

ŐFELSÉGE, AZ ELNÖK



Halász Iván

# ŐFELSÉGE, AZ ELNÖK

A CSEHSZLOVÁK, VALAMINT  
A CSEH ÉS A SZLOVÁK ÁLLAMFŐI TISZTSÉG  
AZ ÁLLAMI ÉS INTÉZMÉNYI  
KONTINUITÁS KONTEXTUSÁBAN  
(1918–2018)

Gondolat Kiadó  
Budapest

A kötet megjelenését a Magyar Tudományos Akadémia támogatta.



Szakmai lektor  
KISS GY. CSABA  
KUKORELLI ISTVÁN  
STIPTA ANDRÁS

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,  
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás  
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Halász Iván, 2023

*[www.gondolatkiado.hu](http://www.gondolatkiado.hu)  
[facebook.com/gondolat](https://facebook.com/gondolat)*

A kiadásért felel Bácskai István  
Szöveggondozó Eöry Zsófia, Bodnár Kriszta  
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 556 508 5

# Tartalom

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ELŐSZÓ ÉS KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| <b>I. BEVEZETÉS</b>                                                                                                 | <b>11</b> |
| <b>II. A CSEHSZLOVÁK ÁLLAM KIKIÁLTÁSA ÉS<br/>A KONTINUITÁS KÉRDÉSE</b>                                              | <b>17</b> |
| <b>III. AZ ELSŐ CSEHSZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG LÉTREJÖTTE,<br/>VALAMINT AZ OSZTRÁK ÉS A MAGYAR KÖZJOGI<br/>HAGYOMÁNYOK</b> | <b>30</b> |
| III.1. Az első csehszlovák jogszabályok születése                                                                   | 31        |
| III.2. A jogegységesítés kérdése                                                                                    | 37        |
| III.3. A közigazgatás és a közszolgálat egységesítése                                                               | 43        |
| III.4. A szlovák jogi infrastruktúra és terminológia<br>megteremtése                                                | 46        |
| III.5. A szlovákiai magyar nyelvű oktatási intézmények<br>elsorvasztása                                             | 52        |
| <b>IV. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉG SZÜLETÉSE<br/>A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM IDEJÉN</b>                                | <b>57</b> |
| <b>V. AZ 1920-AS ALKOTMÁNY ÉS A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK</b>                                                              | <b>71</b> |
| V.1. Az elnökválasztás elmélete és gyakorlata                                                                       | 80        |
| V.2. Az államfői posztról való lemondás szabályai<br>és azok gyakorlati kivitelezése                                | 85        |
| V.3. Az államfő helyettesítése                                                                                      | 87        |

|                                                                                       |                                                                                                        |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| V.4.                                                                                  | Az államfő fontosabb feladat- és hatáskörei                                                            | 89  |
| V.5.                                                                                  | Az államfő, a Nemzetgyűlés és a kormány kapcsolata                                                     | 90  |
| V.6.                                                                                  | A köztársasági elnök egyéb kinevezési, kegyelmezési és jutalmazási jogosítványai                       | 99  |
| V.7.                                                                                  | Mintademokrácia vagy illúzió? A két világháború közötti Csehszlovákia általános jellemzésének dilemmái | 101 |
| V.8.                                                                                  | A csehszlovák alkotmány és demokrácia a korabeli magyar szakirodalomban                                | 111 |
| <b>VI. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ ALATTI EMIGRÁCIÓBAN MŰKÖDŐ IDEIGLENES ÁLLAMSZERVEZET</b> |                                                                                                        | 116 |
| VI.1.                                                                                 | Az emigrációs intézményépítés kezdeti dilemmái és alternatívái (1939–1940)                             | 118 |
| VI.2.                                                                                 | Az ideiglenes állami berendezkedés és a londoni kormány elismerése                                     | 125 |
| VI.3.                                                                                 | A Londonban működő csehszlovák ideiglenes államszervezet                                               | 131 |
| VI.4.                                                                                 | Az emigrációban született elnöki dekrétumok jellege és a csehszlovák emigrációs jogi fórumok           | 139 |
| <b>VII. EMIL HÁCHA ÁLLAMELNÖK ÉS A CSEH–MORVA PROTEKTORÁTUS</b>                       |                                                                                                        | 144 |
| VII.1.                                                                                | Az előzmények és a tekintélyelvű átmenet                                                               | 144 |
| VII.2.                                                                                | A Cseh–Morva Protektorátus létrejötte                                                                  | 146 |
| VII.3.                                                                                | Emil Hácha, a protektorátusi államelnök                                                                | 151 |
| <b>VIII. AZ 1939 ÉS 1945 KÖZÖTTI SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG ÁLLAMFŐI TISZTSÉGE</b>           |                                                                                                        | 154 |
| VIII.1.                                                                               | A szlovák függetlenség kikiáltásának közjogi vonatkozásai és a folytonosság kérdése                    | 158 |
| VIII.2.                                                                               | Az alkotmányozás és az államfői jogkörök                                                               | 160 |
| VIII.3.                                                                               | A köztársasági elnöki és a pártvezéri tisztség kapcsolata                                              | 175 |
| VIII.4.                                                                               | Az 1944. évi antifasiszta felkelés által érintett területek közjogi helyzete                           | 181 |

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>IX. A CSEHSZLOVÁK KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI KOALÍCIÓS ÉVEKBEN</b>                           | 187 |
| IX.1. Az 1945 és 1948 közötti politikai közjogi állapotok                                                           | 187 |
| IX.2. A februári kormányválság                                                                                      | 195 |
| IX.3. A február utáni alkotmányozás és az 1948. évi alkotmány államfőre vonatkozó rendelkezései                     | 198 |
| <b>X. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI INTÉZMÉNY AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUS IDEJÉN</b>                                               | 206 |
| X.1. Az első két évtized                                                                                            | 206 |
| X.2. A föderáció elnöke és a tagköztársaságok elnökségei                                                            | 221 |
| <b>XI. A CSEHSZLOVÁK KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉG A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KÖZJOGI ÁTMENET SORÁN</b>                  | 234 |
| <b>XII. A CSEH KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK JOGÁLLÁSÁNAK FEJLŐDÉSE AZ ÁLLAMI ÖNÁLLÓSÁG MEGSZERZÉSE UTÁN</b>                   | 250 |
| XII.1. A cseh köztársasági elnök alkotmányos jogállása, valamint konkrét feladat- és hatáskörei                     | 261 |
| XII.2. A cseh államfő önálló kinevezési jogosítványai                                                               | 269 |
| XII.3. A cseh államfő kapcsolata a törvényhozással                                                                  | 275 |
| XII.4. Az államfő és a kormány                                                                                      | 280 |
| XII.5. Az államfői aktusok jellege                                                                                  | 291 |
| XII.6. A cseh államfő és a külpolitika                                                                              | 293 |
| <b>XIII. A SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI INTÉZMÉNY FEJLŐDÉSE</b>                                                      | 300 |
| XIII.1. Az alkotmányozás és az elnöki intézmény születése                                                           | 300 |
| XIII.2. Az államfőválasztás eredeti szabályai                                                                       | 305 |
| XIII.3. Az elnökválasztás kérdése és az alkotmányos válság kialakulása                                              | 313 |
| XIII.4. A közvetlen államfőválasztás bevezetése Szlovákiában                                                        | 322 |
| XIII.5. A köztársasági elnök megválasztásáról és a visszahívása ügyében tartandó népszavazás módjáról szóló törvény | 334 |

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| XIII.6. Az államfő jogállására vonatkozó későbbi alkotmánymódosítások                 | 338 |
| XIII.7. A legfőbb ügyész kinevezése körüli viták                                      | 346 |
| XIII.8. Az államfő és az alkotmánybírák kinevezése                                    | 349 |
| XIII.9. Az államfő és a külpolitika                                                   | 353 |
| <b>XIV. A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI INTÉZMÉNY SZIMBOLIKUS ELEMEL</b>                        | 357 |
| XIV.1. Az államfő önálló jelképei                                                     | 357 |
| XIV.2. Az államfők és a koronázási jelképek                                           | 361 |
| XIV.3. A köztársasági elnök székhelye                                                 | 365 |
| XIV.4. Az államfők beiktatása, leköszönése és búcsúztatása                            | 369 |
| XIV.5. Az államfői javadalmazás, a nyugdíj kérdése, az elnök által nyújtott adományok | 376 |
| XIV.6. Az elnöki hivatalok története, jelene és egyes szerkezeti kérdései             | 380 |
| <b>XV. AZ ÁLLAMFŐK SZEMÉLYISÉGE, PROFILJA ÉS UTÓLAGOS MEGÍTÉLÉSÜK PROBLÉMÁI</b>       | 386 |
| <b>XVI. BEFEJEZÉS ÉS ÖSSZEGZÉS</b>                                                    | 397 |
| <b>FELHASZNÁLT IRODALOM</b>                                                           | 405 |

# Előszó és köszönetnyilvánítás

Az olvasó kezébe most kerülő könyv alapjául a 2022 tavaszán a Magyar Tudományos Akadémián megvédett akadémiai doktori értekezés szolgál. Az értekezés címe *A csehszlovák, valamint a cseh és szlovák államfői tisztség az állami és intézményi kontinuitás kontextusában (1918–2018)*. A disszertáció megírását több éven át tartó kutatás, sok tanulmányút és számos konzultáció előzte meg. A véglegesítés szempontjából a legfontosabbak az opponensek észrevételei voltak.

Kiss Gy. Csaba, Kukorelli István és Stipta István opponensek sok hasznos és új szempontot vetettek fel, amelyeket megpróbáltam beépíteni a könyvembe. Ezért köszönet jár nekik, hasonlóan, mint az ügyemben eljáró bizottság elnökének, Kiss György akadémikusnak, valamint Bayer József, Finszter Géza, Rudolf Chmel, Komáromi László, Tamás András és Várnay Ernő bizottsági tagoknak is. Az akadémiai doktori eljárásban tanúsított segítőkészségéért külön köszönetet szeretnék mondani Kozári Mónika osztályvezető asszonynak és titkársági kolléganőjének, Novákné Náhlik Ildikónak, valamint Mikola Katalinnak.

A disszertációírás és a doktori pályázat benyújtása során tanácsaikkal, ötleteikkel, valamint az egyes szövegrészek átolvasásával sokat segítettek barátaim és kollégáim: Schweitzer Gábor, Kistelegi Károly, Sente Zoltán, Gárdos-Orosz Fruzsina, Cserny Ákos, Jakab András, Egedy Gergely, Lamm Vanda, Tóth Mihály, Szarka László, Vörös Imre, Vörös Károly, Horváth Attila, Szalai András, Takács Albert, Téglási András és mások.

A cseh és a szlovák kollégáknak is nagyon sokat köszönhetek. A téma szempontjából igen hasznos konzultációkat tudtam folytatni a következő kiváló kutatókkal és professzorokkal: Jan Bárta, Ján Gronský, Jiří Jirásek, Věra Jirásková, Zdeněk Koudelka, Jan Kudrna, Ladislav Orosz és Václav Pavlíček. Pavlíček professzor korábban Prágában doktori témavezetőm is volt, ezért külön hálás vagyok neki.

Külön és elévülhetetlen köszönet illeti Bodnár Krisztát, aki nélkül ez a kézirat soha nem jött volna létre. A doktori eljárás kezdeményezésében, az anyagok előkészítésében rengeteget segített nekem Tamás Veronika (TK) és Abonyi Brigitta (NKE). A tudományos pályafutásom során mindig fontos volt számomra a munkahelyeim támogató hozzáállása. Ezért köszönetet mondok a Nemzeti Közszerológiai Egyetemnek, valamint a Társadalomtudományi Kutatóközpont (korábban MTA) Jogtudományi Intézete korábbi és mostani vezetőinek és az ottani kollégáimnak. Köszönet illeti a kassai Pavel Jozef Šafárik Egyetemet és az ottani kollégákat is a sok hasznos tanácsért.

Végül, de nem utolsósorban hálás köszönettel tartozom a családomnak azért a komoly támogatásért és türelemért, amelyben éveken át részesítettek engem nemcsak a dolgozatírás idején, hanem az egész tudományos pályafutásom során is. Sajnos az édesapám, id. Halász Iván, aki nagyon várta e munka megszületését, már nem élte meg az MTA doktori védésemét és a fokozatszerzésemet, de a hozzáállása, szülői támogatása a halála után is ösztönzőleg hatott rám. Ennek fényében ezt a könyvet főleg neki, valamint az édesapámat végig ápoló anyukámnak ajánlom.

Budapest, 2023. szeptember 1.

*Halász Iván*

## Bevezetés

Az 1918-as esztendő nemcsak az első világháború végét, valamint a kelet- és közép-európai soknemzetiségű birodalmak szétesését hozta magával, hanem a köztársasági eszme gyors elterjedését is. 1918 előtt Európában a középkori itáliai városállami maradványként létező San Marinót leszámítva csak Franciaország, Portugália és Svájc rendelkezett köztársasági államformával.<sup>1</sup> Egy évvel később azonban már három baltikumi kisállam (Észtország, Lettország, Litvánia), valamint Finnország, továbbá Közép-Európában Ausztria, Csehszlovákia, Lengyelország és Németország is köztársaság lett. Ez a tendencia folytatódott a második világháború után, amikor Albánia, Bulgária, Jugoszlávia, Magyarország, Olaszország és Románia is áttért erre az államformára. Közben Írország is végleg köztársasággá vált. Az 1989/1990-es rendszerváltás következtében felbomlott szocialista föderációk összes utódállama szintén ezt az államformát választotta.

A köztársasági államforma stílusalkotó intézménye a közvetlenül vagy közvetve választott államfő. Kivételesen monarchiákban is előfordul királyválasztás, de az mindig csak valamilyen

<sup>1</sup> A Német-római Birodalom fennállása alatt is léteztek különböző középkori gyökerű városállam-köztársaságok. 1815 és 1846 között Krakkó is elvben szabad köztársaság volt, igaz, szigorú orosz, osztrák és porosz felügyelet alatt.

ottani fejlődési sajátosság következménye.<sup>2</sup> Néhány helyen nem egyszemélyi államfő, hanem kollektív elnökség áll az ország élén. A szovjet modell nyomán sokáig ez volt a meghatározó megoldás az európai népi demokratikus, valamint szocialista államokban. Az 1995. évi daytoni békeszerződés óta Bosznia-Hercegovina is háromfős államelnökséggel rendelkezik, kifejezve a három államalkotó nemzet (bosnyákok, horvátok és szerbek) egyenjóságát.<sup>3</sup>

A legtöbb helyen azonban mégiscsak az egyszemélyi államfői (köztársasági elnöki) tisztség a meghatározó.<sup>4</sup> Ugyanakkor csak kevés kelet- és közép-európai állam rendelkezik olyan hosszú és megszakítás nélküli köztársasági elnöki tradícióval, mint az 1918 és 1992 között létező Csehszlovákia, majd annak megszűnése után a Cseh Köztársaság és Szlovákia. Ezeken a területeken ugyanis 1918 óta nem volt egyetlenegy olyan államalakulat sem, amelynek élén ne állt volna köztársasági elnök, mégpedig mindig ezzel az elnevezéssel. Az összes többi meghatározó közjogi szerv (parlament, kormány stb.) az idők folyamán változott, az államfői tisztség elnevezése viszont azonos maradt.<sup>5</sup> Már ez is a

<sup>2</sup> Ilyen volt például a kora újkori lengyel–litván államszövetség, lásd Ring Éva: „*Lengyelországot az anarchia tartja fenn?*” A nemesi köztársaság válságának anatómiája. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001. 131–146. Sajátos választott „elnök királlyal” rendelkezik a jelenlegi Malajzia, ahol a gyenge hatáskörű uralkodót a szultánok tanácsa választja meg öt évre. Erre a modellre hasonlít az Egyesült Arab Emírátságokban alkalmazott megoldás, ahol az egyes emírátságok vezetői saját maguk közül választják meg a szövetséget kifelé képviselő elnököt, szintén határozott időre. Lásd Baglaj, M. V. – Lejbo, J. I. – Entin, L. M. (szerk.): *Konsztitucionnoje pravo zarubezsnoj sztran*. MGIMO-Norma, Moszkva, 2005. 973–974.

<sup>3</sup> A boszniai alkotmányos berendezkedésről lásd részletesebben Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat, Budapest, 2016. 66–71. és 112–130.

<sup>4</sup> Kilényi Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 10. szám.

<sup>5</sup> Procházka, Radoslav: *Král otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. N Press, Bratislava, 2019. 16.

kontinuitást bizonyító fontos jel. A térségben csak az Osztrák Köztársaság helyzete hasonló, de 1938 és 1945 között itt sem létezett ez a tisztség. A köztársasági elnöki intézmény Csehszlovákia utódállamaiban tehát éppen 2018-ban ünnepelhette századik születésnapját. Más térségbeli államok államfői tisztségét inkább a diszkontinuitás jellemzi.<sup>6</sup> Részben emiatt, részben a konkrét feladat- és hatáskörök miatt itt mindig különös tisztelet övezte a köztársasági elnöki intézményt. Ez megnyilvánult részben a külsőségekben, részben pedig a politikai életben betöltött szerepében. A csehszlovák, majd a cseh és a szlovák állam története ugyanakkor még egy szempontból érdekes. Olyan állami, jogi és intézményi kontinuitásról van itt szó, amely a viharos 20. században többször hajótörést szenvedett ugyan, de közben soha nem süllyedt el teljesen. Az 1918 és 1992 között létező Csehszlovákia területén a 20. század folyamán egymást váltó állami formációk ugyanis meglepően sok folytonossági elemet mutatnak egymással jogi és intézményi vonatkozásban. Ez érvényes az 1993 utáni fejlődésre is.

Paradox módon még a cseh országrészeket 1939 márciusában megszálló náci Németország is a kontinuitás egyfajta látszatának fenntartására törekedett akkor, amikor protektorátusi elnökként hivatalban hagyta a korábbi csehszlovák köztársasági elnököt, Emil Háchát. A Cseh–Morva Protektorátussal egyidejűleg született első Szlovák Állam ugyan elvben el akart határolódni a demokratikus Csehszlovák Köztársaságtól, de ez az igyekezet új keletű volt, a függetlenség a lakosság többsége számára hirtelen jött, és a csehszlovák közjogi hagyományok túl erősen éltek az államalapító atyák fejében ahhoz, hogy ne éreztessék hatásukat az akkor elfogadott új szlovák alkotmányon.

1948-ban az éppen berendezkedő kommunista rezsim volt az, amelyik a lakosság megnyugtatása és a zökkenőmentes for-

<sup>6</sup>A modern Lengyelország is hosszú köztársasági múltra tekint vissza, de az államszocializmus alatt itt a kollektív Államtanács gyakorolta az államfői jogköröket. Paczkowski, Andrzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből. 1939–1989*. 1956-os Intézet, Budapest, 1997.

dulat végrehajtása érdekében a jogi és intézményi kontinuitás látszatának fenntartására törekedett. Ebben pedig kiemelkedő szerephez jutott a köztársasági elnök intézménye. Hasonló volt a helyzet az 1989/1990-es rendszerváltás idején is, amikor a demokratikus ellenzék próbálta békésen átvenni a hatalmat az összeomlott kommunista rezsimtől. A csehszlovák föderáció 1992 és 1993 fordulóján úgy szűnt meg, hogy arról a döntéshozók – a törvényi előírások ellenére – nem kérdezték meg a lakosságot, és ez nyilvánvalóan demokratikus deficitet eredményezett. A politikai károkat minimalizálni próbáló politikai elit emiatt érdekelt volt a kontinuitás fennmaradásának demonstrálásában és a gyors átmenet végrehajtásában.

Mindegyik hatalmi váltás idején fontos szerephez jutott a köztársasági elnöki intézmény, amely Csehszlovákiában alapvetően az 1875. évi francia modell hatására született. Ugyanakkor az akkori csehszlovák köztársasági elnök pozíciója kezdettől fogva jóval stabilabb és erősebb volt, mint francia kollégáié. Ebben főleg az alkotmányjogon túli tényezők játszottak meghatározó szerepet. Tomáš Garrigue Masaryk ugyanis nemcsak első, hanem egyben államalapító elnök is volt. Személyisége olyan jelentős társadalmi és szellemi presztízzsel bírt, hogy ennek köszönhetően sokáig tudta mérséklően befolyásolni a szintén „államalapító” politikai pártok versengését, és ezáltal konstruktív irányba terelhetette az eseményeket. A hatalommegosztás tehát lényegében közte és a pártok uralta Nemzetgyűlés között valósult meg.<sup>7</sup> Nehéz kérdést jelentett viszont, hogy mi fog történni a nagy tekintélyű és „atyáskodó” köztársasági elnök halála után, hiszen Masaryk az utolsó elnökválasztáskor már 84 éves volt.

Hogyan is alakult ki a fenti helyzet, és hogyan lett képes az 1918-ban született államfői intézmény majdnem száz éven keresztül hatást gyakorolni a cseh és a szlovák nemzet közjogi fejlődésére? Milyen szerepet töltött be ebben a jogi szabályozás, a konkrét személyek, politikusok, mi volt a tradíció eredménye,

<sup>7</sup> Krejčí, Jaroslav: *Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii*. Vyd. časopisu Moderní stát, Praha, 1935. 11. és 15.

és mi múltott csupán a véletleneken? Végül pedig hogyan alakult ki az a helyzet, hogy a köztársasági elnök korokon átívelően az állami és jogi kontinuitás egyik legfőbb megtestesítője lett? Jelen értekezés részletesen próbálja leírni a folyamat miértjét és mikéntjét, valamint igyekszik feltárni a nyilvánvaló és a rejtett összefüggéseket is.



## II.

# A csehszlovák állam kikiáltása és a kontinuitás kérdése

Az első Csehszlovák Köztársaság 1918. október 28-án született meg. Az államalapítás előkészítésében és elérésében központi szerepet betöltő Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš és Milan Rastislav Štefánik vezette nyugat-európai csehszlovák emigráció 1918 nyarán egy valóságosan ugyan még nem létező, de az antant szövetségesek oldalán harcoló állam kormányaként el tudta ismertetni magát az akkori meghatározó nagyhatalmakkal. A helyszíni hatalomátvétel azonban még előttük állt. Ennek előmozdítása érdekében szükségessé vált az 1916 óta Prágában működő Nemzeti Bizottság átszervezése és kibővítése.<sup>8</sup>

A Nemzeti Bizottságba tömörült erők a legtöbb esetben engedelmeskedtek az emigráns kormány utasításainak. Ezalól csak egyetlen kivételt tettek: a bécsi Birodalmi Tanácsban mandátummal rendelkező cseh képviselők nem merték bojkottálni a parlamenti üléseket, mert nem akarták tovább élezni a még mindig regnáló osztrák hatalommal való konfliktusukat. Az emigráció pedig ezzel a bojkottal is jelezni kívánta (volna), hogy a csehek végleg szakítani akarnak a Monarchiával.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. AEP, Bratislava, 1997. 55. Az emigráció terveiről lásd Szarka László: *Nemzetállami érvek és az „Új Európa”*. Tomáš Garrigue Masaryk és a csehszlovák államalapítás. *Pro Minoritate*, 2019. tavasz, 9–12.

<sup>9</sup> Peroutka, Ferdinand: *Budování státu I. 1918–1919*. Lidové Noviny, Praha, 1991. 12.

Az államjogi fordulattal és az akkori csehszlovák államépítés-sel részletesen foglalkozó Ferdinand Peroutka forradalmi szerv-nek tekintette a Nemzeti Bizottságot, de nem a kifejezés klasz-szikus és erőszakos értelmében. Éppen ellenkezőleg, a bizottság legfőbb feladata a lehető legbékésebb hatalomátvétel megszer-vezése volt az arra leginkább alkalmas időpontban. Addig pedig őriznie kellett a nemzeti egységet és az osztrák államhatalommal való tárgyalási hajthatatlanságot.<sup>10</sup>

A Nemzeti Bizottság forradalmi jellegét némileg másként ér-telmezte Jan Bárta cseh közjogász egyik fontos tanulmányában: „Ha az nem lenne pejoratív, azt lehetne mondani, hogy önjelölt szervről volt szó. Miután azonban a cseh nyelvben erre nem ta-lálunk eufemisztikusabb kifejezést, azt kell mondanunk, hogy a legitimitása forradalmi volt. Létrejöttének módja tehát semmi-képpen sem volt standard módon demokratikus. Ezt pontosan tudta a Nemzeti Bizottság, valószínűleg önmagában nem is ér-zett szükséges tekintélyt ahhoz, hogy államot hozzon létre. Ezért ezt a dilemmát a preambulumba foglalt következő ténymegállá-pítással hidalta át: »Az önálló csehszlovák állam életre kelt.« Ez úgy hangzik, mintha ez a tény a Nemzeti Bizottság akaratától függetlenül történt volna, amely tényre a bizottság úgymond csak reflektált volna.”<sup>11</sup>

A Nemzeti Bizottságba csak azok a pártok kerültek be, ame-lyek az 1911. évi birodalmi tanácsi választásokon legalább a szavazatok 1%-át megszerezték. Ennek megfelelően a szociálde-mokraták 10, az agrárpártiak és az államjogi nemzeti demokra-ták 9-9, a cseh nemzeti szocialisták<sup>12</sup> és a néppárti katolikusok

<sup>10</sup> Uo. 12.

<sup>11</sup> Bárta, Jan: *Kontinuita práva ve zlomových okamžicích českoslovens-kého státu*. In: *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Szerk.: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2018. 486–487.

<sup>12</sup> Ez a politikai formáció a nacionalistább érzelmű szocialistákból állt, de semmi köze nem volt a későbbi német nemzetiszocializmushoz. Ehhez a párthoz csatlakozott később Edvard Beneš külügyminiszter is.

4-4, valamint a realisták<sup>13</sup> és a konzervatív ócsehek<sup>14</sup> 1-1 helyet kaptak.<sup>15</sup>

A Nemzeti Bizottság tehát alapvetően a pártok közötti előzetes mandátumelosztást szigorúan betartó politikai testület volt, amely utóbb hosszú évekre „bebetonozta” a már létező politikai pártokat a csehszlovák közéletbe. A szerepüket az is erősítette, hogy a bizottsági tagokat az egyes pártok vezető szervei delegálták és hívták vissza, ezek a helyek pedig mindvégig a pártvezetők kezében maradtak. Már ekkor tapasztalható volt az a szoros kapcsolat a pártok vezető szervei és a képviselők között, amely később végigkísérte az első Csehszlovák Köztársaságot. Fokozatosan teret hódított az a nézet, hogy a képviselői mandátumok sorsa felett ténylegesen a pártok diszponálnak.<sup>16</sup>

Az ily módon létrehozott Nemzeti Bizottság azonban túl nagy létszámú szervnek bizonyult, hiszen egy 38 főből álló testület forradalmi időkben nem lehet alkalmas arra, hogy operatíván előkészítsen és levezényeljen egy államfordulatot. A szervezők ezért a tényleges operatív hatalmat az elnökség kezébe helyezték, amelynek vezetője Karel Kramář lett a nemzeti demokraták színeiben. Az alelnöki tisztséget először a tapasztalt agrárpárti politikus, Jan Švehla, később pedig a nemzeti szocialista<sup>17</sup> érzelmű Václav Klobučák töltötte be. Az ügyvezető titkári teendőket František Soukup szociáldemokrata politikus látta el. Az október végi fordulatot végül négyen (Švehla, Soukup, valamint Alois Rašín és Jiří Strábrný) vezényelték le, míg a többiek a bécsi kormány

<sup>13</sup> A realisták a cseh politikai élet kis létszámú, de befolyásos progresszív (szociális reformista) értelmiségi csoportját képviselték. Az első világháború előtt Masaryk volt az egyik leginkább meghatározó képviselőjük.

<sup>14</sup> Az ócsehek képviselték a 19. század második felében a cseh liberalizmus konzervatív mérsékelt szárnyát. Később azonban a nacionalista liberális ifjúcsehek kerekedtek felül, az ócsehek marginális kispárttá váltak.

<sup>15</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 13–14.

<sup>16</sup> Uo. 15.

<sup>17</sup> A szocialista pártok nacionalista érzelmű jobbszárnyát képviselte ez a mozgalom, amely viszonylag népszerű volt a kispolgári és hivatalnokai rétegek körében.

engedélyével Genfben tárgyaltak a csehszlovák ideiglenes kormánnyal.

Ez a csoport egészült ki az 1918. október 28-i fordulat napján Vavro Šrobár szlovák politikussal, aki már régóta Masaryk szellemi befolyása alatt állt. Az orvos végzettségű Šrobár éppen aznap azzal a céllal érkezett Prágába, hogy a szlovák érdekeket képviselje. A neve tehát már szerepelt a legtöbb fontos államalapító dokumentumon az előbb említett Švehla, Rašín, Soukup és Stříbrný neve mellett. A jelenlétére nagy szükség volt, mert a Nemzeti Bizottság hivatalosan a csehszlovák nemzet nevében cselekedett, viszont anélkül, hogy a szlovákok aktívan bekapcsolódtak volna a tevékenységébe. Emiatt eleinte néhány cseh szlovakofil személyiség képviselte a szlovák érdekeket a Nemzeti Bizottságban.<sup>18</sup>

Hol helyezkedett el a Nemzeti Bizottság a függetlenségi érzelmű cseh(szlovák) szervek és szervezetek rendszerében? Nem volt kétséges, hogy politikailag alárendelődött a külföldi emigrációban működő Csehszlovák Nemzeti Tanácsnak,<sup>19</sup> amely elméletileg az összes külföldi cseh (és részben szlovák) szervezetet volt hivatott összefogni azzal a céllal, hogy meggyőzzék az antantot az Osztrák–Magyar Monarchia szétverésének szükségességéről.<sup>20</sup> A tanácsra történő átalakulást megelőzően a komité tagjai azzal számoltak, hogy továbbra is a cseh melléknév fog szerepelni a tanács nevében, de az USA-ban működő és fokozatosan a csehszlovák ügy mögé felsorakozó Szlovák Ligát képviselő Štefan Osuský fellépése nyomán a Nemzeti Tanács már hivatalosan is csehszlovák szervként jött létre.<sup>21</sup> A Csehszlovák Nemzeti Tanács 1918 nyarán elnyerte a francia, a brit, majd az amerikai kormány politikai elismerését. Ezt követően Masaryk 1918. szept-

<sup>18</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1997. 55.

<sup>19</sup> E szerv előzménye volt az 1916-ban alapított Cseh Nemzeti Komité.

<sup>20</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1997. 45.

<sup>21</sup> Osuský, Štefan: *How Czecho-Slovakia was born*. In: Kirschbaum, Joseph (szerk.): *Slovakia in 19th and 20th Century*. The Slovak World Congress, Toronto, 1973. 86–87.

tember 26-én egy külföldi ideiglenes csehszlovák kormány létrehozása mellett döntött, amelynek elnöke ő lett, Beneš látta el a külügyminiszteri, Štefánik tábornok pedig a hadügyminiszteri teendőket.

A prágai Nemzeti Bizottság 1918 őszétől külpolitikai téren teljesen megbízott az ideiglenes kormány lépéseiben. Saját magára úgy tekintett, mint arra a szervre, amely a külföldi emigráció részéről kapott információk és utasítások alapján odahaza fogja képviselni a csehszlovák függetlenség ügyét, és főleg közszfétálni fogja a helyszíni hatalomváltást. Annak érdekében, hogy az osztrák hatóságok ne csapjanak le rá, a Nemzeti Bizottság kerülte a politikai nyilatkozatokat. A gyakorlatban viszont azt a tevékenységet is folytatta, amelyet korábban az összeesküvő jellegű és emiatt titkosan működő cseh Maffia végzett.<sup>22</sup>

A Nemzeti Bizottság a szervezett és békés, a káoszt mindenképpen elkerülni akaró hatalomátvétel adminisztratív lebonyolítására készült, ennek érdekében a megbízható embereiből alakította meg a helyi szervezeteket. Azoknak az arra alkalmas pillanatban, központi utasításra át kellett volna venniük a helyi hatalmat, emellett garantálniuk kellett volna az ellátást és a kommunikációs csatornák, valamint a közlekedés feletti ellenőrzést. Továbbá összeírták azokat az állami hivatalnokokat, akikre a fordulat pillanatában támaszkodni lehetett volna. A Sokol (Sólyom) Tornaegylet tagjai révén a karhatalomról is gondoskodni kívántak. Katonai akcióra azonban nem számítottak, mert a Nemzeti Bizottság abban bízott, hogy Ausztria végelgyengülése, összeomlása miatt erre nem lesz szükség.<sup>23</sup>

A csehszlovák állam deklaratív kikiáltására kétszer került sor – először a külföldi kormány nevében, másodszer pedig az ott-honi ellenállók részéről. Mindkét deklaráció az osztrák kormány, valamint a kormánytagok konkrét lépéseire reagált, hiszen a cseh-

<sup>22</sup> Ezt a kifejezést 1914-ben kezdték használni az illegális tevékenységgel foglalkozó cseh politikusok. Ez is jó példa arra, hogy ez a híres-hírhedt olasz képződmény már akkor sem volt ismeretlen Közép-Európában.

<sup>23</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 16–17.

szlovák állam intézményi létrejötte alapvetően az osztrák–magyar államiság összeomlásának volt a következménye. Először a külföldön tevékenykedő ideiglenes kormány lépett, amely könnyebben nyilatkozott ezekben a kérdésekben. Az ideiglenes kormány 1918. október 18-i washingtoni deklarációját – a hármass miniszteri aláírás és a párizsi keltezés ellenére – végső soron az USA-ban tartózkodó Masaryk dolgozta ki ottani munkatársaival együtt.<sup>24</sup>

A deklaráció előre elutasította a Monarchia föderalizálásának osztrák tervét, és egyúttal befolyásolni akarta az USA válaszát az Osztrák–Magyar Monarchiának. Emiatt olyan szellemben fogalmazódott meg, amely szimpatikus lehetett az amerikai füleknek. Arra hivatkozott, hogy a csehek annak idején önként hívták meg a trónra a Habsburgokat, ezért ugyanezen az alapon jogosultak detronizálni is az uralkodócsaládot. Továbbá utalt Woodrow Wilson elnök elveire, amelyekre a csehszlovák akció is támaszkodott. A deklaráció a következő patetikus mondatot is tartalmazta: „Mi, Komenský nemzete, nem tehetünk mást, csak azt, hogy elfogadjuk azokat az elveket, amelyeket az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat tartalmaz, továbbá Lincoln elveit és az emberi és polgári jogok deklarációját.”<sup>25</sup> A deklaráció jelezte továbbá, hogy a létrejövő csehszlovák állam a szabadságjogokon és az általános választójogon alapuló köztársaság lesz, amely megvalósítja az állam és az egyház különválasztását, a gazdasági és szociális reformokat, biztosítja a nők egyenjogúságát, garantálni fogja a kisebbségek arányos képviselését és külön jogait, továbbá megvalósítja a parlamentáris kormányformát, megszünteti a nemesi előjogokat, és milíciaalapon fogja működtetni a hadseregét.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Uo. 35–38.

<sup>25</sup> Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005. 36–37. A washingtoni nyilatkozat kivonatos magyar nyelvű fordítása olvasható Bencsik Péter: *Csehszlovákia története dokumentumokban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2016. 50–52.

<sup>26</sup> Gronský, Jan: cit. op. 2005. 35–37.

A Nemzeti Bizottság 1918. október 28-i aktusai és megnyilatkozásai ennél jóval rövidebbek és pragmatikusabbak voltak. Október 28-a abban az évben hétfőre esett, de a fordulat forgatókönyve már a hétvégén elkészült. A hétfő reggeli utcai lavinát ifj. Andrássy Gyula közös külügyminiszternek a wilsoni feltételeket elfogadó válasza indította el, amelyet a prágai utcákon mindenki a Monarchia kapitulációjaként értelmezett. Az osztrák hatóságok és a csehszlovák államalapításra készülő politikusok azonban ebben nem voltak teljesen biztosak, ezért mindkét fél megőrizte óvatosságát, valamint az abból fakadó előzékenységet és kooperativitást. A hatalomváltásban érdekelteket mindkét oldalon leginkább egy dolog izgatta: nehogy az események kicsúszszanak a megfontolt politikusok és hivatalnokok kezéből, és ne kerüljön sor a forradalmi spontaneitásból fakadó atrocitásokra.

A Nemzeti Bizottság elnökségének két tagja (Antonín Švehla és František Soukup) az előzetes terveknek megfelelően a közellátást szervező gabonaellátóban kezdte meg a csehszlovák államépítő tevékenységet. A következő fontos hivatal a tartományi helytartóság volt, ahol csak a helytartó helyettese tartózkodott, aki viszont a feletteseitől nem kapott pontos instrukciókat. A helytartóságon már mind a négy cseh politikus jelen volt (a szlovák Šrobár ekkor még nem ért oda), és a tárgyaló felek „forradalmi módon” megállapodtak, hogy a helytartóhelyettes ki fogja kérni Bécsből az instrukciókat. Švehla továbbá közölte a helytartó-helyetessel, hogy a Nemzeti Bizottság a csehszlovák állam nevében a rend fenntartása érdekében (ez volt a mindenütt használt bűvös formula) átveszi az ország igazgatását. A kaosz elkerülése érdekében pedig be fogja tartatni az addig hatályos törvényeket.<sup>27</sup>

A Nemzeti Bizottság tagjai a tartományi igazgatási bizottságnál folytatták útjukat, amely szintén alárendelte magát az új hatalomnak. A cseh politikusok itt sem exponálták pontosan, hogy milyen jellegű (önálló vagy föderális) állam nevében ve-

<sup>27</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 73.

szik át a hatalmat, de amíg senki sem kérdezett rá, addig nem is volt szükség különösebb magyarázkodásra.<sup>28</sup> A helyzet viszont az utcákon forróvá kezdett válni. A komolyabb haderő nélküli cseh politikusok azonnal tárgyalni igyekeztek az osztrák tábornokokkal, és az események békés jellegének megőrzését ígérték nekik. A megállapodás értelmében a rend fenntartása alapvetően a Nemzeti Bizottság feladata lett, amelyben a katonaság segíthetett. A lőszerraktárakat viszont a Sokol Sportegyesület tagjai kezdték őrizni.<sup>29</sup>

A csehszlovák önállóság kikiáltására este hat óra után került sor. A Nemzeti Bizottság akkor adta ki a Csehszlovák Köztársaság első törvényét, amely aztán egy ideig az új állam alapvető jogi normájának számított. Sőt, ez a törvény tekinthető az egész csehszlovák jogrend ősforrásának és egyidejűleg az első csehszlovák ideiglenes alkotmánynak.<sup>30</sup> Mindez annak ellenére így van, hogy a kortársak távolról sem tulajdonítottak neki olyan jelentőséget, mint az utókor. Maga a megfogalmazója, Alois Rašín későbbi pénzügyminiszter a következőképpen foglalta össze célját és jelentőségét: „Ezzel az alapvető jellegű törvénnyel azt akartuk elérni, hogy ne alakuljon ki a jogtalanság állapota, ne álljon le az egész államigazgatás, és október 29-én mindenki úgy dolgozzon, mintha a forradalom meg sem történt volna.”<sup>31</sup>

A törvény egy napon született a Csehszlovák Nemzeti Bizottság által kiadott csehszlovák függetlenségi deklarációval, amely főleg azért érdekes, mert szövegének körülbelül kétharmada – a forradalmi dokumentumokhoz képest némileg rendhagyó módon – nyugalomra és a fennálló törvényeknek megfelelő, jogkövető magatartásra próbálta inteni a lakosságot. A deklaráció és a törvény közös céllal született: a békés és folytonos átmenet

<sup>28</sup> Uo. 73.

<sup>29</sup> Uo. 77.

<sup>30</sup> Peška, Zdeněk: *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. Československý kompás, Praha, 1935. 98.

<sup>31</sup> Schelle, Karel: *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Wolters Kluwer, Praha, 2016. 124.

nevében hidat teremtett a régi és az új jogrend között. Az önálló csehszlovák állam megszületéséről szóló törvény ezért a következő fordulatnál kezdődött: „Az önálló csehszlovák állam életre kelt. Annak érdekében, hogy megőrzésre kerüljön az eddigi jogrend és az új állapot közötti összefüggés, továbbá azért, hogy elkerüljük a zavargásokat és szabályozzuk az új államéletbe való zavartalan átmenetet, a Nemzeti Bizottság, mint a végrehajtó állami szuverén szerv, a csehszlovák nemzet nevében elrendeli a következőket: I. cikk. A csehszlovák állam államformáját a Nemzetgyűlés a Párizsban székelő csehszlovák Nemzeti Tanáccsal való egyetértésben határozza meg a nemzet egyöntetű akaratát kifejező szervekként. II. cikk. Minden eddigi tartományi és birodalmi törvény és rendelet ideiglenesen érvényben marad. III. cikk. Minden önkormányzati, állami, megyei hivatal, továbbá minden állami, tartományi, járási, megyei és községi intézmény alárendelődik a Nemzeti Bizottságnak, és egyelőre ideiglenesen az addig hatályos törvények és rendeletek alapján jár el.”<sup>32</sup>

Bármilyen furcsa, ez a törvény egyáltalán nem volt programjellegű. A függetlenség kikiáltását ugyanis mindenekelőtt az aznapi deklaráció vállalta magára. A szakirodalomban létezik olyan implicit vélemény is, amely szerint itt inkább a békés átmenet céljait szolgáló technikai részletről volt szó. A törvény ugyanis nem tartalmazott általános derogációs klauzulát, nem is volt különösebben szelektív, hiszen azt mondta ki, hogy „...összes eddigi birodalmi és tartományi törvény és rendelkezés egyelőre hatályban marad”.<sup>33</sup> Tulajdonképpen a kortársakra volt bízva, hogy melyek azok a régi jogi rendelkezések, amelyek nem érvé-

<sup>32</sup> A törvény szövegét egyébként az október 27-ről 28-ra virradó éjszaka fogalmazta meg Alois Rašín a korábban már említett Pantůček igazságügyi hivatalnok tervezete alapján. A pontos cseh szövegét lásd Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005. 38–40. Magyarul mindkét dokumentum – a nyilatkozat és a törvény – itt olvasható: Bencsik Péter: cit. op. 2016. 55–57.

<sup>33</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 487–488.

nyesülnek. Zdeněk Peška cseh közjogász, aki a második világháború előtt a pozsonyi jogi kar professzora volt, az egyik korabeli könyvében nem taxatív jelleggel a következő jogszabályokat látta összeegyeztethetetlennek az új közjogi helyzettel: „a *pragmatica sanctio*, a birodalmi választási törvények stb.”<sup>34</sup>

A törvény hivatalos közlönyben történt publikálása is érdekes és sokatmondó volt. Az a törvény ugyanis, amelyet az előbb idézett Peška professzor az új állam első ideiglenes alkotmányának tekintett, az újonnan létrehozott hivatalos közlönyben (azaz a *Törvények és Rendeletek Gyűjteményében*) csak a 11. szám alatt jelent meg. Magáról a hivatalos közlönyről, a központi államigazgatási szervekről, továbbá a legfelsőbb bíróságokról szóló törvények is megelőzték, annak ellenére, hogy azok nem október 28-án, hanem november 2-án születtek.<sup>35</sup>

A fent idézett szöveggel a törvény némileg megelőzte a konkrét helyzetet, hiszen a vidéki hivatalok jelentős része még nem engedelmeskedett a Nemzeti Bizottságnak. Mindenesetre ezzel egyfajta jogalap teremtdött meg a békés átmenethez, legalábbis a cseh tartományokban. A csehszlovák államhoz tartozó, de még közelebbről meg nem határozott Szlovákiában pedig alig fejthetett ki akkor hatást, és terminológiailag sem igazán gondolt a helyi szervekre.

Jan Kuklík neves cseh jogtörténész szerint a törvény megfogalmazói tulajdonképpen alábecsülték a szlovák területekkel való egyesülés közjogi jelentőségét, és figyelmen kívül hagyták azt a tényt, hogy a dualista monarchia magyar részében teljesen más jogrend volt hatályban. A közigazgatás vonatkozásban viszont nem követtek el ilyen hibát, hiszen a megyékre való utalás a szlovák területekre vonatkozott. E gondatlan ignorancia miatt később jogértelmezéssel kellett kikövetkeztetni, hogy a „tartományi jog” fogalma a Magyar Királyság jogára is vonatkoztat-

<sup>34</sup> Peška, Zdeněk: cit. op. 1935. 98.

<sup>35</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 488.

ható.<sup>36</sup> A jogszabály még semmit sem mondott a Habsburgok jogállásáról, és hallgatott a detronizációról is.

A szlovákiai fejlemények kapcsán itt meg kell említeni még egy fontos és sűrűn hivatkozott kordokumentumot. Az akkori szlovák politikai pártokat, irányzatokat és fajsúlyos személyiségeket tömörítő<sup>37</sup> Szlovák Nemzeti Tanács 1918. október 30-i nyilatkozatáról van szó,<sup>38</sup> amelyet a szlovák politikusok úgy fogadtak el, hogy még pontosan nem tudták, mi történt másfél nappal azelőtt Prágában. Csak a tanácskozás berekesztése után érkezett Turócszentmártonba Milan Hodža szlovák agrárpolitikus, későbbi miniszterelnök, aki beszámolt a prágai eseményekről. Emiatt aztán a vezetők szűk körben némileg át is fogalmazták a nyilatkozatot, és ez később sok vitára adott okot.<sup>39</sup> A *Národné noviny* című lap október 31-i nyomdai kefele nyomatából ugyanis törölték éppen azt a 4. pontot, amely be akarta biztosítani a későbbi szlovák önigazgatást. („A szlovákkérdés megoldását a békekonferenciától várjuk, amely nemzetünk sorsáról fog dönteni. Ezért követeljük, hogy a cseh–szlovák nemzet magyarországi ága is képviseltesse magát az eljövendő konferencián.”<sup>40</sup>)

<sup>36</sup> Kuklík, Jan: K otázce kontinuity a diskontinuity při vzniku samostatného státu 1918/1920. In: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna (szerk.): cit. op. 2018. 259.

<sup>37</sup> Ezek a pártok az önállósodás különböző fokain álltak. Leginkább szervezettek a nemzeti pártiak voltak, és a nyomukban jártak a katolikus néppártiak. A szociáldemokraták és az agráriusok akkor még nem voltak szervezési hátrányban, de később ők lettek a nagy átfogó csehszlovák pártok fontos politikusai.

<sup>38</sup> Az egész ülésről lásd részletesebben Szarka László: *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika*. Kalligram, Pozsony, 1995. 212–216.

<sup>39</sup> Bencsik Péter: *Csehszlovákia története dokumentumokban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2016. 58.

<sup>40</sup> Szarka László: cit. op. 213. Egyébként 1919 augusztusában egy háromfős néppárti autonomista küldöttség Andrej Hlinka plébános vezetésével titokban valóban el is indult Párizsba. Ez a csehszlovák kormány nemtetszését váltotta ki, Hlinkát a hazatérése után le is tartóztatták, és hat hónapra internálták. Škvarna, Dušan et kol.: *A szlovák történelem lexikona*. SPN, Bratislava, 2003. 152.

A mártoni deklaráció egyáltalán nem foglalkozott az államforma kérdésével. Kijelentette viszont, hogy „a Magyarország határain belül élő, lakó cseh–szlovák nemzet nevében egyedül ő jogosult nyilatkozni és cselekedni. Nem jogosult erre a magyar kormány, amely egész évtizedeken át nem ismert komolyabb feladatot, mint elnyomni mindazt, ami szlovák, nem állított fel és nem engedélyezett nemzetünknek egyetlen iskolát sem, nem engedte meg, hogy a szlovák emberek a közigazgatásba és hivatalokba jussanak, középkori feudális rendszerével és politikájával anyagilag tönkretette és kizsákmányolta népünket. Nem jogosultak arra, hogy a szlovák nép nevében nyilatkozzanak azok az úgynevezett képviseleti testületek sem, amelyek a nemzet akaratát kifejezésre nem juttató szűk körű választójog alapján alakultak, és amelyek olyan emberekből állnak, akik a tiszta szlovák vármegyék választmányaiban a törvény rendelkezése ellenére a szlovák szót sem túrték meg. Nem jogosultak erre az olyan népgyűlések sem, amelyek idegen erőszak hatása alatt hoztak határozatot. A szlovákiai szlovák nemzet nevében tehát egyedül a Szlovák Nemzeti Tanács jogosult nyilatkozni.”<sup>41</sup> Az utolsó idézett mondat jelentette a deklaráció lényegét. Érdekes és a körülményekre jellemző viszont az is, hogy a deklaráció egyértelműen nem mondta ki sem a Magyarországból való kiválást, sem a Csehszlovákiához való csatlakozást, ennek ellenére a későbbiekben ez lett a csehszlovák államalapítás egyik alapvető dokumentuma.

Az utólagos szövegmódosításra egyébként nemcsak Turóc-szentmártonban, hanem Prágában is sor került. Az akkori állapotokra jellemző, hogy a csehszlovák hivatalos közlönyben<sup>42</sup> az 1918. október 28-án elfogadott, illetve inkább csak kihirdetett törvény némileg módosított szöveggel jelent meg 1918. november 6-án. A közlönyben ugyanis „a nemzet egyöntetű akaratát” megtestesítő olyan szervként, amely gyakorolja is az állami szuverenitást, már csak a Nemzeti Bizottság szerepelt. A felsorolás-

<sup>41</sup> Bencsik Péter: cit. op. 58.

<sup>42</sup> Úřední sbírka č. 11/1918 Sb. z. a n.

ból finoman kiesett a párizsi Nemzeti Tanács, amely egyébként már amúgy is átalakult az első ideiglenes csehszlovák kormánnyá. A kihirdetett szöveg I. cikke tehát a következőképpen hangzott: „A csehszlovák államformát a Nemzetgyűlés fogja meghatározni a Párizsban székelő csehszlovák Nemzeti Tanáccsal egyetértésben. A nemzet egyöntetű akaratát kifejező szerve és egyben az állami szuverenitás végrehajtója a Nemzeti Bizottság.” A Nemzeti Bizottság hatáskörbővítését és kizárólagossá tételét valamivel később az egyik akkori szereplő, Soukup doktor főleg a célszerűséggel és a forradalmi szükségszerűséggel magyarázta. Akkor ugyanis nagyon nehéz volt a kapcsolattartás egy olyan külföldi kormánnyal, amelynek elnöke Amerikában, hadügyminisztere Szibériában, külügyminisztere pedig Párizsban tartózkodott.<sup>43</sup>

Az első csehszlovák törvény a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egységét vallotta. Az államforma szempontjából az állami diszkontinuitás elvéből indult ki, hiszen formálisan szakított az osztrák–magyar államisággal. A jogrendszer vonatkozásában viszont inkább az anyagi kontinuitás platformján állt, és egy percet sem kívánt érvényes és hatályos jogi normák nélkül hagyni.<sup>44</sup> Miután a megszűnő Monarchia jogrendszere is duális (dualista) volt, ezt a sajátosságot megőrizte a Nemzeti Bizottság törvénye, amelyet egyébként az új állam legelső alkotmányos dokumentumaként is lehetett értelmezni.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 82.

<sup>44</sup> Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011. 34.

<sup>45</sup> Uo. 35.

## Az első Csehszlovák Köztársaság létrejötte, valamint az osztrák és a magyar közjogi hagyományok

Az első Csehszlovák Köztársaság 1918. október 28-ai létrejötte hivatalosan az Osztrák–Magyar Monarchia örökségének teljes identitásbeli és részleges jogi tagadására épült. A diszkontinuitás elemei ugyanakkor sokkal inkább jelen voltak a washingtoni deklarációban, mint az október 28-i prágai nyilatkozatokban. A mai napig érvényes jogi doktrína értelmében a csehszlovák állam 1918. október 28-án alakult meg, ezért minden fontos jogi tényt erre a dátumra vezetnek vissza. A valóságban azonban az új állam megszületése és szuverenitásának a kiterjesztése minden egyes igényelt területre jóval hosszabb folyamat volt. Brnóban már másnap, október 29-én megtörtént a hatalomváltás, de másképp történt Szlovákiában, valamint a németek által lakott cseh és morva területeken. A csehszlovák állam 1918 októberében a nagyobb városokon kívül inkább főleg *de iure* és csak részben *de facto* alakult meg.<sup>46</sup>

A csehszlovák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság volt az a szerv, amelyik az 1920-as évek elején a konkrét közigazgatási ügyek kapcsán sokat foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az új állam mely területein mikortól kezdve lehet egyáltalán beszélni a csehszlovák szuverenitás érvényesüléséről. A testület abból indult ki, hogy erre nem ugyanakkor került sor a köztársaság teljes területén. Az 1921. március 24-én elfogadott 3336-21. számú határozat értelmében ugyanis, amíg a cseh országrészekben (azaz

<sup>46</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 80–81.

Csehországban, Morvaországban és Sziléziában) a csehszlovák államhatalom tulajdonképpen már az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásakor kezdett érvényesülni, addig a szlovák országrészben, amely korábban a Magyar Királyság részét képezte, csak az egyes megyék tényleges megszállásakor. A közigazgatásilag döntő pillanatnak a megyei közigazgatás létrejöttét tekintették, amelyet a csehszlovák főispán hivatalba lépéséhez kötöttek.<sup>47</sup>

### III.1. Az első csehszlovák jogszabályok születése

Az október 28-án este kihirdetett törvény legfontosabb gyakorlati hozadéka a régi osztrák és magyar jogrendszer ideiglenes recepciója volt. Innen származik a jogszabály neve is: recepciós törvény.<sup>48</sup> A hatalmi vákuum kiküszöbölésére hivatott recepciós törvény az anyagi jogi kontinuitás elvéből indult ki, és azt mondta ki, hogy az ellenkező intézkedésig az addigi törvények és rendeletek maradnak hatályban. A közigazgatási hatóságoknak szintén zavartalanul kellett (volna) működniük tovább. Sőt, maga a törvény kidolgozója,<sup>49</sup> a nemzeti demokrata érzelmű, jogász végzettségű Alois Rašín, aki később a köztársaság első pénzügyminisztere lett,<sup>50</sup> szintén abból indult ki, hogy az átmenet

<sup>47</sup> Hlavička, Michal: *K otázce vzniku suverenity Č.S.R. v jednotlivých dnešních jejích částech*. Právník, Vol. LXI. 1922. 168.

<sup>48</sup> Úřední sbírka č. 11/1918 Sb. z. a n. A magyar szakrodalomban ezt a jogszabályt átvételi törvénynek is nevezik. Lásd Gyönyör József: *Közel a jog asztalához. A csehszlovák állam kezdeti nehézségei, területi gyarapodása, ideiglenes alkotmánya, alkotmánylevele és annak sorsa*. Madách, Pozsony, 1993. Ezt a terminológiát használja Bencsik Péter *Csehszlovákia története dokumentumokban* című gyűjteményes munkája is (Napvilág Kiadó, Budapest, 2016). A jelen értekezés viszont megmarad a recepciós törvény megnevezésnél, amely jobban kifejezi a jogi célját és jellegét.

<sup>49</sup> Erre az 1918. október 27. és 28. közötti éjszakán került sor.

<sup>50</sup> A sikeres, de népszerűtlen pénzügyi reformot végrehajtó Alois Rašín 1923 elején egy anarchista-kommunista diák által elkövetett merénylet áldozata lett. Rašín az első világháború idején aktív volt a cseh Maffiában,

idején szükség esetén minden hivatal és bíróság egyelőre még a bécsi felettes szervekhez fordulhat értelmezési kérdéseivel, hiszen azok képviselik a harmadfokot. Más eljárás ugyanis szerint nem lenne humánus és jogszerű.<sup>51</sup>

Másfelől viszont a recepció törvény a diszkontinuitást jelentő forradalmi aktus is volt, hiszen szakított a korábbi osztrák–magyar államisággal, a Monarchiával, és konstitutív jellegű alkotmányos dokumentumként teljesen új államjogi állapotot hozott létre.<sup>52</sup> A csehszlovák állam kialakulása során tehát akaratlanul folyamatosan két koncepció ütközött egymással – egyrészt a korábbi alkotmányos és jogi rendszerrel való kontinuitás koncepciója, másrészt az új kor forradalmi eszméi. Ez a kettőség az új államiság megindokolásában is megnyilvánult. Azt ugyanis a kortárs államalapító politikusok egyrészt a cseh történeti államjog érvrendszerével, másrészt a nemzetek önrendelkezésének újszerű, inkább a természetjog és a nemzetközi jog tartományába eső érveivel próbálták megindokolni.<sup>53</sup>

Miután az új alkotmányos rend alapjainak lefektetése 1918 októberében és novemberében inkább az otthon politizálók (vagyis a Nemzeti Bizottság) kezében volt, az addigi osztrák közjogi hagyományok erősebben hatottak,<sup>54</sup> mint ahogyan azt az államalapító csehszlovák politikusok külföldön eredetileg elképzelték. Ez főleg a gyakorlati államélet egyes területeit jellemezte, a nagy és átfogó elvi kérdéseket kevésbé. Az utóbbiak közé tartozott mindenekelőtt az államforma kérdése, a választójog reformja, az állam és az egyház kapcsolata, valamint részben a földreform kérdése. A nagyfokú stabilitást mutató területek pe-

---

ezért 1915-ben halálra ítélték, de már 1917-ben kiengedték a börtönből. 1918-ban emiatt komoly nimbusszal rendelkezett.

<sup>51</sup> Grons ký, Ján: cit. op. I. 2005. 40.

<sup>52</sup> Uo. 40.

<sup>53</sup> Pavlíček, Václav: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost. In Pavlíček, Václav: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. 3. Demokratický a laický stát. Nakl. Karolinum, Praha, 2009. 45.

<sup>54</sup> Uo. 47.

dig a következők voltak: az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a büntető- és polgári jog.

A diszkontinuitás logikus módon főleg az alkotmányjog területét érintette; először az államforma kérdésében és az új állam közhatalmi szerveinek létrehozásában nyilvánult meg. Mivel azonban az első (azaz októberi és novemberi) közjogi dokumentumok nem rendelkeztek alapjogi katalógussal, az állampolgári jogok tekintetében a recepciós törvény elfogadása azt is jelentette, hogy továbbra is hatályosnak tekintették az 1867. évi osztrák decemberi alkotmány idevonatkozó 142. számú törvényét. Sőt, átvették az ausztriai Birodalmi Tanács idevonatkozó egyszerű törvényeit is. A Nemzeti Bizottság ugyan már 1918 őszén dolgozott a saját alapjogi katalógusán, amely az ideiglenes alkotmány részét képezte volna, de politikai egyetértés híján az végül nem született meg. Emiatt az osztrák alapjogi jogszabályokra a kortárs jogászok egészen a végleges alkotmány elfogadásáig úgy tekintettek, mint a hatályos jog részére.<sup>55</sup>

Az 1920. évi alkotmány bevezető törvényének IX. cikke viszont teljesen új helyzetet teremtett az alkotmányjog területén,<sup>56</sup> hiszen kimondta, hogy az alkotmány hatálybalépése napján érvényét veszti minden olyan rendelkezés, amely ellentétes az új alkotmánnyal és a köztársasági államformával, továbbá „minden korábbi alkotmányos törvény, még akkor is, ha azok egyes rendelkezései közvetlenül nem mondanak ellent a Csehszlovák Köztársaság alkotmányos törvényeinek”.<sup>57</sup> Ezáltal nemcsak az Osztrák–Magyar Monarchia alkotmányjogi jellegű törvényei veszítették hatályukat,<sup>58</sup> hanem az 1918-ban

<sup>55</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 261–262.

<sup>56</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Lásd Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 74.

<sup>57</sup> Uo. 74.

<sup>58</sup> Ez történt az 1867. évi decemberi alkotmányt létrehozó 1867. évi 142. és 144. számú törvényekkel is, amelyek 1918-ban a recepciós törvény révén a csehszlovák jogrend részévé váltak. Az előbb említett törvény az

és 1919-ben elfogadott csehszlovák ideiglenes alkotmányjogi normák is.<sup>59</sup>

A többi jogágot érintő változások nem voltak ennyire radikálisak. A saját (csehszlovák) jogszabályok kidolgozása viszont hosszabb időt vett igénybe. Kivételt a nyelvhasználati szabályok képeztek, amelyekkel rögtön az alkotmány elfogadása után megszavazott 1920. évi 122. számú nyelvhasználati törvény foglalkozott.<sup>60</sup> A hivatalos nyelv kérdése ugyanis az új soknemzetiségű állam legérzékenyebb problémái közé tartozott.<sup>61</sup>

A Nemzeti Bizottság a csehszlovák nemzet szuverenitásának megtestesítőjeként egészen 1918. november 13-ig ülésezett. Akkor fogadta el ugyanis Csehszlovákia ideiglenes alkotmányát, amelynek 1. cikke értelmében másnap jelentősen kibővült, és egyben átalakult Ideiglenes Nemzetgyűléssé. Az pedig 1920-ban végül elfogadta az új állam végleges alkotmányát. Az október 28-a és november 13-a közötti időszakban a Nemzeti Bizottság összesen 17 fontos jogi normát fogadott el, amelyeket törvényeknek nevezett. Ezek döntő része a hatalomváltáshoz szükséges adminisztratív, kormányzati intézkedésekkel, valamint a nemzetgyűléssé való átalakulás elősegítésével foglalkozott. Az

---

állampolgári jogokkal, a második a bíróságokkal foglalkozott. Lásd Malý, Karel: Překonaní rakouských monarchistických tradic v českém ústavním a právním řádu. In: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna (szerk.): cit. op. 2018. 290.

<sup>59</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 262.

<sup>60</sup> A szövegét lásd Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 107–109. Továbbá lásd Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 263.

<sup>61</sup> Az 1920. évi polgári demokratikus alkotmány egy új alapjogi katalógust vezetett be. Annak ellenére, hogy ez a katalógus sok tekintetben hasonlított a korábbi osztrák szabályozásra, alapvető különbséget jelentett köztük, hogy a csehszlovák alkotmány alkotmányos jogként kezelte az alapjogokat, amelyeket többé már nem lehetett egyszerű miniszteri rendelkezésekkel szabályozni, módosítani, és az egyént nemcsak a végrehajtó, hanem részben a törvényhozó hatalommal szemben is védtek. Lásd Malý, Karel: cit. op. 2018. 294.

utóbbiba beleértendő a képviselői immunitás rendezése és a házszabály megalkotása is.<sup>62</sup>

A csehszlovák fordulat jogászias megközelítésű jellegére jellemző, hogy a Nemzeti Bizottság legelső új számozású törvénye<sup>63</sup> a törvények és rendeletek kihirdetésének szabályozásával foglalkozott – azaz létrehozta a csehszlovák állam törvényeinek és rendeleteinek gyűjteményét,<sup>64</sup> az 1918. évi 2. számú csehszlovák törvény pedig a csehszlovák állam legfőbb közigazgatási hivatalait. Ez alatt a minisztériumokat kell érteni, de a minisztérium kifejezés akkoriban sokak számára túlzottan monarchistának és osztrákosnak tűnt. Nemsokára azonban a Csehszlovák Köztársaság is visszatért a megszokott terminológiához.<sup>65</sup>

Még 1918. november 2-án megalkotott a testület két fontos bírósági törvényt: a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságról szóló 1918. évi 3. számú törvényt és a Legfelsőbb Bíróságról szóló 1918. évi 5. számú törvényt. Mindkét bíróság úgy jött létre, hogy az egész csehszlovák állam területére terjedt ki a feladat- és hatásköre. Azaz a jogrendszer továbbélő dualizmusa ellenére nem jött létre két-két felső bírói fórum. Ugyanakkor az említett legfelsőbb bíróságok sok tekintetben átvették a korábbi osztrák működési szabályokat, a bírói kar jelentős részét,<sup>66</sup> és sokáig ha-

<sup>62</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 106.

<sup>63</sup> Zákon č. 1/1918 Sb.z. a n. ze dne 2. listopadu 1918 jimž se upravuje vyhlašování zákonů a nařízení.

<sup>64</sup> A cseh történeti tartományokban egyébként már 1849-től létezett a jogszabályok hivatalos lapban való kihirdetésének gyakorlata. Erre az osztrák birodalmi hagyományra épült az új csehszlovák szabályozás is. A csehszlovák hivatalos közlöny sok tekintetben tehát a korábbi birodalmi közlönyre hasonlított. Erről lásd Králík, Lukáš: Sbírka zákonů a publikace předpisů po roce 1918. *Právník*, Vol. 158. 2019. 3. sz. 308–309. és 312.

<sup>65</sup> Kuklík, Jan: Podíl českých právníků na vzniku samostatného československého státu. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Svazek 1. UK – Nakl. Karolinum, Praha, 2010. 323.

<sup>66</sup> A bírói kar viszont értelemszerűen kiegészült a magyarul is jól tudó szlovák bírakkal, akik nélkülözhetetlenek voltak a szintén sokáig továbbélő

tott rájuk a korábbi bécsi ítélkezési gyakorlat is.<sup>67</sup> Az elfogadási sorrend sem volt véletlen. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságról és a hatásköri konfliktusok rendezéséről szóló törvény ugyanis tulajdonképpen módosította és kiegészítette a dualizmus kori osztrák 1876. évi 36. számú törvényt, amelyet addigra már kétszer módosítottak (1894-ben és 1905-ben).<sup>68</sup> Egyébként a csehszlovák Alkotmánybíróság 1920. évi létrehozása is részben az osztrák közjogi örökség része volt – hasonlóan, mint az azzal párhuzamosan megszületett osztrák köztársasági Alkotmánybíróság.<sup>69</sup> A jogilag 1920-ban létrehozott, de a valóságban csupán 1921-től kezdve működő csehszlovák Alkotmánybíróság<sup>70</sup> megalkotói ismerték az osztrák modellt, de az általuk létrehozott szerv mégiscsak más volt, mint bécsi elődje.<sup>71</sup>

---

magyar jog értelmezése során. Miután a dualizmus kori Magyarországon öntudatos szlovákként csak nehezen lehetett befutni bírói vagy ügyészi karriert, a szlovák tagok döntő része 1918 előtt ügyvédként tevékenykedett. Több éven keresztül a szlovák származású Vladimír Fajnor (1875–1952) volt a Legfelsőbb Bíróság alelnöke, majd elnöke. Az életéről lásd Vozár, Jozef: *Vladimír Fajnor*. Veda, Bratislava, 2017.

<sup>67</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 261.

<sup>68</sup> Mazanec, Michal: *Historie a budova soudu* 2013 Forrás: [www.ns-soud.cz/Historie/art/4?menu=174](http://www.ns-soud.cz/Historie/art/4?menu=174).

<sup>69</sup> Klíma, Karel: *Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě*. 2017. *Právník*, No. 12. 1063.

<sup>70</sup> Részletes történetéről lásd Langášek, Tomáš: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2011., továbbá Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dějiny*. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o. 2008. 248. és Osterkamp, Jana: *Ústavní soud v meziválečném Československu 1920–1939. Bezmocní bohové v ústavním nebi*. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Svazek 1. Praha, UK – Nakl. Karolinum, 2010. 387–388.

<sup>71</sup> Az alkotmánybíróság történetéről lásd részletesebben Halász Iván: Az „adventi bíróság” „pünkösdi bíráskodása.” Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai. *Közjogi Szemle*, 2019. 1. szám. 36–46.

### III.2. A jogegységesítés kérdése

Az új állam legelső, a régi jog recepciójával foglalkozó törvénye hosszú évekre konzerválta az új állam részleges jogi dualizmusát. Sőt pontosabban szólva trializmusát, mert az 1920. évi 76. számú törvény inkorporálta a Hlučínsko nevű vidéket is, amely korábban a második Német Birodalom részét képezte. Ott természetesen annak idején a német birodalmi jog volt hatályban. Miután kis kiterjedésű területről volt szó, amelynek jogi integrációját döntően a kormány rendeleteivel oldották meg, a jogi trializmus nem okozott különösebb nehézséget.

A köztudatban inkább az osztrák (cseh) és a magyar (szlovákiai és kárpátaljai) jogi dualizmus maradt meg problémaként.<sup>72</sup> Az unifikációs, azaz jogegységesítési folyamat főleg e két jogrendszer összehangolására, majd új, egységes szabályozással való felváltására koncentrált. Bár a jogegységesítés az új állam sürgősnek ítélt feladatai közé tartozott, amelynek megoldására egy külön jogegységesítési minisztérium is létrejött, az igazi áttörés ezen a területen a két világháború közötti időszakban még nem következett be. Ekkor tehát nem került sor egyetlen fontos nagy jogi kódex elfogadására sem a büntető-, sem a polgári anyagi vagy eljárási jog területén. A helyzet hasonló volt a kereskedelmi jog vonatkozásában is. A törvényhozás egyébként 1937-ben állt a legközelebb a feladat megoldásához, de a közeledő háborús veszély miatt már nem sikerült igazán előrelépni. Az egységes csehszlovák kódexek ezeken a területeken emiatt csak a kommunista hatalomátvétel után születtek meg az úgynevezett jogi kétéves terv keretében (1948–1950). Az 1950-es évektől a jogi dualizmus már csak a munkajog területén létezett, de 1965-ben megszületett az első csehszlovák egységes munkatörvénykönyv is.<sup>73</sup>

A nagy területek egységes unifikációjának elmaradása nem jelentette azt, hogy semmilyen előrelépés ne történt volna. Par-

<sup>72</sup> Vojáček, Ladislav – Kolářík, Jozef – Gábríš, Tomáš: *Československé právní dějiny*. Eurokódex, Bratislava, 2013. 31–32.

<sup>73</sup> Uo. 35.

ciális egységesítésre azért sor került a büntetőjog (fiatalkorúak igazságszolgáltatása, állami börtönügy, a halálbüntetés és az életfogytiglani szabadságvesztés büntetések kiszabása, a köztársaság védelme stb.) és a családjog egyes területein (a felnőtt korhatár leszállítása, az örökbefogadás szabályai, a házassági jog egyes vonatkozásai). Unifikáció ment végbe a szerzői jogot és a kiadói szerződéseket illetően is.<sup>74</sup>

Sajátos helyzet alakult ki a közjog területén. Az első Csehszlovák Köztársaság rendelkezett egységes alkotmánnyal, választási szabályokkal, igazságszolgáltatási szerkezettel, nyelvjoggal és részben egységes közigazgatással is. Az állam és az egyház kapcsolatának területén ugyanakkor megmaradt a jogi dualizmus. A magyar korban elfogadott 1895. évi XLIII. törvénycikk például 1918 után is szabályozta a vallásszabadságnak, valamint az állam és az egyház viszonyának kérdését, a csehszlovák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság pedig e törvény alapján bírálta el a Szlovákiában és Kárpátalján felmerült vitás ügyeket. Sőt, a csehszlovák Nemzetgyűlés 1925-ben elfogadott 96. számú törvénye éppen ezt a jogi normát módosította. A recepció révén az 1914. évi XIV. sajtótörvény is a csehszlovák jogrend részévé vált. Az egyes rendelkezéseit aztán fokozatosan hatályon kívül helyezték vagy módosították. Itt érdemes megjegyezni, hogy Zdeněk Peška pozsonyi cseh professzor 1935-ben egy könyvben közzétette a csehszlovák alkotmányt és az azzal összefüggő törvényeket, amelyek között több helyen szerepeltek kiegészítésként vagy háttérként az 1918 előtt született osztrák és magyar jogszabályok.<sup>75</sup>

A jogi unifikáció és a régi magyarországi jog alkalmazása területén érdekes helyzet alakult ki a gyülekezési jog kapcsán. Kárpátalján és Szlovákiában ugyanis a recepciónak köszönhe-

<sup>74</sup> Uo. 33–34.

<sup>75</sup> Peška, Zdeněk: Československá ústava a zákony s ní souvislé. Československý Kompas, Praha, 1935. Ilyen jogszabály volt például az ausztriai 1870. évi törvény a levéltitokról, az 1862-ben elfogadott és többször módosított ausztriai sajtótörvény, továbbá a magyarországi egyesületi és gyülekezési kérdéskört szabályozó 1873. és 1875. évi rendelet stb.

tően ezt a kérdést az 1508/1875 B. M. rendelet szabályozta, azaz erre nézve itt nem létezett törvényi szintű rendelkezés. Közben az 1920. évi alkotmány a 113. cikk 3. bekezdésében kimondta, hogy a gyülekezési jogot csak törvénnyel lehet korlátozni. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság viszont 1924-ben konstataulta, hogy Kárpátalján azt a régi magyar rendeletek alapján is meg lehet tenni. 1926-ban ezt az értelmezést egy konkrét ügyben kiterjesztette Szlovákiára is.<sup>76</sup> Valóban szokatlan, hogy a rendőrség a rendelet alapján olyan tevékenységet szankcionálhatott, amelyet az alkotmány értelmében csak törvénnyel lehetett korlátozni. Ugyanakkor valószínű, hogy komoly jogalkalmazási gyakorlati gondokat okozott volna, ha az eljáró szerveknek csak a nagyon kusza alkotmányos rendelkezésekre kellett volna támaszkodniuk.<sup>77</sup>

Olyan szakításra a régi és az új jog között, mint amilyen az orosz bolsevik forradalom után következett be, Csehszlovákia területén soha nem került sor. Sok alapvető jelentőségű jogi norma a különböző előjelű rendszereken átvélő módon érvényesült, legyen szó a demokratikus köztársaságról, a németek által megszállt protektorátusról, az államszocialista időszakról vagy ismét a demokráciáról. Az egyes rendszerváltásoknál (1939, 1945, 1948, 1989/1990) természetesen tisztázni kellett a feltétlenül hatályon kívül helyezendő normákat, de a folytonosság sokkal nagyobb volt, mint amilyennek sokszor tűnik. Ebből adódóan néha egészen paradox helyzetek alakultak ki. Az 1930-as években alig létező alkotmánybíróság például éppen 1938-ban aktivizálódott, és utolsó ülését már a Cseh–Morva Protektorátus idején tartotta meg. Akkor egy érzékeny ügyet még mindig az 1920. évi alkotmány alapján bírált el, mintha meg sem történt

<sup>76</sup> A konkrét ügyben arról volt szó, hogy lehet-e valakit azért szankcionálni, mert részt vett egy meg nem engedett tüntetésen.

<sup>77</sup> Šejvl, Michal: Když se práva berou vlašně: Přímá aplikace katalogu základních práv z Ústavní listiny v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. *Právník*, 2020. 2. sz. 111. Az idézett cseh szerző a tanulmányában több, hasonlóan problematikus jogesetet mutatott be.

volna a megszállás.<sup>78</sup> Ebben a szívósságban az állami működés inerciós (tehetetlenségi) ereje, a gyakorlati élet szükségszerűségei és néha a legitimációs szempontok is szerepet játszottak.

Az unifikáció tehát számos tartós jogi problémát vetett fel, és nem mindegyik területen tudott azonos eredményeket produkálni – ez főleg az egyes országrészek eltérő előzetes helyzetével függött össze. Jellemző példa erre az átmeneti időszak az 1920. évi nyelvtörvény elfogadása előtti helyzet (1918–1920). Az új állam számára kulcsfontosságúnak számító hivatali nyelvhasználat kérdése ugyanis egészen eltérően alakult a cseh tartományokban, Szlovákiában és Kárpátalján.

Csehországban, Morvaországban és Sziléziában a recepciós törvény révén a korábbi osztrák nyelvhasználati szabályok maradtak érvényben,<sup>79</sup> de teljesen megváltozott politikai és hatalmi körülmények között. Figyelembe akarták ugyanis venni egy olyan új állam létrejöttét, amely nemzetállamként definiálta magát. Az 1867. évi 142. törvény 19. cikke az egyes ausztriai nemzetek, nemzetiségek egyenjogúságát mondta ki, amely egyaránt vonatkozott iskolákra, bíróságokra és hivatalokra. Ezt az egyszerű megfogalmazást azonban a különböző nemzeti mozgalmak eltérően értelmezték. Főleg „a tartományban megszokott nyelv” kifejezés okozott dilemmákat. A német politikusok értelmezése szerint a német nyelv a cseh tartományok egész területén megszokottnak és elterjedtnek tekinthető, miközben a cseh nyelvet csupán a cseh többséggel rendelkező területeken akarták ugyanilyen státusban

<sup>78</sup> Erről a témáról lásd Halász Iván: Az adventi bíróság pünkösdi bíráskodása. Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai (1920–1939). *Közjogi Szemle*, 12. évf. 2019. 1. szám, 36–46.

<sup>79</sup> Ausztriában az 1867. évi 142. számú alaptörvény 19. cikke rendezte a nyelvhasználat kérdését. A jogszabály elviekben a nyelvi egyenjogúság platformján állt, de sok volt körülötte a vita. A német nyelv mint az általános belső hivatali nyelv a mindennapi gyakorlatban előnyöket élvezett a cseh nyelvvel szemben. A részletes végrehajtási normák hiánya is problémát okozott ebben az érzékeny kérdésben. Továbbá eltérő volt a helyzet az államigazgatás és az önkormányzat területén. Petráš, René: *Menšiny v mezinárodním Československu*. UK – Nakl. Karolinum, Praha, 2009. 306–307.

elismerni. A következő problémát a belső és a külső hivatali nyelv megkülönböztetése okozta. Belső ügyintézési és kapcsolattartási nyelvként ugyanis 1918 előtt főleg a német funkcionált, de az önkormányzati testületek maguk dönthettek az általuk használt nyelvről. A beadványokat a tartományban megszokott, illetve használatos minden nyelven kötelesek voltak elfogadni.<sup>80</sup>

A csehszlovák állam megalakulása után elvileg e nagyvonalú és viszonylag jóindulatú szabályozás maradt érvényben. Gyorsan meg kellett viszont oldani a belső hivatali nyelv kérdését. A csehszlovák minisztertanács tehát már 1918. november 22-én úgy határozott, hogy „minden autonóm hivatalnak annak nyelvén kell válaszolni a kérdéseire, az állami hivataloknak azonban csak csehül”.<sup>81</sup> A kisebbségi lakosság szempontjából fontosabb külső hivatali nyelv szabályainak értelmezésével az éppen megalakult csehszlovák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság foglalkozott, amely 1919. március 19-én elfogadott határozatában kimondta: Csehszlovákia nemzetállami jellegéből logikusan következik, hogy a cseh (szlovák) lesz az a nyelv, amelyen az állam és szervei meg fognak akaratilag nyilvánulni és érvényesíteni a jogot. A nemzetállami jelleget főleg az új állam legelső törvényéből, az 1918. évi 11. számú törvényből vezették le. A más népcsoportok tagjai pedig nem kérhetnek többet az új államtól, csak azt, hogy élhesse nek saját nemzeti életet, és használhassanak saját nemzeti nyelvet, mégpedig addig, ameddig ezeket az otthonul szolgáló állam anélkül tudja nyújtani számukra, hogy elveszítené saját nemzeti jellegét. A határozat ezt követően az 1867. évi osztrák szabályokra hivatkozva megállapította, hogy a nemzeti kisebbségi státust élvező népcsoportok tagjai azokban a bírósági eljárásokban, ahol szóba jöhetnek nemzeti kisebbségként, minden hivatalnál és szervnél saját nyelvükön érvényesíthetik jogaikat.<sup>82</sup> A bíróság plénuma

<sup>80</sup> Uo. 306.

<sup>81</sup> Uo. 308.

<sup>82</sup> A határozat szövege megtalálható Harna, Josef – Šebek, Jan (szerk.): *Státní politika vůči německé menšině v letech 1918–1920*. Edice pramenů, HÚ AV ČR, Praha, 2002.

azonban nagyon leszűkítően értelmezte a kisebbségi státus megadását, amelyet csak ott volt hajlandó elismerni, ahol az érintett népcsoport legalább az összlakosság felét tette ki. Ez jóval szigorúbb volt a korábbi osztrák és a későbbi (1920 utáni) csehszlovák szabályozásnál.<sup>83</sup> Szerencsére a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság határozata csak az államigazgatási szervekre vonatkozott, az önkormányzati szervekre nem.<sup>84</sup>

Az 1920. évi 122. számú nyelvtörvény nemzetiségi szempontból humánusabb lett az eredeti (azaz 1919. évi) jogi állapotokhoz képest, mert a nemzetiségi nyelvet azokban a bírósági eljárásokban lehetett használni az ügyfelekkel való kapcsolattartásban, ahol a nemzetiségi lakosság részaránya elérte az összlakosság 20%-át.<sup>85</sup>

A hivatalos szlovák nyelv bevezetése során nem lehetett támaszkodni a korábbi magyarországi törvények recepciójára és azok újraértelmezésére. Az 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúságról ugyanis az 1. cikkelyben a magyart jelölte meg államnyelvként. Igaz, a későbbi paragrafusok kitértek a nemzetiségek nyelvi jogaira is, de az nem változtatott a magyar primátusán. Emiatt a Szlovákiában foganatosítandó rendkívüli átmeneti rendelkezések bevezetéséről szóló 1918. évi 64. számú törvény már a 3. cikkelyben kimondta, hogy Szlovákiában szlovákul kell intézni a hivatali ügyeket. A többi nyelvről pedig egy későbbi törvénynek kellett volna rendelkeznie, amely azonban 1920 februárjáig nem született meg. Más kérdés, hogy az 1918. évi 64. törvény nyelvi rendelkezései minden jel szerint nem nagyon érvényesültek a gyakorlatban.<sup>86</sup> Ebben nem annyira a politikai akarát hiánya, hanem inkább a nagyon kusza és zavaros közállapotok játszották a meghatározó szerepet.<sup>87</sup> A szlovákul jól

<sup>83</sup> Petráš, René: cit. op. 308–309.

<sup>84</sup> Uo. 309–310.

<sup>85</sup> Uo. 310–314.

<sup>86</sup> Hausmann, Jan: Jazykový zákon a praxe soudů na Slovensku. *Právní obzor*, 1920. 3. évf. 1. szám, 102.

<sup>87</sup> Petráš, René: cit. op. 309. 1034. lábj.

tudó hivatalnokok és a szlovák jogi terminológia kialakulatlansága is problémát jelentett. A fentiek tükrében tehát nem meglepő, hogy az egységes (országos) nyelvhasználati törvény elfogadása az új állam legfőbb prioritásai közé tartozott.

### III.3. A közigazgatás és a közzszolgálat egységesítése

Az első Csehszlovák Köztársaság létezésének első éveiben hasonló problémák jelentkeztek a közigazgatás és annak személyi állománya egységes elvek mentén történő kiépítése terén is. A cseh országrészekben az új állam nagyjából átvette a korábbi korszak intézményeit és annak hivatalnokait is. Ez még a rendőrség állományára is vonatkozott. Az új állam nemcsak a helyi hivatalnokokat tartotta meg, hanem a bécsi központi hivatalokból visszatérő cseheket is.<sup>88</sup> Ez a magatartás és pragmatizmus nagyban megkönnyítette a csehszlovák államépítést a cseh országrészekben. A könnyű átállás társadalmi hátteréül az szolgált, hogy a Habsburg Monarchia nyugati részében a hatalom nem próbált meg kiépíteni német nemzetállamot. Ezért ott a köztisztviselőktől nem a német nemzettel és nyelvvel való azonosulást várták el, hanem megelégedtek az uralkodóházhoz és az államhoz való lojalitással.

Teljesen más volt a helyzet a magyar nemzetállamiság megteremtésén fáradozó dualizmus kori Magyarországon, ahol a közszférában dolgozóktól elvárták legalább a külsőséges, de inkább őszinte elmagyarosodást. Az akkori állameszmével való azonosulás tehát nem bizonyult elegendőnek. A konkrét elvárások koronként és szféránként változtak, de az asszimilációs nyomás főleg a dualizmus utolsó évtizedeiben volt erős. Ez a tény komolyan meghatározta az 1918 utáni szlovákiai helyzetet.

Szlovákiában az új állam nevében először a Szlovák Nemzeti Tanács próbálta meg átvenni az igazgatási hatalmat, de nem járt

<sup>88</sup> Broklová, Eva: *Antonín Švehla. Tvůrce politického systému*. Academia, Praha, 2017. 116–118.

nagy sikerrel. Nemsokára Prága is lépett, és létrehozott egy külön minisztériumot, amely Szlovákia ügyeivel foglalkozott. Vezetésével Vavro Šrobár orvost bízták meg. Ő volt egyébként az egyetlen szlovák politikus, aki 1918. október 28-án részt vett a prágai hatalomátvételben. Ezzel tulajdonképpen örökre összekötötte sorsát a csehszlovák állam gondolatával. A csehszlovák államiság platformján álló szlovák politikusok jelentős része akkoriban – a helyi erőviszonyokra való tekintettel – inkább az ideiglenes katonai diktatúrában vagy legalább a katonai igazgatás bevezetésében gondolkodott.<sup>89</sup>

A minisztérium 1918 végén még Zsolnán működött, majd 1919 elején végleg az akkor meglehetősen ellenséges hangulatú Pozsonyba költözött. Šrobár a munkájában alapvetően az 1918 előtt is szlovákként ismert (azaz „nemzethűnek” tartott) ügyvédekre támaszkodott. Részben ebből a körből, részben pedig az éppen hazatérő műveltebb csehszlovák légiósokból kerültek ki az új ispánok,<sup>90</sup> akiknek a működési területe még a régi magyarországi megyehatárokhoz kötődött.<sup>91</sup>

Az ispánok a korábbi magyar főispánok, alispánok és kormánymegbízottak hatásköreit összpontosították a kezükben. Alattuk a szolgabírók működtek, akiket eredetileg rövid ideig járási népbiztosoknak neveztek ki. Az őket irányító minisztériumot csak ideiglenes szervként hozták létre; ez a 14 referatúra révén majdnem az összes központi minisztérium feladat- és hatásköreit gyakorolta. 1918 és 1927 között létezett és ez idő alatt négy miniszter vezette.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Petráš, René: cit. op. 207.

<sup>90</sup> Egy ideig például ispánként működött két korábbi realista író, Janko Jesenský és Jozef Gregor Tajovský is. Mindketten oroszországi hadifogoly- és légiós múlttal rendelkeztek.

<sup>91</sup> Azokat délen nyilván több helyen módosította a kialakulóban lévő csehszlovák–magyar határvonal.

<sup>92</sup> Schelle, Karel: *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Eurolex Bohemia, Praha, 2002. 208–209.

A szlovákiai ispánokat a Szlovákiáért felelős teljhatalmú miniszter saját belátása szerint nevezte ki, de az államigazgatás többi dolgozóját már együtt kellett kiválasztania a központi (azaz prágai) minisztériumokkal való egyetértésben.<sup>93</sup> Szlovákiában 1919-ben nagyon kevés olyan képzett és gyakorlott helyi tisztviselő volt, aki tudott és akart volna dolgozni az új állam közigazgatásában. Az is igaz azonban, hogy ez az állam sem törekedett különösebben arra, hogy átvegye a megbízhatatlannak tartott régi magyarországi hivatalnokokat.

A csehszlovák minisztertanács által 1919. február 28-án elfogadott szabályok szerint a következőképpen jártak el az egykori magyarországi hivatalnokokkal szemben: 1. Az új állam szolgálatába nem kellett átvenni azokat, akik azt eleve elutasítottak. 2. Azokat sem kellett átvenni, akik ugyan mutattak erre némi hajlandóságot, de részt vettek a februári általános sztrájkban vagy nem voltak megbízhatók. Velük szemben óvatosabban kellett eljárni – azaz először szabadságra kellett küldeni őket, aztán nyugdíjazni. 3. A politikailag megbízható hivatalnokokat át lehetett ugyan venni, de egy éven belül meg kellett tanulniuk szlovákul. Kivételesen egy évvel lehetett meghosszabbítani ezt a határidőt.<sup>94</sup>

E politika és a helyi szlovák nyelvű közigazgatási káderhiány miatt 1919-ben elindult a cseh hivatalnokok és közalkalmazottak beáramlása szlovák területekre. Ez ugyan később komoly feszültségeket okozott a cseh–szlovák viszonyban, de az 1920-as évek elején fontos szerepet játszott a (cseh)szlovák hivatalos nyelv elterjesztésében.<sup>95</sup> Ez a csoport objektív módon erősítette

<sup>93</sup> Krajčovičová, Natália: K otázke personálneho obsadzovania orgánov štátnej a verejnej správy na Slovensku v prvých rokoch po vzniku ČSR. *Historický časopis*, 44, 1996, 4. szám, 612.

<sup>94</sup> Uo. 613–614.

<sup>95</sup> Krajčovičová, Natália: Českí zamestnanci v štátnych službách na Slovensku v prvých rokoch po vzniku Československa. In: Valenta, Jaroslav: *Československo 1918–1938: osudy demokracie ve střední Evropě*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Díl 1. Historický ústav AV ČR, Praha, 1999. 180–181.

a csehszlovák szellemiség és a szlovák hivatali nyelv meggyökerezését a közszolgálatban. Ezen a területen azonban még számos teendő akadt.

### III.4. A szlovák jogi infrastruktúra és terminológia megteremtése

A szlovák jogi nyelv 1918-ben még siralmas állapotban volt – ez a szlovákoknak a dualizmus kori Magyarországon belüli kedvezőtlen helyzetével függött össze. A szlovákok a leginkább alulreprezentált nemzetiségek közé tartoztak a jogászok között; ezt főleg az intenzív értelmiségi és középosztálybeli asszimiláció okozta. Mindez annak ellenére alakult így, hogy az északi vármegyék a viszonylag urbanizált és fejlett régiók közé tartoztak, és a dzsentri hagyományok is erősek voltak a térségben.

Az anyanyelvre vonatkozó statisztikai adatok ijesztőnek bizonyultak a szlovákok számára. Az 1910. évi népszámlálási eredmények értelmében a 2646 bíró közül mindössze egy volt szlovák anyanyelvű. A 6743 ügyvéd közül csak 92 fő határozta meg önmagát szlovák anyanyelvűként. A 4364 ügyvédjelölt és bojtár közül pedig mindössze 43 volt szlovák. A 300 királyi jegyző közül egy vallotta magát szlováknak.<sup>96</sup>

Különösen a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban alkalmazott szlovák öntudatú jogászok száma tűnik nagyon alacsonynak. A szlovák származású emberek létszáma ezekben a szakmákban valószínűleg magasabb volt, inkább annak lehetett befolyásoló ereje, hogy a századforduló körül kialakult társadalmi és politikai légkörben a pánszlávizmus vádjában megjelenő kellemetlenségek elkerülése érdekében bizonyos szférákban nem bizonyult célszerűnek túlzottan exponálni a szlovák nemzeti politikával való azonosulást.<sup>97</sup> A pánszláv alatt ugyanis a korabeli magyar politika nemcsak

<sup>96</sup> Smutná štatistika. *Právny obzor*, 1918. 4. szám, 100–101.

<sup>97</sup> A 19. század első felében egyébként könnyebb volt a helyzet, igaz, a nemzetállamiság gondolata akkoriban csak ébredezett. Jogász végzett-

az oroszbarát politikusokat értette, hanem sokszor a nemzetiségi jogi követeléseket, netán a nemzetiségi autonómia kérdését felvető értelmiségieket is. A hatalom a „nemzetiségi túlzókkal” vagy „föderalistákkal” szemben jobban preferálta az integrált és a magukat nem a nemzeti politikai alapon definiáló „jóravaló” (értsd: nemzetileg apolitikus) „tótokat”.

A budapesti központi kormányzatnak egyébként volt egy szűk rétege, amelynek tagjait főleg a szlovák nyelv ismerete miatt alkalmazták a minisztériumokban, többnyire a fordítóosztályokon, a nemzetiségi referatúrákon vagy a kormány által pénzelt szlovák nyelvű lapoknál. Ezt a többségében szlovák származású csoportot a kortársak gyakran „hivatalos tótoknak” nevezték. Közéjük tartozott például Samuel Czambel neves szlovák nyelvész, aki egy időben a miniszterelnöki hivatal fordítóosztályát vezette, vagy a Horthy-korszak fő szlovákügyi referense, Adolf Pechány. E csoport tagjai azonban rendszerint megfelelő távolságot tartottak a szlovák közélettől, és legfeljebb egyházi vonalon voltak aktívak. Az egyházi autonómia nagyobb mozgásteret biztosított számukra. A szlovák identitás túlzottan nyílt közéleti vállalása ugyanis szembement az akkori magyar nemzetállami törekvésekkel. A régi hungarus identitás hangsúlyozása többnyire már nem volt elég. A dualizmus kori magyar–szlovák viszonylatban végül emiatt nem alakult ki az a fajta magatartás, valamint hivatalnoki réteg, amelyet a témát cseh viszonylatban kutató Jiří Kořalka „szupranacionális osztrákságnak” nevezett. Sok 19. századi cseh hivatalnokot és egyetemi értelmiségit ugyanis ez az attitűd jellemzett.<sup>98</sup>

---

ségű szlovák irodalmárok közül akkoriban Pest-Budán működött például Martin Hamuljak helytartótanácsi hivatalnok, valamint Anton Ottmayer, aki a pesti egyetem professzora, majd dékánja volt. Mindketten aktívan tevékenykedtek a szlovák nyelv és irodalom kedvelőinek társaságában, Ottmayer pedig biedermeier hangulatú csehszlovák nyelvű prózát is írt. Lásd Mikula, Valér a kol: *Slovník slovenských spisovateľov*. Kalligram – ÚSL SAV, Bratislava, 2005. 188., 423–424.

<sup>98</sup> Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě 1815–1914*. Argo, Praha, 1996. 19–29.

A dualizmus kori szlovák identitás helyzete nem volt egyszerű.<sup>99</sup> A korabeli többségi és kisebbségi publicisztika ugyanis általában két csoportra osztotta az embereket – egyrészt a nemzethű öntudatos szlovákokra (őket 1918 után a „fordulat előtti szlovákoknak” hívták), másrészt a szlovák renegátokra, illetve *maďarónokra*, akik aktívan szembefordultak a saját gyökereikkel, és néha még az anyanyelvüket is megtagadták. A téma még a szépirodalomban is megjelent.<sup>100</sup>

A két markáns csoport között viszont az identitások széles skálája létezett, amelyet a regionális, felekezeti, élethelyzetbeli és foglalkozásbeli sajátosságokon kívül sok szempont befolyásolhatott. Az egyik ilyen csoportot az úgynevezett lojális szlovákok képviselték, akik ugyan nem exponálták szlovák származásukat, de nem is tagadták meg azt. Közéjük tartozott például Ján Nepomuk Bobula építész, várospolitikus és parlamenti képviselő, vagy Daniel Bachát evangélikus püspök és fővárosi törvényhatósági bizottsági tag. Az egyházi vagy vállalkozói pályán mozgó személyek helyzete nyilván könnyebb volt, mint a politikában, a közigazgatásban vagy az igazságszolgáltatásban érvényesülő embereké. A Budapesten működő horvát és részben szerb származású bírák és ügyészek helyzete különbözött, mert az autonóm Horvátország teljesen más jogállással rendelkezett, ahogyan a fővárosi nagypolgárság egy részét alkotó szerbek is, mint a gyors ütemben asszimilálódó és mindenfajta autonómiát nélkülöző szlovákok. Még az erdélyi románok helyzete is jobbnak bizonyult ebben a tekintetben.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Erről a kérdésről lásd részletesen Halász, Ivan: *Uhorsko a podoby slovenskej identity v dlhom 19. storočí*. Kalligram, Bratislava, 2011.

<sup>100</sup> Kiss Gy. Csaba: „Národovci” a „panszlávi” v oblasti Horného Uhorska v románoch Kálmána Mikszátha a Svetozára Hurbana Vajanského. *Slovenská literatúra*, 52, 2005. 4–5. szám, 369.

<sup>101</sup> A helyzet nem is a fővárosban volt legrosszabb, hanem inkább a nemzetiségi vidékeken, ahol a „hazafiak” és a „pánszlávok” szembenállása sokkal erőteljesebben jelentkezett. Jellemző példát szolgáltat erre Ladislav Nádaši Jégé szlovák realista író esete, aki az alsókubinyi polgármester és helyi ügyvéd fiaként Prágában tanult. Miután hazatérése után 1902 és

A deklaráltan nemzeti érzelmű szlovákoknak a bírósági rendszeren belül elfoglalt helyzetére továbbá jellemző volt, hogy gyakran nem a saját nemzetiségi vidékükön helyezkedtek el. Augustín Ráth, a pozsonyi Comenius Egyetem második (szlovákként viszont első) rektora például a Monarchia idején nem a szlovákok lakta északi területeken lett bíró, hanem Újvidéken. Szentmiklósi Kajuch Márton, aki nemcsak lipcsei földije volt, hanem a pesti egyetemen a római jog professzora is, megpróbálta rábeszélni őt az egyetemi karrierre, Ráth azonban tartott attól, hogy ez a lépés asszimilációs elvárásokat is fog ébresztetni vele szemben. Az erősen szlovák érzelmű fiatal jogászokhoz hasonlóan emiatt ő is eredetileg inkább az ügyvédi pályát választotta.<sup>102</sup>

A 19. századi szlovák nemzeti mozgalom egyébként tisztában volt azzal, hogy a szlovák nyelv gyenge hivatali helyzete és még inkább a saját jogászképzés hiánya milyen negatívan hat a helyzetükre. Emiatt már a szlovák autonomista program alapját képező 1861. évi turócszentmártoni memorandumban is egy külön szlovák nyelvű jogakadémiát követeltek, lehetőleg beszercebányai székhellyel.<sup>103</sup> Azt megelőzően néhányan abban re-

---

1918 között hatóságilag kinevezett járási orvos lett, nem exponálta szlovák nyelvű irodalmi műveit. Azok többsége ezért a pályafutása elején és végén jelent meg, amikor már nem volt magyar állami tisztviselő. Róla lásd Mikula, Valér a kol: *Slovník slovenských spisovateľov*. Kalligram – ÚSL SAV, Bratislava, 2005. 254–256.

<sup>102</sup> Vozár, Jozef: *Augustín Ráth*. Prvý slovenský rektor Univerzity Komenského. Veda, Bratislava, 2018. 15. Ráth az 1906-os országgyűlési választásokon is indult, de szlovák programja nem juttatta őt be a budapesti törvényhozásba. 1914-ben végül a bírói karrier mellett döntött, és a már említett Újvidéken nyert kinevezést. A háború alatt kitüntetett katonai bíróként tevékenykedett, de valószínűleg nem vesztette el a helyi szerbek szimpátiáját sem, mert az első világháború utáni hónapokban a belgrádi igazságügyi minisztériumban dolgozott a kodifikációs osztályon. Itt is kitüntetést kapott, de nemsokára mégiscsak a hazatérés és a csehszlovákiai egyetemi karrier mellett döntött. Uo. 66–73.

<sup>103</sup> Vasilová, Darina: *Prešovské kolégium Potiského dištriktu evanjelickej cirkvi a. v. (1850–1918)*. Univerzum, Prešov, 2008. 380.

ménykedtek, hogy a pozsonyi királyi jogakadémia betöltheti ezt a szerepet, ahol az 1850-es években több cseh és morva professzor is tanított. František Petruška például az osztrák polgári jogot nemcsak németül, hanem szláv nyelven is előadta, és vizsgáztatott is így.<sup>104</sup> A magyar nyelvre való áttérés és a magyarul rendszerint nem beszélő cseh és német professzorok távozása után ezek a remények szertefoszlottak.

A szlovák jogi infrastruktúra gyors kiépítése közvetlenül az első világháborús összeomlás előtt kezdődött el, amikor már sejteni lehetett a nagy változásokat. Emil Stodola ügyvéd akkor alapította meg Budapesten a *Právny obzor (Jogi Szemle)* című lapot, amely a mai napig megjelenik, most már akadémiai folyóiratként. Egyik legfőbb célja a szlovák jogi terminológia gyors megteremtése volt. A gyakorló ügyvéd Stodola, aki nemzeti érdemei ellenére idős korában nem akart már politikai pályára lépni, az önálló szlovák ügyvédi kamara és a jogászegylet (*Právnická jednota*) létrehozásánál is bábáskodott.

A legfontosabb esemény mégiscsak a pozsonyi székhelyű és „csehszlovák” tanítási nyelvű Comenius Egyetem létrehozása volt 1919-ben, hiszen ott az alapítástól kezdve jogi kar is működött. Igaz, a két világháború közötti évtizedekben itt még többnyire cseh professzorok tanítottak, akiket főleg az 1930-as években kezdtek kiegészíteni, illetve felváltani fiatalabb szlovák kollégák.

A szlovák jogi terminológia kialakítása során meg kellett teremteni a cseh és a korábbi magyar terminológia közötti összhangot, valamint meg kellett találni a megfelelő szlovák kifejezéseket. Ezt a munkát csak magyarul jól beszélő szlovák jogászok végezheték. Többnyire ökdolgoztak aprágaiszékhelyű berendezéskációs minisztériumban is, amelyet mindig szlovák politikus vezetett. A minisztérium munkája részben fordítások készítéséből állt, mert az új állam két tartományában olyan jog volt hatályban, amelynek nagyobb része nem állt rendelkezésre az állam

<sup>104</sup> Varga Sándor: A pozsonyi jogakadémia az abszolutizmus és a dualizmus korában (1850–1914). In: *Jogtörténeti tanulmányok*. KJK, Budapest, 1974. 242.

nyelvén. A szlovák és a kárpátaljai országrészben működő cseh bírák munkája emiatt komoly akadályokba ütközött. Ez igaz volt más jogász szakmák esetében is. A közjegyzők például sokáig az egyik trencsényi kollégájuk által privát módon lefordított magyar hagyatéki eljárási törvény szövegét használták.<sup>105</sup> A pozsonyi jogi karon pedig a polgári jogot még hosszú ideig Szladits Károly könyvének a tanári kommentárokkal és csehszlovák legfelsőbb bírósági határozatokkal kiegészített változatából tanították.

A Szlovákiában működő cseh jogászok száma nem volt csekély, mert a „fordulat előtti” öntudatos szlovák ügyvédek közül sokan a politikai vagy a felső szintű közigazgatási pályát választották. Azok pedig, akik az igazságszolgáltatásban helyezkedtek el, inkább az elvi döntésekkel és jogértelmezéssel foglalkozó legfelsőbb szintű bíróságokon váltak szükségessé. Vladimír Fajnor az 1930-as években így lett a csehszlovák Legfelsőbb Bíróság elnöke vagy Adolf Vladimír Záturecký rövid időre az alkotmánybíróság tagja. Mindketten korábban aktívan foglalkoztak a szlovák jogi terminológia megteremtésével és a jogegységesítés elősegítésével.<sup>106</sup>

A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságon Milan Radlinský vitte a szlovák ügyeket, aki Árva megyéből származott, de „pánszlávizmusa” miatt kizárták az összes magyarországi oktatási intézményből. A középiskolát emiatt már Csehországban végezte, majd Bécsben, Prágában és Zágrábban tanult jogot. A Monarchia idején ügyvéd volt Pilsenben, a világháború alatt hadbíró Montenegróban, visszatérése után pedig az igazságszolgáltatásban helyezkedett el, ahol hivatalosan is megbízták a szlovák ügyekkel.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Az 1894. évi XVI. törvénycikket Michal Slávik közjegyző fordította le 1920-ban. Lásd Mikl, Marian: *Vývoj inštitúcie notárstva na území dnešného Slovenska v období rokov 1874 až 1993*. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Leges, Praha, 2017. 144. 23. láb.

<sup>106</sup> Vozár, Jozef: *Významní slovenskí právnicki z Liptova*. Veda, Bratislava, 2016. 89–115.

<sup>107</sup> Navrátil, Michal: *Almanach československých právníků*. VI. nákladem, Praha, 1930, 365.

### III.5. A szlovákiai magyar nyelvű oktatási intézmények elsorvasztása

A szlovák jogi infrastruktúra kiépítése viszont együtt járt a magyar nyelvű jogász kamarai, önkormányzati és oktatási intézmények elsorvasztásával. Az új hatalom ugyanis azt hitte, hogy azok léte lassítani fogja majd Szlovákia jogi (cseh)szlovákosítását. A korabeli adatok szerint Szlovákiában és Kárpátalján emiatt csak a közjegyzők 6%-a maradt a helyén, 10%-ot pedig áthelyeztek. A közjegyzők 84%-a viszont lemondásra kényszerült vagy leváltották.<sup>108</sup> Ez a politikai törekvés állt a szlovákiai ügyvédi kamarák önkormányzatiságának részleges felszámolása és a közjegyzői kamarák teljes hiánya mögött. Ezekben ugyanis eleinte még érvényesült a magyar nyelvű, kultúrájú és mentalitású tagok túlsúlya.

Mindez természetesen kihatott a jogászképzés intézményeire is. Az 1918 utáni Szlovákia területén összesen három olyan oktatási intézmény létezett, ahol magyarul lehetett jogot tanulni. Ezek közül leghamarabb az Eperjesi Jogakadémia szűnt meg, ahol egyébként korábban sok neves szlovák jogász is tanult. Eperjes volt a korabeli evangélikus művelődés egyik bástyája, és az evangélikus vallás fontos szerepet játszott a szlovák nemzeti mozgalomban is. Ezért némileg meglepő, hogy a berendezkedő csehszlovák állam, amelyet a helyszínen többnyire evangélikus vallású szlovák értelmiségiek képviseltek, milyen határozottan bánt el a nagy múltú intézménnyel. Ez nemcsak a jogakadémiára vonatkozott, hanem a teológiára is. Az evangélikus lelkészképzés fő helyszíne ugyanis hamar Pozsony lett.

Ebben a határozottságban valószínűleg több tényező játszott közre. Eperjesnek a nemzeti érzelmű szlovákok körében a 20. század elején már nem volt túl jó hírneve – ez főleg azokkal az erősen eltúlzott „pánszlávellenes” kampányokkal függött

<sup>108</sup> Nemec, Roman: (Verejně) notárstvo v Československu do roku 1949. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickej vývoji*. Leges, Praha, 2017. 175. 43. láb.

össze, amelyeket az ottani magyar egyházi vezetés a szlovákul érző diákok és önképzőkörök ellen folytatott. Ezekre több hullámban került sor, a folyamat pedig többször a szlovák diákok elbocsátásával és a magyar társaik részéről történő társadalmi bojkottjával járt. Az eseményekről néha még a németországi evangélikus sajtó is beszámolt.<sup>109</sup> A másik ok az lehetett, hogy az új hatalom, amely pontosan érezte, milyen ingatag lábakon áll a modern szlovák identitás a kelet-szlovákiai – amúgy is meglehetősen multietnikus – vidékeken, nem akart meghagyni olyan intézményeket, amelyek minden előjel szerint még sokáig őriznék a magyar vagy legalább hungarus szellemet.

A jogakadémia akkori dékánja, Mikler Károly mintha ráérzett volna erre a veszélyre, és már 1918 októberében megtette az első lépéseket az intézménynek az egyértelműen magyar többségű vidékre (azaz Miskolcra) való elköltöztetése érdekében.<sup>110</sup> Közben egyébként még októberben a nagy influenzajárvány miatt a megyei hatóságok az oktatás határozatlan idejű felfüggesztéséről döntöttek. A Miskolcra költözésre ennek ellenére csak 1919. március 14-én került sor, miután annak részleteiről megállapodtak a csehszlovák hatóságokkal. A csehszlovák egységek ugyanis már 1918. december 28-án elkezdtek bevonulni a városba. A tanári kar legtöbb tagja emiatt a távozás mellett döntött, és az iskolából magukkal vihették a bútortárat, a felszerelést és a kéziratár egy részét. A közel 29 000 kötetes jogi könyvtárnak viszont maradnia kellett.<sup>111</sup> A formálódó szlovák evangélikus egyházmező pedig 1919 augusztusában úgy döntött, hogy Eperjesen csak a gimnáziumot és a tanítóképzőt veszi át, de a magyar nyelv oktatása nélkül.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Vasilová, Darina: *Prešovské kolégium Potiského dištriktu evanjelickej cirkvi a. v. (1850–1918)*. Univerzum, Prešov, 2008. 222–237.

<sup>110</sup> Durovics Alex: Eperjes – az evangélikus jogakadémia 1918/1919-es tanéve és Miskolcra költözése. *Gerundium*, Vol. X. 2019. 2. szám. 84.

<sup>111</sup> Uo. 87.

<sup>112</sup> Vasilová, Darina: cit. op. 393.

Az új Szlovákia területén működő legfőbb magyar jogász-képző intézmény az 1912. évi XXXVI. törvénycikk által létrehozott pozsonyi Magyar Királyi Erzsébet Tudományegyetem volt, amelynek az egyik legelső működő fakultása éppen a jogi kar lett. A fordulat éveiben pedig Polner Ödön közjogász volt a rektor. A csehszlovák csapatok 1919 legelején vonultak be Pozsonyba. Az újonnan kinevezett ispán és kormánybiztos, Samuel Zoch modori evangélikus lelkész 1919. január 6-án azt közölte az őt hivatalában felkereső Polner Ödön rektorral, hogy az Erzsébet Tudományegyetemet a cseh–szlovák állam állami tulajdonnak tekinti, és egyúttal felkérte a tanári kart, hogy a tanévet változatlan formában fejezze be.<sup>113</sup> Noha Polner professzor a tulajdonváltást a fegyverszüneti szerződéssel ellenkezőnek, ebből következően jogellenesnek tekintette, a különleges helyzet miatt vállalta a tanév folytatását. Miután nem sokkal ezt követően az egyetem tanácsa lelkiismereti okokra hivatkozással megtagadta, hogy testületileg vegyen részt a cseh–szlovák kormány képviselőinek ünnepélyes pozsonyi fogadtatásán, válaszlépésként a hatóságok 1919. január 28-án az egyetemet közel három hétre bezárták, és a tanári kar több tagját, közöttük Polner Ödönt is, rövid időre védőőrizet alá helyezték.<sup>114</sup>

Az intézménnyel szemben alkalmazott retorziókat az egyetemen ügyét rendszerint a szívéen viselő Masaryk elnök is nehezményezte, hiszen 1919. február 9-i, Vavro Šrobar miniszterhez intézett üzenetében akként fogalmazott, hogy nem kellett volna bezárni a pozsonyi egyetemet. Taktikai hibának tartotta, hogy a bevonuló szlovák miniszter üdvözlésére szólították fel a tanári kart, ha egyszer feltételezhető volt annak visszautasítása. Masaryk szerint elegendő lett volna annak közlése a rektorral, hogy

<sup>113</sup> Lásd Popély Gyula: Az Erzsébet Tudományegyetem végnapjai az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 2000/1–2. szám. 74., továbbá Fillep Tamás Gusztáv: *Főhatalomváltás Pozsonyban 1918–1920*. Kalligram, Pozsony, 2010. 147.

<sup>114</sup> Popély Gyula: Az Erzsébet Tudományegyetem végnapjai az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 2000/1–2. szám. 75.

az egyetem szlovák lesz, s ezért mindazok, akik ilyen feltételek mellett nem kívánnak tovább tanítani, meghatározott idő eltelte után költözzenek el Pozsonyból.<sup>115</sup> Az egyetem sorsát elbizonytalanító lépések miatt az intézmény vezetése május folyamán küldöttséget menesztett a köztársasági elnökhöz, aki az 1919. május 27-i találkozón megnyugtatta annak tagjait, hogy az Erzsébet Tudományegyetemet még egy ideig biztosan működtetni fogják.<sup>116</sup> Visszaemlékezéseiben Polner Ödön arról írt, hogy Masaryk nyilatkozatai jó benyomást keltettek a tagokban.<sup>117</sup>

A prágai Nemzetgyűlés ugyanakkor 1919 júniusában törvényt fogadott el a pozsonyi Komenský Tudományegyetem felállításáról, amely természetesen távlatilag megpecsételte a magyar nyelvű egyetem sorsát is. A hatóságok 1919 szeptemberében vették birtokba az Erzsébet Tudományegyetem ingatlanait, ingóságait és iratait. Az oktatás külön megállapodás alapján a jog- és államtudományi karon még két esztendeig folytatódhatott, de elsőéves hallgatók felvételére a kar már nem kapott engedélyt.<sup>118</sup> A működés hivatalosan 1921. szeptember 6-án ért véget Pozsonyban. A pozsonyi magyar professzorok döntő többsége elhagyta a várost, és Magyarországon folytatta pályafutását.

A Kassai Királyi Jogakadémiát szintén bezárásra ítélték, de a csehszlovák tanügyi hatóságok itt viszonylag méltányosan jártak el. 1919 első hónapjaiban Kassán is felmerült az intézmény bezárása. A Szlovákia igazgatásáért felelős teljhatalmú minisztérium oktatási referense azt javasolta a jogakadémiai vezetésnek, hogy

<sup>115</sup> Uo. 76.

<sup>116</sup> Lengvári István: Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története. *Per Aspera Ad Astra*, 2014/1. szám. 19. Az audienca menetéhez lásd Polner Ödön: *Emlékeim (Nagyapától)*. Corner, Budapest, 2008. 379.

<sup>117</sup> Polner Ödön: *Emlékeim (Nagyapától)*. Corner, Budapest, 2008. 379.

<sup>118</sup> Kovács Kálmán: A pozsonyi Erzsébet tudományegyetem jog- és államtudományi kara. In: *Jogtörténeti tanulmányok V. Szerk.: Csizmadia Andor. Tankönyvkiadó, Budapest, 1983. 159.*, Lengvári István: Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története. *Per Aspera Ad Astra*, 2014/1. szám. 20.

új diákokat már ne vegyenek fel, a régiék pedig Pozsonyban folytassák magyarul a tanulmányaikat, hiszen az ottani magyar jogászképzésnek egészen 1921-ig fenn kellett állnia. A tanároknak azonban a prágai minisztériumban végül sikerült elérniük, hogy a három kifutó évfolyam hallgatói Kassán fejezhessék be a tanulmányaikat, mégpedig magyarul. Érvelésükben a jogi unifikációs szükségletekre, valamint a magyarul beszélő és a magyar jogot ismerő jogászok szükségességére is hivatkoztak. A kassai jogakadémia – néhány eperjesi kollégával kiegészülve – tehát egészen 1922 nyaráig működött.<sup>119</sup> Igaz, a Miskolcra költözött Eperjesi Jogakadémiával szemben ennek nem volt jogtódja.

A cseh országrészek helyzete ebben a tekintetben jelentősen különbözött Szlovákiától. Prágában ugyanis mindvégig működhetett a Német Egyetem Jogi Kara, ahol egyebek mellett olyan hírességek is tanítottak, mint Hans Kelsen. Az eredetileg egységes Károly Ferdinánd Egyetemet még 1882-ben osztották ketté cseh és német részre. A teljes különválásra 1918 után került sor. A német rész 1920-tól már nem használhatta a Károly Ferdinánd nevet. Érdekes, hogy a náci megszállás után is csak a Károly nevet vették ismét vissza. Az önálló német felsőfokú képzés Prágában 1945-ben szűnt meg.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Popély Gyula: A kassai jogászakadémia sorsa az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 2000, 11–12. szám, 119–127.

<sup>120</sup> Míšková, Alena: Hlavní centra německých právních elit a jejich vývoj 1918–1938. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Svazek I. Karolinum, Praha, 2010. 111–124.

## A köztársasági elnöki tisztség születése a közjogi provizórium idején

A csehszlovák függetlenségi emigráció – a hazai politikai erőkhöz hasonlóan – az első világháború elején még nem gondolkodott a köztársasági államformában. Sőt, az államjogi haladó párt vezetőit leszámítva még az állami önállóságban sem. Realista politikusként legfeljebb a birodalom föderalizálásában vagy a trialista átalakításában mertek gondolkodni.<sup>121</sup> Az államformát illetően a küzdelem elején a köztársaság hívei egyértelműen kisebbségekben voltak. Masaryk akkor még valamelyik belga, brit vagy dán herceg vezette alkotmányos királyságban gondolkodott, a ruszofil Kramář pedig a Romanov-dinasztiát preferálta.<sup>122</sup> Az *Independent Bohemia* című memorandumban, amelyet 1915-ben átnyújtott Edward Grey brit külügyminiszternek, Masaryk is pozitívan nyilatkozott az orosz cári dinasztia esélyeiről: „Csehországot monarchikus államként képzeljük el, egy cseh köztársaságot csak néhány radikális politikus támogat. Az uralkodóház két módon jöhet létre. Vagy a szövetségesek adhatnak egyet hercegeik közül, vagy perszónálunió jöhet létre Szerbia és Csehország között, ha a szerb–cseh korridor létrejön. A cseh nép, amit még egyszer hangsúlyozni kell, nagymértékben oroszbarát. Egy orosz dinasztia lenne a legnépszerűbb, bármilyen formában. Mindenestre a cseh politikusok a cseh királyságot Oroszországgal tel-

<sup>121</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 247.

<sup>122</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1997. 44.

jes egyetértésben kívánják kialakítani. Oroszország kívánságai és tervei döntő befolyásuk lesznek.”<sup>123</sup>

A demokratikus republikánus eszmekör a szociáldemokrata mozgalomhoz állt talán a legközelebb, de számukra sem ez volt a legfontosabb kérdés.<sup>124</sup> Az emigráció vezetői igazából csak az 1917-es orosz forradalom hatása alatt mozdultak el a köztársasági eszme irányába, de Milan Rastislav Štefánik még akkor is következetesen monarchistának vallotta magát.<sup>125</sup> Az orosz forradalmon kívül egyébként az is a köztársasági szellemben befolyásolta a csehszlovák politikusokat, hogy a háborúban egyre nagyobb befolyásra szert tevő Franciaország is köztársaság volt, ahogyan az 1917-ben a küzdelembé belépő USA is.<sup>126</sup> Az USA-ban működő Cseh Nemzeti Egyesülés és a Szlovák Liga által 1915. október 25-én Clevelandben aláírt megállapodás azonban még mindig azt szorgalmazta, hogy a csehek és a szlovákok föderatív jellegű egyesülése után vezessenek be demokratikus választójogot, valamint a perszonálunió alapuló demokratikus állami berendezkedést, amely az angliai megoldásra hasonlítana.<sup>127</sup> Ebben a dokumentumban tehát még nem esett szó a köztársasági államformáról.

Teljesen más volt a helyzet 1918 májusában, amikor az amerikai cseh és szlovák honfitársi szervezetek vezetői Pittsburghben aláírtak egy újabb politikai megállapodást, amelyhez Masaryk is csatlakozott. Ennek értelmében a cseh–szlovák államnak demokratikus alkotmánnyal rendelkező köztársaságnak kellett vol-

<sup>123</sup> Bencsik Péter: cit. op. 41.

<sup>124</sup> Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Argo, Praha, 1996. 261–265.

<sup>125</sup> Kšiňan, Michal: *Milan Rastislav Štefánik*. Muž, ktorý sa rozprával s hviezdami. HÚ SAV – Slovart, Bratislava, 2021. 312. Az első világháború végén Štefánik leginkább az olasz (Savoya-házi) királyi dinasztia valamelyik tagjának szánta volna az uralkodói posztot.

<sup>126</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 255.

<sup>127</sup> Gosiorovský, Miloš: *K predstávám zahraničných (amerických a ruských) Slovákov a Čechov o štátoprávnom postavení Slovenska po vojne 1914–1918*. Zborník Filozofickej fakulty UK, Bratislava, 1968. 20.

na lennie.<sup>128</sup> Akkorra már a nyugat-európai csehszlovák emigráció is egyértelműen a köztársaság platformjára helyezkedett. A republikánus eszmekör itt szorosan összekapcsolódott a demokratikus és a szociálisan igazságos társadalom kiépítésének ígéretével.<sup>129</sup> Ezt a szemléletváltást tükrözte az 1918 októberében Masaryk professzor által megfogalmazott Washingtoni Deklaráció is, amely egyértelműen kimondta, hogy az éppen megszülető csehszlovák állam köztársaság lesz.<sup>130</sup>

1918 folyamán az óhazában aktivizálódó cseh és szlovák politikai-képviselői szervek is kezdtek kiadni különböző nyilatkozatokat, de azok nyilván sokkal óvatosabbak voltak, mint a külföldi emigránsok deklarációi. A köztársaság gondolata sem szerepelt ezekben, hiszen az egyértelmű és nyílt szembefordulást jelentett volna a Habsburg-házzal. Jellemző, hogy még az 1918. október 28-án kiadott prágai önállósági nyilatkozat is csak az önálló csehszlovák állam kikiáltásáról beszélt, és semmit sem mondott a későbbi államformáról.

Az a delegáció viszont, amely a Nemzeti Bizottság megbízásából és a bécsi kormány engedélyével 1918. október végén Genfben találkozott az ideiglenes csehszlovák kormány vezetőivel, elfogadta az új állam köztársasági jellegét, valamint azt, hogy Masaryk professzor elnök lesz.<sup>131</sup> A delegációt vezető, eredendően elvi monarchista Karel Kramář pedig az új kormány miniszterelnöke lett.<sup>132</sup> Kramář volt egyébként az egyetlen, aki a genfi tárgyalásokon nem rögtön és nem azonnal fogadta el a

<sup>128</sup> Lásd Beneš, Edvard: *Světová válka a naše revoluce*. III. Čin a Orbis, Praha, 1931. 365.

<sup>129</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 255.

<sup>130</sup> Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou – tzv. Washingtonská deklarace z 16. října 1918. In: Grónský, Jan: cit. op. I. 2005. 37.

<sup>131</sup> Beneš, Edvard: *Světová válka a naše revoluce*. III. 7. vydání, Praha, 1935. 502. Az elnök egyébként a külföldiek számára készített memorandumban mint a végrehajtó hatalom gyakorlója szerepelt.

<sup>132</sup> Galandauer, Jan: *Vznik Československé republiky 1918*. Programy, projekty, perspektivy. Svoboda, Praha, 1988. 230.

köztársaság gondolatát, de végül ő is beletörődött ebbe. Annál is inkább, mert az általa preferált Romanov-ház akkorra már elvesztette oroszországi hatalmát, sőt a cári család tagjait meg is gyilkolták.<sup>133</sup>

Az 1918. évi 11. számú (receptiós) törvény sem foglalt állást a köztársaság kérdésében, és nem említette a köztársasági elnököt sem. Az államformáról a Nemzetgyűlésnek kellett volna együttesen meghoznia a döntést a párizsi székhelyű Csehszlovák Nemzeti Tanáccsal.<sup>134</sup> A receptiós törvéynél jóval komplexebb dokumentum volt az 1918. évi 37. számú törvény formájában elfogadott ideiglenes alkotmány, amellyel kezdetét vette az úgynevezett második közjogi provizórium. A törvényt a Nemzeti Bizottság az utolsó ülésén, 1918. november 13-án fogadta el. A kihirdetésére másnap, azaz 1918. november 14-én került sor. A Nemzeti Bizottság utána sem oszlatta fel önmagát, hanem új tagokkal kibővítve Ideiglenes Forradalmi Nemzetgyűlésként folytatta munkáját.

A független csehszlovák állam kikiáltása és az első ideiglenes alkotmány elfogadása, valamint kihirdetése között alig telt el két hét. Ez a tény is jelzi, hogy az új alkotmány nagyon gyorsan készült. Maga a szövegezés két és fél napot vett igénybe. Részben ebből fakadtak azok a hiányosságok, amelyeket később sokan felrótak ennek a dokumentumnak. A másik ok viszont abban rejlett, hogy a legtöbben azt hitték, az általuk rohamtempóban elfogadott dokumentum csak néhány napig vagy hétig lesz hatályban, mert nemsokára összeül a választók igazi akaratát tükröző Nemzetgyűlés. Emiatt sokan hajlamosak voltak jóindulatúan elnézni a második közjogi provizórium kisebb-nagyobb hiányosságait.

Ha viszont figyelmesen elolvasták volna az ideiglenes alkotmány rendelkezéseit, akkor rájöhettek volna arra, hogy a végle-

<sup>133</sup> Kuklík, Jan: Proč nebylo Československo republikou hned od 28. října 1918? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 3. 2018. Vol. LXIV. Univerzita Karlova, Praha, 73.

<sup>134</sup> Zákon č. 11/1918. Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 40.

ges alkotmányozás menetrendje némileg más lesz. Az ideiglenes alkotmányos dokumentum 4. cikke ugyanis kimondta, hogy a Nemzeti Bizottságból átalakult Ideiglenes Nemzetgyűlés addig fog működni, amíg az új alkotmány alapján össze nem ül a szabad választásokon megszavazott „igazi” Nemzetgyűlés.<sup>135</sup> Ebből pedig világosan következik az, hogy a végleges alkotmány még az első szabad választások előtt fog megszületni, azaz az is egy forradalmi dokumentum lesz.<sup>136</sup>

Az ideiglenes alkotmány fő értelmi szerzője Alfred Meissner ügyvéd, a szociáldemokraták jogi szakértője és képviselője volt. Rajta kívül további jogászok és politikusok is részt vettek az ideiglenes alkotmányozás előkészítésében, köztük a későbbi belügyminiszter, Antonín Švehla, Jan Stránský, valamint fontos néppárti politikusok, mint Jan Šrámek vagy Emil Franke. A jogászok közül főleg Karel Engliš és Václav Bouček aktivizálta magát a szakértői munkában.<sup>137</sup>

Meissner hagyatékában három géppel írott és két kézírásos alkotmánytervezet maradt fenn. A fő tervezet, amelynek Meissner volt a szerzője, abból a dokumentumból indult ki, amelyet korábban Ferdinand Pantůček bécsi közigazgatási bíró dolgozott ki a cseh Maffia<sup>138</sup> részére, és „A Cseh Birodalom ideiglenes kor-

<sup>135</sup> Peroutka, Ferdinand: *Budovány státu I. 1918–1919*. Lidové noviny, Praha, 1991. 158. (Itt reprintről van szó, mert a négykötetes munka eredeti verziója még az 1920-as években jelent meg.)

<sup>136</sup> Uo. 158–159.

<sup>137</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 75.

<sup>138</sup> Ez volt az osztrákellenes cseh ellenállás fő szerve Cseh- és Morvaországban. Az emigrációba távozó Masaryk ugyanis egy titkos hírszerző hálózatot akart működtetni otthon. A tagok többsége először a *Čas* (*Idő*) folyóirat körül csoportosuló híveiből került ki, akikhez aztán csatlakoztak különböző színvetű cseh polgári politikusok. A furcsa elnevezés még a békeidőben született, amikor Masaryk az úgynevezett kéziratvitában kimutatta, hogy a középkorinak tekintett cseh kéziratok 19. századi hamsívtványok. Akkor a nacionalista ellenfelei a *Čas* és az *Athenaeum* folyóirat köré szerveződő híveit maffiózóknak gúnyolták. Lásd Hálek, Jan: *Přemysl Šámal a česká Maffie*. In: *Přemysl Šámal kancléř prezidentů*. Nadání Jose-

mányának törvénytervezete” címet viselte. Egyébként Meissner eredetileg nem alkotmánytervezeten dolgozott, hanem a Nemzetgyűlésről szóló törvényen. November 9-én a Nemzeti Bizottság is ilyen nevű dokumentumról tárgyalt. Aznap viszont az elnökség eldöntötte, hogy november 12-ig el kellene készíteni az ideiglenes alkotmánytervezetet. A munka zömét tehát november 9. és 12. között kellett elvégezni. A végső tervezetről a Nemzeti Bizottság plénuma november 13-án szavazott. Másnap a testület átalakult Forradalmi Nemzetgyűléssé, kikiáltotta a köztársaságot, és távollétében megválasztotta az első csehszlovák köztársasági elnököt.

A köztársasági államforma kérdése tehát jogilag végleg csak ekkor dőlt el, noha a prágai nép azt hitte, hogy a köztársaságot már október 28-án deklarálták. Az első csehszlovák törvény viszont csak a csehszlovák önállóságot deklarálta, és nem a köztársaságot. Azt októberben egyébként főleg a szociáldemokraták és a szocialisták követelték, annak kikiáltása volt az október 14-i általános sztrájk egyik fontos követelése is. De az ideiglenes alkotmány is csak közvetve utalt a köztársaságra – egyrészt a köztársasági elnöki pozíció létrehozásával, másrészt azzal a rendelkezéssel, hogy az ítéleteket a köztársaság nevében kell kikiáltani. Az utóbbi egyébként csak módosító javaslatként került be a végleges szövegbe, mert az ítéleteket eredetileg a népszuverenitás nevében akarták kihirdetni.<sup>139</sup>

A Csehszlovák Köztársaság ezzel az elnevezéssel tehát nem október 28-án, hanem november 14-én született meg. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés első ülésén Karel Kramář javaslatára először kimondták a Habsburg–Lotharingiai-ház trónfosztását, utána deklarálták a köztársaságot, és végül közfelkiáltással (akklamációval) megválasztották a köztársaság első elnökét.<sup>140</sup> Masaryk ekkor nem volt jelen, hiszen még mindig külföldön tartózkodott. Az akkori közállapotokat egyébként jól jellemzi, hogy erre

fa, Marie a Zdeňky Hlávkových, Praha, 2019. 33. Még részletesen lásd Paulová, Milada: *Dějiny Maffie I-II*. Československá grafická unie, Praha, 1937.

<sup>139</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 76.

<sup>140</sup> Uo. 77.

a kulcsfontosságú első nemzetgyűlési ülésre az időközben kooptált szlovák képviselők csak késve érkeztek meg, tehát nem vettek részt a detronizálásban és az elnökválasztásban. A csehszlovák államiságot elutasító német és magyar kisebbség képviselői pedig egyáltalán nem kapcsolódtak be a Nemzetgyűlés munkájába.<sup>141</sup>

A Meissner által készített tervezetben a többi politikus főleg a kormánnyal foglalkozó részben javasolt változásokat.<sup>142</sup> Az eredeti szövegen erőteljesen érezhető volt ugyanis a kor radikális demokratizmusa,<sup>143</sup> főleg a terminológián, de kihatott a köztársasági elnöki intézmény szabályozására is – azaz meggyengítette az államfő jogállását.

Az 1918 novemberében megszületett második alkotmányos provizórium kormányformája a parlament kormányaként írható le. Ebben a tekintetben hasonlított a svájci kollegiális kormányformára, hiszen az egész konstrukció a hatalom egységének elvéből indult ki. Ez csak az 1919. májusi novella révén változott meg, amikor Masaryk elnök javaslatára jelentősen kibővültek az államfői jogkörök. Csak onnantól kezdve lehetett beszélni a hatalommegosztás elvén alapuló parlamentáris köztársaságról Csehszlovákiában.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> Petráš, René: *Menšiny v meziválečném Československu*. UK – Karolinum, Praha, 2009. 181–182.

<sup>142</sup> Itt döntően a kormánytagok létszámáról volt szó. A javaslatok öt és 17 fő között mozogtak, végül a dokumentum 17 tagú kormánnyról szólt. Zákon č. 11/1918. Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 55.

<sup>143</sup> A törvény elfogadói például főleg a nagy francia forradalom terminológiájára voltak tekintettel. Innen eredt többek között a nemzetgyűlés kifejezés is. Viszonylag sokat hezitáltak azon is, hogyan nevezzék a kormánytagokat, mert eleinte el akarták kerülni a „túlzottan monarchisztikusnak” tartott miniszter kifejezést. Alternatívaként az ülnök, kormánytag, valamint titkár megnevezés jött szóba, de végül győzedelmeskedett a realizmus, és – igaz, csak zárójelben – a miniszter kifejezés is bekerült az alkotmányba. Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 159.

<sup>144</sup> Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918, o prozatímní ústavě. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 53.

Az előző konstrukció mögött valószínűleg a meghatározó pártok félelmei álltak. Az otthoni fordulatot végrehajtó pártok ugyanis tartottak a hazatérő emigránsok túlsúlyától, különösen pedig Masaryk jelentős személyiségétől. A régi pálya- és vetélytárs, Karel Kramář, aki a köztársaság első miniszterelnöke lett, nem véletlenül javasolta neki, hogy „a felhők fölött lebegő államfőként” ne piszkítsa be magát a napi politikával, és őrizze meg a tekintélyét, amelyre oly nagy szüksége van az új államnak.<sup>145</sup> Azaz inkább a nemzet megtestesítője, ne az irányítója legyen.

Masaryk azonban másként gondolkodott élete főműve, az első Csehszlovák Köztársaság irányításáról. Az államfői jogosítványok kiszélesítése azért már az 1919 tavaszán elfogadott novelában következett be. Az elnököt ebben a folyamatban erőteljesen támogatták azok a jogászprofesszorok is, akik az új rendszer jogi megfogalmazásában vettek részt. Jelentős részük ugyanis az 1918-as szöveget jogilag „ha nem is egyenesen dilettánsnak, akkor is politikailag és jogilag félresikerültnek” nevezték.<sup>146</sup> De a politikusok is belátták a változások szükségességét. Abban egyetértettek, hogy a minisztereket a jövőben már ne a parlament, hanem az államfő nevezze ki, és azt is elismerték, hogy az államfő számára formálisan is garantálni kell a kapcsolattartási jogot a kormánnyal és törvényhozással, sőt, annak bizottságaival is. A legfontosabb külföldi modellként a harmadik Francia Köztársaság közbiztonsági berendezkedése szolgált.<sup>147</sup>

Az 1918 novemberében elfogadott második alkotmányos provizórium értelmében a politikai élet központi szereplője a 256 tagú Nemzetgyűlés lett.<sup>148</sup> Emiatt először a Nemzetgyűléssel

<sup>145</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 301–302.

<sup>146</sup> Peroutka, Ferdinand: *Budoványi státu II.* LN, Praha, 1991. 587–588.

<sup>147</sup> Uo. 589. Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 76.

<sup>148</sup> Semmilyen más parlamentáris-képviselői szerv nem maradt meg – a cseh, morva és sziléziai tartományi gyűléseket megszüntették, Szlovákiában eleve nem létezett ilyen szerv, a Szlovák Nemzeti Tanács meghatározó képviselőinek jelentős részét kooptálták a Nemzetgyűlésbe, a második kamarát akkor még nem hozták létre.

foglalkozott a dokumentum, és csak utána következtek a köztársasági elnöknek szentelt paragrafusok. Az ideiglenes alkotmány értelmében a köztársasági elnök lett az államfő, akit a Nemzetgyűlés választott meg kétharmados többséggel, úgy, hogy legalább a képviselők kétharmadának jelen kellett lennie az ülésen. Egyébként az első meissneri tervezet még államelnökről beszélt, de a kifejezésből a következő változatokban kihagyták az állam szót, és később hozzáillesztették a köztársasági jelzőt.<sup>149</sup> A köztársasági elnök hivatali megbízatása az új, a végleges alkotmányos szabályok szerint kinevezett államfő megválasztásáig tartott. Addig, amíg az államfő külföldön tartózkodott, a kormány volt hivatott képviselni a hivatalát. A kormány pedig megbízhatta ezzel saját elnökét.

Az államfő feladata lett a külföld felé képviselni az államot, és ő lett a hadsereg főparancsnoka. Az elnök bízta meg a csehszlovák követeket, fogadta a külföldi követeket, továbbá a Nemzetgyűlés döntése alapján hadat üzenhetett, és a parlament elé terjeszthette jóváhagyásra a kialkudott békét. Ezenkívül ő nevezte ki a magasabb rangú katonatiszteket, állami hivatalnokokat és bírákat (a VI. besorolási osztálytól felfelé), valamint kegyelmezési jogot is gyakorolhatott. Az összes kormányzati jellegű döntéséhez azonban a kormány valamely tagjának ellenjegyzésére volt szükség. Az államfő viszonylag gyenge vétójogot is kapott – jogosult lett ugyanis nyolc napon belül visszaküldeni a Nemzetgyűlésnek az azáltal elfogadott törvényt. Amennyiben viszont a Nemzetgyűlés ragaszkodott a döntéséhez, az törvényerőre emelkedett. Erre az esetre nem írtak elő magasabb kvórumot. Az államfőnek a Nemzetgyűlés előtt kellett fogadalmat tennie. Az eskü kifejezés ugyanis nem illett bele a Masaryk által preferált laikus államfelfogásba. Az alkotmány viszont semmit sem mondott a miniszterek államfő általi kinevezéséről, és csak azt jelentette ki, hogy a kormányfőt és a minisztereket a Nemzetgyűlés választja meg.

<sup>149</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 75.

Ennek megfelelően a kormány csak a parlamentnek tartozott felelősséggel.<sup>150</sup>

Az ideiglenes alkotmány hallgatott az államfő és a kormány kapcsolatáról, továbbá a köztársasági elnök nemzetgyűlési megválasztásán kívül, és a gyenge halasztó hatályú elnöki vétót leszámítva nem foglalkozott az államfő és a parlament kapcsolatával sem. Az államfő nem kapott jogosultságot a Nemzetgyűlés felosztatására, és semmilyen formális befolyása nem volt a kormánytagok kinevezésére. A törvénykezdeményezés és a népszavazás kiírásának jogával sem rendelkezett még akkor.

Mi volt az oka, hogy ilyen csonka elnöki jogkört állapítottak meg? A hivatalos – egyébként helyénvalónak tűnő – magyarázat az, hogy az ideiglenes alkotmány és az első kormány felállása idején Masaryk még külföldön tartózkodott. November elején még senki nem tudta, hogy pontosan mikor fog hazatérni. Sokan azzal is számoltak, hogy a hazatérése után hamarosan megint külföldre megy, hiszen a békeszerződés megkötése és a döntő jelentőségű nemzetközi tárgyalások akkor még hátra voltak. A forradalmi időkben az akkori kommunikációs viszonyok között nem lett volna könnyű a távoli USA-ból vagy Franciaországból az otthoni körülményeknek megfelelő kormányt kinevezni. Erre apelláltak a Nemzeti Bizottságban képviselt politikai pártok is, amelyek emellett attól is féltek, hogy Masaryk nem lesz tekintettel az általuk korábban kialakított és következetesen alkalmazott mandátumelosztásra, valamint az addig már megkötött alkukra. Nem szabad elfelejteni, hogy az egymással kooperáló cseh politikai pártok voltak a fordulat és a helyszíni impériumváltás legfőbb motorjai. A tagságuk, szakértői apparátusuk és különböző intézményeik (titkárságok, frakciók, sajtó, egyesületek stb.) az első hónapokban fontos stabilizáló szerepet játszottak az eseményekben.<sup>151</sup>

A kor radikális demokrata hangulata és ideológiája is az erős államfői poszt ellen dolgozott. A fordulat utáni első hetekben

<sup>150</sup> Uo. 54–55.

<sup>151</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 162–163.

még jelentős volt a sajátos „osztráktalanítási” közhangulat, amely a legtöbb esetben csak a régi szimbólumokon vett elégtételt a sűrűn hangoztatott „háromszáz éves elnyomásért”, de itt-ott jelentkezett a közjogban is.<sup>152</sup> Az erős köztársasági elnökben sokan a monarchikus elv továbbélését látták, és emiatt legfeljebb a francia típusú berendezkedést tartották elfogadhatónak, amelyben – meglátásaik szerint – erős volt a Nemzetgyűlés, és gyenge az államfő.<sup>153</sup> Ezt Alfréd Meissner is elismerte. Szerinte egyébként az egész konstrukció megszületésekor még nem dőlt el politikailag az a kérdés, hogy pontosan milyen kormányformájú köztársaság is lesz Csehszlovákiában.<sup>154</sup> Végül attól sem lehet eltekinteni, hogy a prágai politikában szép számmal akadtak, akik nem szimpatizáltak Masarykkal, és nem akarták fölöslegesen megerősíteni őt, hanem inkább csak szimbolikus szerepet szántak volna neki. Közéjük tartozott Karel Kramář, az első csehszlovák miniszterelnök is, Masaryk régi pálya- és vetélytársa.<sup>155</sup> Ugyanakkor Kramář nemzeti demokrata párttársai később nem zárkóztak el az államfői jogkörök megerősítésétől, és megszavazták az ideiglenes alkotmány 1919. tavaszi módosítását.

A gyenge elnökre és a pártok által irányított erős parlamentre építő közjogi modell minden ideiglenessége mellett is hamar kritika tárgyává vált. Először a közjoggal foglalkozó jogtudósok éltek a kritika jogával,<sup>156</sup> utána az egyes politikusok, végül maga

<sup>152</sup> Kysela, Jan: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Brunclík, Miloš – Novák, Miroslav: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Dokořán, Praha, 2008. 235.

<sup>153</sup> Broklová, Eva: *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2001. 15–16.

<sup>154</sup> Těsnopisecké zápisy ústavního výboru RNS. Uo. 39–40.

<sup>155</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 2011. 162–163.

<sup>156</sup> Az állam- és jogtudósok „támadására” az Alkotmánytudományi Társaság tavaszi ülésén került sor, amelyen Jiří Hoetzel professzor az államfőre nézve egyenesen sértőnek találta az ideiglenes alkotmány elnökre vonatkozó rendelkezéseit. Szerinte az első alkotmányozók minden modellből a legrosszabb elemeket emelték be a konstrukciójukba. (Lásd Těsnopisecké

az új államfő. Ez a konstrukció érthető okokból nem igazán tetszhetett Masaryknak. Ezt a hazaérkezése után<sup>157</sup> még a pálya-udvaron jelezte is az őt üdvözlő Meissner képviselőnek.<sup>158</sup>

Az ideiglenes alkotmányt a fentiekben jelzett hiányosságok miatt viszonylag korán, már 1919 tavaszán módosítani kellett. Ez két lépcsőben történt. A márciusi novella a nemzetgyűlési képviselők létszámát 256 főről 270-re emelte. A korábban alkalmazott arányos mandátumelosztást viszont akkor is érvényben hagyták. Az összes új mandátumot a szlovákok között osztották szét,<sup>159</sup> mert ők addig alulreprezentáltak voltak a testületben.<sup>160</sup> Az államfői jogköröket érintő nagyobb módosításra csak 1919

---

zápisy ústavního výboru RNS. In: Broklová, Eva: cit. op. 2001. 40.) Itt azonban nem szabad elfelejteni, hogy Hoetzel nemcsak prágai egyetemi tanár volt, hanem akkor már a belügyminisztérium egyik legfontosabb kodifikátora is, aki oroszlánrészt vállalt az 1920-as végleges alkotmány előkészítésében. A tudóstársaságban elhangzott kritika mögött valószínűleg a forradalmi tempóban nyomuló gyakorló politikusok és a megsértett elméleti jogtudósok közötti konfliktus is meghúzódott. Nem véletlen, hogy később több elméleti egyetemi szakembert is bevontak az alkotmányelőkészítő munkába.

<sup>157</sup> Masaryk triumfális hazatérésére 1918. december 21-én került sor.

<sup>158</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 2011. 163.

<sup>159</sup> A Forradalmi Nemzetgyűlés szlovák képviselői nem politikai-ideológiai frakciókba tömörültek, hanem a nemzeti alapon létrehozott Szlovák Klubba, amely ennek megfelelően meglehetősen heterogén volt. Az államfői jogkörökkel kapcsolatos vitában a Szlovák Klubban például egyetemes álláspont alakult ki. Egyetértettek azzal, hogy államfő jogkörébe tartozzon a miniszterek kinevezése, de nem korlátozások nélkül. Azt akarták elérni, hogy a Nemzetgyűlésnek is joga legyen elutasítani az elnök által kinevezett személyeket. Ebben a konstrukcióban az államfő javasolta volna a Nemzetgyűlésnek a kormányt, a képviselők viszont abszolút többséggel jogosultak lettek volna visszautasítani az egyes miniszterek személyét. Ezt az eljárást addig kellett volna folytatni, amíg összhangba nem kerültek volna az államfő és a Nemzetgyűlés elképzelései. Lásd Těšnopisecké zápisý ústavního výboru RNS. In: Broklová, Eva: cit. op. 2001. 45–46.

<sup>160</sup> Zákon č. 138/1919 Sb. z. a n. ze dne 11 března 1919, kterým se mění § 1 zákona ze dne 11. listopadu 1918, čís. 37 Sb. z. a n., o prozatímní ústavě. In: Grónský, Jan: I. cit. op. 2005. 64.

májusában került sor. A képviselők akkor kimondták, hogy a köztársasági elnököt az összes képviselő legalább felének a jelenlétében kell megválasztani, mégpedig kétharmados többséggel. Ez a módosítás nem jelentett szigorítást, éppen ellenkezőleg: a kötelező jelenléti kvórum kétharmadról az abszolút 50%-ra csökkent. A jogalkotó továbbá deklarálta, hogy a Nemzetgyűlés által megválasztott köztársasági elnök az államfő, mégpedig egészen addig, amíg az új alkotmányos szabályok szerint nem kerül sor az új államfő megválasztására. Az államfői poszt megüresedése vagy az államfő betegsége esetében a teendők ellátása a kormányra szállt át, amely ezzel a feladattal megbízhatta elnökét.

A májusi novella pontosította, konkretizálta és némileg kibővítette az államfői feladat- és hatásköröket. A tisztek, bírák és magasabb szintű hivatalnokok kinevezésén túl megkapta az egyetemi tanárok kinevezési jogát is. Aktusaihoz azonban továbbra is miniszteri vagy kormányfői ellenjegyzésre volt szükség. Új hatáskörként megjelent az a lehetőség, hogy részt vegyen a kormányüléseken, amelyeken ilyenkor ő elnökölhetett. A köztársasági elnök továbbá írásbeli jelentéseket kérhetett a kormánytagoktól, akiket kollektíve vagy egyénileg is tanácskozássokra hívhatott meg magához. Szóban és írásban is fordulhatott a Nemzetgyűléshez. Üzeneteiben egyrészt beszámolhatott a köztársaság állapotáról, másrészt javaslatokat fogalmazhatott meg a további teendők kapcsán. Az elnök májusban is csak halasztó hatályú vétójogot kapott – a törvény elfogadásától számított 14 napon belül megjegyzéseivel együtt visszaküldhetett a Nemzetgyűlésnek bármilyen törvényt, és a képviselők azt kötelesek voltak ismételten napirendre tűzni. Amennyiben a jelenlévők többsége fenntartotta eredeti véleményét, akkor az érintett törvény hatályba léphetett. A határozatképességhez a képviselők több mint a felének jelenléte kellett.

A végrehajtó és rendeletalkotási hatalom a kormányt illette meg, de a novellától kezdve már a köztársasági elnök nevezhette ki és menthette fel a kormánytagokat. A bizalmat azonban továbbra is a parlamentben kellett megszerezniük. Ugyanakkor az államfő volt az, aki a miniszterelnök javaslatára megbízhatta a

kormánytagokat az egyes minisztériumok vezetésével. Az államfő vagy szükség esetén a helyettese lett továbbá az, aki aláírhatta a törvényeket.

A két világháború közötti csehszlovák köztársasági elnök jogállásának lényeges elemei már a második közjogi provizórium alatt kialakultak. Ebben fontos szerepet játszott Masaryk tekintélye és politikai érzéke. Masaryk egyébként jobban ismerte az amerikai elnöki rendszert, mint a francia modellt, és valószínűleg az is hatással volt politikájára és célkitűzéseire. Nem szabad elfelejteni, hogy amerikai felesége révén intenzív kapcsolatokkal rendelkezett az USA-ban, jól beszélt angolul, és már az első világháború előtt is többször járt az Újvilágban. Ezenkívül az amerikai elnökök nagyobb mozgástere is tetszett neki. Ez viszont súrlódásokhoz vezetett a Nemzetgyűlés jogász politikusaival, akik 1919-ben levélben figyelmeztették őt arra, hogy az általa szorgalmazott, főleg az amerikai alkotmányból átvett javaslatok nincsenek összhangban a csehszlovák közjogi berendezkedés szellemiségével.<sup>161</sup>

Érdekes módon éppen az államalapító Masaryk volt az a csehszlovák elnök, akinek minden politikai és erkölcsi tekintélye ellenére sokat kellett küzdenie az elnöki kompetenciáért.<sup>162</sup> Ez érthető, hiszen az ő elnöksége idején két alkotmány is született – az ideiglenes, majd a végleges. Az államalapítónak kijáró tekintélye és ügyes politikai manőverei,<sup>163</sup> megfelelően alkalmazott politikusi gesztusai az elképzeléseivel eleinte nem szimpatizáló demokratikus politikai pártok többségét is végül az általa javasolt megoldások mellé állította.

<sup>161</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 30. és 34.

<sup>162</sup> Uo. 24.

<sup>163</sup> Ha úgy kívánták az érdekei, például nem volt hajlandó elfogadni a kormány lemondását, amelyben a pártok állapodtak meg. Uo. 29.

## Az 1920-as alkotmány és a köztársasági elnök

Az új polgári demokratikus alkotmány 1920. február 29-én született meg. Az alkotmánytervezetet a kormány,<sup>164</sup> azon belül is a belügyminisztérium dolgozta ki, aztán az 1920-as esztendő első két hónapjában a nemzetgyűlési képviselők is megvitatták. Az ideiglenes és végleges alkotmányt tehát ugyanaz a szerv szavazta meg. Ez azt is jelentette, hogy a képviselői padsorokban még mindig nem foglaltak helyet a német és a magyar kisebbségek tagjai.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Az alkotmány kidolgozása, valamint elfogadása idején Vlastimil Tusar miniszterelnök úgynevezett vörös-zöld koalíciós kormánya volt hivatalban, amelynek fő erejét az agrárpártiak és a szociáldemokraták mellett még a nemzetiszocialisták és szlovák képviselők adták. Az alkotmány elfogadása és a közigazgatási reform volt e kormány legfontosabb közjogi prioritása.

<sup>165</sup> Bár az 1920. évi alkotmány valóban polgári demokratikus volt, akadt két komoly hiányossága. A megalkotásában ugyanis – szemben az 1921. évi lengyel és osztrák alkotmányokkal – nem a rendes választásokon megválasztott képviselők vettek részt, hanem az államalapító pártok „forradalmi” delegáltjai. A következő probléma az volt, hogy az utóbbiak ennek megfelelően csak a többségi cseh és szlovák lakosságot reprezentálták. A lakosság körülbelül egyharmadát kitevő német és magyar nemzeti kisebbséget azonban a Nemzetgyűlésben nem képviselte akkor senki. A cseh- és morvaországi német képviselők a békeszerződés megkötése előtt az osztrák parlamentben foglaltak helyet. A magatartásuk csak 1919 legvégén változott meg, amikor kiderült, hogy a békekötés következtében tartósan számolni kell a csehszlovák állam létezésével. Akkor a meghatározó német pártok gyorsan elkezdtek keresni a kompromisszumot a csehszlovák politikai erőkkal, és mindenképpen ragaszkodtak az alkotmányozó nemzetgyűlési választások kiírásához. Ezt viszont a csehszlovák fél határozottan

Erre természetesen felfigyelt a csehszlovák közjogi fejlődéssel foglalkozó korabeli magyar szakirodalom is.<sup>166</sup>

A Csehszlovák Köztársaság Alkotmánylevele<sup>167</sup> olyan demokratikus köztársaságként definiálta Csehszlovákiát, amelynek élén a választott köztársasági elnök áll. A hatalom egyetlen forrása pedig a nép volt. Az alkotmány ugyan nem említette a hatalom-megosztás elvét, de az egész közjogi szerkezet abból indult ki. Az alkotmány szövegén lehetett érezni az amerikai, a francia, kisebb részben pedig az osztrák és a német alkotmányos megoldások hatását. A hatások belső aránya azonban egyáltalán nem volt kiegyensúlyozott.

A közjogi szerkezetre főleg a harmadik Francia Köztársaság alkotmánya hatott, a preambulumba és az államfőhelyettesi intézményre pedig az amerikai.<sup>168</sup> A régi osztrák hatásokat főleg

---

elutasította, bár fél évvel korábban valószínűleg örült volna egy ilyen fejleménynek. Erről lásd részletesebben Petrás, René: cit. op. 2009. 179–180.

<sup>166</sup> Zsedényi Béla: A csehszlovák köztársaság alkotmánya. *Miskolci Jogászelet*, 1925. 7–8. szám (július–augusztus), 1. Az idézett szerző e legitimitációs probléma miatt egyenesen oktrojálnak nevezte a csehszlovák alkotmányt.

<sup>167</sup> Ez volt a csehszlovák alkotmány hivatalos neve.

<sup>168</sup> Az államfőhelyettesi tisztséget először 1919 májusában építették be a formálódó közjogi rendszerbe. A helyettest akkor kellett volna megválasztani, ha az államfő egy hónapnál tovább betegeskedett volna. Némileg módosított feltételekkel (hat hónapos akadályoztatás esetében) a végleges alkotmány is ismerte az államfőhelyettesi intézményt, amely azonban strukturálisan – minden ihletettsége ellenére – nem volt azonos az amerikai alelnöki pozícióval. A csehszlovák elnökhelyettest csak szükség esetén kellett volna megválasztani a nemzetgyűlésben, nem rendelkezett szenátuselnöki pozícióval, sem önálló mandátummal. A soha be nem töltött államfőhelyettesi intézmény egészen 1960-ig szerepelt a csehszlovák alkotmányokban. Gyakorlatban azonban az államfőt mindig a kormány helyettesítette. A csehszlovák elnök – szemben az 1935. évi lengyel alkotmánnyal – soha nem rendelkezett az utód személyére vonatkozó javaslattevési joggal. Lásd Koudelka, Zdeněk: cit. op. 279.

az alapjogi részben lehetett érzékelni.<sup>169</sup> A weimari német alkotmány hatása is felfedezhető a csehszlovák alkotmány bizonyos részeiben. Természetesen az új osztrák köztársasági hatást sem lehet teljesen kizárni, de azt is figyelembe kell venni, hogy a két alkotmányozás részben egymás mellett zajlott, és Csehszlovákia éppen „osztráktalanítani” akarta magát. Az Osztrák Köztársaság továbbá tartományi, azaz szövetségi államként határozta meg magát, az eltérő fejlettségű, kultúrájú és etnikumú területeket magába foglaló Csehszlovákia pedig inkább a centralizációban látta a jövőt. Ettől függetlenül a korábbi osztrák hagyományok, valamint a cseh és az osztrák pártok hasonló kultúrája nyilván hatottak a folyamatokra.

Az Alkotmánylevél szövegének konkrét kidolgozása viszonylag szűk professzori-politikusi körben zajlott; ez politikai kritikákra adott okot, ugyanakkor pozitívan hatott a szöveg minőségére. Ezt az is jelzi, hogy az 1920 elején elfogadott alkotmányt a két világháború közötti időszakban nem kellett módosítani.<sup>170</sup> Az eredeti tervezetet Jiří Hoetzel prágai egyetemi tanár dolgozta ki, aki akkoriban a csehszlovák belügyminisztérium jogalkotási osztályát vezette. František Weyr volt a másik neves cseh jogász-professzor, aki oroszlánrészt vállalt az alkotmány kidolgozásában és elfogadtatásában. Igaz, ő nem egyszerűen jogi vagy kormányzati szakértőként tevékenykedett, hanem a Nemzetgyűlés 32 tagú alkotmányügyi bizottságának alelnökeként. Weyr akkoriban a cseh nemzeti demokratákhoz állt közel.

Politikusként főleg Alfred Meissner alkotmányügyi bizottsági elnök és Antonín Švehla belügyminiszter játszott meghatározó szerepet az alkotmány elfogadtatásában. Meissner a szociáldemokraták elképzeléseit képviselte, Švehla pedig a köztársasági

<sup>169</sup> Broklová, Eva: *První československá ústava*. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920. Ústav pro soudobé dějiny ČAV, Praha, 1992. 10.

<sup>170</sup> Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 71. 20. lábj.

agrárpárt vezető politikusa volt.<sup>171</sup> Az új alkotmányos berendezkedés létrejötté ugyanis főleg e két nagy politikai erő kompromisszumának eredménye. Mellesleg ebben az időben mindketten közel álltak Masaryk elnökhöz, akivel sokszor személyesen is konzultáltak közjogi kérdésekről.<sup>172</sup> Ez nem jelenti azt, hogy mindenben átvették volna a javaslatait, hiszen ők nagy és meghatározó pártok képviselői voltak, de az elnökhöz való személyes közelségük sok súrlódást segített elkerülni.<sup>173</sup>

A polgári demokratikus csehszlovák Alkotmánylevél rendelkezett egy bevezető végrehajtó törvénnyel, amelyet az alkotmánnyal együtt fogadtak el. A hivatalos közlönyben ez a jogszabály az 1920. évi 121. számú törvényként jelent meg. 1920. február 29-én a csehszlovák törvényhozás elfogadott további jelentős közjogi vonatkozású törvényeket is, amelyek fontossági sorrendjéről sokat elárul a számozásuk. Az 1920. évi 122. számú törvény a Csehszlovák Köztársaság nyelvhasználati elveiről és szabályairól rendelkezett – ez különösen érzékeny kérdés volt a soknemzetiségű köztársaságban. Sőt, erről a jogszabályról az alkotmányozó koalíción belül élesebb és intenzívebb vitát folytattak, mint magáról az Alkotmánylevélről.<sup>174</sup> A többi elfogadott törvény már államszervezeti jellegű volt: az 1920. évi 123. számú törvény a képviselőházi választások szabályait tartalmazta, az 1920. évi 124. számú törvény a Szenátus összetételéről és jogszabályairól szól, az 1920. évi 125. számú törvény a választási bírósággal foglalkozott, és végül az 1920. évi 126. számú törvény

<sup>171</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 8–9.

<sup>172</sup> Ez különösen igaz Švehla esetében. Masaryk később a Karel Čapek íróval folytatott beszélgetésekben el is ismerte, hogy az államfő jogállására vonatkozó nézeteit és javaslatait főleg Švehlán keresztül tudta közvetíteni a képviselők felé. Lásd Čapek, Karel: *Hovory s T. G. Masarykem*. ÚTGm – MÚA AV ČR, Praha, 2013. 122.

<sup>173</sup> A jogász végzettségű Meissnerrel szemben egyébként az eredetileg jómódú gazdálkodó Švehla az alkotmányos kérdésekben inkább autodidakta volt. Ezt olvasmányaival és kiváló politikai érzékkal, valamint kompromisszumkereső alkatával igyekezett pótolni, mégpedig sikeresen.

<sup>174</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 9.

a megyei és járási hivatalokat hozta létre. Kilenc nappal később, 1920. március 9-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés elfogadta még az Alkotmánybíróságról, a Szibériában tartózkodó csehszlovák légiósok képviselőházi képviseletéről, a csehszlovák állampolgárság és községi illetőség megszerzéséről és elvesztéséről, továbbá a személyes szabadságokról, valamint a levéltitokról szóló törvényeket. Az utóbbi három jogszabály nem egyszerű, hanem alkotmányerejű törvénynek számított. Ezen a napon született meg a köztársasági elnök megválasztásáról szóló 1920. évi 161. számú törvény is, amely az államfő jogállása szempontjából lényeges, valamint a törvények és rendeletek aláírásáról szóló 1920. évi 294. számú alkotmányerejű törvény. E jogszabályok együttesen jelölték ki a két világháború közötti demokratikus Csehszlovákia közjogi sarokköveit.

A köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezéseket az Alkotmánylevél harmadik fejezete szabályozta, amely a kormánnyal és a végrehajtó hatalommal foglalkozott. A fejezet három részből állt – az első az államfőre koncentrált,<sup>175</sup> a második a kormányra, a harmadik pedig a minisztériumokra és az alsóbb szintű közigazgatási hivatalokra. Az elnök jogállását körülíró rendelkezések elfogadása nem volt problémamentes. A viták során gyakran Švehla játszott moderátori szerepet. Ugyanakkor Masaryk elnök tekintélye is kellőképpen nagy volt ahhoz, hogy keresztülvigye a számára legfontosabb változtatásokat. Az első és a második közjogi provizórium elfogadásával ellentétben a végleges alkotmányozáskor már az országban tartózkodott, és több mint egy éve gyakorolta az államfői jogköröket. Emiatt volt már némi rálátása arra, mi működőképes a gyakorlatban és mi nem.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> Konkrétan az 56–69. paragrafusról volt szó.

<sup>176</sup> Érdekességként meg lehet említeni, hogy az alkotmányozás során felmerült az is, hogy Masaryk élete végéig államfő legyen, igaz, gyengébb jogkörökkel. Ez azonban szembement volna az új alkotmány köztársasági szellemiségével, amely fontos szerepet játszott az első Csehszlovák Köztársaság idején. Erről lásd Weyr, František: Doživotná prezident na výpověď. *Lidové noviny*, 1920. május 18.

Masaryk már 1919-ben jelezte, hogy nem ért egyet azzal a közjogi megoldással, amely 1918 novemberében született. Weyr képviselõn keresztül áprilisban megüzente a Nemzetgyûlésnek, hogy személy szerint inkább a közvetlen államfõválasztásnak örülne, ezt azonban a képviselõk nem akarták tudomásul venni.<sup>177</sup> Rövid vita zajlott a köztársasági elnökjelöltek alsó korhatáráról is. Az elõterjesztõ képviselõ (Bouček) eredeti javaslata arról szólt, hogy bármelyik csehszlovák választópolgárt meg lehessen választani köztársasági elnöknek. Ezzel szemben a nemzeti demokrata Kramář azt javasolta, hogy csak szenátusi passzív választójoggal rendelkező állampolgárt lehessen jelölni erre a tisztségre. Ez jóval magasabb korhatárt jelentett volna, mert – szemben a képviselõk 30 éves korhoz kötött passzív választójogával – a szenátorok csak 45 éves koruktól rendelkeztek passzív választójoggal. Ez a rendelkezés kizárta volna a potenciális államfõjelöltek sorából Edvard Beneš külügyminisztert, aki akkor még 40 éves sem volt.<sup>178</sup> Végül képviselõi indítványra egy külön államfõi passzív választójogi korhatár került be az Alkotmánylevélbe – csehszlovák államfõnek csak legalább 35 éves állampolgárt lehetett megválasztani, mégpedig háromötödös többséggel. Ilyen korhatár szerepelt egyébként a példának tekintett amerikai és francia alkotmányban is.<sup>179</sup>

Az államfõi tisztségre vonatkozó passzív választási feltételek kapcsán érdemes megemlíteni egy érdekességet, amely az alkotmányozáskor ugyan nem vezetett vitához, de a szakirodalom később mégiscsak reagált rá. A szláv nyelvek közismerten különb-

<sup>177</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 13. 28. láb.

<sup>178</sup> Masaryk elnök késõbb egy beszélgetésben elismerte, hogy ezt a korhatárváltozást õ kérte Švehlától, mert attól félt, hogy az elõzõ évek fáradalmai miatt esetleg váratlanul meghal. Abban az esetben viszont csak Benešben látta egyetlen potenciális utódját. Maga a külügyminiszter állítólag nem tudott ezekrõl az egyezkedésekrõl. Lásd Prezident Masaryk senátoru Dykovi. Masaryk, G. Tomáš: *Cesta demokracie IV.* Szerk.: Fejlek, Vojtěch. ÚTGM, Praha, 1997. 105. Erre a forrásra hivatkozott Broklová, Eva: *Antonín Švehla. Tvůrce politického systému.* Academia, Praha, 2017. 193.

<sup>179</sup> Uo. 200–201.

séget tesznek a hímnem, a nőnem és a semlegesnem között. Az 1920-ban született alkotmányos szöveg a köztársasági elnökről mindig hímnemben beszélt. Amikor az Alkotmánylevél meghatározta az államfői passzív választójog feltételeit, szintén hímnemben beszélt az állampolgárokról mint szóba jöhető lehetséges jelöltekről. A helyi önkormányzati és a képviselőházi választásokról szóló törvényekkel ellentétben az Alkotmánylevél idevonatkozó része nem tartalmazott úgynevezett antidiszkriminációs klauzulát, amely szerint az aktív és passzív választójog minden nagykorú állampolgárnak jár, tekintet nélkül a nemére. Tehát az Alkotmánylevél megfogalmazásának szó szerinti nyelvtani értelmezése akár az is eredményezhette volna, hogy a nőket kizárják a potenciális államfőjelöltek közül. Az azonban szembement volna az egész Alkotmánylevél szellemiségével, valamint a 106. cikk tartalmával, amely általános jelleggel kimondta, hogy elutasítja a nemi hovatarozás alapján járó előnyöket és kiváltságokat. A két világháború közötti csehszlovák alkotmányjog emiatt abból indult ki, hogy nemcsak a férfiak, hanem a nők is rendelkeznek passzív választójoggal az államfőválasztás során.<sup>180</sup> Mindez mai szemmel nem tűnik különösnek, de nem szabad elfelejteni, hogy az első világháború után a nők még több régi nyugati demokráciában sem rendelkeztek választójoggal, azt Franciaországban is csak a második világháború után kapták meg.

A köztársasági elnöknek végül sikerült keresztülvinnie az államfő és a kormány, valamint a miniszterek viszonyára vonatkozó elképzeléseit. Azokat ugyanis a befolyásos Švehla belügyminiszter is magáévá tette. Arról már a bizottságban sem folyt különösebb vita, hogy a köztársasági elnök nevezze ki és mentse fel a minisztereket, inkább arról vitatkoztak a képviselők, hogy legyen-e lehetősége meghatározni a kormánytagok (azaz miniszterek) számát is. Ezt az opciót tartalmazta ugyanis az eredeti belügyminisztériumi javaslat, és ezt terjesztette a bizottság elé az előadó képviselő is. Egyébként ez a jogosultság nem jelentette volna

<sup>180</sup> Weyr, František: *Československé právo ústavní*. Melantrich, Praha, 1937. 182.

új minisztériumok létrehozásának jogát, hiszen azokat nem az államfő határozta meg, hanem a Nemzetgyűlés. Gyakorlatilag itt inkább arról volt szó, hogy az államfőnek legyen lehetősége a pártok egymás közötti politikai egyezkedéseire való tekintettel kinevezni tárca nélküli minisztereket – ezzel sok tekintetben megkönnyíthette volna a rendszerint többpárti kormánykoalíciók létrejöttét. Ismételten a konzervatív nemzeti demokraták szakértőjeként fellépő Weyr képviselő volt az, akinek nem tetszett, hogy az államfő ilyen széles jogosítványokkal rendelkezzen a kormány létszámának és arculatának meghatározása során.<sup>181</sup> Attól félt ugyanis, hogy ez visszaélésekre adhat alkalmat. A kormány és a belügyminisztérium (azaz Švehla) – Masarykkal a háttérben – viszont ragaszkodott ehhez a lehetőséghez, amely végül be is került az Alkotmánylevélbe.

Komoly bizottsági vita folyt arról is, hogy kire szálljanak át általános jelleggel a korábbi uralkodói jogosítványok: a kormányra vagy az államfőre? A többség inkább a kormány általános kompetenciáját preferálta. Megint Weyr képviselő volt az, aki kételkedett e megoldás helyességében, és inkább az egész paragrafus elhagyását javasolta. Weyr azonban kisebbségben maradt, és végül a következő szöveg került be az Alkotmánylevélbe: „Minden kormányzati és végrehajtó hatalom, amennyiben az Alkotmánylevél vagy a Csehszlovák Köztársaságnak az 1918. november 15-e után kiadott törvényei azt nem utalják át kifejezetten a köztársasági elnök hatáskörébe, a kormányt illeti meg.”<sup>182</sup>

Az utolsó komolyabb elvi vita az államfő általános alkotmányjogi felelőtlenségére, felelősségmentességére vonatkozott. A bizottság elé terjesztett szövegjavaslat értelmében a köztársasági elnök nem tartozott volna felelőséggel hivatala gyakorlásáért. Az államfői hivatallal összefüggő megnyilvánulásaiért ugyanis az ellenjegyzés jogával felruházott kormány viselte volna a felelősséget. Ezt a megoldást megint Weyr kritizálta a legerőteljesebben,

<sup>181</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 34–35.

<sup>182</sup> Az Alkotmánylevél 64. cikkének 2. bekezdése. Lásd Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 91.

mondván, hogy miért valaki másnak kellene felelősséget vállalnia az államfő megnyilvánulásaiért. Abban pedig, hogy a köztársasági elnök a nyilatkozataiban teljesen visszafogott legyen, és ne szóljon hozzá semmihez, Weyr monarchisztikus vonást látott, amelyet el kellene kerülni egy köztársaságban. Ezzel viszont nem értett egyet a többi képviselő, köztük az előterjesztőként fellépő Bouček sem. Ők a kormány nagyon széles ellenjegyzési jogában éppen ilyen felelősségátvállalási intézményt láttak. Az az ötlet is felmerült, hogy csak a jogi felelősségre szűkítsék le az egészet, de ezt az alkotmányjavaslatot kidolgozó belügyminisztérium képviselőjében jelen lévő közjogász, Hoetzel professzor elutasította. Szerinte a csehszlovákhhoz hasonló megoldás egyaránt érvényesül a brit monarchiában és a francia köztársasági berendezkedésben is, tehát nem látott benne problémát. Végül Weyr visszavonta saját kiegészítő, módosító javaslatait, és a bizottság egyhangúlag megszavazta, hogy az államfő nem tartozik felelősséggel. Egy ellenszavazattal pedig arról is döntöttek, hogy az elnök megnyilvánulásaiért a kormány vállalja a felelősséget.<sup>183</sup> Az elfogadott szöveg tehát következő lett (66. cikk): „A köztársasági elnök a hivatala ellátásáért nem viseli a felelősséget. A hivatalával összefüggő megnyilvánulásaiért a kormány viseli a felelősséget.”

Az Alkotmánylevél 67. cikke pedig azokat az eseteket sorolta fel, amikor az államfőt büntetőjogilag mégiscsak felelősségre lehet vonni. Erre mindössze egyetlen helyzetben volt lehetőség: ha az államfő hazaárulást követett el.<sup>184</sup> A vádemelés a Képviselőház

<sup>183</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 38–45.

<sup>184</sup> A probléma az, hogy a cseh nyelv különbséget tesz az „egyszerű” hazaárulás (*vlastizrada*) és csak az államfő és a kormánytagok által elkövethető „nagy hazaárulás” (*velezrada*) között. Az utóbbi kifejezést használta az 1852-ben elfogadott 117. számú osztrák büntető törvénykönyv is, amely 1920-ban még hatályban volt. A köztársaság védelmére elfogadott 1923. évi 50. számú csehszlovák törvény azonban megszüntette a „nagy hazaárulásra” vonatkozó paragrafusokat, amelyek helyett egy új bűncselekményi formát hozott létre, „a köztársaság elleni szervezkedést”. Ezalatt a szervezkedést és annak előkészületeit értette, valamint „a köztársaság biztonságának veszélyeztetését”. Az 1923-as törvény kimondta, hogy ahol a

feladata volt, az ítélethozatal pedig a Szenátus kompetenciájába tartozott. A büntetés azonban csak az elnöki hivatal elvesztése lehetett, valamint hogy kizárják újbóli államfővé választását. Végül az Alkotmánylevél 68. cikke deklarálta, hogy a köztársasági elnök minden kormányzati vagy végrehajtó jellegű aktusának érvényességéhez szükséges a megfelelő kormánytag ellenjegyzése. Az államfőre vonatkozó minden rendelkezést pedig megfelelően kellett (volna) alkalmazni helyettesére is.<sup>185</sup>

### V.1. Az elnökválasztás elmélete és gyakorlata

Az elfogadott Alkotmánylevél értelmében a csehszlovák köztársasági elnököt továbbra is közvetlenül a Nemzetgyűlés választotta meg a képviselőházi választójoggal<sup>186</sup> rendelkező, legalább 35 éves csehszlovák állampolgárok közül. Csak az változott,

---

törvények korábban nagy hazaárulásról beszéltek, ott most ezt a köztársaság elleni szervezkedést és a köztársaság biztonságának veszélyeztetését kell érteni. A későbbiekben tehát csak ezekért lehetett volna felelősségre vonni az államfőt és a kormánytagokat. A zavart viszont tovább növelte, hogy a Szenátusról szóló 1920. évi 124. számú törvény továbbra is erről a típusú hazaárulásról beszélt, ugyanúgy, ahogyan az államfő és a kormánytagok felelőssége vonásáról szóló 1934. évi 36. számú törvény is, amely azonban ebben a tekintetben csak átvette az 1920. évi Alkotmánylevél megfogalmazásait, és nem tartalmazta az elnök és a kormánytagok által elkövethető hazaárulás tényállását. Erről lásd a most hivatkozott törvényeket, valamint Ústavní listina Československé republiky. In: Grönský, Jan: cit. op. I. 2005. 91. 62. láb.

<sup>185</sup> Erről lásd átfogóan Weyr, František: cit. op. 1937. 184–188.

<sup>186</sup> Aktív képviselőházi választójoggal a legalább 21 éves csehszlovák állampolgárok rendelkeztek. A passzív választójog 30 éves korhatárhoz volt kötve. A csendőrség állománya, valamint a katonák és katonatisztek azonban az 1927. évi 56. számú törvény értelmében kikerültek az állandó választói névjegyzékből – ez azt is jelentette, hogy elvesztették aktív és passzív választójogukat egyaránt. A szenátorok esetében az aktív és a passzív választójog gyakorlásának feltétele a 45 éves korhatár elérése volt. Az államfői passzív választójog tehát szigorúbb volt a képviselőházi,

hogy a Nemzetgyűlés kétkamarás lett. A két kamara közül a 300 fős Képviselőház lett politikailag aktívabb és hatáskörileg erősebb, míg a 150 fős Szenátus inkább passzív és mérséklő szerepet játszott a rendszerben. A képviselőket hat, a szenátorokat pedig nyolc évre választották az állampolgárok.

Mindkét kamara akkor lehetett határozatképes, ha jelen volt tagjainak legalább az egyharmada. A jogszabályok elfogadásához a jelenlévők szavazatainak több mint a fele kellett. Az államfőválasztásra viszont szigorúbb szabályok vonatkoztak. Az érvényes elnökválasztáshoz a képviselők és szenátorok teljes létszámának abszolút többsége kellett a határozatképességhez, és háromötödös többség magához a választáshoz. Ha mégsem sikerült ezekkel a feltételekkel megválasztani az államfőt, akkor a két legsikeresebb jelölt között kellett döntenie szavazattöbbséggel. Ha az sem lett volna eredményes, akkor sorsolással kellett volna döntenie.

Miután az Alkotmánylevél nem mondta ki, hogy az államfőjelölteknek mindkét kamarában külön-külön kell megfelelniük ezeknek a minősített többségi előírásoknak, a fenti választási konstrukció azt jelentette, hogy a köztársasági elnököt a 300 képviselő és a 150 szenátor együttesen, azaz egy 450 fős testület választotta meg. Ezen belül érvényesült tehát az előírt kvórum, azaz a szükséges legalább 226 honatya (képviseelő és/vagy szenátor) bármelyik kamarát képviselhette. Ez azt jelentette, hogy a Képviselőház akár egyedül is tudott volna választani csehszlovák köztársasági elnököt.<sup>187</sup>

Az elnökválasztásról egyébként az Alkotmánylevélén kívül külön törvény is rendelkezett – az 1920. évi 161. számú törvény. Ez a jogszabály több helyen megismételte az Alkotmánylevél idevonatkozó rendelkezéseit. Főbb újdonsága annak a kimondása volt, hogy az államfőválasztás a Nemzetgyűlés nyilvános ülésén történik, vita nélkül, és a képviselők szavazólapokkal szavaznak. Az utóbbi biztosította a választás titkosságát. Az is újdonságként

---

de enyhébb a szenátusi passzív választójognál. Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 91. 62. láb. 77–78.

<sup>187</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 182.

hatott, hogy az államfőválasztó nemzetgyűlési ülést a miniszterelnök hívhatta össze, az ülésen pedig a két törvényhozási kamara elnöke vagy helyetteseik elnökölhettek, mégpedig úgy, hogy a képviselőházi elnök volt az ülés első elnöke, a szenátusi pedig a második. A tárgyalás levezetésére a Képviselőház házszabályát kellett alkalmazni. A törvény pontosította az összeférhetetlenségi szabályokat is. Az Alkotmánylevél ugyanis csak azt mondta ki, hogy az államfő nem lehet egyidejűleg a Nemzetgyűlés tagja, a törvény pedig úgy szól, hogy amennyiben a Képviselőház vagy a Szenátus tagját vagy kormánytagot államfőnek választana a Nemzetgyűlés, akkor az már a megválasztása napjától nem gyakorolhatja tovább korábbi tisztségét, az elnöki fogadalom napjától pedig meg is szűnik a tagsága ezekben a testületekben.

Az államfő alkotmányban szabályozott mandátuma hét évre szólt. Az elnöki ciklus tehát rövidebb volt a szenátusi választási ciklusoknál. Az alkotmány kimondta, hogy senki sem lehet államfő több mint kétszer egymás után. Ha valaki már kitöltötte volna két egymást követő elnöki mandátumát, minimum hét év elteltével jelölthetette volna magát ismét. Ezek a szabályok azonban nem vonatkoztak az első csehszlovák köztársasági elnökre. Ennek megfelelően Masaryk professzort (1850–1937) összesen négyszer választották államfőnek – először ideiglenes jelleggel 1918 novemberében, utána 1920-ban, majd 1927-ben és 1934-ben.<sup>188</sup> Az elnöknek egyébként addig kellett hivatalban maradnia, amíg nem került sor új államfő megválasztására. Ebben tehát érvényesült a kontinuitás elve. Az elnök váratlan halála vagy lemondása esetében pedig 14 napon belül kellett összehívni az államfőválasztó Nemzetgyűlést.

A két világháború közötti Csehszlovákiában összesen hatszor választottak államfőt. Masaryk professzor 1918. novemberi akklamációs (közfelkiáltásos) elnökké választásáról korábban már esett szó. Az a forradalmi választás azonban értelemszerűen még nem volt titkos. Az új alkotmányos és törvényi rendelkezések

<sup>188</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 88–89. 56. lábaj.

alapján először 1920. május 27-én választottak Csehszlovákiában elnököt. A szavazáson 281 képviselő és 142 szenátor volt jelen, akik közül 284 fő szavazott végül Masarykra. Legfőbb vetélytársa August Naegle professzor, a mérsékelt német nacionalista, a prágai Német Egyetem rektora volt, aki 61 szavazatot kapott. Üres lappal 60 fő szavazott, két törvényhozási tag Antonín Janoušek-re, az 1919 tavaszán három hétig létező Szlovák Tanácsköztársaság cseh származású vezetőjére voksolt, valamint négyen Alois Muna kommunista politikusra szavaztak. A német képviselők egyébként különböző módokon igyekeztek megzavarni a választási folyamat ünnepélyességét, végül pedig tüntetőleg elhagyták a Rudolfinum épületét, ahol az ünnepi szavazás zajlott.<sup>189</sup>

Az 1927. május 27-i államfőválasztás békésebb volt az előzőnél. Akkor a jelen lévő 273 képviselőből és 138 szenátorból 274 fő szavazott Masarykra, 104 szavazólap maradt üresen, és 54 szavazatot kapott Václav Šturc kommunista jelölt, aki egyébként később nem értett egyet a párt bolsevizálódásával, és visszatért a szociáldemokratákhoz. Masarykot utoljára 1934. május 24-én választottak államfővé, akkor a 418 érvényesen leadott szavazatból 327-et kapott. 53 üres szavazólapot adtak le, és 38 fő voksolt Klement Gottwaldra, a kommunista párt elnökére.<sup>190</sup>

A nemcsak politikailag, hanem etnikailag is meglehetősen tagolt csehszlovák Nemzetgyűlés tagjainak jelentős része az államfőválasztáskor üres szavazólappal szokott szavazni, a kommunisták pedig mindig saját jelöltet állítottak. Miután a szavazás titkosan zajlott, csak feltételezni lehet, hogyan szavaztak a nagyszámú nemzetiségi (azaz német és magyar) képviselők és szenátorok, de nagy valószínűséggel éppen ők voltak azok, akik üres szavazólappal foglaltak állást. Érdekes, hogy az erős német kisebbség 1927-ben és 1934-ben még szimbolikusan sem állított saját jelöltet.

Masaryk elnöknek ugyanakkor fontos volt a több mint hárommillió német kisebbség beintegrálása a csehszlovák politi-

<sup>189</sup> Uo. 146. 139. láb.

<sup>190</sup> Uo. 146. 139. láb.

kai életbe. Emiatt már 1920-ban igyekezett mérséklően hatni a győzelemittas nacionalista mámorban úszó cseh politikusokra. Az 1920-as évek közepére részben ennek köszönhetően a német kisebbség egy része kooperatív lett, és bekapcsolódott a prágai kormány munkájába. Ez főleg a német szociáldemokratákra, centristákra és a szakmai érdekek mentén szerveződő politikai csoportokra volt igaz. Ezek az erők alkották az úgynevezett aktivista német pártokat. A másik oldalon álltak az úgynevezett negativista nacionalista pártok, amelyek nem akartak együttműködni a csehekkel. Az 1920-as években még az aktivizmus volt meghatározó a németeknél. Ez abban is megnyilvánult, hogy 1927-ben a német kormánypártok és a német szociáldemokraták is Masarykra szavaztak, és erre szükség is volt, mert a cseh nemzeti demokraták, a szlovák néppártiak és a német radikálisok akkor üres szavazólapokkal voksoltak.<sup>191</sup>

A legnagyobb szavazati arányt egyébként nem Masaryk, hanem Edvard Beneš érte el, 1935. december 12-én. Akkor a 440 érvényesen szavazó közül 340-en órá szavaztak. 74 szavazólap akkor is üres maradt, 24-en pedig Bohumil Němec professzorra voksoltak, aki a csehszlovák jobboldali agrárpárt jelöltje volt. Igaz, ő közvetlenül a szavazás előtt visszavonta a jelöltségét, de azt már nem vezették át a szavazólapokon. Ez volt az első voksolás, amikor a kommunisták nem állítottak saját jelöltet – ez valószínűleg az erősödő német veszéllyel függött össze.<sup>192</sup> A német kisebbség döntő részét képviselő Szudétanémet Párt, amely akkor már Hitler erőteljes befolyása alatt állt, eredetileg Němec professzorra akart szavazni, ahogyan a szlovák autonomisták is, akik azonban az utolsó percben mégiscsak hagyták magukat rábeszélni arra, hogy Beneš támogatásák.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 24. 56. láb.

<sup>192</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 146–147. 139. láb.

<sup>193</sup> Edvard Beneš azonban 1938. október elején a müncheni diktátum súlya alatt lemondott, és távozott az országból. Beneš később semmisnek tekintette saját lemondását, és a londoni emigrációban úgy lépett fel, mint a harcoló Csehszlovákia legitim képviselője. 1935-ben szerzett hétéves

A két világháború közötti időszak utolsó csehszlovák elnöke Emil Hácha volt, akit 1938 végén választottak meg, de erről később lesz szó.

## V.2. Az államfői posztról való lemondás szabályai és azok gyakorlati kivitelezése

Az Alkotmánylevél közvetlenül nem említette az államfő lemondásának körülményeit és feltételeit, de a köztársasági elnöknek értelemszerűen volt ilyen lehetősége is, hiszen az államfői tisztség betöltése nem tartozott az állampolgári köteleességek közé. Egyetlen csehszlovák, illetve cseh vagy szlovák alkotmány sem rendelkezett ugyanis ilyen köteleességről. A lemondás (más szóval demisszió vagy abdikálás) esetében egyoldalú jogi aktusról beszélünk, amelynek érvényességéhez nincs szükség arra, hogy azt egy másik szerv el is fogadja.<sup>194</sup>

Az első Csehszlovák Köztársaság idején először 1935-ben került sor az államfő lemondására, melynek fő oka az államalapító elnök idős kora és rossz egészségügyi állapota volt. Masaryk elnök 1935. december 14-én a csehszlovák kormányfő jelenlété-

---

mandátuma azonban éppen 1942-ben járt le. A csehszlovák emigráns kormány azért 1942. december 3-án elfogadott egy határozatot, amelyben konstataulta, hogy Beneš elnök addig marad hivatalában, amíg le nem bonyolítják az új választásokat. Az emigráns államfő 1945. évi 47. számú alkotmányerejű rendelete pedig azt mondta ki, hogy a háború után összehívandó Ideiglenes Nemzetgyűlésnek meg kell erősítenie az elnököt hivatalában. Erre 1945. október 28-án sor is került. Erről a képviselők felállással szavaztak. Miután mindenki felállt, ez azt jelentette, hogy a képviselők egyhangúlag döntöttek. 1946. június 19-én pedig a már rendszeren megválasztott egykamarás Nemzetgyűlés határozott a köztársasági elnök személyéről. A 300 képviselő közül 298 fő jelent meg, és mindenki Beneš-re szavazott. Más jelölt nem indult. Ez volt egyébként az utolsó szavazás, amely az 1920. évi 161. számú törvény alapján történt. Uo. 147. 139. lábj.

<sup>194</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2018. 72–73.

ben mondott le. Erre az aktusra nem a prágai várban, hanem az elnök vidéki rezidenciájában, a Lány településen lévő kastélyban került sor, ahová az elnöki hivatal meghívta a fontos közjogi méltóságokat. Magát a lemondó nyilatkozatot is az államfő kancellárja (František Šámal) olvasta fel, majd az egész aktust jegyzőkönyvbe foglalták. Nyilatkozatában Masaryk egyértelműen arra hivatkozott, hogy az államfői hivatal ellátása nehéz és felelősségteljes feladat, amely energikusságot és jó egészségi állapotot igényel. Ő viszont már nem érez erőt hozzá, ezért mond le. Ezt követően a csehszlovák nemzethez és a más nemzetiségű állampolgárokhoz fordult, akiktől az kérte, hogy az állam igazgatása során mindig gondoljanak azokra az eszmékre, amelyek Csehszlovákia megszületésénél érvényesültek. Külön kiemelte, hogy szükség van jó külpolitikára és olyan igazságosságra, amely nincs tekintettel senki nemzetiségére. Végül utódjaként Edvard Beneš javasolta, „...akivel dolgoztam külföldön és otthon egyaránt, és bízom benne”.<sup>195</sup> Ennél a pontnál Masaryk túlment az Alkotmánylevél rendelkezésein, mert szemben az 1935-ös lengyel alkotmánnyal, a csehszlovák államfőnek nem volt formális joga ahhoz, hogy javaslatot tegyen utóda személyére.<sup>196</sup> Igaz, az Alkotmánylevél kifejezetten nem is tiltotta az ilyen lépést. A távozó államfő javaslata viszont senkit nem kötelezett semmire.

Edvard Beneš köztársasági elnök 1938. október 5-én mondott le a müncheni diktátum súlya alatt. A lemondását közölte az akkori miniszterelnökkel, Jan Syrovýval, utána pedig rádióbeszédében a nemzettel is. Ebben megemlítette, hogy rögtön a

<sup>195</sup> Hoetzel, Jiří: Resignace T. G. Masaryka na presidentský úřad. *Právník*, LXXV., 1936. 2. szám, 81.

<sup>196</sup> Az 1935-ös lengyel alkotmány értelmében az új köztársasági elnök személyét alapesetben a Szejm, illetve a Szenátus által választott tagokból, valamint a virilistákból álló Elektori Gyűlés választhatta ki. Abban az esetben viszont, ha a köztársasági elnök is megnevezte utódjelöltjét, akkor általános választásokon kellett döntenie az államfő személyéről. Lásd Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XXw*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999. 322.

müncheni diktátum elfogadása idején akart lemondani, de utána meggondolta magát, mert előbb még ki akarta nevezni az átalakított kormányt, amely a nehéz időkben tovább tudja vezetni az országot. Ján Syrový tábornok átalakított kormányának elnöki kinevezésére emiatt az előző napon, 1938. október 4-én került sor. A müncheni válság miatt megtépzott tekintélyű Beneš beszédében nem tért ki az utódlás kérdésére, igaz, nem is volt olyan helyzetben, hogy erről értekezzen.<sup>197</sup> Beneš aztán még egyszer mondott le, mégpedig a kommunista rezsim első hónapjaiban, 1948. június 7-én. A rövid lemondó nyilatkozatát először a Nemzetgyűlés elnökének akarta elküldeni, de a kormányfővel való konzultálás után végül is Klement Gottwald miniszterelnöknek küldte el. Ebben egészségügyi okokra hivatkozott. A miniszterelnök erről a lépésről tájékoztatta a parlamentet.

### V.3. Az államfő helyettesítése

Az 1918. évi ideiglenes alkotmány még úgy rendelkezett, hogy amíg a megválasztott köztársasági elnök külföldön tartózkodik, vagy ha idő előtt megüresedik ez a poszt, addig a kormány látja el az államfői feladatokat. A kormány egyes teendők elvégzésével a miniszterelnököt is megbízhatta. 1919 májusában a Nemzetgyűlés módosította ezeket a rendelkezéseket – ez részben azaz függött össze, hogy a köztársasági elnök már több hónapja a hazájában tartózkodott, részben pedig azzal, hogy az eredeti szabályozás nem gondolt a betegség esetére. Az alkotmánynovella értelmében, ha az államfői poszt megüresedett, vagy ha az elnök megbetegedett, ideiglenesen a kormányra szálltak át a jogosítványai. Abban az esetben viszont, ha a betegség egy hónapnál hosszabb, akkor a novella szerint meg kellett választani az államfő helyettesét, akinek a megbízatása addig tartott vol-

<sup>197</sup> Erről lásd Motýl, Jan: 4. a 5. říjen 1938: lidské hyeny a Benešova abdikace. *Týden.cz*, 4. 10. 2008. [https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/4-a-5-rijen-1938-lidske-hyeny-a-benesova-abdikace\\_83614.html](https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/4-a-5-rijen-1938-lidske-hyeny-a-benesova-abdikace_83614.html)

na, amíg az államfő fel nem épül. A helyettes megválasztására ugyanazok a szabályok vonatkoztak, mint az államfőválasztásra. Az 1920-ban elfogadott Alkotmánylevél hasonló szellemben szabályozta ezt a kérdést. Az alkotmányozó akkor is különválasztotta a problematikus eseteket. A köztársasági elnök meg nem választása, megbetegedése vagy más jellegű elfoglaltsága esetén helyettesítése a kormányra szállt át, amely ezzel megbízhatta saját elnökét.

A betegségnek és az elfoglaltságnak természetesen olyan jellegűnek kellett lennie, hogy valóban megakadályozza az államfőt hivatala ellátásában. A probléma csak az volt, hogy a jogalkotó nem írta le, ki jogosult ezt megállapítani. A korabeli szakirodalom értelmezés segítségével arra a megállapításra jutott, hogy maga az államfő az, aki jogosult erre, ha pedig már nem képes rá, akkor a kormány.<sup>198</sup> Abban az esetben, ha az elnököt betegsége vagy elfoglaltsága hat hónapnál hosszabb időre tenné alkalmatlanná a tisztség ellátására, a kormány úgy dönthetett, hogy akadályoztatásának idejére a Nemzetgyűlés megválasztja az államfő helyettesét. Ez nyilván nem vonatkozott arra az esetre, ha az elnök nem volt megválasztva, hiszen akkor a rendes államfőt kellett volna megválasztani. Az erről szóló kormányhatározat meghozatalakor a kormánytagok legalább háromnegyed részének jelen kellett volna lennie.<sup>199</sup> Ez is garanciális szabály volt, főleg ha figyelembe vesszük a csehszlovák kormányok koalíciós jellegét.

Az államfőhelyettesi tisztség Csehszlovákia fennállása alatt csak lehetőség maradt, soha nem került sor az igénybevételeire. Ez következett egyrészt az intézmény rendkívüli jellegéből, másrészt a csehszlovák állam működési szabályaiból is. Egyébként az államfői jogosítványok teljes körét a helyettesítés esetében csak az államfőhelyettes gyakorolta volna, a kormány nem. Az elnököt helyettesítő kormányra tehát nem vonatkozott (volna) az államfői felelőtlenség, a javadalmazás, a tiszte-

<sup>198</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 209.

<sup>199</sup> Uo. 208–209.

letbeli jogok, a büntetőjogi védelem és a testőrség szabályozása, azok csak a parlament által megválasztott helyettesnek jártak (volna).<sup>200</sup>

#### V.4. Az államfő fontosabb feladat- és hatáskörei

A két világháború közötti csehszlovák köztársasági elnök az alábbi, taxatív módon felsorolt feladat- és hatáskörökkel rendelkezett: ő képviselte a külföld felé a csehszlovák államot; az ő nevében tárgyalták meg és ratifikálták a nemzetközi szerződéseket; ő fogadta a külföldi követeket, és ő bízhatta meg a csehszlovák követeket; kihirdethette a hadiállapotot, a Nemzetgyűlés előzetes beleegyezésével hadat üzenhetett és békét köthetett; valamint összehívhatta, elnapolhatta vagy feloszlathatta a Nemzetgyűlést. Szintén ő rekeszthette be az egyes parlamenti kamarák üléseit. Az államfő két rendes ülésre volt köteles összehívni a törvényhozást. Az Alkotmánylevél azt is előírta, hogy az elsőre márciusban, a másodikra októberben kellett sort keríteni. A köztársasági elnök szükség szerint rendkívüli üléseket is összehívhatott. Erre akkor volt köteles, ha valamelyik kamara abszolút többsége ezt kérte a miniszterelnöktől. Ha az államfő ezt nem tette volna meg, akkor a kamarák saját elnökeik összehívására ülhetek volna össze. Abban az esetben, ha az utolsó rendes üléstől számítva legalább négy hónap eltelik, bármelyik kamara tagjainak kétötöd része is kötelező jelleggel indítványozhatta volna az államfőnél az ülés összehívását.

Az államfő a nemzetgyűlési kamarák üléseit csak egy hónapra és egy évben csak egyszer napolhatta el. Az elnök házfelosztási jogára egyetlen korlát vonatkozott – ezt a jogot nem gyakorolhatta saját elnöki mandátumának utolsó hat hónapjában. Bármelyik kamara feloszlata után legkésőbb 60 napon belül meg kellett szervezni az új választásokat. A Szenátus feloszlata pedig

<sup>200</sup> Uo. 210.

nem jelenthette az államfővel szembeni hazaárulási eljárás megszüntetését.

Az államfőnek jogában állt megjegyzéseivel együtt visszaküldeni a Nemzetgyűlésnek az általa már elfogadott törvényeket, továbbá ő írta alá a csehszlovák Nemzetgyűlés és a kárpátaljai országgyűlés törvényeit, valamint a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának jogi normáit. Vétójoga nem volt abszolút jellegű, csak szuszpenzív, kivéve a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának határozataival és a kárpátaljai tartományi országgyűlés jogi aktsaival szembeni abszolút vétójogát. Az utóbbi jogosultságnak viszont legfeljebb 1938-ban lehetett relevanciája, amikor megalakult ez a szerv.

A vétóemelésre egy hónap állt rendelkezésére. Abban az esetben, ha a törvényhozás mindkét kamarája név szerinti szavazással, összes tagjának abszolút többségével ismét megszavazta a kifogásolt törvényt, akkor azt ki kellett hirdetni. Ha nem sikerült volna elérni ilyen többséget mindkét kamarában, csak akkor lehetett kihirdetni a törvényt, ha a megismételt név szerinti szavazáson a Képviselőház összes tagjának háromötöd része megszavazta azt. Természetesen ha minősített többséget igénylő törvényről volt szó, ezt a minősített többséget kellett elérni a megismételt szavazáson is. A törvényeket mindig az államfő, a kormányfő és a végrehajtásukért felelős miniszter írta alá.

## V.5. Az államfő, a Nemzetgyűlés és a kormány kapcsolata

A köztársasági elnök észak-amerikai mintára<sup>201</sup> szóban vagy írásban bármikor benyújthatta a Nemzetgyűlésnek a köztársaság állapotáról szóló jelentését (azaz üzenetet küldhetett a parlamentnek vagy ott felolvashatta azt), és az általa szükséges és hasznos intézkedések megfontolását is javasolhatta a törvényhozásnak.

<sup>201</sup> Az amerikai elnök szenátusi felszólalásai azonban nem magából az alkotmányból következnek, hanem inkább az évek során kialakult gyakorlatból.

Ez viszont csak lehetőség volt, és az államfőn múltott, milyen gyakran él vele.<sup>202</sup> Ugyanakkor nem lehetett kötelezni őt a parlament előtti beszámoló megtartására.

Az üzeneteket vagy javaslatokat akár szóban, akár írásban előterjeszthette a Nemzetgyűlésben. Miután az Alkotmánylevél nem rendelkezett arról, hogy a köztársasági elnök jogosult-e jelen lenni a törvényhozó szerv ülésein, az alkotmányjogi gyakorlat és szakirodalom ebből a jogosultságból vezette le az államfőnek azt a jogát, hogy meglátogathassa a parlamentet, ahol fel is szólalhatott. Az utóbbi „látogatási jog” akkoriban egyáltalán nem volt evidens. Az akkori csehszlovák köztársasági elnök ugyanis még nem rendelkezett törvénykezdeményezési joggal. Ez a lehetőség csak 1948 után jelent meg a csehszlovák jogrendben.

Ennek az elnöki jognak a megszületését egyébként egy 1918 végi érdekes, de kellemetlen esemény előzte meg. Amikor az emigrációból vonattal hazatérő Masaryk megérkezett Prágába, már a parlament által megválasztott elnök volt, de még nem tette le az elnöki esküt. Arra a törvényhozásban kerülhetett sor. A hatalommegosztás elvének sajátos értelmezése folytán Masaryk az Ideiglenes Nemzetgyűlésben azonban csak az esküjét tehetette le, a képviselőkhez és a nemzethez szóló üzenetét ott már nem mondhatta el. Erre csak másnap kerülhetett sor a prágai várban. Ebben az esetben nem az új elnök egyfajta monarchikus allűrjéről volt szó, hanem a hatalmukat féltő parlamenti pártok képviselőinek döntéséről, akik így képzelték el a hatalmi ágak szétválasztását. Bár Masaryk alárendelte magát a döntésüknek, a gesztus nem esett jól neki. Fegyelmезetten elfogadta, hogy az üzenete szövegét először a kormánynak kell elküldenie egyfajta jóváhagyásra. Nem akarta ugyanis rögtön ellenkezéssel aláásni a kormány tekintélyét, amely oly fontos volt azokban a viharos hetekben. A kormány valóban komolyan vette a dolgát, és két bekezdést törölt az elnöki beszédből. Az egyik annak az amnesztiának a megemlítésére vonatkozott, amelyet az elnök azoknak

<sup>202</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 200.

akart adni, akik az Osztrák–Magyar Monarchia idején „rosszul orientálódtak”, és aktívan támogatták a régi államhatalmat, a második bekezdésben pedig Masaryk az antiszemitizmustól óvta a nemzetet.<sup>203</sup>

Az 1919 tavaszán elfogadott ideiglenes alkotmánymódosításkor és utóbb az 1920. évi végleges alkotmány elfogadásakor „orvosolták” ezt a helyzetet, és az elnök megkapta az írásbeli vagy szóbeli üzenet megfogalmazásának jogát. Továbbá általa szükségesnek és hasznosnak tartott javaslatokat is megfogalmazhatott a törvényhozás számára. A két világháború közötti időszakban viszont nem lett évenként ismétlődő gyakorlat ezekből az elnöki üzenetekből. Ez részben azzal függött össze, hogy a köztársaság állapotáról szóló beszédét az államfőnek külön-külön kellett volna előadnia a kétkamarás parlament mindkét házában. A köztársasági elnök ezért rendszerint csak a nemzetgyűlési megválasztása alkalmából, azaz hétevenként szólt az egybegyűlt képviselőkhez és szenátorokhoz. Az elnöki üzenet továbbra is ellenjegyzéshez volt kötött, bár szóban is elő lehetett adni, írásbeli előkészítés nélkül.<sup>204</sup> Ezt a konstrukciót egyébként már akkor is komoly kritikák érték.<sup>205</sup> Az üzenet megfogalmazása csak lehetőség volt, és nem ismétlődő kötelesség.<sup>206</sup>

<sup>203</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. I. 302–303.

<sup>204</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 151.

<sup>205</sup> Weyr, František: *Československé právo ústavní*. Melantrich, Praha, 1937. 187., majd 190–191.

<sup>206</sup> Egyébként 1960 és 1992 között is ez volt a helyzet. Bár nem a parlament előtt elhangzott üzenetértékű beszédéről volt szó, az 1950-es években emlékezetes maradt Antonín Zápotocký második kommunista államfő 1953. május 29-i rádióbeszéde, amelyben igyekezett megnyugtatóan állampolgárokat a készülő pénzreform kapcsán, és gyakorlatilag letagadta azt. A nemzetgyűlés másnap mégis elfogadta az erről szóló törvényt, amely május 31-én hatályba is lépett. Zápotocký, aki nem volt egyben a legfelsőbb pártvezető is, nem akarta felolvasni ezt a nyilvánvalóan félrevezető beszédet, de végül kénytelen volt alárendelni magát a kommunista párt elnökségének. Lásd Štrougal, Lubomír: *Paměti a úvahy*. Epocha, Praha, 2009. 38.

Az első években a csehszlovák államfő viszonylag sűrűn élt a halasztó hatályú vétójog lehetőségével, amelyet az alkotmány garantált neki, később viszont a törvényalkotás más jellegű befolyásolását választotta. Az államfői hivatal a kezdetektől fogva figyelemmel kísérte a jogalkotási folyamatot, így az elnök megjegyzéseivel és utalásaival még a kidolgozás fázisában hatni tudott a jogalkotásra. Ezt a gyakorlatot Masaryk a törvényhozó tevékenység racionalizálásának, egyszerűbbé tételének tekintette.<sup>207</sup>

A törvényhozás által elfogadott törvények államfői aláírásának ügye soha nem volt egyszerű kérdés az első Csehszlovákia fennállásának idején. Az 1920. évi alkotmány kidolgozásában részt vevő Jiří Hoetzel és František Weyr professzorok tagadták azt, hogy az elnöki aláírásnak promulgációs jellege lenne, tehát az szerintük nem is volt szükségszerű.<sup>208</sup> Más véleményen volt Bohumil Baxa és Jaroslav Krejčí. Utóbbi a mai napig releváns monográfiát is írt erről a témáról. Ők ketten a promulgáció (kihirdetés) során úgy értelmezték az államfői aláírást, mint a jogalkotási folyamat szabályszerűségének elnöki hitelesítését, és nem úgy, mint a törvény szövegével való tartalmi egyezés vizsgálatát. Az államfő ugyanis halasztó hatályú vétójoggal is rendelkezett, sőt, az autonóm jellegű kárpátaljai országgyűlés jogi aktusai esetében ez a jog abszolút jellegű volt. Az ilyen értelmezési keretben tehát az államfő csak akkor tagadhatta meg egy törvény aláírását, ha annak elfogadása során észrevett valamilyen szabálytalanságot.<sup>209</sup>

A két világháború közötti törvényaláírási gyakorlat sokszínű volt. Amikor például Masaryk elnök észrevette, hogy az egyik parlamenti kamara úgynevezett szerkesztői javításokkal módosí-

<sup>207</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 29.

<sup>208</sup> Hoetzel, Jiří: Promulgace zákonů. *Právník*, 65. roč. 1926. 300–301. és Weyr, František: *Československé ústavní právo*. Melantrich, Praha, 1937. 199.

<sup>209</sup> Krejčí, Jaroslav: *Promulgace zákonů: její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*. Vesmír, Praha, 1926. 216–225. és Krejčí, Jaroslav: *Právní povaha podpisu presidenta republiky na zákonech*. Politeia, Praha, 1927. 22–26. és 29–30.

totta a másik kamara által jóváhagyott törvényszöveget, akkor új szavazást kért a módosított javaslatról attól a kamarától, amely elsőként szavazott róla. Ez viszont még nem számított vétónak. Előfordult az is, hogy az államfő megváltoztatta a törvény elfogadásának időpontját, mert kiderült, hogy a Szenátusban az adott törvényt azután hagyták jóvá, hogy letelt az arra szolgáló hatátes határidő. Gyakorlatilag azonban nem maradt fenn példa arra, hogyan jártak volna el, ha az államfő nem ír alá olyan törvényt, amellyel elvileg nem ért egyet, de már kimerítette a vétójogban rejlő lehetőségeket.<sup>210</sup> Amikor az államfő nem akart élni vétójogával, de voltak fenntartásai, Masaryk rendszerint megjegyzéssel írta alá a törvényt. A megjegyzést viszont nem hirdették ki.<sup>211</sup> A kételyeit úgy is kifejezhette, hogy a hivatalokon keresztül üzent a kormánynak, de ennek nem volt jogi relevanciája.

Az államfő nemcsak a nemzetgyűlési üléseken lehetett jelen, hanem a kormányüléseken is. Ilyenkor jogosult volt átvenni a kormányülések elnöklését. Ezzel a lehetőséggel egyébként Masaryk 17 éves elnöksége alatt csak egyszer élt. A miniszterelnökkel viszont hetente legalább egyszer találkozott. A miniszterek közül főleg Edvard Beneš külügyminiszterrel érintkezett közvetlenül.<sup>212</sup> Az államfő által elnökölt legemlékezetesebb kormányülésre 1938. szeptember 30-án került sor a prágai várban, amikor a csehszlovák kormány elfogadta a híres-hírhedt müncheni diktátumot. 1941. szeptember 28-án Emil Háchánál is összeült a cseh protektorátusi kormány. A németek ugyanis éppen akkor tartóztatták le az ellenállásnak dolgozó protektorátusi kormányfőt, Alois Eliáš tábornokot, és ezzel összefüggésben megszállták a kormányhivatal épületét. Az államfő és a miniszterek azon tanakodtak, nem kellene-e lemondaniuk, de a szavazás

<sup>210</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 156–157.

<sup>211</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: *Československý prezident republiky*. Praha, 1934. 170.

<sup>212</sup> Uo. 32.

döntetlennel végződött, és mindenki maradt a helyén.<sup>213</sup> Némi-  
leg előreszaladva meg kell még említeni, hogy a következő hason-  
ló helyzetre 1968 augusztusában került sor, amikor a csehszlovák  
belügyekbe beavatkozó szovjet katonák elfoglalták a csehszlovák  
kormány épületét, és a kormánytagok egy részét a Szovjetunióba  
hurcolták, Oldřich Černík miniszterelnökkel együtt. Ebben a  
helyzetben a kormány megmaradt tagjai a prágai várban tanács-  
koztak, ahová Ludvík Svoboda államfő befogadta őket, és jelen  
is volt a megbeszéléseken.<sup>214</sup> Az államfő elnökllete alatt lezajlott  
kormányülésekre tehát majdnem mindig a válságos pillanatok-  
ban került sor.

A köztársasági elnök bármikor kérhetett írásbeli jelentést a  
kormánytól és tagjaitól minden olyan ügyről, amely a hatáskö-  
rükbe tartozott. Egy dologra azonban ilyenkor sem volt jogosult:  
nem szavazhatott a kormányüléseken, hiszen nem volt kormány-  
tag.<sup>215</sup> De bármikor magához hívhatta az egész kormányt vagy  
annak egyes tagjait a tanácskozás céljából. Ezek a jogosultságok  
és lehetőségek abból is fakadtak, hogy az 1920. évi Alkotmány-  
levél az államfőt és a kormányt együttesen tekintette kormány-  
zati és végrehajító hatalomnak; ez abban is megnyilvánult, hogy a  
dokumentumnak ugyanabban a fejezetében szerepeltek.

Az államfő és a kormány kapcsolatához meg kell még jegyez-  
ni, hogy a kormánytagok mindig a köztársasági elnöknek nyúj-  
tották be lemondásukat, akkor is, ha a Képviselőház bizalmat-  
lanságot szavazott meg nekik vagy az egész kormánynak. A két  
világháború közötti csehszlovák szabályozás nem ismerte a kor-  
mány felállítására utáni bizalmi szavazást. Az elnök által kinevezett  
kormány addig maradhatott hivatalában, amíg a képviselők ab-  
szolút többséggel bizalmatlanságot nem szavaztak neki. Itt te-  
hát a negatív parlamentarizmus egyik esetéről van szó. Az ilyen  
bizalmatlansági szavazás érvényességéhez szükség volt az összes

<sup>213</sup> Koudelka, Zdeněk: *Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu*. Leges, Praha, 2021. 31.

<sup>214</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 39–40.

<sup>215</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 205.

képviselő legalább felének és még egy további képviselőnek a jelenlétére, szavazni pedig név szerint kellett. Magát a kezdeményezést legalább száz képviselőnek kellett aláírnia. A Szenátus nem vett részt a kormány elszámoltatásában és a bizalomról szóló szavazásokban sem. A szabályozás szerint a kormány megbuktatásához akkoriban legalább 76 képviselőre volt szükség a 300 főből. Amennyiben a Képviselőház képviselői kezdeményezésre bizalmatlanságot szavazott a kormánynak, vagy elutasította a kormány javaslatát a bizalom megszavazására, akkor a kormánynak be kellett nyújtania a lemondását az államfőnek. Ilyenkor a köztársasági elnök határozhatta meg, ki vigye a kormányzati ügyeket addig, amíg fel nem áll az új kormány.

Ez az előírás tette lehetővé a két világháború közötti időszakban az úgynevezett hivatalnoki kormányok államfő általi felállítását. Húsz év alatt háromszor került erre sor: 1920 és 1921 között, aztán 1926 márciusa és októbere között, majd 1938 szeptembere és októbere között. Az első két esetben Jan Černý lett a miniszterelnök, utoljára pedig Jan Syrový tábornok. A második Černý-kormány egyébként nem is állt a Képviselőház elé, és nem fogalmazta meg a programját, így a képviselőknek formálisan sem volt lehetőségük szavazni a bizalomról.<sup>216</sup> Masaryk ugyan elismerte a politikai pártok kiemelkedő szerepét a parlamentáris demokráciában, de nyitott a bürokratikus elem irányába is, mert fontosnak tartotta a szakértelmet. Emiatt szimpatizált a minisztériumokat igazgatásilag vezető brit államtitkárok és titkárok intézményével, amelyek szerinte közvetítő kapcsolatot képeztek a parlament és a hivatalnoki gárda között.<sup>217</sup>

Az első Csehszlovák Köztársaság idején a miniszterelnök nem rendelkezett azzal a formális joggal, hogy javaslatokat tegyen az államfőnek az egyes miniszterek kinevezésére. A gyakorlatban viszont ez így működött: a köztársasági elnök mindig felszólította a kinevezett kormányfőt, hogy tegyen neki javaslatokat, de elvben az államfő szabad kezet kapott a kormánytagok kinevezé-

<sup>216</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 93. 67. lábj.

<sup>217</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 32–33.

se terén. A korabeli gyakorlat szerint az új kormányfők mindig olyan javaslatokkal érkeztek az államfőhöz, amelyeket már előzetesen egyeztettek vele, és természetesen tükrözték a koalíciót alkotó pártok akarátát is. A köztársasági elnök többször komolyan beleszólt a kormányok összetételébe. Masaryk például egész elnöksége alatt ragaszkodott ahhoz, hogy a teljes bizalmát élvező Edvard Beneš legyen a külügyminiszter, még akkor is, amikor Beneš pártja ellenzékben volt.<sup>218</sup> 1938 végén Hácha elnök szintén sikeresen ragaszkodott ahhoz, hogy az általa kifejezetten kért két személy is tagja legyen a csehszlovák kormánynak.<sup>219</sup>

A köztársasági elnök és a kormány kapcsolatáról a két világháború közötti időszakban az a vélemény alakult ki szakmai körökben, hogy a kormánynak nemcsak a Képviselőház, hanem az államfő bizalmát is élveznie kell. Ezt az a politikai gyakorlat is megerősítette, hogy az új köztársasági elnök megválasztásakor a kormány benyújtotta lemondását. Ezzel lehetővé akarták tenni az új államfő számára, hogy beleszólhasson a kormány összetételébe.<sup>220</sup> Erre a lépésre került sor 1935-ben, amikor Beneš lett az elnök, majd 1938-ban Hácha megválasztásakor, végül utoljára 1948-ban. Ezt követően azonban ez a gyakorlat megszűnt.<sup>221</sup>

A fenti szabályok tükrében felmerülhet az a kérdés, hogy miként viszonyult a korabeli csehszlovák közjogi konstrukció a félprezidenciális kormányformához.<sup>222</sup> A magyar szakirodalom-

<sup>218</sup> A csehszlovák nemzetiszocialistákról (azaz nacionalistább szociáldemokratákról) volt szó, akik 1926 és 1929 között nem vettek részt az úgynevezett úri – azaz jobboldali-konzervatív – koalícióban. Lásd Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 178.

<sup>219</sup> Jaroslav Krejčí igazságügyminiszterről és egyben az Alkotmánybíró-ság elnökéről, valamint az elnöki hivatalt irányító tárcanélküli miniszterről, Jiří Havelkáról volt szó. Lásd Gebhart, Jan – Kuklík, Jan: *Druhá republika 1938–1939*. Paseka, Litomyšl, 2004. 98.

<sup>220</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: *Československý prezident republiky*. Praha, 1934. 27–28.

<sup>221</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 177.

<sup>222</sup> A félpreszidenciális kormányforma mint fogalom egyébként később született meg, és döntően az 1958-ban létrejött ötödik Francia Köztár-

ban leginkább Szabó István jogtörténész véleménye áll közel ehhez a minősítéshez. Ő a csehszlovák és a német weimari modellt sorolja ebbe a kategóriába, szemben az 1929 előtti Ausztriával, amelyet parlamentáris államnak tekintett. Szabó érvelése arra hivatkozik, hogy a csehszlovák miniszterelnököknek előterjesztési joga sem volt a kormány tagjait illetően, mert az alkotmány csak annyit írt elő, hogy a minisztereket az államfő nevezi ki és menti fel. A kinevezések formálisan tényleg nem kötődtek előzetes parlamenti jóváhagyáshoz, és az államfői aktus esetében is csak utólagos miniszterelnöki ellenjegyzésre volt szükség. De azért szükség volt rá. A csehszlovák államfő tudta befolyásolni a formálódó kormány összetételét, de az leginkább a pártok koalíciós tárgyalásain dőlt el, hiszen a pártok tartották a kezükben a parlamenti szavazógépet.<sup>223</sup>

Masaryk tényleges közjogi és politikai súlyát a koalíciós pártok vezetőinek egy részével ápolt jó személyes viszonya is erősítette. Közismerten közel álltak egymáshoz Antonín Švehla agrárpárti vezetővel, Beneš pedig szinte fiaként kezelte. Azt nem szabad elfelejteni, hogy a hatalom igazi birtokosai a jól szervezett pártok voltak, amelyek közül azonban egyik sem tudott egyedül dominánssá válni. Abban az esetben ugyanis valószínűleg más lett volna az említett – nem túl erős – jogosítványokkal felruházott köztársasági elnök mozgásteré. A folyamatos koalíciós kényszer, az időnként szükségessé váló államfői beavatkozások, egyeztetések, az áthidaló megoldások keresése csak tovább erősítette az államfő pozícióját. A kormányok ugyanakkor csak a

---

saság és annak közjogi rendszere kapcsán emlegetik. Mint ilyen bekerült Maurice Duverger osztályozásába is. Ugyanakkor egyes elemei, megoldásai korábban is éltek, néha a weimari Német Köztársaságot is szokták ennek nevezni. Az első Csehszlovák Köztársaság vizsgálata során történő használatában viszont inkább egy későbbi fogalom visszavetítéséről van szó. Ez a visszavetítés ugyanakkor legitim, mert jobban segít megérteni a rendszer gyakorlati működését.

<sup>223</sup> Lásd Szabó István: Az államfő és a kormány kapcsolata a közép-európai államokban az első világháború végétől napjainkig. *Jogtörténeti Szemle*, 2003. 3. szám, 6–7.

Képviselőház bizalmával tudtak működni. A történelem pedig több markáns miniszterelnököt ismert ebből a korból (Antonín Švehla, Vlastimil Tusar, Milan Hodža stb.), akiknek egyáltalán nem kellett az államfő árnyékában maradniuk. Ez is a parlamentáris kormányforma minősítését erősíti.

A fentiek tükrében nem meglepő, hogy a témával aktuálisan legtöbbet foglalkozó Zdeněk Koudelka morva alkotmányjogász egyértelműen parlamentáris köztársaságnak nevezi a két világháború közötti Csehszlovákiát, ahol viszont az államfő szerepe ténylegesen erősebb volt az ilyen rendszerben megszokottnál.<sup>224</sup> Václav Pavlíček neves prágai professzor is ugyanígy látja az első köztársaság kormányformáját, hiszen az államfőt közvetve választották, minden aktusa ellenjegyzéshez volt kötve, az általános kompetenciával nem ő rendelkezett, hanem a kormány, és az alkotmány taxatív módon sorolta fel a feladat- és hatásköreit. Azok pedig inkább a szokásos parlamentáris rendszerű államfői teendők közé tartoztak. De Pavlíček is kihangsúlyozta, hogy a formális elnöki jogálláson jócskán túlmutatott az első elnök nagyon erős tényleges helyzete.<sup>225</sup>

## V.6. A köztársasági elnök egyéb kinevezési, kegyelmezési és jutalmazási jogosítványai

Az államfő nevezte ki az egyetemi tanárokat, a magasabb szintű állami hivatalnokokat, a bírákat és a katonatiszteket. Az egyetemi tanárok kinevezésének jogköre még az Osztrák–Magyar Monarchiából származott, és nagyon fontos volt az oktatást és képzettséget magasan értékelő Masaryk számára. Ennél nem érvényesült rangbeli korlát, mint a bírák, az állami hivatalnokok és a tisztek esetében – azokat ugyanis csak a VI. fizetési osztálytól felfelé nevezte ki. (Egyébként a korabeli szakirodalom fölöslegesnek találta a bírák külön nevesítését, mert ők a csehszlovák

<sup>224</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2018. 31–32.

<sup>225</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 77.

jogrendben – a korábbi császári Ausztriához hasonlóan – állami hivatalnokoknak számítottak.) Ez racionális döntés volt, amely némileg tehermentesítette az államfőt. Csak az elnöki hivatal munkatársai jelentettek kivételt, mert őket a fizetési osztályra való tekintet nélkül mindig az államfő nevezte ki. Az államfő az Alkotmánylevélből kifolyólag rendelkezett még Kárpátalja kormányzójának kinevezési jogával, továbbá ő nevezte ki az Alkotmánybíróság elnökét és két tagját. A köztársasági elnök kinevezési jogköreit egyszerű törvénnyel is ki lehetett szélesíteni.<sup>226</sup> A miniszterek kinevezéséhez és visszahívásához hasonlóan ez a kompetencia is ellenjegyzést igénylő hatáskör volt.

Végül meg kell említeni a köztársasági elnök széles körű kegyelmezési, jutalmazási, valamint adományozási hatásköreit. Az Alkotmánylevél 103. cikke értelmében az államfő amnesztiát hirdethetett, továbbá egyénileg is megkegyelmezhetett az elítélteknek, enyhíthette büntetésüket, elrendelhetette a büntetőeljárás leállítását vagy azt is, hogy egyes konkrét ügyekben vagy konkrét személyek ellen ne is induljon eljárás. Az utóbbi nem vonatkozott a magánvádas eljárásokra, továbbá egyik fent felvázolt jogosultság sem vonatkozott olyan eljárásokra, amelyekben kormánytagok voltak érintettek. Magára az államfőre szövegszerűen nem tért ki a rendelkezés, de a korabeli jogtudomány abból indult ki, hogy – a miniszterekkel való analógia útján és a józan ész alapján – a köztársasági elnök önmagának sem adhat kegyelmet. Az ilyen tágan felfogott amnesztia- és kegyelmezési jog nemcsak a büntetőbíróságok által kiszabott büntetésekre vonatkozott, hanem az állami tisztviselők fegyelmi vétségeire, valamint a közjegyzők és ügyvédek fegyelmi ügyeire is.<sup>227</sup> Az 1918 és 1938 közötti időszakban az államfő gyakran élt az amnesztiahirdetés és a kegyelmezés lehetőségével – összesen 18-szor került rá sor, tehát átlagosan majdnem évente egyszer. A független Csehszlovákia legelső amnesztiáját egyébként 1918 novemberében még a Nemzeti Bizottság hirdette ki, és azokra a bűncselekményekre

<sup>226</sup> Uo. 202.

<sup>227</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 203.

vonatkozott, amelyeket az Osztrák–Magyar Monarchia kárára, annak érdekei ellen követtek el.<sup>228</sup>

A csehszlovák köztársasági elnök 1920-ban azt a jogot is megkapta, hogy kegyelemből – költségvetési források terhére – ajándékokat vagy nyugdíjjárandóságokat adományozzon. Ezt azonban csak a kormány és nem az egyes minisztériumok javaslatára tehetette meg, és figyelembe kellett vennie a költségvetési szempontokat. Az alkotmányos megfogalmazásból az következett, hogy az ajándék lehetett egyszeri és járadékszerű is.<sup>229</sup>

### V.7. Mintademokrácia vagy illúzió?

A két világháború közötti Csehszlovákia általános jellemzésének dilemmái

A két világháború közötti Csehszlovákia demokratikus minősítése – főleg a későbbi 20. századi rendszerek fényében – mélyen beépült a cseh és részben a szlovák közgondolkodásba. Némi fenntartással a politikai rendszert a szakirodalom is így kezelte és kezeli a mai napig.<sup>230</sup> Sőt ezt a minősítést már a korabeli szerzők is használták. Az akkor publikáló magyar és német szerzők többsége, valamint a kommunista publicisztika viszont rendszerint eltérő véleményen volt. A bonyolult kérdés megválaszolása során emiatt nem elég csak az akkori politikai rendszer önmeghatározására és vállalt identitására támaszkodni, hanem meg kell nézni annak gyakorlati működését is. Az államfői posztjának és első betöltőjének egyes nézetei és cselekedetei is közelebb visznek a kérdés megértéséhez.

A demokratikus ideál a kezdetektől fogva jelen volt a csehszlovák államépítésben; ez részben a nemzetközi körülményekkel és az első világháborús antant-narratívával, részben Tomáš G.

<sup>228</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 225.

<sup>229</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 203.

<sup>230</sup> Wandycz, Piotr S.: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a középkortól maig*. Osiris, Budapest, 2004. 202–204.

Masaryk államalapító nézeteivel, részben pedig a meglehetősen polgárosult, de sokszor plebejus gyökerű korabeli cseh politika beállítottságával függött össze. Az 1917 utáni forradalmi hangulatot, a wilsonizmus hatását és a társadalmi emancipációs igényeket sem lehet figyelmen kívül hagyni.

Masaryk tisztában volt azzal, hogy az általa megtervezett, korábban sohasem létezett Csehszlovákiában egy olyan állam- eszmét kell megteremteni, amellyel a lakosság nagyobbik része azonosulni fog. A cseh nemzeti érzést egy soknemzetiségű államban csak nehezen lehetett volna állameszmévé tenni, már csak azért is, mert a világháború előtt Masaryk több érzékeny kérdésben (zsidóellenes vérvád, a középkori kéziratok cseh nacionalista meghamisítása, a radikális németellenesség elutasítása stb.) keményen konfrontálódott az útszéli cseh nacionalizmussal. Sőt bizonyos időszakokban egyesek nemzetellenesnek tartották őt.

Az új csehszlovák állameszmét Masaryk az első világháború alatt fogalmazta meg véglegesen. A megértés szempontjából fontos az *Új Európa* című könyve, de a *Világforradalom* című műve is sokat elárul akkori motivációiról.<sup>231</sup> Közjogi szempontból viszont a legfontosabb az 1918 őszén elfogadott Washingtoni Deklaráció volt, amely az első függetlenségi nyilatkozatnak is felfogható. Erről a dokumentumról korábban már esett szó. Azért itt csak azokra a mozzanatokra célszerű kitérni, amelyek összefüggtek az állameszmével és a rendszer működésével.

A deklaráció az antanthatalmak által 1918 nyarán már elismert csehszlovák ideiglenes kormány nevében íródott. Az időzítéshez hozzátartozik, hogy 1918. október 16-án megjelent Károly császár és király híres manifesztuma, amelyben az uralkodó megígérte a Habsburg Birodalom föderalizálását. A csehszlovák emigráns politikusok azonban éppen ezt akarták elkerülni, hiszen az már kevés volt nekik. Az 1918. október 17-én Wilson

<sup>231</sup> Ezek a könyvek magyarul is elérhetők, lásd Masaryk G. Tamás: *Az új Európa. A szláv álláspont*. Ford. Domby Bálint. Globus, Košice, 1923., valamint Masaryk G. Tomáš: *A világforradalom 1914–1918*. Ford. Bába Iván – Domby Bálint. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1990.

elnöknek kézbesített dokumentum első mondataiban ezért kijelentették, hogy a föderáció és az autonómia semmit sem jelent a Habsburgok uralma alatt, és a csehszlovák nemzet nem kíván élni a Habsburg „álföderációban”. Annak érdekében azonban, hogy ne vessék el teljesen a számukra fontos Wilsonnak oly kedves eszmét, a második bekezdés végén a következő mondat is szerepelt: „Azt gondoljuk, hogy a föderalizáció első követelménye a szabadság, és meg vagyunk győződve arról, hogy Közép- és Kelet-Európa szabad népei szükség esetén könnyen létrehozhatják majd a föderációt.”<sup>232</sup>

A kérdés ismét előkerült 1918. október 27-én, amikor Wilson elnök válaszolt az osztrák–magyar fegyverszüneti és békejavaslatra, amely megpróbált belekapaszkodni az elnök év eleji pontjaiba. Az amerikai elnök akkor azt közölte, hogy nem foglalkozhat az osztrák–magyar kormány javaslataival, mert január 8-a óta megváltozott a helyzet, és ez kihatott az USA kormányának kompetenciáira és felelősségére. Közben ugyanis az amerikai kormány elismerte, hogy a csehszlovákok és Németország, valamint Ausztria–Magyarország között háború van, és a Csehszlovák Nemzeti Tanács *de facto* háborúzó kormánynak számít. Mint ilyen megfelelő autoritással rendelkezik a csehszlovákok katonai és politikai ügyeinek intézésére. Az elnök egyben elismerte a jugoszlávok nemzeti szabadságigényeinek igazságosságát is, és emiatt már nem volt abban a helyzetben, hogy e népek esetében csupán az autonómiát fogadja el a béke alapjának. A jövőben tehát ezek a népek lesznek jogosultak dönteni arról, hogy az osztrák–magyar kormány mely akciói, gesztusai elégitik ki az aspirációikat.<sup>233</sup> Wilson új álláspontja, amelyet a közép-európai lapok többsége október 21-én tett közzé, nagy örömet okozott a csehszlovák politikusok körében, ahogyan a Monarchia erre

<sup>232</sup> Gronský, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. (1914–1945)*. UK – Nakl. Karolinum, Praha, 2005. 35. Az itt szereplő 14. számú lábjegyzetben megtalálható a dokumentum keletkezéséről szóló információ is.

<sup>233</sup> Peroutka, Ferdinand: *Budování státu I.* LN, Praha, 1991. 49–50.

vonatkozó elfogadó válasza is (Andrássy-jegyzék), amely október 28-án jelent meg a cseh sajtóban. Ez szabad utat nyitott a függetlenség helyszíni (tehát döntően prágai) kikiáltása előtt.

Az eredetileg inkább mérsékelt Masaryk az első világháború alatt már szakítani akart az Ausztriát mint az európai stabilitás zálogát kezelő koncepcióval, és az általa írt deklarációban emiatt legitimálni akarta az új államhatalmat, valamint eszmeileg megalapozni az új államot. Morvaország katolikus származása ellenére kiindulópontja a cseh vallási reformátori tradíció volt, amelyet kiegészített Cirill és Metód szláv hittérítőkkal,<sup>234</sup> valamint a 19. századi cseh nemzeti ébredés tradíciójával. Masaryk a szlovákokra való tekintettel nemcsak a cseh történeti államjogra és František Palacký liberális politikus történeti koncepciójára akart támaszkodni, hanem Nagy-Morávia emlékére is.<sup>235</sup>

A deklaráció szövegén továbbá erőteljesen érződik, hogy amerikai közönségnek és demokrata párti elnökeknek készült: „Elfogadjuk a modern demokrácia eszméit és ragaszkodni fogunk hozzájuk, mert ezek több száz éven keresztül nemzetünk ideáljai is voltak. Elfogadjuk a Wilson elnök által meghatározott amerikai elveket [...] Mi, Comenius nemzete nem tehetünk mást, csak elfogadhatjuk ezeket az elveket, amelyek kifejezésre jutottak az amerikai függetlenségi deklarációban, Lincoln elveiben, valamint az emberi és polgári jogok meghirdetésében.”<sup>236</sup>

<sup>234</sup> Az említett szláv hittérítők szellemi hagyatéka és a Nagymorva Birodalom történelmi öröksége egyébként bekerült az 1992-ben elfogadott szlovák alkotmány preambulumaiba is, amelyben keveredik a politikai és a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás. Cirill és Metód szellemi hagyatékának megemlézése éppen az utóbbit erősíti, hiszen a nem szláv kisebbségeknek nincs sok közük hozzá. A témáról lásd részletesebben Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004. 27–41.

<sup>235</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 40–41.

<sup>236</sup> Gronský, Ján: cit. op. 36–37.

A deklaráció végén pedig a következő mondat szerepelt, amely nagyjából bekeretezte a csehszlovák államalapítók történelemfelfogását: „A demokrácia legyőzte a teokratikus autokráciát. A militarizmus megsemmisült. A demokrácia győzedelmeskedik; a demokrácia alapján újjászerveződik az emberiség. A sötétség hatalmai szolgálták a fény győzelmét – az emberiség régóta vágyott korszaka érkezik. Hiszünk a demokráciában – hiszünk a szabadságban – mégpedig a mindig nagyobb és nagyobb szabadságban.”<sup>237</sup>

Az államfő Masaryk ugyanakkor egyáltalán nem volt egyszerű idealista, legalábbis ami az első világháború éveit illeti. Bár a világháború előtt inkább antimilitarista nézeteket vallott, később egyik legfőbb gondja az ütőképes csehszlovák hadsereg kiépítése lett.<sup>238</sup> Masaryk továbbá szoros összefüggést látott a demokrácia és a jól működő közigazgatás között. Úgy gondolta ugyanis, hogy a demokrácia lényege az adminisztráció és az önkormányzatiság.<sup>239</sup> A csehszlovák vezetők tehát a demokrácián keresztül kívánták hozzászólni államukat a nyugat-európai győztesekhez, és azt akarták, hogy a többiek is a nemzetközi stabilitás és demokratikus világ egyik építőköveként lássák Csehszlovákiát.<sup>240</sup>

Az 1915-ben Nyugaton megjelent csehszlovák függetlenségi migráció eredetileg csak néhány főből állt – ezért volt oly fontos számára a nagy nyugati államokban és Oroszországban élő cseh és szlovák diaszpóra. Az USA-ban működő cseh és szlovák szervezetek (mindenekelőtt a Cseh Nemzeti Egyesülés és a Szlovák Liga) lelkesen kiálltak Masaryk professzor külföldi akciója mellett. A jövőbeli cseh–szlovák viszony jellegéről kezdetben is főleg ők tárgyaltak egymással. Ennek eredményeként születtek meg a szlovák autonomisták által később sokat (de hiába) hangoztatott clevelandi és pittsburgi megállapodások, amelyekben jelen voltak az amerikai politikai közbeszéd kulcsszavai: föderá-

<sup>237</sup> Uo. 37.

<sup>238</sup> Peroutka, Ferdinand: *Budovány státu. I.* LN, Praha, 1991. 303–304.

<sup>239</sup> Uo. 303.

<sup>240</sup> Pavlíček, Václav a kol.: cit. op. 43–44.

ció és alkotmányos köztársaság.<sup>241</sup> A föderáció gondolata egyébként valamilyen formában megjelent az 1914 előtti cseh és szlovák közbeszédben (lásd például a Palacký-féle ausztroszlavizmust vagy a demokratikus szláv föderalizmust, amelyet Ján Palárik szlovák liberális katolikus pap vetett fel az 1860-as években<sup>242</sup>), de a köztársasági eszme új elem volt, hiszen a nyugatos gondolkodású függetlenségi emigráció is az alkotmányos monarchiát képzelte el még az első világháború kezdetekor. A létrehozása eszméje csak az 1917. évi orosz forradalom és az USA hadba lépése után erősödött meg.<sup>243</sup>

Bár Masaryk elvileg elutasította az igazolatlan, teljesítmény nélküli és hagyományos tekintélyeket, államfőként mégis tekintélyes vezetőként próbált viselkedni. Átlátta ugyanis, hogy az új és meglehetősen heterogén kultúrájú államban szükség van integráló tényezőkre. Ilyenné válhatott az államfői poszt is. Masaryk ebben jól tudott támaszkodni az idős Ferenc József korábbi kultuszára, amelyet szavakban elítélt. Ebben tehát az államalapító elnök mintha nem lett volna teljesen következetes. De az is igaz, hogy tekintélyként sokszor éppen ő volt az, aki megpróbálta visszafogni, kompenzálni vagy korrigálni az utca nacionalista hangulatát kifejező, azt meglovagoló politikai pártok túlkapásait.

A nyíltan elutasított, de a társadalomban mélyen gyökerező osztrák monarchikus hagyományok is erősítették a mindenki felett álló idős atyafigura iránti igényt.<sup>244</sup> Ez sok régi beidegződés átvételét is jelentette. Ilyen volt például az államfő képének kifüggesztése a hivatali és az iskolai helyiségekben, amely tra-

<sup>241</sup> Gronskey, Ján: cit. op. 26. és 32.

<sup>242</sup> Vavrovič, Jozef: *Ján Palárik, jeho ekumenizmus a panslavizmus*. MS, Martin, 1993. 141–144. Palárik egyébként nem tartotta hasznosnak és reálisnak az összes szláv nép egy államban történő egyesítését, de üdvözölte az önkéntes föderációs együttműködés gondolatát.

<sup>243</sup> Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě 1815–1914*. Argo, Praha, 1996. 276–291.

<sup>244</sup> Hájková, Dagmar – Horák, Pavel – Kessler, Vojtěch – Michela, Miroslav (szerk.): *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*. Academia, Praha, 2018.

dícióként végigkísérte egész Csehszlovákiát. Az államfő személyi kultuszához hozzátartozott a születésnapja megünneplése is. Ferenc József császár és király nyolcvanadik (1910) és Masaryk elnök hetvenedik születésnapját (1920) hasonló pompával ünnepelték.<sup>245</sup> Masaryk elnök az ünnepi külsőségeket nem tartotta annyira fontosnak, de tudta, hogy azok is hozzájárulnak a köztársasági ceremóniák kialakulásához. A természetes autoritás szerepének eljátszása alkatilag sem állt távol tőle, és már az életkora is megvolt hozzá. Általában nem ellenkezett, ha a lelkes közönség „felszabadító elnöknek”, „Masaryk apónak” vagy „a trónon ülő filozófusnak” titulálta őt.<sup>246</sup>

A társadalomtudományokhoz és pszichológiához jól értő elnök csak ráerősített erre, amikor örökös civil, régi antimilitarista egyetemi tanár létére államfőként egyenruhára emlékeztető öltözékben kilovagolt az állampolgárok közé, saját zászlóval rendelkezett, és gyakran látogatta hivatalos vidéki kastélyrezidenciáit. Intuitív módon tehát azt az államfői viselkedési modellt követte, amelyhez a társadalom hozzá volt szokva,<sup>247</sup> miközben e külsőségeket az erőteljesen republikánus színezetű tradíció szolgálatába állította.

Az államfő túlzott tekintélye és ennek megfelelő viselkedése azonban soha nem jelentette a legkritikusabb elemet a csehszlovák demokrácia megítélése során. Sokkal nagyobb gondot okozott az alkotmányt elfogadó forradalmi testület (azaz az Ideiglenes Nemzetgyűlés) nem választott volta, valamint az összlakosság majdnem egyharmadát kitevő nem szláv nemzeti kisebbségek hiánya az alkotmányozási folyamatban. Erről korábban már volt szó. Önmagában erre a legitimációs deficitre azonban nem elegendő felépíteni a két világháború közötti Csehszlovákia

<sup>245</sup> Uo. 139. és 143–147.

<sup>246</sup> Uo. 141.

<sup>247</sup> Rak, Jiří: Staříčkův mocnár a tatíček Masaryk. In: *19 století v nás. Modely, instituce a reprezentace, které přetrvávají*. Řepa, Milan (szerk.). Historický ústav AV ČR, Praha, 2008. 267–273.

demokráciakritikáját. Ilyen deficittel ugyanis több demokratikus alkotmány is küszködik, köztük olyanok, amelyek később modellértékűvé váltak.<sup>248</sup>

A két világháború közötti csehszlovák demokrácia megértésének a kulcsát az alkotmány írott szövegén és az államalapítási ethoszon kívül főleg az iparosodott Cseh- és Morvaország jól működő gazdaságában és a viszonylag stabil, az ideológiai szempontokat és a rétegérdekeket jól ötvöző pártrendszerben kell keresni. A politikai pártok és azok társszervezetei (szövetkezetei, sportegyesületei, cserkészcsapatai, dalárdái, sajtóorgánumai stb.) az egész akkori közéletet behálózták. Ez ugyan sokszor nem túl elegáns osztozkodásokhoz, láthatatlan, de érezhető háttéralkukhoz és korrupcióhoz vezetett az egyik oldalon, de stabilizáló hatással volt a rendszer egészére nézve.

A két világháború közötti csehszlovák pártrendszer és politika megértéséhez tudni kell, hogy az akkori választójog arányos volt, és nem ismerte a bekerülési küszöböt. Emiatt mindig sok párt jutott be a törvényhozásba, és a működőképes kormánykoalícióhoz is több párt vált szükségessé. Rendszerint öt-hat párt kormányzott, de előfordult több mint tíz pártból álló koalíció is. Egyes centrista pártok „örökösen” kormányon voltak, és az ellenzékiek ugyanígy szinte sosem változtak: a szlovák autonomisták, a rendszerellenes kommunisták és a csehszlovák államisághoz negatívan viszonyuló német nacionalista pártok. Miután ők nem alkottak a csehszlovák állam és polgári demokrácia szempontjából reális „államalkotó” alternatívát, nem tudott kialakulni a politikai váltogazdaság. A sokszínű kormánykoalíciók működéséhez szükség volt fegyelmezett frakciókra – ezt a pártok úgy érték el, hogy a képviselőjelöltségeikkel aláírtatták az úgynevezett reverzeket, ígérvényeket. Ezekben a jelöltek azt ígérték meg, hogy úgy fognak szavazni, ahogyan a pártok vezető szervei elvárják tőlük,

<sup>248</sup> Például az 1949. évi bonni alaptörvény, az 1947. évi japán vagy 1995. évi bosznia-hercegovinai alkotmány is.

egyébként elveszíthetik a mandátumukat. A reverzek a Választási Bíróság előtt peresíthetők voltak.<sup>249</sup>

Ez a konstrukció nem állt ugyan összhangban a szabad mandátum elvével és az imperatív mandátum deklarált tilalmával, de hatékonynak bizonyult, és végső soron a demokráciát is stabilizálta. A fentiek tükrében viszont nem meglepő, hogy a csehszlovák alkotmány egyik atyja, Alfréd Meissner szociáldemokrata jogász 1929-ben úgy látta, a koalíciós rendszer teljesen háttérbe szorította a törvényhozást, és annak a veszélynek tette ki a parlamentet, hogy egyszerű szavazógéppé váljon.<sup>250</sup>

A csehszlovák választójog és választási rendszer országos szinten demokratikus volt, de az önkormányzatok vonatkozásában léteztek bizonyos „korrekciók”. Itt megnyilvánultak a stabilnak számító cseh és a megbízhatatlannak tartott szlovák országrészek közötti különbségek. Mindez annak ellenére, hogy a választási szabályokat és az önkormányzati képviseleti rendszert már az új állam körülményei között alkották meg. Az új (alapvetően francia típusú) megyei és járási törvényt még az Ideiglenes Nemzetgyűlés fogadta el 1920-ban, mégpedig azzal, hogy az egész országban fog érvényesülni. Hatályba azonban csak 1923-ban lépett, és akkor is csak Szlovákiában. A cseh országrészekben tovább élt a tartományi berendezkedés, a formálisan autonóm Kárpátalja pedig más rezsimben működött. A törvény bevezetése Szlovákiában sem volt következetes – nem hozták létre a szlovákoknak ígért megyei szövetséget, továbbá a megyei képviselőtestületek egyharmada nem választott, hanem a kormány által kinevezett képviselőkől állt. Az 1927. évi 125. számú szervezeti törvény aztán az egész rendszert felülírta, és országosan bevezette a tartományi rendszert. Minden tartománynak saját képviselőtestülete volt, amelynek kétharmadát a lakosság választotta a demokratikus választójog alapján, egyharmadát pedig a kormány

<sup>249</sup> Mates, Pavel: *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. University J. E. Purkyně, Brno, 1981. 168–170.

<sup>250</sup> Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Liber, Praha, 2011. 89.

nevezte ki a szakértők közül.<sup>251</sup> Ezáltal tehát megszűnt a cseh országrészek és Szlovákia közötti különbség, mégpedig nem a demokratikus elvek javára.<sup>252</sup>

Főleg a Szlovákiában még mindig jelentős társadalmi pozícióval rendelkező magyar kisebbséggel kapcsolatos félelmekkel függtek össze továbbá olyan aszimmetrikus intézkedések is, mint a közjegyzői kamarák autonómiájának szlovákiai felszámolása és az ügyvédi kamarák átalakítása. Négy területi ügyvédi kamara létezett (Prága, Brno, Opava, Túrócszentmárton), de a szlovákiai és kárpátaljai ügyvédeket tömörítő utóbbiban csak kisebb mértékű önkormányzatiság és nagyobb kormányzati befolyás érvényesült.<sup>253</sup>

A demokrácia és a valódi parlamentarizmus szempontjából leginkább problematikus törvényt, amely a rendkívüli rendeletalkotási hatalomról szólt, 1933-ban fogadták el. E törvény fontos kérdésekben a parlament helyett a kormányt ruházta fel törvényalkotási kompetenciával, és ezzel veszélyeztette az állam demokratikus jellegét.<sup>254</sup> A náciizmusnak és a német kisebbség radikalizálódásának növekvő veszélyében pedig a Nemzetgyűlés elfogadta az 1933. évi 201. számú törvényt, amely lehetővé tette a kormány számára politikai pártok tevékenységének felfüggesztését és felosztatását. A változásokat támogató politikusok azzal érveltek, hogy a demokráciának védekeznie kell – ez igaz is volt, de nem változtatott a törvények problémás jellegén. Tény viszont, hogy részben ezeknek köszönhetően Csehszlovákiában egészen 1938-ig fennmaradt a polgári demokrácia.<sup>255</sup>

<sup>251</sup> Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dějiny*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 306–310.

<sup>252</sup> Az önkormányzati választási jog és rendszer fejlődéséről lásd Mates, Pavel: cit. op. 70–93.

<sup>253</sup> A vezetőségét ugyanis nem az ügyvédek választották, hanem az igazságügyi miniszter nevezte ki az unifikációs miniszterrel való egyetértésben.

<sup>254</sup> Pavlíček, Václav a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Liber, Praha, 2011. 83.

<sup>255</sup> Uo. 89.

Összességében azt lehet mondani, hogy a két világháború közötti csehszlovák közjogi rendszer két tartópilléren nyugodott – a befolyásos politikai pártokon és az elvileg parlamentáris jellegű köztársasági elnökön, aki azonban az írott szabályoktól függetlenül erős személyi tekintéllyel és abból fakadó befolyásolási lehetőségekkel rendelkezett. E két tényező rendszerint egyensúlyban tartotta magát, de többnyire a sok monarchikus jellemzővel és allúrral rendelkező elnök volt az, aki próbálta érvényesíteni a türelmesebb nemzetiségi politikát és sugallani a demokratikus értékeket és szellemiséget. Az utóbbi sokszor erősebben érvényesült ideálként, mint napi valóságként.

A demokrácia működése szempontjából ugyanakkor nemcsak az intézmények közötti hatalommegosztás a fontos, hanem a társadalom szociális kiegyensúlyozottsága, mentális beállítottsága, az iskolarendszer által sugallt magatartási minták és a mindennapi érintkezési gyakorlat is. Ezek néha még a mélyen megosztott osztálytársadalmakban is képesek tompítani bizonyos negatív allűröket és tendenciákat. Ebből a szempontból a két világháború közötti csehszlovák iskolarendszer és a társadalmat sűrűn behálózó egyesületek, alapítványok és egyéb szervezetek „demokráciára nevelő” politikája nem volt teljesen haszontalan. A demokratikus köztársaságot ugyan nem sikerült megmenteni, de legalább lassították a negatív folyamatokat, és a jövőre nézve is pozitív mintákat teremtettek.

## V.8. A csehszlovák alkotmány és demokrácia a korabeli magyar szakirodalomban

A korabeli magyar közhangulat nem volt nagyon barátságos az 1918-ban létrejött Csehszlovákiát illetően. Sokan ugyanis döntően a csehszlovák emigrációnak tulajdonították az Osztrák–Magyar Monarchia összeomlását, majd megszűnését. A polgári és a szocialista forradalmak utáni Magyarország, amelynek élén Horthy Miklós kormányzó állt, nem volt túl jó véleménnyel északi szomszédja demokratikus berendezkedéséről. Azt sem cél-

szerű elfelejteni, hogy az akkori magyar politikai rezsim elől menekülők sokan éppen Csehszlovákiában találtak ideiglenes vagy tartós menedéket. A két ország viszonya tehát mindvégig feszült volt, és ez befolyásolta a korabeli magyar szakirodalmi értékeléseket is.

Az 1918 és 1920 közötti Ideiglenes (Forradalmi) Nemzetgyűlés problematikus legitimitását a legbarátságosabb magyar és német értelmezések, értékelések sem tudták figyelmen kívül hagyni. Akkor sem, ha a német és a magyar kisebbség képviselőinek hiányát a csehszlovák alkotmányozási folyamatban a régi és a mostani csehszlovák szerzők – egyébként részben jogosan – alapvetően e kisebbségeknek a csehszlovák államisággal szembeni elutasító magatartásával magyarázzák.<sup>256</sup> A kérdés csak az, hogy 1919-ben lehetett-e egyáltalán ezektől a vesztes helyzetbe került közösségektől pozitívabb viszonyulást elvárni. Azt a cseh szerzők is elismerik, hogy 1919 utolsó hónapjaiban már lett volna lehetőség megszervezni a nemzetgyűlési választásokat, hiszen a cseh- és morvaországi német képviselők az osztrák békeszerződés aláírása után kénytelenek voltak elfogadni Csehszlovákia létezését és elhagyni az osztrák parlamentet. Akkor viszont már a csehszlovák állami vezetésnek nem állt érdekében, hogy a nem szláv nemzeti kisebbségek képviselőit is bevonja az alkotmányozásba, hiszen ők nehezítették volna a helyzetet.<sup>257</sup> A magyar békeszerződés már az alkotmány elfogadása után született meg, tehát itt ilyen dilemma fel sem merült.

Az 1920. évi csehszlovák alkotmányt egyébként ennek ellenére a nagyobb szakmai objektivitásra törekvő korabeli magyar szakirodalom sem tekintett eleve antidemokratikusnak. Tonelli Sándor<sup>258</sup> például 1925-ben a *Társadalomtudomány* című folyó-

<sup>256</sup> Petráš, René: *Menšiny v meziválečném Československu*. UK – Nakl. Karolinum, Praha, 2009. 170–173.

<sup>257</sup> Uo. 179–180.

<sup>258</sup> Tonelli Sándor (1882–1950) jogot végzett ugyan, de a szakirodalomban inkább mint közgazdasági cikkek szerzője ismert. Sokáig ő volt a Szegedi Kereskedelmi és Ipari Kamara titkára. <https://www.>

iratban a következőképpen jellemezte azt: „A csehszlovák alkotmány feltétlenül demokratikus és egyenlő jogokat és kötelességeket állapít meg az állam minden polgára számára. Hacsak a papírforma szerint ítélnők meg a cseh állapotokat, azt lehetne képzelni, hogy ideális módon van megoldva a kisebbségi jogok biztosítása. Kifelé a cseh politika állandóan ezekre az ideálisan demokratikus törvényekre hivatkozik. Pedig a gyakorlat és a végrehajtás az, ahol a politikának a való ábrázatát meg kell ismerni.”<sup>259</sup> A végrehajtás tekintetében az idézett szerző már jóval – és részben valóban jogosan – kritikusabb volt. Ugyanakkor elismerte a sajtószabadság érvényesülését és azt is, hogy a csehszlovák nemzetgyűlés által elfogadott sok törvény a demokrácia és a kisember védelmében született. A nemzetiségi kérdést pedig következőképpen látta: „Az egész köztársaságban mindenütt csehesítés folyik és a többi nemzetiségeket háttérbe szorítják az egész vonalon. A nagy különbség, amelyet a csehek javára a kisanantant többi államaival összehasonlításnál feltétlenül meg kell állapítani, az, hogy az egyéni jogbiztonság Csehországban megvan, gazdasági tevékenységét mindenki szabadon és háborítatlanul folytathatja és atrocitásoknak, önkényeskedésnek nincsen kitéve. El kell ismerni azt is, hogy a gazdasági törvényhozás és a gazdasági törvényeknek a gyakorlatba való átvitele terén a csehek kiváló ügyességet tanúsítottak.”<sup>260</sup>

A csehszlovák alkotmánnyal legrészletesebben foglalkozó hazai szerző, Zsedényi Béla<sup>261</sup> is kitért az alkotmányt és az állam szempontjából legfontosabb törvényeket elfogadó alkot-

---

arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/t-ty-780F8/tonelli-sandor-782D3.

<sup>259</sup> Tonelli Sándor: A csehszlovák állam. *Társadalomtudomány*, 1925. 8–10. szám, 319. és 323.

<sup>260</sup> Uo. 322–323.

<sup>261</sup> Zsedényi Béla (1894–1955) miskolci jogakadémiai tanár, majd politikus. 1944 decemberében ő lett az Ideiglenes Nemzetgyűlés elnöke. Később is házelnök volt. A sztálinizmus éveiben börtönbe került, ahol meg is halt. A tudományos és politikai életen kívül aktív volt az evangélikus egyház berkeiben is. Lásd <https://www.arcanum.com/hu/online-kiad->

mányozó nemzetgyűlés forradalmi jellegére. Szerinte „e tényen nem változtat az a vélt sanctio, mely szerint az alkotmánylevél értelmében választások alapján összeült új nemzetgyűlés, azáltal, hogy az alkotmányt nem változtatta meg, azt egyszersmind szentesítette is”.<sup>262</sup> Egyébiránt a szerző – főleg a jogszabályok szövege és a német nyelvű csehszlovákiai szakirodalom alapján – szakszerűen és higgadtan írta le a csehszlovák alkotmány szerkezetét, forrásait, beazonosította a követett mintákat. Az áttekintés végén pedig összefoglalta az alkotmány alapelveit és fő jellemzőit.<sup>263</sup> Az állampolgári egyenjogúság sérelmei Zsedényi szerint nem a jogi normákból fakadtak, hanem az állami létérdekekre hivatkozó gyakorlatból. A szerző a jövőre nézve arra számított, hogy erősödni fog a parlamentáris kormányzás és a kormány stabilitása is. Végül azonban egy kritikus mondatral zárta le tanulmányát: „E kilengések és kitérések az állami főhatalom megalkotásának vézéreleveitől mind egy célt szolgálnak. Biztosítékai és őrei kívánnak lenni a világháborúban termett és az összeomlásban éretlenül leszakított és férges gyümölcsöknek.”<sup>264</sup>

A minimális objektivitásra sem törekedett viszont a Magyar Statisztikai Társaság Államtudományi Intézetének 1938-ban kiadott *A felvidéki magyarság húsz éve 1918–1938* című kiadványa, amelyből azonban sajnos nem derül ki, hogy ki írta a politikával és részben a közjogi kérdésekkel is foglalkozó részt. A publikáció 1938 végén készült, és erőteljes vonásokkal jellemezte a „cseh megszállás” időszakát, amelyben „a magyarság kíméletlen üldözése” zajlott.<sup>265</sup> A szerzői gárda kiemelte Benito Mussolini, Adolf

vanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/z-zs-787F8/zsedenyi-bela-788D7.

<sup>262</sup> Zsedényi Béla: A csehszlovák köztársaság alkotmánya. III. A végleges alkotmány. *Miskolci Jogászélet*, 1925. július–augusztus, 1.

<sup>263</sup> Zsedényi Béla: A cseh-szlovák köztársaság alkotmánya. Befejező közlemény. *Miskolci Jogászélet*, 1925. szeptember, 4.

<sup>264</sup> Uo. 4.

<sup>265</sup> *A felvidéki magyarság húsz éve 1918–1938*. Szerkesztette a Magyar Statisztikai Társaság Államtudományi Intézete. Budapest, 1938. 23–24.

Hitler, Neville Chamberlain és Édouard Daladier „békeszeretetét”.<sup>266</sup> Az utóbbihoz nyilván hozzátartozik az 1938. őszi események kapcsán érzett magyar eufória, amely elhomályosította a szakmai tisztánlátást. Ezzel együtt a fenti írás is fontos kordokumentum.<sup>267</sup>

<sup>266</sup> Uo. 42.

<sup>267</sup> A csehszlovák közjogi viszonyok leírásával és értékelésével elvélve lehet találkozni még Flachbart Ernő és Gyönyör József munkásságában. Mindketten helyben születtek, emiatt beszélték a cseh és szlovák nyelvet, valamint volt jogász végzettségük. Írásaik különböző lapokban és könyvekben jelentek meg, és éveken keresztül aktívan tevékenykedtek a csehszlovákiai magyar közéletben is. Flachbart Ernő (1896–1954) Budapesten tanult jogot, 1918 után pedig Csehszlovákiában maradt, ahol a magyar kisebbségi sajtó fontos munkatársa lett. Aktív szerepet vállalt a magyar kisebbségi pártéletben is. Később Magyarországra távozott, ahol egyetemi oktatóként dolgozott (Pécs). Gyönyör József (1920–2003) a második világháború alatt Budapesten tanult. Az államszocializmus éveiben a szlovák kormányhivatalban, annak nemzetiségi osztályán is dolgozott.

## A második világháború alatti emigrációban működő ideiglenes államszervezet

Edvard Beneš köztársasági elnököt 1938 őszén sokan a müncheni kudarc legfőbb belföldi felelősenek tartották. A magát légtüres térben találó Beneš ebből levonta a következtetéseket, és 1938. október 5-én beadta lemondását, majd a hónap végén külföldre távozott. Azt tervezte, hogy az USA-ba megy, és a Chicagói Egyetem oktatója lesz.<sup>268</sup> Nem a köztársasági elnök volt az egyetlen a politikus, aki az emigrációban látta a megoldást. Még decemberben Nyugatra távozott és Párizsban telepedett le Milan Hodža szlovák agrárpárti politikus, aki 1935 és 1938 között Csehszlovákia első szlovák származású miniszterelnöke volt, és a külügyi tárcát is ő irányította. Klement Gottwald, a legálisan működő kommunista párt első embere is akkor emigrált Moszkvába. A legtöbb vezető politikus tehát már a müncheni diktátum elfogadása és a Cseh- és Morvaország megszállása közötti átmeneti időszakban hagyta el Csehszlovákiát. Ebben a köztes periódusban, amelyet az utókor a második Csehszlovák Köztársaságnak nevezett el, még működtek a megcsonkított, de még mindig önálló Csehszlovákia főbb közjogi szervei. Közben viszonylag rendezetten, a jogfolytonosság elve alapján zajlott az általános jobbratolódást magával hozó hatalomváltás.

<sup>268</sup> Az USA-ból aztán csak 1939. július 10-én tért vissza Európába, amikor rájött, hogy London alkalmasabb terep lesz reaktivizálódására.

Az 1935-ben megválasztott csehszlovák Nemzetgyűlés 1938. november 30-án Emil Hácha<sup>269</sup> közigazgatási jogászt, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság volt elnökét választotta meg köztársasági elnöknek. A november végi államfőválasztásokon 312 képviselő vett részt, akik közül 272-en Háchára szavaztak, 39 szavazólap pedig üresen maradt. Ezek többségét a jelen lévő kommunista képviselők és szenátorok, valamint néhány más honatya adta le. A cseh jobboldali, centrista és szociáldemokrata politikusok többsége a szlovák autonomistákkal és nemzetiekkel, valamint a kárpátaljai képviselőkkel és szenátorokkal együtt viszont megszavazta az új államfőt. Az akkori csehszlovák Nemzetgyűlésben már nem ülhettek ott azok a képviselők és szenátorok, akiket a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának 1938. október 27-i rendelkezése fosztott meg mandátumától. Azokról a személyekről volt szó, akik nem vallották magukat sem cseh, sem szlovák, sem kisorosz (azaz ruszin vagy ukrán) nemzetiségűnek, és 1938. szeptember 18-án nem rendelkeztek állandó lakóhellyel azokon a területeken, amelyeket néhány nappal vagy héttel később nem szálltak meg idegen hatalmak. Az említett intézkedés értelmében így 66 képviselő és 31 szenátor, majd még három további képviselő és két szenátor vesztette el parlamenti mandátumát.<sup>270</sup> Beneš még a választás napján írt levelében gratulált Háchának.<sup>271</sup> Ezzel is elismerte, hogy októberi lemondása önkéntes és törvényszerű volt, ahogyan arról beszámolt az azt bejelentő október 5-i rádióbeszédében. Az 1920. évi alkotmány értelmében az államfői poszt megüresedése esetén annak jogosítványai

<sup>269</sup> Az életéről lásd Pasák, Tomáš: *JUDr. Emil Hácha (1938–1945)*. Horizont, Praha, 1997.

<sup>270</sup> Erről lásd Kuklík, Jan: *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Karolinum, Praha, 1998. 76–77. 12. láb.

<sup>271</sup> Ezt a levelet Beneš még a második világháború utáni visszaemlékezéseiben is publikálta, lásd Beneš, Edvard: *Paměti. Od Mnichova k nové válce a novému vítězství*. 3. vydání. Orbis, Praha, 1948. 80–81.

a kormányra szálltak át, amely aztán a kormányfőt bízta meg az egyes államfői feladat- és hatáskörök ellátásával.<sup>272</sup>

E nyilatkozatok és cselekedetek jogszerűségéhez – szemben a későbbi értelmezésekkel – akkor nem fért semmilyen kétség, és senki nem is kérdőjelezte meg ezeket. Beneš emiatt nem hivatalban lévő vagy az ellenség által elűldözött, netán államszínny révén megdöntött államfőként távozott hazájából, hanem magánemberként. Csehszlovákiában pedig az általa kinevezett Syrový-kormány látta el az ország irányítását. A közjogi helyzet tehát teljesen más volt, mint az 1939 szeptemberében az ellenség elől távozó lengyel emigráns kormány és államfő vagy az 1940. évi német támadás miatt távozó legtöbb dél- és nyugat-európai államfő és kormánytag esetében. 1942-ben már nyolc emigráns kormány működött a brit fővárosban: belga, csehszlovák, délszláv, görög, holland, lengyel, luxemburgi és norvég.<sup>273</sup> Ez a felsorolás kiegészült még a Szabad Franciák Mozgalmával, amelyet Charles de Gaulle tábornok vezetett. A legitimitásuk és a reális lehetőségeik nem voltak azonosak, de a britek idővel az egységes kezelésükre törekedtek. Eleinte egyébként a franciákon kívül éppen a csehszlovákok helyzete volt a leginkább ingatag, de az szívós munkájuknak és a világháborús események alakulásának köszönhetően nemsokára megváltozott.

### VI.1. Az emigrációs intézményépítés kezdeti dilemmái és alternatívái (1939–1940)

Az országból 1938-ban többé-kevésbé magánemberként elmenekült csehszlovák politikusok helyzete először 1939. március 15-én változott meg, amikor a német katonaság megszállta a maradék Csehszlovákiát (Szlovákia ugyanis a német ösztönzésre az előző napon kikiáltotta önállóságát). A megszállt területeken Adolf Hitler létrehozta a Cseh–Morva Protektorátust. Ezt

<sup>272</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 74.

<sup>273</sup> Horák, Pavel: *Republika v exilu*. UK FF, Praha, 2022. 35–41.

a lépést a müncheni diktátumot annak idején aláíró két nyugati demokratikus nagyhatalom már nem tudta lenyelni, hiszen mindez Hitler korábbi, egyébként meglehetősen álságos ígéreteivel szemben történt. Az emigrációs csehszlovák intézményépítés szempontjából ez volt az első, de még nem az utolsó fontos fordulópont.

Az intézményépítés legelső lépései viszont nem a lemondott államfőhöz (Edvard Beneš) vagy a szintén emigrált korábbi kormányfőhöz (Milan Hodža) kötődtek, hanem a két világháború közötti Csehszlovákia nagy tekintélyű párizsi követéhez, Štefan Osuskýhoz. Osuský akkor már közel 18 éve szolgálta hazáját ezen a poszton, és komoly szerepet játszott a genfi székhelyű Nemzetek Szövetségében is. Bár soha nem ápolt igazán jó kapcsolatot Benešsel, tulajdonképpen ő volt az egyik legbefolyásosabb külföldön szolgáló csehszlovák diplomata. Ez részben az állomáshelyével függött össze, de a személyes kapcsolatai és képességei is meghatározó szerepet játszottak benne.<sup>274</sup>

Osuský még 1939. március 15-én elérte, hogy a francia kormány ne ismerje el a cseh országrészek német megszállását, és továbbra is őt tekintse a törvényes csehszlovák államiság franciaországi képviselőjének. Ez nemcsak a Párizsban működő csehszlovák külképviselet (követség) fennmaradását biztosította, hanem a három franciaországi konzulátus és két tengerentúli (Libanon és Marokkó) konzuli képviselet további „csehszlovák szellemiségű” működtetését is.<sup>275</sup> Március 16-án Osuský megtagadta a külképviselet németeknek való átadását, noha Prágából arra vonatkozó egyértelmű utasítás érkezett. Március 21-én pedig – együttműködve a franciaországi csehszlovák honfitársi

<sup>274</sup> Michálek, Slavomír: Štefan Osuský. Signatár Trianonu a zmluvy o československej armáde vo Francúzsku. In: Michálek, Slavomír a. kol. *Muži diplomacie*. Spolok Martina Rázusa, Liptovský Mikuláš, 2018. 108–147.

<sup>275</sup> Dejmek, Jindřich: *Diplomacie Československa. Díl I. Nástin dějin Ministerstva zahraničních věcí a diplomacie (1918–1992)*. Academia, Praha, 2012. 84.

szervezetekkel – Párizsban létrehozta a Külföldi Akció Központi Bizottságát.

Ezután az agilis követ nekilátott a franciaországi csehszlovák hadsereg megszervezéséhez. Ezen a téren érte el legnagyobb diplomáciai sikerét – 1939. október 2-án, tehát már a második világháború hivatalos kitörése után, amikor Franciaország is hadba lépett a náci Németország ellen, Édouard Daladier francia kormányfővel bilaterális csehszlovák–francia megállapodást írt alá a csehszlovák hadseregről. Ez a szerződés a hadseregre vonatkozó rendelkezéseken kívül tartalmazta a Csehszlovák Köztársaság jogi kontinuitásának elismerését.<sup>276</sup> Az ígéretes franciaországi emigrációs építkezésnek azonban gyorsan véget vetett Franciaország katonai veresége 1940-ben. Az antifasiszta emigrációs élet központja ezt követően London lett, ahová Osuský is kénytelen volt távozni.

Kezdetben a leginkább reálisnak az Osuský-féle elképzelés tűnt, amelyet néha követi koncepciónak is nevez a szakirodalom.<sup>277</sup> Osuský nem az egyetlen csehszlovák diplomáciai vagy konzuli képviselő volt, aki 1939 márciusában megtagadta a hivatalátadást a németeknek. Különösen a Németországgal és a tengelyhatalmakkal ellenséges, továbbá néhány semleges államban szolgáló csehszlovák diplomata nem engedelmeskedett František Chvalkovský<sup>278</sup> kollaboráns külügyminiszter németek által ösztönzött utasításainak. Ez Franciaországon kívül vonatkozott Nagy-Britanniára, a Szovjetunióra, az Egyesült Államokra és Lengyelországra.<sup>279</sup> Az ott működő követek továbbra is úgy

<sup>276</sup> Michálek, Slavomír: Hodža a Osuský, názory a pozície v rokoch 1939–1941. In: *Milan Hodža – štátnik a politik.* Szerk.: Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2002. 303.

<sup>277</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 82.

<sup>278</sup> Később a Cseh–Morva Protektorátus berlini képviselője lett.

<sup>279</sup> Nyilván különbözött a helyzet a németekkel szövetséges vagy az árnyékukban álló államok esetében, ahol már csak a helyi kormányok hozzáállása miatt sem volt lehetséges ez a magatartás – tehát Olaszországban, Magyarországon, a Vatikánban és a legtöbb balkáni és baltikumi államban. Erről lásd Dejmek, Jindřich: cit. op. 2012. 83–85.

viselkedtek, mint a megszállt, de jogilag még létező Csehszlovákia képviselői. Ezzel tulajdonképpen a gyakorlatban támaszozták alá a politikusok körében elméleti szinten született csehszlovák állami jogfolytonosság koncepcióját, amely nemsokára a teljes külföldi ellenállás központi gondolatává vált.

Osuský viszont tudta, hogy az ellenálló külképviselők fölé egy központi reprezentatív, az emigrációs kormányra hasonlító szervet kell létrehozni. Párizsi követként azonban csak egy diplomata volt a sok közül. Az emigrációban olyan fajsúlyos, széles körben elismert és elfogadott politikai személyiségek is jelen voltak, mint az általa tisztelt Milan Hodža egykori kormányfő<sup>280</sup> és a nem túlzottan kedvelt Edvard Beneš volt államfő is.

Beneš politikailag 1939. március 19-én lépett ismét a nyilvánosság elé. Chicagóban az ottani egyetemen megtartotta híres tiltakozó beszédét, amelyben először vázolta fel Csehszlovákia jogi kontinuitásának elméletét. Áprilisban elkészült a *Statement about Czechoslovak Problems* című dokumentum, amelyet először az amerikai elnöknek, majd a washingtoni szovjet nagykövetnek is elküldött.<sup>281</sup> Ezt a koncepciót vázolta fel 1939. június 8-án a csehszlovák honfitársi szervezetek által megszervezett gyűlésen is.<sup>282</sup>

Beneš ezekben a beszédekben és dokumentumokban fokozatosan igyekezett tisztázni jogfolytonossági koncepcióját, amelynek alapján vissza akarta állítani a müncheni diktátum előtti csehszlovák államiséget. A koncepció abból indult ki, hogy a müncheni diktátum elfogadása utáni események már kényszer és fenyegetés hatása alatt történtek. Ezért az 1938. szeptember 29-e utáni aktusok és történések a szemében törvénytelenek és érvénytelenek voltak. Arra is utalt, hogy a müncheni megállapodást a csehszlovák alkotmányos szervek soha nem hagyták jóvá,

<sup>280</sup> Milan Hodža egyébként egészen 1938 szeptemberéig volt csehszlovák kormányfő.

<sup>281</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 80–81.

<sup>282</sup> A beszéd olvasható Beneš, Edvard: *Šest let exilu a druhé světové války*. Orbis, Praha, 1947. 28.

sőt maga a „haszonélvező” Németország is tulajdonképpen felrúgta a megállapodást akkor, amikor 1939 márciusában elfoglalta a cseh országrészeket. Amennyiben pedig minden érvénytelennek minősült, ami München után történt, az azt is jelentette, hogy az azt megelőző csehszlovák állam és szervei jogilag tovább léteznek.<sup>283</sup>

Érdekes, hogy kezdetben Beneš ebből a koncepcióból nem vonta le a személyére vonatkozó következtetéseket. Valószínűleg nemcsak a kortársakban, hanem benne is erősen élt az alig fél évvel azelőtti lemondásának emléke, amelyet csak nagyon komoly fantázia birtokában lehetett volna kényszer hatása alatti döntésnek nevezni. Sőt, amikor 1939-ben a csehszlovák emigráción belüli vezető pozícióra aspirált, inkább politikai és morális tekintélyére, valamint a kapcsolataira próbált támaszkodni. Ebben az időszakban több fontos dokumentumot egyetemi tanárként vagy „a Csehszlovák Köztársaság második elnökeként” írt alá.<sup>284</sup> Az 1939. március 19-én az USA-ban működő csehszlovák diplomatákkal folytatott beszélgetés során a volt államfő azt javasolta, hogy a németek által zsarolt (és nemsokára meg is szüntetett) prágai külügyminisztériumnak nem engedelmeskedő követekből egyfajta „központot” vagy „politikai direktóriumot” kellene létrehozni, amely a csehszlovák politikai emigráció legmagasabb szintű reprezentatív fóruma lenne, és mint ilyen a külföld felé képviselné a csehszlovák ügyet. A nemzetközi helyzet kedvező alakulása folytán pedig később megpróbálhatna átalakulni külföldön működő csehszlovák ideiglenes kormánnyá.<sup>285</sup>

<sup>283</sup> Uo. 80. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy az antifasiszta táboron belüli is sokan elutasították a jogfolytonosságnak ezt a koncepcióját. A szlovák autonómia (de nem önállóság) hívei eleve nem értettek egyet vele, hiszen az arról szóló törvény csak 1938. október elején született. De a csehszlovák kommunisták sem rajongtak érte, ahogyan néhány diplomata és jogász szakértő sem. Erről lásd Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 71–108.

<sup>284</sup> Uo. 80. és 90.

<sup>285</sup> Uo. 80–81. A levéltári forrásokra vonatkozó utalás a 21. lábjegyzetben található.

Beneš és Osuský végül 1939 nyarán (tehát még a második világháború kitörése előtt) Londonban leültek tárgyalni, és megállapodtak, hogy nemcsak egy külföldi hadsereget, hanem egy külföldön működő emigráns kormányt is létre kell hozni. Ebben rajtuk kívül számoltak még néhány más politikussal, gazdasági vezetővel és katonatiszttel. Azt tervezték, hogy legalább egy szlovák autonomista politikusnak és egy német nemzetiségű miniszternek is helyet kellene foglalnia ebben a testületben. Beneš lett volna a testület vezetője kormányfői minőségben. Ezt a pozíciót egyébként az 1920. évi alkotmánynak az államfő helyettesítésére vonatkozó rendelkezéseivel Beneš az államfői tisztség újjáélesztésére is ki akarta használni, ezt viszont Osuský élesen ellenezte. Ő a testület alelnöke kívánt lenni, és mint a szlovákok képviselője azt követelte, hogy ne lehessen őt leszavazni.<sup>286</sup>

Végül – főleg a brit és a francia kormány vonakodó magatartása miatt – 1939. október 17-én nem egy kormány elnevezésű szervet sikerült létrehozni, hanem csak egy testületet Csehszlovák Nemzeti Bizottság néven. Beneš lett az elnöke, Jan Šrámek cseh katolikus néppárti politikus pedig az alelnöke. Osuský azonban nem akart egy ilyen, a kormánytól még nagyon távol álló testület tagja lenni, ezért csak később lépett be, de azt is inkább csak a franciák rábeszélésére.<sup>287</sup>

Az előbb említett „vezető tisztségek” eleinte csak belső használatra szóltak, mert francia és brit kormányzati körökben soha nem látták volna szívesen Beneš-t ilyen kiemelt poszton.<sup>288</sup> Különben is a brit és a francia kormánynak küldött névjegyzékben főleg az abécérend miatt került az első helyre.<sup>289</sup> Ez a testület még messze állt attól, amit a csehszlovák emigráció meghatározó politikusai el akartak érni. Sőt, nem is ez az egyetlen szerv jött akkor létre. Miután a Csehszlovák Nemzeti Bizottság létrehozásakor Beneš nem volt hajlandó figyelembe

<sup>286</sup> Uo. 84–85. Lásd részletesen 27. lábj.

<sup>287</sup> Dejmek, Jindřich: cit. op. 2012. 90.

<sup>288</sup> Uo. 89.

<sup>289</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 84.

venni a szlovák törekvéseket és a testület munkájába bevonni az emigrációban lévő szlovák autonomistákat, Milan Hodža<sup>290</sup> kezdeményezésére és vezetésével 1939. november 22-én Párizsban megalakult a Szlovák Nemzeti Tanács, amely saját magát a szlovák nemzet egyetlen szabad intézményének deklarálta. Ezzel finoman azt is jelezték, hogy a Csehszlovák Nemzeti Bizottságot nem tekintik a szlovák demokratikus és antifasiszta érdekek szószólójának. A Szlovák Nemzeti Tanács a Csehszlovák Nemzeti Bizottsággal egyenrangú félként kívánt együttműködni. Különböző irányultságú szlovák politikusokat, diplomatákat és újságírókat tömörített, köztük egykori agrárpártiakat, nemzetieket és katolikus autonomistákat is.<sup>291</sup> A különutas szlovák emigráns politizálás azonban nem tartott sokáig, mert Hodža 1940 januárjában néhány Beneš-ellenes és kritikus cseh politikus bevonásával Cseh–Szlovák Nemzeti Tanácsá alakította át a Szlovák Nemzeti Tanácsot. Ezáltal nagyobb nyomás alá akarta helyezni a Csehszlovák Nemzeti Bizottságot, de nem járt túl sok sikerrel. A bizottság – Osuský kivételével – megint mereven elzárkózott az együttműködéstől.<sup>292</sup>

A különböző emigrációs irányzatok közül végül Beneš került ki győztesen, aki fokozatosan semlegesíteni tudta legfőbb koncepcionális és befolyásos ellenfeleit, Osuskýval és Hodžával az élen. A londoni emigrációban már nem Osuský vezette a csehszlovák emigráns külügyminisztériumot. A későbbi londoni emigráns kormányban már csak tárca nélküli miniszteri posztot töltött be. Hodža 1940-ben még elfogadta Beneš felkérését arra, hogy az emigrációban szerveződő, egyébként teljesen súlytalan Államtanács alelnöke legyen, de amikor rájött arra, hogy alig van befolyása az ügyekre, inkább az USA-ba távozott, ahol még

<sup>290</sup> Hodža egyébként távlatilag a közép-európai föderációt tekintette optimális megoldásnak a térség számára. Erről a témáról az amerikai emigrációban könyvet is írt, magyarul lásd Hodža, Milan: *Szövetség Közép-Európában*. Kalligram, Pozsony, 2002.

<sup>291</sup> Michálek, Slavomír: cit. op. 2002. 309–310.

<sup>292</sup> Uo. 310–311.

a háború befejezése előtt meghalt. A befolyását veszített Osuský a háború végéig egyetemi oktatóként Londonban maradt, de 1945-ben ő is a tengerentúlra távozott.

## VI.2. Az ideiglenes állami berendezkedés és a londoni kormány elismerése

A végleges emigrációs intézményépítés tehát Londonban ment végbe 1940 nyarától kezdődően. Paradox módon éppen a francia összeomlás segítette elő a csehszlovák emigráns kormány első – még nem teljeskörű – elismerését.<sup>293</sup> A szorult helyzetbe került briteknek ugyanis minden potenciális szövetséges jól jött. Beneš pontosan tisztában volt az elismerés jelentőségével, ezért 1940-ben komoly energiákat fektetett bele ebbe a kérdésbe. A legfontosabb példát számára az 1939 őszétől létező lengyel emigráns kormányzat státusa és felépítése jelentette,<sup>294</sup> de nem hagyta figyelmen kívül a holland emigrációs megoldásokat sem.<sup>295</sup>

<sup>293</sup> Uo. 93.

<sup>294</sup> A lengyel emigráns államfő és kormány helyzete két okból volt egyszerűbb, mint a csehszlovák politikai emigrációé. Egyrészt itt az országból való kényszerű távozás és a kormány létrejötte között nem tátongott olyan jelentős időbeli űr, mint a csehszlovák esetben. Másrészt az államfőcentrikus 1935. évi lengyel alkotmány tekintélyelvű mivolta ellenére (vagy éppen annak köszönhetően) jobban gondolt a rendkívüli helyzetekre. Ez az alkotmány ugyanis 13. és 24. cikkelyében lehetővé tette, hogy abban az esetben, ha az államfő nem tudja ellátni hivatalát, akkor kinevezheti az utódját, aki teljeskörűen átveszi kötelezettségeit. Erről lásd Witkowski, Wojciech: *Historia administracji w Polsce. 1764–1989*. Wyd. naukowe PWN, Warszawa, 2012. 378–380.

<sup>295</sup> Az utóbbi hivatkozási alapra azért volt szükség, mert a holland királynő szintén a kormány és a törvényhozó szerv (vagy annak maradványai) nélkül került londoni emigrációba, tehát a holland antifasiszta emigráció irányítása során szintén a saját államfői tekintélyére kellett támaszkodnia. Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 54–55. főleg 18. lábj. A holland és más emigrációs kormányzatok működésének egyes jogi problémáiról lásd Oppenhei-

Szívós munkáját a hosszadalmas brit–csehszlovák tárgyalások után 1940 nyarán végül korlátozott siker koronázta. A britek ugyanis néhány alapvető fontosságú kérdésben csak nehezen adták be a derekukat. Formálisan az elismerés egy levélváltással történt, amely Beneš és Lord Halifax brit külügyminiszter között zajlott le 1940. július 9-e és július 18-a között. Az első levélben Beneš még a Csehszlovák Nemzeti Bizottság nevében fordult a brit külügyminiszterhez, amely testület Nagy-Britanniába érkezve úgy döntött, hogy szeretne átalakulni ideiglenes csehszlovák kormányra, és állandó apparátussal működne brit földön. Az ideiglenes emigrációs államszervezet részét képezte volna a köztársasági elnök is, aki a Csehszlovák Köztársaság második elnöke (azaz Edvard Beneš) lenne. A kormány élén Jan Šrámek katolikus pap állna. A levél a tárcák megjelölése nélkül felsorolta az egyes minisztereket és államtitkárokat is. Ebből a felsorolásból egyébként kiderült a kormányalakítást megelőző belső viták néhány eredménye – vagyis az, hogy nem jött létre a Szlovákia ügyeivel foglalkozó, valamelyik szlovák katolikus politikus vezette külön minisztérium, és hogy a kormányba nem kerültek be a csehszlovákiai németek emigrációban lévő képviselői sem. A levél továbbá kitért az Államtanács létrehozására, amelyet ugyan egyfajta ideiglenes parlamentként jellemeztek, de közben egyértelműen jelezték, hogy csak tanácsadó és ellenőrző – azaz a valóságban nem parlamentáris – szervként fog működni. Ezenkívül Beneš kifejezte a csehszlovákok háláját, hogy a brit kormány 1939. március 15-e után nem ismerte el a német megszállás tényét, és továbbra is elfogadta a csehszlovák külképviselet működését – ezzel „ünnepélyesen kihangsúlyozta a Csehszlovák Köztársaság politikai és jogi létezését”.<sup>296</sup>

---

mer, Franz E.: Governments and authorities in exile. *American Journal of International Law*, 1942, October.

<sup>296</sup> Dopis Dr. E. Beneše lordu Halifaxovi o ustavení prozatimní československé vlády z 9. července 1940. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 425–427.

Beneš itt azonban olyasmit állított, amiről a brit kormány nem volt egyértelműen meggyőződve. Ez nemsokára ki is derült Lord Halifax válaszából. A válaszlevélben Lord Halifax örömmel értesítette Beneš elnököt, hogy „Őfelsége kormánya elvből hajlandó elismerni az ideiglenes csehszlovák kormányt”, amelyről „tudomásul vette, hogy a cseh és szlovák nemzet reprezentatív kormánya akar lenni”. Ugyanakkor a tisztánlátás érdekében a brit külügyminiszter hangsúlyozta, hogy ezzel az elismeréssel kormánya még nem akarja megkötni a kezét a később rendezendő közép-európai határkérdésekben, valamint hogy a csehszlovák levéllel ellentétben nem egészen úgy látja, hogy a britek 1939. március 15-e utáni lépéseikkel definitív módon döntést hoztak volna a csehszlovák államjogi kontinuitás kérdésében. Az akkori döntések szándéka mindössze az volt, hogy tiltakozzanak a törvényes jogalap nélküli német katonai akció által kiváltott változások ellen. A londoni csehszlovák külképviselő elismerése is csak ezt akarta kifejezni. Végül a britek jelezték, hogy a csehszlovák emigráció angliai működésével kapcsolatosan felmerült néhány fontos kérdést (így különösen az ottani csehszlovák fegyveres erők és a nem katonai személyek feletti joghatóság kérdését vagy a Csehszlovák Nemzeti Bank aranykészletének problematikáját) még részletesen meg kell vitatni.<sup>297</sup>

Ebben az időszakban érdekesen alakult Beneš személyes jogállása. Az 1940. évi elismeréssel ugyanis automatikusan még nem szerezte meg a privilegizált és sérthetetlen diplomáciai pozíciót, pedig a legtöbb más emigráns államfő már rendelkezett ezekkel az attribútumokkal, függetlenül attól, hogy királyról vagy elnökről volt-e szó. A brit fél itt ugyanis a *par in parem non habet iurisdictionem* elvből indult ki, amelynek értelmében az egyenlők között nem érvényesülhet az egyik joghatósága a másik felett. A csehszlovák fél természetesen megpróbálta elérni ezt a státust az államfő és felesége számára, de a britek egy

<sup>297</sup> A levél teljes cseh szövegét lásd Dopis lorda Halifaxe Dr. E. Benešovi o uznání prozatimní československé vlády z 18. července 1940. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 428–429.

darabig még homályban hagyták ezt a kérdést. Amikor 1941 márciusában elkezdődtek a tárgyalások arról, hogy ki kerülhet fel a britek által privilegizált személyek listájára, a brit jogi szakértő (William Malkin) áthidaló megoldásként azt javasolta, hogy Beneš úgy kerüljön a csehszlovák lista élére (azaz a többiek elé), mint „az önmagát köztársasági elnökként stilizáló személy”.<sup>298</sup>

De Beneš valószínűleg így sem kapta volna meg a többi – egyértelmű legitimitással rendelkező – emigráns államfőnek járó összes immunitást. Jaroslav Šejnoha, az ügyben eljáró csehszlovák protokollfőnök viszont 1941 májusában szóban már világosabb brit állásfoglalást ismerhetett meg. Ennek értelmében Beneš-t a brit fél államfőnek tekintette, és gyakorlatilag ugyanazokkal az előjogokkal és immunitással rendelkezett, mint a lengyel elnök vagy a norvég király.

Az emigráns kormány végső brit elismerésére tehát még egy évet kellett várni. A fordulat a Szovjetunió elleni német támadással függött össze, amely után a csehszlovák emigráció és a szovjet diplomácia (az utóbbi kezdeményezésére) nagyon hamar felvette egymással a kapcsolatot. Sőt, a Szovjetunió volt az az állam, amellyel 1941. július 18-án az emigrációban lévő csehszlovák kormány már nemzetközi szerződést tudott kötni.<sup>299</sup> Bár a megállapodásban kifejezetten nem esett szó a későbbi határokról és az állami jogfolytonosság kérdéséről, Beneš úgy értelmezte a szerződéskötés tényét és a szerződés tartalmát, mint az általa képviselt jogfolytonossági koncepció megerősítését. Valóban, e szerződés megkötése után egy sor más állam is elismerte a csehszlovák emigráns kormány legitimitását.<sup>300</sup>

<sup>298</sup> Horák, Pavel: cit. op. 46–47.

<sup>299</sup> Úmluva medzi Svazem Sovětských socialistických republik a Republikou československou ze dne 18. července 1941. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 436–437.

<sup>300</sup> Uo. 436. 17. lábj.

A britek még a csehszlovák–szovjet szerződés megkötése napján egy külügyminiszeri levélben<sup>301</sup> szintén nagy lépést tettek a csehszlovák emigráns kormány elismerése vonatkozásában. A brit kormány úgy döntött, hogy attól kezdve rendkívüli és meghatalmazott követ útján fogja képviseltetni magát a csehszlovák emigráns kormány mellett, amely szintén követ útján képviseltetheti magát őfelsége kormányánál. Még ennél is fontosabb lépés volt az, hogy a brit kormány a levélcserétől kezdve úgy tekintett a csehszlovák elnök és kormány jogállására, mint a többi olyan szövetséges államfőére és kormányára, amely Nagy-Britanniában tartózkodik. Ezt a levelezésben használt terminológiával is ki akarta fejezni. London azt is tudomásul vette, hogy a csehszlovák kormány ideiglenessége a csehszlovák demokrácia belső ügye, amelybe nem kíván beleszólni. Két kérdésben azonban továbbra is visszafogott és óvatos maradt a brit politika. A levél gondosan került a München kifejezést, valamint a csehszlovák államjogi folytonosság vonatkozásában kifejezetten jelezte, hogy ezt a kérdést bonyolultnak tartja, és csak később (az alkalmas pillanatban) szeretné részletesebben megvitatni. Hasonló volt a helyzet a későbbi közép-európai határok kérdésében, amelynek kapcsán az új brit külügyminiszter (Anthony Eden) jelezte, hogy tartja magát az elődei leveleiben foglaltakhoz, és egyelőre nem akar elköteleződni ebben a kérdésben.<sup>302</sup>

Az 1941-es nyári brit elismerés pozitív hatással volt Beneš személyes jogállására is. Onnantól kezdve őfelsége kormánya rá is úgy tekintett, mint aki jogosult élvezni a brit jogszabályokkal szembeni immunitást, és a bevételei mentesültek a brit adók és illetékek alól. Bár a csehszlovák jogrend soha nem rendezte a „first lady” jogállását, a nemzetközi jog értelmében a férje diplomáciai immunitása és privilégiumai órá is vonatkoztak. Ez egy-

<sup>301</sup> Akkor már nem Lord Halifax, hanem Anthony Eden volt a külügyminiszter.

<sup>302</sup> Dopis britského ministra zahraničních věcí A. Edena ministru J. Masarykovi ze 18. července 1941. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 438–439.

ben azt is jelentette, hogy az államfő háztartásának (*Household*) helyzete sem függött már csak a diplomáciai privilégiumoknak az emigráns kormánytagokra vonatkozó brit kiterjesztésétől (erről később még lesz szó), hanem a nemzetközi kapcsolatokban elterjedt szokásjogból következett. Az elnök „háztartását”, valamint sajátos „udvarát” pedig a feleségén kívül két unokahúga és az elnöki kancellária magas rangú tisztviselői alkották. Ezenkívül az államfő rendelkezésére álltak még kisebb rangú beosztott hivatalnokai és háztartásának személyzete.<sup>303</sup>

Amíg a szovjet kapcsolatfelvétel és megállapodás a Szovjetunió kezdeményezésére történt, addig az előbb idézett Eden-leveél Benešnek egy korábbi (1940. április 18-i) üzenetére reagált. Egyébként a müncheni diktátum és a kontinuitás kérdéséhez a felek ismét visszatértek 1942-ben, amikor a csehszlovák kormány úgy döntött, hogy az ügy összetettségére való tekintettel inkább leveszi a tárgyalások napirendjéről ezt a kérdést. 1942. június 24-én aztán – részben ennek köszönhetően – sikerült megállapodni a két kormány által kicserélendő jegyzékben, és erre 1942. augusztus 8-án került sor. Még aznap a brit külügyminiszter kijelentette a parlamentben, hogy miután Németország szándékosan felrúgta a Csehszlovákiát érintő 1938. évi szerződést, már a brit kormány sem érzi azt kötelező erejűnek.<sup>304</sup>

A következő fontos nagyhatalom, amely elismerte a csehszlovák ideiglenes kormányt, az USA volt. Erre 1941. július 31-én került sor, tehát még Pearl Harbor megtámadása előtt. Az amerikai elismerést, amelyet az USA londoni nagykövete, John G. Winant levele fejezett ki, nagymértékben megkönnyítette az a tény, hogy az USA nem volt jelen Münchenben, és semmilyen irányban nem kötelezte el magát ebben a kérdésben. Az amerikai felet ugyan némileg aggasztották Beneš szovjet kapcsolatai, továbbá a szlovákkérdés rendezetlensége és a korábban elismert

<sup>303</sup> Horák, Pavel: cit. op. 47.

<sup>304</sup> Dopis britského ministra zahraničních věcí A. Edena ministru J. Masarykovi ze 18. července 1941. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005, 438–439. 20. lábj.

Hácha elnök bonyolult jogi helyzete, de ezek nem kerültek be az említett levélbe. Abban csak az állt, hogy a két állam régi barátságára való tekintettel az USA mindig is a korábbi csehszlovák külképviseletet tekintette legitim képviseletnek, emellett kész formális kapcsolatokat is létesíteni az ideiglenes csehszlovák kormánnyal, amely a csehszlovák nép szabadságának nevében visel háborút. Továbbá az amerikai kormány attól kezdve követ útján képviseltette magát a csehszlovák kormánynál.<sup>305</sup>

1941 nyarán a szövetségesek oldalán harcoló Kína is elismerte az ideiglenes csehszlovák kormányt, amely 1943 tavaszáig további 22 állam elismerését szerezte meg.<sup>306</sup> A müncheni szerződés és a határok kérdésében a leginkább egyértelműnek a Charles de Gaulle tábornok vezette Francia Nemzeti Bizottság elismerése számított. De Gaulle tábornok levelében egyenesen kimondta, hogy elutasítja a müncheni szerződést, amelyet aláírása napjától kezdve érvénytelennek tart, ugyanúgy, mint minden más jogi aktust, amely azután született a szerződés végrehajtása érdekében vagy következtében. Továbbá nem ismert el semmilyen olyan területi változást, amely Csehszlovákia vonatkozásában 1938-ban vagy később történt meg. Csehszlovákiát tehát az 1938. szeptember 29. előtti határain belül tartotta számon.<sup>307</sup>

### VI.3. A Londonban működő csehszlovák ideiglenes államszervezet

A Csehszlovák Nemzeti Bizottság nem egy nyilatkozattal vagy proklamációval alakult át ideiglenes csehszlovák kormánnyá. Megszületése ennél kevésbé volt ünnepélyes. Maga a kormány kifejezés hivatalosan először a Beneš által Lord Halifaxnak cím-

<sup>305</sup> Dopis velvyslance J. G. Winanta ministru J. Masarykovi z 31. čerence 1941. In: Gronský, Jan: cit op. I. 2005. 440–441.

<sup>306</sup> Uo. 440. 22 láb.

<sup>307</sup> Dopis gen. Ch. de Gaulla předsedovi vlády Msgr. J. Šrámkovi z 29. září 1942. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 442–443.

zett 1940. július 9-i levélben bukkant fel mint „az ideiglenes államberendezkedés rendszerének” egyik eleme a köztársasági elnök és a Csehszlovák Államtanács mellett. Beneš ebben a levélben rögtön nevesítette is az elnököt (azaz saját magát) és a kormánytagokat.<sup>308</sup>

Az idézett levél elküldése napján azonban az egyes miniszterek még nem voltak kinevezve, hiszen pontosan még nem lehetett tudni, mi lesz a britek konkrét reakciója. Lord Halifax 1940. július 18-i válaszában elismerte az ideiglenes csehszlovák kormány létezésének tényét. Érdekes viszont, hogy ebben a levélben a brit külügyminiszter nem beszélt az egész „ideiglenes állami berendezkedés rendszeréről”, és a kormányon kívül kifejezetten csak az Államtanácsra tért ki. Az államfői pozícióról a levél hallgatott. Sőt, a levél címzettjének megszólítása is viszonylag egyszerű volt, azaz nem túlzottan protokolláris. Az üzenet ugyanis a „Dear Dr. Beneš!” megszólítással kezdődött. Ennek ellenére sem a britek, sem mások nem kérdőjelezték meg később azt, hogy az említett ideiglenes állami berendezkedés részét képezi a köztársasági elnök is.<sup>309</sup>

A csehszlovák emigráns kormány létezésének eszmei és jogi alapját biztosító külügyminiszteri levél kézhezvétele után Beneš mint csehszlovák államfő 1941. július 21-én kinevezte Ján Šrámek esperes miniszterelnöknek, aztán másnap (július 22-én) az utóbbi ellenjegyzésével a többi kormánytagot is. A kinevezéskor Beneš már hivatkozott az 1920. évi csehszlovák Alkotmánylevél idevonatkozó rendelkezéseire, pedig az nem igazán számolt az államfő emigrációs működésével. A fentiek tükrében tulajdonképpen ez a magatartás is az államfői minőségében való személyes megerősítést szolgálta. Beneš támaszkodni próbált arra a személyes tekintélyre és vezető szerepre, amelyet a különböző

<sup>308</sup> Dopis Dr. E. Beneše lordu Halifaxovi o ustavení prozatimní československé vlády z 9. července 1940. In: Gronský, Jan: I. cit. op. 2005. 425–427.

<sup>309</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 52–53.

pozícióharcok során az előző évben kiharcolt magának az emigráns körökben.<sup>310</sup>

A kormányfő és a miniszterek kinevezése során azonban nem volt teljesen szabad a keze, hiszen az ideiglenes kormány és a Csehszlovák Nemzeti Bizottság között kontinuitás állt fenn, a kormány végső soron a gyakorlatban annak átalakulásával jött létre. Beneš részben kötötte az 1940. június 21-én a briteknek küldött, *The Constitution of the Czechoslovak Government* című memorandum is, valamint az előbb idézett júliusi levele Lord Halifaxnak. Igaz, az utóbbi csak a kormánytagok nevét tartalmazta, a tárcák szétoztását már nem. A felsorolásban azonban nemcsak a miniszterek szerepeltek, hanem az államtitkárok is. Emigráns körökben ugyanis az a döntés született, hogy az egyes miniszterek mellett államtitkárok is működnek majd, mégpedig azzal a céllal, hogy a kulcspozícióban lévő tárcáknál képviseljék Szlovákia érdekeit. Ez volt a szlovákiai polgári ellenállás egyik követelménye.<sup>311</sup>

Fontosnak is bizonyult, mert a csehek és a szlovákok súlya eltért az ideiglenes kormányban. A tárcás miniszterek közül csak Juraj Slávik belügyminiszter volt szlovák származású. Štefan Osuský tárca nélküli miniszter lett. A kormány személyi összetétele idővel ugyan némileg módosult, de a változások nem voltak jelentősek, és a miniszterelnök mindvégig Jan Šrámek maradt. A katolikus pap Šrámek egyébként a háború előtti Csehszlovák Néppárt vezető politikusaként tevékenykedett. A legfontosabb változás az igazságügyi, a földművelésügyi, a kereskedelmi és a háború utáni újjáépítési tárca létrehozása volt. Később megalakult a Legfelsőbb Számvevőszék és az Ellenőrző Hivatal is.<sup>312</sup>

A Csehszlovák Államtanács teljesen új szerv volt a csehszlovák közjogi rendszerben, amelyet a korábbi alkotmány nem ismert, és megszületése főleg az emigrációs körülményekkel függött össze. Az érvényesnek és hatályosnak tartott 1920. évi alkotmány

<sup>310</sup> Uo. 52–53.

<sup>311</sup> Uo. 53.

<sup>312</sup> Uo. 53–54.

érvényesülése (látszatának) szempontjából nyilván a legelegánsabb megoldás az lett volna, ha az emigrációban is összeült volna a Nemzetgyűlés vagy annak Állandó Bizottsága, illetve ezek tagjainak legalább egy része. Egy ilyen szerv létezése jól alátámasztotta volna az emigráns kormány legitimitását, és segített volna áthidalni a jogalkotás területén az elnöki rendeletek jogforrási kategóriája híján adódó nehézségeket, legitimitási problémákat.

Ez a lépés azonban a háború kitörése és az emigráció politikai összetétele miatt nem volt lehetséges, illetve kívánatos. Az emigrációba került 40 egykori nemzetgyűlési képviselő közé ugyanis 16 kommunista tartozott, a többiek között pedig az antifasiszta németek többen voltak, mint a csehek (11 német a 10 cseh honatyával szemben).<sup>313</sup> Ilyen körülmények között Beneš kockázatosnak látta az egykori képviselőkre és szenátorokra támaszkodó testület létrehozását.

A másik opció egy újszerű emigráns államtanács létrehozása volt, amelybe az elnök a gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális élet további emigráns képviselőit is kinevezhette volna azzal a céllal, hogy ideiglenesen a törvényhozással és egyéb jogalkotással foglalkozzanak.<sup>314</sup> Eredetileg a lengyel minta nyomán Nemzeti Tanácsnak akarták elnevezni ezt a szervet, de végül egy másik név mellett döntöttek. Az Államtanács tehát az államfő által egy évre kinevezett tagokból álló tanácsadó és ellenőrző testület lett, meglehetősen korlátozott hatáskörökkel.<sup>315</sup>

Az 1. számú alkotmányos dekrétum értelmében az Államtanács legfeljebb 40 tagú lehetett volna, és összes tagját a köztársasági elnök nevezte ki egyéves időtartamra. Az elnök jogosult volt megszüntetni mandátumukat, a testületi tagok pozíciója tehát az államfő kezében volt. Ez vonatkozott a vezető tisztségviselőkre, azaz az Államtanács elnökére és három helyettesére is. Róluk sem a tagok szavaztak, hanem őket is az államfő nevezte ki és váltotta le. Az államfő joga volt összehívni és berekeszteni

<sup>313</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 430. 14. láb.

<sup>314</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 55–56.

<sup>315</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 430. 14. láb.

a testület üléseit. Ő hagyta jóvá a testület ügyrendjét, azaz egyfajta házszabályát is. Érdekes, hogy a kormánytagok is lehettek államtanácsnokok, igaz, nem szavazhattak az őket elvben ellenőrző testület ülésein. Mindez végül nem is volt meglepő, hiszen a dekrétum az államfő tanácsadó (konzultatív) és ellenőrző szerveként határozta meg az Államtanácsot.<sup>316</sup> Ebben a tekintetben távol állt a parlamentáris jellegű szervektől.

Az 1942. évi 12. számú alkotmányos dekrétum kibővítette az Államtanács tagjainak interpellációs jogait, bevezette a szerveinek választhatóságát, valamint megerősítette a pozícióját a jogalkotási folyamatban. Az 1944. évi 13. számú alkotmányos dekrétum, amely 1944. október 11-én született, megállapította, hogy az Államtanács azon a napon fog megszűnni, amikor Csehszlovákia területén megalakul az államfő által kinevezett kormány. Nem szabad elfelejteni, hogy az első csehszlovák katonák a szovjet hadsereg oldalán 1944. október 6-án léptek csehszlovák földre, azaz az alkotmányos dekrétum érvénybe lépésekor már elkezdődött az ország felszabadítása. Az Államtanács utolsó ülésére Londonban 1945. március 12-én került sor. Jogilag azonban egészen 1945. április 4-ig létezett, amikor a kormányfő 1945. évi 2. számú rendelkezésével bejelentette megszűnését.<sup>317</sup> Az új Ideiglenes Nemzetgyűlés szervezésében ennek a testületnek már nem jutott szerep.

A csehszlovák emigráns kormány apparátusainak jogállása nagyjából hasonlított a többi hasonló képződmény dolgozóinak jogállásához. A brit kormányzat ugyanis – főleg gyakorlatias okokból – azonos módon próbálta kezelni az egyes emigráns kormányzatokat és azok apparátusait. Ez a tény kedvezett az első hónapokban meglehetősen ingatag jogi lábakon álló csehszlovák politikai emigrációnak. Nagy-Britannia az első világháború elejétől bevezette a külföldiek kettéválasztását a barátságos, szövet-

<sup>316</sup> Ústavní dekret presidenta republiky č. 1. Úř. věst. čs. ze dne 21. července 1940, o ustavení Státní rady jako poradního sboru prozatímního státního zřízení ČSR. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 430–431.

<sup>317</sup> Uo. 430–431. 14. lábj.

séges (*friendly aliens*) és ellenséges külföldiekre (*enemy aliens*).<sup>318</sup> A csehszlovák útlevél birtoklása a második világháború idején is a szövetségeseknek járó kedvezményt jelentette, mert a Cseh–Morva Protektorátus és a szlovák állam területét Nagy-Britannia megszállt és nem ellenséges területnek tekintette. Ez egészen a háború végéig így maradt, annak ellenére, hogy az önálló Szlovákia 1939 őszén részt vett Lengyelország megtámadásában, és 1941-ben hadban állt Nagy-Britanniával.<sup>319</sup>

A háborús körülményekre való tekintettel azonban a baráti és szövetséges külföldiekre is egy sor korlátozás vonatkozott. Például nem utazhattak indokolatlanul, nem lehetett személygépkocsijuk vagy rádiójuk stb. Nyilván minden külföldit megfigyeltek a brit titkosszolgálatok. A német ajkú csehszlovák menekülteket függetlenül attól, hogy német szociáldemokratákról vagy zsidókról volt-e szó, még valamivel intenzívebben, mint a cseh és szlovák anyanyelvűeket. A szövetséges külföldieket egyébként idővel igyekeztek beintegrálni a hadi termelésbe és szándék esetén a fegyveres erőkbe is. Ebben az emigráns kormányok is érdekelték voltak, amelyek igyekeztek tisztázni, hogy pontosan kik is tartoznak a joghatóságuk alá, és mit is jelent konkrétan ez a joghatóság. A csehszlovákok erre főleg a maguk által szervezett munkaközvetítő ügynökségeket és a saját népjóléti, valamint segélyezési rendszerüket próbálták felhasználni. Az idővel az emigráns kormány népjóléti minisztériumának hatáskörébe tartozott. A csehszlovák iratokkal rendelkező német menekültekkel inkább a Czech Refugee Trust Fund foglalkozott. Őket rendszerint külön kezelték az emigráns és a brit hatóságok is.<sup>320</sup>

A brit jogrend eleinte nem tudott mit tenni egy sor magas rangú, miniszteri vagy államtitkári beosztású politikai menekülttel, legalábbis akkor, ha hasonló posztot vállaltak az emigráns

<sup>318</sup> Tomáš G. Masaryk és Edvard Beneš az első (azaz első világháborús) migrációjukkor ezért elintézték maguknak a szerb útlevelet. Lásd Horák, Pavel: cit. op. 41–42.

<sup>319</sup> Uo. 42.

<sup>320</sup> Uo. 42–43.

kormányokban. A nemzetközi jog szabályai ugyanis erre nem adtak egyértelmű választ, hiszen azok főleg az állam- és kormányfőkkel, külügyminiszterekkel, a külföldi úton lévő miniszterekkel, valamint a diplomatákkal számoltak. Nagy-Britannia ezért 1941-ben elfogadott egy külön törvényt, amely a diplomáciai mentességek és előjogok kiterjesztésével foglalkozott (*Diplomatic Privileges Extension Act*). Így egy külön csoport keletkezett, amely emigráns kormánytagokból (miniszterekből és államtitkárokból), magasabb beosztású államhivatalnokokból (*senior members of staff*) és családtagjaikból állt össze. Az új törvény egyebek mellett azt is jelentette, hogy ezt a személyi kört nem lehetett közvetlenül megadóztatni, a brit fél nem követelte meg tőlük a személyi jövedelemadót, és a központi szerveken keresztül kérvényezhették a gépkocsivezéshez szükséges jogosítványt. Élelmiszeradagjaik megfeleltek a diplomáciai testület esetében előírt adagoknak, azaz háromszor annyi élelmiszert kaphattak, mint az „egyszerű halandók”. Kedvezményes elbánásban részesültek az öltözködés, a papírellátás és az üzemanyag-vételezés területén is.<sup>321</sup>

Az, hogy pontosan kire vonatkozott ez a jogállás, a brit és a csehszlovák hatóságok közötti egyeztetésen múltott. Miután a brit törvény csak a kormánytagokról és a magas rangú hivatalnokokról szólt, az amúgy is súlytalan Államtanács tagjai nem kapták meg az előbb felsorolt kedvezményeket. Ugyanez volt a helyzet a lengyel Nemzeti Tanács tagjaival is. A csehszlovák és a lengyel kormány végül lemondott erről az igényről, a britek pedig hajlandók voltak felvenni a listára néhány kiemelt politikust, akiket a *pro foro externo* elv alapján úgy tekintettek, mintha magasabb állami hivatalnokok lennének. Végül az emigráns Csehszlovákia nem járt rosszul, és nagyszámú privilegizált személlyel (51 fővel) rendelkező emigráns kormányzatnak számított a belgák, hollandok, lengyelek és norvégok után. 1942-ben ez a létszám tovább emelkedett, és már 89 kormánytagot, valamint 488 egyéb főhivatalnokot és családtagot foglalt magában.<sup>322</sup>

<sup>321</sup> Uo. 45–46.

<sup>322</sup> Uo. 47–50.

Az egész kormányzati konstrukció fenntartása jelentős anyagi terhekkel járt. A kiadásokat a britektől kapott kamatmentes hiteltől fizették, amelynek fedezetéül a Londonba kimentett csehszlovák aranytartalék szolgált. A britek és a csehszlovákok 1940. december 10-én titkos megállapodást kötöttek, amelynek értelmében a brit fél 7,5 millió brit font hitelt nyújtott a csehszlovákoknak, amely nagyjából megfelelt az aranytartalék értékének. Szükség esetén azonban meg lehetett emelni ezt a kölcsönt – ez végül meg is történt, hiszen az eredeti összeg már 1942 közepén elfogyott. 1946 végén emiatt – az akkor már a német uralom alól felszabadított – Csehszlovákia 13 349 000 fonttal tartozott Nagy-Britanniának. Ebből az összegből körülbelül 7,5 millió font hadikiadásokra ment el, a polgári (civil) célok kielégítése pedig majdnem 6 millió fontot emésztett fel.<sup>323</sup>

A csehszlovák emigrációs kormányzat fenntartása és az emigráns közösség ellátása tehát meglehetősen drága vállalkozásnak bizonyult. Akkor is, ha létszámban egyáltalán nem az – 1941-ben – 289 fős csehszlovák emigrációs apparátus volt a legnagyobb. Ebben a tekintetben a belgák és a lengyelek megelőzték a csehszlovákokat. A csehszlovák kormányzatban a legtöbben a külügyminisztérium kötelékében dolgoztak (107 fő), továbbá a Londonban működő külképviseleteken (34 fő), a segélyezést végző népjóléti minisztériumban (23 fő), valamint a köztársasági elnök hivatalában (20 fő).<sup>324</sup> Az egész konstrukció tehát meglehetősen vízfejű volt, de végül eredményesnek bizonyult a tevékenysége, hiszen Benešnek és kollégáinak valóban sikerült új-jáéleszteniük az 1938-ban nagyjából összeomlott Csehszlovákia eszméjét.<sup>325</sup>

<sup>323</sup> Uo. 51–52.

<sup>324</sup> Uo. 54–56.

<sup>325</sup> A csehszlovák emigráns kormány közelében meglehetősen nacionalista közhangulat uralkodott, és igazából csak cseh és szlovák származású tisztviselőket alkalmaztak szívesen. Néhány német ajkú személy csak a szabályt erősítő kivételnek számított, és ezekben az esetekben is többnyire nagyon magas kvalifikáltságra és szociáldemokrata politikai háttérre volt

## VI.4. Az emigrációban született elnöki dekrétumok jellege és a csehszlovák emigrációs jogi fórumok

Bár a történelmileg első csehszlovák emigrációs elnöki dekrétum az Államtanácsról rendelkezett, nem ez a jogi norma volt a legfontosabb emigrációs jogszabály. Sokkal nagyobb jelentőségűnek bizonyult az 1940. évi 2. számú elnöki alkotmányos dekrétum, amely egyébként a legrövidebbek közé tartozott. A mindösszesen három cikkből álló dokumentum az első cikkben lakonikusan kimondta, hogy egészen addig, amíg a csehszlovák törvényhozó hatalom nem tud működni az 1920. évi alkotmány idevonatkozó rendelkezései szerint, addig az elnök azokat az intézkedéseket, amelyekhez egyébként a Nemzetgyűlés jóváhagyására lenne szükség, a kormány egyetértésével teheti meg. Itt a dekrétum azokra az elnöki jogkörökre utalt, amelyek a külföld felé irányultak (azaz mindenekelőtt a nemzetközi szerződések megkötésére, ratifikálására és az államterület megváltozására vonatkoztak), valamint a hadiállapot kihirdetésével, a hadüzenettel és a békekötéssel függtek össze. A 2. cikk még ennél is fontosabb volt, mert az lett a jogalapja az elnök dekrétumbocsátási jogkörének. Eszerint azokat a jogi előírásokat, amelyek

---

szükség. Még a német anyanyelvű és iskolázottságú zsidók is komoly akadályokba ütköztek felvételi kérelmüknél. Könnyebbnek bizonyult a helyzetük az emigráns hadseregnél, de ott sem volt egyszerű, pedig akkoriban szükség volt minden harcolni szándékozó és motivált emberre. A katonai hatóságok végül engedékenyebben jártak el, csak a magas presztízsnak örvendő légierő jelentett kivételt. Beneš, aki következetesen a nemzeti kisebbségeket tette felelőssé országa széteséséért, az emigrációban elvi szinten elutasította a kisebbségi képviselőt eszméjét. A kormányában senki nem képviselhette a saját kisebbségét. Ez nemcsak a németekre és a magyarokra vonatkozott, hanem a zsidókra is. Az amerikai nyomás ellenére például nem volt hajlandó kinevezni a súlytalan Államtanácsba cionista érzelmű politikus, csak egy hozzá lojális és inkább apolitikus embert (Arnošt Fischer) engedett be. Félig-meddig ő vált a zsidóság jelenlétének szimbólus kifejezőjévé. Ebben az ügyben még a lengyel emigráció is engedékenyebb volt a csehszlovák vezetésnél. Lásd uo. 64–68. és 162.

módosítják, megszüntetik vagy újból kibocsátják a törvényeket, az ideiglenes államberendezkedés fennállása alatt a szükséges esetekben a kormány javaslatára a köztársasági elnök fogja kiadni elnöki dekrétum formájában. E dekrétumokat az államfőn kívül a kormányfő, szükség esetén az egyes kormánytagok írják alá. A 3. cikk értelmében végrehajtásuk az egész kormány feladata.<sup>326</sup>

Ezzel az alkotmányos dekrétummal kezdődött a csehszlovák közjog azon sajátos szakasza, amely eltartott egészen 1945. október 28-ig, amikor a felszabadított Prágában összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés. Ebben az időszakban születtek a csehszlovákiai magyar és német kisebbség szempontjából oly szomorú elnöki dekrétumok is, amelyek jogfosztottá tették e közösségek tagjait. Igaz, azok nem képezik a jelen írás tárgyát. Annyit azonban meg kell jegyezni, hogy nem mindegyik elnöki dekrétum született külföldön. A csehszlovák államfő az említett időszakban összesen 141 dekrétumot bocsátott ki, ebből 43-at még az emigrációban, további 98-at pedig a hazatérés után. Az utóbbiak közé tartoztak az ominózus jogfosztó szabályok mellett az egyéb kisajátítási, első államosítási jogszabályok is.<sup>327</sup>

Az 1920. évi csehszlovák alkotmány, amelyre az emigrációban lévő vezetés megpróbálta felépíteni jogfolytonossági és közjogi-politikai koncepcióját, az 1935. évi lengyel alkotmánnyal szemben<sup>328</sup> nem ismert elnöki dekrétum nevű jogforrást. A megalkotásuk tehát inkább háborús szükségszerűség volt, mintsem a háború előtti törvényszerűség. A jogi normák körüli dilemmát nem oldotta meg az – 1920-as alkotmány számára szintén ismer-

<sup>326</sup> Ústavní dekret presidenta republiky č. 2. Úř. věst. čs. ze dne 15. října 1940, o prozatímním výkonu moci zákonodárné. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 433–435.

<sup>327</sup> Horák, Pavel: cit. op. 40.

<sup>328</sup> A tekintélyelvűnek tartott 1935. évi lengyel alkotmány egyébként is jobban fel volt készülve a háborús és potenciális emigrációs körülményekre. Lásd Konieczny, Alfred – Kruszewski, Tomasz: *Historia administracji na ziemiach polskich*. Wybór źródeł. Kolonia Limited, Wrocław, 2002. 466–479.

retlen – Államtanács létrehozása sem. Végül az elnök környezete és az általa felkért jogász szakértők arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az emigrációs kormány legfontosabb jogi normája az elnöki dekrétum legyen, amelyet az államfő a kormány közreműködésével lesz jogosult megalkotni. Ebben részben a lengyel mintára próbáltak támaszkodni, amelynek azonban nagyban különbözött az alkotmányjogi megalapozottsága. A csehszlovák emigránsok mindenesetre igyekeztek hasznosítani a Londonban működő európai emigráns kormányzatok tapasztalatait, bár azok megoldásai is sokszínűek voltak.<sup>329</sup>

Benešék a korábbi csehszlovák alkotmányjogból leginkább az 1938. évi 330. számú alkotmányerejű törvényre tudtak (volna) hivatkozni, amely a München utáni második Csehszlovák Köztársaság felhatalmazási törvényeként is funkcionált. Ez a törvény a kormányt akár az alkotmányos rendelkezések módosítására és egyéb rendkívüli intézkedések megtételére is felhatalmazta. A problémát ugyanakkor az jelentette, hogy már abban az őszi időszakban született meg, amelyet a csehszlovák londoni emigráns kormány nem tartott legitimnek. Politikai értelemben tehát erre a törvényre Londonban már nem lehetett hivatkozni, annak ellenére, hogy a londoniak majdnem azonos jogi konstrukciót valósítottak meg, mint az otthon maradt tekintélyelvű kollégáik. Abban az államfő a kormány javaslatára, a kormánytagok ellenjegyzésével lett jogosult kiadni az alkotmányerejű és az egyszerű elnöki dekrétumokat. A kormány ezenkívül kibocsáthatta a hagyományosnak tekinthető kormányrendeleteket is. Ebben a tekintetben Beneš már nyíltan tudott hivatkozni a München előtti jogszabályokra, azaz az állam védelméről szóló 1936. évi 131. számú törvényre, valamint a rendkívüli rendeletalkotási jogosítványokról szóló 1933. évi 95. számú törvényre.<sup>330</sup>

<sup>329</sup> A megoldásaikról lásd Oppenheimer, F. E.: Governments and authorities in exile. *American Journal of International Law*, 1942, October, 586–588.

<sup>330</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 58.

Az elnöki dekrétumok egyik része az emigráns kormányzat belső ügyeire, egy másik markáns részük pedig a jövőre vonatkozott. Ez határozta meg gyakorlati jogi érvényesülésüket, ezáltal jogi norma jellegüket is. Az egyik legizgalmasabb kérdést pedig az emigrációnak otthont adó Nagy-Britannia jogához való, természetesen teljesen aszimmetrikus viszony jelentette. A csehszlovák jogalkotás itt legfeljebb kiegészítő jellegű volt, illetve lehetett.

A helyzet hasonlított a többi emigráns kormányéra. Ebből a szempontból sokat elárul egy konkrét jogeset, amely egy Amand nevű holland állampolgárhoz kötődik, aki a brit bíróságok előtt megtámadta a holland királynő és az emigráns kormány rendeleteinek érvényességét. Amand ugyanis nem akarta alárendelni magát a holland királynő azon dekrétumának, amely brit földön is előírta számára a katonai szolgálatot az ott működő holland fegyveres erőknél. Az ügyében a brit Kings Bench Division bíróság két ítéletet is hozott. Ezekben ugyan elismerte az emigráns holland szervek jogát arra, hogy brit földön is kibocsáthatják saját jogi normáikat, de annyiban igazat adott Amandnak, hogy nem köteles magát alárendelni ezeknek, és választhatja a brit haderőnél való szolgálatot is.<sup>331</sup>

Ebből az esetből is látszik, hogy a második világháborús válóság mennyire befolyásolta a jogot és annak gyakorlati érvényesülését. Beneš elnök is úgy gondolta, hogy a külhoni csehszlovák jogalkotás nem lesz jelentős mértékű, mert néhány kivételes jogviszonyon kívül az emigrációban tartózkodó állampolgárok alapvetően annak az államnak a joghatósága alá tartoztak, ahol éltek.<sup>332</sup>

A csehszlovák jognak az emigrációban való érvényesüléséről sokat elárul az is, hogy külföldön nem jött létre önálló csehszlovák igazságszolgáltatási rendszer. A brit légierőnél önkéntesként szolgáló nagyszámú cseh és szlovák pilótára – értelemszerűen – a brit hadsereg szabályai vonatkoztak, de az ügyükben eljáró bün-

<sup>331</sup> Uo. 55. 18. lábj.

<sup>332</sup> Uo. 60.

tetőtanácsokban a brit elnök és tag mellett a saját nemzeti hadseregük képviselője is részt vehetett egyik tagként.<sup>333</sup>

A csehszlovák állampolgároknak mégis volt saját jogorvoslati – kvázi bírósági jellegű – fórumuk. A Jogi Tanács 1942 februárjában jött létre azzal a céllal, hogy az államfő, a legfelsőbb ellenőrzési szerv, valamint a jogaikban érintett csehszlovák állampolgárok indítványaira jogi véleményt mondjon arról, hogy a csehszlovák emigráns kormány rendeletei, határozatai mennyiben összehangoltak a csehszlovák jogrenddel. A Jogi Tanács véleményezte a kormány által elfogadásra előkészített jogi normák tartalmát is.<sup>334</sup>

<sup>333</sup> Oppenheimer, F. E.: cit. op. 1942. 593.

<sup>334</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 69. 47. láb.

## VII.

---

# Emil Hácha államelnök és a Cseh–Morva Protektorátus

### VII.1. Az előzmények és a tekintélyelvű átmenet

A két világháború közötti első Csehszlovák Köztársaság agóniája majdnem fél évig tartott. Ezt az időszakot a cseh történetírás és publicisztika „második köztársaságnak” nevezi. Ebben az időszakban kiépült egy olyan tekintélyelvű és konzervatív, önmagát keresztény-nemzetinek tartó politikai rezsim, amely a saját hiábavaló reményei szerint a korábbi demokratikus köztársaságnál jobban akart idomulni a náci Németország által diktált tempóhoz, Hitler elvárásaihoz, valamint a kelet-közép-európai általános antidemokratikus trendekhez. Ebben a köztes periódusban Csehszlovákia már nem volt polgári demokrácia, de a nyílt diktatúra sem született még meg. Annak kiépítéséhez a cseh országrészekben nemcsak a többségi társadalmi szándék hiányzott, hanem az idő és a megfelelő politikai garnitúra is.

A Nemzetgyűlés Állandó Bizottsága 1938. október 27-én fogadta el a már említett problematikus rendelkezést, amelynek értelmében a területátadások miatt megszűnt egyes képviselők és szenátorok mandátuma. A megszűnés azokra a nem cseh, nem szlovák és nem orosz (avagy kisorosz, azaz ruszin-ukrán) nemzetiségű képviselőkre és szenátorokra vonatkozott, akik 1938. szeptember 18-án nem rendelkeztek állandó lakóhellyel azokon a területeken, amelyeket a csonkítások utáni Csehszlovákia még nem veszített el. A mandátumvesztés nemsokára utolérte az októberben felfüggesztett, majd december 27-én végleg felosztatott kommunista párt tagjait is. Az intézkedés következtében 1938. október 30-ra a 300 fős Képviselőházból 66 főnek kellett távoznia, a 150 szenátorból pedig 31 veszítette el mandátumát.

1938. november 10-én további három képviselő és egy szenátor kényszerült távozni a törvényhozó testületből. A jogi problémát az okozta, hogy a képviselők és a szenátorok létszámának megállapítása nem tartozott a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának kompetenciájába, így ez az intézkedés a hatályos szabályok értelmében alkotmányellenesnek bizonyult.<sup>335</sup> Az októberben és novemberben elfogadott alkotmányos változásokról már a csonka összetételű törvényhozás döntött úgy, hogy közben nem volt betöltve az államfői poszt.

Két héttel később az ilyen összetételű törvényhozás nagy horderejű törvényt fogadott el. Az 1938. évi 330. számú törvény felhatalmazta az államfőt, hogy a kormány egyhangú előterjesztésére módosíthassa az alkotmányerejű törvényeket és akár az alkotmányt is. A területi autonómiákkal számoló új közjogi berendezkedésre való tekintettel csak annyi külön kikötés került be a jogszabályba, hogy egy ilyen kormányülésen részt kellett vennie a szlovák autonóm kormánytagok többségének és legalább egy kárpátjai kormánytagnak is.<sup>336</sup> A köztársasági elnök ezeket a változtatásokat dekrétummal tudta volna végrehajtani. Ezt a felhatalmazást nem korlátlan időre kapta meg, hanem csak két évre. A felhatalmazási törvény elfogadása után – talán nem is olyan meglepő módon – a csehszlovák Nemzetgyűlés többé már nem ült össze. Ugyanakkor e felhatalmazás alapján nem született új alkotmány,<sup>337</sup> noha tulajdonképpen arra is lett volna lehetőség.

Emil Hácha (1872–1945) kiemelkedő cseh közigazgatási jogásznak számított, aki nem vonzódott a politikához. A mélyen katolikus érzelmű hivatalnoki családból származó fiatalember prágai jogi tanulmányai befejezése után végigjárta az ügyvédi és a bírói ranglétrát. Már az Osztrák–Magyar Monarchia idején bekerült a bécsi Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság bírái közé, majd a csehszlovák Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság élére. Ezt a pozíciót aztán a kora miatti nyugdíjaztatásáig töltötte be. Sza-

<sup>335</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 97.

<sup>336</sup> Uo. 99.

<sup>337</sup> Uo. 100.

badidejében műfordításokkal és költészettel foglalkozott. Nyugdíjazása után nem számított már semmilyen más megbízatásra, és a felesége halála is mélyen megrendítette. Rudolf Beran miniszterelnök így joggal feltételezhette, hogy a magától a jelöléstől is ódzkodó Hácha nem nagyon fog beleszólni az államügyekbe. Hácha, aki ráadásul egyre több egészségügyi problémával is küszködött, a saját jelölését nem annyira új politikai és szakmai kihívásként, hanem inkább a haza oltárán meghozandó áldozatként fogta fel.<sup>338</sup> Az új elnök jól érezte, hogy rossz időben került erre a posztra.

Az ország sorsa ugyanis megpecsételődött. Hitlernek nemcsak a Szudéta-vidékre, hanem egész Cseh- és Morvaországra is szüksége volt. A müncheni kompromisszum közelsége miatt viszont 1939 tavaszán elfogadható ürügyet kellett találnia a cseh országrészek megszállásához. Emiatt a szlovák autonomistákat a szeparatizmus irányába terelte. Szlovákia kiválása ugyanis jó indokot szolgáltatott volna az újabb beavatkozáshoz és a Münchenben elért megállapodás felrúgásához. 1939 márciusában ez a politika sikerrel járt, és a szlovák Országgyűlés, amelyet 1938 végén még tartományi parlamentként választottak meg, március 14-én deklarálta a függetlenséget.

## VII.2. A Cseh–Morva Protektorátus létrejötte

Aznap Emil Hácha is Berlinbe utazott, ahol végül a hosszú és kimerítő tárgyalások után nem tudott többé ellenállni Hitler nyomásának, aki az éjszaka folyamán vele akarta jóváhagyatni a másnapi katonai bevonulást. Képzett jogászként Hácha tudta, hogy erre nincs feljogosítva sem az alkotmány, sem a törvényhozás által. Késő éjszaka, az ideg- és egészségügyi összeomlás hatásán

<sup>338</sup> Císař, Čestmír: *Moji českoslovenští prezidenti*. Nakl. Slávy dcera, Praha, 2006. 29–30.

végül aláírta az úgynevezett berlini jegyzőkönyvet,<sup>339</sup> amelyben a következőket rögzítették a felek: „A csehszlovák államelnök kijelentette, hogy ő ezen cél szolgálata és egy végérvényes megbékélés elérése érdekében a cseh nép és ország sorsát bizalommal teszi le a Német Birodalom Führérének kezébe. A Führer ezt a kijelentést tudomásul vette, és ama elhatározásnak adott kifejezést, hogy a cseh népet a Német Birodalom védőszárnyai alá veszi, és a cseh népnek megfelelő sajátos autonóm keretekben kiteljesedő életlehetőségei fejlődését szavatolni fogja.”<sup>340</sup>

Érdekes, hogy a német nyelvű jegyzőkönyvben Hácha úgy szerepelt, mint csehszlovák államelnök (tschechoslowakischen Staatspräsident), pedig ez az állam elvben március 15-én este már nem létezett. A szlovák Országgyűlés ugyanis már egy nappal korábban, március 14-én deklarálta az állami függetlenséget. Erről a szlovák lépést ösztönző németek nyilván tudtak. Elvben tehát azt is mondhatták Háchának, hogy nem fognak tárgyalni vele, mert egy már nem létező államot képvisel. Csakhogy a pillanatnyi érdekük teljesen mást kívánt – alibiként szükségük volt Hácha aláírására.<sup>341</sup> A jegyzőkönyv egyébként semmit sem mondott a Cseh–Morva Protektorátusról. Az ugyanis csak másnap, az igazi megszállás után jött létre, Hitler egy később ismertetett aktusa révén. Március 15-én reggel 6 órakor tehát elindultak a német csapatok, és ellenállás nélkül elfoglalták a maradék Csehszlovákiát (azaz a többségi csehek lakta területeket). Hácha pedig megtörtén visszavért a megszállt Prágába, s fokozatosan a cseh tragédia és egyben kollaboráció szimbólumává vált.

A Hácha, valamint Hitler és a két külügyminiszter (Joachim Ribbentrop és František Chvalkovský) által aláírt dokumentu-

<sup>339</sup> Jan Bárta ezt a bizonytalan jellegű és tartalmú iratot inkább memorandumnak tekinti. Lásd Bárta, Jan: cit. op. 2018. 491.

<sup>340</sup> Bencsik Péter: cit. op. 164. A cseh szöveget lásd: Protokol o jednání A. Hitlera s prezidentem tzv. druhé republiky Dr. E. Háchou o zrušení samostatnosti Československé republiky dne 15. března 1939. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 337–338. Továbbá Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 33.

<sup>341</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 491.

mot a cseh jogtudomány akkor és most is (joggal) érvénytelennek, semmisnek tekinti, hiszen kemény zsarolás és kényszer hatása alatt született. A csehszlovák államfő nem volt feljogosítva ilyen jellegű dokumentum aláírására, továbbá az egész konstrukció a Németország által korábban vállalt kötelezettségekkel is ellentétes. Az Egyesült Államok és a Szovjetunió is az elejétől kezdve ilyennek látta a dokumentumot. Némi hezitálás után Franciaország és Nagy-Britannia is erre az álláspontra helyezkedett. Hans Kelsen, az akkor már emigrációban élő világhírű osztrák–német jogász is érvénytelennek tartotta jogilag. Az ő álláspontja szolgált alapul Csehszlovákia népszövetségi panaszához, amelynek azonban az akkori körülmények között már nem volt sok esélye a sikerre.<sup>342</sup> Ezt a panaszt az új rezsimnek nem engedelmeskedő csehszlovák diplomaták szorgalmazták.

Ahogy korábban már szó volt arról, a berlini tárgyalások jegyzőkönyve még nem említette a Cseh–Morva Protektorátus létrehozását. Arra csak egy nappal később, a katonai bevonulás másnapján került sor. Akkor ugyanis Adolf Hitler vezéri és birodalmi kancellári minőségben kiadott egy dekrétumot (rendeletet), illetve hirdetményt (*Erlass des Führers*) a Cseh–Morva Protektorátusról (*Protektorat Böhmen und Mähren*). A Hitler, valamint az akkori birodalmi belügyminiszter, külügyminiszter és kancelláriaminiszter által aláírt dokumentum elé tett hosszú preambulum első mondata kijelentette, hogy a cseh–morva területek ezer éven át a német nemzet életteréhez tartoztak. Utána kritizálta a csehszlovák államiság mesterséges és „bajkeverő” voltát, majd a német nemzet érdekeire és a Német Birodalom önfenntartó ösztöneire hivatkozott.<sup>343</sup> A dokumentum normatív része viszonylag rövid volt, hiszen összesen csak 12 cikkből állt. Az 1. cikk kimondta, hogy a cseh–morva területek a Nagynémet Birodalom területéhez tartoznak, és amennyiben az utóbbi érdeke megkívánja, akkor a vezér és birodalmi kancellár az

<sup>342</sup> Kuklík, Jan – Němecek, Jan: Hans Kelsen a 15. březnu 1939, s připojením „Kelsenova memoranda.” *Právněhistorická Studie*, 2003. 36. szám.

<sup>343</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 341.

egyes részterületek számára eltérő szabályozást is bevezethet. Sőt, a birodalom protektorátusi érvényű jogszabályokat is kiadhat, vagy ha a közös érdek úgy diktálja, a birodalom saját hatáskörébe vonhat egyes igazgatási területeket, és azok ellátására birodalmi szerveket hozhat létre. A birodalmi kormány jogosult volt gondoskodni a biztonság és a rend fenntartásáról is.<sup>344</sup> A birodalom és a protektorátus közös vámterületet alkottak, ahol a birodalmi márka mellett a korona is fizetőeszköz maradt. Ezek kölcsönös viszonyát a Német Birodalom lett jogosult meghatározni. A protektorátus védelmét és külügyeit szintén a birodalom látta el. A protektorátus egyetlen helyen tarthatott külképviseletet – Berlinben.<sup>345</sup>

A 3. cikk 1. bekezdése továbbá kimondta a protektorátus autonómiáját és öngazgatását. Jogait azonban csak a birodalom politikai, katonai és gazdasági szükségleteivel összhangban gyakorolhatta. A hatáskörébe tartozó kizárólagos jogokat ugyanakkor saját szervekkel saját hivatalok révén, saját hivatalnokokkal végezhetette. A belső biztonság és rend fenntartására a protektorátus létrehozhatta saját testületeit, de azok létszámáról, szervezetéről és fegyverzetéről a birodalmi kormány volt jogosult dönteni.<sup>346</sup>

Ezt követően a 4. cikk kitért a protektorátus autonóm igazgatásának a fejére, aki „élvezi az államfőnek kijáró védelmet és tiszteletbeli jogokat”. Ugyanakkor a protektorátus államfőjének a hivatala ellátásához bírnia kellett a birodalmi vezér és kancellár bizalmát is.<sup>347</sup> Hitler ezzel együtt jogot kapott arra, hogy a birodalmi érdekek védelmére kinevezzen Prágába egy birodalmi protektort, akit a vezér és kancellár képviselőjének, valamint a birodalmi kormány megbízottjának kellett tekinteni. A protektornak munkája során figyelembe kellett vennie a vezér, illetve

<sup>344</sup> Uo. 342–343.

<sup>345</sup> Uo. 343. Magyarul a dokumentum olvasható Bencsik Péter: cit. op. 2016. 165–167.

<sup>346</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 342–343.

<sup>347</sup> Uo. 342.

kancellár politikai iránymutatásait. Sőt, a protektorátusi kormány tagjait is a birodalmi protektor erősítette meg a tisztségükben, és vissza is hívhatta őket.<sup>348</sup> Igaz, a miniszteri kinevezéshez formálisan a protektorátusi elnök is kellett. Emil Hácha egyetlen esetben próbálta megghiúsítani az egyik legnagyobb cseh kollaboráns, Emanuel Moravec oktatási miniszteri kinevezését, de végül engedelmesskednie kellett a németek nyomásának. Csak annyit sikerült elérnie, hogy az őt korábban megsértő Moravecnek elnézést kellett kérnie tőle, és a németek megígérték neki, hogy szabadon bocsátják a letartóztatott egyetemisták egy részét.<sup>349</sup>

Ezekből a rendelkezésekből látszik, hogy az új berendezkedésben a németek csak minimális szerepet szántak a megtört, de mégiscsak kooperatív Háchának. Az egész dokumentum tulajdonképpen a leplezetlen és totális német érdekérvényesítés jogi álcája lett. Berlinnek azonban egyelőre szüksége volt Háchára, hogy a legalitásnak és a csehek beleegyezésének a látszatát keltse külföldön és belföldön egyaránt. Hácha hivatalos titulusa szerint államelnök volt, bár ezt a kifejezést még nem használta az előbb ismertetett dokumentum. Igazából nem is fedte a valóságot, hiszen az államelnök szó önálló állam létezését sugallja. Ezt a titulust egyébként a cseh közjogban csak a protektorátus idején használták, mert a második világháború előtti és utáni államfőket következetesen mindig köztársasági elnökeknek nevezték.

A német birodalmi vezér és kancellár március 16-i rendelete egy recepciós (azaz a korábbi jog érvényességére vonatkozó) jogi normát is tartalmazott, amelynek értelmében a megszállás előtti jog továbbra is hatályban maradt, amennyiben nem mondott ellent a Német Birodalom által nyújtott védelem értelmének. Ebbe a meglehetősen tág és rugalmas megfogalmazásba sok dolog belefért. De miután Hitler egyetlen kifejezett jogi aktsussal sem helyezte hatályon kívül az 1920. évi polgári demokratikus alkotmányt, annak az államfőre vonatkozó részei tulajdon-

<sup>348</sup> Uo.

<sup>349</sup> Tomášek, Dušan – Kvaček, Robert: *Obžalována je vláda*. Themis, Praha, 1999. 53.

képpen továbbra is hatályban maradtak,<sup>350</sup> ugyanúgy, mint az 1920-ban létrehozott, egyébként sokáig alig működő csehszlovák Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezések is.

A hitleri rendelet recepciós klauzulája ugyanakkor nem nevesítette pontosan, hogy mely szerv által elfogadott jogszabályokat hagyja meg hatályban Cseh- és Morvaországban. A megszálló hatalom mintha ignorálni szeretne volna a hatályban tartott jog eredetét, és nem is kívánta azt körülírni. Csupán a területi elvet használta a meghatározás során. A megszállás évei alatt érthető módon nem alakult ki komolyabb szakmai vita ezekről a kérdésekről. A cseh és a morva jogászok pedig az egyszerűség kedvéért (és talán a problémák elkerülése érdekében) a „mi jogunkra” hivatkoztak ilyenkor.<sup>351</sup>

### VII.3. Emil Hácha, a protektorátusi államelnök

Hácha államelnök csak a birodalmi protektorok és államminiszterek<sup>352</sup> szoros felügyelete alatt tudott működni.<sup>353</sup> Eleinte próbálta megőrizni autonómiáját, és igyekezett aktívan tenni is valamit a megszállt cseh területek érdekében, de idővel ezt a politikát már csak nagyon csekély hatékonysággal tudta folytatni. Ebből a szempontból érdekes volt a parlamentáris szervekhez való viszonyulása. Az államelnök még 1939. március 21-én, tehát hat nappal a megszállás után feloszlatta a csonka csehszlovák Nemzetgyűlést. A témával behatóan foglalkozó cseh jogtörténetések

<sup>350</sup> Janečková, Eva: Státoprávní uspořádání Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945). Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2013. 113.

<sup>351</sup> Barta, Jan: cit. op. 2018. 492–493.

<sup>352</sup> A következő protektorokkal volt dolga: Konstantin von Neurath, Reinhard Heydrich, Kurt Daluege, végül pedig Karl Hans Frank és Wilhelm Frick.

<sup>353</sup> A két szerv közötti kompetenciamegosztásról lásd Janečková, Eva: cit. op. 2013. 184–185. A gyakorlatban Frank államminiszter lett a protektorátus erős embere, szemben Frickkel, aki inkább csak reprezentált.

ezt azzal is magyarázzák, hogy ezzel a lépéssel egyebek mellett azt is el akarta kerülni, hogy a megfélemlített törvényhozó testület esetleg egy új (náci típusú) közjogi berendezkedést hagyjon jóvá. A német megszállók legitimációs okokból viszont eleinte nem ragaszkodtak a törvényhozó szerv minden maradványának felszámolásához.<sup>354</sup> A parlament helyett megalakult a Nemzeti Közösség (*Národní souručenství*) nevű szervezet.<sup>355</sup> A testület elnöke egy korábbi agrárpárti politikus, Adolf Hrubý lett. Az irányító bizottsági helyeket pedig a legutolsó (azaz 1938. évi) választások során elért arányosság alapján osztották szét a már nem létező pártok között.<sup>356</sup> A németek nem bíztak ebben a szervben, mert egyesek ezt a testületet illegális ellenálló tevékenységre akarták felhasználni és erre a Gestapo viszonylag korán rájött.

A protektorátus első éveiben egyébként Hácha is kapcsolatban állt a külföldi emigrációval. A protektorátusi kormányfő, Alois Eliáš tábornok és a kormány több tagja is az ellenállásnak dolgozott, egészen későbbi lebukásukig és 1942-es kivégzésükig. Hácha tudott erről, és próbált is segíteni a később bajba jutott minisztereinek, erre azonban semmilyen esély nem volt. Hácha egyre inkább elszigetelődött, főleg miután az antifasiszta szövetségesek egymás után elismerték Beneš az emigrációs kormányzat vezetőjének. A továbbiakban az üldözött személyek megmentésére és a koncentrációs táborokból való kiszabadításukra összpontosított. A fő eszköze az volt, hogy lemondásának kilátásba helyezésével próbálta „zsarolni” a megszállókat, ez azonban kevésbé hatotta meg őket. A kis engedmények érdekében egyre komolyabb szimbolikus gesztusokra kényszerült, ez pedig tovább rombolta amúgy sem nagy tekintélyét a lakosság körében. Emiatt a neve 1942 után valóban összekapcsolódott a kollabo-

<sup>354</sup> Maršálek, Pavel: Hácha a „háchovština” v protektorátní politice. In: *Pocta Janu Gronskému*. Szerk.: Klíma, Karel – Jirásek, Jiří. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 74.

<sup>355</sup> Pasák, Tomáš: *Pod ochranou říše*. Práh, Praha, 1998. 58.

<sup>356</sup> Janečková, Eva: cit. op. 2013. 150–151.

rációval, és a kezdetben megértő külföldi antifasiszta ellenállás végül elhatárolódott a protektorátusi államelnöktől.<sup>357</sup>

Kilátástalan helyzete és a kollaboráció erkölcsi teherképe negatívan hatott az idős elnök amúgy sem jó lelki- és fizikai állapotára. 1943-tól kezdve emiatt alig vett részt az ügyek intézésében, a környezetétől függött; olyan állapotba került, hogy aligha felelt már a tetteiért. Ezt egyébként az ügyében később eljáró büntetőbíró is konstataulta. Erről természetesen a németek is tudtak, akik mindenestre aláíratnak vele egy politikai végrendeletet, amelyben utódjául a protektorátusi kormányfőt és egyben az igazságügyi minisztert, Jaroslav Krejčít nevezte meg, aki 1939 tavaszáig az Alkotmánybíróság elnöke is volt. Krejčít később Richard Bienert váltotta a kormányfői székben, emiatt a nevüket értelemszerűen Hácha fiktív végrendeletében is meg kellett változtatni.<sup>358</sup>

Amikor Emil Háchát a felszabadulás után néhány nappal (1945. május 13-án) a csehszlovák hatóságok letartóztatták, a súlyosan beteg és több idegösszeomláson átesett államelnök már alig tudott magáról. Bírószági tárgyalásra nem került sor, mert 1945. június 27-én a börtönben méltatlan körülmények között meghalt.<sup>359</sup> Bár a kommunista propaganda egyértelműen a kollaboráció szimbólumaként tekintett Háchára, az 1960-as évek óta egyes cseh történetírók és néhány publicista is árnyaltabban próbálja kezelni személyét és sorsát; ez folytatódott 1989 után is. Egyre többen nem annyira a fő kollaboránst, hanem inkább a tragikus sorsú politikust látják benne, aki rossz időben volt rossz helyen. Hácha nem tudott időben letérni arról az útról, amelyre eleinte jóhiszeműen lépett rá, de amely egy idő után súlyos teherképpé vált számára.<sup>360</sup>

<sup>357</sup> Maršálek, Pavel: cit. op. 2008, 70.

<sup>358</sup> Janečková, Eva: cit. op. 2013. 188–189.

<sup>359</sup> Uo. 189.

<sup>360</sup> Erről lásd összefoglalóan Maršálek, Pavel: cit. op. 2008, 69–78.

## Az 1939 és 1945 közötti Szlovák Köztársaság államfői tisztsége

A szlovák néppárti autonomisták néhány nappal a müncheni diktátum elfogadása után kikiáltották a Szlovák Tartomány autonómiáját. Ezzel kezdetét vette a második Csehszlovák Köztársaság belső államszerkezeti átalakulása. Ezt a lépést a néppárt vezetőkön kívül a szlovák agrárpártiak, a csehszlovák néppártiak, a nemzetiszocialisták, a fasiszták és a többi nem szocialista párt képviselői is támogatták. Egy nappal később a szlovákiai szociáldemokraták vezetése is csatlakozott az autonomista akcióhoz.<sup>361</sup> A nemzeti szempontból destruktívnak tartott kommunistákat pedig nem hívták meg. A Szlovák Nemzet Manifesztuma a szlovák nemzet önrendelkezési jogára hivatkozott. Megfogalmazói a szlovákiai kormányzati és végrehajtó hatalmi szervek azonnali átvételét követelték. A prágai központi kormány gyorsan lépett, és még október elején kinevezte Jozef Tiso plébános pártvezért Szlovákia igazgatásáért felelős miniszternek. Tiso nem számított újoncnak a politikában, 1925 óta volt a csehszlovák Nemzetgyűlés képviselője. Sőt, néhány éven keresztül a prágai kormányban is helyet foglalt – az 1920-as évek végén ugyanis ő volt a csehszlovák egészségügyi és testnevelésügyi miniszter. Tiso a kinevezése utáni napon maga mellé vette néhány párttársát, és ezzel megalakult az öttagú autonóm szlovák kormány. A lemondott csehszlovák elnököt is helyettesítő központi kormánynak egyéb-

<sup>361</sup> Žilinský manifest z 6. října 1938. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 270. 4. lábj.

ként az állam védelméről szóló 1936. évi 131. számú törvény értelmében volt joga új minisztériumokat létrehozni, akár külön a köztársaság egyes részeire nézve is.<sup>362</sup>

A Szlovák Tartomány autonómiájáról szóló 1938. évi 299. számú alkotmányerejű törvényt a csehszlovák Nemzetgyűlés csak november 22-én tudta elfogadni, tehát majdnem másfél hónappal a manifesztum közzététele és a kormányalakítás után. A jogszabály abból az autonómiatervezetből indult ki, amelyet a Hlinka-féle Szlovák Néppárt képviselői még 1938. augusztus 17-én nyújtottak be a prágai Nemzetgyűlésben. Novemberben már meglehetősen csonka volt a csehszlovák törvényhozás, azért a szlovák autonómiatörvényt nem tudta megszavazni az előírt többséggel. A 300 képviselőből csak 144 fő szavazott a törvény mellett, 25 képviselő pedig ellene. A 150 szenátor közül minden jelenlévő megszavazta ugyan a szlovák autonómiát, de csak 78 fő tartózkodott ott, így egyik kamarában sem sikerült elérni az 1920. évi Alkotmánylevél által előírt minősített többséget.

A szlovák autonómiáról szóló törvény kimondta, hogy a Szlovák Tartomány irányítását az öttagú szlovák kormány látja el, amely része a központi prágai kormánynak. Külön szlovák államfőről a törvény nem rendelkezett, de kimondta, hogy a csehszlovák köztársasági elnököt csak úgy lehet megválasztani, ha a Szlovákiában megválasztott képviselők megfelelő többsége is rá szavazott. A tartományi kormány felelősséggel tartozott a Szlovák Tartomány Országgyűlésének, amelyet gyorsan meg is kellett választani. A törvényhozásra tartozó kérdésekben egyébként ez a szerv rendelkezett általános hatáskörrel, a csehszlovák Nemzetgyűlés csak a külön felsorolt jogkörökben járhatott el. Az alkotmányerejű törvény azzal is számolt, hogy az Országgyűlés ki fogja dolgozni és meg fogja szavazni az önálló szlovák alkotmányt is, amelynek azonban a csehszlovák államjogi berendezkedésen

<sup>362</sup> Ústavný zákon č. 299/1938 Sb. z. a n. zo dňa 22 novembra 1938, o autonómii Slovenskej krajiny. In: Grönský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005.283. 12. láb.

belül kellett volna maradnia. Ezzel a jogszabállyal a korábban egységes (unitárius) Csehszlovákia egyfajta aszimmetrikus föderációvá alakult át, noha a föderáció szót egyszer sem említettek a dokumentumban. Csehszlovákiából tehát Cseh-Szlovákia lett.<sup>363</sup>

A szlovák országgyűlési választásokra 1938. december 18-án sor került, azaz alig egy hónappal az autonómiatörvény elfogadása után. Az autonomisták ezt a szavazást a szlovák autonómiáról szóló plebiscitummá akarták átalakítani, és megpróbálták hosszú időre bebetonozni pozícióikat. Ezt a célt szolgálták a módosított választási szabályok és főleg a szavazás konkrét lebonyolítása. A választások kitzűzésére például 1938. november 26-án, szombaton került sor, de a jelöltlistákat már másnap, 1938. november 27-én, vasárnap be kellett nyújtani. Ennek megfelelően csak egy jelöltlistáról lehetett mandátumhoz jutni: a Hlinka Szlovák Néppárt – a Nemzeti Egység Pártja listájáról. A néppárt neve ugyanis a többi politikai párt ellehetetlenítése után ezzel az új névvel egészült ki. A jelöltlistán indulhattak a német és a magyar kisebbség jelöltjei is. A csehek és a zsidók viszont nem jelölthettek magukat, sőt egyes szavazóköri körben külön urnánál kellett szavazniuk. Sok helyen sérült a szavazás titkossága is. Noha a pontos hivatalos eredményeket nem hozták nyilvánosságra, Jozef Tiso kormányfő akkoriban azt állította, hogy a néppárt jelöltlistájára szavazott a szavazásra jogosult választópolgárok 98%-a.<sup>364</sup>

Jozef Tiso 1939. március 10-ig volt autonóm szlovák miniszterelnök. A tisztségről 1939. március 9. és 10. között Emil Hácha csehszlovák köztársasági elnök mondatta őt le. Azon az éjszakán ugyanis a prágai kormány megpróbált erélyesen fellépni az erősödő szlovák szeparatista törekvések ellen, és Szlovákiában kihirdették a szükségállapotot. Összesen 250 radikális személyt internáltak. Március 12-én Hácha azt a Karol Sidor néppárti politikust nevezte ki az autonóm szlovák kormány élére, aki azt megelőzően a prágai kormányban képviselte Szlovákiát. Sidor korábban radikális nacionalista volt, de aztán felismerte a Né-

<sup>363</sup> Uo. 283. 12. lábj.

<sup>364</sup> Uo. 284. 13. lábj.

metország felől érkező fenyegetettséget, és emiatt megértőbb lett Csehszlovákia fennmaradásával és a csehszlovák–lengyel szövetségi tervekkel szemben. Tiso, aki ugyan a pártján belül mindig mérsékeltnak (azaz csehszlovákpártinak) számított, 1939 februárjában már el tudta volna fogadni a szlovák függetlenség evolúciós úton történő elérését, de márciusban még nem volt annyira elszánt. Közben a németek által irányított szeparatista radikálisok Vojtech Tuka (Tuka Béla) és Alexander Mach vezetésével intenzív csehszlovákellenes propagandába kezdtek, amelynek célja a közös állam szétverése volt.<sup>365</sup>

A németek Sidort próbálták rávenni, hogy a vezetésével Szlovákia egyoldalúan deklarálja függetlenségét, de Sidor azt egyértelműen elutasította, egyrészt mert alkotmányellenesnek tartotta, másrészt mert saját magát nem érezte kompetensnek ebben.<sup>366</sup> A németek akkor Berlinbe hívták Tisót, és Adolf Hitler ott közölte vele, hogy másnap meg fogja szállni a cseh és morva országrészeket, Szlovákia pedig jobban tenné, ha még azt megelőzően kikiáltaná a függetlenségét, különben ki lesz szolgáltatva a magyar és a lengyel igényeknek. Hitler azt is jelezte, hogy Németország védelmi egyezmény megkötésével a jövőben garantálni tudja majd Szlovákia önállóságát. Ezt az egyezményt viszont Szlovákiának kell kezdeményeznie.<sup>367</sup> Tiso ezek után még Berlinből telefonon kezdeményezte az Országgyűlés március 14-i összehívását, amelyen aztán a képviselők valóban kikiáltották a függetlenséget.

Amikor március 14-én reggel 10 órakor összeült a szlovák Országgyűlés, a képviselők még nem tudták pontosan, hogy miről fognak dönteni. Sőt, az ülés elején egy új képviselő még letette a csehszlovák hűségesküt. Utána lemondott a Sidor-kormány, és Tiso kezdeményezésére megszavazták a szlovák

<sup>365</sup> Kamenec, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura, h. n. 1992. 24–26.

<sup>366</sup> Uo. 27–28. A HSLS rövidítés a Hlinka Szlovák Néppártot, a HG pedig a félkatonai szervezetét, a Hlinka Gárdát takarta.

<sup>367</sup> Uo. 28.

függetlenség kikiáltását. Az államformáról egyelőre nem döntöttek. Az aktusról kifejezetten nem szavaztak, hanem a képviselők az elnök kérdésére, hogy támogatják-e a függetlenséget, felálltak, és elénekelték a „Hej, szlovákok” című dalt,<sup>368</sup> amely nemsokára az új állam himnusza lett.<sup>369</sup> Felállt a régi-új Tiso-kormány, amelynek fontos szerep jutott az átmeneti időszakban. A szlovák önállóságot aztán egymás után 27 állam ismerte el, köztük Franciaország, Nagy-Britannia és a Szovjetunió is. Már március 23-án megkötötték az említett német–szlovák védelmi szerződés, amelyet azonban a hivatalos közlönyben csak 1940-ben tettek közzé.

### VIII.1. A szlovák függetlenség kikiáltásának közjogi vonatkozásai és a folytonosság kérdése

Az Országgyűlés legfontosabb jogalkotási tette az új alkotmány elfogadása volt. Erre 1939. július 21-én került sor. Azt megelőzőleg Szlovákiában négy hónapos alkotmányjogi provizórium állt fenn, amely a függetlenség kikiáltása napján kezdődött, és az új alkotmány hatálybalépése napján fejeződött be. Ebben az időben az ország hivatalosan a Szlovák Állam névre hallgatott. Ez a kifejezés a mindennapi nyelvben egyébként továbbra is használatban maradt, annak ellenére, hogy a júliusban elfogadott alkotmány a Szlovák Köztársaság alkotmányaként született. Maga az alkotmányos szöveg felváltva használta mindkét kifejezést.

<sup>368</sup> A „Hej, szlovákok!” („Hej Slováci!”) című dal a szlovákok egyik legfontosabb himnikus dala. A születése a 19. századi nemzeti ébredési, valamint modernizációs folyamathoz kötődik. Szerzője Samo Tomášik (1813–1887) szlovák evangélikus lelkész és író. 1939 előtt nem volt külön politikai töltete, azt inkább a második világháború alatti állami himnusként szerezte. 1989 után egy időre a szlovák függetlenséget követelő erők mozgósító dala volt. Ennek ellenére 1993-ben nem vált ismét állami himnusszá.

<sup>369</sup> Zákon Slovenského snemu č. 1/1939 Sl. z. zo dňa 14. marca 1939, o samostatnom slovenskom štáte 483. 1. láb.

Egyik helyen például deklarálta, hogy „a szlovák állam a természetjog alapján összefogja a nemzet összes erkölcsi és gazdasági erejét a keresztény és nemzeti közösséggé,” valamint azt is, hogy „a szlovák állam köztársaság”, másutt viszont arról beszélt, hogy „a Szlovák Köztársaság területe egységes és oszthatatlan”. A szláv trikolór színeit pedig „a köztársaság színeinek” nevezte az alkotmányozó.<sup>370</sup>

Az államformával kapcsolatos bizonytalanságot jelző Szlovák Állam kifejezés szerepelt a Szlovák Országgyűlésnek az önálló szlovák államról szóló 1939. évi 1. számú törvényében, amelyet a tartományi képviselők 1939. március 14-én fogadtak el. Ez a deklaratív jellegű törvény alkotta az alkotmányjogi provizórium jogalapját, és egyben recepció jogi normaként is szolgált. A törvény első cikke kimondta: „A Szlovák Tartomány önálló és független Szlovák Állammá nyilvánítja magát. A Szlovák Tartomány Országgyűlése a Szlovák Állam törvényhozó Országgyűlésévé alakul át.” A 2. cikk értelmében egészen a szlovák alkotmány elfogadásáig az egész kormányzati és végrehajtó hatalom az Országgyűlés elnöksége által kinevezett kormány kezében összpontosult. A 3. cikk kimondta, hogy az összes addigi törvény, rendelet és intézkedés érvényben marad, azokkal a változásokkal együtt, amelyek a Szlovák Állam önállóságának szellemiségéből fakadnak. Végül a 4. cikk arra hatalmazta fel a kormányt, hogy rendeleti úton tegyen meg minden szükséges intézkedést, amely az átmenet ideje alatt a rend fenntartása és a szlovák állam érdekeinek garantálása érdekében szükséges. A törvény még aznap hatályba lépett. Aláíróként a házelnök, továbbá az aznap kine-

<sup>370</sup> A szlovák, illetve szláv trikolór – a többi közép-európai nemzetéhez hasonlóan – az 1848-as esztendő környékén jött divatba. Az oroszok által használt trikolór szimbolikáját az 1848. évi prágai szláv kongresszuson terjesztették ki a többi szláv népre. A magyar kormánnyal szemben fellépő szlovákok egyébként az 1848/1849. évi megmozdulásaik során kétféle módon is használták a „szláv trikolórt”: vörös-kék-fehér és fehér-kék-vörös változatban is. De fehér-vörös zászlók is előfordultak a körükben.

vezett kormány tagjai szerepeltek a dokumentumon, Jozef Tiso kormányfővel az élen.<sup>371</sup>

Érdekesen alakult a korábbi csehszlovák és az éppen megszülető szlovák államiség folytonosságának a kérdése. Az előbb említett recepciós jogi norma inkább a folytonosságot, az egymásra épülést hangsúlyozta, miközben az alkotmányozásban meghatározó szakértők azt állították, hogy az önálló Szlovák Állam eredeti úton jött létre, tehát nem tekinthető a korábbi Csehszlovákia szlovák részének jogutódjaként. Emiatt az önálló Szlovákiát nem kötelezik a Csehszlovákia által megkötött nemzetközi szerződések. Ez főleg az állampolgárság megállapítása szempontjából volt problémás. A két megközelítés között tehát komoly ellentmondás feszült. A jogi norma nyilvánvalóan erősebb volt, mint az értelmezés, de a norma valódi érvényesülési próbája mégiscsak az értelmezés.<sup>372</sup> Ez azért is fontos, mert az utóbbi interpretációból kiindul (és emiatt a csehszlovák és a szlovák állampolgárság közötti kontinuitást megszakító) új állampolgársági törvény az állami jelképekről, az állampártról és a belső közigazgatásról szóló törvényekkel együtt vált részesévé annak a csomagnak, amelyet rögtön az alkotmányozás után, annak egyfajta folyományaként alkottak meg.<sup>373</sup>

## VIII.2. Az alkotmányozás és az államfői jogkörök

Az 1938 végén megválasztott Országgyűlés alkotmányozó jellege nem egyszerű kérdés. A szlovák autonómiáról szóló 1938. évi 299. számú alkotmányerejű törvény, amelyet még a csonka csehszlovák Nemzetgyűlés fogadott el, a 9. cikk 2. bekezdésében kimondta, hogy a tartományi Országgyűlés egyik fontos feladata a szlovák tartományi alkotmány elfogadása, de csak a

<sup>371</sup> Uo. 483–484.

<sup>372</sup> Podolec, Ondrej: *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945*. Atticum, Bratislava, 2014. 38.

<sup>373</sup> Uo. 37.

Cseh–Szlovák Köztársaság jogrendszerén belül. Az Országgyűlés viszont 1939 júliusában már egy független állam alkotmányáról döntött. Önmagát pedig ebben az alkotmányban közvetve alkotmányozó Országgyűlésnek nevezte ki. Az alkotmány 100. cikk 1. bekezdése ugyanis deklarálta, hogy az Országgyűlés addig fog működni, amíg nem ül össze az új parlament. Miután az akkori országgyűlési képviselők létszáma kisebb volt, mint az alkotmány által előírt képviselőké, az alkotmány azt is kimondta, hogy addig az előírt többség számításánál a meglévő képviselők számából kell kiindulni.

A 2. bekezdésben a képviselők kijelentették, hogy az alkotmányozó Országgyűlés megbízatása legkésőbb 1943. december 31-én ér véget. 1939. szeptember 1-jén viszont kitört a második világháború, amelynek a kezdetektől részese lett Szlovákia is a tengelyhatalmak oldalán. Erre az Országgyűlésnek is reagálnia kellett. 1943. december 2-án emiatt megszületett az 1943. évi 165. számú alkotmányerejű törvény, amely módosította az alkotmány szövegét, és kimondta, hogy az alkotmányozó Országgyűlés megbízatási ideje 1946. december 31-ig szól. Ennek már nem volt nagyobb jelentősége, mert 1945-ben véget ért a második világháború, és Szlovákia visszatért a csehszlovák államba. A szlovák önállóság ideje alatt született jogszabályok többsége érvényét veszítette, az országgyűlési képviselők nagyobb része pedig szétszéledt.

1939 márciusa és júliusa között csak kevés törvény született Szlovákiában. Az első jogszabály az Andrej Hlinka-emléktörvény volt, ezután szavazták meg az országgyűlési házszabályt, amely a háború előtti csehszlovák tradíciókat vitte tovább. Majd egy külön törvénnyel március 14-ét állami ünnepnek deklarálták. Három további törvény inkább technikai jellegű volt, és úgymond üzembe próbálta helyezni a szlovák állami önállóságot.<sup>374</sup> Ebben a folyamatban fontos szerephez jutottak a kormány rendeletei is, amelyeket az 1939. évi 1. törvény felhatalmazási klauzulája

<sup>374</sup> Uo. 29–30.

tette lehetővé. A minisztériumok többsége már 1938 őszén megalakult, a sorsdöntő március után már csak a külügyminisztériumot és a hadügyminisztériumot kellett létrehozni. Viszonylag egyszerű volt a helyzet az igazságszolgáltatás területén, mert a szlovák autonómiáról szóló törvénnyel azt már leválasztották a csehszlovák rendszerről. Márciusban pedig mindenkit, aki letette az új államnak szóló esküt, automatikusan átvettek Szlovákia igazságszolgáltatásába. Ezért nem véletlen, hogy éppen ezt a hatalmi ágat érintette legkevésbé az ország tekintélyelvű fordulata, majd későbbi fasizálódása. Létre kellett viszont még hozni a felsőbbbíróságokat – a Legfelsőbb Bíróságot, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot és a Felső Biztosítási Bíróságot. Ezeket 1939 tavaszán törvényi felhatalmazás alapján kormányrendeletekkel hozták létre.<sup>375</sup>

Az alkotmányozási folyamatra két meghatározó tényező volt hatással – egyrészt a csehszlovák közjogi hagyományok, másrészt a korabeli Európa különböző tekintélyelvű, diktatórikus példái. A Néppárt domináns mérsékelt szárnyához nem annyira a német nemzetszocialista modell állt közel, hanem inkább a dél-európai megoldások. A Mussolini-féle Olaszországban (1925), a salazari Portugáliában (1933) és a Dolfuss kancellár vezette Ausztriában (1934) született modell tehát jobban hatott az 1939-es szlovák alkotmányozásra, mint a Szlovák Köztársaság védnöki szerepét betöltő Németország megoldásai. Azok sajnálatos módon főleg az állampolgársági szabályozásra, valamint később a zsidóellenes faji törvényekre gyakoroltak hatást. A dél-európai államok példájában a szlovákok számára egyrészt a katolikus szellemiség, másrészt a korporativista elemek, harmadrészt a tekintélyelvűség volt szimpatikus. Több szlovák képviselő és politikus ugyanakkor azt hangsúlyozta, hogy sajátos szlovák modellt kell találni, ahhoz pedig nem kell szolgálai módon követni a külföldi mintákat.<sup>376</sup>

<sup>375</sup> Uo. 31.

<sup>376</sup> Uo. 32–34. A rendszer egyik fő ideológusa, Štefan Polakovič is ebből indult ki. Lásd Polakovič, Štefan: *K základom slovenského štátu. Filozofické eseje*. Matica Slovenská, h. n. 1939.

Ebből a hatáshalmazból megszületett végül a hibrid jellegű szlovák modell, amelyben keveredtek parlamentáris és korporatista elemek. A rendi-korporatív rendszer bevezetésének vonatkozásában viszont felemás volt a helyzet. Bár az alkotmány 7. fejezete nevesítette a hat rendet,<sup>377</sup> amelybe bele kellett volna szerveződnie a szlovák társadalomnak, erre soha nem került sor. Az egész tehát csak elméleti konstrukció maradt, és ezért nem gyakorolt hatást a szlovák kormányzati szisztéma működésére sem. Ebben egyrészt a náci Németország ellenkezése játszott szerepet, amely nem rajongott a pápai szociális enciklikákon alapuló rendszerért, másrészt a Szentszék sem ragaszkodott ahhoz, hogy a bonyolult világháborús körülmények között maradéktalanul megvalósuljanak az elképzelései, nehogy diszkreditálódjon az egész katolikus szociális tanítás.<sup>378</sup>

A következő érdekesség az volt, hogy az új közjogi berendezkedés – nyilvánvalóan a korábbi csehszlovák hagyományok hatása alatt – számolt a korlátozott jellegű alkotmánybíráskodás intézményének fenntartásával. Önálló bíróság nem jött ugyan létre, de a Legfelsőbb Bíróságon belül, annak sajátos tanácsaként létrehozták az Alkotmánytanácsot, amelyben a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság képviselőinek is helyet kellett volna foglalniuk. Ez a szerv azonban az akkori berendezkedésben valójában nem működött, annak ellenére sem, hogy annak idején az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága kiállt mellette a kormánnyal szemben, amely nem akart ilyen korlátozó intézményt látni a rendszerben. A képviselők és szakértők

<sup>377</sup> Nevezetesen mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi és kisipari, pénzügyi és biztosítási, szabadfoglalkozású, közalkalmazotti és művelődési dolgozói együttes rendet. A rendek hivatalosan a természetes és jogi személyek természetes korporációinak minősültek, amelyek célja az volt, hogy a legfőbb értéként felfogott nemzeti egység érdekében garantálják annak a feladatnak az ellátását, amely alapján létesültek.

<sup>378</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 39–41.

viszont úgy érveltek, hogy egy ilyen fórumra még a nemzetiszocialista államban is szükség van.<sup>379</sup>

A köztársasági elnöki intézmény is azon közjogi szervek közé tartozott, amelyek gyökereit a háború előtti Csehszlovákiában kell keresni. Bár az államhatalmi szervek rendszerében idővel ez lett a legfontosabb szerv, alkotmánybeli elhelyezése követte az európai parlamentáris szokásokat, azaz az államfővel foglalkozó fejezet az alkotmányban az országgyűlési fejezet után és a kormányról szóló fejezet előtt foglalt helyet.

Az 1939. március előtti szlovák alkotmány-előkészítési folyamat még nem számolt külön szlovák köztársasági elnöki intézménnyel. A függetlenség kikiáltása után pedig némi bizonytalanság uralkodott az államforma tekintetében, bár a monarchia visszaállítása komolyan nem merült fel. A köztársasági hagyományok annál mélyebb gyökereket eresztettek a szlovák talajon, továbbá nem volt a láthatáron semmilyen elfogadható jelölt, akibe a szlovákok és a németek is beleegyeztek volna. Az egész végrehajtó hatalom ezért a kormány és a kormányfő kezében összpontosult az önálló állami lét első hónapjaiban. A köztársasági elnöki intézményt viszont komoly tisztelet övezte a lakosság körében. Lehetséges, hogy az alkotmányozók éppen emiatt először a közvetlen választás bevezetésére gondoltak, annál is inkább, mert tudták, hogy milyen felemás körülmények között lett megválasztva 1938 végén az Országgyűlés. Aztán mégiscsak úgy döntöttek, hogy az utóbbi szerv válassza meg a köztársasági elnököt, hiszen az volt a megoldás 1920 és 1938 között is. Csak annyi változás történt, hogy 35 évről 40 évre emelték fel az államfőjelöltekre vonatkozóan előírt passzív választójogi korhatárt.

A tekintélyelvű rendszerekhez képest némileg meglepő módon továbbra is két ciklusban maximálták az elnöki mandátumok számát, és – az 1920. évi csehszlovák polgári demokratikus megoldástól eltérően – az államalapító elnökre vonatkozóan sem vezettek be ez alóli kivételt. Ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy

<sup>379</sup> Uo. 41.

az antidemokratikus körülmények között ezen később könnyen lehet változtatni. Nem kizárt az sem, hogy ez azzal az ötlettel függött össze, mely szerint az első államfő nem Tiso kormányfő lett volna, hanem az apolitikus jelöltnek számító idős irodalomtudós, Jozef Škultéty, akivel a politikai körök egy része számolt,<sup>380</sup> de végül a politikus államfő hívei győztek.

Az elnöki mandátum időtartamát hét évben állapították meg. Ebben sem volt tehát eltérés a csehszlovák megoldáshoz képest. A szlovák alkotmány azonban az államfőválasztáshoz szigorúbb kvórumot írt elő. Az elnökről szóló szavazáson legalább a képviselők kétharmadának kellett jelen lennie, és a jelenlévők háromötödének ugyanarra a személyre kellett voksolnia. A sikertelen első forduló utáni második fordulóban azonban már csak a két legsikeresebb jelölt között kellett dönteni, és akkor elegendő volt az egyszerű többség is. Szavazategyenlőség esetében sorolással döntöttek volna. Erre azonban nem volt szükség, hiszen az egész első szlovák állam csak hat évig létezett, az elnöki mandátum pedig ennél hosszabb volt.

Jozef Tiso katolikus plébánost a szlovák Országgyűlés 1939. október 26-án a pozsonyi Szlovák Egyetem<sup>381</sup> aulájában választotta a Szlovák Köztársaság elnökévé, mégpedig közfelkiáltásos (manifesztációs) úton.<sup>382</sup> Tisót azt megelőzően, még október elején az egyeduralkodó Hlinka-féle Szlovák Néppárt elnökének is megválasztották a párt nyolcadik és egyben utolsó kongresszusán.<sup>383</sup> Az alkotmány a korábbi csehszlovák hagyományokhoz híven szavazólapos választást írt elő, amely elvben hatékonyabban garantálta a szavazás titkosságát, de a korabeli közhangulatban ez nem igazán játszott szerepet. Annál is inkább, mert Tisonak akkor már nagyon erős pozíciója volt a saját pártján belül, a nép-

<sup>380</sup> Uo. 49.

<sup>381</sup> A második világháború alatt ez volt az 1919-ben alapított Komenský (Comenius) Egyetem neve. 1945-ben ismét visszatértek az eredeti elnevezéshez.

<sup>382</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49–50.

<sup>383</sup> Kamenec, Ivan: cit. op. 1992.

pártiak pedig a képviselők döntő részét tették ki. Rajtuk kívül igazából csak a német, a magyar és az ukrán nemzetiség képviselői ültek az Országgyűlésben.

Az államfői felelősség tekintetében szintén eltérés alakult ki a kormányjavaslat és az Országgyűlés elképzelései között. A kormány semmilyen formában nem akarta lehetővé tenni az elnök felelősségre vonását, a törvényhozás mégis keresztülvitte azt a rendelkezést, hogy hazaárulás esetében az államfőt is felelősségre lehet vonni. A hazaárulás tényállását a köztársaság védelmére elfogadott 1923. évi 50. számú (csehszlovák) törvény tartalmazta. Az államfő büntetőjogi felelősségre vonására az Államtanács lett jogosult. Az eljárási szabályokat külön törvény szabályozta, amely a kormánytagok felelősségre vonására is vonatkozott. Ilyenkor szubszidiárius módon a büntető törvénykönyv szabályait is figyelembe kellett venni. Bár az Államtanács ítélkezett az államfő ügyében, a vádemelés az Országgyűlés feladata lett. Az egész eljárást legalább harminc képviselőnek kellett kezdeményeznie, utána egy ötfős vádbizottságnak körül kellett járnia az ügyet, és előkészítenie azt a plénum előtti szavazásra. Az országgyűlési vádemeléshez ugyanolyan többségre volt szükség, mint az alkotmánymódosításhoz. A vádelemelés egyben az elnöki tisztség ideiglenes felfüggesztését is jelentette. Utána az Államtanács járt volna el, amely azonban csak az államfői tisztségtől való megfosztásra, azaz a tisztség elvesztésére ítéltette az elnököt, és arra, hogy a jövőben többé ne indulhasson ezért a posztért.

Az Államtanácsról viszont meg kell jegyezni, hogy annak jelentős része az államfő akaratától függött. Olyan sajátos szerv volt, amely részben hasonlított egy gyenge felsőházra, korlátozott állambíróságra és alkotmánybíróságra, valamint rendelkezett a végrehajtó hatalmat érintő jogosultságokkal is. A szlovák jogrendbe ez az intézmény a dél-európai közjogi hatások nyomán került be. Főleg az akkori portugál államtanács egyes megoldásai hatottak a szlovák alkotmányozóra.

Az alkotmány elfogadása kapcsán egyébként komoly vita alakult ki a vezető politikusok között, emiatt az egész eljárás, majd

az Államtanács konkrét felállítása is elhúzódott.<sup>384</sup> Az Államtanács tényleges működését lehetővé tevő törvény végül csak 1940-ben született meg, majdnem egy évvel az alkotmány elfogadása után. Ebben a kérdésben nemcsak az Országgyűlés és a kormány között volt nézeteltérés, hanem a képviselők és az államfő között is. Az utóbbi meg is vétózta a törvényt. Az Országgyűlés végül elfogadta az elnök kifogásait, és annak megfelelő formában szavazta meg az Államtanácsról szóló törvényt.

Sem az alkotmány, sem az idevonatkozó törvény nem szabályozta az Államtanács létszámát. Részben azért, mert itt kellett volna helyet foglalniuk a szakmai rendek képviselőinek, továbbá a nemzeti pártok vezetőinek. Különösen az utóbbiak létszáma volt bizonytalan. Az ukránok például nem kaptak lehetőséget önálló párt alapítására. Nem volt egyértelmű a tagság alsó korhatára sem – 35 évet állapítottak meg a passzív választójog feltételének, de az államfő delegáltjai ennél fiatalabbak is lehettek. Az államtanácsosi tisztség nem volt összeférhetetlen a parlamenti mandátummal. A testületben egyébként három tagsági forma létezett. Hivatalánál fogva volt a testület tagja a kormányfő és a házelnök. További hat tagot az államfő nevezett ki. A legtöbb tagot viszont a politikai pártok delegáltak. Tíz főt (köztük több minisztert és képviselőt) a Hlinka-féle Szlovák Néppárt küldött a testületbe. Formálisan ebbe a kvótába tartozott a szepesi római katolikus püspök és az evangélikus egyház világi felügyelője is. Továbbá egy helyet kapott a német nemzeti párt. A diktatórikus rezsimekhez képest szokatlan módon az Államtanács titkosan választotta meg a vezetését. Az elnök a rezsím mérsékelt szárnyának egyik képviselője lett.<sup>385</sup>

Az Államtanács további fontos kompetenciája az országgyűlési jelöltlista összeállítása volt. Akkor, amikor tudatosan igyekeztek negligálni a választási elv szerepét, és egyre inkább az irányított autokrácia irányába mozdult a rendszer, nagyon fontosságot

<sup>384</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49–50.

<sup>385</sup> Erről a testületről lásd részletesebben Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 223–224. és Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 95–96.

nyert ez a hatáskör. Igaz, az Államtanács soha nem tudott élni vele, mert 1945 előtt már nem került sor törvényhozási választásokra. Az Államtanács így főleg egy másik kompetenciáját használta gyakrabban – egyes fontos kérdésekről szóló, az államfőnek és a kormánynak benyújtott vélemények és jelentések készítését. Ezek egyébként többször az államfőhöz közel álló mérsékeltek nézeteit tükrözték a radikális nemzetiszocialistákkal szemben.<sup>386</sup>

A fent felvázolt összetétel csak az Államtanács létezésének első szakaszában volt jellemző, mert 1943-ban megváltozott a törvény és annak megfelelően a testület összetétele és kompetenciái is. Az utóbbiak már inkább csak a rendkívüli esetekre szóltak. Ekkor jobban kidomborodott az Államtanács felsőházi jellege, de közben csökkent a létszáma – az eredeti 19-ről 12 főre. Hivatalból továbbra is tagja maradt a kormányfő és a házelnök, a többi tíz tagot pedig az államfő nevezte ki, mégpedig miniszteri ellenjegyzés nélkül. Ez azt is jelentette, hogy a köztársasági elnökről olyan személyek ítékeztek volna, akiket saját hatáskörben és egyedül csak ő nevezhetett ki.<sup>387</sup>

Az államfő önálló kinevezési jogosítványainak bővülése az egész közjogi rendszerre jellemző tendencia volt. Az 1941. évi 225. számú alkotmányerejű törvény révén a szlovák államfő megszerezte azt a jogot, hogy kinevezze a testületből még hiányzó képviselőket, valamint – szükség esetén – helyetteseket válasszon a megüresedett helyekre. Az alkotmánymódosítás azzal az ellentmondással függött össze, amely az 1938 novemberében megválasztott képviselők létszáma és az 1939 júliusában elfogadott alkotmány rendelkezései között feszült. 1938-ban ugyanis csak 63 képviselőt választottak meg a tartományi jellegűnek szánt szlovák Országgyűlésbe. Az általuk elfogadott alkotmány viszont 80 képviselővel számolt. Az 1941. évi 225. számú alkotmányerejű törvény emiatt az államfőnek adta azt a jogot, hogy kinevezze a hiányzó képviselőket, mégpedig a kormánytagok ellenjegyzése nélkül. Annyi volt a megkötés, hogy az új képviselő

<sup>386</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 97–98.

<sup>387</sup> Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 221–241.

selőknek legalább harmincéves szlovák állampolgároknak kellett lenniük.<sup>388</sup>

Ezzel a jogosultsággal az államfő komoly lehetőséget kapott az Országgyűlés befolyásolására, bár az is igaz, hogy az országgyűlési többség enélkül is mindig közel állt hozzá. A néppárti mérsékelték és radikálisok harcában ugyanis az Országgyűlés az elejétől a végéig az előbbiek egyik legfőbb bástyájának számított. Mindez azonban tragikus módon nem nyilvánult meg a zsidókérdés tekintetében. Az Országgyűlés képviselői néhány kivételtől eltekintve ugyanis nagy többséggel megszavazták a zsidóellenes törvényeket és végül a polgártársaik deportálását is.<sup>389</sup>

A köztársasági elnök törvényhozással kapcsolatos jogosítványai hasonlítottak a korábbi csehszlovák szabályozásra. Továbbra is az államfő hívhatta össze az Országgyűlés rendes üléseit, mégpedig évente kétszer – a tavaszt márciusban, az őszt októberben. A képviselők többségének kérésére rendkívüli ülések összehívására is köteles volt. Amennyiben nem tette volna meg, akkor az Országgyűlés elnöke hívhatta össze azt. Az alkotmány szűkszavúan rendelkezett az államfő házfelosztási jogáról. Ezt a lehetőséget szinte csak mellesleg említette meg a 20. cikkben, amely kimondta, hogy amikor véget ér az Országgyűlés megbízási ideje, vagy az államfő felosztatja azt, akkor az új országgyűlési választásokat 60 napon belül meg kell tartani. Ebben a kontextusban érdekes, hogy az államfő nem kapta meg a törvénykezdeményezési jogot, az csak a képviselőknek, a kormánynak és az Államtanácsnak járt.

<sup>388</sup> Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. zo dňa 21. júla 1939) In: Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005. 493. 9. láb.

<sup>389</sup> A jelen lévő és szavazó képviselők közül csak a magyar kisebbséget képviselő Eszterházy János gróf volt az, aki 1942-ban egyértelmű nemmel szavazott a zsidók deportálására. Sajnos a korábbi zsidóellenes intézkedéseket ő is megszavazta. Lásd Kamenec, Ivan: cit. op. 1992.

A szlovák köztársasági elnök rendelkezett halasztó hatályú vétójoggal. Az államfőnek minden megszavazott törvényt 15 napon belül alá kellett írnia vagy a megjegyzéseivel visszaküldenie az Országgyűlésnek újratárgyalás végett. Abban az esetben viszont, ha az Országgyűlés ismételten megszavazta háromötödös (azaz minősített) többséggel (az összes képviselő kétharmadának jelenlétében) a vitatott törvényt, akkor a köztársasági elnök azt már köteles volt aláírni. A törvényeket egyébként az államfőn kívül még a házelnök, a miniszterelnök és a végrehajtással megbízott miniszter írta alá. Minden törvényt legkésőbb nyolc nappal az államfői aláírás után ki kellett hirdetni.<sup>390</sup>

Ez a szuszpenzív államfői vétójog a tekintélyelvű, diktatórikus rendszer körülményei között nagyon relatívnak tűnik. Emiatt némileg meglepő, mennyire valóságos szerepet játszott a háború alatti Szlovák Köztársaság idején, legalábbis az 1938 előtti demokratikus Csehszlovákiával összehasonlítva. Az első csehszlovák köztársasági elnöknek, Tomáš G. Masaryknak ugyanis akkora tekintélye volt, hogy az akkori Nemzetgyűlés egyszer sem próbálta leszavazni a vétóját. A háború alatti Szlovákia elnöke összesen öt alkalommal vétózott meg törvényt, ebből két esetben<sup>391</sup> az Országgyűlés közvetve elutasította a kifogásait, egyszer pedig csak részben fogadta el azokat.<sup>392</sup> Az utóbbi esetben éppen az Államtanáccsal kapcsolatos változásokról volt szó.

A köztársasági elnöknek jogában állt a kormánytagok kinevezése és felmentése. Annak az eldöntése is a hatáskörébe tartozott,

<sup>390</sup> Érdekes, hogy a kormány javaslata eredetileg csak olyan halasztó hatályú vétójoggal számolt, amelynek „letöréséhez” nem is kellett volna minősített többség. De az is igaz, hogy eredetileg egy olyan, nem teljes körű abszolút vétójog bevezetésében is gondolkodtak, amely azt eredményezte volna, hogy az államfő és az Államtanács együttes ellenkezése esetében a megvétózott javaslattal legalább az adott országgyűlési ülészakon belül nem lehetett volna többé foglalkozni. Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 46.

<sup>391</sup> Az állampolgársági törvénnyel kapcsolatos és a vasárnapokról, ünnepekről szóló törvényhez fűzött kifogásokról volt szó.

<sup>392</sup> Podolec, Ondrej: *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky*. Atticum, Bratislava, 2014. 46.

hogyan a kormány tagjai melyik minisztériumot vezessék. A minisztériumok létszámáról viszont külön törvénynek kellett rendelkeznie. Az Országgyűlés a parlamentáris hagyományoknak megfelelően jogosult volt politikai felelősségre vonni a kormányt és tagjait. Ez azt jelentette, hogy az Országgyűlés bizalmatlanságot szavazhatott az egész kormánnyal szemben és külön-külön az egyes miniszterekkel szemben is.

A miniszterelnök helyetteséről önállóan a kormánytagok döntöttek, ehhez nem kellett államfői jóváhagyás. Az államfő viszont jogosult volt összehívni a kormányüléseket és ilyenkor elnökölni is azokon. Hasonló lehetőségek álltak rendelkezésére az Államtanácsra vonatkozóan is. Az Országgyűlésben pedig felléphetett, és elmondhatta a véleményét fontos kérdésekben. Tiso összesen három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel.<sup>393</sup>

A pótolhatatlan gazdasági, pénzügyi és politikai károk elhárítása érdekében a kormány jogosult lett törvényerejű rendeletek kiadására, de azokat a kormánytagok többségén kívül az államfőnek is alá kellett írnia. Ilyeneket egyébként nem lehetett hozni az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekben vagy törvényi szintű szabályozást igénylő ügyekben. A függetlenné vált Szlovákia 1939. évi első törvénye egyébként még különösebb korlátok nélkül felhatalmazta a kormányt, hogy törvényerejű rendeleteket bocsásson ki. A néhány hónappal később elfogadott szlovák alkotmány viszont már taxatív korlátok közé szorította ezt a felhatalmazást, és az Országgyűlésnek tartotta fenn a revíziós szerepkört. Ettől függetlenül ez komoly felhatalmazás volt, amellyel a szlovák kormány gyakran élt is, annak ellenére, hogy minden ilyen törvényerejű rendeletet el kellett küldenie az Országgyűlésnek, amelynek három hónap állt rendelkezésére, hogy a kifogásolt rendeletet jóváhagyja, kifejezze egyet nem értését, vagy megváltoztassa azt.

<sup>393</sup> Uo. 47. Az első üzenetére 1939 őszén került sor, ebben nagyjából felvázolta államfői krédóját. A második az állami önállóság első évfordulójára esett. A harmadik felszólalás akkor történt, amikor Szlovákia csatlakozott a tengelyhatalmak háromhatalmi egyezményéhez.

Érdekes, hogy a háborús és diktatórikus körülmények ellenére Szlovákiában többször előfordult, hogy az Országgyűlés nem hagyta jóvá a kormány által kiadott törvényerejű rendeletet. Ez történt például 1942-ben a közjegyzők jogállását ideiglenesen szabályozó rendelet esetében.<sup>394</sup> A kormány 1942-ben elfogadta a 201. számú törvényerejű rendeletet, amelynek értelmében az igazságügyi miniszter megbízhatósági alapon a saját belátása szerint leválthatta vagy áthelyezhette a közjegyzőket. Egyébként ugyanarról a miniszteri jogosultságról van szó, mint amilyennel korábban a demokratikus Csehszlovákia igazságügyi minisztere is rendelkezett, anélkül, hogy azt bárki is különösebben kifogásolta volna. Az említett törvényerejű kormányrendelet viszont 1942-ben felkeltette a szlovák parlament alkotmányügyi bizottságának figyelmét, és úgy látta, hogy az egyáltalán nem felel meg az alkotmány által ilyen esetekre előírt formai követelményeknek, hiszen itt nem olyan ügyről van szó, amely komolyan veszélyeztetné az állam érdekeit. A gyors jogalkotási reakálás elmaradása sem okozott volna pótolhatatlan károkat. Ezenkívül a bizottság tartalmi kifogásokkal is élt, mert úgy látta, hogy a közjegyzők felelősségre vonására rendelkezésre állnak a fegyelmi eszközök és a büntetőjogi felelősség. A bizottság javaslatára a szlovák Országgyűlés végül úgy döntött, hogy nem ért egyet a kormány ominózus törvényerejű rendeletével, amely emiatt elvesztette érvényét. A kormány pedig többé nem tért vissza ehhez a kérdéshez, hiszen az számára sem volt lényegbevágó probléma, és presztízskérdést sem csinált az ügyből.<sup>395</sup>

Ez az eset, amely akár a demokráciákban is megszokott parlamenti működésre utal, azért érdekes, mert az önálló Szlovákia ugyanabban az évben teljes jogfosztottságba taszította és végül

<sup>394</sup> Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. zo dňa 21. júla 1939) In: Grónský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005. 500. 19. lábj.

<sup>395</sup> Podolec, Ondrej: Notárstvo a nástup komunistického režimu. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Leges, Praha, 2017. 186–187.

Lengyelországba deportálta a zsidó lakosság jelentős részét, mégpedig anélkül, hogy a legtöbb képviselőben felmerültek volna bármiféle jogi aggályok.<sup>396</sup> Ebből a szempontból tanulságos Ernst Fraenkel náciellenes német emigráns<sup>397</sup> kettősállam-elmélete, amelyet a *Der Doppelstaat* (*The Dual State*) című művében fejtett ki még a második világháború elején.<sup>398</sup> A „kettős állam” koncepciója abból indult ki, hogy a náci államot a „prerogatív” és „normatív” jellegű állam kombinációja jellemezte. Amíg az *első* igényt tartott a teljes és korlátlan politikai hatalomra és döntéshozatalra, addig a *második* a jogi normák segítségével próbálta irányítani, szabályozni az előbbi állam mindennapi működését. Egyebek mellett normatíván akár az erőszak alkalmazását és a polgári társadalom működését is szabályozhatta. A hitleri német állam működését tehát az állami és pártapparátus szuverén önkényének és a Poroszországban korábban már kifejlesztett, a bíróságok által megvalósított törvények általi fegyelmezésnek a kombinációja jellemezte.<sup>399</sup> (Ezt az elméletet Robert Sharlet amerikai politológus később a sztálini Szovjetunióra is alkalmazta.<sup>400</sup>)

<sup>396</sup> Néhányan azért voltak, de ez nem változtatott a szlovákiai zsidók tragikus sorsán. A képviselők többsége végül megszavazta a jogkorlátozó zsidó kódexet, majd valamivel később a zsidóság deportálását is. A témáról lásd Kamenec, Ivan: cit. op. 1993.

<sup>397</sup> Ernst Fraenkel (1898–1975) zsidó származású és szociáldemokrata érzelmű német jogász volt, aki a kitüntetett első világháborús veteránoknak járó birodalmi elnöki kivételnek köszönhetően egy ideig még gyakorló jogásként tudott működni a nácik által kormányzott Németországban. Ez a tapasztalat felértékelődött az emigrációban és később a tudományos pályafutása során, hiszen közelről látta a náci német jogrendszer és államapparátus működését. Lásd <https://revdem.ceu.edu/2021/04/28/ernst-fraenkel-a-jewish-lawyer-who-resisted-the-nazis>.

<sup>398</sup> Fraenkel, Ernst: *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. With an Introduction by Jens Meierhenrich. Oxford University Press, Oxford, 2017. (Korábbi kiadások: 1941, 1974.)

<sup>399</sup> Uo. 46.

<sup>400</sup> Sharlet, Robert: Stalinism and Soviet Legal Culture. In: *Stalinism: Essays in Historical Interpretation*. Tucker, C. Robert (szerk.). W. W. Norton and Company, New York, 1977. 155–179.

Magyarországon jelenleg Győry Csaba jogfilozófus foglalkozik ezzel a koncepcióval. Szerinte a „kettős államban” a mindennapi viszonyok túlnyomó részét a jog szabályozza, és ezek a szabályok többnyire hatékonyak és megbízhatók. A „prerogatív állam” főleg az egyedi intézkedések, intervenciók útján működik. A kettős állam ugyanakkor nem az intézmények megkettőződését jelenti, hanem ugyanazon intézmények eltérő működőmódját. Amíg tehát a mindennapi ügyekben normálisan, joghoz kötötten működik az állam, addig a politikai jelentőségű ügyekben a hatalom birtokosai úgy is dönthetnek, hogy beavatkoznak, akár a normaállam felfüggesztése árán is.<sup>401</sup> Azt, hogy minek van politikai jelentősége, a hatalom birtokosai határozzák meg.<sup>402</sup>

Visszetérve a szlovák államfői jogálláshoz megállapítható, hogy a korábbi csehszlovák alkotmánnyal szemben a szlovák al-

<sup>401</sup> Győry Csaba: Jog és jogállamiság a hibrid rezsimekben és a kettős állam koncepciója. PPT, Eötvös Csoport Vitaest: „A hibrid rezsimek jogrendje”, 2021. május 26.

<sup>402</sup> Némileg előreszaladva az időben, nemcsak a második világháború alatti Szlovákia működését, hanem az 1948 és 1989 közötti államszocialista Csehszlovákiát is részben ezzel az elmélettel lehet jobban megérteni, különösen a Nyikita Hruscsov által végrehajtott reformok utáni években, azaz a sztálini rémuralom kifulladásá után. A kelet-közép-európai „normatív állam” szerepe különösen a hruscsovi reformok során indult erősödésnek, ez viszont nem jelentette azt, hogy a „prerogatív állam” teljesen eltűnt volna. Az akkori vezetés csupán az erősebb jogi alapot akarta megteremteni a kommunista párt „prerogatív” hatalmához, és meg akarta védeni az irányító réteget a korábbi évtizedekben végrehajtott ellenőrizetlen tisztogatásoktól. Ezáltal a törvények objektív módon fontosabb szerephez jutottak az állami irányításban. Lásd Kopeček, Michal: cit. op. 47. Milan Šimečka csehszlovák reformkommunista máskéntgondolkodó ezt a jelenséget „civilizált erőszaknak” nevezte, amelyben a jog az állampolgárok feletti felügyelet fontos eszköze lett. Lásd Šimečka, Milan: *Obnovení pořádku*. Exil, Londýn, 1984. 80–89. Az 1968 utáni évtizedekben a hatalom többnyire már nemcsak nyers és durva rendőri erőszakkal igyekezett eliminálni az ellenzékét, hanem sokszor a hatékony preventív, indirekt vagy rejtett intézkedésekkel, nyomásgyakorlással is. Lásd Kopeček, Michal: cit. op. 47. és 55.

kormány elvileg sem ismerte az államfőhelyettes intézményét. Ha az államfői poszt nem volt betöltve, vagy az államfő nem tudta ellátni hivatalát, a teendői a kormányfőre hárultak. Ez más megoldás volt, mint a korábbi csehszlovák alkotmány idején, amikor ez a feladatkör az egész kormányra szállt át, amely viszont megbízhatta saját elnökét az államfői teendők ellátásával.

A szlovák köztársasági elnök jogállása formálisan 1944 őszén erősödött meg rendkívüli módon, éppen akkor, amikor az országban már két hónapja antifasiszta felkelés zajlott. Erre való reakcióként 1944. október 27-én, tehát már a német megszállás körülményei között, a felkelés végnapjaiban, a pozsonyi Országgyűlés elfogadta az 1944. évi 200. számú alkotmányerejű törvényt, amely a harci készültség idejére felhatalmazta az államfőt arra, hogy akár az alkotmányt és az alkotmányerejű törvényeket is módosíthassa, valamint kiszélesítette a kormány rendeletalkotási felhatalmazását. A köztársasági elnök ennek megfelelően ilyenkor (szükség esetén) jogosult lett alkotmányerejű dekrétumok formájában olyan kérdéseket is szabályozni, amelyekhez egyébként alkotmányerejű törvényt kellett volna elfogadni. A kormány pedig harci készültség idején olyan ügyekben is kiadhatta rendeleteit, amelyek szabályozásához törvényre lett volna szükség, vagy amelyek az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartoztak. Sőt, többé nem volt szükség az Országgyűlés jóváhagyására a nemzetközi kereskedelmi és más szerződések vonatkozásában sem, amelyek terheket róttak az államra és polgáira. Az utóbbi rendelkezés nyilvánvalóan összefüggött Szlovákia német megszállásával és az ország erőforrásainak kiaknázásával.

### VIII.3. A köztársasági elnöki és a pártvezéri tisztség kapcsolata

Az 1939. évi alkotmány 6. fejezete foglalkozott a politikai pártok kérdésével. Ennek értelmében a szlovák nemzet a Hlinka-féle Szlovák Néppárt (Szlovák Nemzeti Egység Pártja) révén vett részt az államhatalomban. Létrejöttéről, összetételéről és az egyes

szervek hatásköréről külön törvénynek kellett rendelkeznie. A Néppárton kívül csak a nemzetiségi csoportnak nevezett, államilag elismert nemzetiségek hozhattak létre politikai pártokat, mert az alkotmány értelmében azok saját pártjaikon keresztül voltak jogosultak részt venni az államhatalomban. A regisztrált nemzetiségi pártot az egész nemzetiségi közösségi politikai akarat kifejezőjének kellett tekinteni.

Ezekről a pártokról is külön törvény rendelkezett,<sup>403</sup> amelynek értelmében minden egyes nemzetiségnek csak egy-egy pártja lehetett. Az akkori Szlovákiában három hivatalos nemzetiségi csoport létezett, de csak két nemzetiség rendelkezett saját párttal: a magyarok és a németek. Az ukrán nemzetiségi csoportnak volt egy parlamenti képviselője, saját pártja viszont nem. A magyarok és a németek saját párttal rendelkeztek, de ezen túl különbözött a jogállásuk. Amíg a magyarokat csak egyetlen, addig a németeket három képviselő képviselhette a szlovák törvényhozásban. Franz Karmasin német pártvezér továbbá államtitkári rangban tagja volt a szlovák kormánynak, és Hitler akaratának egyfajta közvetítőjeként működött Szlovákiában, bár hivatalosan csak a német nemzetiséggel foglalkozó államtitkárság tartozott alá.<sup>404</sup>

A Hlinka-féle Szlovák Néppártról két külön törvény is született – az első még a hektikus 1939-es esztendőben, és az elfogadására az alkotmányozás után került sor. A szlovák nacionalista és autonomista programmal fellépő Néppárt eredetileg szokásos szerkezetű parlamenti párt volt, amelyben a legtöbb kérdésről szavazással döntöttek. Az 1938-ban viszont egyeduralkodóvá vált, és vezetése hozzálátott a párt állami jellegének kidomborításához. Ezt a célt szolgálta a Néppártról szóló törvénytervezet, amelyet rövid, keretjellegű alkotmányerejű törvényként próbáltak elfogadni. A pártvezetés eredetileg azt akarta, hogy a belső pártberendezkedés tekintetében az 1939. évi 245. évi törvény egyszerűen csak hivatkozzon a párt belső szervezeti szabályza-

<sup>403</sup> Zákon č. 121/1940 Sl. z. zo dňa 15.5.1940 o politických stranách národnostných skupín.

<sup>404</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 503–504. 25. és 26. lábj.

tára. Ezt az elképzelést azonban a törvényhozás nem engedte megvalósítani. A Néppárt szervezeti szabályzata emiatt bekerült a törvénybe, így nehezebben lehetett módosítani. Ez a megoldás köztes lépcsőfok volt a szokásos politikai párt és a központosított, vezérelvű párt között. Ez főleg abban nyilvánult meg, hogy egyre több fontos döntéshozó kompetencia került a felsőbb pártszervekhez, azok személyi köre pedig mindinkább leszűkült. A helyi tisztviselőket már nem választották, hanem kinevezték, és a tagságnak csak konzultatív beleszólási lehetőségei maradtak. A legfontosabb kérdések eldöntése azonban még mindig a választott kongresszus kezében összpontosult. Szigorodtak továbbá a belépési feltételek – a párttagok 1939-től csak szlovák nemzetiségű állampolgárok lehetek.<sup>405</sup>

A politikai kurzus fasizálódásával összefüggésben természetesen felerősödtek a kormánypárton belüli diktatórikus törekvések. 1941-ben elnökségi határozattal bevezették a párttagok engedelmisségi kötelezettségét. Onnantól kezdve a tisztségváltás már nem lehetőségnek, hanem kötelezettségnek minősült. Továbbá a pártból már nem is volt olyan könnyű egyoldalúan kilépni, mert ahhoz is a vezetés beleegyezése kellett. A választási elvet egyre sűrűbben bírálták mint a demokratikus múlt elavult és túlhaladott elemét. A mind gyakrabban emlegetett vezérelvet pedig úgy tálták a közvéleménynek, mint a „csődbe jutott” demokratikus elvek és a történelmi múltba utalt uralkodói rezsimek maradványát. Szemben az erőszakos diktatúrákkal és zsarnoki rendszerekkel, a vezérelvű rezsimok vezetőinek a nemzeti felhatalmazás és a bölcs belátás alapján kellett volna kormányozniuk a társadalmukat.<sup>406</sup>

Az új, immár valóban vezérelvű állampárti törvény 1942-ben született meg. Létrejöttét a nácibarát radikális szárny, és a konzervatívabb mérsékelt irány összecsapásai kísérték. A radikálisok

<sup>405</sup> Podolec, Ondrej: Politický systém Slovenskej republiky v rokoch 1939–1945. In: Hradská, Katarína – Kamenec, Ivan: *Slovenská republika 1939–1945*. Veda, Bratislava, 2015. 123–124.

<sup>406</sup> Uo. 124.

a vezérely bevezetésével gyengíteni akarták a pártelnök államfőt e két tisztség különválasztásával. A pártelnöki posztra Vojtech Tukát (Tuka Bélát) szemelték ki, aki akkor már jóval közelebb került a náci eszmékhez, mint Tiso.<sup>407</sup> A küzdelem végül a mérsékeltek győzelmével végződött, akik azonban paradox módon a radikálisok programját és eszközeit vették át, és azok segítségével kiszorították a radikálisokat. Ennek a küzdelemnek a legtragikusabb velejárója a szlovákiai zsidóság deportálása volt, amelyet végül a radikálisok követelésére, de a mérsékeltek hathatós segítségével, irányításával hajtottak végre.<sup>408</sup>

A Hlinka-féle Szlovák Néppártról szóló 1942. évi 215. számú törvény<sup>409</sup> nem számított alkotmányerejűnek, elfogadásához és módosításához tehát nem kellett minősített többség. Kimondta, hogy párttag csak szlovák nemzetiségű szlovák állampolgár lehet, aki nem zsidó vagy „zsidó keverék”. Legalább 18 évesnek kellett lenni a belépéshez. A jogszabály négy politikai központi szervet nevesített, a következő sorrendben: vezér, elnökség, központi bizottság és kongresszus. Az utóbbi feladata lett a Vezér<sup>410</sup> és a négy helyettes megválasztása, mégpedig ötéves időszakra. A nagybetűs Vezér lett az állampárt legfőbb képviselője, aki a kongresszus által meghatározott programpontok keretein belül irányította a párt politikáját. A Vezér utasításai minden párttag és párttisztviselő számára kötelező érvényűek lettek. Ő elnökölt az elnökségben, a központi bizottságban és a kongresszuson is. A főtitkár és a megyei, járási pártszervezetek vezetőinek kinevezése is a Vezér feladata volt. Az elnökség egyébként a Vezérből, a főtitkárból és a Vezér négy helyetteséből állt. A központi bizottság összetételén még inkább

<sup>407</sup> Grönský, Ján: cit. op. I. 2005. 541. 48. láb.

<sup>408</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2015. 125. Erről a belpolitikai küzdelemről lásd részletesebben magyarul Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 66–100.

<sup>409</sup> Zákon č. 215/1942 Sl. z. zo dňa 22. októbra 1942, o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane (výňatky). In: Grönský, Ján: cit. op. I. 2005. 541–545.

<sup>410</sup> A törvény mindig nagy kezdőbetűvel írta a Vezér szót, a Párthoz hasonlóan.

lehetett érezni a Néppárt állampárt jellegét. Az ugyanis nemcsak az elnökség tagjaiból állt, hanem az Országgyűlés elnökségéből, továbbá a kormánytagokból, az Államtanács elnökéből, a Hlinka Gárda és a Hlinka Ifjúság parancsnokaiból, valamint az érdekszervezetek és a Néppárt megyei elnökeiből is. A Vezér jogában állt kinevezni további négy tagot. Maga a központi bizottság a Vezér konzultatív testületének jellegével rendelkezett. A pártszervek és az egyes állami szervek hasonló összefonódását érezni lehetett a helyi, járási és megyei szervezetek szintjén is.<sup>411</sup>

A Vezér egyben pártelnök is volt, de az elnöki tisztséget a törvény külön már nem nevesítette. Érdekes, hogy maga Tiso, a korábbi gyakorló parlamenti politikus és párttisztviselő minden jel szerint nem igazán kedvelte a Vezér megszólítást. Környezetének visszaemlékezései szerint ő továbbra is alapvetően pártelnöknek érezte magát. A vezérelv bevezetése mindenesetre alkalmas eszköz volt számára a Néppárton belüli radikális németbarát belső ellenzék leszerelésére, semlegesítésére.<sup>412</sup> A Vezér pozícióját erősítette, hogy a kongresszus tagjait, akik a helyi és a járási szervezetek vezetői voltak, ő nevezte ki. A kör itt tehát bezárult.<sup>413</sup>

Tiso tekintélyét a politikai rendszeren belül három tényező befolyásolta. Egyrészt a csehszlovák közjogi hagyomány, amelyben mindig különös tisztelet járt ki a köztársasági elnöknek, másrészt katolikus papi mivolta, amely nagyon fontos volt a többnyire mélyen vallásos katolikus országban, harmadrészt a kisebbik rossz elmélete, amely a mérsékeltnak hitt Tisót olyan társadalmi rétegekben és állami szektorokban is elfogadottá tette, amelyek egyébként nem rajongtak a néppárti rezsimért és a náci német szövetségért.<sup>414</sup>

<sup>411</sup> A törvény szövegét lásd Zákon č. 215/1942 Sl. z. zo dňa 22. októbra 1942, o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane (výňatky). In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 541–545.

<sup>412</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2015. 125.

<sup>413</sup> Uo. 125.

<sup>414</sup> G. Kovács László: Jozef Tiso. Portrévázlat. In: G. Kovács László – Kamenec, Ivan: *Jozef Tiso. Arcképek kettős tükörben*. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997. 41. és 45.

Az utóbbi ok azonban komoly sebeket kapott 1942-ben a zsidók deportálása idején, valamint véglegesen megbukott 1944-ben, amikor Tiso úgy döntött, hogy kitart a német szövetség mellett. A zsidókérdéshez való viszonyulását pedig teljes érzéketlenség jellemezte. Még a katolikus püspököktől és a Vatikánból érkező figyelmeztetésekre sem hallgatott, ezzel közvetlen okozója lett a szlovákiai zsidóság tragédiájának.<sup>415</sup>

Az utóbbi két tényező – a német szövetség és a zsidók megsemmisítésére irányuló politika – végül a háború után megpecsételte Tiso személyes sorsát. Az emigrált elnököt a nyugati szövetségesek háborús bűnösneként visszaküldték a felszabadított Csehszlovákiába, ahol a népbíróság halálra ítélte, és 1947-ben ki is végezték. A pere 1946-ban kezdődött el. Ivan Kamenec, a téma szakavatott kutatója a következőképpen foglalta össze a bírósági eljárást: „Az eljárás a rendes bírósági tárgyalás egyetlen külső jegyét sem nélkülözte, de egyértelműen politikai jellege volt, amit nem is próbáltak a jog nyelvének szóvirágaival leplezni. Tiso ezt nagyon hamar felismerte, s ehhez tartotta magát. Úgy döntött, hogy nem saját személyét, hanem politikai koncepcióit és az általa választott megoldásokat fogja védelmezni, amelyeket helyesnek és az egyetlen lehetséges kiútnak akart láttatni. Voltaképpen a nemzet harcosának és vértanújának a szerepét vállalta magára. Védekezése az adott helyzetben nem igazán volt hatékony, és inkább propagandisztikus célokat szolgált.”<sup>416</sup>

A per során Tiso egyetlenegyszer sem vallotta magát bűnösnek, és semmiféle felelősséget nem vállalt sem a zsidóság tragédiájáért, sem saját második világháborús szerepéért.<sup>417</sup> A Tiso-per ugyanakkor része lett az akkori szlovák belpolitikának. A kommunisták Tiso elítélése és kivégzése által akarták a Demokrata Pártra szavazó néppárti tömegeket eltántorítani új pártjuktól. Ennek ellenére sokan arra számítottak, hogy a leg súlyosabb

<sup>415</sup> Uo. 63.

<sup>416</sup> Kamenec, Ivan: Jozef Tiso. In: G. Kovács László – Kamenec, Ivan: cit. op. 1997. 152.

<sup>417</sup> Uo. 155.

büntetést nem fogják kiszabni vele szemben. Ebben főleg papi mivolta és a kezdeti időszakának viszonylag pozitív emléke játszott szerepet. Ezért amikor a bíróság 1947. április 15-én halálos ítéletet hirdetett, az meglepte a szlovákiai közvélemény jelentős részét. Annál is inkább, mert a felelősséget vállaló, nem dacos, a per alatt erkölcsileg összeomló Alexander Mach volt belügyminiszter, a radikálisok egykori fővezére „csak” 30 évet kapott, és 1968-ban amnesztiával ki is szabadult a börtönből.<sup>418</sup>

Tiso kegyelmet kért, amelyet a bíróság nem javasolt. A kegyelemről a Szlovák Nemzeti Tanács elnökségének, a kormánynak, de végső soron Beneš köztársasági elnöknek kellett döntenie. Akkor már a Vatikán is próbált közbenjárni, valamint a cseh és a szlovák katolikus körök is megmozdultak a halálbüntetés elkerülése érdekében. A Szlovák Nemzeti Tanács elnöksége nem tudott dönteni, annyira megosztott volt az ügyben. Beneš pedig a döntése előtt kikérte a csehszlovák kormány véleményét. Itt senki sem kérdőjelezte meg Tiso bűnösségét, mégis nagyon éles vita bontakozott ki a halálbüntetésről. Végül 17 miniszter a kegyelem elutasítása, hat pedig a megadása mellett voksolt. Jan Masaryk külügyminiszter kibújt a szavazás alól. A kegyelem mellett így csak a szlovák Demokrata Párt miniszterei és a cseh katolikus néppárti politikusok érveltek. A szavazás végkimenetele megpecsételte Tiso sorsát, akit két nappal később, 1947. április 18-án felakasztottak.<sup>419</sup>

#### VIII.4. Az 1944. évi antifasiszta felkelés által érintett területek közjogi helyzete

1944. augusztus 29-én Szlovákiában nagy antifasiszta felkelés vette kezdetét, amelynek hátterében a szlovák hadsereg kiugrási kísérlete állt. A felkelés vezető politikai és igazgatási szerve a kommunista és a polgári antifasiszta politikusok által 1943 de-

<sup>418</sup> Uo. 157.

<sup>419</sup> Uo. 160.

cemberében létrehozott Szlovák Nemzeti Tanács lett.<sup>420</sup> A testület a csehszlovák államiság visszaállításának platformjára helyezkedett, de a visszaállítandó Csehszlovákiában a szlovákoknak méltóbb közjogi helyet akart kiharcolni. Az antifasiszta szlovák politikusok gyakorlatilag csehszlovák föderációban gondolkodtak, bár ez a kifejezés még nem szerepelt programadó dokumentumaikban.<sup>421</sup>

A Szlovák Nemzeti Tanács eredetileg illegálisan működő politikai testület volt hat taggal, akik közül egy sem töltött be elnöki posztot. Hárman a kommunistákat, hárman pedig a polgári tábor képviselték. Néhány hónappal később még egy szociáldemokratával és egy kiábrándult néppártival is kiegészült a testület.<sup>422</sup> Amikor 1944. augusztus 29-én kitört felkelés, a központjának számító Besztercebányán csak két politikus tartózkodott. Bár a helyiek először Forradalmi Nemzeti Bizottságot szerveztek, a Szlovák Nemzeti Tanács helyben lévő képviselőinek sikerült meggyőzniük a többieket, hogy az ő szervük legyen a vezető képviseleti testület. Ennek következtében jelentősen kibővült a Nemzeti Tanács összetétele – a felkelés első napjaiban 13 tagja volt, majd végül 50 főre emelkedett a létszám. A testületen belül kö-

<sup>420</sup> Az antifasiszta melléknév viszonylag sűrű használatát itt az teszi szükségessé, hogy ez volt a németeket kiszolgáló néppárti rezsimmel szembenálló szlovák demokrata és kommunista politikusok közös platformja. A szlovákiai események ugyanis szert tettek némi polgárháborús színezetre, hiszen a néppártiak egy része kitarzott a német szövetség mellett. A Hlinka Gárda Készenléti Egységei – POHG – például aktívan részt vettek a felkelés leverésében, ahogyan a rendszerhű Hašík-féle hadsereg is. Azt sem célszerű elfelejteni, hogy a felkelés kitörésekor a német haderő még nem volt az országban. Az 1944 augusztusában kirobbant varsói lengyel felkelés esetében nem vált szükségessé ez a megkülönböztető jelző, mert annak egyértelműbb nemzeti éle volt, és az a felkelés a már több éve ott működő megszállók ellen robbant ki.

<sup>421</sup> Vianočná dohoda o vytvorení ilegálnej Slovenskej národnej rady ako jednotného centra protifašistického frontu na Slovensku a o jej programe. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 546–547.

<sup>422</sup> Uo. 546. 50. lábj.

vetkezetesen próbálták érvényesíteni a kommunisták és a demokraták közötti paritást.<sup>423</sup> Az ily módon átalakított Szlovák Nemzeti Tanács (SZNT) még szeptember 1-jén kiadott egy rendeletet, amely saját magát a törvényhozó, a kormányzati és a végrehajtó hatalmat gyakorló szervnek nyilvánította. Az SZNT 1944. évi 1. számú rendelete recepciós szabályt is tartalmazott. Ennek értelmében a Szlovákiában akkor érvényben lévő összes törvény, rendelet és intézkedés továbbra is hatályban maradt, de csak akkor, ha nem volt ellentétes a köztársasági-demokratikus szellemiséggel. Bár az SZNT a csehszlovák államiság visszaállításának platformján állt, sok szempontból eltért a felfogása a londoni emigráns kormányétól. Az emigráns csehszlovák elnök 1944. évi 11. számú alkotmányerejű rendelete ugyanis érvénytelennek tartott minden olyan normát, amely a müncheni diktátum után született, kivéve amelyikről kifejezetten mint hatályos jogról nyilatkozott. Az SZNT rendelete ezzel szemben mindent elfogadott az 1939 és 1944 közötti joganyagból, az előbb említett feltétellel.<sup>424</sup>

Az SZNT ugyanezen a napon feloszlatta a Hlinka Szlovák Néppártot, a Német Pártot és a Magyar Nemzeti Pártot, minden ifjúsági és félkatonai társszervezetükkel együtt. Szintén aznap rendelkezett az államigazgatási tevékenységet végző SZNT Elnökségéről és az egyes szaktárcáknak megfelelő megbízotti hivatalokról, amelyek tulajdonképpen a minisztériumok feladatait látták el. Összesen kilenc ilyen megbízotti hivatal jött létre. A megszokott tárcák közül igazából csak a külügyi hiányzott a felsorolásból. Ezzel is jelezték, hogy elfogadják a londoni csehszlovák emigráns kormány külügyminisztériumát.<sup>425</sup> Az egész

<sup>423</sup> Deklarácia Slovenskej národnej rady z 1. septembra 1944. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 548. 53. láb.

<sup>424</sup> Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 1/1944 Sb. n. SNR zo dňa 1. septembra 1944, o vykonávaní zákonodarnej, vládnej a výkonnej moci na Slovensku. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 550. 55. láb.

<sup>425</sup> Nariadenie SNR č. 3/1944 Sb. n. SNR zo dňa 1. septembra 1944, o zriadení ústredných úradov. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 551. 56. láb.

rendszerben az SZNT Elnöksége játszotta a központi szerepet, és tulajdonképpen az államfői teendőket is ellátta. Ez a szerv határozta meg például az egyes tárcák hatáskörét és illetékességét, valamint kinevezte a tárcavezetőket. A helyi közigazgatást a forradalmi szervként létrehozott nemzeti bizottságok végezték, amelyek később a csehszlovák tanácsi rendszer alapjául szolgáltak.

Az egész felkelés ideje alatt feszült volt az SZNT és a londoni emigráns elnök közötti viszony. Beneš ugyanis ragaszkodott az 1920. évi alkotmány továbbélésének fikciójához, és hallani sem akart arról, hogy a szlovákok önálló nemzetet alkotnak. A szlovák antifasiszta vezetés viszont meghaladottnak tartotta az elnök álláspontját, és nem volt hajlandó visszatérni az 1920-as alkotmány talajára. Beneš továbbá egy delegátuson keresztül magához akarta rendelni a felkelés politikai irányítását, de ebben kudarcot vallott. London úgy tekintett az SZNT-re, mint a Szlovákiai Tartományi Nemzeti Bizottságra. Ezt a konstrukciót a szlovák vezetés elutasította, és egyértelműen ragaszkodott ahhoz, hogy az SZNT a legfőbb törvényhozó, végrehajtó és kormányzati szerv. Az SZNT-nek a külföldi és a belföldi ellenállás közötti kapcsolatokról szóló titkos határozata egyértelműen kimondta, hogy a csehszlovák államjogi kontinuitás gondolatát főleg Csehszlovákia nemzetközi helyzetének garantálása érdekében fogadja el, de más a véleménye a jogrendszer folytonosságáról, hiszen hatéves fejlődést nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az 1920. évi alkotmány sok tételét pedig túlhaladottnak tekintette, ezért az nem lehetett már alapja a háború utáni rendezésnek. Egyébként az emigrációban működő szervek is több ponton eltértek tőle. A határozat elutasította azt is, hogy a londoni kormány által kiküldött delegátust és a delegáció tagjait az SZNT felett álló szervnek tekintsék. Az ugyanis szembe ment volna a demokrácia elvével, és negligálta volna a hazai ellenállást.<sup>426</sup>

<sup>426</sup> Usnesenie tajného zasadnutia Slovenskej národnej rady z 29. septembra 1944 o vzájomnom pomere medzi domácim a zahraničným odbojom. In: Grons ký, Ján: cit. op. I. 2005. 566–567. és 66. láb j.

Az álláspontok egyeztetése végett a felkelés vége felé egy háromtagú szlovák küldöttség ment egyeztetni Londonba. A tárgyalások alapján Beneš elnök kormánya is állásfoglalást készített, de az már csak a felkelés leverése után látott napvilágot, így a szlovák delegáció csak november 6-án vehette át. A kormány nem akart engedni, az alapvető kérdésben mégis kapitulált – azaz elismerte, hogy Szlovákia München előtti területén a Szlovák Nemzeti Tanács törvényhozó, végrehajtó és kormányzati hatalma érvényesül, és ez így lesz a jövőben is, egészen a végleges rendezés megalkotásáig.<sup>427</sup> A csehszlovák nemzet egységének fikciójától tehát a kormány már elmozdult ugyan, de Beneš még nem. Erről a személyes véleményét tükröző állásfoglalást csatolt a dokumentumhoz.<sup>428</sup>

Az emigráns elnök által Szlovákiába küldött delegátusra tehát az SZNT nem felettes szervként, hanem az emigrációban lévő központ és az SZNT közötti közvetítőként tekintett. Ennek érdekében František Němec delegátust is bevették az SZNT Elnökségébe. Ő maga egyébként kompromisszumkész volt, és abba is beleegyezett, hogy az SZNT majd a szovjet hadsereg által felszabadított területeken is gyakorolja a hatalmát. Ennek ellenére a delegáció 1944 októberében nem játszott komolyabb szerepet Szlovákiában. Němec Besztercebányáról a már felszabadított Kárpátaljára távozott. Két SZNT-tag és hat tanácsadó is vele tartott.<sup>429</sup>

Az SZNT még aznap, azaz október 23-án, megérezvén, hogy Besztercebánya nemsokára el fog esni, és át kell majd térni a partizán harcmódorra, ideiglenesen különleges jogköröket adott

<sup>427</sup> Stanovisko presidenta Dr. Edvarda Beneše k usnesení SNR z 29. září 1944 k otázcce poválečné struktury ČSR a k problému jednotného československého národa, odevzdané delegací SNR v Londýně (5.11.1944). In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 568–574. 68. lábaj.

<sup>428</sup> Uo. 573–574.

<sup>429</sup> Usnesenie Predsedníctva Slovenskej národnej rady zo dňa 16. októbra 1944 o vzťahoch Slovenskej národnej rady k vládnuemu delegátovi. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 577. 71. lábaj.

az elnökségének és tagjainak, hogy az Elnökség rájuk delegálhasson további feladat- és hatásköröket. Mindegyik elnökségi tag meghatározhatta saját helyettesét és utódját is. Ez a jogszabály tehát már egyértelműen az illegális tevékenység körülményeihez próbált alkalmazkodni.<sup>430</sup> A jogszabály elfogadása után az SZNT tagjai szétszéledtek, és próbálták túlélni a német megszállást.

Ennek a jogszabálynak a felkelés alatti és a felszabadítás utáni Szlovák Nemzeti Tanács működése szempontjából volt jelentősége. Ezen a jogalapon kezdte meg tevékenységét 1945. január 21-én Töketerebesen a kelet-szlovákiai illetékességgel működő meghatalmazott Szlovák Nemzeti Tanács, amely saját „delegációkat” is létrehozott. 1945. február 1-jétől már a felszabadított Kassán működött. A korábbi kormánydelegátus (Némec) ennek a szervnek átadta a „felszabadított Szlovákia feletti igazgatási teljhatalmat”. Az ő hatáskörében csak az SZNT, London, Moszkva és a helyi szovjet parancsnokság közötti kapcsolattartás feladata maradt meg. Végül 1945. február 4-én a Szlovák Nemzeti Tanács a Felszabadított Területek Delegációja adta ki manifestumot Kassán, és teljes mértékben újraindította tevékenységét. Február 8-án kezdtek működni az újjászervezett megbízotti hivatalok, tehát a tulajdonképpeni minisztériumok.<sup>431</sup> A katonai mozgósítást is ez a szerv rendelte el. Londonnak tehát tartósan számolnia kellett az SZNT-vel, amely a háború utáni szlovák autonómia fő szerve és egyben szimbóluma lett. Igaz, az autonómia szót a csehek érzékenysége miatt nem használták, helyette mindenki testvéri viszonyról és asszimetrikus modellről beszélt. Ez a modell aztán egészen az 1968. évi föderációs törvény elfogadásáig létezett.

<sup>430</sup> Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 40/1944 Sb. n. SNR zo dňa 23. októbra 1944, o dočasných pnomocenstvách Predsedníctvu Slovenskej národnej rady a členom Predsedníctva Slovenskej národnej rady. In: Grónský, Ján: cit. op. I. 2005. 580. 75. láb.

<sup>431</sup> Uo. 580. 75. láb.

## A csehszlovák köztársasági elnök a második világháború utáni koalíciós években

### IX.1. Az 1945 és 1948 közötti politikai közjogi állapotok

A második világháború alatt nemcsak a csehszlovák kommunisták, hanem a Szovjetunió vezetése is elismerte Edvard Beneš az antifasiszta táboron belüli szövetséges állam vezetőjének. Beneš 1945 kora tavaszán tért vissza a londoni emigrációból, és 1945. április 4-én dekrétummal kinevezte az új kormányt, amelyet hivatalosan a csehek és a szlovákok Nemzeti Frontja kormányának neveztek. Összetételét és programját néhány nappal korábban Moszkvában egyeztetette Beneš az ottani csehszlovák kommunistákkal és a sztálini vezetéssel. A kormányfő Zdeněk Fierlinger szociáldemokrata politikus lett, aki a háború alatt a londoni kormány moszkvai követe volt.<sup>432</sup> A kormány összeállítása során két elvet vettek figyelembe – egyrészt a nemzetiségi, másrészt a pártok szerinti megosztást. Ennek megfelelően 16 cseh és 9 szlovák nemzetiségű politikus került be a testületbe. Összesen nyolc kommunista tagja volt a kormánynak.<sup>433</sup>

Ez a kormány fogadta el a kisebbségek szempontjából híres-hírhedt kassai kormányprogramot, amelyet később a nemzeti és demokratikus forradalom programjaként aposztrofáltak a különböző politikai dokumentumokban. Ez a program sok

<sup>432</sup> Kaplan, Karel – Kosatík, Pavel: *Gottwaldovi muži*. Paseka, Praha–Litomyšl, 2004. 26.

<sup>433</sup> Jmenovací dekret presidenta republiky ze dne 4. dubna 1945 adresovaný velvyslanci Zdeňku Fierlingerovi. In: Grónský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2006. 19. 3. lábj.

ponton átlépte a korábbi állapotokkal felvállalt alkotmányjogi folytonosságot.<sup>434</sup> Új alkotmány követelése azonban még nem szerepelt közvetlenül ebben a dokumentumban, és a győztes politikai erők továbbra is abból indultak ki, hogy az 1920. évi polgári demokratikus alkotmány van hatályban. Igaz, meglehetősen módosított tartalommal. Ilyen volt például az autonóm szlovák közjogi szervek léte, a Nemzeti Front intézménye, a pártokra vonatkozó korlátozások, a Nemzetgyűlés egykamarás jellege stb.

A kormányprogram kimondta, hogy az átmeneti és forradalmi hatalmi szervként működő nemzeti bizottságok alapján össze kell hívni az Ideiglenes Nemzetgyűlést, amely megerősíti tisztségében Beneš elnököt, valamint a lehető legrövidebb határidőn belül előkészíti az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztását az általános, titkos és közvetlen választójog alapján. A nemzeti bizottságokból legitimitást merítő Ideiglenes Nemzetgyűlésről először az emigráns államfő 1944. évi 18. számú alkotmányos dekrétuma emlékezett meg, amelyet még Londonban adtak ki. A dekrétum kimondta, hogy a felszabadított területeken a helyi, járási és tartományi szinten létre kell hozni választott nemzeti bizottságokat, amelyek ideiglenes közigazgatási szervként fognak működni, mégpedig a kormány alárendeltségében.

1945. augusztus 25-én a már Prágában tartózkodó köztársasági elnök újabb idevonatkozó alkotmányerejű dekrétumot adott ki, amely fenti szellemben a nemzeti bizottságokból kiinduló Ideiglenes Nemzetgyűlésről rendelkezett. A 300 fős testületet<sup>435</sup> az arányos választási rendszer elvei szerint kellett megválasztani. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés megkapta az alkotmánymódosító hatáskört is. A cseh országrészekből 200 fő, Szlovákiából 100 fő

<sup>434</sup> Program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků (Košícký vládní program). In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 21. 5. láb.

<sup>435</sup> A képviselőket közvetett módon választották, és a pártok, valamint a blokkok közötti paritás érvényesült. Ústavní dekret presidenta republiky č. 47/1945. Sb. ze dne 25. srpna 1945., o Prozatímním národním shromáždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 113–114. és főleg a 82. láb.

került be a testületbe, és csak a szláv nemzetiségű lakosok képviselőiről lehetett szó.<sup>436</sup> Szlovákiában pedig a járási nemzeti bizottságok pozsonyi kongresszusán az új Szlovák Nemzeti Tanács tagjait is megválasztották.<sup>437</sup>

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés szimbolikus napon, az első Csehszlovákia kikiáltásának évfordulóján, azaz 1945. október 28-án ült össze Prágában, és egyhangúlag megerősítette tisztségében Edvard Beneš köztársasági elnököt. A testületben üléselő 100 cseh és szlovák kommunista is órá szavazott.<sup>438</sup> Néhány nappal később megkezdte működését a második Fierlinger-kormány, és novemberben végleg elhagyták az ország területét az amerikai és a szovjet csapatok. Ezzel tulajdonképpen véget ért az emigrációban született ideiglenes állami berendezkedés időszaka.

Ezt az Ideiglenes Nemzetgyűlés által elfogadott két fontos jogi norma is jelezte. Az első a jogrend visszaállításával foglalkozó előírások jóváhagyásáról, kiegészítéséről és módosításáról szóló 1946. évi 12. törvény volt, amely még 1945. december 19-én keletkezett. Ennek értelmében az Ideiglenes Nemzetgyűlés jóváhagyta és ismét megszavazta a köztársasági elnök által 1944. augusztus 3-án hozott alkotmányerejű dekrétumot, amely a csehszlovák jogrend visszaállításáról rendelkezett.<sup>439</sup> Egyébként a Nemzetgyűlés akár módosított szöveggel is jóváhagyhatta az elnöki dekrétumokat.<sup>440</sup> Az előbb említett 1944. évi kimondta, hogy a csehszlovák jogrendet azok az alkotmányos és más jogi előírások alkotják, amelyeket 1938. szeptember 29-e előtt fogad-

<sup>436</sup> Vláštní nařízení č. 48/1945. Sb. ze dne 25. srpna 1945, o volbě Prozatímního národního shromáždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 116–120.

<sup>437</sup> Erről a szervről és a fejlődéséről lásd részletesebben Rákoš, Elo – Rudohradský, Štefan: *Slovenské národné orgány 1943–1968*. Slovenská archívna správa, Bratislava, 1973.

<sup>438</sup> Lásd a 435. lábjegyzetben említett dokumentumhoz csatolt 85. lábj.

<sup>439</sup> Ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1945 Úř. věst. čs. ze dne 3. srpna 1944, o obnovení právního pořádku. Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 460–466.

<sup>440</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 494.

tak el. A később, azaz a szabadság hiányának korában kibocsátott jogi normák pedig nem részei a csehszlovák jogrendnek. 1944-ben azonban még nem lehetett tudni, mikor fog véget érni a megszállás, ezért a végső határidő kérdése nyitva maradt. A hazatért kormány az 1945. évi 31. számú kormányrendeletben deklarálta, hogy a szabadság hiányának korszaka 1945. május 4-én zárult le. Május 5-én tört ki ugyanis a prágai antifasiszta felkelés. A jogalkotó talán jelezni akarta, hogy az új jogrend önerőből keletkezett.<sup>441</sup> Ez fontos lépés volt az állam identitása és méltósága szempontjából.<sup>442</sup>

Az ideiglenes kivételt azok az 1939. szeptember végétől elfogadott jogi normák képezték, amelyek tartalmilag nem voltak ellentétesek a csehszlovák Alkotmánylevél demokratikus elveivel. Elvileg a protektorátusi időszakot jogi szempontból úgy kezelték, mintha meg sem történt volna, de gyakorlatban lehetetlen volt figyelmen kívül hagyni az összes akkor született jogi aktust. A törvény azért meghatározta azokat a szempontokat, amikor mégis lehetett alkalmazni az 1939. szeptember 29-e és 1945. május 4-e között született jogszabályokat.<sup>443</sup> Egészen addig, amíg nem ül össze a Nemzetgyűlés, a kormány megkapta azt a lehetőséget, hogy rendeleteivel kibővítsé vagy megszüntesse a szabadsághiányos korszakban született jogi normák alkalmazhatóságát. Az 1946. évi 12. számú törvény ugyanakkor kimondta,

<sup>441</sup> Az első májusi napokban kitört prágai felkelés volt a második világháború legutolsó ilyen európai megmozdulása. A német haderőnek viszont május 8-ra nagyjából sikerült levernie, ezért volt döntő jelentőségű esemény a felszabadító szovjet tankok május 9-i bevonulása.

<sup>442</sup> Barta, Jan: cit. op. 2018. 494.

<sup>443</sup> Uo. 496. A belügyminiszter 1946. évi 1983. számú rendelete ugyan próbált némi rendet teremteni ebben a kérdésben, amikor felsorolta azokat a jogi normákat, amelyek biztosan nem alkalmazhatók, de az inkább csak egy leltár, állapotfelmérés volt, és bármikor felmerülhetett más – itt fel nem sorolt – jogi normák kapcsán is az érvénytelenség problémája. Az idézett Jan Barta szerint az emigráns kormány, amely – logikusan – nem foglalkozott korábban a protektorátusi joggal, némileg alábecsülte ennek a jelentőségét. Barta, Jan: cit. op. 2018. 496.

hogy egyelőre csak a cseh és morva-sziléziai tartományokban lép hatályba. A kormányt pedig feljogosította arra, hogy rendeletileg terjessze ki a törvény és az említett elnöki dekrétum rendelkezéseinek hatályát Szlovákiára is.

1946. március 28-án az Ideiglenes Nemzetgyűlés elfogadta az 1946. évi 57. számú alkotmányerejű törvényt is, amelyben jóváhagyta és törvénynek deklarálta a köztársasági elnök emigrációban és a hazatérése után elfogadott dekrétumait. Ezek a dekrétumok az emigráns államfő által 1940. október 15-én kiadott alkotmányos dekrétum alapján születtek. Az alkotmányerejű törvény kimondta, hogy az elnöki dekrétumokat a születésüktől kezdve törvényeknek kell tekinteni, az alkotmányerejű dekrétumokat pedig alkotmányerejű törvényeknek. Területi és időbeli hatályuk változatlan maradt.

1946. április 11-én megszületett az Alkotmányozó Nemzetgyűlésről szóló 1946. évi 65. számú alkotmányerejű törvény, amely kimondta, hogy az általános, egyenlő és titkos választójog alapján, arányos választási rendszerben meg kell választani az Alkotmányozó Nemzetgyűlést, amelynek mandátuma legfeljebb két évre fog szólni. Ezalatt ki kellett dolgoznia és elfogadnia az új alkotmányt. A testület egykamarás lett, 300 képviselővel. Aktív választójoggal minden 18 éves, passzív választójoggal pedig minden 21 éves csehszlovák állampolgár rendelkezett, feltéve, ha cseh, szlovák vagy más szláv nemzetiségű volt. Ez a szabály azt jelentette, hogy a második csehszlovák alkotmányról – az elsőhöz hasonlóan – csak cseh és szlovák nemzetiségű képviselők dönthettek. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek saját soraiból meg kellett választania a 24 tagú Állandó Bizottságot, amely kollektív elnökségeként funkcionált. A jogszabály ugyanakkor kifejezetten deklarálta, hogy a köztársasági elnök jogai az Alkotmányozó Nemzetgyűlés vonatkozásában érintetlenek maradnak. Ez konzerválta a köztársasági elnök háború előtti és alatti erős pozícióját. A cseh–szlovák viszony új jellegére való tekintettel a törvény kimondta azt is, hogy az új alkotmányt csak úgy lehet elfogadni, ha azt megszavazza a Szlovákiában megválasztott és az ülésen jelen lévő képviselők többsége is. Az aznap szintén elfogadott

1946. évi 67. számú törvény az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztásáról kijelentette, hogy a választásokon csak a Nemzeti Frontba tömörült baloldali és polgári pártok indulhatnak.<sup>444</sup>

Az 1946. május 26-án megtartott nemzetgyűlési választások a kommunisták cseh- és morvaországi győzelmével, valamint szlovákiai vereségével végződtek. Országos szinten a Csehszlovákia Kommunista Pártja győzött, amely ebben a formában viszont csak a cseh országrészekben működött. A választópolgárok 31,05%-a szavazott rájuk, és összesen 93 mandátumot szereztek meg. Szlovákiai elvtársaik, akik Szlovákia Kommunista Pártja néven indultak, országosan csak a szavazatok 6,89%-át és ennek megfelelően 21 mandátumot kaptak. Ez azt jelentette, hogy a kommunistáknak együttesen sem volt abszolút többségük a testületben. Összesen körülbelül 2,7 millió választópolgár szavazott rájuk.

Csehországban és Morvaországban, valamint országosan is a második helyen a Benešhez közel álló Csehszlovák Nemzeti Szocialista Párt végzett, amelyre körülbelül 1,3 millió választópolgár szavazott – ez a voksok 18,29%-át jelentette, és 55 mandátumot eredményezett. Utánuk végeztek a cseh- és morvaországi katolikus néppártiak összesen körülbelül 1,1 millió szavazattal, vagyis 15,64%-os eredménnyel, amely 46 mandátumot hozott. Szlovákiában a legjobb eredményt a Demokrata Párt érte el, amelyre Szlovákiában majdnem egymillió ember szavazott (azaz kétszer annyian, mint a helyi kommunistákra). Ez azt jelentette, hogy országos szinten 14,07%-ot értek el, és 43 mandátumot kaptak. Csak utánuk következtek a csehszlovák szociáldemokraták, akik 12,05%-ig (körülbelül félmillió szavazatig) jutottak, és 37 mandátumot szereztek meg. Szlovákiában indult még két új párt, amelyek léte főleg az ellenfelek gyengítését szolgálta. A Szabadság Pártja 60 000 szavazatot (azaz 0,85%-ot) és három mandátumot kapott, a Munka Pártja pedig 0,71%-kal (50 000 szavazat)

<sup>444</sup> Zákon č. 67/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946, o volbě ústavodárného Národního shromáždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 179. 26. lábj.

két mandátumot szerzett. Üres (azaz fehér) lappal a választópolgárok 0,45%-a szavazott, ami körülbelül 30 000 választópolgárt jelentett.<sup>445</sup>

Az új koalíciós kormányban, amelyben egyébként mindegyik fent említett párt képviseltette magát, kommunista politikus lett a kormányfő. A Klement Gottwald által vezetett kormány június 8-i programjában jelezte, hogy egyik fő kötelességének éppen az alkotmányozást tartja.<sup>446</sup> Ennek megfelelően a kormány 1946 júliusában úgy döntött, hogy a belügyminiszter elnöksége alatt létrehoz egy bizottságot, amelynek feladata az új alkotmány tervezetének kidolgozása lesz. Később annyiban módosult ez az elgondolás, hogy két bizottság létrehozására került sor – egy politikai és egy jogi bizottság született meg. Ősszel azonban a nem kommunista pártok egyre kritikusabbak lettek ezzel az eljárással szemben, mert úgy érezték, hogy a kommunisták által vezetett kormány kezdeményezése sérti az Alkotmányozó Nemzetgyűlés feladat- és hatáskörét. Nem szabad elfelejteni, hogy az egész testület kifejezetten az alkotmányozás céljából jött létre. Amikor a szociáldemokraták előléptek egy külön alkotmányügyi bizottság tervével, azt végül a kommunisták is elfogadták. Az alkotmány-előkészítő bizottság 36 tagból állt, akiket paritásos elv alapján választottak ki. Ez azt jelentette, hogy a cseh kommunistáknak 11, szlovák elvtársaiknak pedig három emberük volt a testületben, a nemzetiszocialisták hat fővel, a cseh néppártiak és a szlovák demokráta öt-öt fővel képviseltették magukat, valamint négy szociáldemokrata politikus is ült a bizottságban. A két szlovák kispárt (a munkapártiak és a szabadságpártiak) egy-egy fővel vettek részt a testületben.<sup>447</sup>

<sup>445</sup> Uo. 180. 26. lábj.

<sup>446</sup> Kaplan, Karel: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR – Státní ústřední archiv, Praha, 1993. 7.

<sup>447</sup> Zákon č. 197/1945 Sb. ze dne 17. října 1946, o ústavním výboru ústavodarného Národního zhromaždění. In: Grönský, Jan: cit. op. II. 2006. 228. 61. lábj.

Az alkotmány-előkészítő bizottság megalakította saját szakértői testületét, amely neves cseh és szlovák jogászokból állt, akiknek jelentős része részt vett már az 1920. évi polgári demokratikus alkotmány előkészítésében is. Olyan professzorok ültek ebben a testületben, mint Jiří Hoetzel, František Weyr, Zdeněk Peška vagy Alfred Meissner. A szlovák jogászok közül Ivan Dé-rer szociáldemokrata politikus volt. A kommunisták legfőbb jogi képviselője Vladimír Procházka professzor lett, akinek a nevéhez kötődött a kommunista párt alkotmánytervezetének kidolgozása.<sup>448</sup> A másik koherens tervezetet, amely azonban ebben a komplex formában már nem került a bizottság elé, Vladimír Kubeš jegyezte. Az előterjesztő a brnói egyetem jogászprofesszora volt, és politikailag a cseh nemzetiszocialistákhoz állt közel.<sup>449</sup>

Leginkább a kommunisták akartak az identitását tekintve teljesen új alkotmányt. Ezzel szemben a néppártiak és a nemzeti-szocialisták azt próbálták elérni, hogy az új alkotmány az 1920. évi Alkotmánylevélből induljon ki, azt egészítse és bővítse ki. A szlovák politikusokat főleg Szlovákia közjogi helyzete érdekelte, és minél nagyobb mozgásteret próbáltak kiharcolni ország-részüknél. A szlovákkérdés volt egyébként az akkori alkotmányozás egyik legneuralgikusabb pontja. A cseh pártok többsége, valamint az államfő ugyanis nem rajongott a föderációra hasonlító megoldásért, de a már kialakult aszimmetrikus modellel sem voltak teljesen kibékülve. Vitához vezetett még a nemzeti bizottságok közjogi helyzete, az államosítás alkotmányjogi be-

<sup>448</sup> Uo. 228. 61. láb.

<sup>449</sup> A tervezetet lásd Návhr nové československé ústavy publikovaný prof. JUDR. Vladimírem Kubešem. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 237. Kubeš tervezete megpróbálta összeilleszteni a háború előtti csehszlovák közjogi hagyományokat az 1945 utáni fejlődéssel, ragaszkodott a masaryki humanista örökséghez, és megpróbálta deklarálni a nemzetközi jogi normák felsőbbrendűségét az állami normákkal szemben. Másfelől a professzor híve volt az egységes csehszlovák nemzetnek, és elutasította a szlovák szervek révén létrehozott aszimmetrikus államjogi modellt. Csak a szlovák képviselők majorizálásának tilalmát volt hajlandó akceptálni. Uo. 237. 67. láb.

betonozása, valamint a magántulajdon alkotmányos garanciáinak kérdése is. Nem volt egyértelmű az egyes közhatalmi szervek egymáshoz való viszonya, továbbá az emberi és polgári jogok szabályozásának ügye sem.<sup>450</sup> Az alkotmány-előkészítő bizottságban majdnem mindegyik paragrafusról intenzív viták zajlottak. A főbb ellentéteket a Nemzeti Front keretein belül próbálták elsimítani és megtalálni a kompromisszumot.<sup>451</sup>

## IX.2. A februári kormányváltás

A Csehszlovákia további sorsát döntően befolyásoló 1948. évi februári kormányváltásnak<sup>452</sup> és a kommunista hatalomátvételnek több érdekes alkotmányjogi vonatkozása volt. A koalíciós kormányban fokozatosan kommunista hatalmi túlsúly alakult ki – ez főleg azzal függött össze, hogy a belügyi szervek hamar az ellenőrzésük alá kerültek. A többi párt érzékelte a növekvő nyomást, és 1948 elején úgy döntöttek, hogy minisztereik lemondásának kilátásba helyezésével kikényszerítik a túlkapasok megszüntetését és a kormány részleges átalakítását. Az egyre erősebb kommunisták azonban éppen ezt a lépést próbálták meg kihasználni a nekik megfelelő kormányátalakításra, amely a gyakorlatban teljes hatalomátvételt jelentett volna. A szlovák demokraták, valamint a cseh nemzetiszocialista és néppárti miniszterek 1948. február 20-án az államfőnek benyújtották lemondásukat. A polgári politikusok abban bíztak, hogy a velük szimpatizáló köztársasági elnök ezt nem fogja elfogadni, inkább rákényszeríti a kommunista pártot a kormány átalakítására és a belügyi szervek megiregulálására. Gottwald kormányfő azt várta el az államfőtől, hogy elfogadja a lemondást, és az általa javasolt politikusokat nevezze ki a kormányba. Ezek többsége ugyan a tárcákat birtok-

<sup>450</sup> Lásd a 14. láb.-ben említett 228–229. 61. láb.

<sup>451</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 7.

<sup>452</sup> Ezen esemény egyébként „Győzedelmes Februárként” vonult be a csehszlovák kommunista mitológiába.

ló pártokhoz tartozott, de közel állt a kommunistákhoz. A személyükről viszont nem akart koalíciós tárgyalásokat folytatni. Ilyen kormányfői kötelezettséget az akkor hatályos alkotmány valójában nem ismert, de valódi koalíciós kormány esetében ez lett volna a rendes út. Gottwald azonban már nem gondolkodott ebben, mert elérkezettnek látta az időt a teljes hatalomváltásra. Ehhez ugyanakkor szüksége volt a kooperatív államfőre.

Beneš eredetileg valóban nem akarta elfogadni a polgári miniszterek lemondását, és szimpatizált a kiegyensúlyozottabb viszonyokat eredményező kormányátalakítás gondolatával, de a következő napokban a kommunista kormányfő és a kommunisták által uralt utca nyomása alá került. Saját bizonytalansága is megnehezítette helyzetét. Meglepte, hogy a kommunista belügy és a kommunisták által vezetett nemzeti frontos akciók bizottságok által terrorizált polgári pártok nem tudtak saját védelmükre komolyabb tüntetéseket szervezni.<sup>453</sup> Az utcákon közben kommunista tüntetések zajlottak, és létrejöttek a felfegyverzett munkásmilíciák is. Noha a hadsereg vezetése biztosította az államfőt, hogy nem fog beavatkozni az eseményekbe, Beneš tartott a társadalom végletes polarizálásától és egy esetleges polgárháborútól is. Az államfő február 25-én végül meghátrált, elfogadta a polgári miniszterek lemondását, aztán kinevezte a kormányfő által javasolt új személyeket.<sup>454</sup>

A válság vége felé közeledve úgy tűnt, hogy az államfőnek csak két lehetősége van: nem elfogadni a polgári miniszterek lemondását és rögtön lemondani a posztjáról, vagy elfogadni a lemondásukat, kinevezni a kormányfő által javasolt minisztereket és a diktátum elleni tiltakozásként lemondani.<sup>455</sup> Az elnök végül más utat választott – engedelmeskedett a kommunista nyomásnak, és nem mondott le rögtön. Ezzel viszont legitimálta az egész eljárást, amely ezek után „szokványos” kormányválságnak tűnhe-

<sup>453</sup> Kaplan, Karel: *Poslední rok prezidenta. Edvard Beneš v roce 1948.* ÚSD AV ČR, Praha, 1993. 13–19.

<sup>454</sup> Uo. 22.

<sup>455</sup> Uo. 38.

tett, pedig jóval többről volt szó – a csehszlovákiai demokrácia utolsó maradványainak felszámolásáról. Emiatt Beneš nemcsak akkori híveitől, hanem az utókortól is súlyos kritikát kapott, de valószínűleg ő is tisztában volt ezzel, és rohamosan megromlott az egészsége.<sup>456</sup>

A kormányválság ilyen kimenetele után a kommunisták érdeke az lett, hogy még egy darabig maradjon a tisztségében, hiszen ezzel meg tudták volna nyugtatni a demokráciáért aggódó rétegeket és a külföld felé is legitimálni politikájukat.<sup>457</sup> Annál is inkább, mert az 1945 utáni Beneš valóban hitt a Szovjetunióval való szövetségben, és még mindig félt a német veszélytől. Sok tekintetben leginkább ez határozta meg a kommunistákhoz való viszonyát, akikben németellenes szövetségeseket látott.<sup>458</sup> Ezenkívül Beneš a belpolitikában is hitt a demokratikus intézmények és a szocialista típusú gazdasági-társadalmi átalakulás összehangolhatóságában. A kommunista vezetés pedig tisztában volt az-  
 al, hogy a realista hírében álló elnök előbb-utóbb engedelmess-  
 kedni fog az erőfölénynek.<sup>459</sup>

Bár már február végén elkészítette az első lemondó nyilatkozatot, Beneš akkor még nem mondott le. Különböző módon azonban megpróbálta a közvélemény tudomására hozni, hogy nem ért egyet a meghatározó politikai iránnyal. Miután február 27-én kinevezte az új kormányt, azzal a szándékkal hagyta el Prágát, hogy többé már nem tér oda vissza. Kétszer mégiscsak visszajött – egyrészt Jan Masaryk temetésére, másrészt a prágai Károly Egyetem 600. évfordulós ünnepségére. Saját vidéki vil-  
 lájába távozott, és arra utasította a személyzetet, hogy az elnöki székhelyen ne lebegjen az államfői zászló. Ezt is egyfajta tiltako-  
 zásnak szánta, amelyet Gottwald is megértett, és levélben „uta-  
 sította” a zászló felhúzására. Beneš megint engedelmesskedett. Az  
 volt a terve, hogy a minimumra csökkenti közjogi aktivitásait,

<sup>456</sup> Uo. 40–42.

<sup>457</sup> Uo. 56.

<sup>458</sup> Uo. 64–65.

<sup>459</sup> Uo. 34.

ezt azonban nehezen lehetett keresztülvinni, mert államfőként egy sor dokumentumot volt kénytelen ellátni kézjeggyel.<sup>460</sup> Emiatt hamar fel is hagyott az ellenállás ezen formájával, és aláírta a legtöbb elé kerülő okiratot.

### IX.3. A február utáni alkotmányozás és az 1948. évi alkotmány államfőre vonatkozó rendelkezései

A február végi események természetesen nagy hatással voltak az alkotmányozás végkimenetelére. A kommunisták megerősödtek, ellenfeleik kapituláltak, többen közülük emigráltak, és elkezdődött az igazi nyílt kommunista diktatúra kiépítése. A szlovák kommunisták, akik addig a szlovák demokratákkal folytatott politikai harc érdekében mérsékeltek saját elképzeléseiket, 1948 tavaszán már úgy érezték, hogy nem kell taktikázniuk, és megpróbálták a saját mozgalmukon belül keresztülvinni a szlovák autonóm szervek erősítésére irányuló elképzeléseiket. Ez azonban nem tetszett a csehszlovák (azaz többnyire cseh nemzetiségűekből álló) kommunista vezetésnek. Gottwald sem állt ki a szlovák követelések mellett, és ez meg is pecsételte további sorukat.<sup>461</sup>

Közben még mindig ülésezett az 1946-ban megválasztott Alkotmányozó Nemzetgyűlés, ahol formálisan a nem kommunista képviselők alkották a többséget. Igaz, akkor már meg voltak tizedelve és félemlítve. Benešnek nem tetszettek a kommunisták alkotmányjogi tervei, de mint államfőnek végül neki is alá kellett volna írnia, majd kihirdetnie az új, akkor már egyértelműen népi demokratikusnak készülő alkotmányt. Ehhez egyre kevésbé volt kedve. A kommunisták viszont általa is legitimálni akarták az új berendezkedést, hiszen a cseh társadalomban Beneš még mindig viszonylag népszerűnek számított, és attól is tartani lehetett,

<sup>460</sup> Uo. 43.

<sup>461</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 8.

hogy aktivizálódása felébresztheti a letargiába süllyedt megmaradt utolsó polgári és mérsékelt szocialista képviselőket.<sup>462</sup>

Ezzel valószínűleg Beneš is tisztában volt, és alaposan tanulmányozta a parlamentből neki megküldött alkotmánytervezetet. Nem emelt kifogásokat a tervezet gazdasági és társadalmi vonatkozású rendelkezéseivel szemben, de nem tetszettek neki a politikai rendszert érintő részek, a gyenge emberi jogi garanciák és az államfő jogállása. Emiatt főleg ezen az utóbbi két területen élt kiegészítő és módosító javaslatokkal.<sup>463</sup> Az államfő május elején, azaz néhány nappal a május 9-re tervezett parlamenti szavazás előtt jelezte a kormányfőnek,<sup>464</sup> hogy nem fogja aláírni az alkotmányt, és még az elfogadása előtt le fog mondani. A lemondást egyértelműen politikai okokkal akarta magyarázni. A kommunista kormányfő, aki addig Benešsel viszonylag jó személyes kapcsolatban állt, és aki legalább a májusban esedékes nemzetgyűlési választásokig fenn akarta tartani a „Beneš–Gottwald-tandem” látszatát, megdöbben. Azzal fenyegette meg Beneš, hogy ez a lépés nyílt politikai háborúhoz fog vezetni közöttük. Május 4-én tartott személyes találkozójukon szimbolikusan azt is jelezte Benešnek, hogy akár a tekintélye lerombolását is okozhatja ez a fajta elnöki politika.<sup>465</sup> A beteg Beneš a nyomás alatt ismét meghátrált. Kitarzott a lemondása mellett, de megígérte a kormány-

<sup>462</sup> A nem szláv kisebbségek, amelyeket üldöztek, valamint a szlovákok többsége nem igazán kedvelte őt, hiszen nem akarta elismerni önálló nemzeti mivoltukat.

<sup>463</sup> Kaplan, Karel: cit. op. 1993. 57–58.

<sup>464</sup> Erről lásd a lemondó nyilatkozatának a tervezetét, amely 1948. május 4-én született. Návrh abdikačního dopisu presidenta Beneše ze dne 4. května 1948. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 327. Ebben a tervezetben, amelynek elküldéséről májusban a kommunistáknak még sikerült lebeszélniük az államfőt, egyértelműen az állt, hogy „az alkotmány egyes rendelkezései olyan tartalmúak, hogy a lelkiismeretem és a demokráciáról vallott meggyőződése, valamint az emberi és polgári jogokról vallott elfogásom akadályoz meg engem abban, hogy teljes egyetértésemet fejezzem ki ezekkel”.

<sup>465</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Poslední... 1993. 59–60.

főnek, hogy azt nem fogja politikai okokkal indokolni. Azt is megígérte, hogy csak a május végi választások után, azaz június elején fogja nyilvánosságra hozni.<sup>466</sup> Az alkotmányt azonban továbbra sem akarta aláírni, ez pedig kisebb problémának tűnt a kommunisták szemében. Ezzel Beneš megint nagyban elősegítette a kommunisták politikáját.

Bár a kommunista párt rendelkezett saját korábbi (1947. eleji) alkotmánytervezettel, 1948 tavaszán nem egészen ezt vették alapul az új alkotmány elfogadása során, noha a tervezet szerzője (Vladimír Procházka) továbbra is az alkotmányozás fő motorja maradt. Az előző tervezetben még igyekeztek figyelembe venni a politikai partnerek nézeteit, valamint a csehszlovák közjogi hagyományokat, hiszen konszenzuális alkotmányozásra készültek. Ezek a szempontok azonban 1948 tavaszán már nem voltak relevánsak. Problémát csak az okozott, hogy az alkotmányozó erők 1948 elejére számos kérdésben már megállapodtak, és ezt a kommunisták is elfogadták. Az új alkotmány – szemben a többi kelet-közép-európai állam „népi demokratikus” alkotmányaival – nem hasonlított az 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmányra.<sup>467</sup>

<sup>466</sup> Uo. 61–62.

<sup>467</sup> A szocialista államjog előszeretettel állította szembe a „népi demokrácia” és a „polgári demokrácia” fogalmát. Az utóbbi szerint csak a jogegyenlőséget volt képes megteremteni, a társadalmi igazságosságot viszont nem. Az 1989 előtti államjog a szocialista alkotmányok két nagy csoportját különböztette meg: egyrészt az 1918. évi szovjet-orosz, majd az 1924. évi szovjet „proletárdiktatúrás” alkotmányokat, másrészt az 1945 után született népi demokratikus alkotmányokat. Ezeken az átfogó csoportokon belül pedig aszerint különböztették meg a további változatokat, hogy azokat az egyes érintett államok a fejlődésük melyik fázisában fogadták el. Lásd Kovács István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Szerk.: Kovács István. KJK, Budapest, 1985. 26. Kovács például a szovjet szocialista alkotmányokon belül három típust azonosított be: az 1920-as években született alkotmányokat, az 1936-ban elfogadott „sztálini” alkotmányt, amelyet a felépült szovjet szocialista alkotmánynak nevezett, valamint a fejlett szocializmus alkotmányait, amelyek mintájául az 1977. évi szovjet („brezsnyevi”) alkotmány szolgált. Uo. 26. A két fő kategória közötti leg-

Más volt a szerkezete, a kiindulópontjai, még a nyelvezete is. Ez azzal is összefüggött, hogy egyes közjogászok szerint a dokumentum igazából nem is „népi demokratikus”, hanem inkább sajátos harmadikutas alkotmánynak készült.<sup>468</sup> Bizonyos mértékig még mindig fel lehetett rajta fedezni az 1946 és 1948 közötti többpárti alkotmányozás nyomait és az elnökkel folytatott alkudozás egyes eredményeit.<sup>469</sup> Ezáltal a korábbi csehszlovák polgári jogi hagyományok is éreztették rajta a hatásukat, mégpedig főleg az államfőre vonatkozó részekben.

A sajátos hibrid jelleg – a fentieken kívül – azért is alakulhatott ki, mert az állami vezetésnek fontos volt, hogy még az 1948 májusára kitűzött nemzetgyűlési választások előtt megszülessen az új alkotmány. Az elfogadására kitűzött határidő továbbá egybeesett az ország felszabadításának harmadik évfordulójával.

---

jelentősebb különbség abban rejlett, hogy a szovjet típusú alkotmány a fegyveres proletárforradalom után született meg. Uo. 61. A népi demokratikus alkotmányok elvileg békésebb körülmények között jöttek létre, igaz, a történelem legvéresebb világháborúja után. A békés körülményeket adott esetben a Szovjetunió dominanciája biztosította. Uo. 50. Kovács István 1985. évi megfogalmazása szerint „az akkori nemzetközi viszonyok között elvileg elképzelhetőnek tartották, hogy a II. világháború alatt létrejött antifasiszta egységfrontok talaján kialakuló népi államhatalom felhasználásával a proletáriátus diktatúrájának közbeiktatása nélkül el lehet jutni a szocializmushoz”. Uo. 22. A korszak legelején elfogadott alkotmányok rendszerint még nem említették a termelési eszközök zömének társadalmi tulajdonát, viszont rögzítették az állampolgári jogokat. Azok biztosítékaira viszont már nem utaltak, és nem minden esetben határozták meg az állam osztálytartalmát. Ezen túl számos formai elemében fenntartották a régi államszervezet elemeit. Uo. 27. Ezek egyike sem volt azonban a mai értelemben vett demokratikus hatalomgyakorlásra és hatalommegosztásra épülő alkotmány. Knapp, Viktor: *Velké právní systémy*. C. H. Beck, Praha, 1996. 98.

<sup>468</sup> Ez gondolta róla a háború előtti neves cseh professzor, Zdeněk Peška is. Lásd Peška, Zdeněk: Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989. In: *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Szerk.: Malý, Karel – Soukup, Ladislav. Karolinum, Praha, 2004. 204.

<sup>469</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948. In: Grönský, Jan: cit. op. II. 2006. 329. 2. lábj.

A szimbolikus határidők betartásához meg kellett szervezni a megfelelő parlamenti többséget egy olyan Alkotmányozó Nemzetgyűlésben, amelyet még 1946-ban, teljesen más körülmények között választottak meg. Ezzel a feladattal a Nemzeti Front parlamenti akcióbizottságát bízta meg, amely még a februári válság idején jött létre. A politikai jellegű szelektálással, megfélemlítéssel és tisztogatással az akcióbizottságnak sikerült elérnie, hogy az eredeti 300 képviselő közül 246 fő megszavazza az új népi demokratikus alkotmányt, amely aztán május 9-i alkotmányként vonult be a köztudatba.<sup>470</sup> A szavazáson csak az új szöveget támogató 246 képviselő volt jelen, így végső soron egyhangú nemzetgyűlési döntés született. A maradék 54 képviselő vagy külföldön tartózkodott, vagy már börtönben raboskodott.<sup>471</sup>

Az új alkotmány viszonylag hosszú, preambulum jellegű nyilatkozattal kezdődött. Ebben az alkotmányozó – a kommunisták által elfogadott alaptörvényhez képest némileg meglepő módon – nemcsak a csehek és a szlovákok szláv jellegére hivatkozott, hanem arra is, hogy ezek a nemzetek keletről vették át „az akkori művelődés legfőbb alkotását, a kereszténységet”. A „huszita forradalom idején” pedig Európában elsőként írták zászlajukra a véleménynyilvánítási szabadság gondolatát, a népuralom eszméjét és a szociális igazságosságot. Aztán a cseh és a szlovák népnek évszázadokon keresztül kellett harcolnia a feudális kizsákmányolókkal és a német származású Habsburg-dinasztiával. Az első Csehszlovák Köztársaságot demokratikus államnak titulálták, a probléma csak az volt vele, hogy az 1920-as években „a kapitalisták és nagybirtokosok szűk rétegének a demokratikus alkotmány ellenére sikerült megfordítania köztársaságunk haladó fejlődését és győzelemre vitték a kapitalista gazdasági berendezkedést, annak minden rossz oldalával, különösen pedig a munkanélküliség rémével”. Kapitalista jellege ellenére az alkotmányozó mégiscsak békeszerető államnak deklarálta, amelyet viszont megtámadott ősi ellensége, akiket „a körünkben letelepedett idegen kolonis-

<sup>470</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 9.

<sup>471</sup> Uo. 9–10.

ták leszármazottai” (azaz csehszlovákiai németek) is segítettek. A felszabadított államnak emiatt nemzetinek kell lennie, és meg kell szabadulnia az összes ellenséges elemtől.<sup>472</sup> A preambulumból tehát látszik az előző polgári és nemzeti demokratikus alkotmányhoz való ambivalens viszonyulás. Más népi demokratikus alkotmányokban akkoriban nemigen fordultak elő ilyen nacionalista fordulatok. Az alkotmány aztán az alapvető rendelkezésekkel, valamint a polgárok jogaival és kötelezettségeivel foglalkozó katalógussal folytatódott. A legfontosabb államszervezeti rendelkezések ezután következtek, mégpedig az alábbi sorrendben: a Nemzetgyűlés, annak elnöksége, a köztársasági elnök, a kormány, a szlovák nemzeti szervek, a nemzeti bizottságok és a bíróságok.

Az alkotmányozó a harmadik fejezetet a köztársasági elnöknek szentelte, de az államfőre vonatkozó egyes rendelkezések más fejezetekben is előfordultak. A vele foglalkozó fejezet cikkeinek tartalma – a már említett módon és okokból – kísértetiesen hasonlított az 1920. évi Alkotmánylevél hasonló tematikájú rendelkezéseire. A többségüket tulajdonképpen – kisebb módosításokkal – átvették a régi szövegből. Legjelentősebb változás talán az volt, hogy az új alkotmány a köztársasági elnököt már nem nevezte államfőnek, csak azt mondta ki, hogy az állam élén áll.<sup>473</sup> A kommunistáknak belpolitikai és nemzetközi okokból május elején ugyanis annyira fontos volt az alkotmány Beneš elnök általi legitimálása, hogy még azt is beleírták a szövegbe, hogy az a korlátozás, mely szerint egy személy csak két egymást követő cikluson keresztül lehet elnök, nem vonatkozik a Csehszlovák Köztársaság második elnökére. Bár nem hangzott el a regnáló elnök neve, mindenki tudta, hogy az csak Edvard Beneš lehet.

Az államfő hétéves mandátuma az első köztársaság öröksége volt, ugyanúgy, mint a 35 éves passzív választójogi korhatár.

<sup>472</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948. In: Grönský, Jan: cit. op. II. 2006. 329–330.

<sup>473</sup> Brezina, Peter: Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR. *Právník*, 2019. 6. sz. 601.

Az elnökről szóló szavazás érvényességéhez az összes képviselő legalább felének jelenlétére, a megválasztásához pedig a jelenlévők háromötöd részének támogatására volt szükség. Így kétszer kellett szavazni, utána pedig már az előző kör két legsikeresebb jelöltje között kellett döntenet, akár relatív többséggel, akár sorolással (szavazategyenlőség esetén). Az új államfő megválasztását mindig az előző elnök mandátumának utolsó négy hetében kellett lebonyolítani. Az államfő nem lehetett egyidejűleg a kormány vagy a Nemzetgyűlés tagja. Abban az esetben, ha az államfő hat hónapnál hosszabb ideig betegeskedett volna, vagy más okból el lett volna foglalva, meg kellett volna választani a helyettesét. Erről az esetről (azaz az államfő betegségéről vagy elfoglaltságáról) azonban először a kormánynak kellett volna döntenie.

Az elnök feladat- és hatáskörei is hasonlítottak az 1920. évi szabályozásban foglaltakra. Ez egyaránt vonatkozott kinevezési jogosítványaira, a meglehetősen széles kegyelmezési jogkörökre, valamint a törvényhozással és a kormánnyal kapcsolatos hatáskörökre. A köztársasági elnök például ugyanúgy kinevezhette és felmenthette a minisztereket, és megbízhatta őket az egyes minisztériumok vezetésével, mint a háború előtti időkben. Továbbá ő volt az, aki meghatározta a miniszterek számát. Jelen lehetett a kormányüléseken, ilyenkor ő elnökölt, és jogában állt tanácskozássra hívni magához a kormányt vagy annak egyes tagjait, akikről jelentéseket is kérhetett a kompetenciájukba tartozó kérdésekben. Sőt, az ily módon kikért jelentést megjegyzéseivel együtt közölhette a miniszterelnökkel, akitől kérhette, hogy a kormány fontolja meg a szükséges intézkedéseket.

Az 1948. évi alkotmány szó szerint átvette az 1920. évi Alkotmánylevél rendelkezését az államfő felelőtlenségéről és a miniszteri ellenjegyzésekről. Hasonló volt a rendelkezés az államfő büntetőjogi felelősségre vonásáról, azzal a különbséggel, hogy 1948-ban a Nemzetgyűlés Elnöksége volt az a szerv, amelyik vádat emelhetett, majd az ügyében az egész Nemzetgyűlés ítélezhetett. A potenciálisan kiszabható büntetés jellege azonos volt (hivatalvesztés).

Beneš elnök végül e megőrzött jogkörök ellenére sem írta alá az új „népi demokratikus alkotmányt,” de az elfogadás előtt nem is mondott le. Csak június 7-én küldte el a kormányfőnek lemondó levelét, amelyben rossz egészségügyi állapotára hivatkozott egyetlen okként. Az alkotmánnyal és az új nemzetgyűlési választási törvénnyel szembeni kifogásokról ebben a levélben már nem esett szó. Az új választási törvényt azonban, amely a Nemzeti Front egységes és egyetlen jelöltlistáját vezette be (azaz gyakorlatilag kiiktatta a pártversenyt), annak idején még aláírta.

Az új alkotmányt így a saját nevében kormányfőként és egyidejűleg az államfő helyettesítőjeként Klement Gottwald írta alá. Beneš nem tiltakozott, és 1948. augusztus 3-án meg is halt. A biztonsági erők által szigorúan ellenőrzött, mégis nagy tömegeket megmozgató temetése volt az utolsó jelentős nyilvános kiállítás a demokrácia mellett.<sup>474</sup> Gottwald az egész kommunista vezetéssel együtt rövid időre még felvállalta Beneš kultuszának építését. Ez abban is megnyilvánult, hogy az elhunyt exállamfőt nagy állami szertartás keretében temették el, özvegye pedig a miniszterek ellátmányának megfelelő öregségi nyugdíjat kapott.<sup>475</sup> A kommunistákkal nyíltan nem konfrontálódó elnök halála ugyanakkor a legjobbkor jött az új hatalomnak. Gottwald szavaival élve így „nem kellett eltávolítani az elnök mellszobrát”,<sup>476</sup> valamint nem kellett tartani a tisztogatásokkal szembeni tiltakozásától sem.

<sup>474</sup> Návrh abdikačního dopisu presidenta Beneše ze dne 4. května 1948. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 327. 1. láb.

<sup>475</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Poslední... 1993. 72–73.

<sup>476</sup> Uo. 72.

## A köztársasági elnöki intézmény az államszocializmus idején

### X.1. Az első két évtized

Az új társadalmi-politikai rendszer kezdetét Csehszlovákiában 1948. február 25-től számították, amikor végleg eldőlt a kormányváltás. Ezzel némi túlzással az országban elkezdődött az államszocializmus időszaka, amely egészen 1989 novemberéig tartott. Az imént használt államszocializmus-fogalom leginkább a rendszerváltás utáni baloldali szakmai diskurzusban fordul elő, amely igyekszik tisztázni az 1989-ig fennálló rendszer („a létező szocializmus”) jellegét.<sup>477</sup> Ez a diskurzus Szigeti Péter jogfilozófus szavaival élve arra a kérdésre keresi a választ, hogy 1989 környékén milyen szocializmus(ok) szenvedett (szenvedtek) történelmi vereséget. Az egyik lehetséges válasz az, hogy az államszocialista rendszer vereségéről volt szó, amelyet a következő társadalomszervezési jellemzőkkel írt körül: „Mindenekelőtt nem voltak tőkés társadalmak, mert nem a magántulajdon alapzatán és piaci kapcsolatokon keresztül egyesítették a termelés két legfontosabb tényezőjét, az embert és a termelési eszközöket [...] Továbbá nem voltak – de történelmi adottságaik következtében nem is lehettek – kommunista társadalmak sem [...] Az államszocializmus – vagy politikai szocializmus – tehát állami keretek között szerveződő, olyan köztulajdoni dominanciájú, de akár a

<sup>477</sup> Szalai Erzsébet 2007-ben inkább már a létezett szocializmusról értekezett. Lásd Szalai Erzsébet: A létezett szocializmus – és tanulságai. In: *Államszocializmus. Értelmezések – viták – tanulságok*. Szerk.: Krausz Tamás – Szigeti Péter. L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, Budapest, 2007. 53–75.

vegyes tulajdoni rendszerig elmenő berendezkedés, amelyet nem a piac, hanem a politika integrál.”<sup>478</sup>

A szocializmus mindig is tág fogalomnak számított, amelynek közismerten sok arca volt, illetve lehetett. Szigeti az idézett összefoglaló tanulmányban viszont azt is meggyőzően bemutatta, hogy a megvalósult modell nem annyira a teoretikusok műveiből következett, hanem a való élet és a konkrét politikai körülmények formálták annak későbbi arculatát.<sup>479</sup> Szigeti ugyanakkor nem tagadta az államszocialista rendszerek demokráciahiányát, sőt, a bukásuk egyik legfontosabb tényezőjét éppen a létezésüket végigkísérő demokráciahiányban látta.<sup>480</sup> Az államszocializmus kifejezés használata egyszerűen komplexebb módon írja le az 1989 előtti társadalmi-politikai rendszert, és nem csak az akkori hatalomgyakorlás módjára fókuszál.

A szovjet típusú totalitáriánus modellről némileg leegyszerűsítő beszélni, legalábbis az egész tárgyalt korszak vonatkozásában. Ez a fogalom ugyanis nem differenciál kellőképpen az államszocializmusnak nevezett rendszer egyes belső fejlődési szakaszai között. A felmerülése idején e fogalomnak nyilván volt létjogosultsága, de a jelen dolgozatban kutatott kontinuitási és államműködési kérdések kapcsán nehezen használható, mert nem képes visszaadni a 20. századi antidemokratikus politikai rendszerek bonyolultságát. Mindegyik politikai rendszer az eszmei megalapozásán túl ugyanis konkrét kulturális-mentális közegben születik, és konkrét történelmi pillanat kihívásaira reagál.

Az első kommunista köztársasági elnököt 1948. június 14-én választotta meg a május végén felálló új Nemzetgyűlés. Ezt a testületet az 1948. április 16-án elfogadott 1948. évi 75. számú nemzetgyűlési választási törvény alapján választották meg. Ar-

<sup>478</sup> Szigeti Péter: Államszocialista kísérletek – történelmi tanulságok. In: *Államszocializmus. Értelmezések – viták – tanulságok*. Szerk.: Krausz Tamás – Szigeti Péter. L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, Budapest, 2007. 14–15.

<sup>479</sup> Uo. 17–18.

<sup>480</sup> Uo. 51.

ról a jogszabályról volt szó, amelynek aláírásával kapcsolatban Benešnek komoly dilemmái támadtak. A február végén megalakuló, lendületben lévő kommunista kormány eredetileg még lehetővé akarta tenni több jelöltlista állítását, ugyanis annyira hitt abban, hogy a minimálisan kitűzött 51%-os többséget mindenképpen, de talán még az áhított 75%-osat is el fogja érni. Nem-sokára azonban rájöttek, hogy ez nem olyan biztos, legalábbis Szlovákiában nem. Ezért a kommunista párt elnöksége azt javasolta, hogy a Nemzeti Frontban tömörülő politikai pártok egységes jelöltlistával induljanak. A többi párt indulási lehetősége teljesen formálissá vált.<sup>481</sup>

Az arányos választási rendszert egyelőre megtartották, de a törvény a pártok jelöltlistái helyett már választási csoportokról beszélt. Ezzel gyakorlatilag bebiztosították a kommunista párt győzelmét, és potenciálisan kizárták az ellenzék létrejöttét. A siker további garanciája az volt, hogy a választási eljárás akkor már teljesen a kommunisták ellenőrzése alatt állt, akik különböző módon manipulálták is a folyamatot. Több helyen például manifesztaációs úton szavaztak a választópolgárok, ez pedig sértette a választás titkosságát. A titkos szavazás ugyanis csak lehetőség volt, nem kötelező előírás. Egyébként akkor még az a szabály érvényesült, hogy a választás lehetősége nemcsak jog, hanem kötelezettség is, amely alól csak a 70 évnél idősebb, a fogyatékos vagy beteg választópolgárok, továbbá a munkájuk és hivatásuk miatt szavazni nem tudó, a szavazóhelyüktől legalább 100 kilométeres távolságban tartózkodó vagy a közlekedés által akadályoztatott állampolgárok mentesültek.<sup>482</sup> Nem meglepő, hogy ez a törvény a kommunisták vezette jelöltlista totális győzelmét eredményezte.

Az 1920-as helyzethez hasonlóan az alkotmány elfogadása után 1948-ban is rögtön megszületett a köztársasági elnök megválasztásáról szóló 1948. évi 152. számú törvény. Az volt az önálló Csehszlovákia második ilyen jellegű törvénye. A Beneš

<sup>481</sup> Uo. 73–74.

<sup>482</sup> Zákon č. 75/1948 Sb. ze dne 16. dubna 1948, o volbách do Národního shromáždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 301–323. 80. láb.

elnök lemondása után elfogadott jogszabály egyébként szintén nagyon hasonlított 1920-as elődjére, egy jelentős különbséggel. Az 1920. évi 161. számú törvény ugyanis azt mondta ki, hogy az államfő személyéről szavazólapokkal kell szavazni, ez gyakorlatilag garantálta a választás titkosságát. Az új törvény értelmében azonban akkor, amikor csak egyetlen közös jelölt indult ezért a posztért, „kézfelemeléssel vagy felállással” is lehetett voksolni. Ezt nyilván nehéz volt titokban megtenni.<sup>483</sup>

A júniusi elnökválasztás egyetlen jelöltje Klement Gottwald kormányfő volt. A törvény egy nappal az elfogadása után lépett hatályba, és rögtön másnap már sor is került az új államfő megválasztására. A június 14-i szavazáson a 300 képviselőből 296 fő volt jelen, akik mind kézfelemeléssel szavaztak az egyetlen jelöltre. Ez újdonságnak számított a csehszlovák jogban és a közjogi hagyományokban. Ugyanakkor az egész ceremónia során a korábbi csehszlovák köztársasági közjogi és politikai hagyományokkal való azonosulás látszatát próbálták fenntartani. Maga Gottwald is igyekezett igazodni ahhoz a foratókönyvhöz, amely a jogfolytonosság kihangsúlyozására törekedett. Megválasztása után a prágai várban lévő Szent Vítus-katedrálisban például részt vett a hálaadó misén, noha az nem is volt igazi csehszlovák hagyomány, mert ilyenre csak a vallásos katolikus Emil Hácha megválasztása után került sor 1938-ban. Gottwald továbbá nem sokkal a választás után megkoszorúzta Masaryk elnök sírját.<sup>484</sup>

Klement Gottwalddal elkezdődött a munkáselnökök kora. Különösen igaz ez a minősítés a „népi demokratikus,” illetve szocialista korszak első három államfőjére – azaz Gottwaldon kívül Antonín Zápotocký és Antonín Novotný elnökre.<sup>485</sup> Gottwald 1948 és 1953 között volt elnök, Zápotocký regnálása az 1953–1957 közötti időszakra esett, majd az 1957–1968 között regnáló Novotný lett egyrészt az első újraválasztott, másrészt az első idő előtt

<sup>483</sup> Zákon č. 152/1945 Sb. ze dne 12. června 1948, o volbě presidenta republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 380–381. 26. lábaj.

<sup>484</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 51.

<sup>485</sup> Az elnöki életrajzok megtalálhatók: Císař, Čestmír: cit. op. 2006.

lemondatottn szocializmus kori csehszlovák elnök. A munkás jelzõt azonban némi megszorítással kell kezelni. Az tény, hogy mindhárman szegény munkáscsaládból származtak, és munkásjellegű végzettséget is szereztek: Gottwald eredetileg asztalos, Zápotocký kőfaragó, Novotný pedig géplakatos volt. De az is tény, hogy egyikük sem dolgozott sokáig az eredeti szakmájában, mert fiatalon bekapcsolódtak a munkásmozgalomba, ahol hamar különböző tisztségeket töltöttek be. Gottwald emiatt sokkal inkább volt újságíró, mint asztalos, emellett már a két világháború közötti idõszak egy részében is ott ült a parlamentben. Sõt, kommunista képviselõként 1934-ben egyszer már pályázott az államfõi posztra, mégpedig az államalapító Masarykkal szemben, nyilván nem túl sok eséllyel.

Zápotocký beleszületett a szervezett munkásmozgalomba, mert az édesapja a cseh (illetve csehszláv) szociáldemokrácia egyik alapítója volt. 23 éves korától õ is mozgalmi tisztségviselő (a szociáldemokrata ifjúsági szervezet titkára), majd újságíró lett.<sup>486</sup> Az 1920-as években három éven keresztül a kommunista párt fõtitkáraként tevékenykedett, de a párt bolsevizálása után inkább a Vörös Szakszervezetek elnöke lett. A nála jóval fiatalabb Novotný 25 évesen csatlakozott a kommunista párt prágai kerületi vezetéséhez.<sup>487</sup> Tehát mindhárman inkább hivatásos funkcionáriusok voltak, mintsem kétkezi dolgozók, de a munkáselnök kifejezés jól illeszkedett az 1948 utáni rezsim ideológiájába. Egyébként már a Monarchia ideje alatt egyetemi tanárrá kinevezett Masaryk is munkásszármazásának nyilváníthatta magát, hiszen az édesapja a hodoníni uradalom kocsisa volt.<sup>488</sup>

Amíg Gottwald és Zápotocký már 1939 elõtt is fontos vezető posztokat töltöttek be (pártelnök, országos szakszervezeti elnök, képviselő), addig Novotný funkcionáriusi karrierje fõleg a második világháború után ívelt fel, amikor Prága egyik kerületi pártbizottságának a vezető titkára lett. Ennél lényegesebb különbség, hogy

<sup>486</sup> Uo. 63.

<sup>487</sup> Uo. 73.

<sup>488</sup> Uo. 9. Edvard Beneš egyébként gazdálkodó földműves családból származott, Hácha édesapja pedig hivatalnok volt.

Gottwald és Zápotocký az államfővé választás előtt már miniszterelnök volt, Novotný viszont a pártbeli tisztségből érkezett a prágai várba. Az is igaz ugyanakkor, hogy amíg Gottwald és Novotný az államfői tisztség mellett a legmagasabb párton belüli posztot is betöltötte, addig ez Zápotockýnak nem sikerült, mert elnöksége idején már Novotný volt a kommunista párt első embere.

A politikai karriert még az alkotmányos demokratikus körülmények között megkezdő Gottwald és Zápotocký gyakorlott szónok és ügyes politikai kommunikátor volt, szemben Novotný elnökkel, aki a megválasztása előtti években inkább szürke párt-tisztviselőként működött. Valószínűleg emiatt mindig némileg feszélyezte őt a nyilvános szereplés. Műveltsége is hiányos volt, ez szintén növelte zavarát. Ettől függetlenül 1953-ban pártbeli tisztsége révén ő lett az ország első embere. A több protokolláris feladattal járó államfői pozíciót az emberekkel jól kommunikáló Zápotocký töltötte be, aki jól is érezte magát ebben a szerepkörben. Zápotocký halála után azonban – Gottwald példája nyomán – logikusnak tűnt, hogy a legfontosabb pártbeli és állami tisztség megint egy kézben összpontosuljon. Több visszaemlékezés szerint Novotný örült ennek a megbízatásnak, ugyanakkor feszengett is ceremoniális és protokolláris jellege miatt.<sup>489</sup>

Egyes vélemények szerint Novotný tulajdonképpen másodállású köztársasági elnök volt, bár több napot töltött a prágai várban, mint a pártközpontban. A meglehetősen hivatalnoki mentalitású államfő ugyanis hétfőn, szerdán és pénteken az államfői hivatalban ült, kedden és csütörtökön pedig rendszerint a pártközpontban fordult meg. Mindez még a protokollban és a sajtóhírekben is megnyilvánult. A megszólításokban, meghívókban és sajtóközleményekben mindig Csehszlovákia Kommunista Pártjának elnökeként és köztársasági elnökként szerepelt, mégpedig ebben a sorrendben. Az általa vezetett külföldi utakra is „párt- és kormánydelegációként” indultak.<sup>490</sup>

<sup>489</sup> Syruček, Milan: *Prezidenti. Jejich role a odpovědnost*. Nakl. Brána, Praha, 2018. 163–164.

<sup>490</sup> Uo. 164. és 173.

Az államfőre vonatkozó 1948-as szabályozás egészen 1960-ig, azaz az új szocialista alkotmány elfogadásáig maradt hatályban. Annak ellenére, hogy a köztársasági elnök mandátuma hét évre szült, az első két kommunista elnök az időközben bekövetkezett halála miatt nem tudta kitölteni ezt az időszakot. A harmadik elnök első mandátumának félidejében viszont komoly változásokra került sor, amelyek érintették az államfő jogállását is.

A kommunista párt felső vezetése ugyanis 1960 elején úgy döntött, hogy új alkotmányt kell elfogadni, amely ki fogja majd fejezni, hogy Csehszlovákia már átlépett a népi demokratikus fejlődési szakaszból a szocializmus építésének a szakaszába. Ez a lépés összefüggött a Nyikita Hruscsov vezette posztstálinista szovjet pártvezetés akkori ideológiájával és az össznépi államról vallott elképzeléseivel. Ennek megfelelően a csehszlovák vezetés is úgy érezte, hogy már túljutottak a szocializmus alapjainak az építésén, emiatt időszerű lenne elfogadni „a fejlett szocialista demokrácia alkotmányát”.<sup>491</sup>

Az új alkotmány első változatát a párt Központi Bizottsága 1960. április 7–8-i ülésén tárgyalta meg. Novotný első titkárként itt egyebek mellett kijelentette, hogy az új dokumentum mentes lesz „a hatalommegosztás elvének áldemokratikus és liberális maradványaitól”. Továbbá az új alkotmány nem szokványos és hagyományosan felfogott állami dokumentum lesz, hanem az egész társadalom életének az alkotmánya. Ezen az ülésen megválasztottak egy 84 fős bizottságot is, amelynek irányítania kellett volna az alkotmánytervezetről lefolytatott össznépi vitát. A tagok között az akkori két jogi kar<sup>492</sup> hét professzora és docense is helyet foglalt. Maga a vita májusban és júniusban lezajlott, néhány lényegtelen javaslatot be is emeltek a dokumentumba,

<sup>491</sup> Az egész kontextusról lásd Laštovička, Bohuslav: *O nové socialistické ústavě Československé republiky*. Oddělení propagandy ÚV KSČ, Praha, 1960. 5–6.

<sup>492</sup> 1948 és 1968 között Csehszlovákiában csak a prágai és a pozsonyi egyetemen létezett jogtudományi kar. A brnói jogi kart ugyanis a kommunisták a hatalomátvétel után megszüntették.

amelyet aztán a kommunista párt 1960. július 5–7-i országos konferenciája megszavazott. Négy nappal később (azaz július 11-én) pedig az egykamarás Nemzetgyűlés is elfogadta az új alkotmány szövegét.<sup>493</sup>

Az úgynevezett szocialista alkotmány 1992 végéig volt hatályban, de közben többször megváltozott. 1960 és 1992 között összesen 64 alkalommal módosították vagy egészítették ki a szövegét. Csak a rendszerváltás után 34 változtatás született.<sup>494</sup> Jogi értéke ugyanakkor meglehetősen kétes volt, és nem érte el az 1948. évi alkotmány színvonalát. Az más kérdés, hogy az utóbbi jobb technikai minősége semmiben sem akadályozta meg a sztálinista erőket abban, hogy jogtipró és elnyomó rendszert működtessenek az 1950-es években. Ennyiben tehát a meglehetősen ideologikus szocialista alkotmány kevésbé volt fikatív dokumentum, mint az 1948. évi népi demokratikus alkotmány,<sup>495</sup> sőt tulajdonképpen jobban tükrözte a szocialista valóságot, hiszen elvileg is tagadta a hatalommegosztás elvét, a politikai pluralizmust és az emberi jogok hagyományos felfogását.<sup>496</sup> A korabeli szakirodalom az új alkotmány kiindulópontját és leglényegesebb elemét a kommunista párt vezető szerepének deklarálásában látta. Az alkotmány jellegadó jegyeit, legfontosabb elveit a következőkben azonosította: a dolgozó nép szuverenitása, a szocialista demokrácia, továbbá a demokratikus centralizmus elve és az azal összefüggő alkotmányosság és törvényesség elve.<sup>497</sup>

<sup>493</sup> Referát Antonína Novotného na celostátní konference KSČ konané ve dnech 5–7. července 1960. In: Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. 1960–1989*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 15–16. 1. lábj.

<sup>494</sup> Ústava Československé socialistické republiky ze dne 11. července 1960. (ústavní zákon č. 100/1960 Sb. v původním znění. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 20. 1. lábj.

<sup>495</sup> Brezina, Peter: cit. op. 603. 33. lábj.

<sup>496</sup> Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 20. 2. lábj.

<sup>497</sup> Erről lásd Zdobinský, Stanislav – Peška, Pavel et kol.: *Československé státní právo*. Ústav státní správy, Praha, 1988. 22–26.

Az államfőre vonatkozó rendelkezések a negyedik fejezetbe kerültek, amelyet a Nemzetgyűlést és annak Elnökségét taglaló fejezetek előztek meg. A teljes nemzetgyűlési ciklusra megválasztott Elnökséget<sup>498</sup> azért fontos megemlíteni, mert a 30 fős testület a Nemzetgyűlés mandátumának megszűnése után is hivatalban maradt, egészen addig, amíg nem sikerült új Nemzetgyűlést megválasztani. A döntéseit pedig az összes tag abszolút többségével kellett meghoznia. Abban az időben, amikor a Nemzetgyűlés nem ülésezett, az Elnökség gyakorolta feladat- és hatásköreit. A korlátozás csak az volt, hogy nem választhatta meg a köztársasági elnököt, és nem fogadhatott el alkotmányerejű (tehát minősített) törvényeket. A hadüzenetről is csak a Nemzetgyűlés akadályoztatásakor dönthetett. Abban az esetben, amikor a kormány gyakorolta az államfői tisztséget, az Elnökség hatáskörébe tartozott a kormány és az egyes kormánytagok kinevezése és felmentése. Ez új jogosítvány volt, amelyről nem rendelkezett az 1948. évi alkotmány.

A szocialista alkotmány a köztársasági elnököt nem államfőként definiálta, hanem – az 1948. évi alkotmányhoz hasonlóan – csak azt mondta ki, hogy az állam élén áll mint az államhatalom képviselője, aki a Nemzetgyűlésnek tartozik felelősséggel.<sup>499</sup> Az új szabályozás inkább keretjellegű volt, szemben a korábbi konkrét leírással. A legfontosabb mozzanatnak mégiscsak az tekinthető, hogy az új alkotmány sem szüntette meg az egyszemélyi államfői tisztséget, noha ez az eshetőség is komolyan felmerült. Az individuális jellegű köztársasági elnöki intézmény ugyanis nem harmonizált az akkori szovjet elméleti alapvetésekkel, és egyesek azt javasolták, hogy szovjet mintára Csehszlovákiának is át kellene térnie a kollegiális (testületi) államfői intézményre, amely leginkább a szovjet típusú Legfelsőbb Tanács Prezídiumára ha-

<sup>498</sup> Az 1948. évi alkotmány csak egyéves mandátumot adott az Elnökségnek.

<sup>499</sup> Brezina, Peter: cit. op. 604.

sonlított volna. Egy ilyen szerv elnevezése „államtanács” vagy „elnökség” lehetett volna.<sup>500</sup>

Végül a kommunista pártvezetés úgy döntött, hogy megmarad a csehszlovák közjogi tradíciók talaján, és az első munkáselnökökre való tekintettel is megőrzi az egyszemélyi köztársasági elnöki intézményt.<sup>501</sup> Az 1980-ban kiadott államjogi tankönyv az egyszemélyi elnöki intézmény megőrzésének okát a csehszlovák állam történelmi és alkotmányos fejlődésében látta. Külön kiemelte az önálló államiségért folytatott harcokat, valamint a hitleri fasiszmus elleni küzdelmet. Nyíltan ugyan nem mondta ki, de akkor a lakosság szemében éppen az egyszemélyi elnökök voltak a küzdelem megtestesítői. Ezt a magyarázatot kiegészítette az elnököknek a szocializmus építésében betöltött szerepével.<sup>502</sup> Másfelől a szakirodalom megpróbálta némileg bagatellizálni ezen intézmény jelentőségét. A szerzők hangsúlyozták, hogy itt igazából csak formai és nem lényegi különbségről van szó, továbbá igyekeztek kiemelni a háború előtti szabályozáshoz képest

<sup>500</sup> Ilyen nevekre hallgattak ugyanis az európai szocialista és népi demokratikus államok alkotmányai. Bulgáriában, Lengyelországban, Romániában és az NDK-ban az államtanács nevű legfelsőbb kollegiális intézménnyel rendelkeztek, Magyarországon Elnöki Tanáccsal, a Szovjetunióban és Jugoszláviában pedig az elnökséggel, amelyet prezídiumnak is lehetett nevezni. Három szocialista államnak azonban az 1970-es évektől kezdve volt köztársasági elnöke is – Csehszlovákián kívül még Romániának és Jugoszláviának. Mindegyikkel párhuzamosan azonban léteztek kollegiális szervek is. Mindhárom szocialista individuális államfőt közvetve választották. Csak a csehszlovák elnök rendelkezett viszont az alkotmányban meghatározott időtartamú mandátummal (öt év). A román elnök ciklusa a parlamentéhez igazodott, a jugoszláv alkotmány pedig nem foglalkozott ezzel a kérdéssel. Lásd Zdobinský, S. – Zlatopolský, D. L. et kol.: *Světová socialistická soustava a státní výstavba v evropských socialistických zemích*. II. díl. Orbis, Praha, 1977. 126–127. és 140–144.

<sup>501</sup> Ústava Československé socialistické republiky ze dne 11. července 1960. (ústavní zákon č. 100/1960 Sb. v původním znění. In: Grónský, Jan: cit. op. III. 2007. 37. 12. lábj.

<sup>502</sup> Matoušek, Stanislav – Trella, Rudolf – Káčer, Laurinec: *Československé státné právo*. Obzor, Bratislava, 1980. 265.

fennálló konkrét különbségeket. Nevezetesen azt, hogy a szocialista államfő nem a hatalommegosztásos rendszerben működik, mások az intézmény elvi alapjai, és nincs vétőjoga. Külön kiemelték, hogy az elnöknek egyáltalán nem kell pártok felettinek és semlegesnek lennie.<sup>503</sup> 1960-ban egyébként úgy döntöttek, hogy az egyes hagyományos elnöki szimbólumokat is megtartják. Ilyen volt például a külön államfői zászló vagy az államfő hivatalos ünnepi megjelenésekor alkalmazott fanfárok.<sup>504</sup> Azzal nem foglalkoztak, hogy ezek igazából feudális maradványok.

Az államfőnek jogában állt a köztársaság állapotáról és más fontos politikai kérdésekről szóló jelentéssel a Nemzetgyűlés elé járulni, javaslatokat is tehetett a törvényhozásnak. A köztársasági elnök nevezte ki és hívhatta vissza a kormányfőt és a minisztereket, és ő bízta meg őket az egyes minisztériumok és más központi szervek irányításával. Továbbra is megőrizte azt a jogot, hogy részt vegyen a kormányületeken. Ilyenkor ő elnökölhetett, továbbá jelentéseket kérhetett a kormánytól vagy az egyes kormánytagoktól, és jogában állt megtárgyalni a kormánnyal vagy annak egyes tagjaival a fontos kérdéseket.

Ezek a rendelkezések a korábbi csehszlovák alkotmányokban is szerepeltek, a széles kegyelmezési jogkörhöz hasonlóan. Némi-  
leg leszűkült viszont az elnök kinevezési jogköre. Ezt a hatáskört az alkotmányozó általános módon ragadta meg, amikor kimondta, hogy a köztársasági elnök nevezi ki azokat a magasabb rangú állami tisztviselőket, akikről így rendelkezik a törvény. Az egyetemi tanárokat és a bírákat<sup>505</sup> az alkotmány már nem említette. Konkrétan csak a tábornokok kinevezéséről és előléptetéséről szolt a dokumentum. Az államfő nevezte ki és menthette fel továbbá a legfőbb ügyészt, aki azonban csak a Nemzetgyűlésnek tartozott felelőséggel. Az elnök megmaradt a haderő legfőbb parancs-

<sup>503</sup> Uo. 264–265.

<sup>504</sup> Ezek dallamát a *Libuše* című nemzeti operából vették át.

<sup>505</sup> Az új szabályok szerint a bírákat a megfelelő szintű nemzeti bizottságok választották. Csak a Legfelsőbb Bíróság tagjait választotta négy évre a Nemzetgyűlés.

nokának, a kormány javaslatára ő hirdethette ki a hadiállapotot, és nemzetgyűlési határozat alapján hadat is üzenhetett. De csak akkor, ha Csehszlovákiát megtámadták, vagy akkor, ha teljesíteni kellett volna a nemzetközi szerződésekben rögzített szövetségi kötelezettségeket, amelyek a támadásokkal szembeni közös védelemről szóltak. Nem szabad elfelejteni, hogy a szocialista Csehszlovákia tagja volt az 1955-ben létrejött Varsói Szerződésnek, ebből következtek ezek a kötelezettségei. Egyéb jogkörökkel csak akkor rendelkezett a csehszlovák államfő, ha arról törvény is szólt.

Egyszerűbbé váltak az államfői passzív választójog szabályai, hiszen a követelmények közül kiiktatták a magasabb előírt korhatárt. Addig csak a legalább 35 éves csehszlovák állampolgárok lehettek államfőjelöltek. Az új szabályok értelmében minden olyan csehszlovák állampolgár köztársasági elnökké válhatott, akit nemzetgyűlési képviselővé meg lehetett volna választani, annak pedig 21 év volt a korhatára. A megválasztáshoz az összes nemzetgyűlési képviselő háromötödös többsége kellett. Miután az alkotmány megalkotói nem számoltak a parlamenti ellenzék lehetőségével, a szabályozásba nem építettek bele alacsonyabb kvórumot sikertelen első vagy második választási forduló esetére. Hétről öt évre csökkent az államfő mandátuma. A nemzetgyűlési képviselőké akkor egyébként már csak négy év volt. Jellemző viszont, hogyan látta a korabeli szakirodalom a jelöltállítási folyamatot. A jelölteket az alkotmányos gyakorlat alapján mindig a társadalom vezető ereje, a kommunista párt állította, miután a javaslatát megvitatta és jóváhagyta a Nemzeti Front Központi Bizottsága. Minden ilyen jelölt tehát a legálisan működő politikai pártok és társadalmi szervezetek közös jelöltje volt.<sup>506</sup>

Az új alkotmány nem rendelkezett az államfő helyetteséről. Egyszerűen csak azt mondta ki, hogy amennyiben betöltetlené válik a köztársasági elnöki poszt, és az új elnököt még nem választották meg, vagy a regnáló elnök fontos okokból nem tudja ellátni hivatalát, akkor az elnöki jogosítványok a kormányra ha-

<sup>506</sup> Matoušek, Stanislav – Trella, Rudolf – Káčer, Laurinec: cit. op. 266.

gyományozódnak. A kormány ilyen esetben megbízhatta elnökét az egyes államfői hatáskörök gyakorlásával. Mindenképpen a kormányfőre szállt át viszont a fegyveres erők legfőbb parancsnoksága. A többi hatáskör átruházása elméletileg fakultatív volt, és a kormány akaratán múlt.

1960-ban némileg módosult az államfői felelősség szabályozása. A szocialista alkotmány egyszerűen csak kimondta, hogy a köztársasági elnök a tisztsége gyakorlásáért a Nemzetgyűlésnek felel. Nem rendelkezett viszont arról, hogy kinek a kezdeményezésére történik a felelősségre vonás, miért kerül rá sor, és milyen következményei lehetnek. Azaz nyitva maradt az a kérdés, hogy milyen büntetést lehet kiszabni az államfőre, milyen parlamenti többséggel és pontosan milyen eljárásban. Az akkori társadalmi és politikai körülmények között, amikor a kommunista párt első embere volt egyben az államfő is, a jogalkotók talán nem is gondoltak arra, hogy az államfő felelősségre vonása reális lehetőség.<sup>507</sup>

1960-ban nem született új államfőválasztási törvény, ez pedig azt is jelentette, hogy 1964-ben is az 1948-ban megfogalmazott feltételek szerint választottak új köztársasági elnököt, aki egyébként ismét Novotný lett. Ez a szabályozás ugyanis, amely lehetővé tette a titkos voksolás elkerülését, teljes mértékben megfelelt az akkori vezetésnek. 1968 előtt nem is született más idevonatkozó jogszabály. Az események azonban 1968 elején más irányt vettek. A csehszlovák állami és pártvezetésen belüli ellentétek, kiegészülve a társadalom reformigényeivel és a gazdasági problémákkal, 1967 és 1968 fordulóján olyan folyamatokat indítottak el, amelyeket az utókor „Prágai Tavasz”-nak nevezett el. A pártvezetésen belül az első repedések már 1967. október végén jelentkeztek, amikor az országos kommunista párt központi bizottsági ülésén éles vita alakult ki Novotný és Szlovákia Kommunista Pártja vezetése között. Az okot az ál-

<sup>507</sup> Ústava Československé socialistické republiky ze dne 11. července 1960. (ústavní zákon č. 100/1960 Sb. v původním znění. In: Grönský, Jan: cit. op. III. 2007. 37. 12. l.áb.).

lamfő azt megelőző szlovákiai látogatása szolgáltatta, melynek során a szlovák politikusok szerint többször sértően viselkedett a szlovákokkal szemben.<sup>508</sup> A feszültséget nyilván az is növelte, hogy a szlovák autonóm szervek hatáskörei 1948 óta fokozatosan csökkentek.<sup>509</sup> Novotný regnálása idején még jobban felerősödött ez a folyamat. A pártvezetés októberi és decemberi ülése között végül ellenzéki blokk alakult ki az első titkárral szemben. Ebbe beletartoztak a szlovák kommunisták, a gazdasági reformot szorgalmazó közgazdászok és a nagyobb szabadságot, valamint liberalizmust követelő cseh kommunista reformerek. A decemberi ülést végül az ünnepekre való tekintettel félbeszakították, de már január 3-án ismét összeültek. Az 1968. január 3-a és 5-e között megtartott ülésen a kommunista párt Központi Bizottsága végül úgy döntött, hogy „a hatékonyabb munkamegosztás érdekében” külön kell választani az első titkári és az államfői pozíciót. Novotný első titkár ezért „saját akaratából” kérte a párttisztaságból való felmentését. Egyelőre azonban maradt államfő, noha mindenki tudta, hogy nem az a meghatározó poszt az akkori rendszerben.<sup>510</sup>

Csehszlovákia Kommunista Pártjának első titkára Alexander Dubček lett, aki korábban a szlovák kommunisták pártját vezette. 1968-ban ő lett a reformfolyamat legfőbb arca. Eleinte élvezte Leonid Iljics Brezsnyev szovjet vezető bizalmát is. Ő igazából soha nem kedvelte Novotnýt, akit még a hrucsovi érából örökölt meg. Egyébként Dubček és később a rendszerváltáskor regnáló Miloš Jakeš voltak azok a kommunista legfőbb vezetők, akik – főleg az idő rövidsége és korai bukásuk miatt – soha nem lettek csehszlovák államfők.<sup>511</sup>

<sup>508</sup> Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992*. AEP, Bratislava, 1998. 214–215.

<sup>509</sup> Uo. 179–188.

<sup>510</sup> Erről a küzdelemről lásd részletesen Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 216–218.

<sup>511</sup> Akčný program KSČ z 5. dubna 1968. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 92. 56. láb.

Antonín Novotný azonban az ötvenes évek egyik továbbélő szimbólumaként nem sokáig maradhatott az államfői funkcióban. Az „emberarcú szocializmust” zászlajára tűző, éppen kibontakozóban lévő reformfolyamat ugyanis már tavasszal arra kényszerítette őt, hogy erről a tisztségről is mondjon le, és vonuljon vissza. A lemondásra március 22-én került sor. Sőt májusban aztán még a párttagságát is felfüggesztették. Novotnýt a Varsói Szerződés hadseregeinek 1968. augusztusi bevonulása után sem reaktiválták. Párttagkönyvét 1971-ben visszakapta, és végül 1976-ban, már nyugdíjasként halt meg egy súlyos szívroham következtében.<sup>512</sup>

A csehszlovák reformfolyamat egyik legfőbb programjellegű dokumentuma a kommunista párt Áprilisi Akcióprogramja volt, amely egyebek mellett célul tűzte ki „a szocialista demokrácia fejlesztését és a társadalom politikai irányításának új rendszerét”. A program tartalmazott demokratikus elemeket is, de nem tervezett drámai változásokat a szocialista közjogban.<sup>513</sup> A kivételt az állam föderalizálása jelentette, amely a szlovák kommunisták és értelmiségiek egyik legfőbb követelése volt. A Varsói Szerződés csapatainak augusztusi bevonulása ugyan a reformfolyamat végét jelentette, de a föderális átalakulás megint kivétel volt. A megszállás közben tehát lezajlott Csehszlovákia szövetségi állammá alakulása.<sup>514</sup> A csehszlovák államiság 50. születésnapjának előestéjén, 1968. október 27-én a csehszlovák törvényhozók elfogadták a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvényt, amely jelentősen módosította a szocialista Csehszlovákia államszerkezeti modelljét.<sup>515</sup>

<sup>512</sup> Syruček, Milan: cit. op. 2018. 172–173.

<sup>513</sup> Akčný program KSČ z 5. dubna 1968. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 92. 56. lábj.

<sup>514</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 248–250. és 271–274.

<sup>515</sup> A törvény szövegét lásd Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října o československé federaci. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 167. A jogszabályt a csehszlovák Nemzetgyűlés fogadta el az államfő és a frissen létrehozott Cseh Nemzeti Tanács, valamint a már régóta működő Szlovák

## X.2. A föderáció elnöke és a tagköztársaságok elnökségei

A csehszlovák föderáció fölülről jött létre, azaz az addig egységes csehszlovák állam szerveinek akaratából. Nem a csehszlovák államiség volt új ebben a kontextusban, hanem az éppen megszületett cseh, valamint szlovák szocialista köztársaság államiséga. A csehszlovák állam önazonossága viszont megmaradt. Ezért nem meglepő, hogy az alkotmányozó 1968-ban kifejezetten ki mondta, hogy a szövetségi jellegű átalakulást megvalósító alkotmányerejű törvény hatálybalépése napján az összes törvény és más jogszabály továbbra is hatályban fog maradni. Ugyanakkor a csehszlovák Nemzetgyűlés által korábban elfogadott jogszabályokat saját feladat- és hatáskörükben már a két tagállam éppen létrejött új képviseleti-törvényhozó szervei is jogosultak lettek módosítani. Sőt, bizonyos területeken a tagköztársaságok szervei a törvényi szint alatti normákkal is módosíthatták a csehszlovák törvényeket. Egyébként 1968-ban a jogfolytonosság kapcsán realisan nem merült fel probléma.<sup>516</sup>

Az államfőre vonatkozó rendelkezések 1968-ban megint azok közé tartoztak, amelyek csak kismértékben módosultak. A jogi újdonságok inkább a szövetségi és nemzeti szintű törvényhozó szervek szerkezetével függtek össze. Az új országos törvényhozó szerv a kétkamarás Szövetségi Gyűlés lett, amely évente legalább kétszer ülésezett, egyszer tavasszal és egyszer ősszel. Az ülés össze-

---

Nemzeti Tanács tagjainak jelenlétében. A szavazás során 20 év után ismét érvényesült a szlovákiai képviselők majorizálásának tilalma, amely 1968-ban újra alkotmányos alapelv lett. Ez konkrétan azt jelentette, hogy az alkotmányerejű törvény elfogadásához külön-külön kellett a cseh országrészekben és Szlovákiában megválasztott parlamenti képviselők háromötöd része, azaz minimum 123 csehországi és minimum 56 szlovákiai képviselő támogatása. Végül a törvényre szavazott 184 cseh és 83 szlovákiai képviselő, senki nem szavazott ellene, és nem is tartózkodott. Az elfogadott jogszabályt aztán az arra hivatott vezetők 1968. október 30-án Pozsonyban írták alá. Ezt a törvényt 1989 előtt még háromszor módosították, többnyire centralizációs jelleggel. Uo. 167. 2. lábj.

<sup>516</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 498.

hívása és berekesztése államfői feladat volt, de az alkotmányozó korlátokat is állított – abban az esetben, ha meghatározott időpontig (azaz április végéig vagy október végéig) az államfő nem hívta volna össze az ülést, akkor azt a Szövetségi Gyűlés Elnöksége tehetette meg. Az államfő továbbá köteles lett összehívni a parlamenti ülést akkor, ha azt valamelyik kamara tagjainak legalább egyharmada kérte tőle.

Mindkét parlamenti kamara saját elnökséggel rendelkezett, amelynek létszáma három és hat fő között mozoghatott. Ugyanakkor mindkét kamara együttesen közös elnökséget is választhatott, amelynek húsz tagja az egyik, további húsz pedig a másik kamarából érkezett. E szerv közjogi helyzete hasonlított az 1960-ban elfogadott modellhez. Újdonságot jelentett, hogy az Elnökség elnökének és elnökhelyettesének más-más nemzeti köztársaságból kellett érkeznie. A határozathozatal az összes tag abszolút többségével történhetett.

Az államfőválasztás joga, hasonlóan az alkotmánymódosításhoz, semmilyen körülmények között nem szállhatott át erre a helyettesítő testületre, amely továbbá nem határozhatta meg a föderáció költségvetését, és a szövetségi kormány iránti bizalmatlanságot sem mondhatta ki, kivéve azt a helyzetet, amikor a rendkívüli körülmények fennállása miatt nem tudott volna összeülni a Szövetségi Gyűlés. Abban az esetben, ha a szövetségi kormány gyakorolta volna az államfői jogosítványokat, a kormányra és a kormánytagokra vonatkozó elnöki kinevezési és felmentési jogkörök szintén a Szövetségi Gyűlés Elnökségére szálltak volna át.

A Csehszlovák Szocialista Köztársaság elnökére az alkotmányerejű törvény negyedik fejezete vonatkozott. Az államfői felelősség konstrukcióját a törvény átvette az 1960. évi alkotmányból, a többi fontos feladat- és hatásköri rendelkezéshez hasonlóan. Továbbra is öt évre szólt az államfő mandátuma, és legalább 21 évesnek kellett lennie az elnökjelölteknek. Az 1960. évi alkotmányhoz hasonlóan a föderációról szóló alkotmányerejű törvény sem tartalmazta a betölthető elnöki ciklusok maximálását. Ez a változás tulajdonképpen a politikai rendszer diktatórikus jellegéből fakadt. 1968-tól az államfő ismét kinevezhette az egyetemi

tanárokat és a rektorokat. Miután az oktatás köztársasági feladat- és hatáskör lett, ezeket a kinevezéseket az illetékes cseh és szlovák köztársasági szervek kezdeményezésére tehette meg.

Az újdonság inkább abban rejlett, hogy az államfő szövetségi hatalmi szerv lett, nemzeti köztársasági szinten pedig a parlamenti elnökségi rendszer érvényesült. Mindkét nemzeti tanács saját tagjai közül megválaszthatta a többtagú elnökséget, amelynek pontos létszámát maga a nemzeti parlament határozhatta meg. Az ily módon megválasztott elnökségek a választási ciklus letelte után is hivatalban maradtak, egészen addig, amíg nem ült össze az új törvényhozó testület. Ez a szövetségi szinttel azonos megoldás volt. Az elnökség kollektív módon és egyes tagjai individuálisan is a nemzeti tanácsnak tartoztak politikai felelőséggel, amely bármikor visszahívhatta őket.<sup>517</sup>

A csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvény számolt azzal, hogy belátható időn belül megszületik az új szövetségi és a két tagállami alkotmány. Erre azonban nem került sor. Egész Csehszlovákia közjogi viszonyait emiatt továbbra is az 1960. évi szocialista alkotmány és az említett föderációs törvény együttesen szabályozta.<sup>518</sup>

A csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvényt Ludvík Svoboda új államfő írta alá és hirdette ki. Svoboda volt az államszocialista korszak egyetlen köztársasági elnöke, aki nem a kommunista mozgalomból érkezett. A paraszti családból származó fiatalember az osztrák–magyar hadsereg katonájaként kezdte meg a világháborút, de a csehszlovák állam függetlenségéért harcoló légiósként fejezte azt be. Ebben a minőségében komoly karrierlehetőségek nyíltak meg előtte a frissen létrehozott állam-

<sup>517</sup> Amíg a Szlovák Nemzeti Tanács már 1945-től kezdve működött, a Cseh Nemzeti Tanács csak 1968-ban született. Lásd Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 244–247.

<sup>518</sup> Egyes vélemények szerint a föderációs törvény olyan mértékig átalakította a csehszlovák közjogi viszonyokat, hogy 1968-tól kezdve anyagi értelemben tulajdonképpen új alkotmányról is lehetne beszélni. Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 264.

ban. Svoboda a hivatásos tiszti pályát választotta.<sup>519</sup> A második világháború előestéjén, Csehszlovákia felbomlása és a cseh országrészek német megszállása után – akkor már ezredesi rendfokozatban – úgy döntött, hogy külföldön fog küzdeni a hazájáért. Először Lengyelországba emigrált, ahol elkezdte a csehszlovák önkéntes légio szervezését, majd a német támadás után csapatával együtt a Szovjetunióba kellett távoznia. Akkor még nem volt kommunista. A Szovjetunióban ő lett az ott harcoló csehszlovák külföldi zászlóalj, majd dandár, hadosztály és hadtest parancsnoka. Ebben a minőségben végigharcolta a háborút, amelynek befejezése után a Gottwald-kormány párton kívüli hadügyminisztere lett. Az 1948-as februári kormányválság idején semleges maradt, ezzel objektíve a kommunistákat segítette. Azután ő is párttag lett, de az 1950-es években leváltották, nyomoztak utána, börtönbe mégsem került. Ezekben az években szülőfalujába húzódott vissza. Reaktiválása Nyikita Hruscsov prágai látogatása után történt, aki érdeklődött régi ismerőse holléte felől. Svoboda ezt követően néhány éven át a katonai akadémia parancsnoka volt.<sup>520</sup>

A potenciális államfőjelöltek között 1968 márciusában került szóba a neve. Nem ő volt az egyetlen jelölt – felmerült még Alexander Dubček első titkár, Ota Šik gazdasági reformer, Laco Novomeský szlovák kommunista költő, valamint Josef Smrkovský, Oldřich Černík és Čestmír Císař cseh reformer politikusok neve is. A reformhónapokban népszerű volt a jelöltek pluralizmusának gondolata, de a párt vezetése mégiscsak jobbnak látta nem kiengedni kezéből a kezdeményezést, és a háborús hősnek számító Svoboda tábornok mellett tette le a voksot. Mindkét meghatározó nemzet számára elfogadható jelöltnek tűnt. Az is mellette szólt, hogy jelölése a Szovjetuniót sem zavarta, ugyanakkor kellőképpen „apolitikus” jelöltnek tűnt a korábbi kommu-

<sup>519</sup> Amikor Ungváron szolgált, megtanult magyarul, sőt, később ő lett a magyar nyelv oktatója. Élete végéig beszélte a magyar nyelvet, noha származásilag nem volt sok köze magyarokhoz és Magyarországhoz. Erről lásd Syruček, Milan: cit. op. 2018. 173.

<sup>520</sup> Uo. 173–174.

nista vezetőkhez képest. Hivatalosan egyébként az Antifasiszta Harcosok Szövetségének jelöltje volt.<sup>521</sup> Megválasztására 1968. március 30-án került sor. Elnöksége ötödik hónapjában a Varsói Szerződés európai államainak<sup>522</sup> csapatai megszállták Csehszlovákiát, és Svoboda az események egyik kulcsszereplője lett. Az intervencióval legrosszabb félelmei valósultak meg. Nem támogatta a fegyveres ellenállást, és mindenképpen meg akarta akadályozni a vérontást, akár kapituláció árán is. Ugyanakkor nem volt hajlandó kinevezni a szovjet kollaboráns „munkás-paraszt forradalmi kormányt,”<sup>523</sup> amelyet Moszkvában preferáltak.

A szovjetek számára azonban nem ő volt a fő célpont, hanem a dubčeki pártvezetés. Sőt, az is felmerült, hogy Svoboda lehetne a kollaboráns kormány vezetője, de ezt elutasította, mert félt, hogy Hácha sorsára jut.<sup>524</sup> Bár kooperatívnak mutatkozott a válság kezelésében, ahhoz ragaszkodott, hogy az augusztusi intervenció előtti állami és pártszervek hivatalban maradjanak, és a szovjetek is azokat tekintsék legitim tárgyalópartnernek. Az utóbbiaktól pedig politikai realizmust és nagyobb együttműködési készséget várt el. Ez a taktikája végül sikert aratott. Svobodának sikerült visszahozni Moszkvából az odahurcolt vezetőket, akiknek viszont alá kellett írniuk a megszállást szentesítő moszkvai jegyzőkönyveket. A visszatért állami vezetők egy darabig az elnök védelme alatt laktak a prágai várban.<sup>525</sup> Ezzel a politikával valóban sikerült megakadályozni a vérontást, de a reformfolyamatnak így is vége lett. A politikai megtorlás elkerülhetetlen volt. 1969-ben elkezdődött a szovjetbarát ortodox kommunista vezetők által irányított „normalizációs folyamat,” amely alatt a vonalasabb diktatórikus-bürokratikus hatalomgyakorláshoz való visszatérést kell érteni.

<sup>521</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 88–89.

<sup>522</sup> Csak Románia nem vett részt ebben az akcióban.

<sup>523</sup> E képződményt az 1956. évi magyarországi beavatkozás megoldásai ihlették.

<sup>524</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 93.

<sup>525</sup> Uo. 93–94.

Svoboda elnök idejében a csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvényen kívül még két olyan jogszabály született, amely érintette a köztársasági elnök jogállását. Egyrészt a Köztársasági Elnök Kancelláriájáról szóló 1968. évi 176. számú törvényről volt szó, másrészt az 1975. évi 50. számú alkotmányerejű törvényről, amely módosította a föderációról szóló alkotmányerejű törvénynek az államfőre vonatkozó egyik rendelkezését. Az utóbbi jogszabály a politikai közbeszédben a „lex Svoboda” nevet kapta. Az 1975. évi 50. számú alkotmányerejű törvény elfogadása egyrészt Svoboda tábornok tartós betegségével, másrészt az 1970-es évek hatalmi elmozdulásaival függött össze. 1969 tavaszán a szovjet fél elérkezettnek látta az időt, hogy a 68-as reformereket végleg kiszorítsa a csehszlovák vezetésből, és Gustáv Husák szlovák kommunista politikusra építse fel az új normalizációs rendszert. Leonyid Iljics Brezsnyev fokozatosan kezdte támogatni a neki szimpatikus ambíciózus, tehetséges és hatalomtechnikailag ügyes Husákot, akiben több fantáziát látott, mint a csehszlovák társadalomban roppant népszerűtlen keményvonalas kollaboránsokban (Vasil' Biľak, Alois Indra stb.). Imponálónak találta azt is, hogy Husák milyen gyorsan konszolidálni tudta Szlovákiát. Brezsnyev és Husák között fokozatosan jó személyes kapcsolat alakult ki. Brezsnyev hetente felhívta csehszlovákiai helytartóját, aki egészen az 1980-as évek elejéig majdnem minden nyári szabadságát a Krím félszigeten található szovjet pártüdülőben töltötte.<sup>526</sup>

1969 tavaszán az ötvenes években koncepciós politikai perek áldozatául esett, de azóta teljes mértékben rehabilitálódott Husák lett Alexander Dubček utóda a kommunista párt főtitkári posztján. Ebben a váltásban Svoboda elnök is segédkezett. A szovjet vezetők ugyanis tudatták vele, hogy Dubček többé elfogadhatatlan számukra.<sup>527</sup> Svoboda eleinte egyébként emberileg szimpatizált Husákkal, akiben a racionálisan gondolkodó, higgadt politikust látta. Személyes sorsuk is viszonylag hason-

<sup>526</sup> Macháček, Michal: *Gustáv Husák*. Vyšehrad, Praha, 2017. 432.

<sup>527</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 96.

lított: a szovjetek mindkettejükben megbíztak, és úgy látszott, hogy mindketten tisztában vannak a geopolitikai realitásokkal is. Eleinte úgy tűnt, mindketten el akarják kerülni a nagyobb repressziókat és főleg a régi típusú politikai pereket.<sup>528</sup> Ettől függetlenül a szovjetek által kiszemelt Husák legfőbb pártvezetővé válása objektív módon az államfő hatalmi gyengüléséhez vezetett, amely később feszültségeket is okozott a kapcsolataikban.

A lényeges változás az volt, hogy 1969 után megint erőteljesebb módon érvényesült a pártvezető szerepe, és Svoboda elnök pozíciója egyre inkább másodlagossá vált. A két politikus személyesen is kezdett elhidegülni egymástól. Svoboda továbbá nehezen viselte az 1970-ben gőzerővel beindult átvilágításokat és az azzal együtt járó személyzeti tisztogatásokat, főleg azt, hogy azok következményei többször a családtagokra is kiterjedtek. További súrlódási pont lett, hogy visszaemlékezéseinek első kötete súlyos ideológiai kritikát kapott megjelenésekor, és nemsokára vissza is vonták a könyvesboltokból és a könyvtárakból. Ez nyilvánvalóan felettébb különös intézkedés volt egy regnáló államfő könyvének esetében. A második kötetet előre lemondták, az elnök azt nem is fejezte be, s ettől rosszul érezte magát.<sup>529</sup> Ugyanakkor a még mindig viszonylag népszerű katonára egyelőre szükség volt az államfői poszton, mert személye sajátos kontinuitási szimbólumot képviselt a Prágai Tavasz és a normalizációs időszak között.

Közben jelentősen megromlott az államfő egészségügyi állapota. 1972-ben agyvérzést kapott, és úgy tűnt, hogy már nem fog felépülni. Ebben az időszakban a szövetségi kormány látta el az elnöki teendőket. Az elnök állapota mégis javult, de egészségügyi problémái miatt 1973-ban már nem akarta magát újraszavaztatni. A szovjet és a csehszlovák vezetés azonban akkoriban úgy döntött, hogy Svobodának még egy cikluson át ki kellene tartania. Svoboda végül beletörődött ebbe, és a Szövetségi Gyűlés egyhangúlag megválasztotta őt elnöknek.<sup>530</sup> 1974 márciusá-

<sup>528</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 433–434.

<sup>529</sup> Uo. 96–97.

<sup>530</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 97.

ban viszont ismét súlyos állapotban kórházba került. A hivatala akkor bejelentette, hogy ideiglenesen nem fogja fogadni a látogatókat. Nyáron az orvosok hazaengedték, de jogköreit akkor már átvette a kormány, amely az egyes feladatok ellátásával saját elnökét, Lubomír Štrougal bíztta meg. Svoboda már nem tért vissza hivatala ellátásához, de nem is mondott le.

A kérdés az, hogy nem tudott-e, vagy inkább csak nem akart lemondani.<sup>531</sup> Ezzel kapcsolatosan különböző vélemények alakultak ki. A leginkább valószínű verziónak az tűnik, hogy igazából már nem is volt olyan állapotban, hogy szabályszerűen lemondjon. Ezzel érvelt Husák is azon a pártelnökségi tanácskozáson 1975. május 16-án, amelyen a vezetés hosszú előkészítések után megpróbálta végleg rendezni az államfői utódlás kérdését. Ezen az ülésen döntöttek hivatalosan arról, hogy Husák lesz Svoboda utóda, és hogy az államfőt egy alkotmányerejű törvény segítségével fogják eltávolítani tisztségéből.<sup>532</sup> Az 1975-ben született alkotmánymódosítás kimondta, hogy amennyiben a köztársasági elnök egy évnél hosszabb ideig nem tudja ellátni hivatalát, akkor a Szövetségi Gyűlés megválaszthatja az új államfőt, mégpedig a teljes hivatali idejére.<sup>533</sup> A jogszabály viszont nem mondott semmit arról, hogy mi lesz az akadályoztatott államfő mandátumával.<sup>534</sup> Az alkotmánymódosítást a parlament 1975. május 28-án fogadta el, és még aznap összeült a kommunista párt központi bizottságának és a Nemzeti Front vezetésének közös ülése, amely Husákot javasolta elnöknek. A következő napon a Szövetségi Gyűlés titkos szavazással egyhangúlag meg is választotta őt államfőnek. Svoboda pedig harmadszor is megkapta a

<sup>531</sup> Az akarati elemet emeli ki például Syruček, Milan: cit. op. 2018. 184–185.

<sup>532</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 442. és 448.

<sup>533</sup> Ústavní zákon č. 50/1975 Sb. ze dne 28. května 1975, kterým se mění a doplňuje čl. 64. ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Grönský, Jan: cit. op. III. 2007. 314. 199. lábj.

<sup>534</sup> E törvény egyik problémája a visszaható hatálya volt, de előlött igyekezett átsiklani a politikai vezetés. Uo. 449.

Csehszlovák Szocialista Köztársaság hőse kitüntetését. Ezután még négy évig élt és betegeskedett. 1979. szeptember 20-án halt meg, és államfőnek kijáró tisztelettel temették el.<sup>535</sup>

Gustáv Husák elnökké választásával egy új, a szocializmus időszakában utolsó korszak kezdődött el a csehszlovák köztársasági elnökök történetében. Államfővé választása nyilvánvalóan nem történt akarata ellenére. Husák már 1974 óta lobbizott ezért a lehetőségért. A probléma csak az volt, hogy az ország legfelső vezetésében sokan nem rajongtak a legfőbb állami és párton belüli tisztségek egy kézben való összpontosulásáért. A kritikusok általában Novotný példájára hivatkoztak, akit akkor még negatív példaként állítottak be. Husák hívei erre válaszul pozitív példaként Klement Gottwald személyét hozták fel. Husák természetesen Brezsnyevvel is konzultált erről a kérdésről 1975 márciusában, aki nem gördített akadályokat elnöki ambíciói elé.<sup>536</sup>

Végül nemcsak a vezetés, Lubomír Štrougal szövetségi miniszterelnök „realista” szárnya, hanem a személyével szemben kritikusabb „ortodox kommunisták” többsége is kiállt Husák jelöltsége mellett. A szélesebb közvélemény egyébként abból tájékozódhatott a vezetésen belüli mozgásokról, hogy az 1975-ös újraválasztás elnöki köszöntőt a beteg államfő helyett Husák főtitkár tolmácsolta, nem pedig az államfő helyettesítésére hivatott szövetségi miniszterelnök.<sup>537</sup>

Gustáv Husák lett a csehszlovák állam első szlovák származású köztársasági elnöke<sup>538</sup> – ez akkoriban komolyan rezonált a vezetésben, hiszen így a két legfontosabb hatalmi pozíció egy szlo-

<sup>535</sup> Ústavní zákon č. 50/1975 Sb. ze dne 28. května 1975, kterým se mění a doplňuje čl. 64. ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Grónský, Jan: cit. op. III. 2007. 314. 199. láb. 314.

<sup>536</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 444–445. és 449–450.

<sup>537</sup> Uo. 451.

<sup>538</sup> Hivatalosan Masaryk elnök is félig szlováknak számított az apja révén, de mindenki tudta, hogy ő alapvetően a cseh szellemi és politikai élet meghatározó alakja. Klement Gottwald első munkáselnök cseh volt ugyan, de jól beszélt szlovákul, mert fiatalkorában éveken át a szlovák kommunista sajtóban dolgozott.

vák politikus kezébe került, noha több cseh kommunista óvott ettől. Husák is tisztában volt a kérdés érzékenységevel, annál is inkább, mert ő számított a csehszlovák föderáció egyik atyjának. A föderalizálásnak köszönhetően pedig Prágában az 1970-es évek elején sok úgynevezett föderális szlovák jelent meg, akiket a fővárosi apparátusi és főhivatalnoki közeg nem mindig fogadott nagy örömmel. Továbbá ebben az időszakban a kiegyenlítődési gazdaságpolitika jegyében viszonylag sok fejlesztési pénz érkezett Szlovákiába. Husák úgy próbálta áthidalni a nemzetiségi feszültségeket, hogy többször beszélt csehszlovák érdekekről és identitásról, és újévi beszédeit évről évre felváltva mondta el cseh és szlovák nyelven. Igaz, ezzel nem lett népszerű sem a csehek, sem a szlovákok körében.<sup>539</sup>

Novotnýhoz hasonlóan Husák is két személyi titkársággal rendelkezett – az egyikkel a pártközpontban, a másikkal pedig a prágai várban. Az utóbbi munkahelyére azonban csak hetente egyszer járt be, annak ellenére, hogy 1977-től a várban lakott, abban a villában, amelyet annak idején Beneš alakított ki magának a várkertben. 1978 és 1989 között František Šalda volt az elnöki hivatal vezetője, akit Husák a pártapparátusból hozott el magával. Bizonyos jelek szerint Jaroslav Máček, aki a pártapparátuson belül közeli munkatársa volt, Moszkvának is jelentette a főtitkárral és államfővel kapcsolatos fontos információkat.<sup>540</sup>

Brezsnyev 1982-es halála rosszul érintette Husákot, mert a keleti blokkot alkotó államok vezetői közül ő volt az elhunyt legfőbb szovjet vezető egyik kedvence. Az éppen kezdődő Gorbacsov-érában érthető módon felmerült a fiatalítás kérdése. Ennek nyomán egyre többen hangsúlyozták vezetői berkekben, hogy a

<sup>539</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 453. Egyébként Husák második felesége, Viera Millerová Pozsonyban született cseh értelmiségi asszony volt. 1977-ben azonban egy helikopterszerencsétlenségben meghalt, ez pedig nagyon megviselte az egyébként érzelmileg roppant fegyelmezett férjet. Az első feleségétől, akitől két fia is volt, még a börtönévei alatt vált el. Lásd uo. 453–463.

<sup>540</sup> Uo. 479–480.

két fontos tisztség betöltése már túl nagy teher egy idős politikusnak. Husák azonban egyik posztjáról sem akart lemondani. Ha mégis távoznia kellett volna a párt éléről, akkor nem a kortársai között keresett volna magának utódot, hanem a fiatalabb funkcionáriusi nemzedékben.

Az utódlás kérdése nyíltan először a kommunista párt központi bizottságának 1987. november 19-i elnökségi ülésén merült fel. A legfontosabb állami és párttisztviselők szétválasztását először Vasil Bilak keményvonalas ideológiai titkár vetette fel. Gorbacsov nem állt ki egyértelműen Husák mellett, és a csehszlovák elvtársakra bízta a döntést. Az elnökség rendes tagjai 7:3 arányban támogatták a fontos tisztségek szétválasztását; igaz, a póttagok szavazatának figyelembevételével már döntetlen, 10:10 volt az arány. December 9-én, megérezve az erőviszonyok kedvezőtlen alakulását, végül maga Husák kérte a párt éléről való menesztését. Ezt a kérését a központi bizottság plénuma december 17-én el is fogadta. Miloš Jakeš lett az új főtitkár, Husák pedig államfő maradt azzal, hogy mandátuma 1990 májusában fog lejárni.<sup>541</sup> Ezzel jelentősen meggyengült hatalmi pozíciója, hiszen a főtitkári poszt erősebb volt az elnökinél. Igaz, a pártelnökségnek továbbra is tagja maradt.

Az 1989. évi rendszerváltó események Husákot tehát az államfői posztpontra érték el. Bár még mindig érdeklődött a politika iránt, akkor már meglehetősen rezignált volt. Az ellenzék részéről először november 29-én merült fel, hogy az államfőnek le kellene mondania. Husák nem zárkózott el ettől a gondolattól, bár nyilván ő sem kívánta a kommunista párt végleges meggyengülését. Azt is látta viszont, hogy pártja képtelen megfelelően reagálni az eseményekre. Potenciális utódként Alexander Dubček merült fel, akivel viszont nem volt jóban. Ugyanakkor az akkori szövetségi miniszterelnök, Ladislav Adamec is szívesen beült volna az államfői székbe. Ellenzéki körökben pedig egyre népszerűbb lett Václav Havel személye.<sup>542</sup> Husák ebbe a folyamatba

<sup>541</sup> Uo. 488–490.

<sup>542</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 306.

aktívan már nem szólt bele, hanem elfogadta ez elé terjesztett javaslatokat. Lemondási szándékát 1989. december 9-i tévébeszédében jelezte, amelyben ismét hangsúlyozta a kommunista eszmék melletti elkötelezettségét. A beszédében azt is elmondta, hogy Marián Čalfa fiatal kommunista politikust bízta meg a „nemzeti egyetértési kormány” megalakításával. Rögtön az új kormány kinevezése után akart lemondani, és erre már másnap sor került. A nemzeti egyetértés kormányában a kommunisták már nem voltak többségben, hiszen az ellenzék emberei is méltányos képviselőkhöz jutottak.<sup>543</sup>

Lemondása után Husák Pozsonyba távozott. Az utolsó éveiben már csak családtagjaival és néhány közeli barátjával érintkezett. Az újságíróktól és a politikusoktól viszonylag szigorúan elzárkózott, noha még mindig figyelemmel kísérte a közéleti eseményeket. Külön elnöki nyugdíjat nem kapott, mert még 1989-ben is hatályban volt az az 1918 végén elfogadott törvény, amely szabályozta az államfői fizetéseket. E törvény értelmében a csehszlovák államfők nem jogosultak külön nyugdíjra. Igaz, a többi államfő esetében ezt a problémát rendszerint ad hoc módon megoldották, Husáknál azonban erre nem mutatkozott politikai akarat. Az egykori államfő végül kénytelen volt a rendes öregségi nyugdíjáért folyamodni.<sup>544</sup>

Husák életének utolsó szakasza súlyos rákbetegség árnyékában zajlott le. Emiatt sok időt töltött kórházban az intenzív osztályon, ahol viszonylag sűrűn látogatták őt katolikus egyházi személyek, akik saját bevallásuk szerint megpróbálták megmenteni a lelkét. Miután a következetes ateista Husák számított erre, arra kérte fiait, hogy ne engedjenek hozzá papokat.<sup>545</sup> Az ügyet fontosnak tartotta Ján Sokol akkori nagyszombati érsek is, aki akkoriban a legmagasabb rangú szlovák egyházi méltóság volt. Sokol 1991 novemberében személyesen is ellátogatott a haldokló kommunista vezetőhöz, és saját bevallása szerint a haldok-

<sup>543</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 502–504.

<sup>544</sup> Uo. 514.

<sup>545</sup> Uo. 515.

lőknak járó szentségekben részesítette Husákot. Eszerint Husák elvégezte a gyónást, áldozott, és megbocsátást nyert. Az egész körülbelül 10-15 percre tartott. A mai napig viták folynak arról, hogy a haldokló politikus akkor mennyire lehetett tudatánál.<sup>546</sup> Végül november 18-án hunyt el, és november 21-én Pozsonyban temették el.

A temetése ugyan nem számított állami szertartásnak, de sok egykori kommunista politikustársa mellett az akkori két szlovák legfőbb közjogi méltóság is részt vett magánemberi minőségben a temetésén: Ján Čarnogurský kormányfő és František Mikloško házelnök (akik a rendszerváltás előtt a szlovák katolikus másként gondolkodó ellenzékhez tartoztak, és 1989 után segítettek létrehozni a szlovák kereszténydemokrata mozgalmat<sup>547</sup>). Az utóbbi azt is kezdeményezte a Szlovák Nemzeti Tanács elnökségében, hogy a képviselők egy perc néma csennddel emlékezzenek az elhunytára. Ez nemtetszést váltott ki a cseh és a szlovák antikomunista körökben egyaránt. Sőt egy cseh zenész részéről bírósági beadvány is született emiatt, amelynek azonban nem volt semmilyen jogalapja.

<sup>546</sup> Uo. 516–517.

<sup>547</sup> Uo. 519.

## A csehszlovák köztársasági elnöki tisztség a rendszerváltás utáni közjogi átmenet során

A köztársasági elnöki tisztség és különösen az államfő megválasztásának módja a békés átmenet egyik sokat vitatott kérdésévé vált. Ez nem csak magyar sajátosság volt (lásd a négyigenes népszavazást), hasonlított a helyzet az átalakuló Lengyelországban,<sup>548</sup> majd valamivel később Csehszlovákiában is. Lengyelországgal és Magyarországgal szemben Csehszlovákiában viszont 1989-ben nem került sor kerekasztal-tárgyalásokra, így a reformfolyamat az utca nyomása alatt indult el. Az év végén aztán itt is sor került kétoldalú tárgyalásokra az állampárt és az ellenzék között. Ezen az ideiglenes hatalommegosztásról állapodtak meg az első szabad parlamenti választások előtti időszakban. A választásokra 1990 júniusában került sor.

Az 1918 óta megszakítás nélkül létező köztársasági elnöki poszt itt érdekes módon nem az állampárt számára számított volna garanciának, hanem a hatalomba menetelő demokratikus ellenzéknek. Ez jelentette a fő különbséget Lengyelországhoz képest.<sup>549</sup> Az államfő ugyanis nemcsak az ország legfőbb közjogi

<sup>548</sup> Erről lásd Wyrzykowski, Mirosław: *Konstytucja negocjacji i kompromisu*. In: *Konstytucja – wybory – parlament*. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszewi. LIBER, Warszawa, 2000. 225.

<sup>549</sup> Csink Lóránt: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2007. 1. sz. 84. A hivatkozott tanulmány korai áttekintést tartalmaz a közép-európai országok államfői intézményéről, annak kialakulásának hátteréről.

méltósága, hanem egyben a fegyveres erők főparancsnoka is volt. Ezért a kétoldalú megállapodásoknak megfelelően 1989 decemberében a kommunista többségű Szövetségi Gyűlés, amelyet még 1986-ban választottak meg, és 70%-ban kommunista párttagokból állt,<sup>550</sup> az ellenzék emblematisztikus vezetőjét, Václav Havel drámaírórt választotta meg államfőnek. Azzal viszont, hogy a régi kommunista parlament választotta meg az új demokratikus elnököt, a felek tulajdonképpen kifejezésre juttatták a kommunista és a demokratikus Csehszlovákia közötti jogfolytonosságot, és formálisan is megpecsételték a két fél közötti közjogi alkut. Ez a lépés tehát kulcsfontosságú volt a kontinuitás szempontjából, ugyanakkor sokat elárul arról, hogy mekkora a súlya a köz-társasági elnöknek a csehszlovák, majd az önálló cseh és szlovák közjogi rendszerben.

Az utolsó kommunista elnök, Gustáv Husák 1989. december 10-én hivatalosan egészségügyi okokra hivatkozva, a valóságban a kommunista rendszer bukása miatt mondott le tisztségéről. Még ezt megelőzően megszületett viszont a csehszlovák rendszerváltás első alkotmányos jellegű dokumentuma, nevezetesen az 1960. évi szocialista alkotmány módosítása. Ennek értelmében az alkotmányból kikerült a kommunista párt vezető szerepét rögzítő híres-hírhedt 4. cikk. Ezenkívül a módosítás átalakította a magyar Hazafias Népfrontnak megfelelő Nemzeti Front alkotmányos szerepét. Ettől kezdve a Nemzeti Front a nemzetek és nemzetiségek, emellett a társadalmi rétegek és érdekcsoportok szövetsége volt, amelyben önkéntes alapon egyesülhettek politikai pártok, valamint társadalmi és érdekvédelmi szervezetek. Továbbá az alkotmány 16. cikkéből kihagyták azt a kitételt, hogy a nevelést és oktatást a marxizmus-leninizmus szellemében kell folytatni. Ehelyett új érték-ként megfogalmazódtak a hazafiasság,

<sup>550</sup> Erről lásd Ústavní zákon č. 182/1989 Sb. ze dne 28. prosince 1989, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Grönský, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989–1992*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 77. 26. l.áb.

a humanizmus és a demokrácia elvei.<sup>551</sup> Az államfő lemondása előtti időszakban megalakult az ellenzék által delegált minisztereket is magában foglaló átmeneti kormány („a nemzeti egyetértés kormánya”).

Husáknak az államfői poszt megüresedését eredményező lemondására reagálva a Szövetségi Gyűlés kommunista képviselőinek egy csoportja hivatalosan azt követelte, hogy az új csehszlovák államfőt a nép közvetlenül válassza meg.<sup>552</sup> Ezzel érdekes helyzet alakult ki, mert tulajdonképpen a bukott diktatúra képviselői követelték a helyzet demokratikus megoldását, szemben a rendszerváltó ellenzéki erővel. Az utóbbiak viszont ahhoz ragaszkodtak, hogy az átmeneti hatalommegosztásra vonatkozó megállapodásokhoz híven a kommunista többségű Szövetségi Gyűlés válassza meg államfőnek az ellenzéki Václav Havel drámaíró.<sup>553</sup>

Természetesen nem egyszerűen arról volt szó, hogy a diktatúra híveit ennyire megszállta volna a demokratizmus jó szelleme, vagy hogy az ellenzék ilyen hamar cinikussá vált volna, hanem arról, hogy a kommunista képviselők időt akartak nyerni. Az államfőváltás elhalasztásával és a közvetlen választás azonnali bevezetésével ugyanis megnövekedett volna a mozgásterük. Havelt akkor még nem ismerte mindenki, Szlovákiában Alexander Dubček talán még népszerűbb is volt nála, emellett nem lehetett kizárni azt sem, hogy a közvélemény jelentős része szimpatizálni fog az utolsó kommunista miniszterelnökkel, a reformer hírében álló Ladislav Adameccel. A demokratikus ellenzék ezért joggal úgy érezte, hogy a közvetlen elnökválasztás bevezetése bonyolítani fogja a helyzetét és a békés demokratikus átmenet zökkenő-

<sup>551</sup> Ústavní zákon č. 135/1989 Sb. ze dne 29. listopadu 1989, kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. In: Grönský, Ján: cit. op. IV. 2007. 38–39.

<sup>552</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 306–307.

<sup>553</sup> Uo. 307.

mentességét. Emiatt 1989. december 11-e és 17-e között feszült tárgyalások folytak a két fél között.<sup>554</sup>

Az államfőválasztás közvetettsége annyira fontos volt az ellenzéknek, hogy Václav Havel a legelső nyilvános tévészereplésében is kitért rá. Ebben a 1989. december 17-i beszédben a jövőendő államfő kiállt az átmenet békés jellege mellett, és közvetve a kontinuitás álláspontjára helyezkedett. A legfontosabb választóvonalat azok között látta, akik a demokrácia és a békés út hívei, valamint azok között, akik ragaszkodnak a régi rendhez. Ebből a szempontból mellékes, hogy kommunista párttag-e valaki. Nem szabad elfelejteni ugyanis, hogy az országban 1,7 millió párttag élt akkoriban. A kommunisták felelősségét rendkívülinek érezte, és azt külön vonatkoztatta a szövetségi parlamenti képviselőkre, akiknek – szerinte – a kezükben volt a kulcs az események további békés és rendezett mederben tartásához. Havel ezek után kitért az államfőválasztásra. Kijelentette, hogy az ellenzék elvben nem ellenzi a közvetlen elnökválasztást és a referendum bevezetését, csak attól fél, hogy értékes hónapok fognak rámenni a kampányra, amely megint meg fogja osztani a társadalmat. Szó szerint azt mondta, hogy kár lenne Amerikát játszani, amikor Csehszlovákia nem az. Ehelyett az ellenzék nevében azt javasolta, hogy „alkotmányos úton és összhangban a csehszlovák parlamenti hagyományokkal” a Szövetségi Gyűlés rövid időre válassza meg az új államfőt, aki elvezeti az országot az első szabad választásokig, és garantálni fogja az út tisztességességét. Az új, immár szabadon választott Szövetségi Gyűlés pedig aztán válassza meg a rendes, azaz ötéves mandátummal rendelkező köztársasági elnököt. Ha szükséges lesz, őt akár közvetlenül is meg lehet majd választani. A népképviselői szervekbe történő választások előtti

<sup>554</sup> Kudrna, Jan: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. In: Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. UK v Praze, Praha, 14–15.

közvetlen elnökválasztás azonban megbontaná az alkotmány logikáját, és kockázatos lépés lenne.<sup>555</sup>

Végül Havel megfogalmazott két feltételt, amelyek mellett hajlandó elfogadni az államfői tisztséget. Az első, hogy ő csak ideiglenesen vállalja ezt a tisztséget, addig, amíg a már említett szabadon választott Szövetségi Gyűlés meg nem választja a rendes legitimitású elnököt. Azalatt ő – saját szavaival élve – egyfajta „ideiglenes dolgozó elnök lenne”. A másik feltétele az volt, hogy a szlovák Alexander Dubček legyen a Szövetségi Gyűlés elnöke.<sup>556</sup> Az utóbbi követelés inkább az ellenzéken belüli egyensúlynak szólt, mert Dubček elnökségének ott is sok híve volt, különösen az ellenzék baloldali és szlovák részében. A fő közvetítő Marián Čalfa, az új szövetségi miniszterelnök lett. Hivatalosan ő volt az átmeneti „nemzeti egyetértés kormányának” feje, aki a távozó kommunista hatalom jelöltjeként meggyőzte a kommunista honatyákat, hogy ne fogadjanak el a közvetlen elnökválasztásról szóló jogi döntést, és törődjenek bele Havel általuk történő megválasztásába. Ezzel létrejött a csehszlovák rendszerváltás leglátványosabb „jogfolytonossági” gesztusa.<sup>557</sup>

Ebben a történetben az a furcsa, hogy az átmenet hektikus napjaiban mintha mindkét fél figyelmen kívül hagyta volna a dolog szimbolikus oldalát, tartalmát. Egyik érdekelt sem törődött azzal, hogy ezzel a gesztussal esetleg megteremtődik-e a két rendszer közti jogi folytonosság látszata (ez a kommunisták érdeke lett volna), vagy éppenséggel megszakad (ez inkább az ellenzéknek kedvezett volna). Egyik fél sem cselekedett úgy, ahogyan ebből a szempontból logikusnak tűnt. Ez magyarázható azzal is, hogy a jogfolytonosság kérdését mindkét fél evidensnek érezte. Egyáltalán nem tartották szükségesnek, hogy újabb közjogi geszt-

<sup>555</sup> Vystoupení Václava Havla v Čs. televizi 17. prosince 1989. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 40–43.

<sup>556</sup> Uo. 43.

<sup>557</sup> Ezekről az eseményekről, politikai intrikákról lásd *1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty (1985–1990)*. Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.

tussal pecsételjék meg. Vagy csak arról lehetett szó, hogy egyszerűen nem volt idejük erre a finom aspektusra figyelni? Ezekre a kérdésekre nem adható egyértelmű válasz. Mindegyik felvetés tartalmaz néhány igazságmorzsát.

Michal Kopeček, aki nemrégén érdekesítő cseh nyelvű tanulmányt írt a jog és a jogász szakértők szerepéről az államszocialista rendszerek fokozatos mérséklésében, úgy látta, hogy 1989-ben tulajdonképpen a legalizmus két – ellenzéki és állampárti – formája találkozott egymással. Ezek ugyan látszólag ellentétesnek tűntek, de a gyökereik mindkét esetben az 1960-as évek reformidőszakáig nyúltak vissza. Az egyes jogász főszereplőknek sokszor azonos egyetemi mentoraik is voltak. A másként gondolkodó ellenzék legalizmusának legfőbb dokumentuma a Charta '77 nyilatkozat volt, amely arra hívta fel a kommunista hatalmat, hogy legalább a saját törvényeit tartsa meg. A pártállami apparátusokban dolgozó jogász szakértők pedig már a rendszerváltás előtti években kezdtek sűrűbben hivatkozni a „szocialista törvényességre” és a szocialista jog normatív szerepére. Az utóbbi kettő a tekintélyelvű bürokratikus rendszeren belül fokozatosan hatalmi-szabályozó elvvé vált. A legalitás és az alkotmányosság eszméje tehát 1989-ben nem véletlenül vált azon közös alappá, amelyen tárgyalások indulhattak a kormányzat és ellenzéke között.<sup>558</sup>

Jiří Příbáň híres cseh jogszociológus szerint a demokratikus és emberi jogi forradalom végül a „legalista (törvényes) forradalom fikciójának” keretében ment végbe.<sup>559</sup> A kerekasztal-tárgyalások során éppen az alkotmányosság és a törvényesség jelentette a két fél számára a közös nyelvet.<sup>560</sup> Ugyanakkor a csehszlovák „tör-

<sup>558</sup> Kopeček, Michal (szerk.): *Architekti dlouhé změny. Expertní kořeny postsocialismu v Československu*. Argo – FF UK – ÚSD AV ČR, Praha, 2019. 76–77.

<sup>559</sup> Příbáň, Jiří: *Disidenti práva. O revolucích roku 1989, fikcích legality a soudobé verzi společenské smlouvy*. Sociologické nakladatelství, Praha, 2001. 111–117.

<sup>560</sup> Kopeček, Michal: cit. op. 77.

vényes forradalom” annyiban különbözött a lengyel és magyar úttól, hogy itt nem annyira a kerekasztal-tárgyalásokon volt a fő hangsúly, hanem a tárgyalóasztal mellett kialakított átmeneti kompromisszumok gyors keresztülvitelén a törvényhozó szerveken keresztül. Kopeček ezt az utat „az intézményeken át vezető gyors ellenzéki menetnek” nevezte el.<sup>561</sup> Ez konkrétan az ellenzéki képviselők gyors kooptálásában nyilvánult meg, akik viszont így akarva-akaratlanul is forradalmi legitimitást biztosítottak a régi kommunista parlamenteknek. Ezzel pedig kontinuitást teremtetek a szocialista jogrend és az új rendszer között. Az átmenet tehát az alkotmánymódosítás és nem a forradalom ruháját öltötte magára. A jogállam eszméje és azon belül főleg a jogbiztonság követelménye pedig nemsokára majdnem egyformán jellemezte a posztdisszidens és posztkommunista jogász szférát, amelyek ebben láttak fontos gátat a forradalmi jakobinizmusnak és az újszülött demokratikus politikusok esetleges tekintélyelvű próbálkozásaival szemben. Innen eredt a független igazságszolgáltatásra és az önálló alkotmánybíráskodásra helyezett nagy hangsúly is.<sup>562</sup>

Kopeček tehát az új liberális alkotmányos rendszer gyökereit nemcsak a nyugati indíttatású konstitucionalizmusban látta, hanem részben a szocialista jogállam kiforratlan eszméjében is, amely nagyban elősegítette a békés átmenetet a kommunista diktatúra és a liberális demokrácia között. A jogállamiság kérdésében pedig többé-kevésbé konszenzus volt a hivatalos és másként gondolkodó ellenzéki körök között, függetlenül attól, hogy azt az egyes szerzők a jogpozitívista vagy a természetjogi doktrínából vezették-e le. Mindez szorosan összefüggött a jogfolytonosság gondolatával, amely egyébként nem is tűnik olyan ritkának a 20. századi fordulatok során. A jogfolytonosság főleg a közrend és a békés jelleg garantálását szolgálta, ugyanakkor az új rend-

<sup>561</sup> Uo. 80.

<sup>562</sup> Uo. 80–81.

szernek szüksége volt egy meggyőző legitimációs történetre is, amelyet a demokratikus alkotmányozásnak kellett szállítania.<sup>563</sup>

Havel tévébeszéde után felgyorsultak az események, mert az ellenzék nem szerette volna sokáig üresen hagyni az államfői posztot, és lendületből akarta kikényszeríteni az ijedt szocialista törvényhozásból a döntést. Erre 1989. december 19-én került sor, amikor egy újabb alkotmánymódosítást fogadtak el. Igaz, akkor nem magát az alkotmányt, hanem a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvényt módosították. Ez a törvény tartalmazta ugyanis az államfőválasztás szabályait.

Az 1989. évi 161. számú alkotmányerejű törvény értelmében tehát abban az esetben, ha idő előtt megüresedik az államfői poszt, akkor legkésőbb 40 napon belül nyilvános szavazással meg kell választani az új elnököt. Korábban az alkotmány 14 napot említett. Az ily módon megválasztott új elnök megbízási ideje azonban megszűnik 40 nappal a szabad és demokratikus módon megválasztott Szövetségi Gyűlés megalakulása után. Ebben a törvényben perfektuálódtak a haveli tévébeszédben említett főbb tételek.<sup>564</sup>

Havel elnökké választásának azonban – ahogyan a fenti jogszabályból is látszik – volt egy pikáns mozzanata. A két világháború közötti csehszlovák köztársasági elnököket mindig titkos választással szavazta meg a prágai Nemzetgyűlés két kamarája. Kivételt csupán az 1918-as esztendő jelentett, amikor ideiglenes jelleggel választottak elnököt. Még Emil Hácha utolsó (csonka-) csehszlovák, valamint későbbi protektorátusi elnökre is titkosan

<sup>563</sup> Uo. 89.

<sup>564</sup> Ústavní zákon č. 161/1989 Sb. ze dne 19. prosince 1989, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. In: Gronsý, Ján: cit. op. IV. 2007. 44. Egyébként Dubček szövetségi házelnökké választásához még egy alkotmánymódosító törvény kellett, nevezetesen az 1989. évi 183. számú alkotmányerejű törvény. Kooptálására és házelnökké választására a Havel megválasztását megelőző napon, 1989. december 28-án került sor. Uo. 44. 24. lábj.

szavaztak. Az államfő nyílt választását csak 1948-ban vezették be. Aztán egészen 1968-ig a csehszlovák kommunista és társutas honatyák mindig egy jelöltből „választottak” nyilvánosan államfőt – rendszerint a kommunista párt első emberét.<sup>565</sup>

Az 1968-as Prágai Tavasz idején, az általános demokrati-zálódási hangulatban a csehszlovák parlament azonban újból visszatért a képviselők nagyobb mozgásterét garantáló titkos szavazáshoz. Ezt a módosítást a későbbi reformellenes (azaz normalizációs<sup>566</sup>) rezsim sem vonta már vissza, és a képviselők fegyelmeztségét más – nem közjogi – intézkedésekkel próbálta biztosítani. Az egyetlen kivételt éppen az 1989-es szavazás képviselte.

A rendszerváltó Polgári Fórum és szlovákiai társszervezete, a Nyilvánosság az Erőszak Ellen nevű mozgalom ugyanis nem lehetett biztos abban, hogy a változásoktól rettegő kommunista képviselők hajlandók lesznek eleget tenni az állampárt és az ellenzék közti megállapodásnak, és elnökké választják az általuk meglehetősen gyűlölt és lenézett ellenzéki drámaírókat. E két mozgalomnak akkor ugyanis csak 23 kooptált képviselője volt a 300 fős testületben.<sup>567</sup> Ezért a tárgyalásokon elérték azt, hogy a Szövetségi Gyűlés nyíltan szavazzon Václav Havelről, mert az ellenzék csak így tudott kellő társadalmi nyomást kifejteni az esetleg még hezitáló gerincesebb kommunista képviselőkre. Ezután viszont megint visszatértek a titkos szavazás intézményéhez.<sup>568</sup>

1989. december 29-hez egy további pikáns elem is fűződik. A csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvény szerint ugyanis az új köztársasági elnöknek a „szocializmus ügyére” is fel kellett volna esküdnie, hiszen azt írta

<sup>565</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 36–37.

<sup>566</sup> A cseh és a szlovák szakirodalom ezzel a jelzővel illeti az 1968 és 1989 közötti csehszlovák kommunista vezetést, amely saját legitimitását a 68-as reformok bírálatára és a szovjet tankok támogatására alapozta.

<sup>567</sup> Jičínský, Zdeněk: *Československý parlament v polistopadovém vývoji*. NADAS-AFGH, Praha, 1993. 57.

<sup>568</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 37.

elő a fogadalom szövege. Ezért a Szövetségi Gyűlés 1989. december 28-án gyorsan módosította a törvényt, és megírta az államfői fogadalom új szövegét. Az új államfőnek ugyan továbbra is a Csehszlovák Szocialista Köztársaságnak kellett hűséget fogadnia (hiszen az volt az állam hivatalos neve), de már nem kellett a szocializmus védelmére is felesküdni – ez elég bizarr lett volna az alapvetően antikommunista beállítottságú Havel esetében.<sup>569</sup>

Václav Havel 1989 decemberében tehát tulajdonképpen korlátozott mandátumú átmeneti államfő lett. Ez azonban csak 1990 nyaráig tartott, mert július 5-én a szabadon megválasztott Szövetségi Gyűlés ismét megválasztotta őt köztársasági elnöknek, igaz, megint csak rövidebb – 24 hónapos – megbízási időre. Ettől függetlenül az 1990 és 1992 közötti időszakban komolyan formálta a köztársasági elnöki intézményt, és saját arculatot adott neki. Ez egyrészt az elnök erős legitimitásával, másrészt magával a korszak hangulatával függött össze. A kommunista főtítkárok után ugyanis megint az államfő lett az egyik legfontosabb szimbolikus igazodási pont az ország politikai és közjogi rendszerében. Az államfői tisztséget érintő következő alkotmánymódosításra 1990. május 2-án került sor, amikor megint a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvényhez nyúltak. Erre a módosításra Havel elnök kezdeményezésére került sor, aki azt kérte, hogy – hasonlóan az első szabadon választott Szövetségi Gyűlés és a két köztársasági Nemzeti Tanács megbízási idejéhez<sup>570</sup> – az ő mandátuma is csak 24 hó-

<sup>569</sup> Ústavní zákon č. 182/1989 Sb. ze dne 28. prosince 1989, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Grons-ký, Ján: cit. op. IV. 2007. 77. 27. láb.

<sup>570</sup> A törvényhozó testületeket 1990 elején két alkotmánymódosítás érintette. Az 1990. évi 14. számú alkotmányerejű törvény lehetővé tette a szövetségi és a nemzeti parlamenti képviselőknek, valamint a nemzeti bizottságok tagjainak a visszahívását a pártjaik által. A párton kívülieket a Nemzeti Front erre hivatott szerve hívhatta vissza. Ilyenkor a Polgári Fórum és a Nyilvánosság az Erőszak Ellen rendszerváltó mozgalmakkal kellett konzultálni. A megüresedett helyeket kooptálással lehetett feltölteni. Itt forradalmi jellegű normáról volt szó, amely megtörte a kontinuitásra tá-

napra szóljon. A Szövetségi Gyűlés pedig eleget tett az államfő ez irányú kérésének.<sup>571</sup>

maszkodó addigi politikát, és komoly tisztújítást eredményezett minden képviseleti szinten. 1989 végéig a kétkamarás Szövetségi Gyűlés képviselői közül 62 fő távozott a testületből, 1990 január végén viszont már 102 főről volt szó. Erről lásd Ústavní zákon č. 14/1990 Sb. ze dne 23. ledna 1990 o odvolání poslanců zastupitelských sborů a o volbě nových poslanců národních výborů. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 84–85. 36. lábj. Az 1990. évi 45. számú alkotmányerejű törvény lerövidítette az 1986-ban öt évre megválasztott parlamenti testületek mandátumát, és kimondta, hogy a mandátumuk 1990-ben fog lejárni. Az új Szövetségi Gyűlés megbízási ideje pedig 24 hónapra szól. Nemzeti szinten ezt a döntést rábízták két nemzeti tanácsra, amelyek egyébként ebben követték a szövetségi parlamentet. Erről lásd Ústavní zákon č. 45/1990 Sb. ze dne 27. února 1990 o zkrácení volebního období zákonodárných sborů. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 91. Az új képviselők gyors kooptálása főleg az ellenzék érdeke volt, amely a közeledő államfőválasztás során is rendelkezni akart néhány saját képviselővel a Szövetségi Gyűlésben. Ezt a vitatható megoldást támogatták mindkét tárgyaló fél jogi szakértői is (Zdeněk Jičínský, Petr Pithart és Jiří Boguszak), akik egyébként 1969 előtt egy jogelméleti tanszéken dolgoztak. Az előbbi kettő később kiszorult a felsőoktatásból, és a chartista ellenzékhez csatlakozott. Ettől függetlenül mindhárman a változások forradalmi jellegével szemben a legalitáson és a folytonosság elismerésén alapuló eljárást preferálták. Érdekes, hogy a megbízóikat nem is nagyon kellett meggyőzni ezen út helyességéről – ugyanis nemcsak a kommunista hatalom, hanem az utcákon erős ellenzék is ezen az állásponton volt. Az akkor kialakult koalíciós megoldás végül némi forradalmi legitimitást is biztosított a régi kommunista képviseleti szervezeteknek. Lásd Kopeček, Michal (szerk.): *Architekti dlouhé změny. Expertní kořeny postsocialismu v Československu*. Argo – FF UK – ÚSD AV ČR, Praha, 2019. 78–80. Az ellenzék radikálisabb részének (Ivan Dejmek) viszont volt ennél merészebb javaslata is, amely nem valósult meg. Ennek értelmében az összes népképviseleti szerv feloszlatta volna magát, és az első szabad választásokig egy 30 fős direktórium irányította volna az országot, mégpedig dekrétumokkal. Azokat aztán a választások után az új parlamentnek jóvá kellett volna hagynia. Lásd Gál, Fedor – Urban, Jan: *Velký tresk*. Petit Press, Bratislava, 2019. 91.

<sup>571</sup> Lásd Ústavní zákon č. 158/1990 Sb. ze dne 2. května 1990, kterým se doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, ve

1990 áprilisában sor került egy jelentősebb alkotmánynovella elfogadására, de az nem érintette az államfő jogállását. Ehelyett megszabadította az alkotmányról és a föderációról szóló alkotmányerejű törvény szövegét az ideológiai ballaszttól, valamint megteremtette a gazdasági átalakulás kezdetleges alkotmányos kereteit.<sup>572</sup> Az 1990. évi júniusi parlamenti választások<sup>573</sup> után született meg a következő nagyobb novella, amely megszüntette a nemzeti bizottságok rendszerét (azaz tulajdonképpen a tanácsi rendszert).<sup>574</sup> Ez sem érintette az államfő jogállását.

Az alkotmányjogi relevanciával bíró konkrét javaslatokkal, amelyek hatással voltak az államfői kompetenciákra, Havel elnök az úgynevezett nagy hatásköri törvény<sup>575</sup> elfogadása körüli

---

znění ústavního zákona č. 161/1989 Sb. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 172.

<sup>572</sup> Ústavní zákon č. 100/1990 Sb. ze dne 18. dubna 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 149–152.

<sup>573</sup> Ezeket a választásokat, amelyeken körülbelül 96%-os volt a részvételi arány, a cseh országrészekben a Polgári Fórum (OF) nyerte meg, amely a szavazatok nagyjából felét szerezte meg; Szlovákiában a rendszer-váltó Nyilvánosság az Erőszak Ellen (VPN) a különböző népképviselői szervezetekben az első helyen végzett 30 és 37% közötti eredménnyel, a második helyen pedig a kereszténydemokraták 16–18% körüli eredménnyel az egyes kamaráktól függően. A távozó kommunisták mindkét országrészben egyenletesen 13,5% körüli eredményt értek el. Ezeken a mozgalmakon és pártokon kívül a törvényhozásba bekerültek a cseh kereszténydemokraták, a morva regionalisták, a szlovákiai magyarok pártjai, valamint a zöldek. Lásd Statistická ročenka ČSFR 1991. SEVT, Praha, 1991. 629–630.

<sup>574</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 181.

<sup>575</sup> Ústavní zákon č. 556/1990 Sb. ze dne 12. prosince 1990, kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 227–237.

vita idején lépett fel. Drámai hangvételű beszédében megfogalmazta, hogy a törékeny demokrácia és a közös állam is veszélybe került, ezért azt javasolta, hogy a Szövetségi Gyűlés minél hamarabb fogadja el a csehszlovák alkotmánybírásról, valamint az országos népszavazásról szóló törvényt. Akkor mindkét kezdeményezését lesöpörték az asztalról, de 1992-ben mindkét témában született alkotmányerejű törvény. Igaz, a csehszlovák föderációt ezek a törvények, amelyek elfogadása sok tekintetben elkésett, már nem mentette meg, viszont legalább bizonyos eszközöket adtak az államfő kezébe, hogy megpróbálja visszafordítani az eseményeket.

A csehek és a szlovákok közötti paritást garantáló, egyébként a hét évre kinevezett 12 fős csehszlovák Alkotmánybírásról szóló alkotmányerejű törvény már 1991 februárjában megszületett, de a testület különböző obstrukciók és elhúzódások miatt csak 1992 elején tudott megalakulni. Ez azt jelentette, hogy összesen csak tíz hónapig tudott érdemben működni.<sup>576</sup> Az alkotmánybírákat a köztársasági elnök nevezte ki azon jelöltek közül, akiket a szövetségi parlament és a két nemzeti tanács javasolt neki. Mindegyik említett népképviselési szerv nyolc-nyolc jelöltet javasolt úgy, hogy a Szövetségi Gyűlés jelöltjei között egyenlő arányban legyenek cseh és szlovák állampolgárok. A kritériumokat viszonylag lazán határozták meg: büntetlen előélet, állampolgárság, passzív szövetségi választójog, minimum 35 éves korhatár, jogi végzettség és tízéves jogi gyakorlat.

A bírák többsége az egyetemi szférából érkezett, egy részük docens vagy adjunktus volt korábban. A testület elnöke Ernest Valko szlovák polgári jogász és ügyvéd lett. A bírák egyébként közel álltak az államfő felfogásához, de nem tudtak különösebben aktív testületté válni.<sup>577</sup> Ebben nyilván az idő rövidsége is

<sup>576</sup> Ústavní zákon č. 91/1991 Sb. ze dne 27. února 1991, o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky. In: Grónský, Ján: cit. op. IV. 2007. 278–283. 181. lábj.

<sup>577</sup> Stein, Eric: *Česko – Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad*. Academia, Praha, 2000. 76.

szerepet játszott. Egyébként az államfő volt az, aki saját belátása szerint eldönthette, hogy a kinevezettek közül ki lesz az Alkotmánybíróság elnöke és elnökhelyettese. Az államfő azt a jogot is megkapta, hogy közvetlenül fordulhasson a testülethez kezdeményezéseivel. A bírák az elnök előtt tették le a fogadalmat, ő fogadhatta el a lemondásukat, továbbá a szándékos bűncselekményért kiszabott jogerős bírói ítélet alapján ő hívhatta őket vissza.

A népszavazásról szóló 1991. évi 327. számú alkotmányerejű törvényt, amely szintén megnövelte az államfő mozgásterét, 1991. július 18-án fogadták el. A törvény nehezen született meg, főleg a szlovák képviselők hezitálása miatt. Végül bekeült a szövegbe az a kitétel, mely szerint az alapvető jelentőségű államjogi kérdésekről lehet népszavazást tartani, továbbá az is, hogy a Cseh Köztársaság vagy a Szlovák Köztársaság kilépéséről a szövetségi államból csak népszavazással lehet dönteni. A népszavazást az államfő írhatta ki. A referendumot mindkét tagállamban ki kellett írni, amennyiben erre a Szövetségi Gyűlés a két nemzeti törvényhozással való konzultálás után javaslatot tett. Az államfőt ilyenkor 15 napos határidő kötötte. A kilépésről szóló népszavazást a két nemzeti parlament kezdeményezhette saját területén, az államfő azt 15 napon belül köteles volt kiírni. Csak abban az esetben tagadhatta meg, ha a kérdések nem egyértelműek és közérthetők. Ilyenkor az elnök a javaslatot visszaküldhette a megfelelő törvényhozó testületnek. Amennyiben ez a szerv kitartott volna a kérdései mellett, akkor az államfő azokkal a kérdésekkel lett volna köteles kiírni a népszavazást. Azonos tartalmú kérdésről csak ötévente lehetett népszavazást tartani, azaz ennyi idő után lehetett volna megismételni a kérdést. A törvény azt is kimondta, hogy amennyiben valamelyik tagköztársaság lakosságának a többsége a népszavazáson a kilépés mellett szavazna, akkor a szövetségi állam az eredmény kihirdetésétől számított egy év után megszűnik. Az intenzív viták és a komoly szabályozási tárgy ellenére e népszavazási törvény nem rendelkezett gyakorlati jelentőséggel – 1992 nyarán ugyanis a választásokon győztes cseh és szlovák politikusok úgy

döntöttek, hogy a lakosság megkérdezése nélkül fogják megszüntetni a csehszlovák államot.<sup>578</sup>

Az egyre inkább kihangsúlyozott paritás követelménye, amelynek a csehek és a szlovákok között kellett volna érvényesülnie, érdekes módon bekerült az elnöki hivatalról szóló új törvénybe is, mégpedig egy képviselői módosító indítványra.<sup>579</sup> Az államfő jogállására vonatkozó utolsó alkotmánymódosítás 1992. április 15-én született meg. A csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvény módosításáról szóló 1992. évi 206. évi alkotmányerejű törvény előírta, hogy az államfő megválasztásához az első fordulóban a Szövetségi Gyűlés mindkét kamarájában az összes képviselő háromötödös többségére van szükség. Ez a követelmény a Nemzetek Kamarájának cseh és szlovák részére külön-külön volt értendő. Amennyiben az első fordulóban nem sikerült volna ezzel a minősített többséggel megválasztani az új államfőt, akkor 14 nappal később meg kellett ismételni a választást. Azon pedig az összes képviselő abszolút többségére lett volna szükség, de megint úgy, hogy ezt a többséget külön-külön kellett felmutatni a Népek Kamarájában és a Nemzetek Kamarájának cseh és szlovák részében. Ha ez a forduló is sikertelen lett volna, akkor 14 nap múlva más jelöltekkel kellett volna próbálkozni. A törvény azt is kimondta, hogy a köztársasági elnök addig fog hivatalában maradni, amíg az előbb felvázolt szabályok szerint választott új államfő le nem teszi a fogadalmat. Ennek a továbbbszolgáltatásnak viszont volt egy felső határa – három hónap.<sup>580</sup>

A korabeli szakirodalom szerint e módosításnak az volt a fő célja, hogy megkönnyítse az 1992. évi törvényhozási választások

<sup>578</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb. ze dne 18. července 1991, o referendu. In: Grónský, Ján: cit. op. IV. 2007. 308–310. 216. láb.

<sup>579</sup> Zákon č. 135/1991 Sb. ze dne 19. března 1991, o Kanceláři prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky. In: Grónský, Ján: cit. op. IV. 2007. 301. 210. láb.

<sup>580</sup> Ústavní zákon č. 206/1992 Sb. ze dne 15. dubna 1992, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Grónský, Ján: cit. op. IV. 2007. 459–461.

utáni államfőválasztást.<sup>581</sup> Václav Havel esélyei az újráválasztására ugyanis az 1992. évi parlamenti választások után radikálisan lecsökkentek, főleg a Szlovákiában megválasztott képviselők miatt. Az 1992. június 5–6-án megtartott választások egyébként a csehszlovák állam sorsát is megpecsételték, de az egy másik téma.

Ebben az időszakban szlovák részről megfogalmazódott „a két önálló állam szabad szövetségének” gondolata, amelyben a szövetségi elnöki posztot felváltva töltené be a cseh és a szlovák állam elnöke. Ez a verzió sem számolt Havellel. Ennek ellenére 1992. július 3-án mégis sor került a szövetségi államfőválasztásra. A Cseh Köztársaságban győztes Polgári Demokrata Párt és kereszténydemokrata szövetségese Havelt jelölte köztársasági elnöknek, aki azonban a törvényhozás szlovák részében sem az első, sem a második fordulóban nem kapott megfelelő többséget.

A következő hetekben néhány teljesen ismeretlen vagy elfogadhatatlan jelölt próbálkozott a küzdelemmel, de azokat a nagy pártok nem vették komolyan. Havel többé nem jelöltette magát. Annak ellenére, hogy a már említett alkotmánynovellának köszönhetően elvben még lett volna néhány hónapja a poszton, az elnöki agonizálást elkerülendő megragadta az alkalmat, és a Szlovák Köztársaság szuverenitási nyilatkozatának elfogadása napján, azaz 1992. július 17-én bejelentette saját lemondását. Az azonban nem rögtön lépett hatályba, hanem csak 1992. július 20-án. Havel még az órát is pontosan meghatározta – délután 18.00 órakor vált hatályossá a lemondása. Tévébeszédében Havel főleg azzal indokolta döntését, hogy elvesztette az 1992-ben megválasztott szlovák politikai reprezentáció többségének támogatását. Ezt nemcsak a személyével való elégedetlenségként értelmezte, hanem úgy is, mint az általa vallott értékektől való elfordulást. Havel nem akart a történelmi fejlődés fékezője lenni, de leszerepelt, és a tovább szolgáló hivatalnok pozíciójára sem vágyott.<sup>582</sup>

<sup>581</sup> Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Veda, Bratislava, 1998. 55.

<sup>582</sup> Ústavní zákon č. 206/1992 Sb. ze dne 15. dubna 1992, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 460. 241. láb.

## A cseh köztársasági elnök jogállásának fejlődése az állami önállóság megszerzése után

Az 1993. január 1-jén megalakult Cseh Köztársaság sok tekintetben igyekszik folytatni azokat a pozitív hagyományokat, amelyeket a két világháború közötti polgári-demokratikus Csehszlovákia hagyott rá. Legalábbis erről tanúskodik a hatályos cseh alkotmány preambulumának bevezető része, amelynek értelmében „a Cseh Köztársaság állampolgárai Csehországban, Morvaországban és Sziléziában, az önálló cseh állam megújulásának idején” hűek akarnak lenni „a Cseh Korona Országai ősi államisága és a csehszlovák államiság valamennyi jó hagyományához”. Mindez vonatkozik a cseh köztársasági elnöki intézményre is, amelynek alkotmányos szabályozásán erőteljesen érződik a korábbi korok szellemisége, akár az első Csehszlovák Köztársaságról van szó, akár az államszocialista korszakról, akár az 1989 és 1992 közötti epilógusról. Az utóbbi időszak azért volt fontos, mert az államfői intézmény ismét demokratikus körülmények között tudott működni, így kiderült, hogy az egész konstrukciónban mi tűnik működőképesnek, mi pedig inkább zavarónak.<sup>583</sup>

Az államfői poszt bemutatása előtt azonban célszerű legalább röviden felvázolni az önállóvá vált Cseh Köztársaság cseh állam- és jogfolytonossági koncepcióját. 1992 őszén – szemben Szlovákiával – a meghatározó cseh politikai erők többsége érzelmileg nem kívánta az állami önállóságot. Emiatt inkább csak alkalmazkodott a kialakult körülményekhez. A saját alkotmányt

<sup>583</sup> Kysela, Jan: cit. op. 2008. 236.

is tulajdonképpen az utolsó percben, december 16-án, azaz a függetlenné válás előtt két héttel fogadták el. Érdekes, hogy ez az alapvető jelentőségű dokumentum – a később ismertetett 1992. évi szlovák alkotmánytól eltérően – kifejezetten nem foglalkozott a megszűnő csehszlovák és a születő cseh jogrend közötti kapcsolattal. Ezt a feladatot az 1993. évi 4. számú alkotmányerejű törvény látta el, amely a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnésével kapcsolatos intézkedésekkel foglalkozott. Ezt a speciális és átmeneti jellegű jogszabályt egy nappal az új alkotmány elfogadása előtt fogadták el, azaz 1992. december 15-én. A hatálybalépése is egy nappal megelőzte az alkotmányét, hiszen az átmeneti törvénynek is nevezett jogszabály még a szövetségi állam létezésének utolsó napján, 1992. december 31-én vált érvényessé. A szövetségi állam megszűnéséről szóló 1992. évi 542. számú szövetségi törvény ugyanis egyértelműen kijelentette, hogy az 1992-es év utolsó napján szűnik meg a szövetségi államiség.<sup>584</sup>

Az, hogy az átmeneti törvény az alkotmány előtt született meg, nem volt véletlen, mert a cseh jogalkotó a biztonság kedvéért számolt azzal a nem túl valószínű lehetőséggel is, hogy végül nem fog sikerülni időben elfogadni az új alkotmányt. Erre az esetre az átmeneti törvény előírta, hogy egészen a cseh alkotmány elfogadásáig hatályban maradna a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvény, amely egyebek mellett rendezte a cseh állami szervek jogállását is. Csupán azokat a törvényi rendelkezéseket nem kellene alkalmazni, amelyek a Cseh Köztársaságnak a szövetségi államban való tagságával függtek össze. Ez gyakorlatban azt jelentette, hogy megszűntek volna a szövetségi hatalmi szervek, viszont tovább léteztek volna a cseh nemzeti – azaz tagállami – állami szervek, s ezekhez kerültek volna a szövetségi szervek jogkörei is.<sup>585</sup>

A jogfolytonosság tekintetében az átmeneti törvény különbséget tett az 1969. január 1-je (azaz a föderális átalakulás) után

<sup>584</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 501–502.

<sup>585</sup> Uo. 502.

elfogadott cseh tagállami és a szövetségi jogszabályok között. Az elsőkről nem is rendelkezett, mert azok további hatálya automatikus és magától értetődő volt. Emiatt csak a szövetségi állam jogszabályainak átvételéről szolt, mégpedig úgy, hogy azok további hatályát is megerősítette, azzal a kikötéssel, hogy a kifejezetten a szövetségi állam létevel kapcsolatos jogszabályok tovább nem hatályosak. Amennyiben viszont ellentmondás állna fenn az azonos szintű és jogerejű cseh tagállami és a régi szövetségi jogszabályok között, akkor az előbbiek lesznek az irányadók.<sup>586</sup> A korábbi csehszlovák jogszabályok jogerejét egyébként az új alkotmány 112. cikke is rendezte.<sup>587</sup>

<sup>586</sup> Uo. 503. Meg kell viszont említeni, hogy az egyes szövetségi alkotmányerejű törvények esetében szükség volt azok sajátos „dekonstitucionalizálására”. Az első ilyen törvény volt a csehszlovák föderáció megszűnéséről szóló 1992. évi 542. számú alkotmányerejű törvény, amelyet csak nemrégiben fogadott el a Szövetségi Gyűlés. Azért volt szükség erre, mert a szövetségi képviselők – saját jogállásuk megőrzése érdekében – beleírták a törvény szövegébe, hogy a szétválás után a Cseh Köztársaságban a törvényhozó hatalom nemcsak a Cseh Nemzeti Tanács tagjait fogja megilletni, hanem a megszűnő Szövetségi Tanács Csehországban megválasztott képviselőit is. A másik problémás rendelkezés megtiltotta az utódállamoknak a közös állam szimbólumainak a használatát, és ezt a cseh alkotmányozók nem akarták betartani. Egy másik problematikus jogszabály a csehszlovák Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája volt, amelyet 1991-ben fogadtak el szövetségi szinten. Miután a cseh alkotmányozók 1992 őszén az éles ideológiai szembenállás miatt nem tudtak megállapodni az új cseh alapjogi katalógusról, az átmeneti időre hatályban hagyták ezt a szövetségi jogszabályt, amely azonban nem képezte közvetlenül az új alkotmány részét, hanem a közelebbiről meg nem határozott cseh alkotmányos rend részének deklarálták. A Cseh Nemzeti Tanács Elnöksége pedig egy külön aktussal ismét kihirdette a Chartát, mégpedig változatlan – azaz a csehszlovák államra utaló – tartalommal. Uo. 504–505. A Charta a mai napig a cseh alkotmányos rend részét képezi. Karel Klíma alkotmányjogász tulajdonképpen sajátos *de facto* alkotmányerejű törvénynek tartja. Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 5. vyd. Aleš Čeněk, Plzeň, 2016. 169.

<sup>587</sup> Az említett cikk szövegét lásd *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 235.

A most is hatályos 1993. évi cseh alkotmányt az 1992-ben megválasztott Cseh Nemzeti Tanács képviselői fogadták el. Az alkotmánytervezet kidolgozására 1992 nyarán két bizottság alakult – az egyiket a cseh kormány, a másikat a cseh törvényhozás elnöksége hozta létre. Az előbbi szerepe valamivel hangsúlyosabb volt, és végül a kormánytervezet lett a parlamenti vita alapja.<sup>588</sup> Ugyanakkor érdekes, hogy a cseh rendszerváltó ellenzék főbb jogásza, akik többsége egyébként még a reformszellemiségű 1960-as években szocializálódott, alig jutottak szerephez a cseh köztársasági alkotmányozási folyamatban. Ők ugyanis többnyire a szövetségi alkotmányt előkészíteni hivatott bizottságokban ültek, ez a projekt viszont a föderáció megszűnése miatt eredménytelenül zárult le. A cseh alkotmányt ezért csak néhány jobboldali liberális, volt másként gondolkodó ellenzéki aktivista és a normalizációs rendszerben nem túlzottan exponált jogász szakember közreműködésével készítették elő. Sőt, egyfajta csendes elvárás is létezett akkoriban, hogy a korábbi csehszlovák alkotmányozási folyamatokban részt vevő idősebb egykori baloldali jogász politikusok ne is kapcsolódjanak be az új alkotmányozásba.<sup>589</sup>

A cseh köztársasági elnöki poszt formálása során a személyi kérdések is fontosnak bizonyultak, mert valószínűnek tűnt, hogy a csehszlovák elnöki posztról éppen leköszönt Václav Havel lesz az első cseh elnök. Havel igyekezett levonni elnöksége első két évének tapasztalatait, és növelni akarta saját államfői legimitását, ezért a közvetlen államfőválasztás bevezetését javasolta. Ezáltal is az államfői tisztség folytonossági szerepét akarta erősíteni a politikai rendszerben – azaz maximálisan le akarta választani az elnököt a politikai pártokról.<sup>590</sup> Havelen kívül csak néhány kevésbé fontos párt tervezetében merült fel a közvetlen elnökválasztás gondolata.<sup>591</sup> Igaz, a szociáldemokraták

<sup>588</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 313–315.

<sup>589</sup> Kopeček, Michal: cit. op. 82–83.

<sup>590</sup> Kysela, Jan: cit. op. 2008. 237.

<sup>591</sup> Ilyen volt például az azóta már megszűnt Liberális-Szociális Unió.

sem zárkóztak el tőle,<sup>592</sup> az 1992-ben domináns jobbközép pártok viszont elutasították. Ez egyrészt összhangban állt a második világháború előtti hagyományokkal, amelyek erősen hatottak az 1992. évi alkotmányozás során, másrészt sok alkotmányozó képviselő úgy gondolta, hogy az államfőválasztás e módja jobban megfelel a gyenge köztársasági elnökkel rendelkező parlamenti kormányformának. Václav Klaus akkori polgári demokrata kormányfő sem volt érdekelt az államfői poszt további erősítésében.<sup>593</sup>

Az 1993. január 1-jén hatályba lépő új cseh alkotmány<sup>594</sup> a köztársasági elnökre vonatkozó rendelkezéseket a harmadik nagy fejezetben helyezte el, amely a végrehajtó hatalommal foglalkozott. A fejezet első része ezért az államfőre vonatkozó szabályokat tartalmazta, a második része pedig a kormányról szólt. A köztársasági elnök megválasztására közvetve és közvetlenül az 54–58. cikk tartalmazott utalásokat. Az 54. cikk 2. bekezdése kimondta, hogy a cseh államfőt a Parlament választja meg, mégpedig együttes ülésén. Magát az eljárást aztán az 58. cikk konkretizálta, amely a következő rendelkezéseket tartalmazta: „(1) Jelöltet javasolni legalább tíz képviselő vagy tíz szenátor jogosult. (2) Azt a jelöltet, aki elnyeri a képviselők és szenátorok szavazatainak többségét, megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni. (3) Ha egyetlen jelölt sem szerzi meg a képviselők és szenátorok szavazatainak többségét, tizennégy napon belül második fordú-

<sup>592</sup> A szociálliberálisok viszonylag erős elnöki tisztséget akartak létrehozni; az elnököt első körben ugyan a parlament választotta volna meg, de az ottani kudarc esetén a döntés közvetlenül a népre szállt volna át. A szociáldemokraták csak a külpolitikai kérdésekben akarták megerősíteni az államfőt, az úgynevezett belpolitikai kérdésekben inkább gyenge elnökekben gondolkodtak. A választás viszont mindenképpen közvetlen lett volna a javaslatuk győzelme esetén. Lásd Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 16–17.

<sup>593</sup> Erről lásd a Zdeněk Koudelka cseh–morva alkotmányjogász budapesti előadásáról szóló ismertetést: Halász Iván: Alkotmányozás a szomszédoknál. *Pro Publico Bono*, 2011. évi 1. sz. 133–134.

<sup>594</sup> Bármilyen furcsa, tulajdonképpen az volt történelmileg az első cseh alkotmány. Ezt a nevet ugyanis korábban még egy alkotmány sem viselte.

lót kell tartani. (4) A második fordulóra az a jelölt kerül, aki a Képviselőházban megszerezte a szavazatok többségét, és az a jelölt, aki a Szenátusban megszerezte a szavazatok többségét. (5) Ha több olyan jelölt van, aki egyenlő számú szavazatot szerzett a Képviselőházban, vagy több olyan jelölt, aki azonos számú szavazatot szerzett a Szenátusban, akkor összeadódnak a kamarákban részükre leadott szavazatok. A második fordulóra az a jelölt kerül be, aki ilyen módon megszerezte a legtöbb szavazatot. (6) Azt a jelöltet, aki megszerezte a jelen lévő képviselők szavazatainak többségét és a jelen lévő szenátorok szavazatainak többségét, megválasztott köztársasági elnöknek kell tekinteni. (7) Ha a második fordulóban sem választották meg a köztársasági elnököt, tizennégy napon belül harmadik forduló kell tartani. Ekkor a második fordulóra bekerült jelöltek közül azt választják meg, aki a jelen lévő képviselők és szenátorok szavazatainak többségét megszerzi. (8) Ha a köztársasági elnököt a harmadik fordulóban sem választják meg, új választást kell tartani.”<sup>595</sup> Az államfőválasztás konkrét részletes szabályait az alkotmányon túl szabályozta még a Képviselőház házszabályának egyik melléklete is.<sup>596</sup> A hatályos cseh alkotmány szövege *expressis verbis* tehát nem írta elő a titkosságot, mégis elejétől kezdve ez a gyakorlat érvényesült a Cseh Köztársaságban.

Ez a viszonylag bonyolult választási konstrukció különböző manőverezésekre adott lehetőséget, azok pedig időről időre visszasságokhoz, háttéralkukhoz és erkölcsileg megkérdőjelezhető lépésekhez vezettek, amelyek nyilvánosságra kerülése rombolhatta az intézmény tekintélyét.<sup>597</sup> Korábban nem tűnt fel ez a tendencia, mert Václav Havelnek nem voltak igazából

<sup>595</sup> Az éppen idézett szöveg alapjául a cseh alkotmány magyar fordítást szolgáltat, amely megjelent: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. 219–243.

<sup>596</sup> Zákon č. 90/1995. Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>597</sup> Ilyen potenciállal rendelkezett például mindkét fél szavazóbázisában az az információ, hogy a kommunista párt egyes lépéseivel tulajdonképpen

komoly vetélytársai, tehát nem nagyon kényszerült politikai és jogi lavírozásra. A sok taktikázásnak teret engedő választási szabályozás miatt viszont később komolyan elhúzódott a választási eljárás – 2003-ban például Václav Klaust csak a kilencedik forduló után sikerült megválasztani. 2008-ban valamivel jobban alakult a helyzet – Klaus már a hatodik választási forduló után elnök lett.<sup>598</sup>

Mindennek ellenére 1992 és 2010 között csak egyszer merült fel komolyabban a közvetlen államfőválasztás kérdése. Az 1998 és 2002 között regnáló szociáldemokraták a velük kooperáló ellenzéki polgári demokratákkal megpróbálták jelentősen átalakítani a cseh választási rendszert. Marginalizálni akarták ugyanis az őket korábban megszaroló kisebb centrista pártokat.<sup>599</sup> A közvetlen elnökválasztás ötlete az utóbbiak reakciója volt erre. A liberális jobboldali és kereszténydemokrata politikusokat tömörítő Négyes Koalíció ugyanis az ezredfordulón így akart újból szóhoz jutni a nagypolitikában. Alkotmánynovella-tervezetük ugyanakkor nem akart hozzányúlni az államfői hatáskörökhöz. A felvetéseikből azonban akkoriban nem lett semmi. Ahogy találon megjegyezte Jan Kudrna cseh alkotmányjogász, a közvetlen elnökválasztás akkoriban inkább egy közkedvelt választási téma és nem annyira fajsúlyos programpont volt a nagy pártok dokumentumaiban.<sup>600</sup>

---

megkönnyítette a jobboldali polgári demokrata, de németellenes érzelmű Václav Klaus megválasztását.

<sup>598</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 50–52.

<sup>599</sup> A két nagy párt – azaz a szociáldemokraták és a polgári demokraták – az ezredfordulón megállapodtak egy olyan választási reformban, amely a megváltoztatott választási osztószám és a sok kis választókerület létrehozásával a képviselőházi választások során is erősíteni akarta a többségi elemeket a képviselőházi választások során, mégpedig annak ellenére, hogy az alkotmány erre az esetre arányos rendszer alkalmazását írta elő. Ennek a reformnak a részleteiről lásd Obr, Vojtěch: *Volební reforma 2000*. In: *Volební systém a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Szerk.: Antoš, Marek – Winttr, Jan. UK v Praze PF, Praha, 2006. 194–211.

<sup>600</sup> Kudrna, Jan cit. op. 2011. 20.

A politikai közhangulat csak a harmadik évezred első évtizedének végén kezdett megváltozni. Valószínűleg a 2003-as és a 2008-as elnökválasztás is hozzájárult ahhoz, hogy a cseh választópolgárok egyre nagyobb része elfordult a közvetett államfőválasztástól, és szimpatizálni kezdett a közvetlen választás gondolatával. A politikai élet mindenütt tapasztalható mediális perszonalifikálása is nyilvánvalóan ebbe az irányba terelte a cseh közjogi gondolkodást. E fordulat gyümölcseként született meg 2012. február 8-án a 2012. évi 71. számú alkotmányerejű törvény, amely módosította a hatályos cseh alkotmányt, és bevezette a közvetlen elnökválasztást. Az új szabályozás értelmében minden 18 évnél idősebb cseh állampolgárnak joga van közvetlenül dönteni az államfő személyéről. A jelöltállításra is jogosultak az állampolgárok – igaz, a sikeres jelöltállításához legalább 50 000 állampolgár által aláírt támogató petíció szükséges. A pártok jelöltjeinek könnyebb a helyzete, mert az induláshoz az is elegendő, ha egy jelöltet legalább 20 képviselő vagy legalább tíz szenátor támogat. Ez a rendelkezés némi szigorítást jelent a képviselők esetében, mert a korábbi szabályozás értelmében csupán tíz képviselő kellett a parlamenti jelöltállításához.

Az első fordulóban az a jelölt válik megválasztott köztársasági elnökké, aki az összes választásra jogosult választópolgár szavazatainak abszolút többségét megszerzi. Ha egyik jelölt sem szerez ilyen arányú többséget, akkor második fordulóra kerül sor, amelyben azonban már csak az első forduló két legsikeresebb szereplője vehet részt. Ha szavazatazonosság áll fenn, akkor azok a jelöltek kerülnek át a második fordulóba, akik az első fordulóban a legtöbb szavazatot szerezték meg. Ha nincs legalább két ilyen jelölt, akkor az is megy tovább, aki másodikként szerezte meg a legtöbb szavazatot. A második fordulóban az nyeri el az államfői posztot, aki a legtöbb leadott szavazatot gyűjtötte be. Itt már nem kell tekintettel lenni az összes választópolgár létszámára. Ha azonban több ilyen jelölt van, akkor a választások eredménytelenek, és a Szenátus elnökének tíz napon belül újat kell kiírnia. Abban az esetben, ha a második fordulóba került jelölt időközben elveszíti passzív választójogát, vagy magától lemond

a jelöltségről, akkor helyette az első fordulóban utána következő legsikeresebb jelölt vesz részt a további megmérettetésben.

Az államfőjelöltek passzív választójogának vonatkozásában nem következett be markáns fordulat. Továbbra is hatályos az alkotmány 57. cikke, amelynek értelmében cseh köztársasági elnöknek olyan cseh állampolgár választható meg, aki a Szenátusba is választható – azaz a jelöltnek legalább 40 évesnek kell lennie. Továbbra is érvényes szabály, hogy senkit sem lehet kettőnél több alkalommal egymás után megválasztani elnöknek.<sup>601</sup> Irreleváns, hogy valaki rendelkezik-e esetleg még egy másik ország állampolgárságával (azaz kettős vagy többes állampolgár), az sem számít, hogy hol született, hogyan szerezte meg a cseh állampolgárságot, vagy hogy hány évig élt a Cseh Köztársaság területén. Ezekre nézve ugyanis a cseh közjog nem tartalmaz semmilyen további korlátozásokat.

Az alkotmánynovellát elfogadó politikai erők többségének deklarált szándéka csak minimalista jellegű változtatás volt – azaz az elnökválasztás módján kívül az államfő jogállását nem akarták különösebben átalakítani. Ettől függetlenül bizonyos elmozdulásokra mégiscsak sor került a köztársasági elnök jogállásában. Például most már nemcsak a közkegyelem gyakorlása ellenjegyzéshez kötött, hanem az egyéni kegyelmi kérdések is. A következő változás az államfő közjogi felelősségét és felelőtlenségét érinti.

A cseh alkotmány 54. cikk 3. bekezdése szerint ugyanis a köztársasági elnök a tisztsége betöltéséért nem tartozik felelősséggel. Azon határozataiért pedig, amelyekhez szükséges a miniszterelnök vagy az általa megbízott kormánytag ellenjegyzése, a kormány vállal felelősséget (a 63. cikk 4. bekezdés). Ami az ellenjegyzéshez nem kötött kompetenciák gyakorlásáért viselt felelősséget illeti, erről a kérdésről az alkotmány mélyen hallgat. A 65. cikk megteremtette a cseh államfő erős védettségét, hiszen

<sup>601</sup> A két világháború között még nem létezett ilyen korlát.

nem lehet letartóztatni, büntetőeljárást indítani ellene, valamint kihágásért vagy szabálysértésért vele szemben eljárni.

Továbbá a 65. cikk 2. bekezdése deklarálta, hogy az államfőt csak hazaárulásért lehet felelősségre vonni, mégpedig a Szenátus vádirata alapján az Alkotmánybíróság előtt. Itt azonban nem az egyszerű, a büntető törvénykönyvben is szereplő árulásról van szó, hanem egy sajátos alkotmányjogi deliktumról. Az ilyen típusú „főárulásért”<sup>602</sup> más nem felelhet, csak az államfő. Azaz ilyen büntett elkövetésében nem is lehetnek tettestársai.<sup>603</sup> E bűncselekmény tényállását ezért nem a büntető törvénykönyv tartalmazta, hanem az Alkotmánybíróságról szóló törvény 96. cikke. A büntetés ilyenkor az elnöki tisztség és az újráválaszthatóság elvesztése lehet. A 3. bekezdés értelmében pedig kizárt büntetőeljárás indítása olyan cselekményért, amelyet a köztársasági elnök e tisztsége gyakorlása során követett el. Ez a tétel tulajdonképpen csak megerősíti az 54. cikk 3. bekezdésének rendelkezését. Ez a szabályozás erős védettséget biztosított a cseh köztársasági elnöknek, amely nem volt összhangban a széles mozgástérrel, amely az utóbbi években kialakult az államfő tekintetében.

A 2012. évi alkotmánynovellát elfogadó képviselők és szenátorok úgy döntöttek, hogy valamit tenni kell ez ügyben. Minden jel szerint Václav Klaus néha öntörvényűnek tűnő viselkedése is hozzájárult ehhez a parlamenti hangulatváltozáshoz.<sup>604</sup> A 2012 februárjában elfogadott új szabályozás szerint a köztársasági elnök most már nemcsak a hazaárulásért tartozik felelősséggel, hanem „az alkotmány vagy az alkotmányos rend egyéb részének súlyos megsértéséért is”. Továbbá az alkotmányozó a korábban csak az alkotmánybírósági törvényben szereplő (fő)árulási tényállást közvetlenül beemelte az alkotmány szövegébe is. Az államfő által elkövethető hazaárulásnak, illetve főárulásnak (csehül: *velezrada*-

<sup>602</sup> A cseh nyelv itt nem is használja a *vlastizrada*, azaz a „hazaárulás” kifejezést, hanem a *velezrada*, azaz a „főárulás” terminust.

<sup>603</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 818.

<sup>604</sup> Ilyen volt például Václav Klaus magatartása a Lisszaboni Szerződés ratifikálása során.

da) tehát a köztársasági elnök olyan cselekménye, magatartása minősül, amely az állam szuverenitása és integritása, valamint demokratikus berendezkedése ellen irányul. Nem változott meg az ilyen cselekmények elbírálására kijelölt szerv – ez továbbra is az Alkotmánybíróság feladata. Jelentősen megnehezült azonban az alkotmányos vádemelés, mert most már nem egyszerűen csak a Szenátusnak kell döntenie róla, hanem az összes képviselő háromötöd részének, illetve a szavazáskor jelen lévő szenátorok háromötödének.<sup>605</sup>

Az alkotmánynovella egy további markáns szerkezeti változást is tartalmazott – a szenátusi elnöknek az előtérbe kerülését az államfőválasztási eljárásban. A Szenátus elnöke lett ugyanis az a közjogi méltóság, aki jogosult kitűzni az államfőválasztás időpontját, továbbá ő az, aki fogadja a megválasztott államfő esküjét és lemondását is. Az utóbbi két feladatot korábban a képviselőházi elnök látta el. Abban az esetben, amikor a Szenátus elnökének a posztja nincs betöltve, akkor a választások kitűzése megint a képviselőházi elnök feladata. Egyéb lényeges hatáskörökkel azonban a cseh Szenátus nem gazdagodott – ezt egyes cseh alkotmányjogászok sajnálatosnak tartják.<sup>606</sup> Marek Antoš cseh alkotmányjogász azt a következtetést vonta le a módosítás kapcsán, hogy kívülről akármilyen csekélynek tűnnek is ezek a változások, mégis azt lehet mondani, hogy eltűntek azok az érvek, amelyek eddig az elnöki jogállás restriktív és leszűkítő értelmezését támasztották alá.<sup>607</sup> Mindezt legjobban a Miloš Zeman megválasztása utáni hónapok bizonyítják.

<sup>605</sup> Ilyen magas kvórumot több cseh alkotmányjogász indokolatlannak vél, mert attól tartanak, hogy ez a rendelkezés lényegében lehetetlenné teszi az államfő esetleges felelősségre vonását. Lásd Antoš, Marek: *Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 33. és Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 24.

<sup>606</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 25.

<sup>607</sup> Antoš, Marek: cit. op. 2011. 41.

## XII.1. A cseh köztársasági elnök alkotmányos jogállása, valamint konkrét feladat- és hatáskörei

A cseh köztársasági elnök reális alkotmányos helyzete megválasztásának módjától függetlenül mindig is erősebb volt, mint amennyire az a hasonló közjogi berendezkedésű – azaz parlamentáris – országokra általában véve jellemző. Jan Kudrna cseh alkotmányjogász szerint a köztársasági elnököt csupán azon az alapon, hogy a cseh alkotmány a parlamentáris kormányformának megfelelő közjogi rendszert hozott létre, nem lehet egyértelműen a gyenge államfők közé sorolni.<sup>608</sup> Nemcsak azt kell nézni ugyanis, hogy milyen aktív jogosítványai vannak a köztársasági elnöknek, hanem azt is, mi történik akkor, amikor a jogi lehetőségein belül nem cselekszik, és tulajdonképpen ezzel alakítja a politikát.<sup>609</sup> Ilyenkor azt is figyelembe kell venni, hogy az ilyen magatartásért milyen felelősséget visel.

Természetesen ez a helyzet nem magától alakult ki. A megfelelő jogszabályi alapok mellett kellett hozzá az elmúlt két évtized politikai fejlődése is, továbbá az Alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége, és nem utolsósorban azoknak az erős politikai személyiségeknek (azaz Václav Havelnek, Václav Klausnak és Miloš Zemannak) a jelenléte, akik eddig betöltötték ezt a pozíciót. A történelmi hagyományokról sem szabad megfeledkezni. Nem mellékes az sem, hogy a cseh politikát az utóbbi évtizedben a széttöredezett parlament és a gyenge, egymást gyakran váltogató koalíciós kormányok jellemezték, ez pedig objektív módon megnövelte az aktivista államfő és az Alkotmánybíróság mozgásterét. Mindez annak ellenére alakult így, hogy az államfői hatalomra vonatkozó alkotmányos szintű írott jogszabályok 1992 decembere óta alig változtak.

A Cseh Köztársaság parlamentáris köztársasági kormányformával rendelkezik, ennek következtében a cseh államfőnek elvben csak limitált mozgástere van. Meg kell azonban jegyezni,

<sup>608</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 12.

<sup>609</sup> Uo. 12.

hogyan maga a cseh alkotmány explicit módon sehol sem deklarálta a parlamentáris kormányformát.<sup>610</sup> Ennek a kormányformának a dominanciája inkább az egész dokumentum kontextusából és az általa alkalmazott megoldásokból következik – különösen pedig abból, hogy a cseh kormánynak mindig meg kell szereznie a bizalmat a törvényhozás alsóházában, azaz a Képviselőházban.

Zdeněk Koudelka szerint szervezeti szempontból a legtöbb államfői hatáskört a végrehajtó hatalomhoz lehetne sorolni, de funkcionális szempontból nem ilyen egyszerű a helyzet, hiszen a köztársasági elnöknek szerepe van a törvényhozás területén (például az elfogadott törvények aláírása révén), valamint a kegyelmi jog gyakorlása vonatkozásában az igazságszolgáltatás területén is.<sup>611</sup> Václav Pavlíček szerint a köztársasági elnök helyzete szempontjából elsősorban nem az a fontos, hogy a rá vonatkozó szabályok a végrehajtó hatalommal foglalkozó fejezetben kaptak helyet, hanem inkább az a definíció, hogy a köztársasági elnök az államfő. Valódi hatáskörei ugyanis jócskán átnyúlnak a végrehajtó hatalom érdekszféráján. Ezenkívül az államfő nem gyakorolja ténylegesen a szokásos végrehajtó hatalmat, amelyre a befolyása elvileg (de nem gyakorlatilag) viszonylag csekély.<sup>612</sup>

A cseh alkotmány kevés általános támpontot tartalmaz az államfői poszt jellegére nézve. Az 54. cikk 1. bekezdése lakonikusan azt deklarálja, hogy a köztársasági elnök az államfő. Utána rögtön kitér megválasztásának módjára. Általános államfői jogállását tehát főleg az alkotmánybíráknak és a jogtudósoknak kellett körülírniuk. Az Alkotmánybíróság több olyan határozatot hozott, amely a köztársasági elnök különböző jogköreivel foglalkozott. Ezek között kiemelt szerepet játszottak a kinevezési jogosítványai. További fontos kérdésnek bizonyult az államfői

<sup>610</sup> Gerloch, Aleš: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Szerk.: Šimíček, Vojtěch. Masarykova univerzita, Brno, 2008. 36.

<sup>611</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2019. 31–39.

<sup>612</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 810.

döntések kormányfői és miniszteri ellenjegyzése is.<sup>613</sup> Meg kell még említeni azokat az egyszerű vagy alkotmányerejű törvényeket, amelyek szintén új elemekkel bővítették az államfői feladat- és hatásköröket, ezáltal is jelentősen formálva ezt az intézményt. Ilyen jogszabály volt például a politikai pártokról és mozgalmakról szóló 1991. évi 424. számú törvény, amely feljogosította a köztársasági elnököt, hogy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnál kezdeményezze egy-egy politikai párt felosztatását vagy újrarendelvezését – igaz, csak akkor, ha a kormány ebben a vonatkozásban tétlen maradna. Újabb kinevezési hatásköröket kapott a cseh statisztikai szolgálatról szóló 1995. évi 89. számú törvényben, valamint a Gazdasági Versenyhivatal működéséről szóló 2000. évi 101. számú törvényben. Továbbá meg kell említeni a Cseh Köztársaság hírszerző szolgálatairól szóló 1994. évi 153. számú törvényt is, amelynek értelmében a kormány tudtával az államfő is feladatokat adhat e szolgálatoknak, és jelentést kérhet a tevékenységükről. Viszonylag sok ehhez hasonló jogszabályt fel lehetne még sorolni, amelyek révén a cseh államfő újabb és újabb feladatokat és hatásköröket kapott.<sup>614</sup>

Az egyszerű törvények és az alkotmánybírói határozatok konkrét problémákra és vitákra reagáltak, miközben kevésbé foglalkoztak az államfői pozíció elméleti megragadásával. Ez a feladat emiatt főleg a jogtudósokra maradt. Václav Pavlíček professzor leginkább az államfő stabilizációs szerepét emelte ki írá-

<sup>613</sup> A legfontosabb ilyen jellegű alkotmánybírói határozatok közé tartoznak a következők: a Cseh Nemzeti Bank kormányzójának és kormányzóhelyettesének kinevezéséről szóló, egyébként sokat vitatott 2001. évi PL. ÚS 14/01. számú határozat, a Legfelsőbb Bíróság elnökének felmentéséről szóló 2006. évi PL. ÚS 18/06. számú határozat, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének kinevezéséről szóló 2006. évi PL. ÚS 87/06. számú határozat. Szintén meg kell említeni a Lisszaboni Szerződés ügyében hozott alkotmánybírói határozatot, a kormányfői vagy a miniszteri ellenjegyzéssel kapcsolatban pedig az 1994. évi 91/1994. számú határozatot is.

<sup>614</sup> Lásd Klíma, Karel et kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. 1. díl. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2009. 495–498.

saiban, valamint azt, hogy ő az, aki megtestesíti a cseh államot és annak demokratikus értékeit.<sup>615</sup> Zdeněk Koudelka viszont nem az államfő politikai semlegességében látta a stabilizáló szerepkör lényegét. Szerinte ugyanis az igazi semlegességet csak az örökletes uralkodó tudja megengedni magának, és az sem mindig. Önmagában az államfő pártatlansága még nem jelent politikai semlegességet.<sup>616</sup> Sőt, szerinte a cseh alkotmány egyáltalán nem is ismer ilyen követelményt – azaz a köztársasági elnök nyugodtan lehet politikai párt tagja.

Az államfői pártatlansággal és semlegességgel kapcsolatos problémákra az egyik legjobb példát Václav Klaus elnök szolgáltatta, aki korábban a polgári demokraták színeiben nemcsak miniszter és kormányfő volt, hanem ő alapította meg a cseh polgári jobboldal e meghatározó erejét is. Klaus sokáig államfőként is a polgári demokraták tiszteletbeli elnöke maradt. Az, hogy később lemondott erről a tiszteletbeli funkcióról, nem a cseh alkotmányos rend felől kifejtett nyomással függött össze, sokkal inkább azzal, hogy Klaus és volt pártjának új vezetése több fontos kérdésben nem értettek egyet egymással.<sup>617</sup>

Abban viszont nemigen van vita a meghatározó cseh alkotmányjogászok között, hogy az államfőnek hivatalánál fogva örökölnie kellene az állam alkotmányos működése felett. Emellett az államiság folytonosságát is meg kellene testesítenie a válságos időszakokban. Ezek az elvárások, szemben az 1997-es lengyel alkotmánnyal, nincsenek beleírva az alkotmány normatív szövegébe, de következnek az egész közjogi kontextusból, a csehszlovák, illetve cseh történelmi tapasztalatból és jogi tradíciókból.<sup>618</sup>

<sup>615</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 810. és 815.

<sup>616</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 37–38.

<sup>617</sup> Ilyen volt például az EU-hoz való eltérő viszonyulás vagy az ökológia kérdése.

<sup>618</sup> Ebben a vonatkozásban a cseh szakértők gyakran hivatkoznak a második világháború alatti emigráns kormányra és az emigráns államfőre, Edvard Benešre. Lásd Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 39.

A feladat- és hatáskörök szempontjából fontos rendelkezések a 62. és a 63. cikkben találhatók meg, amelyek az ellenjegyzéshez kötött és nem kötött államfői hatásköröket tartalmazzák. A kontraszignálás szempontjából érdekesen alakult az eddigi csehszlovák alkotmányos szabályozás. Az 1918-as, az 1920-as és az 1948-as csehszlovák alkotmány minden végrehajtó és kormányzati jellegű államfői aktushoz előírta az ellenjegyzést. A gyakorlatban azonban az összes elnöki aktust ellenjegyezte az illetékes kormánytag, még akkor is, amikor vitás volt, hogy a végrehajtó és kormányzati hatalom területére tartoznak-e ezek, vagy sem. Csak az elnök lemondása számított olyan személyes jellegű döntésnek, amelyhez nem kellett kontraszignálás. Ezzel szemben az 1960-ban elfogadott szocialista alkotmány egyáltalán nem ismerte az ellenjegyzés intézményét – igaz, ezzel egy időben bevezetésre került a szélesebben értelmezett államfői felelősség.<sup>619</sup>

Új korszak kezdődött 1993. január 1-jén, amikor hatályba lépett az új alkotmány, amely megint bevezette az ellenjegyzés intézményét, de nem mindegyik államfői aktusra alkalmazta azt. Az alkotmányozó megpróbálta pontosan felosztani az elnöki hatásköröket annak mentén, hogy melyekhez szükséges mindeképpen ellenjegyzés, és melyekhez nem. Fontos megjegyezni, hogy az államfői aktusokhoz alapvetően a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges, az utóbbi azonban a kormány más tagját is megbízhatja azzal.

Miután az élet az elmúlt két évtizedben produkált néhány vitás esetet, idővel az alkotmánybíróknak is foglalkozniuk kellett ezzel a kérdéssel. Az Alkotmánybíróság 91/1994. számú határozatában kimondta,<sup>620</sup> hogy az ellenjegyzés követelménye kizárólag azokra a hatáskörökre vonatkozik, amelyek fel vannak sorolva a már említett 63. cikkben. Semmilyen más elnöki aktust nem érint. A cseh köztársasági elnök ezért anélkül fordulhat beadványával az Alkotmánybírósághoz, hogy azt aláírná a

<sup>619</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 53–54.

<sup>620</sup> Lásd Nález Ústavního soudu č. 91/1994 Sb.

kormányfő is. Mindez annak ellenére történik, hogy az elnöknek ez a jogosultsága nem szerepel az ellenjegyzést nem igénylő hatásköröket felsoroló 62. cikkben, és csak egy egyszerű törvény hatalmazza fel őt erre. A cseh taláros testület itt azzal érvelt, hogy maga az alkotmánybíróági beadvány még nem számít az ügynben való érdemi döntésnek, hiszen a döntést az Alkotmánybíróság hozza meg. Ha nem érdemi határozatról van szó, akkor viszont a testület véleménye szerint nincs szükség kormánytagi ellenjegyzésre.<sup>621</sup>

A 63. cikk szerint a köztársasági elnök a következő, ellenjegyzéshez kötött feladat- és hatáskörökkel rendelkezik: a) képviseli az államot a külkapcsolatokban; b) nemzetközi szerződéseket köt és ratifikál; a nemzetközi szerződések megkötését átruházhatja a kormányra vagy annak egyetértésével annak valamelyik tagjára; c) a fegyveres erők főparancsnoka; d) fogadja a külképviselvek vezetőit; e) megbízza és visszahívja a külképviselvek vezetőit; f) kitűzi a képviselőházi és szenátusi választásokat; g) kinevezi és előlépteti a tábornokokat; h) állami kitüntetések adományoz, amennyiben erre más szerv nincs felhatalmazva; i) kinevezi a bírákat; valamint j) közkegyelmet gyakorol.

A közkegyelemmel szemben a széles körű egyéni kegyelem gyakorlása az alkotmány 62. cikke szerint az ellenjegyzéshez nem kötött elnöki hatáskörök közé tartozott, legalábbis a 2012. évi alkotmánymódosításig. Ennek a paragrafusnak a felsorolása egyébként valamivel hosszabb, mint a kontraszignálandó ügyek és területek felsorolása. Az egyéni kegyelem gyakorlásán kívül tehát idetartozik még a miniszterelnök és a kormánytagok kinevezése és felmentése, lemondásuk elfogadása, az egész kormány lemondásának elfogadása, a Képviselőház ülésének összehívása, ennek a testületnek a feloszlata, továbbá annak a kormánynak a megbízása, amelynek előbb elfogadta a lemondását vagy amelyet felmentett, de azzal a kikötéssel, hogy ezt a megbízatást csak

<sup>621</sup> Erről lásd az előző lábjegyzetben idézett határozatot, valamint Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 91–92.

ideiglenesen fogja betölteni, addig, amíg meg nem alakul az új bizalmi kormány.

Az államfő szintén ellenjegyzés nélkül nevezi ki az alkotmánybírákat, az Alkotmánybíróság elnökét és helyetteseit, a bírák közül a Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyetteseit, továbbá az alkotmányos törvény kivételével visszaküldheti a parlamentnek az elfogadott törvényeket, aláírja a törvényeket, kinevezi az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét, kinevezi a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának tagjait, és kitűzi a népszavazást a Cseh Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról. Végül kihirdetheti az ilyen népszavazás eredményét.

Az, hogy ezekben a kérdésekben nem szükséges kormányfői vagy miniszteri ellenjegyzés, nem jelenti azt, hogy az államfőnek ezekben teljesen szabad keze lenne, és semmilyen más szervvel nem kellene konzultálnia róluk, vagy nem kellene másokkal közreműködve gyakorolnia ezeket a kompetenciákat.

A 62. cikkben szereplő feladat- és hatásköröket is több csoportra lehet felosztani. Az első csoportba tartozókat az államfő csak bizonyos körülmények fennállása esetén gyakorolhatja, mégpedig akkor, ha semmilyen más alkotmányos tényező nem cselekedhet, és a köztársasági elnök saját döntésével semmilyen kárt nem okozhat. Éppen ellenkezőleg, a lépéseivel kimozdíthatja az ügyet vagy a helyzetet a holtpontról. (Ilyen lehet például a működésképtelenné vált Képviselőház feloszlata.) Más hatásköröket az államfő egy másik közjogi szervvel együtt gyakorolhat. Az alkotmánybírákat például csak a Szenátus jóváhagyásával nevezheti ki, vagy bizonyos tisztviselőket csak egy másik szerv javaslatára nevezhet ki. Ilyen például a kormány tagjainak felmentése a miniszterelnök javaslatára. Aztán valóban vannak olyan kompetenciái is, amelyeket önállóan gyakorolhat – 2012 előtt például ilyen volt az egyéni kegyelmek elbírálása vagy a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának a kinevezése.<sup>622</sup> A probléma itt inkább a felelősség kérdésével kapcsolatosan merül fel. Az utóbbi

<sup>622</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 10–11.

két esetben például senki sem viseli a felelősséget az elnöki döntésekért.

A közkegyelem és az egyéni kegyelmek kérdésére legalább röviden külön célszerű kitérni. Politikailag ugyanis meglehetősen érzékeny ez a probléma. Szlovákiában is hasonló a helyzet, de arról később lesz szó. A Cseh Köztársaságban főleg a közkegyelmek ügye okozott több fejfájást a politikusoknak. Az önálló cseh elnöki intézmény viszonylag komoly kegyelmezési joggal kezdte meg pályafutását, és most is jelentős az elnök mozgásteret. A nagyvonalú szabályozást a csehszlovák múltban célszerű keresni, hiszen az akkori államfők meglehetősen széles körű közkegyelmi és egyéni kegyelmezési jogkörrel rendelkeztek – ez talán leginkább a korábbi monarchikus tradíciók örökségének volt felfogható.

Paradox módon a modern demokratikus körülmények között a cseh (és részben a szlovák) államfők ritkábban élnek az amnesztiahirdetés jogával, mint korábban, legyen szó a két világháború közötti évekről vagy az államszocializmus időszakáról. Itt valószínűleg a Václav Havel elnök által a rendszerváltáskor (1990. január 1-jén) kihirdetett nagy amnesztiára adott reakcióról van szó, amelynek következtében a büntetésüket töltő elítélteknek majdnem háromnegyedét engedték el a börtönökből. Ez a lépés egyfajta cezúrát akart jelenteni a diktatórikus és a demokratikus időszak között, emellett reagált az akkori börtönsztrájkokra és lázadásokra, azonban a társadalom nem fogadta nagy lelkesedéssel. A későbbi elnökök emiatt jóval óvatosabbak lettek ezen a téren. A csehszlovák államfők rendszerint a hivatalba lépésükkor vagy a távozásukkor szoktak amnesztiát hirdetni, néha pedig a nagyobb állami ünnepi évfordulók alkalmából. Az első csehszlovák amnesztiát, amely az Osztrák–Magyar Monarchia érdekei ellen elkövetett cselekményekre vonatkozott, még a Nemzeti Bizottság adta meg 1918. november 5-én. Később még 18 amnesztiát hirdettek meg. Ez a két világháború közötti időszak 20 évére átszámolva azt jelentette, hogy átlagosan évente került sor egy amnesztiára. Az államszocializmus éveiben ez az időszak két és fél, három év

volt. A független és demokratikus Cseh Köztársaságban átlagosan hét és fél évente, a demokratikus Szlovákiában pedig öt-évenként került sor amnesztiára.<sup>623</sup>

## XII.2. A cseh államfő önálló kinevezési jogosítványai

A cseh köztársasági elnök közjogi jogállását és politikai mozgásterét jelentősen megnövelik azok a kinevezési hatáskörök, amelyeket teljesen önállóan, más közhatalmi szervekre való tekintet nélkül gyakorol. De még azok a kompetenciák is, amelyeket más szervekkel együtt kell ellátnia, főleg neki kedveznek. Bizonyos kérdésekben valóban egyértelműen kötött a keze – például akkor, amikor a miniszterelnök javaslatára kell kineveznie vagy visszahívnia a minisztereket. Akkor is, amikor az első és másodikára általa kinevezett miniszterelnök és kormánya nem szerez bizalmat a Képviselőházban, mert egy ilyen helyzet esetében a harmadik nekifutáskor már a Képviselőház elnökének a javaslatát kell figyelembe vennie.

Az úgynevezett megszűnt kinevezési hatáskörök vonatkozásában külön ki kell emelni az alkotmánybírák megválasztását. Ezt a kinevezési hatáskört az államfő csak a Szenátus jóváhagyásával tudja gyakorolni, de a jelölési procedúra kizárólag az ő kezében van. Ez azt is jelenti, hogy a Szenátus csak arról a jelöltről tud szavazni, akit az államfő kiválasztott. Ha valakit egyáltalán nem akar a testületben tudni, akkor abból a személyből az adott elnöki ciklusban csak nehezen lehet alkotmánybíró. Továbbá az államfő pozícióját ebben az eljárásban az is erősíti, hogy amennyiben a Szenátus 60 napon belül nem nyilatkozik az elnök által állított jelölről, a jóváhagyását megadottnak kell tekinteni.

A cseh államfő három jelentős, teljesen önálló – azaz kontraszignáláshoz nem kötött – kinevezési hatáskörrel rendelkezik. Ezek közül talán a legjelentősebb a Cseh Nemzeti Bank Tanácsá-

<sup>623</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 224–228.

nak a kinevezése. Az alkotmány 62. cikk k) pontja értelmében ugyanis a köztársasági elnök nevezi ki a tanács tagjait. Az alkotmány maga nem határozza meg, hogy hány főről lehet itt szó, és milyen hierarchia érvényesül köztük. Ez a feladat a Cseh Nemzeti Bankról szóló 1993. évi 6. számú törvényre maradt, amely szerint a tanács egy kormányzóból, két kormányzóhelyettesből és négy további tagból áll. E jogszabály egyébként egy nappal az alkotmány után lépett hatályba.

A cseh köztársasági elnök 1993-tól kezdve mindig önállóan döntött arról, kit nevez ki ebbe a testületbe. Egészen 2000-ig erről nem is volt vitája a kormánnyal, azonban akkor a kormány legalább a kormányzó és a kormányzóhelyettesek kinevezésébe beleszólást kért. Ezt érthető módon az államfői döntés ellenjegyzésén keresztül akarta elérni. Ebből a vitából két alkotmánybíró-sági ügy is kerekedett, amelyek közül főleg a másodikban hozott határozat érdekes.<sup>624</sup>

A kormány alkotmánybíró-sági beadványában különbséget tett a tanács egyszerű tagjai és tisztviselői között. Arra hivatkozott, hogy legalább a kormányzó monokratikus intézménynek tekinthető, és a nemzeti banki törvény mintájául szolgáló utolsó csehszlovák jegybanki törvény is kormányfői kontraszignáláshoz kötötte a jegybanki vezető posztok betöltését. A legfőbb érve pedig az volt, hogy miután maga az alkotmány nem mond semmit a kormányzóról és annak helyetteseiről, az egész kinevezésre úgy kell tekinteni, mint az egyszerű törvény alapján keletkezett államfői hatáskörre, amely viszont az alkotmány értelmében automatikusan az ellenjegyzéshez kötött kompetenciák sorát gyarapítja.

Az Alkotmánybíró-ság, amely hatásköri vitaként kezelte a kormány és az államfő vitáját, végül elutasította a kormány beadványát, és a köztársasági elnöknek adott igazat. Érvelésében arra támaszkodott, hogy a kormányzói és a kormányzóhelyettesi poszt

<sup>624</sup> A 2001. évi 91. számú határozatról van szó, amelyet 2001. június 6-án fogadtak el. Lásd Nálež Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 č.91., sv. 22. Sb. n.u. (vyhl. pod č. 285/2001 Sb.).

a tanácsi tagsághoz kötött, nem terjeszkedik túl annak időtartamán, amely szigorúan hat évre szól, és végül az sem igaz, hogy az alkotmányozó, illetve a jogalkotó egyértelműen a csehszlovák előképből akart volna kiindulni. A Cseh Nemzeti Bank Tanácsa pedig alapvetően kollegiális kollektív testület, amely mint ilyen szerv kapott alkotmányos szerepet, hiszen az alkotmány semmit nem mondott külön a nemzeti banki kormányzóról.<sup>625</sup>

Végül a cseh Alkotmánybíróság úgy látta, hogy az alkotmányozó maximális mértékben próbálta megvédeni a jegybanki önállóságot, függetlenséget a kormányzat befolyásolási próbálkozásával szemben, és ezt teljes mértékben legitim célnak tartotta. Természetesen más, a jegybank és a kormány közti szorosabb együttműködést feltételező modell is az lett volna, csakhogy ez nem következik az alkotmány szövegéből. Ebben az alkotmányozói törekvésben kell tehát látni a megszületett közjogi megoldás indítékait, amelyeket az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania. Az egyszerű tanácsstagok és a tanács tisztviselői közötti különbségtételre vonatkozó szándék pedig nehezen következtethető ki az alkotmányból és a jegybanki törvényből. Néhány kisebb önálló vezetői kompetenciát leszámítva a jegybanki kormányzót és helyetteseit úgy kell tekinteni, mint *primus inter pares* tanácsstagokat.<sup>626</sup>

A másik két önálló kinevezési hatáskör kialakulása más logika mentén haladt. Az alkotmány 62. cikk e) pontja úgy rendelkezik, hogy az államfő kinevezi az Alkotmánybíróság bíráit, továbbá ennek a szervnek az elnökét és elnökhelyetteseit. Ugyanakkor az alkotmány 84. cikke, amely kifejezetten az alkotmánybírák kinevezésével foglalkozik, 2. bekezdésében csak azt mondja ki, hogy az államfő az alkotmánybírákat a Szenátus jóváhagyásával nevezi ki. Itt semmilyen utalás nem történik a testület vezetői-

<sup>625</sup> Lásd az előző lábjegyzetben már említett határozatot. Nález Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 č.91., sv. 22. Sb. n.u. (vyhl. pod č. 285/2001 Sb.).

<sup>626</sup> Az Alkotmánybírósági határozat kommentált változatát lásd Jirásková, Věra – Suchánek, Radovan: *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*. Linde, Praha, 2007. 205–209.

nek a kinevezésére, sőt az egész alkotmánybíróvási fejezet egyszer sem említi az alkotmánybíróvási elnököt és helyetteseit.

Ezekből a megfogalmazásokból az a következtetés vonható le, hogy a cseh köztársasági elnök saját belátása szerint nevezi ki az Alkotmánybíróvási elnököt és helyetteseit, és ehhez nem szükséges más közhatalmi szerv közreműködése. Azaz ebben az eljárásban a Szenátusnak sincs semmilyen szerepe. Az államfő kezét csupán az köti meg, hogy elnököt és elnökhelyetteseket csak a már meglévő alkotmánybírók közül tud kinevezni.

Ugyanakkor a köztársasági elnök nem tudja leváltani vagy visszahívni az Alkotmánybíróvási tagjait. Erre csak a testület plénuma jogosult a fegyelmi eljárás végén. Ebben a tekintetben tehát érvényesül a cseh Alkotmánybíróvási nagyfokú autonómiája. Ami az alkotmánybíróvási tisztviselőknek a vezetői minőségükben való elmozdítását illeti, itt nem áll rendelkezésre egyértelmű alkotmányos szabályozás, ezért inkább analógia érvényesül a legfelsőbb bírósági elnök elmozdításának esetével. Az Alkotmánybíróvási ugyanis egyik határozatában kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke és helyettese nem mozdítható el az államfő által.<sup>627</sup>

A rendes bírák kinevezése szintén elnöki hatáskör, amely azonban mindenképpen a kormányfő vagy az általa megbízott miniszter ellenjegyzéséhez kötött. A bírákra vonatkozó alkalmazási feltételeket egyrészt maga az alkotmány, másrészt a bíróságokról és bírákról szóló törvény határozza meg. A bírák konkrét kiválasztása nem államfői feladat, hanem a kormány felelős érte. Jelenleg az államfő időbeli korlát nélkül nevezi ki a bírákat. Ebben a tekintetben tehát az államfőnek nagyon szorosan kell kooperálnia a kormánnyal, nincs igazi mozgástere. Tény viszont, hogy ha valakit nem akar kinevezni, akkor arra nem is kötelezhető.

A köztársasági elnök továbbá kinevezheti a bírák közül a Legfelsőbb Bíróság elnökét és elnökhelyetteseit. Itt sem köti más szerv akarata, csupán az a tény, hogy a már meglévő bírák közül

<sup>627</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 137.

kell választania. Más a helyzet a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság bíráival, valamint más felső bíróságok és a kerületi bíróságok vezetőivel, azok kinevezése ugyanis az egyszerű törvények alapján kontraszignáláshoz kötött. Annak az okát, hogy a Legfelsőbb Bíróság vezetőit az államfő ellenjegyzés nélkül nevezheti ki, de a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság vezetőségét már kontraszignálással, abban célszerű keresni, hogy az utóbbi bíróságra vonatkozó rendelkezések valamivel később kerültek be az alkotmánytervezetbe, és a javaslattevő nem terjesztette ki az utólagos változás összes vonzatát a tervezet egész szövegére. Azaz az alkotmány létrehozta a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot, de nem foglalkozott vezetőinek a kinevezésével.<sup>628</sup>

A két testület között fennáll még egy fontos különbség. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság vezetőit az államfő csak e bíróság bírái közül nevezheti ki, mert erről így rendelkezik a törvény.<sup>629</sup> A Legfelsőbb Bíróság esetében viszont az alkotmány szűkszavúan csak azt mondja ki, hogy vezetőit a bírák (ez alatt az összes bírót kell érteni) közül kell kiválasztani. Ehhez a szöveghez képest a cseh Alkotmánybíróság egyik határozata<sup>630</sup> meglehetősen leszűkítő jellegű értelmezést fogadott el, mely szerint az itteni vezetőket is csak a legfelsőbb bírósági bírák közül szabad kinevezni. Pedig ilyen leszűkítést sem az alkotmány, sem a bíróságokról és a bírákról szóló törvény nem tartalmaz. Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a köztársasági elnök egy külső bírót szeretne kinevezni e fontos szerv élére, akkor a jelöltet előbb az igazságügyi miniszternek a regnáló legfelsőbb bírósági elnök jóváhagyásával át kellene helyeznie a Legfelsőbb Bíróságra.<sup>631</sup>

Ez az alkotmánybírósági határozat és értelmezés komoly kritikákat váltott ki a jogász szakmában és a cseh politikában

<sup>628</sup> Uo. 138.

<sup>629</sup> Azaz a bírósági perrendtartásról szóló 2002. évi 150. törvény 13. cikk 2. bekezdése.

<sup>630</sup> Nálež č. 222/2007 Sbírky náležů a usnesení Ústavního soudu, sv. 43 (Pl. ÚS 17/06).

<sup>631</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 138.

egyaránt. Ugyanúgy, mint az az alkotmánybíróvási határozat,<sup>632</sup> amely szerint az államfőnek nincs lehetősége leváltani az általa kinevezett legfelsőbb bírósági elnököt és helyetteseit. Az Alkotmánybíróvási itt abból indult ki, hogy a bírói jogállás és a bírósági vezetői poszt elválaszthatatlanok egymástól, azaz nem érvényesülhet az egyik visszahívási rezsím a bírák és a másik rezsím a legfelsőbb bírósági vezetők vonatkozásában. Egyébként 2006-ban az Alkotmánybíróvási csak azt tette, hogy az államfőre is kiterjesztette azt a bírói hatalom önigazgatásába való mindenféle külső beavatkozással szemben elutasító hozzáállását, amelyről a kormány vonatkozásában már 2002-ben döntött. Ezekkel a döntésekkel viszont az Alkotmánybíróvási eltért attól a logikus elvtől, hogy ha nincs más egyértelmű szabály, akkor a tisztviselőket azok a szervek váltják le, hívják vissza, amelyek kinevezték őket.<sup>633</sup>

Ezek a döntések és a mögöttük meghúzódó szellemi attitűd arra ragadtatta a cseh közjog egyik nagy ismerőjét, az itt már többször idézett Václav Pavlíček professzort, hogy arra a megállapításra jusson, miszerint a cseh Alkotmánybíróvási ítélezése tulajdonképpen el akar térni a demokratikus parlamenti köztársaság tradícióitól, és inkább az úgynevezett bírói állam eszméjéhez húz, mert nemcsak a bírák elmozdíthatatlanságát igyekszik garantálni (helyesen), hanem a bíróságok igazgatási tisztviselőinek az elmozdíthatatlanságát is, ez pedig azért már vitatható. Az utóbbiakat igyekszik minél jobban elszeparálni a végrehajtó és államfői hatalom beavatkozásaitól és minél privilegizáltabb önigazgatási jogállást biztosítani számukra – ez nem biztos, hogy összhangban van a fékek és az ellensúlyok, valamint a hatalmi ágakon belüli megfelelő kiegyensúlyozottság követelményeivel.<sup>634</sup>

<sup>632</sup> Nález Ústaniho soudu Pl. ÚS 18/06 (z 11. 7. 2006).

<sup>633</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 849.

<sup>634</sup> Uo. 846. Arra egyébként, hogy a cseh Alkotmánybíróvási, amelynek tagjai között számos egykori bíró ül, az igazságszolgáltatás autonómiájának, sőt már-már ellenőrizetlenségének körülbástyázására törekszik, mások

### XII.3. A cseh államfő kapcsolata a törvényhozással

A hatályos alkotmány szerint a cseh államfő az, aki kitűzi a képviselőházi és szenátusi választások időpontját, ezt azonban nem teheti meg önállóan és önhatalmúlag, mert ez a döntés is ellenjegyzést igényel.<sup>635</sup> Egyes alkotmányos határidők is kötik az elnököt – például a parlamenti választásokat legkésőbb 90 nappal azok megtartása előtt kell kiírni. Továbbá a választások után a köztársasági elnök az, aki összehívja az újonnan megválasztott Képviselőház alakuló ülését. Ezt legkésőbb a választásokat követő 30 napon belül kell megtennie. Ez nemcsak elnöki jogosultság, hanem kötelezettség is egyben. Ha az elnök elmulasztana ennek eleget tenni, akkor a Képviselőház magától ülhet össze. A Szenátus esetében nincs szükség az alakuló ülés összehívására, mert a cseh parlament második kamarája folyamatosan működő testület, amely kétévenként egyharmad részben újul meg.

A köztársasági elnök bizonyos szigorúan szabályozott esetekben fel is oszthatja a Képviselőházat. A Szenátus vonatkozásában megint nincs ilyen jogosítványa, mert az gyakorlatilag feloszthatatlan. A Képviselőház elnöki felosztatására főszabályként akkor kerülhet sor, ha az nem szavazta meg a bizalmat az újonnan kinevezett kormánynak, amelynek miniszterelnökét a köztársasági elnök a Képviselőház elnökének a javaslatára nevezte ki. Továbbá akkor is fel lehet oszlatni a Képviselőházat, ha az

---

is utalásokat tettek a szakirodalomban. Lásd például Bárta, Jan: Dva prezidenti u Ústavního soudu. In: *Pocta Josefu Blahožovi*. Szerk.: Klíma, Karel. VŠAP, Praha, 2007. 221.

<sup>635</sup> Korábban ez is a vitás kérdések közé tartozott. 1995-ben az akkor regnáló államfő, Václav Havel a képviselőházi választásoktól eltérő időpontban akarta kitűzni a szenátusi választásokat. Az akkori miniszterelnök, Václav Klaus azonban nem értett egyet ezzel. Havel elnök egyoldalúan döntött, és Klaus kormányfő – egyet nem értése ellenére – végül aláírta az elnöki döntést. Abból indult ki ugyanis, hogy az ellenjegyzés alapvetően jogi és nem politikai aktus. Erről lásd Koudelka, Zdeněk: Kontrasignace. In: *Dělna moci*. Szerk.: Jirásek, Jiří. Iuridicum Olomoucense, Olomouc, 2014. 138–139.

három hónapon belül nem hozott döntést olyan törvényjavaslatról, amelynek megtárgyalását a kormány bizalmi kérdésnek tekintette; akkor, ha a Képviselőház ülését a megengedettnél hosszabb időre függesztették fel; és végül akkor, ha a Képviselőház három hónap alatt nem tudott határozatot hozni, bár ülését nem függesztették fel, és ez időszak alatt ismételten is összehívták.

Ezekben az esetekben az államfő önálló hatáskörrel rendelkezik, ezért komoly szerepet játszhat a politikai válságok kezelésében. A Képviselőház államfő általi feloszlata többnyire csak lehetőség az elnök számára és nem kötelesség. Még akkor sem köteles feloszlítani a Képviselőházat, ha az harmadik nekifutásra sem szavazott bizalmat a kormánynak – azaz az elnök tovább próbálkozhat a kormányalakítással. Egy esetben viszont mégiscsak meg van kötve a keze. A 2009. évi 319. számú alkotmányerejű törvény ugyanis előírta számára, hogy köteles feloszlítani a Képviselőházat, amennyiben erről maga a Képviselőház határozott, mégpedig az összes képviselő háromötödös minősített többségével.

A cseh köztársasági elnök, szemben az 1960 és 1992 közötti időszakkal, már nem rendelkezik törvénykezdeményezési joggal. Ha szeretne, akkor a Képviselőház előtti felszólalásában, amelyhez egyébként alkotmányos joga van, tehet ilyen javaslatokat a honatyáknak, az utóbbiak azonban nem kötelesek eleget tenni a kérésének és érdemben foglalkozni az ügygel. Hasonló a helyzet a kormánnyal is, amelynek ülésein szintén részt vehet, de jogalkotási vagy végrehajtási tevékenységében nem utasíthatja.<sup>636</sup> Az államfő az ilyen látogatások alkalmával csak az érvei erejével tud hatni a törvényhozó testületre vagy a kormányra, más jogi lehetősége nincs.<sup>637</sup>

Az államfői aláírásnak elvileg szerepelnie kell a cseh hivatalos közlönyben kihirdetett törvényeken. Az államfői aláírás a második helyen áll, a képviselőházi elnök és a miniszterelnök aláírása

<sup>636</sup> A cseh államfők egyébként viszonylag sűrűn élnek is ezzel az „intézménylátogatási” lehetőséggel.

<sup>637</sup> Jirásková, Věra: Parlamentní republika a současnost. In: *Dělbá moci*. Szerk.: Jirásek, Jiří. Iuridicum Olomoucense, Olomouc, 2014. 72.

között. Ez a sorrend nem követi a presztízsszempontokat, hanem inkább az aláírások időbeli sorrendjét és egymásra épülését jelzi. A képviselőházi elnök és a miniszterelnök aláírása tulajdonképpen autorizálja a jogszabályt, és mint ilyen kötelező. Az államfői aláírásnak némileg más a szerepe, és a köztársasági elnök meg is tagadhatja a jogszabály aláírását. Ha viszont a Képviselőház az összes képviselő abszolút többségével újból megszavazta az államfő által megvétózott törvényt (a Szenátus elé ilyenkor már nem kerül az ügy, mert az alkotmány nem tartalmaz ilyen kötelezettséget), akkor az mindenképpen kihirdetésre kerül, attól függetlenül, hogy az államfő aláírta-e azt, vagy sem.

Az elnöknek elvben alá kellene írnia az így módon újból megerősített jogszabályt, de ahelyett egy másik alkotmányos gyakorlat, szokás alakult ki. Ennek egyébként a cseheknél nem jelentek meg komolyabb előzményei. Az első Csehszlovák Köztársaság idejéről korábban már volt szó, az államszocializmus idejében pedig az államfői aláírás nem szokott problémát okozni. Sőt, az elnöki aláírást 1960 és 1992 között köteleességgként fogták fel.

A mostani rendszer, amelyben az elnök által megvétózott, majd újból elfogadott, de az államfő által alá nem írt törvényt egy képviselőházi kísérorhatározattal együtt hirdetik ki és publikálják, az első cseh köztársasági elnök, Václav Havel regnálása idején alakult ki.<sup>638</sup> 1994-ben ugyanis éppen ez a helyzet állt elő. Václav Havel elnök első alkalommal vétózott meg törvényt, amelyet aztán mégis elfogadtak, de ő azt nem volt hajlandó aláírni. Az előbb említett kihirdetési eljárás, amelynek egyébként nincs igazán alkotmányos alapja, valamivel később (1995-ben) bekerült a Képviselőház házszabályába. Ezt azóta többen kritizálták, hiszen itt a házszabállyal próbálnak áthidalni egy olyan problémát, amelyet igazából az alkotmányban kellene rendezni.<sup>639</sup> Ennek ellenére ez a gyakorlat később megszokottá vált, és

<sup>638</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 155.

<sup>639</sup> Jirásek, Jiří: Může nebo musí prezident schváléný zákon podepsat? In: Hloušek, Vít – Šimíček, Vojtěch: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Masarykova universita, Brno, 2005. 89–90.

több fontos törvény úgy lépett hatályba, hogy az államfő nem írta alá. Václav Klaus 12 alkalommal járt el így. Az alkotmánybíróság egyik 2006. évi határozatában azt konstataálta, hogy az alkotmány 51. cikke értelmében és a tudomány véleménye szerint az államfői aláírásnak – az elnöki vétó leszavazásának legális kivételével – a törvényhozási eljárás rendes befejezésének hitelesítéseként kellene szolgálnia. Ez úgy hangzik, mintha az elnöki aláírás a törvény promulgációjának szükséges feltétele lenne, de közben az alkotmánybíróság nem semmisítette meg az egész megtámadott törvényt, vagyis közvetve elismerte, hogy az államfői aláírást nem tekinti feltétlenül szükségesnek a törvény érvényessége szempontjából.<sup>640</sup>

A Cseh Köztársaságban az elmúlt évtizedekben ezen a területen még egy érdekes alkotmányos szokás alakult ki. Az államfő néha ugyanis nem ír alá olyan törvényt sem, amelyet előzetesen nem vétózott meg. Ilyenkor a törvényt megint az aláírása nélkül hirdetik ki. Václav Havel egyébként viszonylag ritkán folyamodott ehhez a módszerhez. Először a szabálysértési kódex, másodszor pedig a belső igazgatást szabályozó törvények módosításáról volt szó. Ezeket a törvényeket a parlament még Havel államfői tisztségbe való beiktatása előtt fogadta el. Václav Klaus elnök már több törvény kapcsán járt el így. Az első olyan jogszabály, amelyet ugyan nem vétózott meg, de nem is írt alá, az Edvard Beneš történelmi érdemeiről szóló 2004. évi 292. számú törvény volt. Hasonlóképpen járt el a regisztrált partnerségről szóló 2008. évi 239. számú törvény, továbbá a cseh nyugdíjreform, a jegybanki törvény, az egyházi kárpótlás, továbbá egy-egy környezetvédelmi jogszabály módosítása és egyéb törvények kapcsán is.<sup>641</sup> Természetesen ilyenkor az államfői aláírás hiányának nincsenek jogi kihatásai, inkább csak politikai és szimbolikus következményei.

A következő lehetőség az, hogy az államfő ugyan aláírja az elé tett törvényt, de külön kifejezi kritikáját azzal vagy legalább bizonyos részeivel szemben. Ezt többnyire a képviselőházi elnök-

<sup>640</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 160.

<sup>641</sup> Uo. 157–159.

höz címzett levélben szokta megtenni. Václav Havel összesen 17 alkalommal járt el így, Václav Klaus pedig az antikommunista ellenállásról szóló törvény kapcsán tette ezt 2011-ben. Igaz, ő már jóval gyakrabban élt azzal a lehetőséggel, hogy nem írta alá a törvényeket, azért úgymond már nem kellett külön „magyarázkodnia”.<sup>642</sup>

Az egyik probléma az, hogy az elnöki vétónak az egész kifogásolt jogszabályra kell vonatkoznia, nemcsak annak bizonyos részeire. Ez gyakorlatilag leszűkíti az államfő mozgásterét. A cseh alkotmány elméletileg csak szuszpenzív, azaz halasztó hatályú elnöki vétót ismer, de bizonyos körülmények között annak lehetnek abszolút jellegű kihatásai is. A cseh törvényhozásban ugyanis az előző Képviselőház és az utóda között a diszkontinuitás elve érvényesül – azaz az előző összetételű testülethez benyújtott jogszabálytervezetek, amennyiben azokból nem született törvény, nem mennek tovább, úgymond nem öröklődnek. Az újonnan megválasztott Képviselőház így nem köteles foglalkozni az elődje elé került javaslatokkal. Tehát abban az esetben, ha a ciklus végén az államfő akkor vétózik meg egy törvényt, amikor már lehet tudni, hogy a Képviselőház nem fog összeülni még egy ülésre, tulajdonképpen abszolút vétójogot gyakorol, mert ezzel megpecsételi a jogszabály sorsát, hiszen nincs kinek szavaznia róla. Az új Képviselőház azt nem teheti meg, csak akkor, ha az egész eljárás előlről elindul.<sup>643</sup>

Végül meg kell említeni még egy fontos korlátozást, amelyet nem maga az alkotmány vezetett be, hanem egy későbbi alkotmányerejű törvény, nevezetesen a Cseh Köztársaság bizton-

<sup>642</sup> Uo. 160–161. Koudelka itt megemlíttette az államalapító Masaryk elnök által követett gyakorlatot is. Masaryk abban az esetben, ha nem akarta megvétózni a neki nem szimpatikus törvényt, de komoly kifogásai voltak, akkor megjegyzésekkel ellátva írta alá a Nemzetgyűlés által elfogadott törvényeket. Azokat azonban nem hirdették ki együtt a törvénnyel. Néha a hivatalnokokon keresztül üzent a politikusoknak, hogy mi nem tetszik neki.

<sup>643</sup> Uo. 104.

ságáról szóló 1998. évi 110. számú törvény. Ennek értelmében ugyanis hadiállapot idején és szükségállapot alatt a köztársasági elnök nem emelhet vétót a kormány által rövidített eljárásban beterjesztett és megszavazott jogszabályokkal szemben.

A köztársasági elnök és a törvényhozás kapcsán arra még ki kell térni, hogy az államfő a Szenátus által elfogadott törvényes intézkedéseket is aláírja, amelyeket ez a testület akkor fogadhat el, ha nem működik a Képviselőház. Korábban már volt arról szó, hogy az államfő mindkét kamara ülésén részt vehet és fel is szólalhat. Ez a jog a bizottsági ülésekre is vonatkozik, a vizsgálóbizottságok kivételével. Felszólalásaiban nincs korlátozva – ha kéri, szót kell adni neki. Ugyanakkor a köztársasági elnök az eskütétel kivételével az akarata ellenére nem köteles megjelenni a parlament egyik kamarája előtt sem.<sup>644</sup>

#### XII.4. Az államfő és a kormány

A kormánytagok a köztársasági elnöknek teszik le esküjüket, és neki nyújtják be lemondásukat. E hatáskör gyakorlása során meg kell különböztetni azokat az eseteket, amikor az államfő keze meg van kötve, és köteles visszahívni a kormányt (például ha az a Képviselőházban elbukott a bizalmi szavazáson), valamint azokat a kompetenciákat, amikor van némi mozgástere (például a miniszterelnök személyének kijelölésében, legalábbis az első két fordulóban). Az alkotmányból ugyanis nem következik *expressis verbis*, hogy az államfőt a miniszterek kinevezésénél és felmentésénél teljes mértékben kötné a kormányfő akarata. Ez egyes szakemberek szerint azt is jelenti, hogy a véleménye szerint a tisztségre alkalmatlan vagy a számára más okból elfogadhatatlan személyek kinevezését akár el is utasíthatja.<sup>645</sup> Ez azonban a parlamenti köztársaságban, a Képviselőháznak felelős kormány ese-

<sup>644</sup> Pavlíček et kol.: cit. op. 2011. 840.

<sup>645</sup> Adamus, Vladimír: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů. *Správní právo*, 1996. 2. sz. 73–74.

tében meglehetősen ingoványos talaj. Bár a cseh államfők eddig inkább óvatosak voltak ezen a területen, már előfordult néhány eset, amikor az elnök vagy feltételhez kötötte egy miniszter kinevezését,<sup>646</sup> vagy próbálta húzni az időt a miniszterek lemondásának elfogadása során, mégpedig azzal a céllal, hogy ez idő alatt kiderüljön, milyen irányt vesz az adott kormányválság.

Ebből a szempontból a legtanulságosabb időszak Miloš Zeman államfővé választása után következett be. Zeman 2013 tavaszán lépett hivatalba, éppen akkor, amikor a Petr Nečas polgári demokrata politikus által vezetett jobbközép kormány irányította az országot. Ezzel a kormánnyal az új államfő egyáltalán nem szimpatizált, hiszen a második fordulás fő ellenfele, Karel Schwarzenberg éppen ennek a kormánynak volt a külügyminisztere. Zeman rögtön az elején jelezte, hogy nagyon aktív elnök akar lenni. Ez azonban nemcsak abban nyilvánult meg, hogy tervbe vette a kormányülések és a parlamenti ülésszakok sűrű meglátogatását, hanem abban is, hogy nem akarta figyelembe venni az elmúlt időszakban kialakult politikai szokásjogot. Egyébként ezt a politikát már elődje, Václav Klaus is képviselte, de valamivel óvatosabban. A baloldali Zeman és a jobboldali Klaus, akik között az évek során emberileg korrekt kapcsolat alakult ki,<sup>647</sup> ebben a kérdésben nagyjából azonos álláspontot képviseltek. A különbség csupán a vehemenciában, valamint a kínálkozó lehetőségekben nyilvánult meg.

Bár az előnytelen helyzetére hamar ráészmélő összeomlott jobbközép koalíció gyorsan jelezte az új államfőnek, hogy rendelkezik a kormányalakításhoz szükséges képviselőházi többséggel, az államfő azt nem találta elegendőnek, és az előrehozott választásokig kinevezte az átmeneti, avagy hivatalnokinak is ne-

<sup>646</sup> Václav Klaus elnök 2005-ben például csak azután volt hajlandó egészségügyi miniszternek kinevezni David Rath szociáldemokrata politikus, miután az lemondott az orvosi kamarában betöltött tisztségéről.

<sup>647</sup> Sőt, a 2013-as elnökválasztási kampány során Klaus elnök nyíltan Zeman győzelmét támogatta.

vezető Jiří Rusnok kormányát.<sup>648</sup> Az átmeneti hivatalnok-szakértői testületnek szánt kormány tulajdonképpen csak az államfői kinevezésből merítette legitimitását, hiszen a parlamentben nem igazán lehetett esélye többséget szerezni. A kormány vezetője és több tagja viszont egyáltalán nem a politikában ismeretlen, apolitikus szakértő volt, hanem komoly pozíciókat töltöttek be korábban kormányzati szinten, illetve a Zeman államfőhöz közel álló (általa alapított), de mégiscsak parlamenten kívüli kispárt-hoz kötődtek, amely jellemző módon még az elnevezésében is felhasználta alapítója nevét.<sup>649</sup>

Ilyen beavatkozási lehetőséget Zemannak főleg a Nečas-kabinet idő előtti bukása biztosított. Erre 2013 nyarán került sor. Az államfő, a korábbi szokásoktól eltérően, nem kérte fel a lemondott kormányt arra, hogy az előrehozott választásokig ügyvezető kormányként vigye tovább az ügyeket, hanem 2013. július 10-én kinevezte a saját szempontjai szerint összeválogatott, Jiří Rusnok vezette kormányt. A helyzet már azért is érdekessé vált, mert a korábbi jobbközép – azaz polgári demokrata, kereszténydemokrata és zöld – kormányt alkotó pártok arra hivatkozva, hogy rendelkeznek a szükséges többséggel, azt követelték az államfőtől, hogy az általuk preferált Miroslava Němcová egykori házelnököt bízza meg kormányalakítással. Zeman azonban erre nem volt hajlandó.<sup>650</sup> A köztársasági elnök nem titkolta azt az óhaját, hogy legjobban annak örülne, ha a Rusnok-kormány egészen a 2014-ben esedékes rendes választásokig tudná vezetni az országot. Amikor azonban a kormány augusztusban a Képviselőházban benyújtotta a programját,<sup>651</sup> akkor (2013. augusz-

<sup>648</sup> Rusnok kormányfő maga pénzügyminiszter volt az egyik korábbi szociáldemokrata színezetű kormányban, és hagyományosan közel állt Zemanhoz.

<sup>649</sup> Az Állampolgárok Jogainak Pártjáról, a Zemanékról van szó (csehül: *Strana práv občanů – Zemanovci*).

<sup>650</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 175.

<sup>651</sup> <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/288744-ceska-vlada-uradnikov-schvalila-svoje-programove-vyhlasenie>.

tus 7-én) nem kapta meg a bizalmat, mert csak 93, többnyire szociáldemokrata és kommunista képviselő támogatta a munkáját. A lépést ellenző polgári jobboldal és centrum összesen 100 mandátumot tudhatott biztosan maga mögött. Miután a Rusnok-kabinet néhány szavazat híján<sup>652</sup> nem kapta meg a szükséges bizalmat, az államfő augusztus 13-án elfogadta a lemondását, de megbízta azzal, hogy a 2013 novemberében esedékes választásokig vigye az ügyeket.<sup>653</sup>

Az államfő és a politikai szövetségeseinek szempontjai szerint összeállított kormány tehát folytathatta munkáját egészen 2014 januárjáig. A választások után ugyanis hosszú és nehéz tárgyalások kezdődtek, mert az első helyen végzett szociáldemokraták és a második helyen végzett ANO nevű teljesen új politikai formáció<sup>654</sup> között csak nagyon minimális volt a szavazatkülönbség.<sup>655</sup> Végül összeállt az új koalíció, amelyet az említett két párton kívül még a kereszténydemokrata néppártiak alkottak. A köztársasági elnök 2014. január 17-én Bohuslav Sobotkát, a szociáldemokraták elnökét kérte fel kormányfőnek, és január 29-én kinevezte a kormány többi tagját is. Ez azt jelentette, hogy a választások időpontjától a kormány kinevezéséig ösz-

<sup>652</sup> Azt is figyelembe kell venni, hogy két képviselő – az egyik bal-, a másik jobboldali – már hónapok óta börtönben ült, ezért tartósan akadályoztatva voltak a szavazásban.

<sup>653</sup> Erről lásd <http://www.sme.sk/c/6900031/vlada-ceskeho-premiera-rusnoka-podala-demisiu.html>.

<sup>654</sup> Az ANO rövidítve igent jelent a cseh és a szlovák nyelvben, bár hivatalosan a párt elődjének a neve következő volt: *Aktiv nespokojených občanů*, azaz „Az Elégedetlen Állampolgárok Aktívája” (vagy Kollektívája). Ezt a pártot híveiből, vállalatának beosztottjaiból és különböző hírességekből a cseh állampolgárságú, de szlovák származású milliárdos, Andrej Babiš hozta létre még 2011-ben. Érdekes a mozgalom honlapjának elnevezése is: [www.anobudelip.cz](http://www.anobudelip.cz), amely a következőképpen fordítható le: „[www.igenjobblesz.cz](http://www.igenjobblesz.cz)”. A 2013-as választások után az ANO összesen 47 mandátumot szerzett a 200 fős cseh Képviselőházban.

<sup>655</sup> <http://www.aktualne.cz/wiki/politika/vlada-jiriho-rusnoka/r-i-wiki:3819>.

szesen 95 nap telt el – ez akkor rekordnak számított a cseh kormányalakítások történetében.<sup>656</sup>

Mindvégig bizonytalan volt, hogy az államfő egyáltalán hajlandó lesz-e kinevezni a kormányfő és a pártok által miniszternek javasolt összes személyt. Sőt, a kinevezési ünnepség elején mindenki megdöbbsent, mert az államfő azzal kezdte beszédét, hogy három személyt nem nevez ki az elé terjesztettek közül. Azonban szerencsére nem arról volt szó, hogy újabb háborúba kezdett volna a parlamentet uraló politikai pártokkal, hanem csak arról, hogy az elé terjesztett listán több súlyos nyelvtani hiba és elírás szerepelt. Egyes esetekben nem egyezett a kinevezendő személyek keresztnéve, volt, akinek elírták a vezetéknévét, és tévedésből egyszerre két egészségügyi minisztert akartak kinevezni. Az államfő végül minden elé terjesztett személyt kinevezett, de hosszasan viccelődött az alig egyoldalas dokumentumban található súlyos hibák magas számán, és általában véve rejtetten élcelődött a nála jóval fiatalabb Sobotka kormányfő rovására.<sup>657</sup> A köztársasági elnök 2013 második felében a kormány összetételének a befolyásolása során megpróbált eljutni az alkotmányosan még lehetséges végső határig, de azt már nem lépte túl.

2017 őszén újabb képviselőházi választásokra került sor, amelyek alaposan átrendezték az ország politikai térképét. A választások egyértelmű győztese a szlovák származású Andrej Babiš cseh milliárdos lett, aki az előző ciklusban egy ideig a pénzügyminiszteri posztot töltötte be. Babiš továbbra is az általa létrehozott és finanszírozott ANO mozgalom elnöke maradt. A választások legnagyobb vesztesei a korábbi miniszterelnökököt adó szociáldemokraták lettek, akik nagy pártból kis párttá zsugorodtak össze, miközben az egyik legsikeresebb kormányzásukon voltak túl. A többi hagyományos párt sem szerepelt jól, még az

<sup>656</sup> <http://www.teraz.sk/zahranicie/milos-zeman-vlada-vymenovanie/72080-clanok.html>.

<sup>657</sup> Zeman kritizoval chyby v zozname, vládu však vymenoval. Lásd <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/306776-zeman-vymenoval-ministrov-sobotkovej-vlady>.

ellenzéki kommunisták sem. Jó eredményt értek el viszont a teljesen új szereplőnek számító kalózpártiak és az idegen- és EU-ellenes szélsőjobboldali populisták, akiket egy félig japán származású üzletember, Tomio Okamura vezet. Mindezt úgy, hogy az országban minimális volt a munkanélküliség, és jól alakultak a gazdasági mutatók is.

Az arányos cseh választási rendszernek köszönhetően azonban az egyértelmű győztes sem tudott önállóan kormányt alakítani. A hagyományos pártok az 1989 előtti múltja és az uniós támogatási pénzekkel összefüggő rendőrségi vizsgálat miatt nem akartak olyan kormányba lépni, amelynek Babiš lenne a vezetője. Ő pedig nem rajongott a kommunistákkal és a szélsőjobboldali Okamura-féle párttal kötendő koalícióért. Zeman elnök kijelentette, hogy a választások egyértelmű győztesét fogja megbízni a kormányalakítással, aki számára megfelelő időt is akart biztosítani a várhatóan elhúzódó koalíciós tárgyalásokra. Az államfő azt is jelezte, hogy őt különösebben nem aggasztaná az előbb említett nem szokványos (azaz szélsőséges) pártokkal megkötendő koalíció sem.

Andrej Babiš tehát már 2017 végén megkapta kormányfői és kormányalakítási megbízását, azonban egyszínű kormánya 2018-ban nem szerezte meg a bizalmat a Képviselőházban. Ezután Babiš benyújtotta lemondását, amelyet az államfő el is fogadott, de ismét őt bízta meg azzal, hogy vigye tovább a kormányzati ügyeket, és tárgyaljon a kormányalakításról.<sup>658</sup> A kormányalakítási tárgyalások aztán egészen 2018 júniusáig húzódtak el, amikor Babišnak sikerült meggyőznie a meggyengült szociáldemokratákat, hogy újból koalícióra lépjenek vele, továbbá a szintén meggyengült kommunistákat, hogy kívülről támogassák vagy legalább tolerálják a kormányát. Így a két pártból álló régi-új koalíciós kormány csak 93 mandátummal rendelkezett ugyan a 200 fős Képviselőházban, de a kommunisták

<sup>658</sup> A januári bizalmi szavazáson csak az ANO 78 képviselője szavazott igennel, 117 képviselő pedig nemmel. Lásd Babišova vláda podáva demisiu. [www.aktuality.sk/clanok/555874/babisova-vlada-podava-demisiu/](http://www.aktuality.sk/clanok/555874/babisova-vlada-podava-demisiu/).

támogatásának és türelmének köszönhetően végül megkapta a bizalmat. Zeman tehát 2018 júniusában, nyolc hónappal a választások és öt hónappal az egyszínű ANO-kormány lemondása után kinevezhette az új koalíciós kormányt. A kormányfőn kívül még hat ANO-miniszter a kabinetben maradt, a többiek új miniszterek lettek, köztük a szociáldemokraták jelöltjei.

Az utóbbiak megkapták a belügyi és a külügyi tárcát is, azonban Zeman nem volt hajlandó kinevezni külügyminiszternek Miroslav Poche európai képviselőt, mert a közismerten migrációellenes államfőnek nem tetszettek Poche korábbi mérsékelt megnyilvánulásai.<sup>659</sup> Bár a szociáldemokraták kiálltak a jelöltjükért, végül az államfő akarata érvényesült, és Poche nem lett miniszter. A tárcát ideiglenesen a szociáldemokrata Jan Hamáček pártelnök és egyben belügyminiszter vezette, majd Poche korábbi európai parlamenti asszisztense, Tomáš Petříček lett a külügyminiszter. Ezzel az üggyel összefüggésben elvben felmerült egy kompetenciavita az Alkotmánybíróság előtt, de azt a kormány nevében eljáró miniszterelnöknek kellett volna kezdeményeznie, aki erre nem volt hajlandó. Babiš örült, hogy végül összeállt a kormánya, egy vitatott jelölés miatt azt már nem akarta kockáztatni, a szociáldemokraták pedig nem erőltették az ügyet.<sup>660</sup>

Természetesen a nagy cseh pártoknak nem igazán tetszik az államfő ennyire hangsúlyos szerepe a kormányalakítási folyamatban, és az sem, hogy tulajdonképpen időbeli korlát nélkül képes életben tartani az ország élén olyan kormányt, amely nem rendelkezik parlamenti bizalommal. Zeman előtt senki sem élt ennyire nyilvánvalóan ezzel a lehetőséggel, de már Václav Havel idején

<sup>659</sup> Zeman konkrétan fel is sorolta, mi nem tetszett neki Poche politikai megnyilvánulásaiban: a migrációhoz és az Izraelhez való viszonyulása, valamint korábbi prágai politizálása. Egyébként a kommunisták is kritikusak voltak a szerintük túlzottan Európa- és Nyugat-párti Pochéval szemben.

<sup>660</sup> A kormányalakításról lásd Babišov pokus číslo dva: Zeman vymenouval novú českú vládu. Bez Pocheho. [www.spravy.pravda.sk/svet/clanok/47855-babisov-pokus-cislo-dva-zeman-vymenouval-novu-cesku-vladu-bez-pocheho](http://www.spravy.pravda.sk/svet/clanok/47855-babisov-pokus-cislo-dva-zeman-vymenouval-novu-cesku-vladu-bez-pocheho).

is előfordult, hogy az államfő több hetet biztosított a számára szimpatikus személynek a koalíciós tárgyalások lebonyolítására, noha volt másik lehetősége is. Akkoriban főleg a polgári demokráta és a szociáldemokráta akarták volna inkább megkötni az államfő kezét ezekben a kérdésekben, azaz éppen azok a pártok, amelyek a későbbi aktivista elnököket adták az országnak.

1999-ben ez a két párt olyan alkotmánymódosítást szorgalmazott, amelynek értelmében a köztársasági elnök első körben a választásokon legjobb eredményt elért pártot lett volna köteles megbízni kormányalakítással, a tárgyalások kudarca esetén pedig a második legsikeresebb párt elnökét. Ez a javaslat akkor főleg Havel elnök ellen irányult, aki az 1990-es év végén a hozzá közel álló Jan Tošovský volt jegybanki elnököt nevezte ki ideiglenesen kormányfőnek, noha a nagy pártok nem lelkesedtek érte. Az alkotmánymódosítási javaslat ellen egyébként néhány polgári demokrata és szociáldemokrata képviselő is szavazott. Végül csak a Képviselőházon ment át, de a Szenátuson már nem, így ez a lehetőség meghiúsult. Legközelebb 2013-ban a Rusnok-kormány kinevezése miatt merült fel hasonló felvetés, de akkor sem aratott sikert.<sup>661</sup>

A cseh kormány egyrészt testületként mondhat le, másrészt a miniszterek külön-külön is lemondhatnak a posztjukról. A kormányfő lemondása természetesen az egész kormány lemondását jelenti. Az egyes miniszterek viszont nem közvetlenül, hanem a kormányfőn keresztül nyújtják be lemondásukat az államfőnek. A köztársasági elnök akkor is visszahívhatja a minisztert, ha az erre irányuló javaslatot a miniszterelnök tette meg. Ehhez nem kell az érintett miniszter beleegyezése. Ebből az is következik, hogy a kormány tagja csak olyan személy lehet, aki élvezzi a miniszterelnök bizalmát.

Az államfő ilyenkor csak korlátozott mértékben tudja befolyásolni a miniszterelnököt – igazából az időhúzással játszhat, mert az alkotmány nem állapít meg számára konkrét határidőt

<sup>661</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 171.

arra nézve, hogy eleget tegyen a kormányfő javaslatának. Igaz, itt sem feszítheti a húrt a végtelenségig, mert bár konkrét határidő nem létezik, nem lenne szabad, hogy a döntés elhúzódása veszélyeztesse a kormányzás stabilitását.<sup>662</sup> A kormány összetételének meghatározása alapvetően a parlamenti erőviszonyoktól és a miniszterelnök akaratától függ, de az államfőnek mégiscsak van befolyása a kormány konkrét összetételére. A köztársasági elnök nem nevezhet ki miniszternek olyan személyt, akire nem a kormányfő tett javaslatot.<sup>663</sup> Ha viszont valakit határozottan nem akar kinevezni, akkor nem köteles azt megtenni, és új javaslatokat is kérhet a miniszterelnöktől.<sup>664</sup> Erről tanúskodik az előbb ismertetett Poche-ügy is. Tény, hogy egy ilyen lépés súlyos politikai, de akár közjogi következményeket is vonhat maga után, különösen akkor, ha a kormánykoalíciónak minősített többsége lenne a törvényhozásban. Ez azonban az 1990-es évek eleje óta egyszer sem fordult elő. Ez a mozgástér inkább csak a kormány kinevezésekor létezik az államfő számára, és nem annyira az egyes kormánytagok visszahívása esetében.

Az államfő nem köteles elfogadni a miniszter által benyújtott lemondást. Erre példa, amikor Havel elnök 1997 tavaszán nem volt hajlandó a hozzá közel álló belügyminiszter, Jiří Ruml lemondásának elfogadására. Abban az esetben viszont, amikor a kormányfő javasolja valamelyik kormánytag visszahívását, akkor azt a köztársasági elnök köteles megtenni. Ugyanakkor ilyenkor is van lehetősége megvizsgálni, hogy a miniszterelnöki javaslat egyrészt jogilag megfelelő-e, másrészt rendelkezésre áll-e megfelelő utód. Az államfői mozgástér ezért különösen akkor nő meg, amikor a miniszterelnök az új miniszter kinevezésére vonatkozó személyi javaslat nélkül kéri valamelyik meglévő miniszter vis-

<sup>662</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit op. 2011. 842.

<sup>663</sup> Uo. 841.

<sup>664</sup> Bárta, Jan: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 2007. 2. sz. 141–142.

szahívását. Ilyenkor az is egy lehetőség, hogy miniszterelnök egy időre magára vállalja az érintett tárca vezetését.<sup>665</sup>

Václav Klaus és Miloš Zeman elnöksége idején is előfordultak már ilyen esetek. Klaus 2011-ben nem volt hajlandó például rögtön visszahívni két olyan minisztert, akik egy kisebb koalíciós párthoz tartoztak, sőt, az egyikük egyben a pártelnöki pozíciót is betöltötte. A visszahívásukat az akkori kormányfő, Petr Nečas kezdeményezte. Miután felettébb valószínűnek tűnt, hogy a miniszterek visszahívása a kormánykoalíció szétesését és a kormány bukását fogja eredményezni, az államfő azt kérte a kormányfőtől, hogy vázolja fel neki, hogyan képzei kormánya jövőjét. Végül az összeeszt koalíciós pártok megállapodtak, és a kormányfő visszavonta javaslatait. Az egyik érintett miniszter a hivatalában maradt, a másiból tárca nélküli miniszterelnökhelyettes lett.<sup>666</sup> Hasonlóképpen járt el Zeman elnök 2017-ben, amikor Bohuslav Sobotka szociáldemokrata kormányfő azt kérte tőle, menessze az akkori pénzügyminisztert, Andrej Babiš, aki a koalíciós ANO mozgalom elnöke is volt egyben. Az államfő addig várt az intézkedésével, amíg nem kapott konkrét személyi javaslatokat új miniszter kinevezésére. Az új miniszter egyébként az ANO mozgalomból érkezett – ez azt is jelentette, hogy nem borul fel a koalíció.<sup>667</sup>

Az egyik legérzékenyebb kérdés az, hogy az államfő jogosult-e önhatalmúlag, azaz kormányfői javaslat nélkül visszahívni valamelyik minisztert. Ez a lépés nyilván ellentétes lenne a parlamentáris kormányformával. A probléma csak az, hogy a cseh alkotmány szűken értelmezett szövege ezt a lehetőséget nem zárja ki egyértelműen. A cseh alkotmány szövege ugyanis *expressis verbis* a kormány vagy az egyes tagjai elnöki visszahívását nem köti valamely más közjogi szerv kötelezően előírt kezdeményezéséhez. Tény, hogy a kormányfő ilyenkor saját lemondásának a kilátásba helyezésével védekezhet. Nyilván az államfőnek nagyon

<sup>665</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 183–184.

<sup>666</sup> Uo. 183–184.

<sup>667</sup> Uo. 184.

meg kellene fontolnia a Képviselőház bizalmát élvező kormány visszahívását, hiszen az roppant veszélyes és kockázatos lépés lenne az adott közjogi konstrukcióban. Ez a politikai mozzanat tulajdonképpen semlegesíti azt a követelményt, hogy a kormánynak az államfő bizalmát is élveznie kell.<sup>668</sup> A probléma ezzel az alkotmányértelmezéssel az, hogy gyakorlatilag lehetőséget ad a parlamentáris kormányforma megkérdőjelezésére, pedig az semmiképpen sem lehetett az 1992-es alkotmányozó szándéka, legalábbis a korabeli dokumentumokban csak nagyon nehezen találhatók meg erre utaló konkrét jelek.

A köztársasági elnök továbbá jogosult a már lemondott vagy a választásokat elvesztő kormányt megbízni azzal, hogy ideiglenesen, egészen az új kormány felállításáig lássa el a kormányzati teendőket. Ez az ideiglenes mandátum az új kormány kinevezésével ér véget. Ez még nem jelenti egyben a parlamenti bizalmat is, hiszen arról csak később, a kormány kinevezése után szavaz a Képviselőház. A bizalmi szavazástól függetlenül tehát mindig a köztársasági elnök alkotmányos feladata, hogy az ország ne maradjon kormány nélkül – akár rendes, akár ideiglenesen megbízott kormányról van szó. Arra viszont az elnöknek is vigyáznia kell, hogy két kormány – az éppen távozó és a már érkező – nem lehet párhuzamosan hivatalban. Mindig egyértelműnek kell lennie, hogy ki a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányfő és kik a miniszterei.<sup>669</sup>

A köztársasági elnök részt vehet a kormány ülésein, valamint információt kérhet a kormánytól és annak egyes tagjaitól. Továbbá jogában áll megvitatni a kormánnyal, illetve a kormánytagokkal azokat a kérdéseket, amelyek a hatáskörükbe tartoznak. Ennek a megoldásnak a gyökerei a második világháború előtti időszakra nyúlnak vissza. Sőt az 1920. évi Alkotmánylevél értelmében az államfő ilyenkor elnökölt is a kormány ülésein. Jelenleg ilyen előjoga már nincs.<sup>670</sup> Az államfő írásban és szóban is

<sup>668</sup> Uo. 184.

<sup>669</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit op. 2011. 842.

<sup>670</sup> Uo. 843.

kérhet információt. Az utóbbit személyesen is megteheti, amikor meglátogatja a kormányüléseket. Nemcsak az alkotmány, de a kormány tárgyalási rendje sem tartalmaz viszont konkrétabb útmutatást erre nézve. Az eddigi gyakorlat szerint az államfő azokon a kormányüléseken vett részt, ahol olyan kérdéseket tárgyaltak meg, amelyek őt is érdekelték. A cseh államfő egyébként arra is jogosult, hogy a saját hivatalába hívja meg a miniszterelnököt vagy a minisztereket azzal a kéréssel, hogy tájékoztassák őt. Ezt akár az egész kormánnyal megteheti. Az ilyen meghívás nyomán kialakult ülés azonban semmiképpen sem tekinthető kormányülésnek.<sup>671</sup>

Az államfő jogosult részt venni az állam Biztonsági Tanácsának az ülésein is. Ezt a testületet a kormányfő és a kormány néhány tagja alkotja.<sup>672</sup> Az államfő itt is jelentéseket, információt kérhet, továbbá követelheti, hogy a testület azokkal a kérdésekkel is foglalkozzon, amelyeket ő vetett fel. Nyilván olyan problémákról lehet szó, amelyek a tanács hatáskörébe tartoznak.<sup>673</sup>

## XII.5. Az államfői aktusok jellege

A cseh köztársasági elnök aktusai egyes alkotmányjogászok szerint az alkotmányos aktusok külön kategóriáját alkotják, amelyek nem azonosak a törvényhozói, a bírói vagy a közigazgatási aktusokkal. A köztársasági elnök azért adja ki ezeket a határozatokat, mert ő az államfő, és nem azért, mert ő az alkotmányban a végrehajtó hatalom fejezetben szerepel. A forma tekintetében három típusról lehet itt beszélni: határozatokról, más jogi aktusokról és politikai aktusokról.<sup>674</sup>

<sup>671</sup> Uo.

<sup>672</sup> Erről lásd a Cseh Köztársaság biztonságáról szóló 1998. évi 110. alkotmányerejű törvényt.

<sup>673</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 844.

<sup>674</sup> Uo. 827–828.

Az alkotmány értelmében a köztársasági elnöknek nincs joga általánosan kötelező normatív aktusok kibocsátására. Ez nemcsak a törvényi szintű, hanem a törvény alatti jogszabályokra is vonatkozik. Ugyanakkor az egyes elnöki aktusoknak materiális értelemben mégiscsak van normatív jellege, bár formálisan a cseh jogrend nem tekinti azokat jogi normáknak. Ebbe a körbe sorolhatók például azok a fegyelmi rendelkezéseket is tartalmazó katonai rendtartások, amelyeket az államfő mint a fegyveres erők főparancsnoka bocsát ki. Az amnesztiáról, azaz a közkegyelemről szóló döntés is a normativitás jegyeit viseli magán – egyébként ezt az aktust a hivatalos közlönyben is közzé kell tenni.<sup>675</sup>

Az elnöki határozatok az élet különböző aspektusait érintetik. Idetartoznak a kinevezési vagy kitüntetési határozatok, valamint a Képviselőház feloszlását elrendelő aktusa is. Miuután aktusainak jelentős része ellenjegyzést igényel, ebből következően legalább azoknak a döntéseinek, amelyek az alkotmány 63. cikkében szerepelnek, írásosaknak kell lenniük, bár maga az alkotmány azt nem mindig írja elő. A legvitatottabb kompetencia a főparancsnoki jogok gyakorlása válság és háború idején. Ilyenkor ugyanis nem mindig lehetséges írásbeli határozatok kiadása.<sup>676</sup>

Más jogi aktusoknak tekinthetők például az államfő alkotmánybíróági beadványai vagy azok a helyzetek, amikor ő az egyik peres fél. Ilyenkor őt is kötik a perjogi szabályok. Végül a politikai aktusok kategóriájába tartoznak a külpolitika területén tett aktusai, nyilatkozatai, gesztusai és egyéb megnyilvánulásai. Ilyenkor természetesen az elnököt kötik saját országa törvényei, és más közhatalmi szervekkel együttműködésben kell fellépnie.<sup>677</sup>

<sup>675</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 230.

<sup>676</sup> Uo. 829. és Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 198–202.

<sup>677</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 830.

## XII.6. A cseh államfő és a külpolitika

A nemzetközi kapcsolatok intézése és a külpolitika alakítása területén az államfő alapvetően miniszterelnöki vagy miniszteri ellenjegyzéshez van kötve. Bár a cseh külpolitika legfőbb gyakorlati alakítója elvben a kormány, illetve az annak részeként működő külügyminisztérium, az államfő komoly szerepet játszik ebben a folyamatban. A mozgásteret nem korlátlan, talán csak a nyilvános fellépéseit kivéve, mert azok nem igényelnek kontraszignálást. Az Alkotmánybíróság ugyanis az egyik jelentős döntésében<sup>678</sup> kimondta azt a fontos szabályt, hogy csak az aktus jellegű államfői döntéseket, határozatokat kell ellenjegyezni, a szóbeli megnyilvánulások viszont nem ilyenek.<sup>679</sup>

A cseh államfő külpolitikai szerepvállalása szempontjából a legfontosabb rendelkezések azok, amelyek deklarálják, hogy a köztársasági elnök az, aki kifelé, a külföld felé képviseli az államot, továbbá ő az, aki tárgyal a nemzetközi szerződésekről, és ratifikálja azokat. Igaz, ezt a hatáskört a kormányra vagy annak valamely tagjára is delegálhatja. Az önálló Cseh Köztársaság történetében Václav Havel volt az első elnök, aki határozatával<sup>680</sup> a kormányra delegálta azon szerződések megtárgyalásának és jóváhagyásának jogát, amelyek nem igényelték a parlament hozzájárulását. Ez a határozat addig marad érvényben, amíg azt valamelyik későbbi köztársasági elnök nem változtatja meg. Ebben nem köti őt az ellenjegyzés sem. Az említett határozat azért némileg problematikus, mert a cseh alkotmány kifejezetten csak a nemzetközi szerződések megtárgyalását teszi átruházhatóvá, a jóváhagyást már nem, a határozat viszont mindkettőt átruházta a kormányra. A ratifikálás az államfő joga és kötelessége maradt.<sup>681</sup>

A cseh szabályozás jelenleg a jóváhagyás szempontjából háromfajta nemzetközi szerződést ismer: a) az elnöki, b) a kor-

<sup>678</sup> Nález ÚS Pl ÚS 43/93, 91/1994 Sb.

<sup>679</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>680</sup> Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993. Sb.

<sup>681</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 122–123.

mányszintű és c) a miniszteri szerződéseket. Az elnöki szerződések igénylik a parlament két kamarájának egyetértését. Az összes fontosabb szerződés ebbe a kategóriába tartozik. A szerződéseket az államfő személyesen írja alá, vagy ezt a jogkört ellenjegyzett döntésével átruházhatja valamelyik kormánytagra. A kormány-szintű szerződések nem igénylik a parlament jóváhagyását, és elnöki felhatalmazás alapján ezek a kormány kompetenciájába tartoznak. Rendszerint a kormányfő vagy a külügyminiszter írja alá őket. A tárcajellegű szerződéseket a tárcavezető miniszter írja alá és hagyja jóvá.<sup>682</sup>

A kormány és tagjai a saját szerződésekre vonatkozó kezdeményezésekről kötelesek tájékoztatni az államfőt és annak hivatalát. Az államfő jogállása ilyen esetekben is meghatározó, tehát akár le is állíthatja a szerződéskötésre vonatkozó folyamatot. A legtöbb elnöki szerződést a gyakorlatban nyilván a külügyminisztérium készíti elő, de az államfő, ha megvan hozzá a kormányfő ellenjegyzése, akár az elejétől a végéig maga is foglalkozhat a szerződés előkészítésével, megtárgyalásával, megkötésével és jóváhagyásával.<sup>683</sup>

Szintén az államfő fogadja a külképviseleti missziók vezetőit (itt a külföldi képviselletekről van szó), valamint megbízza és visszahívja a cseh külképviselletek vezetőit, azaz a misszióvezető nagyköveteket. Lényeges mozzanat, hogy a cseh államfő nélkül senkit nem lehet nagyköveti rangú misszióvezetőnek kinevezni.<sup>684</sup> A külügyminisztériumnak tehát mindig előzetesen célszerű figyelembe vennie a köztársasági elnök személyi preferenciáit, mert ellenkező esetben hosszú időre elakadhat a misszióvezetők kinevezése. Az utóbbi ugyan ellenjegyzéshez kötött hatáskör, de nem a külügyminiszter, hanem a miniszterelnök az ellenjegyző kormánytag. Elyben tehát a külügyminiszter akár ki is hagyható a folyamatból.<sup>685</sup>

<sup>682</sup> Uo. 124–127.

<sup>683</sup> Uo. 127–128.

<sup>684</sup> Más a helyzet az ideiglenes ügyvivőkkel, őket ugyanis – ideiglenesen – a külügyminiszter bízza meg feladataik ellátásával.

<sup>685</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 148.

A cseh politikai és jogi gyakorlatban az elmúlt évtizedben a nagyköveti kinevezések kapcsán többször fordultak elő a külügyminiszter vagy a kormányfő és az államfő között konfliktusok, amelyekből rendszerint az utóbbi került ki győztesen. 2010-ben például Václav Klaus megakasztotta nyolc nagykövet kinevezését, mert az egyik személyi előterjesztéssel nem értett egyet. Addig húzódott az ügy, amíg nem született meg a döntés a vitás személy vonatkozásában. 2012-ben Klaus saját protokollfőnökét akarta kinevezni vatikáni nagykövetnek; ezt Karel Schwarzenberg külügyminiszter ellenezte, végül mégis meghátrált, és az államfő jelöltjét nevezték ki. 2013-ben szintén vita támadt Miloš Zeman elnök és Schwarzenberg külügyminiszter között, aki ellenezte Livia Klausová asszony, az előző államfő felesége pozsonyi nagyköveti kinevezését. A vita megint az elnök győzelmével zárult, és szlovák származású Klausová asszony mégiscsak a Cseh Köztársaság szlovákiai nagykövete lett.<sup>686</sup>

A külpolitikai jellegű viták eddig a legtöbb esetben a ratifikálás kapcsán merültek fel. A legnagyobbakat a Lisszaboni Szerződés ratifikálási folyamata generálta 2009-ben. Az államfő, Václav Klaus nem volt hajlandó aláírni egy olyan nemzetközi szerződés ratifikálási okmányát, amelyről azt megelőzően már a parlament mindkét kamarája döntött, mégpedig minősített többséggel. Sőt, a kormány és a közvélemény többsége is támogatta ezt a ratifikálást, amelyet két alkotmánybírószági határozat is alátámasztott. Ehhez képest zavaró volt, hogy az államfő továbbra is halogatta, és végül csak akkor írta alá, amikor az EU brüsszeli csúcstalálkozója után ígéretet kapott arra, hogy a Horvátország csatlakozása során megkötendő csatlakozási szerződésbe bekerülnek olyan passzusok, amelyek a cseheknek hasonló mentességet fognak biztosítani az EU Alapjogi Charta érvényesülése alól, mint a briteknek és a lengyeleknek. A csehek esetében ez főleg arra vonatkozott, hogy az alapján ne lehessen megkérdőjelezni a

<sup>686</sup> Uo. 148.

második világháború alatti és utáni úgynevezett Beneš-dekrétumok érvényességét.<sup>687</sup>

Ennek kapcsán sok szakértőben és politikusban merült fel az a kérdés, hogy a köztársasági elnök megteheti-e azt, hogy ennyire szembehelyezkedjen a nép akaratát kifejező törvényhozó szerv szándékával a külpolitika területén. A cseh alkotmányjogászok körében erről a kérdésről két, markánsan eltérő vélemény alakult ki. Azt a legtöbben elismerik, hogy vitatható ügyről volt szó.<sup>688</sup> Az eddig meghatározó vélemény szerint az elnök mozgástere ebben a tekintetben limitált, és nem mehet szembe a népszuverenitást kifejező és képviselő törvényhozó szerv akaratával.<sup>689</sup> Ezt a nézőpontot tette magáévá a cseh Alkotmánybíróság is az úgynevezett Lisszabon II. határozatában. Ebben deklarálta, hogy a köztársasági elnök fölösleges halogatás nélkül köteles ratifikálni a megkötött és a parlament által már jóváhagyott nemzetközi szerződést.<sup>690</sup>

Ezzel szemben az általában az államfő nagyobb mozgástere mellett érvelő Zdeněk Koudelka álláspontja szerint az elnököt nem lehet rákényszeríteni az aláírásra. Szerinte ugyanis az elnök akaratára ellenére nem lehet sem megkötni, sem ratifikálni nemzetközi szerződést, és az alkotmány szövegének szoros értelmezése alapján sem lehet mást állítani.<sup>691</sup> A kormánynak nincs a kezében olyan eszköz, amellyel jogszerűen rá tudná venni az államfőt, hogy írjon alá olyan szerződést, amelyet nem akar. Az alkotmány szövege valóban nem ad konkrét támpontot arra néz-

<sup>687</sup> Erről a témáról és különösen a cseh Alkotmánybíróság idevonatkozó határozatáról lásd Vincze Attila: *A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről. Európai Jog*, 2009. 4. szám, 3–10.

<sup>688</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>689</sup> Ebbe a táborba tartozik például Malenovský, Jiří: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009. 4. szám, továbbá Wintr, Jan: *Principy českého ústavního práva*. Eurolex Bohemia, Praha, 2006, 150., és az itt már többször idézett Antoš, Marek: cit. op. 2011. 38.

<sup>690</sup> Pl ÚS 29/09 ze dne 3 listopadu 2009 (Lisabon II).

<sup>691</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 159–161.

ve, hogy ilyenkor mit kell tennie az államfőnek, és mit tehetnek vele, ha nem úgy cselekszik, ahogyan a törvényhozás elvárja tőle.

Az eddig meghatározó álláspont mellett a legtöbben a népszuverenitás elvével és az azt kifejező parlament nagyobb legitimitásával tudtak érvelni, de ez inkább csak közvetett argumentum. Ezt érzékeli Marek Antoš is, aki egyébként az első, azaz az államfővel szemben kritikus táborba tartozik. Véleménye szerint miután a 2012. évi alkotmánynovella révén bevezetett közvetlen államfőválasztás után megerősödött a köztársasági elnök legitimitása, és kibővült a felelősségi köre is, a létező (és főleg leírt) alkotmányos rendelkezések kontextusában már nehezebben lehet érvelni a ratifikálási kötelezettsége mellett.<sup>692</sup>

Abban viszont a legtöbb cseh alkotmányjogász egyetért, hogy a külpolitika nem egyszerűen csak a végrehajtó hatalmat gyakorló kormány feladata. Annál is inkább, mert az egyetlen intézmény, amelynek kapcsán a cseh alkotmányban előkerülnek a külpolitikai kérdések, az éppen az államfő.<sup>693</sup> Ezen a kontra-szignálási kötelezettség sem változtat semmit – az csak annyit jelent, hogy az államfő ezekben a kérdésekben nem dönthet önállóan és egyedül. A helyzet fordítva is igaz – a kormánynak nem nagyon állnak rendelkezésére eszközök, amelyekkel az elnökre kényszerítheti saját akarátát, ha az valamit nem akar megtenni. Az akarata kinyilvánítását ezekben a kérdésekben senki nem gyakorolhatja helyette, különösen az akarata ellenére nem. A Lisszaboni Szerződés elhúzódozó ratifikálása idején ugyanis előfordultak olyan bizzare ötletek, hogy az ilyen kérdésben „nem cselekvő” államfő helyett egy másik szerv – nevezetesen az Alkotmánybíróság – vehetné át a kezdeményezést, megoldva a válságot,<sup>694</sup> de ennek semmilyen jögalapja nincs a cseh közjogban.

Sőt, formálisan a kezdeményezés külpolitikai kérdésekben igazából az államfő kezében van. Tehát ő nemcsak egy utolsó, a

<sup>692</sup> Antoš, Marek: cit. op. 2011. 38.

<sup>693</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 11.

<sup>694</sup> Lásd Zaskočí za Klause ÚS? Rychetský to připouští. *Právo*, 2009. február 19. 2.

ratifikálást elvégző láncszem a folyamatban, hanem az első és az utolsó is egyben.<sup>695</sup> Hivatalosan ő az, akinek a nevében történik a nemzetközi szerződések megkötésének kezdeményezése. Természetesen a gyakorlatban nem az elnök kis létszámú apparátusa végzi el a külpolitikai tevékenység javát, hanem a kormány és a külügyminisztérium. A fentiek ismeretében több cseh szakértő is – megegyezően a jelenlegi alkotmányos szabályozással – abban látja a megoldást, ha a kormány és az államfő kooperál ezekben a kérdésekben, ehhez viszont némi önkorlátozás is szükséges mindkét résztől.<sup>696</sup>

A cseh alkotmány nem rendezi azt a kérdést, hogy ki hivatott képviselni a Cseh Köztársaságot a különböző uniós jellegű csúcstalálkozókon. Ez a téma csak 2004-től aktuális, amikor az ország belépett az EU-ba. Akkor már Václav Klaus volt a köztársasági elnök, akinek az elnöklése alatt, egyetértésben a megbízási idején szolgáló miniszterelnökökkel (Mirek Topolánek, Václav Fischer, Petr Nečas) az a gyakorlat alakult ki, hogy az uniós csúcstalálkozókon a miniszterelnök vesz részt. Ugyanakkor azokon az üléseken, amikor az EU vezetői harmadik országok vezetőivel találkoznak, az államfő képviseli a cseh államot. A NATO-csúcsokon is többnyire az elnök képviseli a cseh érdekeket.<sup>697</sup>

Az eddigi cseh köztársasági elnökök mindig markáns politikai személyiségek voltak, akik sok kérdéstről határozott véleményt formáltak, s azt különböző nemzetközi fórumokon többször ki is nyilvánították. Ezek a vélemények azonban nem voltak mindig összhangban a külpolitikáért alapvetően felelős kormány és a mögötte álló parlamenti többség álláspontjával. Ez különösen látványos lett a közismerten euroskeptikus és a környezetvédelmi gondolkodásra nem fogékony Václav Klaus idején. A tendencia folytatódik Zeman alatt is, aki az ukrán válság és az Oroszországgal szembeni szankciók kérdésében más álláspontot foglalt el, mint az éppen regnáló kormány. Az alkotmány semmilyen

<sup>695</sup> Antoš, Marek: cit. op. 2011. 39.

<sup>696</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 11.

<sup>697</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 107–108.

korlátozást nem ismer ebben a tekintetben, és az államfőket nyilván nem köti a hallgatás fogadalma.<sup>698</sup> Ugyanakkor Václav Pavlíček szerint, aki egyébként általában az önállóbb államfői jogállás mellett szokott érvelni, nem ilyen egyszerű a kép. A köztársasági elnök a nyilatkozataival is képviseli az államot kifelé, és ezért nem mehet teljesen szembe a kormány hivatalos politikájával, még akkor sem, ha a nyilatkozatait nem kell kontraszignálni. Az államfő nem magánszemély, őt is köti a saját esküje, amelyben arra vállalkozott, hogy tisztségét az egész nép érdekében és nevében fogja gyakorolni. Ezért a külföldi megnyilatkozásait nem lehet úgy tekinteni, mint lehetőséget a számára kedves magánvélemények nyilvános prezentálására.<sup>699</sup>

A cseh kormányok részéről retorziós célzattal már felmerült, hogy korlátozni kellene az államfők utazási költségvetését. Ezt először Jiří Paroubek vetette fel 2005-ben. 2014-ben is azt követelték egyes ellenzéki képviselők, hogy a parlament csökkentse az államfői hivatal költségvetését, mert ezáltal limitálni lehet majd az államfő külpolitikai tevékenységét.<sup>700</sup> Az akkori miniszterelnök, Bohuslav Sobotka azonban nem értett egyet ezzel az ötlettel, noha ő is kritikus volt Zeman külföldi megnyilvánulásaiával szemben.<sup>701</sup>

<sup>698</sup> Ez a kérdés egyébként már a két világháború közötti időszakban is felmerült. Emil Sobota a kormánynak és a parlamentnek nem tetsző elnöki szóbeli megnyilvánulásokkal kapcsolatosan egyszer találóan megjegyezte, hogy az alkotmány ilyen esetekben sehol sem írja elő az államfői némaság követelményét. Lásd Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: cit. op. 1934. 325.

<sup>699</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>700</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 139–144.

<sup>701</sup> Uo. 112–114.

## A szlovák köztársasági elnöki intézmény fejlődése

### XIII.1. Az alkotmányozás és az elnöki intézmény születése

A köztársasági elnök volt az elmúlt negyedszázadban a szlovák közjogi berendezkedés legtöbbet vitatott intézménye. Eddig összesen négy alkotmánynovella érintette a jogállását.<sup>702</sup> A probléma gyökereit egyrészt az 1992. évi alkotmány szövegében kell keresni, másrészt pedig abban a kiélezett belpolitikai küzdelemben, amely az 1990-es években jellemezte Szlovákiát. Ebben fontos szerephez jutott a Vladimír Mečiar kormányfő és Michal Kováč államfő közötti konfliktus.<sup>703</sup> Akkor váltak nyilvánvalóvá a szlovák alkotmány hiányosságai, amelyek nemhogy csökkentek volna, hanem inkább tovább gerjesztették a legfőbb közjogi méltóságok közötti feszültségeket.

A szlovák köztársasági elnök intézménye az 1992-es alkotmányozás során született meg. Az önálló államiségra szabott új alkotmány még a csehszlovák föderáció fennállásának idején készült, és ez természetesen hatással volt a végül elfogadott szövegre.<sup>704</sup> A szlovák köztársasági elnök megválasztásának módja és részben a jogállása is sok tekintetben csehszlovák közjogi örökség volt. Az 1992. évi alkotmányos rendelkezések egy részét szinte

<sup>702</sup> Az 1998-as, az 1999-es, a 2001-es és a 2011-es alkotmánynovella.

<sup>703</sup> Erről az időszakról és a mečiarizmus jelenségéről magyarul is lehet olvasni, lásd Leško, Marian: *Mečiar és mečiarizmus*. Kalligram, Pozsony, 1998.

<sup>704</sup> Fogaš, Lubomír: Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008. 37.

szó szerint átvették az 1920. évi csehszlovák Alkotmánylevélből. Itt nemcsak az államfő rendszertani elhelyezéséről volt szó, de például arról is, hogy az államfő jogot kapott a kormányülésen való részvételre.<sup>705</sup>

Az új szlovák alkotmány elfogadását nagy sietség és az ellenzék javaslatainak félresöprése jellemezte. A győztes politikai erők, azaz a Vladimír Mečiar kormányfő vezette Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS) és a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) egyáltalán nem törekedtek nagyobb konszenzusra,<sup>706</sup> hiszen tudták, hogy az ellenzéket alkotó Kereszténydemokrata Mozgalommal (KDH) és a magyar kisebbséget képviselő Együttélés Politikai Mozgalommal, valamint a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalommal szemben kényelmes minősített többséggel rendelkeznek. A fő kompromisszumot a kormányt alkotó mečiaristáknak és nemzetieknek a kormányon kívüli Demokratikus Baloldali Pártja (SDĽ) képviselőivel kellett megkötniük.<sup>707</sup> Döntően ebből származtak a szlovák alkotmány azon hiányosságai,<sup>708</sup> amelyek 1994 és 1998 között számos vitához és válsághoz vezettek. Nagyobbik részük éppen az államfő jogállására vonatkozott.

Szemben a cseh alkotmánnyal, az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány a preambulumban nem vállalt kon-

<sup>705</sup> Giba, Marián: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 102.

<sup>706</sup> Az 1992-ben megkötött szlovákiai politikai és alkotmányos kompromisszumokról az akkori kormánypárti szemszögből lásd részletesebben Tóthová, Katarína: Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1991. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008. 47–52.

<sup>707</sup> Uo. 47. A demokratikus baloldaliak nézeteit az alkotmányozás során főleg Ľubomír Fogaš jogász képviselő képviselte, aki szakmailag ugyan inkább polgári jogász volt, de tájékozott az alkotmányjog területén. Korábban egyetemi oktatóként dolgozott, később kormányzati pozíciókat töltött be, és az ügyvédi pályán is érvényesült. Arról, hogy Fogaš hogyan látta az alkotmányozás folyamatát, lásd Fogaš, Ľubomír: cit. op. 2008. 37–46.

<sup>708</sup> Giba, Marian: cit. op. 2011. 107.

tinuitást a csehszlovák államisággal. Gyakorlatilag azonban arra épült, annak a logikáját követte, és annak megoldásait próbálta továbbvinni. Ez annál is inkább igaz, mert még a csehszlovák föderáció idején született, de úgy, hogy már az önálló lét körülményeire készült. Ebből némi feszültség is keletkezett, mert az erre szabott alkotmány már 1992. október 1-jén, tehát három hónappal a közös állam jogi megszűnése előtt lépett hatályba. Igaz, néhány rendelkezése csak a csehszlovák állam valódi megszűnése után lett hatályos.<sup>709</sup> De az is igaz, hogy e kulcsfontosságú rendelkezés csak egy módosító javaslat révén került be a szlovák alkotmányba, az eredeti szövegtervezet nem is gondolt erre a problémára. Az alkotmányozó ezzel tudta legalább részben semlegesíteni a problémát, mert egyébként az eredeti tartalmú alkotmány elfogadása esetén az új alkotmány egyenesen a föderációból való kilépést eredményezte volna.<sup>710</sup> A csehszlovák és a szlovák alkotmányos rend ellentéte tehát igazából csak Csehszlovákia megszűnésével oldódott fel véglegesen.<sup>711</sup> Szlovákiában viszont nem volt szükség külön átmeneti törvény elfogadására, mert maga az alkotmány rendezte a régi – azaz csehszlovák – jog

<sup>709</sup> Az alkotmány 156. cikke rendelkezett erről, amely a következő mondatot is tartalmazta: „Ezen rendelkezések a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság alkotmányos viszonyainak változásaival egyidejűleg lépnek hatályba, jelen alkotmánnyal összhangban.” *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-Kerszöv, Budapest, 2006. 1038.

<sup>710</sup> Orosz, Ladislav: Listina základných práv a slobôd ako súčast' ústavného systému Slovenskej republiky. In: *Listina a súčasnosť. Sborník príspevků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právníké dny 2010*. Szerk.: Jirásek, Jiří. Univerzita Palackého, Olomouc, 2010. 151–166.

<sup>711</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 499. Érdekes azon ügykörök felsorolása, amelyek csak 1993. január 1-én léptek hatályba. Az állampolgárok kiadatásáról, a hadüzenetről, az egyetemi tanárok, táborno­kok és rektorok kinevezéséről, továbbá a Szlovák Köztársaság törvényhozó szerveinek azon hatásköréről volt szó, amely a szövetségi jogszabályok módosítására és megszüntetésére vonatkozott.

helyzetét. Az alkotmány 152. cikk 1. bekezdése ugyanis kimondta, hogy „az alkotmányos törvények, törvények és más általánosan kötelező jogszabályok a Szlovák Köztársaságban alkalmazandók maradnak, ha nem ellentétesek az alkotmánnyal. A Szlovák Köztársaság erre feljogosított szervei ezeket módosíthatják vagy hatályon kívül helyezhetik.”<sup>712</sup> A szlovák megoldás tehát nem tett különbséget a jogszabályok eredete között, hanem mindent átvett, ami nem ellenkezett az új alkotmánnyal. Ez nagyvonalú megoldásnak tűnt, ugyanakkor Jan Bárta cseh jogász szerint a szlovák alkotmányozó ezzel úgy tett, mintha a korábbi jogszabályok generális jellegű átvétele nem lenne magától értetődő tény, amely a csehszlovák alkotmányból következne. Ehelyett a szlovák képviselők úgy jártak el, mintha nem akarták volna az alkotmányozói autoritásukat levezetni egy olyan szervből, amely a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvényből eredeztette a tekintélyét. Bárta állításának alátámasztására az alkotmány preambulumát is idézte, amely nem a képviselők nevében, hanem a szlovák nemzet, a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok tagjaival közösen, azaz a Szlovák Köztársaság állampolgárainak a nevében került elfogadásra.<sup>713</sup>

A szlovák alkotmány megalkotói lényegében a parlamentáris köztársaságra jellemző alkotmányos berendezkedés kiépítésére törekedtek.<sup>714</sup> Részben ebből az elképzelésből, részben pedig a

<sup>712</sup> *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-Kerszöv, Budapest, 2006. 1036.

<sup>713</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 501.

<sup>714</sup> Az alkotmány konkrét tervezetét a szlovák kormány megbízásából előkészítő nemzeti tanácsi bizottság egyébként 1991-ben az államfői hatalom tekintetében még két alternatív variánsal dolgozott. Az első azzal számolt, hogy az államfői feladatokat továbbra is a Szlovák Nemzeti Tanács elnöke fogja ellátni, aki alapvetően reprezentatív jogkörökkel rendelkezett volna. Csak a másik variáns gondolt a parlamenti képviselők által választott köztársasági elnökre. Ezt a tervezetet is elővették 1992 nyarán, amikor felyorsult az alkotmányozási folyamat. Ez a helyzet azért alakult ki, mert már meglehetősen valószínűnek tűnt a csehszlovák állam megszűnése, mégsem volt még teljesen biztos – nem úgy, mint 1991-ben. Egyébként

már említett csehszlovák alkotmányjogi hagyományokból következett a köztársasági elnök parlament általi megválasztásának gondolata is. A közvetlen államfőválasztás komolyabban nem merült fel. A viták inkább az államfő helyettesítése körül bontakoztak ki, mert az ellenzék nem értett egyet azzal a többségi elképzeléssel, hogy az államfőt akadályoztatása vagy a poszt megüresedése esetén a kormány helyettesítse.<sup>715</sup> Egyébként az 1991-ben kidolgozott eredeti alkotmánytervezet még azzal számolt, hogy az államfő helyére ilyenkor a házelnök lép.<sup>716</sup>

Az új alkotmány szövegéről folytatott parlamenti vita néhány pontban módosította a kormány szakértői által kidolgozott javaslatot. A szlovák államfő például e vita következtében veszítette el törvénykezdeményezési jogát. Továbbá az elfogadott szövegben megjelent az a szokatlan lehetőség is, hogy a parlamentnek jogában áll visszahívni az általa megválasztott államfőt. Ezzel egy időben az államfő parlamenti felelősségéről szóló rendelkezés kikerült az alkotmánytervezetből.<sup>717</sup> A köztársasági elnök és a törvényhozás kapcsolata körüli vitákból inkább az államfő került ki vesztesen, mert a vita során a minimumra redukálták az államfő házfelosztási lehetőségeit. A kormány viszonylatában viszont inkább megerősödött a pozíciója.<sup>718</sup> Egy érdekes hibrid megoldás alakult ki, amely a mai napig sok feszültséget eredményez.

---

a tervezet társadalmi vitájában a felszólalók egyértelmű többsége inkább az önálló államfői tisztséget pártolta. Lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 56–57.

<sup>715</sup> Csáky Pál ellenzéki parlamenti képviselő ezt csak a végrehajtó hatalommal kapcsolatosan vélte megengedhetőnek, a többi jogkör tekintetében a köztársasági elnök helyettesítésére inkább a parlament elnökét tartotta alkalmasabbnak. Erről lásd Csáky Pál: Ha lenne párbeszéd... *Új Szó*, 1992. 09. 02., 8.

<sup>716</sup> Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 57.

<sup>717</sup> Orosz, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. Szerk.: Kiovská, Mariá – Tekeli, Jozef. UPJŠ PF, Košice, 2009. 38.

<sup>718</sup> Uo. 38–39.

Ladislav Orosz neves szlovák alkotmányjogász is úgy véli, hogy az 1992-ben elfogadott alkotmány legproblematisztasabb és legvitatottabb rendelkezései éppen az államfő, a parlament és a kormány viszonyrendszerére vonatkoznak. Szerinte az elfogadott szövegből érezhető, hogy az alkotmányozóra nem annyira a kipróbált külföldi modellek hatottak, hanem inkább a csehszlovák közjogi tradíciók, amelyeket azonban igazából még nem próbáltak ki a pluralista parlamenti demokrácia körülményei között.<sup>719</sup> Lubomír Fogaš szerint, aki az alkotmány egyik baloldali atyjának is tekinthető, főleg azokat a normákat becsülték alá, amelyeket a mindennapi politikai küzdelmekben általában nem kell használni, viszont fontossá tudnak válni a politikai-közjogi válságok idején.<sup>720</sup> Lubor Cibuľka pozsonyi alkotmányjogász pedig a problémát már eleve abban látta, hogy a köztársasági elnök jogállására vonatkozó részek a szlovák alkotmányban a „Végrehajtó hatalom” címet viselő nagy fejezetbe kerültek be, együtt a kormányra vonatkozó rendelkezésekkel. Ezáltal ugyanis a végrehajtó hatalom sajátos dualizmusa alakult ki, ez pedig sok súrlódást okozott.<sup>721</sup>

### XIII.2. Az államfőválasztás eredeti szabályai

A szlovák államfőt az eredeti szabályok szerint a 150 képviselőből álló egykamarás parlament, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa választotta,<sup>722</sup> mégpedig minősített, azaz háromötödös

<sup>719</sup> Uo. 44.

<sup>720</sup> Fogaš, Lubomír: Základný zákon SR. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008. 14.

<sup>721</sup> Cibuľka, Lubor: Prezident Slovenskej republiky – ústavné postavenie v kontexte vývoja Ústavy SR. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008. 194.

<sup>722</sup> A nemzeti párt vissza akart térni a második világháború alatti terminológiához, és a Szlovák Köztársaság Országgyűlése kifejezést javasolta,

többséggel. A minősített többségből az alkotmányozó a következő fordulóban sem engedett. Az elnök mandátuma öt évre szült. Ugyanaz a személy köztársasági elnökké legfeljebb két egymást követő időszakban volt megválasztható. Az alkotmány 105. cikk 1. bekezdése szerint abban az esetben, „ha a köztársasági elnök nincs megválasztva, vagy ha a köztársasági elnök tisztsége megüresedik, és még nincs megválasztva az új köztársasági elnök, vagy ha az új köztársasági elnököt már megválasztották, de még nem tette le a fogadalmat, vagy ha a köztársasági elnök fontos okok miatt nem gyakorolhatja jogkörét, az elnöki jogkör gyakorlása a Szlovák Köztársaság kormányát illeti meg, kivéve a köztársasági elnöknek a 102. cikk d)–g) pontja alatt említett jogosítványait. Ilyen esetben a kormány megbízhatja saját elnökét a köztársasági elnök egyes jogköreinek gyakorlásával. A kormány elnökére ebben az esetben átszáll a fegyveres erők főparancsnoki tisztsége is.”<sup>723</sup>

A kormányra át nem szálló államfői jogkörök a következők voltak: a parlament feloszlata, a törvények aláírása, a kormány elnökének és tagjainak a kinevezése és visszahívása, a minisztériumok vezetésével való megbízása, a lemondásuk elfogadása, továbbá a központi szervek vezetőinek és felsőbb állami tisztviselőinek, az egyetemek és főiskolák tanárainak, rektorainak kinevezése és a tábornokokká történő előléptetés.<sup>724</sup>

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa nemcsak megválaszthatta, hanem vissza is hívhatta a köztársasági elnököt, mégpedig a következő három esetben: ha az elnök egy évet meghaladó ideig nem gyakorolhatta jogkörét, ha a köztársasági elnök a Szlo-

---

de sok alkotmányozó honatya ragaszkodott a Szlovák Nemzeti Tanács terminushoz. A végül elfogadott elnevezés tulajdonképpen kompromisszum eredménye volt. Lásd Tóthová, Katarína: cit. op. 2008. 48.

<sup>723</sup> *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szerk.: Tóth Károly. JATE Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 1997. 321. A szlovák alkotmányból származó összes magyar nyelvű idézet innen származik vagy Trócsányi László – Badó Attila: cit. op. 2005.

<sup>724</sup> Lásd alkotmány 102. cikk d–g pont.

vák Köztársaság szuverenitása és területi integritása elleni, vagy a Szlovák Köztársaság demokratikus alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányuló tevékenységet folytatott. Az államfő visszahívásához szintén háromötödös szavazattöbbségre volt szükség.<sup>725</sup> Az alkotmány 107. cikke értelmében a köztársasági elnököt ugyanakkor csak hazaárulásért lehetett felelősségre vonni. A vádat a parlament terjeszthette elő, arról viszont az Alkotmánybíróság dönthetett. A szlovák államfő tehát ebben a tekintetben viszonylag erős védelmet élvezett.

A Szlovák Köztársaság elnökének legfontosabb feladatai közé tartozott és részben a mai napig is tartozik az ország külföldi képviselte, a nemzetközi szerződések megkötése és ratifikálása, a nagykövetek megbízása és fogadása, a törvények aláírása, kitüntetések adományozása, a közkegyelem kihirdetése, a büntetések enyhítése vagy törlése, a büntetőeljárás megszüntetése vagy megtagadása. Az államfő feladata lett a parlament alakuló ülésének az összehívása is. Ezenkívül a köztársasági elnök az alkotmány 102. cikk d) pontja szerint feloszlathatta a parlamentet akkor, „ha a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem került sor a Szlovák Köztársaság kormánya program-nyilatkozatának elfogadására”.

A köztársasági elnök továbbá szuszpenzív vétójogával élhetett a parlament által elfogadott alkotmánytörvényekkel és törvényekkel szemben, hiszen elfogadásuktól számított 15 napon belül azokat megjegyzéseivel együtt visszaküldhette a Nemzeti Tanácsnak. Az elnöki vétó leszavazásához viszont nem volt szükség magasabb kvórumra, mint az adott jogszabály elfogadásához, azaz elegendő volt ugyanolyan többséggel elfogadni azokat újból, mint amilyen többséggel az eredetileg is megtörtént. Ezt a megoldást egyébként egyes szlovák alkotmányjogászok kifogásolták, főleg ami az államfőnek a háromötödös többséget igénylő alkotmányerejű törvények visszaküldésére vonatkozó jogát illeti.<sup>726</sup>

<sup>725</sup> Lásd alkotmány 105. cikk 2. bekezdés és a 106. cikk.

<sup>726</sup> Galanda, Milan – Kresák, Peter – Valko, Ernest – Hrubala, Ján – Benedik, Michal: Ústavnosť, legislatíva, súdnictvo. In: Slovensko 1997.

A köztársasági elnök jelen lehetett a parlament ülésein. Az 1992. évi alkotmányt e téren azonban komoly következetlenség jellemezte. Annak ellenére, hogy az államfői jogosítványok közül az alkotmányozáskor a honatyák kihagyták az elnök törvénykezdeményezési jogát, az alkotmány egy másik részében megmaradt ez a lehetőség. A parlamentre vonatkozó fejezetben ugyanis az szerepelt, hogy a törvényjavaslatot a parlamenti bizottság, az egyéni képviselők és a kormány mellett az államfő is előterjeszthette. Kováč elnök végül nem élt ezzel a lehetőséggel, talán ezért az adott kérdés nem került a kassai Alkotmánybíróság elé, pedig esélyes lett volna rá. Az ellentmondásos helyzet csak 1999-ben oldódott meg, amikor az alkotmánynovella megalkotása során a köztársasági elnök végérvényesen elvesztette ezt a jogot.<sup>727</sup>

Az államfő a Szlovák Köztársaság helyzetéről és egyéb fontos politikai kérdésekről szóló jelentéseket terjeszthetett elő a parlamentben. Az alkotmány eredeti szövege ugyanis a 102. cikk 1. bekezdés p) pontjában rögzítette, hogy a köztársasági elnök a Nemzeti Tanácsnak jelentést tesz a köztársaság állapotáról és egyéb fontos politikai kérdésekről. Ezt a megfogalmazást akár kötelességként is lehetett volna értelmezni, de az alkotmányozó nem rendelkezett a felszólalások gyakoriságáról. Az első években hagyománnyá vált, hogy az elnök évente legalább egyszer felszólal a képviselők előtt. Egyébként éppen egy ilyen államfői beszéddel indult el 1994 márciusában az a politikai válság, amely az akkori kormány menesztéséhez és az előrehozott választásokhoz vezetett.<sup>728</sup> Erről részletesebben később lesz szó.

---

Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998. Szerk.: Bútorá, Martin – Ivantýšyn, Michal. Inštitút pre verejnú otázkú, Bratislava, 1998. 108.

<sup>727</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: Zavádzanie priamej voľby prezidenta na Slovensku a jeho dôsledky. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 126.

<sup>728</sup> Cit. Milan: Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 1999. 4. sz.

<sup>728</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 151.

Az államfő népszavazást is kiírhatott, de nem a saját elhatározásából, hanem a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának határozata alapján, vagy akkor, ha azt legalább 350 000 választópolgár által aláírt petíció követelte tőle. A népszavazással elfogadott döntést viszont a 98. cikk 2. bekezdése értelmében nem az államfő, hanem a parlament hirdette ki.

A fentiekén kívül az államfő viszonylag tág kinevezési hatáskörökkel rendelkezett a bírói hatalom viszonylatában. Az Alkotmánybíróság akkor még csak tíz bíróját ugyan a köztársasági elnök nevezhette ki, de a 20 lehetséges jelöltet a parlament választotta meg. Önállóan, azaz a parlament beleszólása nélkül csupán az Alkotmánybíróság elnökét és alelnökét nevezhette ki az Alkotmánybíróság bírái közül.<sup>729</sup> A Legfelsőbb Bíróság tagjait és az általános bíróságok bíráit a Nemzeti Tanács választotta, a kormány javaslatára. A parlament először csak négy évre választhatta meg az új bírakat, annak letelte után a képviselők már időbeli korlátozás nélkül választhattak. A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök nevezte ki és hívhatta vissza, de mindkét esetben csak a parlament javaslata alapján.<sup>730</sup>

A szlovák alkotmány legvitatottabb részei közé mégis az államfő és a kormány kölcsönös viszonyát szabályozó rendelkezések tartoztak. Ezek problematikussága főleg Mečiar kormányfő és Kováč államfő éles szembenállása idején vált nyilvánvalóvá, amikor a felekből hiányzott az akarat a viták konszenzusos megoldására. A helyzetet tovább árnyalták az akkori miniszterelnök tekintélyelvű próbálkozásai, amelyekkel az államfő aktívan szembeszegült.<sup>731</sup>

<sup>729</sup> Az alkotmánybírókra vonatkozó kinevezési jogosítványaival főleg az alkotmány 134. és 135. cikke foglalkozott.

<sup>730</sup> A törvényhozó hatalom ilyen széles kinevezési jogkörére alapozták a szlovák alkotmány egyes liberális kritikusi azt az állítást, hogy az alkotmány tulajdonképpen a parlament kormányát hozta létre, és nem a parlamentáris kormányformát. Lásd Galanda, Milan – Kresák, Peter – Valko, Ernest – Hrubala, Ján – Benedik, Michal: cit. op. 1998. 107.

<sup>731</sup> Az úgynevezett mečiarizmus időszakáról lásd Leško, Marián: cit. op. 1996.

A kormányfőt és a minisztereket az 1992. évi alkotmány szerint a köztársasági elnök nevezte ki vagy hívta vissza. Miután a kormánynak a parlament bizalmát kellett élveznie, a miniszterelnököt célszerű volt a győztes párt soraiból kinevezni, bár erről az alkotmány nem tartalmazott semmilyen konkrét rendelkezést. A köztársasági elnök keze tehát ebben a tekintetben nem volt megkötve, más személyt is megbízhatott kormányalakítással, nem csak a győztes párt jelöltjét. A kormány a kinevezését követő 30 napon belül köteles volt a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa előtt programját előterjeszteni és bizalmi szavazást kérni. A parlamentnek tartozott felelősséggel, amely bármikor megvonhatta tőle a bizalmat. Abban az esetben, ha a Nemzeti Tanács bizalmatlanságot szavazott a kormánynak, vagy elutasította a bizalom megszavazására irányuló javaslatát, a köztársasági elnök az egész kormányt köteles volt visszahívni.<sup>732</sup>

A szlovák alkotmány rendelkezéseiből azonban nem derült ki egyértelműen, mi a helyzet akkor, ha a kormányfő kezdeményezi valamelyik minisztere visszahívását. Az alkotmány 116. cikk 4. bekezdése ugyanis csak annyit mondott, hogy a köztársasági elnöknek a kormányfő is benyújthatja a kormány valamelyik tagjának visszahívására irányuló javaslatát. Arról viszont, hogy az államfő ilyenkor köteles-e visszahívni az érintett minisztert vagy nem, már nem rendelkezett az alkotmány. Azonban abban az esetben, ha a parlament bizalmatlanságot szavazott meg valamelyik miniszterrel szemben, a minisztert a köztársasági elnök köteles volt felmenteni.

A 116. cikk 4. bekezdésének értelmezése körül már 1993-ban politikai vita bontakozott ki a frissen megválasztott köztársasági elnök és a kormányfő között. A vitát végül az Alkotmánybíróság zárta le az azóta is sokat vitatott, 1993. június 2-án elfogadott határozatával, amely kimondta, hogy a köztársasági elnök nem köteles visszahívni a kormányfő által kifogásolt kormánytagot. A köztársasági elnöknek csupán foglalkoznia kell a miniszter-

<sup>732</sup> Ezt a mechanizmust a szlovák alkotmány 113., 114., 115. és 116. cikke szabályozta.

elnök ilyen jellegű javaslatával, a döntés joga viszont maradéktalanul az övé maradt.<sup>733</sup> Ezzel a kérdéssel szorosan összefügg a miniszterek kinevezésének problematikája is. A szlovák államfő az 1992. évi alkotmány értelmében nem volt jogosult önállóan kinevezni valakit miniszternek, csak a kormányfő javaslatára – a kormányfői javaslatnak azonban nem kellett eleget tennie. Ez következett be 1993 novemberében, amikor a köztársasági elnök azzal az indokolással tagadta meg a kormányfő egyik jelöltjének<sup>734</sup> privatizációs miniszterré való kinevezését, hogy az adott személy „nem felel meg a követelményeknek, és miután személyesen is ismerem őt, nem bízom benne”.<sup>735</sup> Az államfő 1999 előtt csak abban az esetben volt köteles visszahívni egy minisztert, amikor az bizalmatlanságot kapott a parlamentben.

Az alkotmánynak ez a rendelkezése (illetve annak ilyen jellegű alkotmánybíróági értelmezése) az államfőnek azzal a jogával együtt, hogy jelen lehetett a Szlovák Köztársaság kormányának ülésein, sőt ezeken az üléseken jogában állt elnökölni, valamint a kormánytól és annak egyes tagjaitól jelentéseket kérhetett, markánsan eltért az alkotmány többi, a kormány és a kormányfő végrehajtó szerepét és felelősségét hangsúlyozó rendelkezésétől. Az államfő számára a két említett jogosítvány komoly beavatkozási lehetőséget nyújtott a végrehajtó hatalom munkájába,<sup>736</sup>

<sup>733</sup> Az Alkotmánybírósnak ez a határozata a Szlovák Köztársaság hivatalos közlönyének számító *Zbierka zákonov*ban 206/1993. szám alatt jelent meg.

<sup>734</sup> Ivan Lexa későbbi titkosszolgálati vezetőről volt szó. Michal Kováčnak egyébként már az államfővé választása előtt konfliktusai voltak ezzel a párttársával.

<sup>735</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 2011. 125.

<sup>736</sup> Más kérdés az, hogy az 1999 előtti szlovák államfő csak nagyon ritkán élt ezzel a lehetőséggel, Michal Kováč az 1993 és 1998 közötti időszakban mindössze kétszer – először 1993-ban a megválasztásakor, másodsor pedig 1994-ben Jozef Moravčík kormányának megalakulása után. Mindkét esetben inkább ceremoniális aktusokról volt szó. Akkor, amikor nagyon éles vitái alakultak ki Mečiar kormányfővel, Kováč elnök nem folyamodott ehhez az eszközhöz, amely mindenképpen érdekes helyzeteket

amely munkáért viszont a felelősséget mégiscsak a kormány és a kormányfő viselte. Az alkotmány 108. cikke egyenesen ki is mondta, hogy a végrehajtó hatalom legfelső szerve a kormány. A köztársasági elnök ezekkel a jogosítványokkal komolyan megzavarhatta és megnehezíthette a kormányfő munkáját.

A mértékadó szlovák alkotmányjogászok többsége tudta, hogy a kormányfő és az államfő viszonyának ilyen jellegű szabályozása nem szerencsés. Ez egyaránt vonatkozik Milan Čičre, a szlovák Alkotmánybíróság első elnökére,<sup>737</sup> aki annak idején a Vladimír Mečiar vezette HZDS politikusaként aktívan részt vett az alkotmány megszüvegezésében, valamint az alkotmány liberális-konzervatív kritikusaira is, akik 1998-ig ellenzékben politizáltak, és a politikai vitákban inkább Kováč államfővel szimpatizáltak.<sup>738</sup>

Peter Kresák alkotmányjogász szerint például az 1992-ben elfogadott alkotmány megalkotása során hiányzott a koncepció, és a köztársasági elnök pozíciójának szabályozása nem felelt meg sem a parlamentáris, sem a prezidenciális kormányformának.<sup>739</sup> Az államfő nem lehetett döntőbíró, sőt hatáskörei révén egyre jobban bevonták a politikai küzdelmekbe. Kresák szerint az elnöki jogkörök olyan szerencsétlenül lettek megfogalmazva, hogy az államfő akkor is vitákba keveredett volna a kormánnyal, ha az egyébként nem is állt volna szándékában. Kresák ezért olyan köztársasági elnököt szorgalmazott, aki távol áll a mindennapi politikai csatározásoktól, azokban inkább közvetítő és döntőbírói szerepet játszik, közvetlenül pedig csak rendkívüli esetekben avatkozhatott volna be a politikába.<sup>740</sup> Kresákkal együtt az

---

és talán jeleneteket is eredményezett volna. Lásd Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 2011. 126.

<sup>737</sup> Čič, Milan: cit. op. 1999. 293.

<sup>738</sup> Például Milan Galanda, Ján Hrubala, Ernest Valko, Marek Benedik.

<sup>739</sup> Silu prezidenta určuje jeho osobnosť. (Beszélgetés Peter Kresákkal.) OS, 1999. 5. sz., 6–7.

<sup>740</sup> Uo. 6–7.

alkotmány többi liberális kritikus is<sup>741</sup> azt javasolta, hogy újra kell fogalmazni az államfő alkotmányos pozícióját. A politikailag semlegesnek definiált államfőt szerintük olyan hatáskörökkel kellett volna felruházni, amelyek lehetővé tették volna számára a parlament és a kormány közötti vagy a parlamenten belül esetlegesen felmerülő alkotmányos válságok megoldását, kezelését, ugyanakkor nem engedték volna meg számára a végrehajtó hatalom belső ügyeibe való beleszólást. Ennek érdekében konkrétan azt javasolták, hogy pontosabban kell megfogalmazni az elnök alkotmányos felelősségét, be kell vezetni az államfői döntések ellenjegyzését (azt a szlovák alkotmány 1999-es módosítása előtt nem ismerték), ki kell bővíteni az házfelosztási jogát, valamint kötelességévé kell tenni a kormányfő által javasolt kormánytag kinevezését és visszahívását.<sup>742</sup> Ezekkel a változásokkal egyébként, amelyek később az 1999. évi alkotmánymódosítás alapjául szolgáltak, az alkotmány egyik „atyjának” számító Milan Čič is lényegében egyetértett.<sup>743</sup>

### XIII.3. Az elnökválasztás kérdése és az alkotmányos válság kialakulása

A legélesebb politikai vitákat a szlovák alkotmánynak a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó rendelkezései váltották ki. A szlovák alaptörvény ugyanis eredetileg minden esetben csak minősített, azaz háromötödös többséggel tette lehetővé az elnök megválasztását. Az alkotmányjogi relevanciával bíró fejlemények és válságok ismertetése előtt azonban legalább röviden be kell mutatni az első szlovák köztársasági elnök megválasztásának körülményeit és elnöki tevékenységét, mert az egyrészt előreve-

<sup>741</sup> Például Milan Galanda, Ján Hrubala, Ernest Valko, Marek Benedik.

<sup>742</sup> Galanda, Milan – Kresák, Peter – Valko, Ernest – Hrubala, Ján – Benedik, Marek: cit. op. 1998. 108.

<sup>743</sup> Čič, Milan: cit. op. 1999. 293–294.

títette a későbbi feszültségeket, másrészt önmagában is érdekes folyamat volt.

Az 1992-ben megválasztott Nemzeti Tanácsban a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS) a választások egyértelmű győzteseként 74 mandátummal rendelkezett. A 150 fős testületben azonban az nem volt elegendő az abszolút többséghez, amelyhez még két mandátum kellett. Az önálló államfőválasztáshoz pedig összesen 16 képviselő hiányzott a HZDS-nek. A kormány emiatt nem lett egyszínű, hanem egy miniszteri helyet a Szlovák Nemzeti Pártnak ajánlottak, amely Lüdovít Černákot delegálta a gazdasági miniszteri posztra. A befolyásos Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ), amely kooperatívan működött közre az alkotmányozás során, végül mégis inkább köztes pozíciót foglalt el, és nem vállalt részt a kormányban. Igaz, akkoriban majdnem mindenki inkább a kormányhoz közel állónak érezte ezt a formációt, mintsem ellenzékinek.

Az 1992. évi alkotmányozó koalíciót alkotó pártok nem állapodtak meg közös államfőjelölről, sőt erre semmilyen politikai dokumentum sem kötelezte őket. Néhányszor ugyan felmerült Alexander Dubček neve, aki az 1968-as eseményeknek még mindig népszerű frontembere, emellett a világon talán a legismertebb szlovák származású politikus volt, ő viszont 1992-ben egyértelműen a föderáció fenntartása mellett foglalt állást, ez pedig némileg hiteltelenné tette őt a nemzeti populista táborban. A vezető pártok sem tekintették őt saját emberüknek, miközben azzal is tisztában voltak, hogy népszerűsége és öntörvényűsége folytán önállósodhatna tőlük. A támogatásával kapcsolatos dilemmákat végül az 1992. novemberi halálos kimenetelű autóbalesete zárta le.

Annál is meglepőbb volt a domináns HZDS magatartása, amely sokáig hezitált a saját jelöltje kapcsán. Igaz, 1992 végéig mindenki főleg a békés és zökkenőmentes szétválásra koncentrált. Vladimír Mečiar kormányfőnek egyébként nem volt sietős a kérdés, mert az új szlovák alkotmány értelmében abban az esetben, ha nincs betöltve vagy ellátva a köztársasági elnöki poszt, akkor a hatásköreit a kormány gyakorolja, amely saját elnökét

bízhatja meg azok ellátásával. Ez 1992 őszén meg is történt. Mečiar viszont nem akart államfő lenni, mert a miniszterelnöki pozíció jóval nagyobb hatalmat és mozgásteret biztosított számára.<sup>744</sup>

1992 végén a pártokon belül elkezdődött a megfelelő jelölt keresése. A legtöbb párt legalább az első fordulóban saját jelöltet akart állítani. A legnagyobb kormányzó pártnak paradox módon két, majdnem azonos nevű és azonos esélyű jelöltje akadt – Roman Kováč orvos-képviselő és Michal Kováč volt bankár, miniszter, majd a Szövetségi Gyűlés utolsó elnöke. A HZDS vezető grémiuma végül – egyébként teljesen demokratikus módon – úgy döntött, hogy a két jelölt mérettesse meg magát a járási alapszervezetek előtt, majd a párt köztársasági tanácsának 1993. január 16-i ülésén. Michal Kováč valamivel több járási jelölést kapott, mint Roman Kováč, de az országos szerv ülésén a 24 rá leadott szavazattal alulmaradt vetélytársával szemben. A HZDS ezért úgy döntött, hogy az államfőválasztás első kétfordulós menetében Roman Kováčot indítják, ha viszont ő sikertelen lesz, akkor a mozgalom hivatalos jelöltjeként előtérbe kerül majd Michal Kováč. Ez mindenki számára korrekt és tisztességes kompromisszumnak tűnt.<sup>745</sup>

Az államfőválasztásra 1993. január 26-án került sor. Az első fordulóban a magyar kisebbségi pártokat leszámítva tulajdonképpen minden releváns politikai erő saját jelöltet állított.<sup>746</sup> Roman Kováč a 147 titkosan leadott szavazatból csak 69-et kapott, az utána következő Milan Ftáčnik baloldali demokrata pedig 30 szavazatot. A köztük döntő második fordulóra másnap került sor, de akkor Roman Kováč már csak 48 szavazatot szerzett.<sup>747</sup>

<sup>744</sup> Kováč, Michal: *Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta*. Milenium, Bratislava, 2010. 71.

<sup>745</sup> Uo. 72–73.

<sup>746</sup> Azaz a demokratikus baloldal Milan Ftáčnik, az ellenzéki kereszténydemokraták Anton Neuwirth és a kormányban részt vevő nemzetiék Jozef Prokeš képviselő.

<sup>747</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 74.

Ez azt is jelentette, hogy a HZDS 74 fős frakciója meglehetősen megosztott volt az államfőválasztás ügyében. Eldőlt tehát, hogy a megismételt elnökválasztásokon 1993 márciusában Michal Kováč lesz a HZDS jelöltje.

Michal Kováč a párt vezetőinek engedélyével tárgyalni kezdett a parlamenti pártokkal. A magyar kisebbségi pártok vezetői konstruktívak voltak, de jelezték, hogy meg akarják őrizni ebben a kérdésben a szabad kezét. Hasonlóan jártak el az ellenzéki kereszténydemokraták és a kormányban részt vevő nemzeti pártiak is. Végül mindhárman a pozsonyi Komenský Egyetem rektora, Juraj Švec jelölését támogatták. Miután kiderült, hogy az ingadozó SDE végül nem áll mellé, Švec visszavonta jelölését.<sup>748</sup> Kováčnak a demokratikus baloldal 29 fős frakcióját kellett meggyőznie, és ez egy több mint háromórás meghallgatáson sikerült is. A demokratikus baloldal néhány fontos államigazgatási posztot kért az ellenőrző szerveknél és az éppen kialakuló Alkotmánybíróságon.<sup>749</sup> Azt is jelezték a jelöltnek, hogy örülnének, ha kilépne a HZDS-ből, továbbá ha az elnöki hivatal élén ellenzéki vagy független személyiség állna. Azt várták tőle, hogy pártok feletti független államfőként viselkedjen.

Február 15-én Kováč már az első fordulóban győzött – a 128 érvényes szavazatból 106-ot kapott, tehát 16-tal többet, mint amennyit előírt az alkotmány. 19 képviselő tartózkodott, ketten egyáltalán nem szavaztak, egyvalaki pedig érvénytelenül.<sup>750</sup> Miután közismert volt, hogy nem mindegyik HZDS-képviselő támogatja Kováčot, egyértelművé vált, hogy nemcsak a kormánypárti és a „semleges” baloldali képviselők szavaztak rá, hanem valószínűleg néhányan az ellenzéki padosorokból is.

Kováč a következő két évben valóban igyekezett eltávolodni eredeti politikai mozgalmától, és a szélesebb konszenzussal megválasztott elnökként próbált viselkedni. Ez hamar meglátszott elnöki hivatala összetételén, amelyben nemcsak saját korábbi

<sup>748</sup> Uo. 75.

<sup>749</sup> Uo. 76–78.

<sup>750</sup> Uo. 79–80.

párttársait, hanem baloldaliakat és korábbi kereszténydemokrata politikusokat, sőt néhány liberális beállítottságú értelmiségit is alkalmazott. Havel elnökkel ellentétben viszont Kováč apparátusában nem volt kifejezetten a magyar kisebbséget képviselő és ismerő ember, pedig Szlovákia lakosságának körülbelül tizedét tették ki a magyarok.<sup>751</sup>

Ez a magatartás természetesen nem tetszett eredeti mozgalmának. A kormányfővel kialakult konfliktusát főleg az okozta, hogy néhány érzékeny, a privatizációs ügynökséget és a titkosszolgálatokat érintő személyi kérdésben Kováč egyértelműen szembehelyezkedett korábbi pártja és pártelnöke akarataival. Emögött egyik korábbi párttársával, Ivan Lexával való konfliktusa húzódott meg, aki viszont egyre közelebb került a kormányfőhöz, később pedig a titkosszolgálat vezetője lett. Az államfő és a kormányfő közötti kapcsolat ezért a következő évben annyira elmérgesedett, hogy 1994 tavaszán Kováč már ott állt az ellenzéki demokratikus és a HZDS-ből kivált elégedetlen képviselők oldalán, akik végül bizalmatlanságot szavaztak Mečiarnak. Ő viszont ősszel az előrehozott választásokon visszatért, és ismét kormányfő lett. A két közjogi méltóság közötti viszony ekkorra már nem is lehetett volna rosszabb.

Az 1994-ben megválasztott szlovák parlament rendkívüli módon polarizálódott, a kormánykoalíció és az ellenzék közötti párbeszéd majdnem teljesen megszűnt. Emiatt reálisan felmerült az a veszély, hogy 1998-ban a parlament nem lesz képes új elnököt választani, és így a köztársasági elnököt megillető fontos hatáskörök a kormányra szállnak át, amelyek gyakorlásával a kormányfőt bízhatják meg. Ez a megoldás természetesen jobban megfelelt a kormánypártoknak, mint az ellenzéknek. A kormányfői és az államfői jogosítványokat egyszerre gyakorló Vladimír Mečiar rémképe időben aktivitásra serkentette az ellenzékét.

<sup>751</sup> Itt érdekességgént megemlíthető, hogy a 2019. június 15-én beiktatott Zuzana Čaputová elnöknasszony a szlovákiai nemzetiségi kisebbségek képviselőiből egy külön tanácsadó testületet hozott létre, amelyben a legnagyobb számú magyar kisebbséget két személy is képviseli.

Figyelmeztettek arra, hogy köztársasági elnök hiányában az 1998 őszére tervezett parlamenti választások után az esetleg leköszönni kényszerülő kormányfőnek és kormányának nem lesz kinek benyújtania lemondását, emellett nem lesz, aki kinevezze az új kormányt, hiszen a köztársasági elnök kinevezési, visszahívási és a lemondást elfogadó hatásköre az alkotmány szerint nem száll át sem a kormányra, sem senki másra, azaz „gazdátlanok” maradnak.

Félő volt, hogy a kormánykoalíciónak az ellenzék által óhajtott választási veresége után Mečiar ezeket a hézagokat és hiányokat kihasználva megpróbálja majd halogatni vagy egyenesen meghiúsítani a hatalomátadást. Megoldásként az ellenzéki alkotmányjogász politikusok körében felmerült a közvetlen elnökválasztás gondolata. Ezáltal Szlovákia elkerülhette volna az elhúzódónak ígérkező államfő nélküli időszakot. Ugyanakkor az ellenzéki pártokat az idő is sürgette. A kormánykoalíció durva támadásaival szemben politikai és erkölcsi támogatásukat élvező Kováč elnök mandátuma ugyanis 1998. február végén járt le.<sup>752</sup>

A hét demokratikus ellenzéki párt 1996. december 17-én bejelentette, hogy a parlament elnökének benyújtották a közvetlen elnökválasztásról szóló alkotmánytörvény-javaslatot. Az ellenzékiek jelezték, hogy amennyiben nem sikerül a Nemzeti Tanácsban elfogadtatni az általuk javasolt alkotmánymódosítást, népszavazást fognak kezdeményezni. A népszavazás kiírását követelő aláírásokat gyűjtő petíciós bizottság már 1997. január 7-én megalakult.

Vladimír Mečiar kormányfő elvben nem zárkózott el a közvetlen elnökválasztás gondolatától, sőt megemlítette, hogy 1994-ben ő volt az első, aki javasolta azt. 1995-ben az Alkotmány Napja alkalmából a Szlovák Rádióknak adott egyik interjújában Mečiar valóban utalt a köztársasági elnök alkotmányos

<sup>752</sup> Az 1990-es évek szlovákiai belpolitikai csatározásairól magyarul lásd Hamberger Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger Judit: *Szlovákokról és csebekről magyar szemmel*. Kalligram, Pozsony, 2000. 108–120.

pozíciójának esetleges megváltoztatására, amely alatt a közvetlen elnökválasztást, valamint az államfői és a kormányfői poszt egy kézben való összpontosítását, azaz a prezidenciális rendszerre való áttérést értette.<sup>753</sup> A demokratikus ellenzék 1997 eleji aláírásgyűjtő akcióját azonban nem volt hajlandó támogatni, hiszen az ellene irányult.

A posztkommunista baloldali demokraták, akik általában centrista pozíciót próbáltak elfoglalni, eleinte kategorikusan ellemeztek a közvetlen elnökválasztást. Azzal érveltek, hogy a közvetlenül választott államfő jóval dominánsabb pozícióval fog rendelkezni, mint a parlament által választott elnök. Azonban a szlovákiai válság elmélyülése és a tekintélyelvű tendenciák erősödése láttán később megváltoztatták politikájukat.<sup>754</sup> Egy kérdés viszont továbbra is nyitva maradt: lehet-e egyáltalán népszavazással alkotmányt módosítani?<sup>755</sup>

A kormány és az ellenzék alkotmányjogi vitáját 1997. május 21-én az Alkotmánybíróság döntötte el. A határozat<sup>756</sup> szerint az alkotmány egyáltalán nem tiltja, hogy akár az alkotmánymódosításról szóló kérdés is lehessen népszavazás tárgya, legalábbis a 93. cikk 2. bekezdése ezt nem zárja ki. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában megállapította, hogy a kompetens állami szerv köteles gondoskodni arról, hogy a népszavazáson elfogadott javaslat kiváltson szükséges jogi hatást,

<sup>753</sup> Michalič, Sergej: Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora. In: *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Szerk.: Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Martin. IVO, Bratislava, 1997. 45. és 79.

<sup>754</sup> Uo. 46.

<sup>755</sup> Erről a kérdésről akkor sokat vitatkoztak a szlovák közjogászok, akik többnyire nem találtak egyértelmű szakmai választ. Lásd Lipšic, Daniel: Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta. *Justičná revue*, 1997. é. 2. 31–38., Fico, Robert: Je možná zmena Ústavy Slovenskej republiky referendum? *Justičná revue*, 1997. é. 2. 41–42., Brňák, Peter: Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 1997. é. 2. 39–40.

<sup>756</sup> Nález ÚS č. 139/1997 Z. z.

azaz törvényerőre emelkedjen. A népszavazás során ugyanis az indokolás szerint nem lehet közvetlenül megváltoztatni az alkotmányt, mert a 98. cikk 2. bekezdése kimondja, hogy a népszavazáson elfogadott javaslatot a Nemzeti Tanács ugyanúgy hirdeti ki, mint a törvényt.<sup>757</sup>

Az alkotmánybírószági határozat utat nyitott a közel 500 000 választópolgár által követelt és a köztársasági elnök által már kihirdetett népszavazás előtt. A referendumot ellenző kormányerők ugyanis igyekeztek kihasználni néhány nem egészen egyértelmű vagy homályos részletkérdést arra,<sup>758</sup> hogy megghiúsítsák a kezdeményezést. A népszavazást egyébként a köztársasági elnök ugyanarra a napra hirdette meg, mint a kormány által szorgalmazott, Szlovákia NATO-tagságáról szóló háromkérdéses referendumot.

A Központi Népszavazási Bizottság döntése értelmében mind a négy kérdésnek ugyanazon a szavazólapon kellett szerepelnie. A szavazólapok kinyomtatásáért felelős belügyminisztérium azonban a végsőig halogatta a négy kérdést tartalmazó szavazólapok kinyomtatását. Először arra hivatkoztak, hogy a negyedik kérdést illetően meg kell várni az Alkotmánybírószág határozatát. Annak megszületése után pedig egyes kormánypárti politikusok azzal érveltek, hogy a közvetlen elnökválasztásra vonatkozó kérdés tulajdonképpen fölösleges. A vége az lett, hogy a szavazóhelyiségekbe a Központi Népszavazási Bizottság akarata és tiltakozása ellenére csak a három kérdést tartalmazó szavazólapok kerültek, ezeket azonban az említett bizottság nem tekintette azonosnak azokkal, amelyeket előzőleg lepecsételt.<sup>759</sup> A hatalom

<sup>757</sup> Erről részletesebb leírás olvasható Halász Iván: *Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Lucidus, Budapest, 2014. 147–149.

<sup>758</sup> Az Alkotmánybírószág ugyanis azt is kimondta, hogy a népszavazási kérdéshez mellékelteként nem lehet csatolni az alkotmánymódosítás konkrét szövegét, ahogyan azt Kováč elnök akarta. Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 113.

<sup>759</sup> A belügyminiszter döntéséről, amellyel megmásította a Központi Népszavazási Bizottság akarát lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 80.

minden jel szerint meghamisította a szavazólapokat, mégpedig a Központi Népszavazási Bizottság pecsétjével visszaélve. Emiatt a bizottság és az ellenzék arra hívta fel a lakosságot, hogy a háromkérdéses szavazólapokkal ne is szavazzanak.<sup>760</sup> A népszavazást pedig a Központi Népszavazási Bizottság megghiúsítottnak nyilvánította, és emiatt feljelentést tett a belügyminiszter ellen.<sup>761</sup>

A népszavazás törvénytelen megghiúsítása nagy felháborodást keltett, azonban az elnöki poszt kérdése továbbra is nyitva maradt. Michal Kováč mandátumának lejártával, 1998 februárjában úgy távozott az elnöki palotából, hogy nem volt megválasztott utóda. Az államfői jogköröket pedig a kormányfő gyakorolta, aki a ciklus legtöbb problémás ügyére amnesztiát hirdetett ki.<sup>762</sup>

Az 1999. évi alkotmánynovella előtt született egy fontos alkotmánybíróági határozat, amely érintette a köztársasági elnök jogállását. A vita tárgyát az képezte, hogy pontosan mikortól kell számítani a köztársasági elnök öt éves mandátumának kezdetét – megválasztásának pillanatától vagy az eskütétel napjától. Az Alkotmánybíróság végül úgy döntött, hogy az elnök hivatali ideje az eskütétele napjától kezdődik,<sup>763</sup> amelyre egyébként az

<sup>760</sup> Végeredményben a jogosult választópolgárok alig 10%-a járult az urnákhoz.

<sup>761</sup> Erről az egészről lásd részletesen Michalič, Sergej: cit. op. 1997. 43–82.

<sup>762</sup> Az amnesztia mindenekelőtt vonatkozott a volt államfő fia, ifj. Michal Kováč elbrálásának az ügyére, valamint az előbb leírt népszavazás megghiúsítására. Az ellenzék szerint mindkét amnesztia azért volt erkölcsileg kifogásolható, mert a helyzet fő haszonélvezője a kormány és a kormányfő volt. A szlovák jog egyébként a mai napig birkózik ezeknek az erkölcsileg nagyon is vitatható amnesztiáknak az örökségével. Erről a témáról lásd részletesebben Mazák, Jan – Orosz, Ladislav: Quashing the decisions on amnesty in the constitutional system of the Slovak Republic: Opening or closing Pandora's box? *The Lawyer Quarterly – International Journal for Legal Research*, Vol. 8. 2018. No. 4. 21–41.

<sup>763</sup> Erről lásd Nikodým, Dušan: Ústavnoprávne postavenie prezidenta v Ústave Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2012. 5. sz. 419. A hivatkozott alkotmánybíróági határozat megtalálható a *Zbierka zákonov* című szlovák hivatalos közlönyben a 344/1997. szám alatt.

ünnepélyes beiktatása napján délben kerül sor. Még a sorsdöntő 1998. évi parlamenti választás előtt megszületett viszont az első olyan alkotmánymódosítás, amely érintette az államfői jogállást. Ezt a módosítást az ellenzéknek az a félelme váltotta ki, hogy a kormány esetleges választási veresége után kihasználja az alkotmányban meglévő egyik joghézagot arra, hogy lassítsa, sőt esetleg megtagadja a hatalomátadást. Az alkotmány értelmében ugyanis a kormány a Szlovák Köztársaság újonnan megválasztott Nemzeti Tanácsának alakuló ülése után minden esetben köteles benyújtani a lemondását, de az új kormány megalakításáig el látja annak feladatait. A lemondást pedig mindig a köztársasági elnöknek kell benyújtani. A kormány, illetve a kormánytagok lemondásának elfogadási joga viszont nem szállt át a kormányfőre. Mindez nyugtalanította az ellenzéki pártokat. Végül a parlamenti győzelemre számító kormánykoalíció a félreértések elkerülése végett úgy döntött, hogy orvosolja az alkotmánynak ezt a hiányosságát, és 1998. július 14-én a parlament megszavazott egy alkotmánymódosító törvényt,<sup>764</sup> amely a parlament elnökére ruházta át a köztársasági elnök kinevezési és visszahívási jogköreit. Igaz, a házelnök is a mečiarista mozgalomhoz tartozott.

#### XIII.4. A közvetlen államfőválasztás bevezetése Szlovákiában

A népszavazás felháborító megghiúsításának ténye és a közvetlen elnökválasztás követelése mélyen beépült az 1998. szeptemberi parlamenti választásokon a Mečiar-kormány leváltásának jel-szavával induló ellenzéki pártok programjába. Emiatt nem volt meglepő, hogy az ellenzék nagyarányú,<sup>765</sup> az alkotmányozáshoz szükséges minősített többséget hozó választási győzelme után eldől az elnökválasztás módjának kérdése is. Az új kormánykoalíciót alkotó pártok – azaz az öt pártot magában foglaló Szlovák

<sup>764</sup> Az 1998. évi 244. számú alkotmányerejű törvényről volt szó.

<sup>765</sup> A lehetséges 150 mandátumból 93-at szereztek meg.

Demokratikus Koalíció (SDK), a Demokratikus Baloldali Pártja (SDE), a Magyar Koalíció Pártja (SMK) és a Polgári Egyetértés Pártja (SOP) – alkotmányjogászai gyorsan hozzá is láttak a köztársasági elnök helyzetét újraszabályozó alkotmánymódosítás kidolgozásához, amelyet aztán a Nemzeti Tanács 1999. január 14-én fogadott el.

Az új kormánykoalíció kényelmes többséggel rendelkezett a parlamentben, amely elvben lehetővé tette volna a köztársasági elnök parlament általi megválasztását is, azzal, hogy rögtön azután megváltoztatják az alkotmányt, és onnantól kezdve már csak közvetlenül lehet államfőt választani. A legnagyobb kormánypártnak számító SDK befolyásos csoportjai azonban elleleneztek ezt a megoldást, és ragaszkodtak a megígért közvetlen elnökválasztáshoz. Fő érvük az volt, hogy nem szabad rögtön a ciklus elején megszegni a választási ígéreteket.<sup>766</sup>

Az SDK magatartása mögött konkrét politikai számítások is húzódtak. A kormánykoalíció legesélyesebb elnökjelöltje Rudolf Schuster, a Polgári Egyetértés Pártjának (SOP) elnöke és egyben népszerű kassai polgármester volt. Schuster azonban kommunista múltja miatt nem tetszett sok SDK-s kereszténydemokrata és liberális politikusnak. Ugyanakkor az SDK-t a koalíciós szerződés arra kötelezte, hogy támogassa Schuster elnökjelöltségét. A Szlovák Demokratikus Koalíciót alkotó öt párt (KDH, DÚ, DS, SDSS és SZS) közül az első három abban reménykedett, hogy a közvetlen elnökválasztás során lehetőségük lesz saját „polgári” elnökjelöltjüket támogatni anélkül, hogy direkt módon megsértenék a koalíciós megállapodást. A kereszténydemokraták eleinte Michal Kováčot, a volt köztársasági elnököt, a demokraták Magda Vášáryovát, az egykori népszerű színésznőt, szociológust és diplomatát, a Demokrati-

<sup>766</sup> Giba, Marián: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 102–104..

kus Unió politikusai pedig Juraj Švec orvosprofesszort és parlamenti képviselőt támogatták.<sup>767</sup>

Az 1999. január 14-én elfogadott 1999. évi 9. számú alkotmánymódosító törvény több ponton valóban jelentős újításokat hozott. A szlovák alkotmányjogi szakirodalom éppen ezt a novellát tekinti az 1992 és 2018 közötti időszak legjelentősebb szerkezeti módosításának.<sup>768</sup> A novellát a Nemzeti Tanács szoros többséggel szavazta meg – 93 szavazattal a 150-ből. Az addigi szlovák alkotmánymódosítások közül csak a terjedelmileg és tartalmilag legnagyobb novellának számító 2001. évi alkotmánymódosítás kapott kevesebb szavazatot. Arra ugyanis a 150 fős testületben 90 képviselő szavazott – ennyi volt a kötelezően előírt minimális létszám (azaz háromnegyedes többség).<sup>769</sup>

A legfontosabb újítás természetesen a közvetlen elnökválasztás bevezetése volt. Ez a lépés szakítást jelentett az addigi cseh-szlovák közjogi hagyományokkal.<sup>770</sup> A jogszabály kihirdetése napjától a szlovák államfőt közvetlenül a nép választja azon jelöltek közül, akiket legalább 15 parlamenti képviselő vagy legalább 15 000 választópolgár aláírását tartalmazó petíció javasol a parlament elnökének. Köztársasági elnökké megválasztható a Szlovák Köztársaság minden olyan állampolgára, aki passzív választójoggal rendelkezik a parlamenti választások során, és a választások napjáig betöltötte 40. életévét. Ez némi szigorítás az előző szabályozáshoz képest, annak értelmében ugyanis az elnökjelöltnek

<sup>767</sup> Horváth, Peter: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue*. 3/2005. 6–7.

<sup>768</sup> Procházka, Radoslav: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. N Press, Bratislava, 2018. 37.

<sup>769</sup> Uo. 125. Érdeességként megemlíthető, hogy eddig legtöbben a képviselők szabálysértési immunitását megszüntető alkotmánynovellára szavaztak – összesen 144 képviselő a 150-ből. Ez ugyanis egy viszonylag populáris (és egyben populista) novella volt, amellyel szemben nem nagyon mertek szembemenni a képviselők.

<sup>770</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 420.

csupán a 35. életévét kellett betöltenie, és választójoggal kellett rendelkeznie.<sup>771</sup>

Az első fordulóban történő megválasztáshoz a jelöltnek meg kell szereznie az összes választásra jogosult választópolgár abszolút többségének támogatását. Amennyiben ez egyiknek sem sikerül, 14 napon belül kell megtartani a választások második fordulóját. Azon csak az előző fordulóban két legtöbb szavazatot begyűjtő jelölt indulhat. A jelöltnek a második forduló győzelemhez az urnákhoz járuló választópolgárok szavazatainak többségét kell megszereznie. Ebben a fordulóban a jogszabály semmilyen részvételi arányt nem ír elő. Ami a két forduló közötti 14 napot illeti, ez az időszak lehet rövidebb is, hiszen a 14 nap csak a felső határ. A minimális határt a törvény nem szabja meg. A döntés joga a parlament elnökének kezében van, hiszen a választásokat a Nemzeti Tanács elnöke írja ki, mégpedig úgy, hogy azok első fordulójára legkésőbb 60 nappal a hivatalban lévő elnök mandátumának lejárta előtt kerüljön sor. Amennyiben a köztársasági elnöki hivatal idő előtt üresedik meg, a parlament elnöke a megüresedéstől számított hét napon belül választásokat ír ki, mégpedig úgy, hogy azok első fordulójára legkésőbb a választások kiírásának napjától számított 60 napon belül kerüljön sor.

Abban az esetben, ha a két forduló között a bejutott két jelölt közül valamelyik elveszíti passzív választójogát vagy maga mond le a jelöltségről, a soron következő legtöbb szavazatot megszerzett jelölt kerül be helyette a második fordulóba. Ha a második forduló előtt nincs két jelölt, a forduló elmarad. Ilyenkor a Nemzeti Tanács elnöke hét napon belül új választásokat ír ki, mégpedig úgy, hogy azokra a kihirdetésüktől számított 60 napon belül

<sup>771</sup> Érdekes, de valószínűleg nem szándékos, hogy az alkotmány alig tartalmazza az államfőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat. Elvben tehát az elnök akár kormányfő, alkotmánybíró vagy ombudsman is lehetne párhuzamosan. Ez nyilván nem életszerű, de az alkotmányos szövegben valóban nem szerepelnek ilyen korlátozások. Erről lásd Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 103–104. és Drgonec, Ján: *Ústava Slovenskej republiky*. Teória a prax. C. H. Beck, Bratislava, 2015. 1235–1239.

sor kerüljön. A törvény egyébként számol azzal a ritka lehetőséggel is, hogy a választásokon csak egyetlen jelölt indul. Ebben az esetben csak róla szavaznak a választópolgárok, és a jelölt akkor tekinthető megválasztottnak, ha megszerezte az urnákhoz járuló választópolgárok több mint felének bizalmát.

Új intézmény a szlovák alkotmányos rendben a köztársasági elnök nép általi visszahívásának lehetősége. Az elnök visszahívását mandátumának lejártá előtt a parlamenti képviselők legalább háromötödének kell kezdeményeznie. Az elnök sorsáról szóló népszavazást a parlamenti határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül a parlament elnöke írja ki, mégpedig úgy, hogy a népszavazásra legkésőbb az annak kiírásától számított 60. napon sor kerüljön. A korábbi szabályozás értelmében a Nemzeti Tanács volt jogosult dönteni az elnök visszahívásáról, azonban csak abban az esetben, ha a köztársasági elnök a Szlovák Köztársaság szuverenitása és területi integritása elleni vagy a Szlovák Köztársaság demokratikus alkotmányos berendezkedésének felszámolására irányuló tevékenységet folytatott. A mostani szabályozás már nem tartalmazza ezt a feltételt. Az elnök visszahívását tehát bármikor kezdeményezheti a képviselők háromötöde. Kezdeményezésük kudarcának azonban súlyosabbak a következményei, mint korábban voltak. Az államfő visszahívásához ugyanis az szükséges, hogy a népszavazáson az összes szavazásra jogosult választópolgár több mint a fele arra szavazzon. Ha ennél kevesebben szavaztak így, a köztársasági elnök a posztján marad, és a népszavazás eredményeinek kihirdetése napjától számított 30 napon belül felosztatja a „kudarcot vallott” Nemzeti Tanácsot.<sup>772</sup> Erre nem csak lehetősége van, hanem ez a kötelessége.

A szakirodalom szerint azért született ez a megoldás, hogy meg lehessen szüntetni az ellentétet a parlamenti többség és a nép véleménye között. Azt pedig csak új választásokkal lehet, amelynek révén megújul a parlament legitimitása.<sup>773</sup> A bizalmatlansági népszavazás sikeres politikai „túlélése” után egyébként

<sup>772</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 53.

<sup>773</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 420.

a köztársasági elnöknek új ötéves választási ciklusa kezdődik, a parlament elnöke pedig a feloszlatástól számított hét napon belül parlamenti választásokat ír ki. Ennek a rendelkezésnek nyilván visszatartó ereje van, és a szlovák parlament eddig egyszerűen szorgalmazott ilyen kockázatos eljárást.

Bár látszólag annak tűnhet, ez a megoldás nem tekinthető az államszocialista múlt közjogi örökségének. Ez a megoldás éppen abban a közép-európai országban működik, ahol soha nem volt kommunista pártállami rendszer. A hatályos osztrák alkotmány 60. cikk 6. bekezdése értelmében „[a] hivatali idő letelte előtt a szövetségi elnök népszavazás útján váltható le tisztségéből. Népszavazásra akkor kerül sor, ha a Szövetségi Gyűlés ezt kívánja. A Szövetségi Gyűlést e célból a szövetségi kancellár hívja össze, amennyiben a Nemzeti Tanács ilyen indítványt tett. A Nemzeti Tanács határozatához a tagok legalább felének jelenléte, valamint a leadott szavazatok kétharmados többsége szükséges. A Nemzeti Tanács ilyen jellegű határozata révén a szövetségi elnök hivatala további gyakorlásában akadályozva van. A leváltás népszavazás útján történő megtagadása új választásnak minősül, és a Nemzeti Tanács felosztását eredményezi. (29. cikk (1) bekezdés) A szövetségi elnök összes hivatali ideje ebben az esetben sem haladhatja meg a 12 évet.”<sup>774</sup> A szlovák inspiráció tehát nem szocialista múltjából, hanem az egyik nyugati szomszédjától származik. Ausztriában pedig ez a megoldás az 1929. évi nagy alkotmánynovella révén került be az 1920-ban elfogadott alkotmányba. Ez a novella sok tekintetben ihletett merített a német weimari alkotmányból.<sup>775</sup>

A korábbi szabályozáshoz képest kibővültek a köztársasági elnök felelősségre vonásának lehetőségei. Eddig csak hazaárulásért volt felelősségre vonható, most azonban az alkotmány szándékos megsértéséért is felelnie kell. Az államfő elleni vádemelésről

<sup>774</sup> *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk.: Trócsányi László – Badó Artilla. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005. 61.

<sup>775</sup> Szabó István: *Ausztria államszervezete (1918–1955)*. PPKE JÁK, Budapest, 2010. 178–179.

háromötödös többséggel a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa dönt. A vádiratot a Nemzeti Tanácsnak az Alkotmánybírósághoz kell benyújtania, amely teljes ülésben határoz róla. Az Alkotmánybíróság elmarasztaló határozata azt jelenti, hogy a köztársasági elnök elveszíti funkcióját, valamint azt a lehetőséget, hogy ismételten megszerezze ezt a tisztséget. Az elmarasztalt elnök tehát örökre el van zárva attól, hogy még egyszer induljon az államfői tisztségért folytatott küzdelemben.

A köztársasági elnök bármikor lemondhat tisztségéről. Ilyenkor megbízási ideje azon a napon jár le, amelyen az ilyen értelmű döntését tartalmazó írásos értesítést kézbesítették a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága elnökének. Az utóbbi azután írásban értesíti a parlament elnökét a köztársasági elnök lemondásáról. Abban az esetben, ha a köztársasági elnök hat hónapnál hosszabb ideig nem képes ellátni funkcióját, az Alkotmánybíróság kihirdeti, hogy a köztársasági elnöki tisztség megüresedett. A kihirdetés napján jár le tehát az addigi elnök megbízási ideje. Bár erről közvetlenül nem esik szó, ez egyben azt is jelenti, hogy a parlament elnökének új elnökválasztást kell kiírnia. Mindez az Alkotmánybíróság alkotmányos pozíciójának megerősödésével is jár, hiszen a fent említett hatáskörökön felül az Alkotmánybíróság dönt az elnökválasztások (és ezenkívül a parlamenti és a területi önkormányzati választások) alkotmányosságáról és törvényességéről, valamint az elnök ellen benyújtott vádemelésről, továbbá az Alkotmánybíróság elnöke az, aki előtt az újonnan megválasztott köztársasági elnök leteszi az elnöki esküt, mégpedig a Nemzeti Tanács előtt. Az Alkotmánybíróság megerősödött pozíciója ezekben a kérdésekben egyben a köztársasági elnöknek a törvényhozói hatalomtól való további függetlenedését jelzi.

Az 1999. évi alkotmánymódosítás nem korlátozódott csak az elnökválasztásra, hanem újrafogalmazta az államfő további jogköreit is. Az alkotmány módosított 101. cikk 1. bekezdése a következőképpen foglalja össze az államfői tisztség lényegét: „A Szlovák Köztársaság államfője a köztársasági elnök. A köztársasági elnök képviseli a Szlovák Köztársaságot kifelé és befelé egyaránt, és döntéseivel garantálja az alkotmányos szervek ren-

des működését. A köztársasági elnök saját lelkiismerete és meggyőződése szerint gyakorolja a tisztségét, a különböző utasítások őt nem kötik.” Ezzel a megfogalmazással az akkori alkotmányozó ki akarta fejezni azt a törekvését, hogy a szlovák köztársasági elnök idővel egyfajta semleges és kiegyensúlyozó hatalmi pólussá váljon. Ez a rendelkezés továbbá megfogalmazta az elnök politikai jellegű felelőtlenségét is.<sup>776</sup>

A törvényhozó hatalom irányában két ponton is kibővültek az elnöki jogkörök. Az államfő korábban abban az esetben oszthatta fel a parlamentet, ha a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem került sor a kormány programnyilatkozatának elfogadására. A most hatályos szabályozás szerint viszont a köztársasági elnök akkor oszthatja fel a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsát, ha az a kormány kinevezésétől számított hat hónapon belül nem fogadta el annak programnyilatkozatát, továbbá ha a Nemzeti Tanács három hónapon belül nem foglalt állást a kormány azon törvényjavaslatáról, amellyel a kormány összekapcsolta a bizalom kérdését, vagy akkor, ha a Nemzeti Tanács három hónapnál hosszabb ideig nem volt határozatképes annak ellenére, hogy ülését nem szakították meg, és ez idő alatt ismételten összehívták. Végül a köztársasági elnök akkor is feloszthatja a parlamentet, ha annak ülése az alkotmány által megengedett időszaknál hosszabb időre megszakad. Az alkotmány 82. cikk 3. bekezdése szerint a megszakítás időtartama nem haladhatja meg évente a négy hónapot. Ezekben az esetekben a köztársasági elnököt csak az korlátozza, hogy a házfelosztási jogot nem gyakorolhatja megbízási időszakának utolsó hat hónapjában. Az államfő abban a már említett esetben is feloszlatja a Nemzeti Tanácsot, amikor az a leváltásáról szóló népszavazást kezdeményez, de nem jár sikerrel, mert az összes választópolgár kevesebb mint fele szavaz csak az elnök eltávolítására.

A következő fontos változás az elnöki vétőjogot érintette. Az új szabályozás értelmében az alkotmányból kimaradt az a meglehetősen furcsa lehetőség, hogy a köztársasági elnök a minősített

<sup>776</sup> Uo. 420.

többséget igénylő alkotmányerejű törvényeket is visszaküldhette a parlamentnek, amely viszont ugyanolyan többséggel, mint azt megelőzően, újból elfogadhatta azokat. Az alkotmánymódosítás után a köztársasági elnök már csak a törvényeket küldheti vissza a Nemzeti Tanácsnak, az pedig csak az összes képviselő többségének szavazatával fogadhatja el azokat újból. Némileg tehát megerősödött az elnöki vétó, mert korábban a törvények esetében csupán a jelen lévő képviselők többségére volt szükség a leküzdéséhez. Vétójogával a köztársasági elnök csak a törvény elfogadása utáni 15 napon belül élhet. Az alkotmánymódosítás nem konkretizálja, milyen okból lehet vétót emelni egy adott jogszabállyal szemben, ezért az elnök nem csak az alkotmányossága körül felmerült kételyek esetén, hanem tulajdonképpen bármikor élhet vétójogával a vázolt kereteken belül.<sup>777</sup>

Az alkotmány jelenlegi szövege már nem tartalmazza azt a rendelkezést, mely szerint az államfő jogosult részt venni a parlament ülésein. Mintha az 1998 utáni alkotmányozó hangsúlyosabban akarta volna különválasztani az államfő, a kormány és a törvényhozás jogállását, és meg akarta volna szüntetni azokat az érintkezési pontokat, amelyek esetlegesen súrlódásokhoz vezethetnének. Ez alól kivételt képez az az eset, amikor az államfő jelentéseket terjeszt a parlament elé a Szlovák Köztársaság helyzetéről és fontos politikai kérdésekről. A jelentések gyakoriságát és idejét viszont az alkotmány nem szabályozza. Ha az államfő az elnöki ciklusa alatt egyszer sem szólalna fel parlamentben, akkor sem történne semmi. Eddig csak Andrej Kiska szólalt fel minden évben a parla-

<sup>777</sup> Az eddigi szlovák államfők különböző intenzitással éltek a vétóemelés jogával. Legtöbbször Rudolf Schuster elnök vétózott, mégpedig sikeresen, mert a 103 vétójából a parlament 25-öt már nem tudott áttörni. A második legsikeresebb vétózó volt Ivan Gašparovič, aki 98 alkalommal élt ezzel a lehetőséggel, és ebből 15-ször sikeres is volt. Kevésbé volt eredményes az első és eddig az utolsó szlovák elnök. Michal Kováč 32 alkalommal emelt vétót, ebből csak 4-szer járt sikerrel. Még rosszabb arányok jellemezték Andrej Kiskát, akinek a 41 vétója közül csak kettő érvényesült. Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 127., 135., 146. és 156.

mentben. A polémiák ellenére itt ugyanis nem egy kikényszeríthető kötelezettségről van szó, hanem csak lehetőségéről.<sup>778</sup>

A szlovák parlament házszabálya viszont most is lehetővé teszi az államfő számára, hogy bármikor részt vehessen a plenáris vagy bizottsági üléseken, a nem nyilvános üléseket is beleértve. Abban az esetben, ha szót kér, azt meg kell adni neki, és felszólalásának időtartama nincs korlátozva. Olyan parlamenti ülésre pedig, amely ellene folyó vádemeléssel foglalkozik, logikus módon egyenesen meg kell hívni az államfőt.<sup>779</sup>

Több ponton megváltozott a köztársasági elnök és a kormány viszonya is. Az államfő elveszítette azt a jogát, hogy a kormány-üléseken részt vegyen, és ott elnököljön. Cserébe viszont megszerezte azt a jogot, hogy a kormánytól és tagjaitól a feladatai teljesítéséhez szükséges információt kérjen vagy követeljen. Az alkotmány módosított 111. cikke értelmében a köztársasági elnök most már nemcsak jogosult, hanem köteles is kormánytaggá kinevezni vagy visszahívni, valamint a minisztériumok vezetésével megbízni a kormányfő által javasolt személyeket.

Ezzel a megfogalmazással azonban megint polemizálni lehet. Ez a változtatás tulajdonképpen nyelvtani módosítással történt – az alkotmányozó megváltoztatta a „kinevezi” és „visszahívja” szavakat, és folyamatos igékből befejezett igékké alakította azokat. Ezzel jelezni kívánta, hogy az államfőnek már nincs mérlegelési mozgásteret. A probléma csak az, hogy a szlovák nyelv szabályai szerint ez a kötelezés nem következik egyértelműen ebből a megfogalmazásból sem, bár tény, hogy a szlovákiai közjogi gyakorlat most már több mint 17 éven át követi ezt az értelmezést. Azt, hogy a köztársasági elnök „kormánybefolyásolási mozgásteret” mégsem szűnt meg teljesen, jelzi például az, hogy abban az esetben, amikor az államfő a miniszterelnök javaslatára felment vagy visszahív egy minisztert, nem a kormányfő az, aki eldönti az így módon menesztett miniszter helyettesítését, hanem az államfő. Igaz, a miniszterelnöknek ilyenkor is joga van saját javaslattal

<sup>778</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 58.

<sup>779</sup> Uo. 58.

élni, de a köztársasági elnök azt nem köteles figyelembe venni. 2001-ben került sor ilyen esetre. Schuster államfő Mikuláš Dzurinda miniszterelnök javaslatára akkor ugyan visszahívta a belügyminisztert, de nem a kormányfőt bízta meg a tárca ideiglenes vezetésével, hanem az akkori igazságügyi minisztert.<sup>780</sup> Ez ugyan ellentétes volt a kormányfő akaratával, de az nem nagyon tudott mit tenni, csak gyorsan megkeresni a számára megfelelő új belügyminiszter-jelöltet és felterjeszteni az államfőnek.

Fontos változást jelent az ellenjegyzés intézményének bevezetése.<sup>781</sup> Az alkotmány 102. cikke egy új, szám szerint 2. bekezdéssel egészült ki, amely szerint a köztársasági elnöknek a fegyveres erők főparancsnokaként hozott intézkedései, továbbá a nagykövetek fogadásával és megbízásával, az amnesztia kihirdetésével, a büntetések elengedésével vagy enyhítésével, a büntetőeljárás megszüntetésével vagy megtagadásával kapcsolatos döntései csak akkor érvényesek, ha azokat a kormányfő vagy az illetékes miniszter is ellenjegyezte. Ezekben az esetekben a kormány vállalja magára az általa ellenjegyzett köztársasági elnöki döntésekkel együtt járó felelősséget.

Politikailag különösen aktuális volt az ellenjegyzés intézményének bevezetése az amnesztia területén. Ezt a kérdést ugyanis meglehetősen érzékennyé tette a köztársasági elnököt helyettesítő Mečiar kormányfő gyakorlata, aki az államfői jogkörökkel élve a parlamenti választások előtt még amnesztiát adott olyan ügyekben, amelyekben az általa vezetett kormányzat egyes tagjai is gyanúsítottak voltak. Az amnesztia főleg a népszavazás meg-

<sup>780</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 2011. 126. Az igazságügyi miniszter éppen Ján Čarnogurský volt, aki egy másik pártot képviselt a koalícióban, mint a kormányzó, Mikuláš Dzurinda. Eredetileg egyébként mindketten kereszténydemokraták voltak. A távozott belügyminiszter (Ladislav Pittner) pedig az igazságügyi miniszterrel együtt egy pártból érkezett, tehát ebben a helyettesítésben bizonyos mértékig manifesztálódtak a koalíción belüli finom egyensúlyok is.

<sup>781</sup> Az alkotmány eredeti szövege ugyanis nem ismerte ezt az intézményt. Lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 71. és 74.

hiúsításával kapcsolatos ügyekre vonatkozott, valamint Michal Kováč volt köztársasági elnök fiának elrablására. Mindkét ügy nagyon erős politikai töltettel rendelkezett, és hosszú hónapokon át foglalkoztatta a politizáló szlovák közvéleményt.

A Vladimír Mečiar által adott amnesztiát utóda, Mikuláš Dzurinda miniszterelnök lényegében visszavonta.<sup>782</sup> Ezt a lépést az ellenzékbe szorult mečiaristák élesen kifogásolták, és az Alkotmánybírósághoz fordultak annak eldöntése végett, hogy az államfőt helyettesítő Dzurindának joga volt-e ilyen módon megváltoztatni az amnesztiát, amely így elvesztette eredeti célját és értelmét. Az Alkotmánybíróság némi hezitálás után végül megerősítette az ily módon erkölcsileg kétséges amnesztiák érvényességét.<sup>783</sup> Az úgynevezett mečiar amnesztiák kérdése emiatt sokáig a szlovák jog és politika érzékeny pontja maradt. A szlovák közjogi szervek utoljára 2017-ben foglalkoztak ezzel a kérdéssel. Akkor a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa minősített többséggel végleg visszavonta a Vladimír Mečiar által 1998-ban adott két amnesztiát, és ismét lehetővé tette a büntetőeljárás lefolytatását ezekben az ügyekben. Ehhez először módosítani kellett az alkotmány szövegét,<sup>784</sup> utána pedig külön (minősített többségű) határozattal a parlamentnek nyilatkoznia kellett az

<sup>782</sup> Lásd a miniszterelnök 1998. évi 375. számú határozatát, amely 1998. december 8-án született. (Rozhodnutie predsedu vlády č. 375/1998 Z. z.)

<sup>783</sup> Lásd Pl ÚS 30/1999. (1999. június 28.). Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság jelezte, hogy a problémát igazából csak az alkotmányerejű törvénnyel, az amnesztia kérdésének újraszabályozásával lehetne megoldani. A szlovák politikusok már 1999-ban megpróbálták minősített többséggel elfogadandó alkotmánymódosítással felülírni a mečiar amnesztiákat, de az akkor nem sikerült. A kereszténydemokraták 2002-ben ismét megpróbálták egy külön alkotmányerejű törvénnyel áttörni őket, de megint sikertelenül. Aztán még nyolc alkalommal szavaztak a szlovák parlamentben erről a kérdéstről, de soha nem jött létre a szükséges többség.

<sup>784</sup> Erre 2017. március 30-án került sor. Összesen 124 képviselő szavazott igennel. Az alkotmánymódosításról lásd Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a doplná Ústava SR.

ominózus amnesztiák jövőjéről. Amikor az megtörtént, akkor az Alkotmánybíróságnak is meg kellett nyilvánulnia e lépés jog-szerőségéről. Nyolc bíró igennel szavazott, kettő pedig nemmel. Az érvényes döntéshez összesen hét bíró egybehangzó szavazata kellett.<sup>785</sup> Majdnem 20 évvel az ügy kiobbanása után tehát végül elindult az érintettek elleni büntetőeljárás.

Miután viszont 1999-ben még nem lehetett teljesen kizárni azt a lehetőséget, hogy az elnökválasztásokon mégiscsak a korábbi kormánykoalíció és az akkori mečiarista ellenzék jelöltje győz, aki esetleg megint élni szeretne az amnesztiahirdetés jogával a két említett ügyben, valamint annak érdekében, hogy a jövőben ne lehessen ilyen módon visszaélni ezzel az intézménnyel, a demokratikus kormánykoalíció szakemberei úgy döntöttek, hogy az amnesztiát a jövőben nem kizárólag az elnök akaratól teszik függővé. A normaszöveg tehát azt mondja ki jelenleg, hogy a fenti esetekben szükséges a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése, de azt már nem pontosítja, hogy mikor szükséges a miniszterelnök és mikor az illetékes miniszter ellenjegyzése.

### XIII.5. A köztársasági elnök megválasztásáról és a visszahívása ügyében tartandó népszavazás módjáról szóló törvény

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1999. március 18-án elfogadta az 1999. évi 46. számú törvényt, amely az elnökválasztás, valamint az elnök visszahívása ügyében tartandó népszavazás konkrét és részletes szabályait tartalmazta. E törvény meghatározta, ki szavazhat az elnökválasztáson és a népszavazáson, egy vagy két napon történik-e a választás, ki végzi el és ki felügyeli a szavazatszámolást, hogyan történik a jelöltállítás, stb. Ez a jogszabály egészen 2014 júniusáig hatályban volt. Akkor azonban

<sup>785</sup> Lásd Nález ÚS SR, PL ÚS 7/2017-159.

felváltotta egy új és komplex jellegű választási kódex,<sup>786</sup> amely a Szlovákia területén előforduló összes közjogi választásra vonatkozik.<sup>787</sup> A választási kódex alapvetően az addigi szabályokból indul ki, és inkább csak olyan következetlenségeket küszöböl ki, amelyek nem voltak indokoltak. Mivel az elnökválasztáson nemcsak a parlamenti pártok jelöltjei indulhatnak, hanem az állampolgári petíciók által támogatott parlamenten kívüli csoportok jelöltjei vagy független polgári jelöltek is megmérettethetik magukat, garantálni kellett az utóbbiak képviselőinek jelenlétét a szavazatszámoló és az azok tevékenységét felügyelő választási bizottságokban. A választási és szavazatszámoló bizottságok tagjait és póttagjait tehát az összes parlamenti párt, valamint a parlament által elfogadott, legalább 15 000 választópolgár aláírását tartalmazó petíciókat benyújtó bizottságok is delegálhatják.

Az első közvetlen elnökválasztáson, amelyre 1999-ben került sor, összesen tíz jelölt indult, többségük „polgári”, azaz állampolgári petíció által támogatott jelöltként. Néhány jelentősebb jelölt (például maga a győztes Rudolf Schuster vagy Ján Slota, a parlamenti Szlovák Nemzeti Párt elnöke) egyaránt rendelkezett 15 képviselő és 15 000 választópolgár támogatásával. Természetesen a tíz jelölt közül akadtak olyanok is, akiknek minimális esélyük sem volt győzelemre, szereplésük inkább csak színesebbé tette a kampányt. A versengés végül a két legerősebb politikai személyiség – Rudolf Schuster, a népszerű és konszenzuális politikájáról híres kassai polgármester és Vladimír Mečiar, a megosztó exkormányfő – között dőlt el. Mind a két jelölt erős regionális támogatottsággal rendelkezett. Schuster az ország nagyvárosaiban, valamint keleti és déli, Mečiar pedig északi és középső vidékein volt erős. Mindkét választási fordulót magas részvételi arány jellemezte, amely inkább a jobb másodlagos

<sup>786</sup> A 2014. évi 180. számú törvényben van szó a választójog gyakorlásának feltételeiről (180/2014 Z.z. Zákon o podmienkach výkonu volebného práva). 2014-ben a parlament elfogadta a választási kampányról szóló új törvényt is (2014. évi 181. számú törvény).

<sup>787</sup> E törvény alapján lezajlott a 2019. évi államfőválasztás is.

preferenciákkal rendelkező Schusternek kedvezett, aki végül a második fordulóban 433 839 szavazattal előzte meg vetélytársát. 75,45%-os részvétel mellett így Schuster 57,18%-ot ért el Mečiar 42,82%-ával szemben.<sup>788</sup>

Az első közvetlen elnökválasztás óta Szlovákia lakossága háromszor döntött közvetlenül az új köztársasági elnökről. A második szavazás 2004-ben a jobbközép irányultságú kormánykoalíción belüli belső feszültségek miatt az egyik posztmečiarista ellenzéki jelölt győzelmével végződött. Ivan Gašparovič, a mečiarista korszak házelnöke, aki később szakított Vladimír Mečiarral,<sup>789</sup> 2009-ben újból meg tudta nyerni a választásokat. Gašparovič lett tehát az első olyan szlovák köztársasági elnök, aki kétszer egymás után győzni tudott. Hivatalosan független jelöltként indult, de ez csak részben volt igaz, mert mindvégig élvezte a nemzeti, nacionalista pártok támogatását, és végül a Robert Fico által vezetett SMER – Szociáldemokrácia nevű párt is felsorakozott mellette. Gašparovič elnöksége idején mindvégig kiváló volt a Fico-kormányokkal való viszonya (2006–2010, majd 2012–2016), valamint feszült a jobbközép erőkből álló koalíciókkal ápolat kapcsolata (2004–2006 és 2010–2012).

Az értekezésben tárgyalt legutóbbi államfőválasztásra 2014-ben került sor. (A szlovákiai választópolgárok 2019 márciusában Zuzana Čaputová környezetvédelmi jogászt választották az ország első női államfőjévé, de az ő elnöki ciklusa időben már nem tartozik a jelen vizsgálathoz.<sup>790</sup>) A 2014. évi választások sajátossága az volt, hogy az államfői posztért való küz-

<sup>788</sup> A választási eredményekről lásd *Sme* (napilap), 1999. május 31. 1.

<sup>789</sup> Sőt 2004-ben ők ketten kerültek be a második fordulóba, és nagyon élesen szembefordultak egymással.

<sup>790</sup> 2019 márciusában Szlovákia tehát új elnököt választott. A második forduló győztese Zuzana Čaputová asszony lett; 58,4%-kal (1 056 582 szavazat) győzött Maroš Ševčovič EB-alelnökkel szemben, aki 41,6%-ot kapott (752 403 szavazat). Eddig ez volt a legalacsonyabb részvételű államfőválasztás Szlovákiában – csak a jogosultak 41,8%-a vett részt rajta. Az új államfő a parlamenten kívüli Progresszív Szlovákia jelöltje volt. <https://volby.sme.sk/prezidentske-volby/2019/vysledky>.

delembé jelöltként beszállt a regnáló miniszterelnök, Robert Fico is, aki 2012 óta ismét Szlovákia miniszterelnöki posztját töltötte be.<sup>791</sup> Harmadszorra a 2016. évi választások után lett miniszterelnök, de 2018-ban idő előtt lemondani kényszerült.<sup>792</sup> Ficónak a 2014. évi választások első fordulójában még sok kihívója akadt, köztük régi és új pártpolitikusok is,<sup>793</sup> de a második fordulóban végül nem velük, hanem a nagypolitika szempontjából nézve „kívülálló” jelölttel lett kénytelen megbirkózni. Andrej Kiska sikeres vállalkozó volt, és korábban karitatív tevékenységéről lett híres. Politikailag úgy próbálta pozicionálni magát a választási kampány során, mint a politikától elforduló egyszerű emberek jelöltje.<sup>794</sup> A második fordulóban a Ficóval szembeni ellenzéki érzelmű szavazók többsége őt támogatta, mégpedig impozáns arányban. Az első fordulóban még győztes Fico a második fordulóban 59,4%–40,6% arányban veszített Kiskával szemben: Kiskára 1 307 065 választópolgár szavazott, Ficóra pedig csak 893 841.<sup>795</sup> Az ellenzékkal szívélyesebb viszonyt ápoló Kiska elnök és Fico kormányfő között mindvégig feszült volt a viszony. A feszültségek generálásában először Fico volt a kezdeményező, de később Kiska is felvette a kesztyűt. A feszültséget eltérő külpolitikai preferenciáik és politikai mentalitásuk is erősítette. Kiska a saját szavazói

<sup>791</sup> Először 2006 és 2010 között volt miniszterelnök.

<sup>792</sup> Ez a lemondás a Ján Kuciak oknyomozó újságíró és fiatal barátnője, Martina Kušnírová meggyilkolása körüli politikai feszültségekkel függött össze. Vele együtt a belügyminiszter is távozott. Utána Peter Pellegrini volt Szlovákia miniszterelnöke. A SMER 2020-ben elvesztette a választásokat, emiatt komoly válságba került. 2023 őszén viszont sikerült taplra állnia és megnyernie az előrehozott választásokat, Robert Fico 2023 októberében megalakíthatta a negyedik kormányát.

<sup>793</sup> Ilyen volt például a korábbi külügyminiszter, Milan Kňažko vagy az alkotmányjogász képviselő, Radoslav Procházka.

<sup>794</sup> A milliomos Kiska egyébként az elnöki fizetését mindvégig rászoruló családok között osztotta szét.

<sup>795</sup> Lásd <https://volby.sme.sk/prezidentske-volby/2014/vysledky> és <https://www.prezident.sk/andrej-kiska/>

törzstáborán kívül is relatíve népszerű tudott maradni. Politikájának lényeges összetevőit az euroatlanti elköteleződés, az idegengyűlölet elutasítása és az igazságszolgáltatás reformjára irányuló törekvések alkották. 2019-ben viszont – sokak számára meglepő módon – úgy döntött, hogy nem indul újból az államfői posztért.<sup>796</sup> Ennél is meglepőbb csak az volt, hogy gyorsan létrehozott egy új pártot az Emberekért néven, amelynek révén 2020-ban bejelentkezett a miniszterelnöki pozícióra. A pártja azonban éppen hogy bekerült a törvényhozásba, ezzel megghiúsultak további tervei, és visszavonult a politikától. Ez a kérdés azonban már túlmutat a jelen értekezés időbeli határain.

### XIII.6. Az államfő jogállására vonatkozó későbbi alkotmánymódosítások

Az 1999. évi alkotmánynovella jelentős mértékben újraszabályozta a szlovák köztársasági elnök alkotmányos jogállását, de ezzel az aktussal még nem ért véget a „finomítási folyamat”, hiszen ez a novella csak a legsürgősebb változtatások végrehajtására vállalkozott. Az igazi nagy, több fontos területet is érintő alkotmánymódosításra csak 2001-ben került sor. A 2001. évi 90. számú alkotmányerejű törvény ugyan már csak mellékesen és érintőlegesen foglalkozott a két évvel korábban megreformált államfői intézménnyel, mégis eredményezett még néhány fontos változást ezen a területen is.

2001-ben szüntették meg például azt a konstrukciót, mely szerint az államfő köteles aláírni azt a törvényt, amelyet megjegyzésekkel együtt visszaküldött a parlamentnek, az pedig ismételtelen az eredeti formában jóváhagyta azt. A 87. cikk 3. bekezdésében megfogalmazottak értelmében az államfőnek már nincs ilyen kötelezettsége, és a törvényt az aláírása nélkül is ki lehet

<sup>796</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 149–150.

hirdetni.<sup>797</sup> További fontos változás, hogy a köztársasági elnök népszavazás kitézése előtt az Alkotmánybírósághoz fordulhat az-  
 zal a kéréssel, hogy a testület vizsgálja meg az állampolgári petí-  
 ció tárgyának vagy az erre vonatkozó parlamenti határozatnak az  
 alkotmányosságát.

Jelentősen módosultak az amnesztia és az egyéni kegyelem sza-  
 bályai. Itt az első változtatásokra már 1999-ben sor került, amikor  
 a közkegyelem gyakorlása csak a miniszterelnöki vagy miniszteri  
 ellenjegyzés után vált lehetségessé. Ami az egyéni kegyelmet illeti,  
 a szlovák államfő addig három formában gyakorolhatta azt. Egy-  
 részt *abolíció* formájában, amikor az elnök elrendelhetette, hogy a  
 büntetőeljárás ne is kezdődjön el, vagy ha már elkezdődött, el-  
 rendelhetette annak abbahagyását. Másrészt *agraciáció* formájában,  
 amikor az elnök jogosult volt elengedni vagy mérsékelni a bíróság  
 által kiszabott büntetéseket. Harmadrészt pedig *rehabilitációként*,  
 amikor az államfő jogosult lett úgymond elsimítani a bírói ítéle-  
 tekbe foglalt jogkövetkezményeket, joghatásokat.<sup>798</sup>

A korábbi szabályozás főleg az első lehetőség miatt vált kriti-  
 ka tárgyává, valamint azért is, mert túlzottan tág teret biztosított  
 az elnöknek e hatáskörei gyakorlása során, ezáltal az államfő ko-  
 molyan be tudott avatkozni a bírói hatalom kompetenciájába.<sup>799</sup>  
 A 2001-ben elfogadott novella a 102. cikk 1. bekezdésének új  
 szövegével csupán az agraciáció és a rehabilitáció lehetőségét  
 hagyta meg az államfő kezében, továbbá kimondta, hogy abban  
 az esetben, ha az államfői poszt nincs betöltve, semmilyen más  
 alkotmányos szerv nem gyakorolhatja ezt a hatáskört.<sup>800</sup>

<sup>797</sup> A változás hátterében egy konkrét jogvita állt az 1998 és 2002 kö-  
 zötti parlamenti többség és az egyébként ebből a körből származó Rudolf  
 Schuster között, aki az ismételt parlamenti szavazás ellenére is megtagadta  
 az egyik törvény aláírását. Lásd Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 57.

<sup>798</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 229.

<sup>799</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 422–423.

<sup>800</sup> A most hatályos szabályozás szerint tehát az államfő „mérsékli és  
 enyhíti a büntetőbíróságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyé-  
 ni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket”.

A további változások azzal függtek össze, hogy 2001-ben Szlovákiában is megalakulhatott a bírói önkormányzatiságot megvalósító Országos Bírói Tanács, amely jogosulttá vált javaslatokat tenni a bírák kinevezésére. A bírák kinevezése az államfő feladata lett, aki azonban ezt csak az Országos Bírói Tanács javaslatára teheti meg. Ebbe a testületbe teljesen önállóan ő is jogosulttá vált három tag delegálására, valamint szükség esetén a visszahívásukra. A Legfelsőbb Bíróság elnökének és elnökhelyetteseinek a kinevezése szintén az államfő hatásköre lett.

A köztársasági elnök jogállására vonatkozó utolsó novella a közelmúltban egy váratlan közjogi válság idején keletkezett.<sup>801</sup>

<sup>801</sup> 2011. ősszel a szlovák parlamentnek döntést kellett hoznia arról, hogy Szlovákia csatlakozik-e az úgynevezett eurogáthoz, amelynek segítenie kellett a dél-európai államok pénzügyi szanálásában. Ez a kérdés azonban megosztotta a kormánykoalíciót is, amelynek egyik része támogatta, a másik ellenezte ezt a lépést. Végül sajátos öngólt rúgtak, mert a kormánykoalíció egyik része elérte, hogy ebből az egészből bizalmi kérdés legyen. A belülről megosztott, Iveta Radičová miniszterelnök-asszony vezette jobbközép kormány 2011. október 11-én elbukta ezt a szavazást. Itt meg kell jegyezni, hogy a szlovák alkotmány értelmében a működő és legitim kormány kétféle módon fejezheti be tevékenységét – vagy lemondásával, vagy sikertelen bizalmi szavazással. A lemondást a kormány mindig saját kezdeményezésére vagy az újonnan megválasztott parlament alakuló ülése után nyújtja be. Az alkotmányból ilyenkor egyértelműen következik, hogy az államfő az ügyek továbbvitelével bízza meg a lemondott kormányt, egészen az új kormány kinevezéséig. A sikertelen bizalmi szavazás után a kormányt vissza kell hívni – ez szintén elnöki hatáskör. De ebben az esetben az alkotmány kifejezetten nem rendelkezett a régi kormány ideiglenes megbízásáról. Ebbe kapaszkodott bele a szlovák köztársasági elnök, amikor látta, hogy a bizalmi szavazást elbukó jobbközép koalíción belül nincs már akarat a kormányzás további folytatására, de még az úgynevezett hivatalnoki kormány kinevezésére sem. A parlamentben akkor politikai megállapodás született arról, hogy a régi kormány változatlan összetételben intézi tovább a tennivalókat egészen az előrehozott választásokig. Azt, hogy a korábbi kormány korlátozások nélkül vigye tovább ideiglenesen az ügyeket, az akkori ellenzékhez közel álló elnök el akarta kerülni – ezért ragaszkodott a helyzetet megoldó alkotmánymódosításhoz. Erről átfogóan lásd Procházka, Radoslav: cit. op. 95–107.

A 2011. évi 356. számú alkotmányerejű törvény, amely 2011. október 25-én lépett hatályba, gyorsan született,<sup>802</sup> és arra a helyzetre reagált, hogy az addig hatályos alkotmányos szöveg nem rendezte egyértelműen azt, hogyan történjen a kormányzati hatalom gyakorlása egy váratlan, de sikeres bizalmatlansági szavazás után. Ennek ismertetése előtt azonban röviden célszerű összefoglalni a kormányalakítás jelenleg is hatályos szabályait, illetve menetét.

Az új kormány megalakítása több fázisból álló folyamat, amely kiegészül egyfajta informális nulladik fázissal is. Az államfő ugyanis először megbízást ad a kormányalakításra, erről azonban az alkotmány egyértelműen nem nyilatkozik. Itt tehát inkább alkotmányos szokásról van szó. A megbízott személynek e fázis végén meg kell győznie a köztársasági elnököt arról, hogy a parlamentben sikerült megszereznie a bizalmi szavazáshoz szükséges többséget. Ennek nincsenek formai követelményei. Ezek után az államfő – első fázisként – kinevezi a kormányfőt. Az alkotmány itt is nagyon szűkszavú – csupán azt mondja ki, hogy a kormányfőnek szlovák állampolgárnak kell lennie, aki Szlovákiában rendelkezik állandó lakhellyel, betöltötte a 21. életévét, és választásra jogosult. A kormányfő kinevezésére nem vonatkozik konkrét határidő, az alkotmány csak azt mondja ki, hogy az államfőnek azt fölsőleges halogatás nélkül kell megtennie. A második fázisban az államfő kinevezi a kormányfő által javasolt személyeket miniszternek. A jelöltállítás jogával ilyenkor csak a kinevezett kormányfő rendelkezik, de az államfő nem köteles automatikusan figyelembe venni a javaslatait, csupán mérlegelnie kell azokat. Erről a kérdésről korábban már esett szó, sőt egy alkotmánymódosítás is rendezte, ennek ellenére a mai napig nem teljesen világos a helyzet. A most meghatározó alkotmányjogi doktrína inkább azon az állásponton van, hogy

<sup>802</sup> A gyorsaság az egész módosítás súlyához képest valóban páratlan volt. A negyedórás plenáris vitában csak két képviselő vett részt. Erről lásd Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 103–107.

az államfő ilyenkor köteles foglalkozni a javaslattal, de akár el is utasíthatja azt.<sup>803</sup>

A választási cikluson belüli kormányalakítás kérdése ismételt 2018 tavaszán került a figyelem középpontjába, amikor a tüntetések,<sup>804</sup> az államfő és a koalíciós partner nyomására lemondott Robert Fico kormányfő. A legnagyobb kormányzó párt (SMER-SD) javaslatára az államfő akkor Peter Pellegrini minisztert bízta meg kormányalakítással. A legérzékenyebb kérdés a megüresedett belügyminiszteri poszt betöltése volt. Andrej Kiska államfő akkor elutasította ifj. Jozef Ráz kinevezését. Ez szokatlan lépésnek tűnt, legalábbis 1994 óta, amikor megváltozott az alkotmány idevonatkozó rendelkezése. De az is igaz, hogy Pellegrini akkor még nem volt kinevezett miniszterelnök, csupán a kormányalakítással megbízott személy, és a kettő nem ugyanaz. A következő személyi javaslattal az államfő már egyetértett, és kinevezte belügyminiszternek Tomáš Druckert. Amikor Drucker váratlanul lemondott, akkor az államfő hezitálás nélkül kinevezte helyette Jana Saková asszonyt, akit Pellegrini már miniszterelnöki minőségében javasolt neki. Ez a sokat vitatott elnöki magatartás Radoslav Procházka szerint még az államfő számára biztosított alkotmányos kereteken belül maradt. Az államfő aktívan beleszólt a kormányalakításba, de nem stilizálta magát olyan tényleges – kvázi kormányfői – pozícióba, amelynek révén megpróbálta volna a saját elképzeléseinek megfelelő kormányt létrehozni. Az idézett szerző szerint Kiska elnök ezzel pozitívan befolyásolta a szlovák alkotmányjogi hagyományok alakulását.<sup>805</sup>

A szlovák alkotmány értelmében a működő és legitim kormány a parlamenti ciklus vége előtt kétféle módon fejezheti be

<sup>803</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 29. A szerző itt olyan meghatározó szlovák alkotmányjogászok véleményre hivatkozik, mint Milan Čič, Ján Drgonec és Ladislav Orosz.

<sup>804</sup> Ezeket a tüntetéseket Ján Kuciak oknyomozó újságíró és menyasszonya, Martina Kušnírová meggyilkolása váltotta ki. Erre 2018 telén került sor.

<sup>805</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 26–27. és 151–152.

– saját akaratából – tevékenységét: egyrészt önkéntes lemondásával, másrészt az önmaga ellen kért sikertelen bizalmi szavazással. A lemondást a kormány mindig saját kezdeményezésére nyújtja be, vagy az újonnan megválasztott parlament alakuló ülése után. Az alkotmányból ilyenkor egyértelműen következik, hogy az államfő az ügyek továbbvitelével bízza meg a lemondott kormányt, egészen az új kormány kinevezéséig.

A sikertelen bizalmi szavazás után a kormányt vissza kell hívni – ez szintén elnöki hatáskör. De ebben az esetben az alkotmány kifejezetten nem rendelkezett a régi kormány ideiglenes megbízásáról. Ebbe kapaszkodott bele Ivan Gašparovič akkori szlovák köztársasági elnök, amikor látta, hogy a bizalmi szavazást 2011-ben elbukó jobbközép koalíción belül nincs már akarat a kormányzás további folytatására, de még az ügynevezett hivatalnoki kormány kinevezésére sem. A bukás után letargiába esett kormánypárti képviselők különösebben nem ellenezték a végül megszületett megoldást, amely az államfő és a parlamenti bizalom nélküli kormány erőegyensúlyát objektív módon a köztársasági elnök irányába mozdította el.<sup>806</sup>

A gyorsított eljárásban elfogadott alkotmánynovella lehetővé tette, hogy az államfő az ilyen idő előtti bizalmatlansági szavazás során elbukott kormányt megbízza az ügyek továbbvitelével egészen addig, amíg nem kerül sor új, a parlamenti bizalommal is rendelkező kormány kinevezésére. Az ilyen ideiglenesen megbízott kormánynak azonban erősen korlátozottak a lehetőségei – a kormányt megillető bizonyos hatásköröket vagy egyáltalán nem, vagy csak a köztársasági elnök előzetes egyetértésével gyakorolhatja. Igaz, az alkotmánynovella indokolása adós maradt a válasszal arra a kérdésre nézve, hogy miért korlátozza ennyire az ügyvezető kormányt, és miért éppen az államfő az, aki ennyire megköti a kormány kezét.<sup>807</sup>

<sup>806</sup> Uo. 152–155.

<sup>807</sup> A válasz alapvetően politikai jellegű. Az akkori ellenzék legerősebb embere, Robert Fico valószínűleg így akarta bebiztosítani magát az ügyve-

Az alkotmány 115. cikk 3. bekezdése szerint a köztársasági elnök előzetes beleegyezése kell ahhoz, hogy a kormány kinevezze a törvényben meghatározott fontos állami tisztviselőket, valamint az Országos Bírói Tanács előbb említett három tagját. Ugyanez vonatkozik egyéb, a törvény által esetleg szabályozott esetekre. Az ily módon működő kormány továbbá egyáltalán nem dönthet a kormányprogramról és annak teljesítéséről, a Szlovák Köztársaság gazdasági-szociális politikájánakelvi jelentőségű intézkedéseiről, a bel- és külpolitika alapvető jelentőségű kérdéseiről, továbbá nem dönthet az Alkotmánybírósághoz fordulásról olyan ügyben, amelynek célja egy ratifikálandó nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálata. De arról sem hozhat határozatot, hogy a kormány a nemzetközi szerződések megkötését a testület valamely tagjára ruházza át. Az ilyen ügyvezető kormány nem terjeszthet elő semmilyen törvényjavaslatot vagy intézkedési tervet a nyilvános vitára, nem hozhat szabálysértési amnesztiát, és ami a legfontosabb – nem kérheti magával szemben a bizalmatlansági szavazás megismétlését. Mindez azt jelenti, hogy az ily módon átmeneti időre megbízott kormány mandátuma nagyon korlátozott, sok kompetenciát egyáltalán nem gyakorolhat, másokat csak az államfő előzetes beleegyezésével.

Az imént ismertetett alkotmánynovella elfogadása után a kormány számára tulajdonképpen előnyösebb inkább lemondani, mert ilyenkor az államfő ugyan visszahívja a kormányt, de azon nyomban köteles azt megbízni az ügyek továbbvitelével, egészen addig, amíg nem jön létre az új, bizalmi szavazáson is átessett kabinet. Az ilyen kormány gyakorlatilag korlátozások nélkül megtehet mindent, amit azelőtt. Abban az esetben viszont, ha a köztársasági elnök a sikertelen bizalmi szavazás után menesztí a kormányt, akkor az csak korlátozott mandátummal tud tevékenykedni, mégpedig az államfővel való szoros együttműködésben.<sup>808</sup> Ez azt jelenti, hogy könnyen kialakulhat hatalmi

---

zető kormány túl autonóm politikájával szemben. Hiszen mindenki tudta, hogy az akkori elnök, Ivan Gašparovič az ő szövetségese.

<sup>808</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 106.

konfliktus a pillanatnyilag megerősödött elnök és a jelentősen meggyengült kormány között.<sup>809</sup> Az államfő ugyanis ebben a helyzetben gyakorlatilag szoros időbeli korlát nélkül aktívan tud alakítani kormányzati politikát. Sok múlik ilyenkor természetesen az államfő habitusán és a politikai szereplők közötti kapcsolatokon.<sup>810</sup>

Ez a novella komoly kritikák tárgyává vált a szakmai közvélemény körében. Egyes bírálói szerint ennek révén sérülhetnek a parlamentáris kormányforma szabályai.<sup>811</sup> Az alkotmánynovella elfogadásával a parlament döntött arról is, hogy lerövidíti saját négyéves mandátumát – ez az előrehozott választások kiírását tette lehetővé. Pedig az alkotmány szövege erre nem adott egyértelmű felhatalmazást.<sup>812</sup> Igaz, másként csak nehezen lehetett volna megoldani az akkor kialakult politikai és bizalmi válságot.

A 2011. évi novella kapcsán létezik egy olyan markáns vélemény is, amely szerint az egész változtatás igazából fölösleges volt, hiszen az alkotmány korábbi szövege sem tiltotta meg az államfőnek, hogy sikeres (azaz a kormányt megbuktató) bizalmatlansági szavazás esetén megbízza az éppen regnáló kormányt az ügyek továbbvitelével egészen az új választásokig vagy az új, legitim kormány létrehozásáig. Igaz, erről az államfői hatásköréről az alkotmány kifejezetten nem rendelkezett, de nem is tiltotta ilyen lépés megtételét. Továbbá a kritikusok szerint a novella rendszertanilag nem teljesen logikus, és gyakorlati szempontból sem következetes.<sup>813</sup>

Az elnök megnövekedett hatáskörei azért problematikusak, mert ő nem visel politikai felelősséget a kormányzati cselekedetekért, itt azonban komoly lehetőséget kapott azok befolyásolására. Azaz egyfajta kifordított kontraszignálási rendszer alakulhat ki, amikor a politikailag felelősséget nem viselő államfő ellen-

<sup>809</sup> Uo. 71.

<sup>810</sup> Uo. 59.

<sup>811</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 424–425.

<sup>812</sup> Uo. 425.

<sup>813</sup> Giba, Marián: cit. op. 2011. 110.

jegyzésétől függ a felelős kormány politikája.<sup>814</sup> Igaz, itt figyelembe kell venni, hogy ez a helyzet csak limitált ideig tart. A novella azért következetlen a kritikusok szerint, mert nem mond semmit arról a helyzetről, amikor az elnöki poszt valamilyen oknál fogva nincs betöltve, és valakinek helyettesítenie kellene az államfőt. Azaz a kormány élhet azokkal az elnöki jogosítványokkal, amelyek az ő működésére is vonatkoznak?<sup>815</sup>

A most ismertetett alkotmánynovellát úgy is lehet értelmezni, mint a szlovák köztársasági elnök hatásköreinek „lopakodó jellegű” bővülését. A szlovák államfők cseh kollégáiktól eltérően eddig csak mérsékelt érdeklődést mutattak a külpolitikai kérdések iránt, ezért ezt a problémakört nem igazán érintik az elvi jelentőségű alkotmánybíróági határozatok. Jóval aktívabban viszont a belpolitikai relevanciájú kinevezési kérdésekben. Ez különösen szembetűnő volt Ivan Gašparovič második elnöki ciklusa idején.<sup>816</sup> A folyamat a legfőbb ügyész megválasztásának kérdésében csúcsosodott ki, aztán az alkotmánybírák kinevezésével folytatódott Andrej Kiska elnöksége idején.

### XIII.7. A legfőbb ügyész kinevezése körüli viták

A hatályos szlovák alkotmány 150. cikke szerint a legfőbb ügyész személyéről a Nemzeti Tanács és az államfő dönt: „Az ügyészség élén a legfőbb ügyész áll, akit a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának javaslata alapján a Szlovák Köztársaság elnöke nevez ki és hív vissza.” Ebből a megfogalmazásból látszik, hogy az alkotmányozó itt nem írt elő minősített többséget, és nem szabályozta a mandátum hosszát sem. Mindez az ügyészségi törvény feladata maradt.<sup>817</sup>

<sup>814</sup> Uo. 111.

<sup>815</sup> Uo. 111–112.

<sup>816</sup> Az első elnök, Michal Kováč aktivitásairól korábban már volt szó.

<sup>817</sup> Zákon o prokuratúre 153/2001. Z.z. (a 2001. évi 153. számú törvény az ügyészségről).

Eddig ez a kompetencia nem okozott problémát – a parlament mindig megválasztotta a legfőbb ügyészt, akit aztán az államfő szó nélkül elfogadott és kinevezett. A 2010-ben hatalomra került mérsékelt jobbközép kormánykoalíciónak is lehetősége nyílt arra, hogy megválassza a neki megfelelő legfőbb ügyészt. A koalíciós pártokat azonban komoly belső feszültségek jellemezték ebben a kérdésben. A koalíció egyik meghatározó pártja<sup>818</sup> a Robert Fico vezette ellenzékkal együtt ugyanis azt akarta elérni, hogy az addigi legfőbb ügyész, Dobroslav Trnka vigye tovább az ügyeket. A kormánykoalíció másik része viszont inkább egy új, a pozsonyi politikai és gazdasági körökkel kevésbé szoros kapcsolatokat ápoló személyt akart látni ezen a fontos poszton. Hosszas keresgélés után végül a koalíció megállapodott Jozef Čentész, az addigi legfőbb ügyész helyettesének személyében, akit aztán a parlament többszöri nekifutásra meg is választott. Ivan Gašparovič azonban nem volt hajlandó kinevezni Jozef Čentészt.

Ez komoly szakítást jelentett ez addigi szlovák közjogi gyakorlattal, de az államfő arra hivatkozott, hogy az alkotmány szövege nem egyértelmű ebben a tekintetben. Azaz nem ad egyenes választ arra a kérdésre, hogy az államfőt ilyenkor köti-e a parlament akarata, és ő csupán formális szerepet játszik az egész kinevezési eljárásban, vagy valóban joga van megvizsgálni a jelöltek személyes alkalmasságát.<sup>819</sup>

Az államfőhöz inkább az utóbbi értelmezés állt közel. Eleinte azonban nem erre hivatkozott, hanem a legfőbb ügyész megválasztásának körülményeire. Azok valóban meglehetősen zavarosak voltak. Amikor ugyanis kiderült, hogy a kormánykoalíciós képviselők egy részének átszavazása miatt nincs meg a szükséges többség a titkos voksolás során, a koalíciós pártok frakcióvezetői a szavazólapok kölcsönös fénymásolásával próbálták növelni az egyes frakciók fegyelmét. Miután ez vitatható megoldás volt, a következő lépésként megváltoztatták a legfőbb ügyész megvá-

<sup>818</sup> A Szlovák Demokratikus és Keresztény Unióról (SDKU) volt szó.

<sup>819</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 428.

lasztásának módját, és már nem titkosan, hanem nyíltan szavaztak a jelöltekről.

Ilyen nyílt szavazás győztese lett 2011. június 17-én Jozef Čentész ügyész és büntetőjogász. Neki személy szerint semmi köze nem volt a választási szabályok megváltoztatásához, de az államfő megmakacsolta magát, és nem volt hajlandó őt kinevezni. Gašparovič eleinte arra hivatkozott, hogy megvárja a szlovák Alkotmánybíróság döntését a választási szabályok megváltoztatásának alkotmányosságáról, de akkor sem akarta kinevezni a parlament által megválasztott jelöltet, miután az Alkotmánybíróság már döntött, és a választás módját alkotmányosnak találta.<sup>820</sup>

Az államfő ezek után a megválasztott jelölt személyi és szakmai kvalitásait kérdőjelezte meg. Erre a képviselők egy csoportja (összesen 60 képviselő) újból az Alkotmánybírósághoz fordult azzal a kéréssel, hogy az értelmezze az államfő idevonatkozó jogosítványait. A kassai taláros testület 2012. október 24-én plénumban ülésezve meghozta az azóta sokat vitatott Pl. ÚS 4/2012-77 számú határozatát,<sup>821</sup> amely komoly belső testületi viták után született meg. A határozat lényege az, hogy az államfőnek ilyenkor mégiscsak van mérlegelési lehetősége. Azaz a köztársasági elnök köteles foglalkozni a parlament által szabályszerűen megválasztott legfőbb ügyész jelölt kinevezésével, és a megfelelő határidőn belül nyilatkoznia kell, hogy kinevezi-e őt vagy sem. A kinevezést csak akkor tagadhatja meg, ha a jelölt nem felel meg a törvény által előírt feltételeknek, vagy akkor, ha olyan lényeges körülmény jut tudomására, amely a jelölt személyére vonatkozik, és megkérdőjelezi annak hivatalviselési alkalmasságát. Az államfő mindenképpen köteles megindokolni a döntését, és magyarázata nem lehet önkényes.<sup>822</sup>

Ez a határozat lehetőséget adott a szlovák államfőnek arra, hogy ne nevezze ki a parlament által már megválasztott legfőbb

<sup>820</sup> Erről lásd az Alkotmánybíróság következő döntését. Pl. ÚS 95/2011, [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).

<sup>821</sup> A határozat teljes szlovák nyelvű szövegét lásd [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).

<sup>822</sup> Pl. ÚS 4/2012-77.

ügyész jelöltet, bár az is igaz, hogy az elnök adós maradt a magyarázattal. Ezt több szlovák alkotmányjogász<sup>823</sup> és a parlamenti pártok egy része is kifogásolta. Az államfő ugyanis nem tudott hivatkozni a törvényi feltételeknek való meg nem felelésre, hiszen azoknak a jelölt maradéktalanul eleget tett.<sup>824</sup>

Az ügynek komoly politikai és erkölcsi következményei voltak és vannak a mai napig. A pártok egy része emiatt megkérdőjelezte Gašparovič államfő alkalmasságát hivatalának betöltésére. Konkrét jogi lépéseket viszont csak egy laza szövetség, az Egyszerű Emberek és Független Személyiségek (OLANO) nevet viselő csoportosulás tett. Az OLANO képviselői megpróbáltak a parlamentben elérni egy olyan alkotmánymódosítást, amely arra az esetre, ha az államfő nem hajlandó kinevezni a parlament által megválasztott tisztségviselőt, azt irányozta volna elő, hogy az ily módon megválasztott személy 60 napos türelmi időszak után automatikusan elfoglalhatná hivatalát. Ezt a javaslatot azonban 2013. február elején a parlamenti többség leszavazta.<sup>825</sup>

Ez az alkotmánybírószági határozat többé-kevésbé illeszkedik a korábbi határozatok sorába. Addig az alkotmánybírák majdnem mindig az extenzív értelmezés mellett döntöttek, ezzel is növelve az államfő önálló közjogi mozgásterét.<sup>826</sup> A parlament végül meghátrált, és némi hezitálás után Jaroslav Čizmárt választotta meg legfőbb ügyésznek, akit az elnök elfogadott és kinevezett.

<sup>823</sup> Például a testület volt elnöke, Ján Mazák, valamint a korábbi cseh-szlovák szövetségi alkotmánybíró, Peter Kresák. Lásd <http://www.sme.sk/c/6659012/pravni-odbornici-nie-su-jednotni-vacsina-je-za-centesom.html#ixzz2KaKb5oLC>.

<sup>824</sup> A feltételek: szlovák állampolgárság, negyvenéves korhatár és ötéves igazságszolgáltatási gyakorlat. Čentěš évek óta a legfőbb ügyész helyetteseként működött.

<sup>825</sup> Prezident nedostane lehotu na vymenovanie generálneho prokurátora. *SME*, 2013. február 5. (17:22).

<sup>826</sup> Michelko, Roman: Kauza Čentěš ako ústavnoprávny precedens. *SLOVO*, 2013. január 21.

### XIII.8. Az államfő és az alkotmánybírák kinevezése

Eleinte látszólag úgy tűnt, hogy végiggondolt és doktrinális döntésről volt szó. A szlovák Alkotmánybíróság azonban nem maradt következetes, és a következő érzékeny kinevezési ügyben, az alkotmánybírák államfő általi kinevezésében eltérő logikájú határozatot hozott. Annak ismertetése előtt azonban fel kell vázolni az egész konstrukció eddigi alakulását. A szlovák alkotmány a korábbi csehszlovák megoldás logikáját alkalmazta, tehát a köztársasági elnök volt az, aki a Nemzeti Tanács által a számára javasolt 20 fő közül kinevezhette a kassai székhelyű Alkotmánybíróság tíz tagját. Eredetileg hét évre szólt a mandátumuk, és újraválaszthatók voltak. Ez a szabály csak később módosult. Jelenleg 13 főből áll a testület, a bírák mandátuma 12 évre szól, és már nem lehet őket újraválasztani. Azt az elvet azonban, mely szerint minden üres alkotmánybírói posztra két jelöltet kell választania a parlamentnek, a későbbi módosítás is megtartotta.

A Čentés-ügyben hozott alkotmánybíróági határozatig a szlovák államfők eszerint jártak el, és az eléjük terjesztett kétszeres számú jelölt közül mindig kinevezték az új alkotmánybírákat. 2014 tavaszán a Nemzeti Tanács új jelölteket választott az akkor megüresedett három helyre. Andrej Kiska államfő azonban 2014 júliusában a hat javasolt jelölt közül csupán az egyiket találta alkalmasnak az alkotmánybírói posztra. A többi jelölnél úgy érezte, hogy szakmai okokból nem alkalmasak alkotmánybírónak, mert nem megfelelő a publikációs tevékenységük, szakmai profiljuk, nyelvi készségeik stb. A sikertelen (azaz a parlament által megválasztott, de az elnök által ki nem nevezett) jelöltek az Alkotmánybírósághoz fordultak, ahol azt kifogásolták, hogy az államfő döntése révén sérült a választott köztisztviség viseléséhez való joguk. Az Alkotmánybíróság 2015 márciusában döntött először az ügyben,<sup>827</sup> és megállapította, hogy a köztársasági elnök megsértette az alkotmányt, akit emiatt arra hívott fel, hogy

<sup>827</sup> Lásd Nález III. ÚS 571/2014-266 (2015. március 17.).

a parlament által megválasztott jelöltek közül nevezze ki a többi alkotmánybíró is. A köztársasági elnök azonban ennek megint nem tett eleget, új jelölteket kért a törvényhozástól, amely viszont nem volt hajlandó új személyeket választani, hanem ragaszkodott a megszavazott jelöltekhez.

Az Alkotmánybíróság emiatt 2017 elején még egyszer döntött az ügyben,<sup>828</sup> és újabb tanácsi határozatban ismételten megállapította az államfő alkotmányellenes magatartását. A testület azt mondta ki, hogy az államfőnek ilyenkor egyetlen hatásköre van, nevezetesen a parlament által elé terjesztett kétszeres számú jelölt közül választani. Az államfő nem vizsgálhat egyéb szempontokat (például az alkotmányjogban való jártasságot, a publikációs vagy oktatói tevékenységet, esetleg a nyelvi erudíciót stb.). Erre a kinevezésre azért is szükség van, mert az általában négy tanácsban eljáró Alkotmánybíróságnak nagyon hiányzik az egyik tanács, és ez akadályozza a testület rendes működését. Érdekes, hogy az ügyben eljáró I. számú tanács arra hívta fel az elnököt, hogy azokat a jelölteket is vegye figyelembe a kinevezéskor, akik időközben nem fordultak panasszal a testülethez. A határozat indokolása azt is kimondta, hogy a jelöltek kiválasztása során nem kell törekedni csak az alkotmányjogban jártas személyek kijelölésére, hiszen jobb, ha különböző jogi területekről érkeznek a bírák.

Az egyébként éles hangvételű és az elnökkel szemben nagyon kritikus határozat sehol sem vont párhuzamot a legfőbb ügyész kinevezésével, illetve ki nem nevezésével kapcsolatos ügy és az alkotmánybírák kinevezése között. Pedig a legfőbb ügyész kinevezéséről szóló határozat éppen az ellenkező logikát követte, hiszen abban az Alkotmánybíróság egyértelműen felhatalmazta az államfőt arra, hogy egyéb, közelebbiről meg nem határozott és az alkotmányban *expressis verbis* nem említett szempontokat is érvényesítsen a kinevezéskor. Kiska elnök is úgy gondolhatta, hogy a korábbi határozat analógia útján felhatalmazza őt arra, hogy

<sup>828</sup> Lásd Nález I. ÚS 575/2016.

aktivista módon lépjen fel, és bátrabban éljen kinevezési jogosságjaival.<sup>829</sup> Az alkotmánybírák többsége azonban megértőbb volt a korábbi elnök Ivan Gašparovič, illetve a mögötte álló Fico-kormány érveivel, mint az új elnök elképzeléseivel. A második alkotmánybíróvási határozat kihirdetése után az államfő végül meghátrált, és kinevezte az új alkotmánybírókat azok közül, akiket a Nemzeti Tanács eredetileg is javasolt neki. 2017 végén egyébként már hét jelölt állt rendelkezésére, mert közben még egy poszt üresedett meg, amelyre a Nemzeti Tanács újabb két jelöltet választott meg. Az államfő emiatt a hét rendelkezésre álló jelölt közül három főt nevezett ki alkotmánybírónak.<sup>830</sup>

Az elmúlt évek vitás határozatai és a szlovák közjogi szervek közötti konfliktusok komolyan reflektorfénybe állították ezt a kérdést. Az akkori szlovák kormánykoalíció ezért 2018 nyarán meg akarta változtatni az alkotmánybírák kiválasztásának módját, ehhez azonban az ellenzék egy részének a beleegyezése is szükségessé vált. Az új törvénytervezetet az igazságügyi minisztérium dolgozta ki, de utolsó percig bizonytalan volt a szavazás végkimenetele. A törvényjavaslat vitájában ugyanis a kormánykoalíció egy része<sup>831</sup> megpróbálta kiiktatni az államfőt az alkotmánybírák megválasztási és kinevezési folyamatából. Ez nem sikerült, de a többi fontos változás sem ment át.

A végül megszavazott 2018. évi 314. számú alkotmánybíróvási törvény tehát megőrizte a szlovák államfő eddigi jogállását az egész folyamatban. Szemben a többi fontos közjogi szervvel, neki nincs saját jelöltállítási joga.<sup>832</sup> A jelöltekre a nemzeti taná-

<sup>829</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 67.

<sup>830</sup> Prezident SR sa rozhodol ukončiť tri roky trvajúci spor s Národnou radou SR, ktorá kandidátov navrhla. [www.teraz.sk](http://www.teraz.sk), 2017. december 12.

<sup>831</sup> Mindenekelőtt Fico volt kormányfő és szövetségesei.

<sup>832</sup> Az új szabályokra vonatkozó terveket a szlovák igazságügyi minisztérium dolgozta ki, amelyet 2018 nyarától Gál Gábor, a Most–Híd magyar–szlovák vegyes párt politikusa irányított. Az új rendszer bevezetéséhez egyaránt módosítani kellett volna az alkotmányt és az alkotmánybíróvási törvényt. A minisztériumi tervezet 40 évről 45-re szeretne volna felemelni a minimális korhatárt, és fakultatív módon elő akarta írni legalább egy

csi képviselők, a kormány, az Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Bírói Tanács elnöke vagy a testület legalább öt tagja, a legfőbb ügyész, az ombudsman, a jogász szakmai szervezetek (például a kamarák) és a jog területén működő tudományos intézmények, egyetemek tehetnek javaslatot. Az elnöknek tehát most is a parlament által jelölt két személy közül kell választania. Az Alkotmánybíróság elnökének és elnökhelyettesének a kinevezése viszont továbbra is önálló kompetenciája.<sup>833</sup> Itt megemlíthető, hogy 2019-ben a hosszadalmas eljárás után sor került összesen kilenc új alkotmánybíró kinevezésére. Ezzel a testület tulajdonképpen teljesen megújult.

### XIII.9. Az államfő és a külpolitika

A nemzetközi kapcsolatok és a külpolitika területén a szlovák államfő jogállása hasonlít a cseh köztársasági elnök helyzetére – ez ismételten a korábbi csehszlovák közjogi hagyományok következménye. A hatályos szlovák alkotmány 102. cikk 1. bekezdése az a) pontban a következőképpen teremti meg az államfő külpolitikai vonatkozású tevékenységének a jogalapját: „[...] képviseli a Szlovák Köztársaságot a külkapcsolatokban, megkötí és ratifikálja a nemzetközi szerződéseket; a nemzetközi szerződések megkötését átruházhatja a Szlovák Köztársaság kormányára, va-

---

idegen nyelv ismeretét. A tervezet szerint a jelöltek parlamenti megválasztásához nem a jelenlévők többségére, hanem az összes képviselő abszolút többségére lett volna szükség. Az ellenzéki pártok inkább háromötödös minősített többséget preferáltak. További újdonság az lett volna, hogy 70 éves korában minden alkotmánybírónak megszűnne a mandátuma. Jelenleg ugyanis az államfőn múlik, hogy a 65 éves korhatár elérése után visszahívja-e az alkotmánybírókat. A javaslatot viszont csak a testület elnöke teheti meg. Lásd Štefúnová, Ivana: Zmenia sa pravidlá pre ústavných sudcov? *Pravda*, 21. 08. 2018. [www.spravy.pravda.sk/domace/clanok/481219-zmenia-sa-pravidla-ustavnych-sudcov](http://www.spravy.pravda.sk/domace/clanok/481219-zmenia-sa-pravidla-ustavnych-sudcov).

<sup>833</sup> Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o mene a doplnení niektorých zákonov.

lamint a kormány beleegyezésével a kormány tagjaira.” Továbbá az államfői feladat- és hatáskörök felsorolása között az is szerepel, hogy a köztársasági elnök „fogadja, kinevezi és visszahívja a külképviseletek vezetőit”.<sup>834</sup> Az államfő uniós vonatkozású jogköreiről viszont semmit nem mond a szlovák alkotmány. A külképviseletek vezetőinek fogadására, kinevezésére és visszahívására vonatkozó hatáskört az alkotmány a miniszterelnök vagy az általa felhatalmazott miniszter ellenjegyzéséhez kötötte.

A szlovák államfő nemzetközi és külpolitikai mozgásterét nem lehet csupán formálisnak és protokollárisnak tekinteni. Ez egyaránt vonatkozik a nemzetközi szerződések kérdésére, de még inkább a nagykövetek kinevezésére és visszahívására. A gyakorlatban a nagyköveteket kiválasztó és felkészítő külügyminisztériumnak mindig célszerű előzetesen konzultálnia az államfővel a konkrét neveket illetően, mert az előző évtizedekben többször előfordult, hogy az elnök megmakacsolta magát, és az elé terjesztett személyt végül nem nevezte ki.

Igaz, az államfő önállóan senkit nem tud kinevezni nagykövetnek, mert kontraszignált hatásköréről van szó, de tud feltételeket szabni, ezáltal különböző alkukkal és cserékkel elérheti azt, hogy a számára fontos emberek kinevezést kapjanak. Természetesen képes véglegesen megakasztani konkrét jelöltek kinevezését is. Michal Kováč elnök például 1996-ban megtagadta az egyik akkori fontos kormánypárti politikusnak az ENSZ melletti nagykövetté való kinevezését. Oľga Keltošová asszonyt, akit korábban miniszter volt Vladimír Mečiar kormányában, rosszul érintette ez a döntés, amelynek alkotmányosságát vitatva a kormány végül az Alkotmánybírósághoz fordult. A bírói testület az államfőnek adott igazat ebben a kérdésben, és ez mai napig meghatározza a szlovákiai nagykövetek kinevezési gyakorlatát.<sup>835</sup> Eddig minden szlovák államfő aktív volt a nagykövetek kiválasztása

<sup>834</sup> Lásd A Szlovák Köztársaság Alkotmánya. In: Trócsányi László – Badó Attila cit. op. 2005. 1022.

<sup>835</sup> Uznesenie č. 13/1996 Zbierky náleзов a uznesení Ústavného súdu (I. ÚS 51/96).

és megbízatása terén. Ez nemcsak a külpolitikailag mindig aktív Schuster elnökre, hanem a nála e területen jóval visszafogottabb Gašparovič elnökre is igaz volt.<sup>836</sup>

A Cseh Köztársasághoz hasonlóan Szlovákiában is időről időre felbukkan az a kérdés, hogy a köztársasági elnöknek milyen mértékben kellene egyeztetnie külföldi fellépéseit a kormánnyal. Ez a kérdés főleg Andrej Kiska elnöki mandátumának idején került hangsúlyosabban előtérbe, mert a közelmúltban az ukrán válság és az Oroszországhoz való viszonyulás tekintetében többször eltérően nyilatkozott Robert Fico és Andrej Kiska. A kormánynak azonban nincs semmilyen jogi eszköze megakadályozni az államfőt abban, hogyan prezentálja saját külpolitikai nézeteit külföldön. Legitimációja és alkotmányos jogkörei révén ezek a nézetek nem számítanak csupán a saját nézeteinek. A megoldás itt nyilván csak az elnök és a kormány jobb belső kommunikációja lehet. A korábbi elnökök esetében ez a kérdés kevésbé merült fel, mert Michal Kováčot leginkább a belső konfliktusok foglalták le, Ivan Gašparovič pedig kifejezetten passzív volt a nemzetközi kapcsolatokban. A jó nyelvérzéssel megáldott Rudolf Schuster elnök aktívan tevékenykedett a külpolitikában, de miután a Dzurinda-kormányhoz hasonlóan ő is Szlovákia európai és atlanti integrációját akarta elősegíteni, különösebb feszültségek nem keletkeztek ezen a területen.<sup>837</sup>

A szlovák államfők eddig tiszteletben tartották azt a szokásjogot, hogy a Szlovák Köztársaságot a különböző nemzetközi fórumokon a kormány képviseli. Ez különösen igaz az EU csúcstalálkozóira, amelyeken egyrészt a formálisan nem létező szlovákiai szokásjognak, másrészt a parlamentáris kormányformának megfelelően a kormányfő képviseli a szlovák államot.<sup>838</sup> Mindez annak ellenére van így, hogy az alkotmány rendelkezései alapján a szlovák államfő jóval aktívabb is lehetne nemzetközi és uniós té-

<sup>836</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 170–171.

<sup>837</sup> Uo. 131–132.

<sup>838</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 68. és Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 40–41.

ren. A szlovák elnököktől egyáltalán nem idegen a mozgásterük fokozatos tágítása, de eddig erre nem elsősorban a külpolitika, hanem inkább a belpolitika és főleg az alkotmánybíráskodás, valamint az igazságszolgáltatás területén törekedtek.<sup>839</sup>

A szlovák államfőnek a nemzetközi szerződések megtárgyalása, megkötése és ratifikálása terén a nagyköveti kinevezéseknél is nagyobb mozgástere van, mert ezeket a jogosítványokat az alkotmányozó nem kötötte további ellenjegyzéshez. A nemzetközi szerződések megtárgyalására és megkötésére vonatkozó jogkörét viszont a szlovák köztársasági elnökök általános jelleggel a kormányra ruházzák át. Először Michal Kováč tette ezt 1993. évi 205. számú elnöki határozatával, amely azonban egyes kérdéseket (főleg bizonyos szerződéstípusokat) nyitva hagyott. Legutóbb és máig hatályos módon ezt a kérdést Rudolf Schuster elnök szabályozta 2001. évi 250. számú határozatában, amely a kormányra az elnök hatáskörébe tartozó, parlamenti jóváhagyást igénylő nemzetközi szerződések előkészítését és megtárgyalását ruházta rá, de a jóváhagyásukat már nem.<sup>840</sup> A kormány és az egyes tárcák hatáskörébe tartozó szerződések esetében a kormányt, illetve a minisztériumokat a szerződések jóváhagyásával is felruházták, noha erre nem létezik egyértelmű alkotmányos felhatalmazás.<sup>841</sup>

<sup>839</sup> Uo. 68–70.

<sup>840</sup> Uo. 68., valamint Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 128–129. Bár Schuster elnök határozata csak az úgynevezett nem elsőbbségi szerződésekre vonatkozik, de facto módon a többi szerződéstípust is a meghatalmazása alapján a kormány képviselői írják alá. Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 41.

<sup>841</sup> A helyzet tehát megint hasonlít a Cseh Köztársaságéra. Erről lásd Ondřejek, Pavel: Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikačních smluv. *Jurisprudence*, 2009. 1. sz. 49.

## A köztársasági elnöki intézmény szimbolikus elemei

A jelenleg hatályos cseh és szlovák alkotmány normaszövege nem tulajdonít semmilyen kiegészítő szimbolikus jelentéstartalmat a köztársasági elnöki intézménynek azon túl, hogy a köztársasági elnököt államfőként deklarálja.<sup>842</sup> Ennek ellenére a cseh és a szlovák köztársasági elnöki intézménynek nagyon erős a szimbolikus töltete. Mindkét államban a mai napig lehet látni egyes középületek irodahelyiségeiben az aktuális köztársasági elnök fényképét, noha erről soha nem rendelkezett semmilyen jogi norma, még akkor sem, amikor ez általános gyakorlat volt.

### XIV.1. Az államfő önálló jelképei

A csehszlovák, majd a cseh és a szlovák államfői intézmény esetében nem a közintézmények falain elhelyezett elnöki fénykép az egyetlen olyan elem, amely még a Monarchia korában gyökerezik. A legelső helyen talán az önálló államfői jelképeket célszerű megemlíteni. Az 1920. évi csehszlovák polgári demokratikus alkotmány szűkszavú volt a szimbólumokkal foglalkozó 5. cikkében. Egyrészt deklarálta, hogy Prága az ország fővárosa, másrészt kimondta, hogy a köztársaság színeinek a fehér, a vörös és a kék színt kell tekinteni. E paragrafus 3. bekezdésében az alkotmányozó az

<sup>842</sup> Erre a hatályos cseh alkotmány 54. cikkében, valamint a szlovák alkotmány 101. cikk 1. bekezdésében kerül sor.

állami címer és a zászlók (így, többes számban) meghatározását külön törvényre bízta. Emiatt az 1920. évi 252. számú törvény rendelkezett az állami zászlóról, a címerről és az állami pecsétről. Ezt a jogszabályt utóbb kiegészítette az 1936. évi 269. számú törvény a zászlók, címerek és más jelképek használatáról. Itt még nem volt szó kifejezetten az államfői zászlóról, amelyet inkább csak a hagyomány szabályozott. 1920-tól kezdve a csehszlovák államfő zászlaján szerepelt a nagy csehszlovák állami címer. Azt 1945 után már nem használták, de az államfői zászlón megmaradt egészen 1960-ig, annak ellenére, hogy az 1945-ben a Szovjetunióhoz került Kárpátalja (Podkarpatská Rus) címerét is tartalmazta.<sup>843</sup> Az államfői zászlón feltüntették a Husz János cseh reformátornak tulajdonított „Győz az igazság” („Pravda vítězí”) jelmondatot is.

Az 1939 és 1945 közötti Cseh–Morva Protektorátus idején is ott maradt ez az elem, bár akkor más címet használtak, amely egyébként majdnem azonos volt a most hatályos cseh állami nagy címerrel. Abban már nem szerepelt sem Szlovákia, sem Kárpátalja címere. A második világháború alatti önálló Szlovákiában az 1939. évi alkotmány a köztársaság színei, továbbá az állami címer, zászló, lobogó és pecsét mellett ugyan nem nevesítette külön az államfői zászlót, de a hagyomány megőrizte ezt az intézményt is.<sup>844</sup> Sőt, a csehszlovák tradíció hatása nyomán Szlovákiában egy külön törvény született erről a kérdésről.<sup>845</sup> A szlovák államfő saját zászlót kapott, amelynek a jelmondatát maga Jozef Tiso elnök határozta meg: „Önmagunkhoz hűen együtt előre.” („Verní sebe – svorne napred!”<sup>846</sup>)

<sup>843</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání.* Leges, Praha, 2018. 320.

<sup>844</sup> Egyébként a részleteket akkor is egy külön törvény szabályozta, amelyet paradox módon korábban fogadtak el, mint magát az alkotmányt. Az 1939. évi 148. számú törvény ugyanis júniusban született, az alkotmány viszont csak júliusban. Az állami jelképek használatáról pedig az 1940. évi 118. számú kormányrendelet rendelkezett.

<sup>845</sup> Zákon č. 263/1939 Sl. z.

<sup>846</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49.

Az új elnöki zászló kialakítására 1960-ban került sor, amikor megszületett a szocialista alkotmány, és a kor kihívásainak megfelelően megváltoztatta a csehszlovák állami szimbolikát.<sup>847</sup> Az új szocialista címer érthető módon megjelent az államfői zászlón is (amelyet az alkotmány egyébként nem nevesített külön), a jelmondat viszont maradt a régi. A következő változásra 1990-ben, a kommunizmus bukása után került sor. Az állam neve akkor Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaságra változott. Ezzel összefüggésben megszületett az 1990. évi 102. számú alkotmányerejű törvény a szövetségi állam jelképeiről. Ezek között az alkotmányos szinten a harmadik helyen (az állami címer és zászló után, valamint az állami pecsét és himnusz előtt) sorolta fel az elnöki zászlót. A törvény előterjesztője Havel köztársasági elnök volt.<sup>848</sup> A IV. cikk jelentősen módosította az elnöki zászló küllemét. A csehszlovák trikolór színeivel szegélyezett fehér zászló közepén megjelent a kétszer hasított szövetségi címer, amelyben kétszer szerepelt a cseh oroszlános címer és kétszer a visszaállított szlovák háromhalmos, kettős keresztes címer. A már megszokott jelmondatot pedig latin nyelvre fordították le: „Veritas Vincit,”<sup>849</sup> ugyanis a „Győz az igazság” fordulat nem szó szerint ugyanúgy hangzik a cseh és a szlovák nyelvben.

A csehszlovák föderáció megszűnése után mindkét utódállam megtartotta az államfői zászló intézményét. A Cseh Köztársaságban az alkotmány szövege is megemlíttette ezt az állami jelképet, amelyet a nagy és kis állami címer, az állami színek, az

<sup>847</sup> Az ezüst színű cseh oroszlán felől eltűnt például a korona, a helyét a csillag foglalta el, továbbá a szokásos címeralapot felváltotta a huszita nagypajzs, valamint megváltozott Szlovákia címere, amelyből eltűnt a kettős kereszt, helyette bekerült a Kriváň-hegy kontúrja és a partizánlángok. A cseh és szlovák szimbolikáról lásd részletesebben Halász Iván – Schweitzer Gábor: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010. Egyébként lásd Ústavní zákon č. 163/1960 o státním znaku a státní vlajce.

<sup>848</sup> Ústavní zákon č. 102/1990. Sb. ze dne 20. dubna 1990 o státních symbolech České a Slovenské Federativní Republiky. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 155–157.

<sup>849</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 321.

állami lobogó után és az állami pecsét és himnusz előtt helyezt el. A konkrét meghatározásukat és a használati szabályokat pedig külön törvényre bízta.<sup>850</sup> A cseh elnöki zászló – szemben az állami zászlóval – négyszög alapú. A széleit a nemzeti trikolór színei szegélyezik. A közepén a már említett kétszer hasított nagy állami címer látható, amely magában foglalja a történelmi Csehország, Morvaország és Szilézia címerét. A cseh oroszlán némileg felülreprezentált a címerben, mert amíg a morva és a sziléziai sas csak egyszer szerepel benne, addig az ezüstszínű oroszlán kétszer. A címer alatt vörös színű szalagon szerepel „Az igazság győzni fog” jelmondat. A szalagot a szláv szimbólumnak számító arany színű hársfaágak tartják.<sup>851</sup> Miután az államfő hivatali és magán mivolta csak nehezen választható szét, az államfői zászlót nem csak a hivatalos rendezvényeken használják. Amennyiben a köztársasági elnök a vidéki rezidenciában tartózkodik, akkor ott is felhúzzák.

Az 1992. évi szlovák alkotmány állami felségjelként nevesíti az állami címert, zászlót, pecsétet és a nemzeti himnuszt, amelyeket aztán rögtön körül is ír, csak a használati szabályokat bízta külön törvényre a jogalkotó. Az államfői zászlóról szintén önálló törvény rendelkezik. Az 1993. évi 51. számú törvény az államfő állandó és ideiglenes tartózkodási helyének megjelölésére, valamint az egyéb funkciók ellátásához megalkotta a négyszög alakú szlovák elnöki zászlót, amelynek széleit a szlovák nemzeti trikolór színei szegélyezik. A vörös alapú zászló közepén kék színű, hármass halmon álló ezüst kettős kereszt látható. A zászló nem tartalmaz elnöki jelmondatot.

<sup>850</sup> Zákon č. 3/1993 Sb. o státních symbolech ČR. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 118–120.

<sup>851</sup> A hársfaágak fontos szerepet játszottak a cseh és szlovák mitológiában, hasonlóan a germán tölgyfához. Ezt a szerepkört megerősítette Ján Kollár (1793–1852) klasszicista, preromantikus szlovák költő költészete is. Kollár egyébként az irodalmi pánszlávizmus egyik legfőbb képviselőjének tekinthető. Szlovák származású volt, de a csehszlovák nemzetegységben gondolkodott.

A cseh és a szlovák államfők – a csehszlovák tradíció alapján – rendelkeznek még egy sajátos szimbolikus elemmel. Az első Csehszlovák Köztársaság idején kialakult ugyanis az a szokás, hogy az államfő ünnepi alkalmakkor mindig a külön elnöki bevonulási dallam (fanfár) kíséretében vonul be. Ez Masaryk elnök óta a *Libuše* című operából átvett dallam. Ezt az operát, amely a nemzeti opera szerepét tölti be a cseh országrészekben, a 19. században Bedřich Smetana komponálta. A csehszlovák föderáció megszűnése után ezt a dallamot – a hagyomány nyomán – megtartotta a cseh köztársasági elnök.<sup>852</sup> Az 1993-ban megválasztott első szlovák köztársasági elnök hivatalba lépése óta a szlovák államfők a *Svätopluk* című opera<sup>853</sup> számára szerzett királyi fanfárt használják bevonulásukkor.

#### XIV.2. Az államfők és a koronázási jelképek

A mai napig fennmaradt cseh királyi korona IV. Károly német-római császár és cseh király uralkodása idejéből való. IV. Károly 1347-ben a csehországi születésű prágai érsekeket jogosította fel a cseh királyok megkoronázására,<sup>854</sup> és még ugyanabban az évben egy számára készítettett koronával meg is koronáztatta magát.<sup>855</sup> Ezt követően a koronát Szent Vencelnek ajánlotta fel, aki a Cseh

<sup>852</sup> Uo. 339.

<sup>853</sup> Az 1950-es években született és először 1960-ban előadott nemzeti zenemű szerzője Eugen Suchoň volt.

<sup>854</sup> A Luxemburgi dinasztiát megelőző királyok koronázásáról lásd Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: *České korunovační klenoty*. I. Eminent, Praha, 2006. 16–41.

<sup>855</sup> Nem egészen világos, hogy itt teljesen új koronáról volt-e szó, amely francia minták alapján készült, vagy valamilyen formában bedolgozásra került a Přemysl-ház korábbi koronája. Erről lásd Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: cit. op. 2006. 51–58. Tény azonban, hogy aztán a sokáig érvényes koronázási rendet valóban Károly határozta meg.

Királyság patrónusa volt.<sup>856</sup> A koronát és tartozékait először a prágai várban őrizték, majd a közeli Karlštejn várában helyezték el. A harmincéves háború idején a koronázási ékszerek Bécsbe kerültek, a koronázások azonban továbbra is Prágában történtek. A 17. és 18. században csak II. József nem koronáztatta meg magát cseh királynak. A halála után viszont testvére, II. Lipót a cseh rendek kérésére beleegyezett a koronázásba, és abba is, hogy a cseh koronázási ékszereket állandó jelleggel Prágában őrizzék. Az átszállításra 791-ben került sor, egyszersmind II. Lipót létrehozta a kétfős koronaőri hivatalt is, a cseh rendek kérésére. Az egyik koronaőr a főúri rendet, a másik pedig a lovagokat képviselte. Mindketten a tartományi prezídium előtt tették le az esküt és kapták meg az őrzőhelyhez tartozó kulcsokat. Miután a koronázási ékszereket egy helyen tárolták a Szent Vencel-féle levéltárral, amelyhez öt kulcs biztosította a bejutást, végül hét kulcs kellett ahhoz, hogy az örök bejussanak ebbe a kiemelt jelentőségű helyiségbe a prágai vár területén fekvő Szent Vitus-katedrálisban. Akkor alakult ki az a mai napig élő hagyomány, hogy Szent Vencel koronájához és a többi koronázási jelképhez hét kulcs vezet, amelyek mindegyike más-más személy birtokában van.<sup>857</sup>

1864-ben a cseh tartományi bizottság azt javasolta a cseh országgyűlésnek, hogy a hét kulcsot a következő személyek kapják:

<sup>856</sup> Szent Vencel cseh fejedelem (921–935) a Přemysl-házból származott. Szeptember 28-án van a napja, amely jelenleg cseh állami ünnep. Az uralkodócsaládon belüli belviszályok miatt hunyt el. Egyébként már nagyanyja, Szent Ludmilla (kb. 859–920) is keresztény volt, aki szintén a családi belviszályok áldozata lett. Lásd Puskely Mária: *A keresztény Európa szellemi gyökerei. Az öreg földrészt hagiográfiája*. Kairosz, Budapest, é. n. 414–415. Szent Vencelt a koronakészítő IV. Károly cseh király és német-római császár deklarálta a Cseh Királyság örökös uralkodójának. Az összes későbbi uralkodó és államfő e tradíció tükrében emiatt csupán az ő földi helytartója, helyettese. <https://www.pastorace.cz/clanky/karel-iv-stanovil-ze-svaty-vaclav-je-vecny-panovník>.

<sup>857</sup> Erről lásd uo. 85–94., valamint Kostílková, Marie: *Osudy českých korunovačních klenotů*. 6. [www.korunovacni-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu](http://www.korunovacni-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu).

a császár által kinevezett két személy (a helytartó és a főúri rend egyik képviselője), a cseh országgyűlés által választott két személy (a testület elnöke és a lovagi rend egyik képviselője), továbbá két egyházi képviselő (a prágai érsek és a Szent Vitus-katedrális valamelyik kanonoka), valamint a prágai polgármester.<sup>858</sup>

A királyi korona és koronázási tartozékai a Csehszlovák Köztársaság kikiáltása után sem veszítették el teljesen a jelentőségüket. 1919 tavaszán az akkori koronaőrök felkeresték a koronázási ékszerek őrzési helyét, hogy megállapítsák, egyáltalán ott van-e a korona, és milyen az állapota. Ugyanakkor a két világháború között a kormány nem szabályozta a koronaőrzést. Az ékszerek mindvégig Prágában maradtak, kivéve egy rövid időszakot 1938-ban, amikor néhány napra Zsolnára kerültek.<sup>859</sup> 1940-ben a birodalmi protektori posztot betöltő Konstantin von Neurath levélben értesítette a cseh–morva protektorátusi elnököt, hogy az új államjogi körülmények következtében újra kellene szabályozni a kulcstartók intézményét. Javaslatára szerint az első kulcsot a prágai érseknél kellett hagyni, a második, harmadik és negyedik kulcsot magának követelte, a többi három kulcs szétszétosztását pedig Háchára bízták. 1941-ben emiatt a cseh kulcstartóknak be kellett szolgálatniuk a kulcsokat, amelyekről a német megszállók másolatot készítettek. A protektorátus német és cseh vezetői 1941. november 13-án közösen megtekintették a koronázási ékszereket. A később merénylet áldozatául esett Reinhard Heydrich új megbízott birodalmi protektor akkor a hét kulcsból négyet megtartott, hármat pedig átadott Hácha államelnöknek.<sup>860</sup>

A háború végén a német megszállók nem vitték el a koronát és tartozékait, azokat a visszatérő csehszlovák kormány épségben találta. 1945 őszén a régi tradíciókhoz igazodva úgy döntöttek, hogy a hét kulcsot a következő közjogi és egyházi méltóságok, szervek fogják megkapni: a Nemzetgyűlés, a köztársasági elnök,

<sup>858</sup> Uo. 6.

<sup>859</sup> Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: cit. op. 2006. 98–99.

<sup>860</sup> Kostílková, Marie: cit. op. 7.

a kormány, a cseh tartományi nemzeti bizottság,<sup>861</sup> a prágai érsek, a Szent Vitus-katedrális mellett működő metropolitai káptalan, valamint Prága főváros. Ezt a felosztást 1945. október 8-án kormányhatározatba foglalták. 1949-ben, tehát már a kommunista hatalomátvétel után sor került egy apró változtatásra – a megszüntetett csehországi tartományi nemzeti bizottság helyett a belügyminiszter lett a negyedik kulcs őrzője.<sup>862</sup> Jellemző egyébként, hogy e kulcs korábbi őrzője csak Csehszlováchiához kötődött. Morvaország, Szilézia és Szlovákia ebben a szimbolikus őrzésben nem kapott semmilyen szerepet, hiszen itt kifejezetten cseh tradícióról volt szó.

További fontos mérföldkövet jelentett az 1962-es esztendő, amikor a kulturális műemlékekről szóló 1958. évi 22. számú törvény 3. cikkelye alapján a csehszlovák kormány az 1962. évi 251. számú kormányhatározattal a kettes számú nemzeti kulturális emlékek nyilvánította a koronázási ékszereket. A határozat értelmében az ékszerek a köztársasági elnöki hivatal gondozásába kerültek, amelynek garantálnia kellett az őrzésüket és a műemlékvédelmi gondozást.

Az államszocializmus idején utoljára 1970-ben szabályozták a kulcstartók intézményét, összefüggésben Csehszlovákia föderális átalakulásával. A cseh köztársasági kormány 1970. évi 49. számú határozata értelmében a hét kulcs a következők kezébe került: a csehszlovák szövetségi elnök, a Cseh Nemzeti Tanács (azaz a tagköztársasági parlament) elnöke, a cseh kormányfő, a Szövetségi Gyűlés elnöke, a csehszlovák szövetségi kormány elnöke, a prágai főpolgármester, valamint a prágai érsek. A kulcsokat tehát a szövetségi és cseh tagállami szintű legfőbb közjogi méltóságok kapták meg, a szlovák tagállami szervek semmilyen szerephez nem jutottak ebben a megoldásban. A cseh királyi korona a cseh államiság relikviája volt, nem pedig Csehszlovákiáé.<sup>863</sup>

<sup>861</sup> A nemzeti bizottságok akkor az államszocializmus korabeli magyar tanácsok feladatait látták el.

<sup>862</sup> Kostílková, Marie: cit. op. 7.

<sup>863</sup> Uo. 8.

Legutóbb a cseh kormány 1993-ban foglalkozott a kulcsok elosztásával, és ez időszerű is volt, mert 1992 végén megszűnt a csehszlovák föderáció. Az 1993. január 13-án elfogadott 19. számú kormányhatározat értelmében a kulcsok a következő állami és egyházi tisztviselők kezébe kerültek: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a prágai érsek, a Képviselőház elnöke, a Szenátus elnöke, a Szent Vitus-katedrális metropolitai káptalanja, valamint a prágai főpolgármester. A határozat azt is kimondta, hogy abban az esetben, ha valamelyik fent felsorolt tisztség éppen betöltetlen lenne, akkor az érintett személyt helyettesítő tisztviselő lenne a kulcs őrzője.<sup>864</sup>

Egyébként a csehszlovák, majd a cseh és a szlovák államfők még egy fontos állami jelkép őrei voltak – az állami pecsété. Erről az 1960. évi 163. számú törvény határozott. Azt megelőzően az állami jelképekről szóló 1920. évi 252. számú törvény értelmében a csehszlovák miniszterelnök őrizte ezt a fontos jelképet. Jelenleg a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában a jelképekről és a jelképhasználatról szóló most hatályos törvények rendelkeznek erről a kérdésről.

### XIV.3. A köztársasági elnök székhelye

Az államfő székhelyét rendszerint nem szokás szabályozni közvetlenül az alkotmányokban. Kivételt képez az 1920. évi csehszlovák alkotmány, amely a 63. cikk 1. bekezdésében deklarálta, hogy „az elnök fő székhelye Prága”. Hasonló volt a helyzet az 1948-ban elfogadott alkotmány esetében is. Az 1939. évi szlovák alkotmány, az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmány, továbbá a jelenleg hatályos cseh és szlovák alkotmány már nem tartalmaz ilyen kitételt, legalábbis nem az államfőre vonatkozó részekben.

<sup>864</sup> Vlāda Āeskē republiky. Usnesenī vlādy Āeskē republiky Ā. 19. ze dne 13. ledna 1993.

Jelenleg a cseh és a szlovák államfő székhelyéről a köztársasági elnökök hivataláról szóló törvények rendelkeznek. A most is hatályos 1993. évi 114. számú törvény a cseh köztársasági elnök hivatalának helyszíneként nem a fővárost nevesíti elnöki székhelyként, hanem konkrétan a prágai várat, valamint a vidéken, Lányban található kastélyt. A szlovák köztársasági elnök hivataláról szóló 1993. évi 16. számú törvény Pozsonyt említi meg mint elnöki székhelyt. Ez a különbség nagy valószínűséggel azzal függ össze, hogy az 1993 legelején függetlenné váló Szlovákiában még nem lehetett pontosan tudni, hol lesz az államfő végleges székhelye. Sőt még az ideiglenes elhelyezése is bizonytalan volt. A Cseh Köztársaságban viszont már lehetett mire építeni, és senki sem kételkedett abban, hogy a közeljövőben megválasztandó első cseh köztársasági elnök (Václav Havel) ott folytatja, ahol 1992-ben befejezte – azaz a prágai várban fog dolgozni és lakni, Lányba pedig pihenni jár majd.

A csehszlovák, majd cseh köztársasági elnökök fő székhelye, a prágai vár korábban a cseh királyok lakhelye volt. Először az elnök fizetéséről rendelkező 1918. évi 93. számú törvény mondta ki, hogy a csehszlovák köztársasági elnök lakása a prágai várban van. 1920. április 15-én, tehát már az alkotmány elfogadása után megszületett 1920. évi 320. számú törvény felhatalmazta a kormányt, hogy oldja meg a köztársasági elnök másodlagos, azaz vidéki rezidenciáinak a kérdését.<sup>865</sup>

A két világháború közötti időszakban a csehszlovák államfő két vidéki rezidenciával rendelkezett. Mindkettő a Habsburgok tulajdonában állt korábban. A földrajzi elhelyezésük szimbolikus volt – az egyik kastély a morvaországi Židlochovicében, a másik pedig a szlovákiai Topolčianky (Kistapolcsány) településen állt. Tomáš G. Masaryk elnök többnyire az utóbbiban töltötte nyári szabadságát. A prágai vártól és a lányi kastélytól eltérően a két utóbbi rezidenciát nem az elnöki hivatal irányította. Amikor Masaryk elnök 1935-ben idős korára és betegségeire hivatkozva

<sup>865</sup> Ústavní listina Československé republiky. In: Gronskey, Ján: cit. op. I. 2005. 90. 59. láb.

idő előtt lemondott, akkor az 1935. évi 232. számú törvény értelmében élete végéig megtarthatta a lányi kastélyt, és továbbra is járt neki az államfői fizetés. E törvény célja az első államfő előtti tisztelgés volt. Masaryk azonban nem sokáig tudta élvezni ezeket az előnyöket, mert már 1937-ben meghalt.

Sok tekintetben hasonló volt a helyzet Edvard Benešsel is, aki a második világháború után vidéki rezidenciaként nem elsősorban Lányt látogatta, hanem a morvaországi Náměšť nad Oslavou településen található kastélyt. Amikor 1948 nyarán lemondott, az akkori kommunista kormány Klement Gottwald vezetésével úgy döntött, hogy élete végéig ő is használhatja a Lányban lévő kastélyt. Beneš szintén nem sokáig tudta élvezni ezt a lehetőséget, már a nyár folyamán meghalt.<sup>866</sup> A halála után meg is szűnt a vidéki rezidenciák tradíciója, amelyet csak 1990-ben elevenítettek fel, Havel elnök idején.<sup>867</sup>

Szlovákiában bonyolultabb az államfő székhelyének kérdése. Jozef Tiso a 18. században a Grassalkovich Antal gróf által felépített pozsonyi palotát használta elnöki hivataként és rezidenciaként. Az államszocializmus idején viszont ez a palota a szlovák úttörőmozgalom tulajdonába került.<sup>868</sup> Az 1993-ben ismét függetlenné vált Szlovákia első elnöke, Michal Kováč csak 1996-ban tudott ide beköltözni. Regnálása első éveiben nemzeti tanácsi „albérletben” lakott a pozsonyi várban. A Nemzeti Tanács azonban nem akart végleg lemondani a várbeli ingatlanról az államfő javára. A pozsonyi vár sokáig nem játszott különösebb szerepet a csehszlovák és szlovák közjogi szimbolikában. Az épület, amely hosszú évszázadokon keresztül a Pozsony vármegyei ispánok székhelyeként szolgált, Mária Terézia idején komoly re-

<sup>866</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 318. és 343.

<sup>867</sup> Itt meg lehet említeni, hogy az 1993 utáni három cseh köztársasági elnök közül legalább ketten (Václav Havel és Miloš Zeman) viszonylag sok időt töltöttek a magántulajdonukban lévő vidéki nyaralóikban. Havelnek a Hradeček településen álló víkendházába Kofi Annan ENSZ-főtitkár is ellátogatott.

<sup>868</sup> [www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac](http://www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac).

konstrukción ment keresztül. A helytartótanácsot Bécsbe költöztető II. József alatt csökkenni kezdett a jelentősége, és a hadsereg kezelésébe került. 1811-ben leégett, és ebben a romos állapotban maradt egészen az 1950-es évekig. 1956 és 1968 között ismét komoly renováláson esett át, amelynek célja a 18. századi állapotok visszaállítása volt. Utána a Szlovák Nemzeti Múzeum céljait szolgálta, de a Szlovák Nemzeti Tanács is elkezdte használni egyes részeit reprezentációs célokra. 1968. október 30-án Csehszlovákia vezető közjogi méltóságai például itt írták alá a csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvényt.<sup>869</sup> 1990 és 1992 között itt működött a szövetségi köztársasági elnök szlovákiai irodája, és itt volt a szövetségi parlament elnökének (először Alexander Dubček, majd Michal Kováč) pozsonyi irodája is.<sup>870</sup>

Michal Kováč, az első köztársasági elnök megválasztására 1993 februárjában a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának épületében került sor, amely akkor még a régi pozsonyi vármegyeházán működött. Az elnököt 1993. március 2-án iktatták be a Reduta épületében a pozsonyi belvárosban. Az új elnök utána átment a pozsonyi várba, ahol díszörség fogadta, majd a kormány képviselője átadta számára a várkulcsokat. Ez volt az első hivatali épülete, de nemsokára átköltözött a pozsonyi belvárosi prímási palotába, majd onnan a már említett, ekkorra rendbe hozott Grassalkovich-palotába.<sup>871</sup> 2004-től a szlovák államfő is rendelkezik hivatalos vidéki rezidenciával. A Magas-Tátrában található Hohenlohe vadászkastélyról van szó, amelyet 2004-től kezel a köztársasági elnöki hivatal.<sup>872</sup>

<sup>869</sup> <http://www.bratislava-hrad.sk/historia>.

<sup>870</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 81.

<sup>871</sup> Uo. 89.

<sup>872</sup> A fából épült kastélyt 1883 és 1885 között Christian Kraft zu Hohenlohe-Öhringen porosz herceg építtette, aki a Tátrában több mint 10 000 hektáros birtokkal rendelkezett. A kastély 1935-ben adásvétel útján a csehszlovák állam tulajdonába került. Az 1970-es években a kommunista párt céljait szolgálta, 1993-ban pedig a szlovák Nemzeti Tanács és a Tátrai Nemzeti Park kezelésébe került. Jelenleg nemzeti kulturális műemlék stá-

A szlovák köztársasági elnökök nem laknak a késő barokk jellegű Grassalkovich-palotában, az csak hivatali épület. Az államfő elszállásolására Pozsonyban egy külön villa szolgál, azonban nem mindegyik elnök vette igénybe ezt az épületet, és jelenleg sem használják.<sup>873</sup> A két kelet-szlovákiai származású és lakhelyű elnök (Rudolf Schuster és Andrej Kiska) a hétvégéken és a szabadnapokon kassai, valamint poprádi magánházában tartózkodott.

#### XIV.4. Az államfők beiktatása, leköszönése és búcsúztatása

Az elnöki beiktatás szorosan összefügg az államfői fogadalom letételével. Már az 1920. évi Alkotmánylevél 58. cikk 1. bekezdése kimondta, hogy az államfő mandátumát attól a naptól kell számítani, amikor letette az elnöki fogadalmat. Annak pontos szövegét az Alkotmánylevél nem tartalmazta, de 65. cikkében jelezte, hogy a fogadalmat a Nemzetgyűlés előtt kell letenni, valamint az új elnöknek a becsületére és lelkiismeretére hivatkozva kell kijelentenie, hogy tiszteletben fogja tartani a köztársaság és a nép közjavát, valamint be fogja tartani az alkotmányos és más jellegű törvényeket.

Az 1939. évi szlovák alkotmány is abból indult ki, hogy az államfő mandátuma az eskütétel napján kezdődik. Amíg az első Csehszlovák Köztársaság vezetői következetesen a szekuláris állam eszméjéből indultak ki, és a világnézetileg semlegesebb fogadalmat preferálták az esküvel szemben, addig a kereszténymozgás irányultságú Szlovák Államban az elnök esküt tett le, amelyben szerepelt az Istenre történő hivatkozás. Az akkori szlovák alkotmány pontosan meg is határozta az eskü szövegét: „Esküszöm a Mindenható és Mindentudó Istenre, hogy a Szlovák Köztársaság elnökeként az alkotmány és a törvények hűséges őre

---

tussal rendelkezik, és 2015 óta a lakosság is megtekintheti. [www.prezident.sk/page/tatranska-javorina](http://www.prezident.sk/page/tatranska-javorina).

<sup>873</sup> [www.prezident.sk/page/rezidencia](http://www.prezident.sk/page/rezidencia).

leszek, továbbá mindig szem előtt fogom tartani a nép erkölcsi és anyagi felemelkedését, és úgy fogom vezetni az államot, hogy abban a keresztény szeretet és igazságosság szelleme érvényesüljön. Isten engem úgy segéljen.” Az eskü eredeti szövege ennél kevésbé volt „alkotmányorientált,” de az alkotmány-előkészítő munkálatok során a szlovák Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága átstilizálta azt, és pontosabban igazította a korábbi csehszlovák közjogi hagyományokhoz.<sup>874</sup> Az esküt az Országgyűlés előtt kellett letenni.

Az 1948. évi népi demokratikus alkotmány, követve a korábbi csehszlovák hagyományokat, ismét a fogadalom Nemzetgyűlés előtt történő letételétől számította az elnöki mandátum kezdetét. Az akkori alkotmányozó a 75. cikkben pontosan meg is fogalmazta a fogadalom szövegét: „A becsületemre és a lelkiismeretemre fogadom, hogy a kötelességeimet a népi demokratikus berendezkedés szellemiségében, a nép érdekében és az akarata szerint fogom teljesíteni, követve a köztársaság közjavát és betartva az alkotmányos és egyéb törvényeket.” Az egész konstrukció bekerült az 1960. évi szocialista alkotmányba is, csak némileg megváltoztak a konkrét megfogalmazások. A most már öt éves elnöki ciklus a fogadalom letételével vette kezdetét, és részben módosult a 64. cikkbe foglalt fogadalom szövege is: „A becsületemre és a lelkiismeretemre fogadom, hogy hűséges leszek a Csehszlovák Szocialista Köztársasághoz és a szocializmus ügyéhez. A kötelességeimet a nép érdekében, annak akaratát követve fogom teljesíteni, tiszteletben fogom tartani a köztársaság közjavát és be fogom tartani a szocialista állam alkotmányát és más törvényeit.” A kérdés szabályozása 1968-ban ismét napirendre került összefüggésben a föderális átalakulással, de sem az alapstruktúra, sem a fogadalom szövege lényegében nem módosult.

Más volt a helyzet 1989 végén, amikor a tömegtüntetések hatása alatt meghátrált az addig mindent uraló kommunista párt, és beleegyezett abba, hogy Václav Havel ellenzéki politikus le-

<sup>874</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 44.

gyen az új köztársasági elnök. Mindez az 1960. évi alkotmány és az 1968. évi föderációs törvény alapján történt. Mindenki számára nyilvánvaló volt viszont, hogy Havel nem fogja letenni a szocializmus iránt elkötelezett esküt. Ezért egy nappal Havel megválasztása előtt az akkori kommunista többségű Szövetségi Gyűlés módosította a fogadalom szövegét, így az új elnöknek már nem kellett hűséget fogadnia a szocializmus ügyének.<sup>875</sup>

Az önálló cseh állam 1993. évi alkotmánya szintén a fogadalom napjától számítja az elnöki mandátumot. Korábban a fogadalom a Képviselőház elnökének a kezébe történt, de a 2012. évi alkotmánymódosítástól kezdve már a Szenátus elnöke látja el ezt a feladatot. A fogadalmat a megválasztott elnöknek a Parlament két kamarájának együttes ülésén kell letennie. A szövege meglehetősen szikár: „Fogadom, hogy hűséges leszek a Cseh Köztársasághoz. Fogadom, hogy be fogom tartani alkotmányát és törvényeit. A becsületemre fogadom, hogy a hivataltamat az egész nép érdekében fogom ellátni, a legjobb tudásom és lelkiismeretem szerint.” A hivatalban lévő államfő a Szenátus elnöke előtt mondhat le tisztségéről.

A legnagyobb alkotmányjogi vitát ez a kérdés az önálló Szlovákiában váltotta ki. Az 1992. szeptember 1-jén elfogadott alkotmány eredeti szövege ugyan kimondta, hogy a megválasztott államfőnek a Nemzeti Tanács előtt le kell tennie a fogadalmat, sőt pontosan meg is fogalmazta annak szövegét, azonban nem mondott semmit a fogadalomtétel és a hivatalba lépés kapcsolataról. A kérdéssel foglalkozó 104. cikk 2. bekezdése csak annyit tartalmazott, hogy a fogadalom elutasítása vagy fenntartásokkal való letétele az államfő megválasztásának érvénytelenségét vonja maga után.<sup>876</sup> 1997-ben emiatt az egymással éles konfliktusban álló köztársasági elnök és miniszterelnök között komoly vita alakult ki a regnáló államfő mandátumának lejártáról. A kormány álláspontja szerint Michal Kováč öt éves ciklusa a megválasztás

<sup>875</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 70.

<sup>876</sup> A szlovák alkotmány eredeti szövegét lásd Fogaš, Ľubomír – Cibulka, Ľubor: *Ústava Slovenskej republiky pre školy*. SPN, Bratislava, 1993. 57.

napján kezdődött, ezért az öt év elteltével hamarabb véget is kell érnie. Az államfő véleménye szerint csak a fogadalomtételrel együtt járó beiktatás napjától kell számítani a mandátumát, amely így bő két héttel később következett be, mint amire számított a kormány. A vitát végül a szlovák Alkotmánybíróság döntötte el, amely igazat adott ebben a kérdésben az államfőnek. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság külön kiemelte a fogadalom alkotmányjogi jelentőségét, mert az egyebek mellett korlátot szab az államfői jogkörök gyakorlásának.<sup>877</sup>

1999-ben a Nemzeti Tanács részben e vita hatására módosította az alkotmánynak az államfőre vonatkozó rendelkezéseit, és kifejezetten deklarálta, hogy a megválasztott elnök hivatali ideje a fogadalom napján kezdődik, amelyet az új elnöknek azon a napon délben kell letennie, amikor véget ér az előző államfő mandátuma. Amennyiben az előző elnök hivatali ideje valami oknál fogva a megszokott és előírt idő előtt fejeződne be, akkor a fogadalmat rögtön az elnökválasztási eredmények kihirdetése utáni napon kell letenni.<sup>878</sup> A módosítás megváltoztatta a fogadalomtétel körülményeit is. Eredetileg az új államfőnek a Nemzeti Tanács ülése előtt a házelnök kezébe kellett letennie a fogadalmat. Az új szabályozás szerint továbbra is a parlament előtt kellett elmondani az elnöki fogadalmat, de nem a házelnök, hanem az Alkotmánybíróság elnökének a kezébe. A szövege pedig a következő: „Becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy hű leszek a Szlovák Köztársasághoz. Ügyelni fogok a szlovák nemzet, továbbá a Szlovák Köztársaságban élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok jólétére. Kötelességeimet az állampolgárok érdekében fogom teljesíteni, az Alkotmányt és más törvényeket pedig betartom és védelmezem.”<sup>879</sup>

<sup>877</sup> Uznesenie č. 27/1997 Zbierky náleзов a uznesení Ústavného súdu SR (II. ÚS 65/97, 344/1997 Z. z.) [https://www.concourt.sk/Zbierka/1997/27\\_97s.htm](https://www.concourt.sk/Zbierka/1997/27_97s.htm).

<sup>878</sup> Ezt a módosítást tartalmazza az 1999. évi 9. számú alkotmányerejű törvény.

<sup>879</sup> A Szlovák Köztársaság alkotmányának 104. cikke.

A csehszlovák időkben rendszerint ugyanazon a napon került sor az államfő megválasztására és a fogadalom letételére. Csak 1918 novemberében vált külön e két időpont, mert nemzetgyűlési megválasztása idején Masaryk elnök még nem tartózkodott az országban. 1927-ben viszont a választás és a fogadalomtétel egy napra esett, és mindkettőre a Nemzetgyűlés épületében került sor. A későbbiekben a prágai vár Ulászló Termében bonyolították le az államfő megválasztását és fogadalomtételét. Ezt a szokást átvette az önálló Cseh Köztársaság is, azzal a különbséggel, hogy a választás már a Spanyol Teremben történik, míg a fogadalom letétele továbbra is az Ulászló Teremben. Nagyobb különbség viszont az, hogy 1993 után a két esemény nem ugyanazon a napon zajlik.<sup>880</sup>

Szlovákiában 1993-ban új beiktatási tradíció alakult ki. Itt is érvényes az előbb említett változás, mely szerint az államfő megválasztása és a fogadalommal járó beiktatása időben és térben elkülönül. Az 1993. évi választás még a törvényhozás épületében történt 1993. február 15-én. Michal Kováč beiktatására viszont két héttel később, március 2-án került sor a pozsonyi Redutában, amely egyébként a Szlovák Filharmónia épületeként szolgál. Az új elnök itt tette le a fogadalmat, utána elhangzott a himnusz, miközben a pozsonyi várban 21 ágyúlövés dördült el.<sup>881</sup> Azóta is így történik a szlovák köztársasági elnökök beiktatása.

A beiktatása napján a pozsonyi Szent Márton-dómban mindig sor kerül az ünnepi *Te Deum* istentiszteletre is, amelyet ugyan a római katolikus templomban tartanak meg, de ökumenikus jellegű. Szlovákiai viszonylatban ez rendszerint római katolikus és evangélikus közreműködést jelent.<sup>882</sup> Egyébként az első „beik-

<sup>880</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 77.

<sup>881</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 88–89.

<sup>882</sup> Zuzana Čaputová jelenlegi elnökszöveg 2019. június 15-i beiktatásakor is sor került *Te Deumra*. Az istentiszteleten a Szlovákiában működő és regisztrált összes (tehát 18) egyház és elismert vallási csoport képviselői részt vettek. A szertartást Stanislav Zvolenský római katolikus érsek celebrálta, de az oltárnál a többi fontos keresztény felekezet képviselői is ott

tatási” *Te Deum* istentiszteletre 1939-ben került sor Pozsonyban, amikor a szlovák Országgyűlés elnöknek választotta Jozef Tiso bánói plébánost és néppárti politikust. A két világháború közötti Csehszlovákiában még nem volt szokás az elnöki beiktatási ünnepségbe beépíteni ezt a szertartást. Ez főleg az államalapító elnökök beállítottságával és a csehszlovák állameszmének a katolicizmushoz való felemás viszonyulásával függött össze. Masaryk elnök például katolikus családban született, de felnőtt korában hivatalosan is kilépett az egyház kötelékéből, és egész életében a protestantizmus állt közelebb hozzá. Beneš elnök egyetlen vallást sem gyakorolt. Az első csehszlovák elnök, akinek a beiktatása napján *Te Deum* istentiszteletet tartottak, a vallásos katolikus Emil Hácha volt. Paradox módon Klement Gottwald a második csehszlovák államfő, akinek a beiktatásakor a protokollszakértők *Te Deum* istentiszteletet szerveztek a prágai Szent Vituskatedrálisban.<sup>883</sup> Az első kommunista érzelmű elnököt, akit az első munkáselnöknek is tartottak, ebben valószínűleg pragmatikus okok vezérelték. Gottwald 1948-ban ugyanis maximálisan igyekezett demonstrálni az állami és intézményi kontinuitást.<sup>884</sup>

áltak – köztük a többnyire magyarokat tömörítő református, valamint a ruszinokat és ukránokat összefogó görögkatolikus és görögkeleti (ortodox) egyház vezetői is. Hosszabb beszédet viszont csak hárman mondtak: a már említett Zvolenský érsek, az Egyházak Ökümenikus Tanácsa nevében Ivan Ilko vezető evangélikus püspök, valamint a Szlovákiai Zsidó Hitközségek Központi Szövetségének alelnöke, Igor Rintel. Az utóbbi azonban az istentisztelet alatt nem az oltárnál állt, hanem ahhoz közel ült.

<sup>883</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 70.

<sup>884</sup> Az 1948. évi elnöki beiktatáskor szervezett *Te Deum* ezenkívül összefüggött azzal a politikai eseménysorozattal, amely megelőzte az 1948. évi júniusi nemzetgyűlési választásokat. Előzőleg ugyanis a kommunisták megpróbálták az egyházakat beintegrálni a Nemzeti Frontba. Ennek egyrészt hatalompolitikai okai voltak (az egyházi befolyás semlegesítése a választási folyamatban), másrészt az állami vezetés nem akarta szétválasztani az államot és az egyházat, mert semmilyen autonóm szervezetet nem kívánt meghagyni a rendszerben. A legnagyobb figyelmet a római katolikus egyházra fordították, amelyet legfőbb ideológiai konkurensüknek tartottak. Az egyházi vezetés viszont nem rajongott ezért az ötletért, és hosszú

A későbbi kommunista államfőknek erre már nem volt szükségük. A következő *Te Deum* istentiszteletre ezért Václav Havel 1989. december 29-i beiktatásakor került sor az előbb említett Szent Vitus-katedrálisban. Václav Klaus viszont egy másik hagyományt indított útjára 2008-ban. Az elnöki fogadalom után ugyanis elment a Szent Vencel-kápolnába, ahol fejet hajtott a legfőbb cseh szent földi maradványai előtt, aztán rövid istentisztelet és imák következtek. Ezt ismételte meg Zeman 2013. március 8-án. A kápolnában akkor jelen volt az olmtüzi érsek és metropolita, az istentiszteleten pedig részt vett az Ökumenikus Tanács elnöke is.<sup>885</sup>

A köztársasági elnöki megbízatás többféle módon szűnhet meg. A legtipikusabb megszűnési mód az, hogy lejár az államfő ötéves mandátuma. Az sem kizárt, hogy az államfő maga mond le, egyéb módon mozdítják el, illetve lemondatták. A cseh elnök a Szenátus elnöke előtt mondhat le,<sup>886</sup> mégpedig bármikor, és nem is köteles indokolni döntését. A cseh alkotmány semmit nem mond a lemondás formai követelményeiről, az tehát lehet írásbeli és szóbeli is. Az utóbbi esetben nyilvánvalóan célszerű

---

tárgyalássorozat vette kezdetét. A kommunisták semlegesítési politikája többé-kevésbé sikeres volt, és a választási eredmények úgy alakultak, ahogyan kívánták. A kommunista győzelmet hozó választások után mindkét fél újra akarta kezdeni a tárgyalásokat, igaz, a jelentősen módosult hatalmi körülmények között. A katolikus egyházi vezetés pozíciója meggyengült. Egyfajta közeledési gesztusként azért felajánlották, hogy az érsek vezette katolikus egyházi delegáció is részt tud venni a törvényhozás által megválasztott államfő beiktatásán, és nyitott az audienciára. Ennek eredményeként a kommunisták által később meghurcolt Rudolf Beran prágai érsek ünnepélyes *Te Deumot* szolgáltatott Klement Gottwald első kommunista államfő megválasztása alkalmából, és ezen az eseményen részt vett majdnem az egész kormány és a kommunista párt számtalan vezetője. Mindezt viszont nemcsak az egyes hithű kommunisták furcsállták, hanem a Vatikán is rosszalotta. Erről lásd Pavlíček, Václav: *Politické strany po únoru. Příspěvek k problematice Národní fronty*. I. část. Svobodné slovo, Praha, 1966. 273.

<sup>885</sup> Uo. 71.

<sup>886</sup> 2012 előtt a Képviselőház elnöke volt.

erről az aktusról írásbeli feljegyzést készíteni. Szemben a kormánytagok lemondásával, amelyhez az is kell, hogy az államfő azt elfogadja, itt nincs ilyen kikötés. Az államfő felett ugyanis már senki nem áll. A lemondásnak viszont kategorikusnak kell lennie, azaz nem lehet különböző feltételekhez kötni.<sup>887</sup>

A szlovák köztársasági elnök lemondására részletesebb alkotmányi előírások vonatkoznak. Ő is bármikor, indokolás nélkül élhet ezzel a lehetőséggel. Az Alkotmánybíróság elnökéhez intézett lemondást azonban írásba kell foglalnia, a testület pedig szintén írásban értesíti erről a Nemzeti Tanács elnökét. Az elnök elmozdításának más – az akaratán kívüli – eseteiről korábban már volt szó.

#### XIV.5. Az államfői javadalmazás, a nyugdíj kérdése, az elnök által nyújtott adományok

A köztársasági elnök fizetéséről először az 1918. évi 93. számú törvény rendelkezett. A csehszlovák közjog már akkor átvette azt a monarchiákra jellemző privilégiumot, hogy az államfői javadalmazást nem adóztatják, és az nem járulékköteles. A Cseh Köztársaságban aztán egészen 2010. december 31-ig ez volt a helyzet. A törvény 500 000 koronában határozta meg a köztársasági elnök fizetését, emellett további 500 000 koronát biztosított számára hivatalának fenntartására és reprezentációs kiadásokra. Hamar kiderült azonban, hogy ez az összeg nem lesz elegendő. Az 1921. évi 290. számú törvény azért 1 000 000 csehszlovák koronára emelte fel az államfő fizetését, és 2 000 000 koronára a hivatalfenntartási és reprezentációs összeget. E summák nem voltak adó- és járulékkötelesek. Ezek a törvények viszont nem rendelkeztek az államfő nyugdíjáról, ahogyan azt sem tiltották meg számára, hogy mandátuma lejártá után visszatérjen eredeti foglalkozásához.<sup>888</sup>

<sup>887</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 72–73.

<sup>888</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 206.

A csehszlovák állam anyagilag nem akart hálátlan lenni államalapító elnökével szemben. A Nemzetgyűlés már a köztársaság létezésének elején elfogadta az 1920. évi 318. számú törvényt az első köztársasági elnöknek adandó ajándékról. A végrehajtással a törvény a kormányt bízta meg. Amikor Masaryk 1930-ban 80. születésnapját ünnepelte, a Nemzetgyűlés megint egy olyan törvényt fogadott el, amely megörökítette az államalapítói érdemeit, és rögtön ezután elfogadta az 1930. évi 23. számú törvényt is, amely egyszeri 20 000 000 csehszlovák koronát biztosított a köztársasági elnöknek. Ezt az összeget saját belátása szerint használhatta fel. Az államfői hivatal egyébként ennek elszámolását nyilvánosságra hozta.<sup>889</sup> Az első köztársasági elnök lemondása után pedig a törvényhozás úgy döntött, hogy Masaryk élete végéig részesülni fog az államfői javadalmazásban, és továbbra is használhatja a lányi kastélyt. Beneš elnök esetében az akkori kommunista kormány járt el hasonló módon.<sup>890</sup>

Jelenleg a cseh államfő fizetésére nem vonatkozik külön, csak róla szóló törvény, hanem közös törvény szabályozza. Az 1995. évi 236. számú törvény az állami vezetőknek, néhány más állami szerv tisztviselőinek, a bírácoknak és az európai parlamenti képviselőknek a fizetéséről és egyébéről szól. A törvény jelenlegi szövege szerint a cseh köztársasági elnök fizetése megfelel az állam képviselőinek járó fizetési alap 3,6-szorosának. A fizetési alap pedig igazodik a központi statisztikai hivatal adatainak segítségével megállapított átlagbér 2,75-szereséhez, amely bért a természetes személyek a nem vállalkozói szférában kapják. Ezenkívül a köztársasági elnök jogosult költségtérítésre is, amely megfelel a fizetési alap 335%-ának. A cseh államfő továbbá jogosult szolgálati kocsinak használatára (sofőrrel vagy anélkül), használhatja az államfő székhelyét képező ingatlanokat, valamint jogosult egészségügyi ellátásának megtérítésére. Az utóbbit eredetileg neki kellett rendeznie, mert a fizetése nem volt egészségügyi szempontból járulékköteles. Ez most már megváltozott, és az államfő is

<sup>889</sup> Uo. 207–208.

<sup>890</sup> Uo. 343.

rendelkezik egészségügyi biztosítással.<sup>891</sup> Az államfő és a felesége diplomataútlevelet is kap.

A jog külön rendezi az egykori köztársasági elnökök anyagi viszonyait. A volt cseh elnökök anyagi helyzetéről a 2004. évi 48. számú törvény rendelkezik, amely sok tekintetben Václav Havel utolsó csehszlovák és két cikluson át szolgáló első önálló cseh elnök nyugdíjba vonulására való tekintettel született. A visszavonult államfőnek fix módon megállapított havi díjazás jár, amely 50 000 cseh koronát tesz ki.<sup>892</sup> Ugyanilyen összeg jár irodafenntartásra és személyi asszisztensének a fizetésére. A volt elnök jogosult a sofőrrel együtt járó szolgálati kocsi használatára, és a gyakorlatban rendőri kíséréte is lehet. A javadalmazás élete végéig jár, azt az esetet kivéve, ha ismét állami képviseleti tisztséget tölt be. E tisztség betöltése után viszont nem éled fel ismét a volt elnökök javadalmazására vonatkozó jogosultsága, tehát ebből a szempontból nem érdemes ismét állami tisztséget vállalnia. A kivételt az az eset jelenti, ha ismét államfői tisztséget töltene be, mert akkor az elnök újból jogosult lesz az említett ellátásra.<sup>893</sup>

A szlovák köztársasági elnök aktuálisan a parlamenti képviselői fizetés négyszeresét keresi, ehhez még hozzájárul több mint 1300 euró reprezentációs kiadásokra. Ez azt jelenti, hogy körülbelül 9000 eurót kap havonta – ez Közép-Európában kiemelkedő elnöki javadalmazásnak számít. Az összes többi visegrádi államfő ugyanis ennél kevesebbet keres.<sup>894</sup> Ugyanakkor Szlovákia nem rendelkezik a volt államfők anyagi viszonyaival foglalkozó külön törvénnyel. Az előző évtizedekben többször felmerült egy ilyen jogszabály gondolata, de soha nem valósult meg. Emiatt a volt

<sup>891</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 342.

<sup>892</sup> Ez jelenleg körülbelül 550 000 forintnak felel meg.

<sup>893</sup> Zákon č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení výkonu funkce.

<sup>894</sup> Kolko zárába náš prezident? Je to jeden z najvyšších prezident-ských plátov v regióne. Aktuality.sk, 13.3. 2014. [www.aktuality.sk/clanok/249062/kolko-zaraba-nas-prezident-je-to-jeden-z-najvyšších-prezidentských-plátov-v-regione](http://www.aktuality.sk/clanok/249062/kolko-zaraba-nas-prezident-je-to-jeden-z-najvyšších-prezidentských-plátov-v-regione).

szlovák államfők nem rendelkeznek a mandátumuk lejártá után államilag finanszírozott külön irodával és asszisztenssel sem.<sup>895</sup>

A csehszlovák államfőket egészen 1960-ig illette meg az a jog, hogy a kormány kezdeményezésére ajándékokat és nyugdíjakat adományozzanak. Először az 1920. évi Alkotmánylevél tartalmazott ilyen rendelkezést. Hasonló jelent meg az 1939. évi szlovák alkotmányban is, amely azonban nem mondta ki, hogy mindez csak a kormány javaslatára, kezdeményezésére történhet. A szlovák alkotmányozó egyszerűen csak úgy fogalmazott, hogy a köztársasági elnök kegyelemből ajándékot és nyugdíjat adhat.

Utoljára az 1948. évi népi demokratikus alkotmányban szerepelt az elnöki jogkörök között az a rendelkezés, hogy az államfő „a kormány javaslatára tiszteletbeli ajándékokat és tiszteletbeli fizetéseket, valamint kegyelemből ajándékokat és fizetéseket adományozhat”. Ez az előírás megpróbálta ötvözni az előbb említett két alkotmányos dokumentum rendelkezését. Az 1960. évi szocialista alkotmány már nem tartalmazta ezt a jogkört. Az akkori alkotmányozó valószínűleg azt gondolta, hogy a szocializmus körülményei között már nincs szükség ilyen korrekciós eszközökre. Később egyetlen meghatározó jellegű alkotmányos dokumentumban sem szerepelt ilyen kitétel – azaz sem az 1968. évi föderációs törvényben, sem az 1990 és 1992 közötti alkotmánymódosításokban, sem az 1992. évi szlovák, sem az 1993. évi cseh alkotmányban. Az ajándékok és nyugdíjak tiszteletből vagy kegyelemből való adományozására egyébként a csehszlovák jog mindig úgy tekintett, mint rendkívüli lehetőségre, amely leginkább az egyéni kegyelmezés jogára hasonlított, és emiatt főleg a kirívó igazságtalanságok és nehéz helyzetek kezelésére volt hivatott. Erre azonban nem az elnök személyes jövedelméből és költségterítéséből került sor. Mindenesetre ez a megoldás erőteljesen emlékeztet a monarchiákban jellemző korrekciós intézkedésekre.

<sup>895</sup> <https://aktualne.centrum.sk/slovenski-prezidenti-sa-na-dochodku-musia-uskromnit/slovensko/politika>.

#### XIV.6. Az elnöki hivatalok története, jelene és egyes szerkezeti kérdései

Az elnöki hivatalt létesítő első jogszabály 1919-ben született meg, amikor a csehszlovák Nemzetgyűlés elfogadta az 1919. évi 654. számú törvényt az elnöki hivatal létrehozásáról. Ez a hivatal egészen a csehszlovák államiség végéig létezett, utána pedig ennek alapján alakult meg a cseh és a szlovák köztársasági elnök hivatala. Az első csehszlovák köztársasági elnöki hivatal Masaryk kabinetirodájából fejlődött ki 1918 végén. Működési költségeit kezdetben abból a félmillió koronás összegből fedezte, amelyet az elnök kiegészítésül kapott az 1918 végén megállapított fizetéséhez. Azonban hamar kiderült, hogy ez az összeg nem lesz elegendő a hivatal fenntartásához. Egy 1921. évi törvénymódosítás emiatt kétszeresére emelte fel az államfő fizetését és négyszeresére azt az összeget, amelyet hivatalának fenntartására fordíthatott. Ugyanakkor a törvényhozás el akarta kerülni, hogy az elnöki hivatalból egyfajta monarchisztikus személyes elnöki vagy privát udvari iroda alakuljon ki. Emiatt az elnöki hivatal dolgozói állami tisztviselői státust kaptak, és ez azt is jelentette, hogy kinevezésükhöz az államfőnek szüksége volt a miniszterelnök ellenjegyzésére is. Paradox módon azonban éppen ez a lépés erősítette meg az államfői hivatal pozícióját az állami szervek rendszerében.<sup>896</sup> Az elnöki hivatal tehát valóban nem vált egyfajta személyes jellegű „udvari” irodává, hanem fontos állami szerv lett, amely idővel még tovább erősödött.

Az elnöki hivatal élén mindig az államfő által kinevezett hivatalvezető állt. Az 1919 és 1968 közötti időszakban az államfőnek jogában állt kancellári címet adományozni hivatala vezetőjének.<sup>897</sup> Ez az elnök diszkrecionális mérlegelésén múlt. Más kancellári elnevezésű hivatalnok nem létezett Csehszlovákiában. Ezt a címet viszont csak nagyon kevesen kapták meg.

<sup>896</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 207.

<sup>897</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křivák, Rudolf – Schenk, Antonín: cit. op. 1934. 75.

Leghosszabb ideig Přemysl Šámal viselte, aki 1919 és 1938 között vezette Masaryk elnök hivatalát.<sup>898</sup> 1945 és 1948 között Jaromír Smutný is ezt a címet kapta meg Beneš elnöktől, akinek a titkárságát már a londoni emigrációban is irányította. 1969 és 1970 között az elnöki hivatal vezetőjét államtitkárnak nevezték, aki jogosult volt a kormányüléseken is részt venni. A titulust létrehozó 1968. évi 176. számú törvényt, amely az elnöki hivatalról rendelkezett, hamar módosították, és visszatértek a hivatalvezető titulushoz. A kormányülésekre viszont egészen 1976-ig járhatott még.

Havel elnök ismét be akarta vezetni a kancellári titulust, de nem járt sikerrel. Hivatalvezetője Karel Schwarzenberg herceg volt, aki akkor tért vissza ausztriai emigrációjából. Korábban sokat támogatta a cseh máskéntgondolkodókat. Később önállóan is bekapcsolódott a politikába: több éven keresztül külügyminiszter és egy konzervatív-liberális irányultságú párt (TOP 09) elnöke volt. 2013-ban az első közvetlen elnökválasztás idején ő lett Miloš Zeman legfőbb kihívója.<sup>899</sup>

Érdekes helyzet alakult ki Havel elnök 1992. júliusi lemondása után. Az elnöki hivatalt akkor Luboš Dobrovský vezette (1992–1996), aki azt megelőzően hadügyminiszter volt. Dobrovský több mint három hónapon keresztül jogilag is szabályozott módon viselhette a kancellári címet. 1993. január 1-jén ugyanis megalakult a cseh elnöki hivatal, de még nem választottak elnököt. A hivatal élén pedig a Cseh Nemzeti Tanács Elnökségének jóvoltából a kancellár állt. Itt azonban csak átmeneti

<sup>898</sup> A több mint hetvenéves Šámal a német megszállás idején bekapcsolódott az ellenállási mozgalomba, de a németek elfogták, és a berlini börtönben halt meg 1941-ben. Egyébként Jiří Havelka, aki Hácha elnök hivatalvezetője volt, szintén kapcsolatban állt az ellenállással, emiatt a németek le is tartóztatták, de Háchának végül nagy nehezen sikerült elérnie, hogy házi őrizetbe engedjék hűségese hivatalnokát. Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 348.

<sup>899</sup> Uo. 348–349.

jellegű megoldásról volt szó,<sup>900</sup> amely addig maradt érvényben, amíg meg nem választották az új köztársasági elnököt, aki megint Havel lett. Az akkor megszületett 1993. évi 114. számú törvény pedig a mai napig hatályban van.<sup>901</sup>

Az elnöki hivatal létszáma és politikai súlya főleg Havel elnök idején nőtt meg jelentősen. Nemcsak protokoll-, technikai és különböző igazgatási szakemberekből állt, hanem egyre több fizetett politikai tanácsadó is megjelent az elnök környezetében. Havelnek például ebben az időben olyan tanácsadója is volt, aki a magyar kisebbség helyzetéről tájékoztatta őt, valamint közvetített e közösség felé. Ezt a pozíciót Hunčík Péter töltötte be.

Szlovákiában bonyolultabb helyzet állt elő, mert 1992-ben Pozsonyban a csehszlovák államfő csak kis irodát tartott fenn, amely többnyire föderalista érzelmű hivatalnokokból és tanácsadókból állt, akikre nem várt nagy karrier a függetlenségek győzelme után. A szlovák elnöki hivatal építését Kováč elnök kezdte meg 1993 tavaszán. Az elnök a kormánypárti HZDS-ből érkezett, de beiktatása után óvatosan megpróbált önállósodni. Ezenkívül néhány hónappal azelőtt megszűnt a csehszlovák föderáció, és ez egyebek mellett azt is jelentette, hogy sok szövetségi szintű képviselő, miniszter és hivatalnok munka nélkül maradt. A közös államot szétszerelő nagy pártok vezetői különböző csatornákon biztosították politikusaikat, hogy gondoskodni fognak róluk. Sok aktív rendszerváltó politikus emiatt a különböző közjogi szervek szakértői és hivatali apparátusaiban helyezkedett el. Ez alól az éppen alakuló szlovák elnöki hivatal sem volt kivétel. Kováč még a szövetségi parlament házelnöki minőségében 1992-ben valóban megígérte szövetségi szintű képviselőtársainak, hogy a lehetőségeihez képest igyekszik majd segíteni nekik. Az új hivatalban ezért az elejétől kezdve sok volt szövetségi képviselő dolgozott. A hivatalnak az a része, amely a nyilvánossággal

<sup>900</sup> Jögalapját az 1992. évi 548. számú törvény biztosította, amely egyebek mellett a cseh köztársasági elnöki hivatal létrehozásáról is rendelkezett. Uo. 15–16.

<sup>901</sup> Uo. 346–347.

való kapcsolattartással foglalkozott, a tervezett 12 státus helyett végül 23 munkahelyet tudott biztosítani. Közülük 13-an korábban szövetségi szintű képviselők voltak.<sup>902</sup>

A hivatalvezetői poszt is politikai alkuk tárgyává vált. Kováč első jelöltje (Roman Zelenay) elfogadhatatlan volt a Demokratikus Baloldal Pártja számára. Az új elnök végül engedett a nyomásnak, és a demokratikus baloldaliaktól kérte a lehetséges új jelölt nevét.<sup>903</sup> Végül Ján Findra professzor és kormánypárti képviselő lett a hivatalvezető, aki nem a megszűnt Szövetségi Gyűlésből érkezett, hanem a Nemzeti Tanácsból.<sup>904</sup> Kováč a hivatalon belüli egyéb vezetői posztokat is politikai alapon osztotta ki. Kinevezettjei között korábbi párttársain kívül voltak demokratikus baloldali, kereszténydemokrata és nemzeti liberális érzelmű hivatalnokok is.<sup>905</sup> Kialakult az elnök külső tanácsadói, hasonlóképpen sokszínű testülete is. Erre egyébként Kováčot Havel elnök korábbi gyakorlata ihlette. Annak ellenére, hogy a magyarok Szlovákia lakosságának 10%-át tették ki, az új elnöknek – szemben Havellal – nem volt magyar nemzetiségű tanácsadója.

Nehéz korszak kezdődött el 1994-ben, amikor Kováč súlyos konfliktusba került Vladimír Mečiar kormányfővel. Akkor drámai módon csökkenni kezdett az elnöki hivatal költségvetése. 1995-ben 35 munkatárstól kellett megválni. A későbbi években még tovább csökkent a támogatás, emellett a minisztériumok egyáltalán nem voltak hajlandók együttműködni az elnök hivatalával. Jellemző, hogy az ötéves elnöki választási ciklus idején 116 főről 50 főre csökkent az elnöki hivatal munkatársainak száma.<sup>906</sup>

<sup>902</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 95. és 98.

<sup>903</sup> Uo. 96.

<sup>904</sup> Uo. 96.

<sup>905</sup> Komoly alkotmányjogászokra nagy szüksége is volt az elnöknek, aki öt év alatt összesen 38 alkalommal élt a halasztó vétó jogával, ebből 25 esetben saját akaratból, kilenc alkalommal a kormány kérésére és négy esetben a kormánnyal való megállapodás után. Uo. 101.

<sup>906</sup> Uo. 252.

A cseh köztársasági elnöki hivatal önálló költségvetési fejezzettel rendelkezik. A hivatal vezetőjét maga a köztársasági elnök nevezi ki, aki megalkotja a hivatal szervezeti-működési szabályzatát is. Az elnöki hivatal különböző szervezeti egységekre tagolódik. Ezek között kiemelt helyet foglal el az elnök titkársága és a hivatalvezető kabinetje. Az elnöki titkárság vezetője egyben az államfő titkára is. A hivatal elemző, protokolláris, sajtó-, jogalkotási, biztonsági, külügyi, belső ellenőrzési, műemlékvédelmi, levéltári és irattári, valamint a közvéleménnyel való kapcsolattartást biztosító osztályból áll.<sup>907</sup> Az államfő külön katonai irodával is rendelkezik, amelynek élén az általa kinevezett – többnyire tábornoki rangú – vezető áll, aki egyben az elnöki díszőrséget is irányítja. A csehszlovák államfők egyébként mindig rendelkeztek katonai irodával, kivételt csak az 1939 és 1945 közötti megszállási időszak jelentett. Az 1919. évi 654. számú törvény értelmében a katonai iroda az elnöki hivatal szerves részét képezte. Ez így maradt Csehszlovákia fennállásának végéig. Jelenleg viszont a katonai iroda különálló egység, bár az elnöki hivatalról szóló hatályos törvény és a szervezeti-működési szabályzat is megemlíti. A katonai iroda vezetője nevezi ki a Várőrség parancsnokát. Az iroda katonáinak létszámát a hadügyminiszter javaslatára a kormány hagyja jóvá, úgy, hogy arra az irodavezető is rábólint. Szimbolikus szempontból érdekes, hogy az államfő katonai irodája saját jelképrendszerrel rendelkezik.<sup>908</sup>

A szlovák köztársasági elnöki hivatalt az 1993. évi 16. számú törvény hozta létre. Sok szempontból hasonlít a cseh hivatalra. A hivatal jogi személy, és saját költségvetési fejezzettel rendelkezik. Vezetőjét és többi vezető beosztású munkatársát a köztársasági elnök nevezi ki. A hivatal munkatársai csak akkor léphetnek fel az államfő nevében, amikor őket erre kifejezetten felhatalmazzák. Bár a törvény csak Pozsonyt említi elnöki székhelyként, a hivatal szervezeti szabályzata nevesíti az elnök két regionális

<sup>907</sup> Filip, Jan: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2001. 310.

<sup>908</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 351.

irodáját is – egyiket a közép-szlovákiai Besztercebányán, a másikat a kelet-szlovákiai Kassán. Elvben az eperjesi kerületben is lehetővé teszi egy fiókiroda létrehozását, de erre eddig nem került sor. A hivatal főosztályokra és osztályokra tagolódik. Az elnöki titkárság látja el az elnök feleségének személyi titkári feladatait is.<sup>909</sup> Az elnöki hivatalról szóló törvény külön nem tesz említést az önálló katonai irodáról, hanem azt is a hivatal részeként deklarálja. Erre az irodára az elnök főparancsnoki feladatai ellátása miatt van szükség. Bár az elnök katonai irodája a törvény szerint elvben az elnöki hivatal részét képezi, önálló szervezeti-működési szabályzattal rendelkezik, amelyet az elnök határoz meg. Ezt a Szlovák Köztársaság fegyveres erőiről szóló 2002. évi 321. számú törvény mondja ki. Az irodavezető személyére a hadügyminiszter tesz javaslatot.

<sup>909</sup> [www.prezident.sk/page/o-kancelarii](http://www.prezident.sk/page/o-kancelarii).

## Az államfők személyisége, profilja és utólagos megítélésük problémái

Eddig összesen 17 köztársasági elnökről esett szó. Ez a szám kiegészíthető még Petr Pavel tábornok nevével, aki 2023 kora tavaszán lett a Cseh Köztársaság elnöke. Miután azonban a kutatott időszakon kívül esik, az alábbi jellemzés őrá már nem vonatkozik, legfeljebb érintőlegesen. Hasonló a helyzet Zuzana Čaputová szlovák elnökhasszonnyal, aki szintén csak 2018 után lett köztársasági elnök, viszont már a dolgozat megírása során is elnök volt, ezért az egyes lépéseinek bemutatását nem lehetett mellőzni.

A Csehszlovák Köztársaságnak összesen kilenc államfője volt; ebből ketten a csehszlovák elnöki pozíció mellett a cseh és morva protektorátus államfői (Emil Hácha), valamint a függetlené vált Cseh Köztársaság elnöki posztját is betöltötték (Václav Havel). Őket is beleértve a Cseh Köztársaság (és a Protektorátus) élén a tárgyalt időszakban négy fő állt. Jelenleg egy ötödik személy, Petr Pavel tölti be a posztot. Ennél valamivel többen, összesen hatan álltak eddig elnökként az önálló Szlovákia élén.

A szakmai előéletük és az iskolai végzettségük szempontjából ezek az államfők meglehetősen heterogén csoportot alkotnak. Jóval homogénebb a nemzetiségi és a vallási hátterük. A későbbi öndefiníciójuktól és világnézetüktől függetlenül döntő többségük cseh és szlovák etnikai hátterű római katolikus családban született. Közülük csak ketten vállalták részbeni nemzetiségi származásukat (Rudolf Schuster a németet, Ivan Gašparovič pedig apai ágon a horvátot<sup>910</sup>).

<sup>910</sup> Az itt felhasznált életrajzi adatok többsége Milan Syruček már idézett könyvéből származik, valamint az egyes államfők – szintén már hivat-

Az egyik leggazdagabb prágai nagyvállalkozói családban született Václav Havelt leszámítva döntő többségük egyszerű plebejus vagy középosztálybeli hivatalnoki családból származott. Ez viszont az úgynevezett munkáselnököket leszámítva egyiküket sem akadályozta meg a diplomaszerezésben és az értelmiségi pályán való elhelyezkedésben. Paradox módon a munkáselnökökön kívül Václav Havel volt az, aki nem szerzett egyetemi diplomát,<sup>911</sup> ez viszont nem gátolta sikeres drámaírói karrierjét.

Egyébként nem Havel volt az egyetlen államfő, akinek művészi ambíciói és szépírói érdemei is voltak. A jogász végzettségű Emil Hácha verseket írt és angol szépirodalmat fordított cseh nyelvre, a mérnök végzettségű Rudolf Schuster pedig drámaíróként, valamint detektívregények, útirajzok szerzőjeként is kipróbálta magát hosszú ideig tartó értelmiségi és vezetői pályafutása során.

A kommunista propaganda által előszeretettel munkáselnököknek nevezett Klement Gottwald, Antonín Zápotocký és Antonín Novotný, akik 1948 és 1968 között töltötték be az államfői posztot, szintén nem voltak szakmailag igazi munkások. Az asztalos végzettségű Gottwald már az 1920-as évektől kezdve jó tollú kommunista újságíróként, majd parlamenti képviselőként tevékenykedett. A régi cseh szociáldemokrata családból származó Zápotocký egy ideig ugyan kőfaragóként dolgozott, de hamar szakszervezeti tisztségviselő lett. Novotný géplakatosként kezdte, de már az 1930-as években is hivatásos kommunista pártfunkcionárius volt.<sup>912</sup>

Jogi diplomával eddig négyen rendelkeztek. Emil Hácha tudományosan aktív közigazgatási bíró volt, a büntetőjogász Ivan

---

kozott – életrajzi és önéletrajzi műveiből. Felhasználásra kerültek az interneten elérhető hivatalos életrajzaik és interjúik is.

<sup>911</sup> A származása miatt nem vették fel humán irányultságú egyetemre, de két éven át tanulhatott a Műszaki Egyetem Közgazdaságtudományi Karán. Onnan megpróbált átkerülni a hozzá alkatilag közelebb álló prágai Művészeti Akadémia filmes szakára, de oda végül nem jutott be. Lásd Syruček, Milan: *Prezidenti. Jejich role a odpovědnost*. Brána, Praha, 2018. 24.

<sup>912</sup> Uo. 23.

Gašparovič ügyészként és egyetemi oktatóként működött, Gustáv Husák és Zuzana Čaputová pedig gyakorló ügyvédként is kipróbálták magukat. A Havelt követő két cseh köztársasági elnök (Václav Klaus és Miloš Zeman) közgazdász végzettséggel rendelkezett. Ilyen végzettségű volt Michal Kováč szlovák elnök is, aki korábban a bankszektorban dolgozott. Rudolf Schuster és Andrej Kiska műszaki mérnöki diplomát szereztek. Ludvík Svoboda, hasonlóan Petr Pavel jelenlegi cseh elnökhöz, hivatásos katonatiszt volt,<sup>913</sup> Jozef Tiso pedig katolikus pap. Edvard Beneš szociológiai és politikatudományi végzettséggel rendelkezett, de jogi diplomát is szerzett. Az egyik doktori értekezését Dijonban, a másikat a prágai bölcsészettudományi karon védte meg.

Az államfők közül többen szereztek tudományos fokozatot. A legnagyobb tudományos karriert az államalapító Tomáš G. Masaryk tudhatta maga mögött, aki a Monarchia idején előbb Bécsben, majd Prágában tanított az egyetemen, 1896-tól a filozófia rendes professzoraként. Beneš az első világháború előtt magándocens volt. Emil Hácha másodállásban a prágai jogi karon docensként tanított közigazgatási jogot.<sup>914</sup> Václav Klaus, Michal Kováč és Ivan Gašparovič is szerzett kandidátusi fokozatot. A vérbeli politikus és ügyvéd Gustáv Husák is büszkélkedhetett némi tudományos karrierrel. A börtönből való szabadulása és politikai karrierjének 1968. évi felfutása között ugyanis a Szlovák Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetben dolgozott, ahol megszerezte a kandidátusi fokozatot.<sup>915</sup>

A korábbi tudományos karrierjükből és az eredeti végzettségükből fakadó tudást a csúcspolitikusi, majd államfői pályafutás során leginkább a társadalomtudós Masaryk, valamint Beneš és a jogász Husák tudta kamatoztatni. Husák életét valószínűleg

<sup>913</sup> Petr Pavel 2012 és 2015 között cseh vezérkari főnök volt, később pedig a NATO-nál töltött be magas pozíciót. Hadszíntéri tapasztalatot a délszláv háború után békefenntartóként szerzett. Lásd <https://www.hrad.cz/en/president-of-the-cr/current-president-of-the-cr/curriculum-vitae>.

<sup>914</sup> Machálek, Vít: *Prezident lidskosti*. Academia, Praha, 2020. 94–95.

<sup>915</sup> Macháček, Michal: *Gustáv Husák*. Vyšehrad, Praha, 2017. 351–355.

megmentette jogi végzettsége és ügyvédi gyakorlata. A koncepciók perek idején ugyanis a sztálinista hatalom neki szánta az egyik fővádolt szerepét az úgynevezett burzsoá nacionalisták (értsd: a nemzeti érzelmű szlovák kommunista értelmiségiek) perében. A kínzások hatása alatt többször aláírta a kikényszerített vallomást, amelyet utóbb visszavont. Ezt aztán többször megismételte, a rezsim ezért nem mert megkockáztatni vele egy nyilvános tárgyalást. Közben meghalt Sztálin, és némi enyhülés vette kezdetét. Husákot 1954-ben – a halálbüntetést elkerülve – életfogytiglanra ítélték. 1960-ban szabadult ki a börtönből.<sup>916</sup>

Hácha esetében viszont fordítva történt, bár valószínűleg túlzás lenne szomorú sorsát közvetlenül a közigazgatási bírói karrierjének tulajdonítani. Hácha két világháború közötti szakmai és magánélete nyugodt mederben folyt. Nem politizált aktívan, egyébként a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökeként nem is nagyon politizálhatott. Társadalmi kapcsolatai révén a korabeli csehszlovák nagypolgári és jogász elithez tartozott. Alapvetően úgy tekintettek rá, mint a pályafutása végén lévő, nyugdíjba készülő tekintélyes, tisztességes és apolitikus bíróra. A müncheni diktátum elfogadása és a Beneš elnök lemondása utáni hónapokban<sup>917</sup> döntően e tulajdonságok miatt esett rá a választás. A felesége halála és a lánya válása után komor hangulatban lévő Hácha nem nagyon akarta elvállalni a köztársasági elnöknek való jelölést, de végül hagyta magát meggyőzni. Ebben egyébként maga Beneš is támogatta. A 66 éves Hácha ezzel élete egyik legrosszabb döntését hozta meg.

Az évek során megszerzett szakmai tudás, tudományos tekintély és beágyazottság a legtöbbet egyértelműen az államalapító Masaryk elnöknek segített. Az emigrációja elején ugyanis először csak a nemzetközi tudományos életben megszerzett kapcsolatait

<sup>916</sup> Uo. 270–287. és 315–318.

<sup>917</sup> A polgári demokratikus „első köztársasággal” szemben a rövid életű „második köztársaság” idején a tekintélyelvű, nacionalista, antidemokratikus és antiszemita elemek léptek elő, de teljes diktatórikus fordulatra még nem került sor.

tudta kamatoztatni. Filozófiai végzettsége, a történetfilozófia és a politikai filozófiák iránti vonzódása pedig sokat segített neki a demokratikus csehszlovák állameszme megfogalmazásában. Nem mellékes az sem, hogy jól és könnyen tudott fogalmazni, sok írása a mai napig népszerű. Államfőként fontosnak tartotta az egyetemalapítást is (Brno, Pozsony), és ez szintén növelte történelmi hírnevét. Ugyanakkor a politikában egyáltalán nem volt naiv, hiszen az államfői tisztségben eltöltött több mint másfél évtized alatt a legtöbb célkitűzését sikerült elérnie. Értelmiségi nimbuszának építésében hasznára váltak a prágai írókkal, művészekkel és tudósokkal gondosan ápolt kapcsolatai. Az 1920-as évek végén időről időre ő is ellátogatott a Karel Čapek villájában tartott pénteki értelmiségi-művész összejövetelekre, sőt előfordult, hogy az illusztris társaságot hétvégén ő maga látta vendégül az államfő vidéki rezidenciáján. A „péntekeseknek” is nevezett társasággal fenntartott kapcsolatai egyrészt növelték értelmiségi presztízsét, másrészt segítették összeköttetésben maradni a meghatározó „prágai szalonokkal”, harmadrészt pedig a nagypolitika és a sajtó informális befolyásolására is jók voltak.<sup>918</sup>

Masarykon kívül valószínűleg a szociológiai, politikatudományi és jogász végzettségű Beneš rendelkezett a politikusi karrierhez szükséges legjobb adottságokkal. Beneš nemcsak élt a politikából, hanem egész lényével a politikának élt. Mindez jól kiegészült adminisztratív képességekkel. Élete két nagy politikai kudarcát – a müncheni diktátum megszületését és a kommunisták 1948-as hatalomra kerülését – azonban nem kerülhette el. Igaz, olyan tényezőkkel és körülményekkel találta magát szemben, amelyekkel csak nagyon kevesen tudtak volna mit kezdeni. Az időnkénti túlzott önbizalma, a másokkal szembeni bizalmatlansága, valamint szakmai előítéletei és makacssága viszont többször komoly problémát okozott számára. Beneš például – saját szavaival élve – „tudományos alapon” akkor is ragaszkodott a csehszlovák nemzetegység eleve elhibázott fikciójához, amikor

<sup>918</sup> Pátečníci u TGM v Lánech. <http://old.hrad.cz/kultura/ctvrlet/ctvrt302.html>.

azt a történelem és a politika már egyértelműen meghaladta. Ez ellenségessé tette vele szemben az egész szlovák politikai elitet. Beneš végül megosztó és vitatott elnökként vonult be a cseh és a szlovák politikatörténetbe, nem is beszélve a nem szláv nemzetiségekről (azaz a magyarokról és a németekről), akiknek nagyon sok szenvedést okozott következetesen bosszúálló magatartása. És semmit sem tett a haldokló Hácha börtönbeli helyzetének javításáért, pedig mindenki tudta, hogy az emigráció első éveiben intenzív kapcsolatban álltak egymással, és 1942-ig ő biztatta Háchát a kitartásra.<sup>919</sup>

Végül röviden szükséges még visszatérni Husák akadémiai intézeti karrierjéhez. Erre az 1960-as években került sor. A saját elvtársai börtönéből kiszabadult Husák a rehabilitálása után már komolyabb ajánlatokat kapott, de az ambiciózus politikus ezeket nem fogadta el. A Szlovák Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében 1963-ban felkínált aspiránsi állás azért volt megfelelő számára, mert meglehetősen nagy szabadságot és intenzív felszólalási lehetőségeket biztosított neki, különösen a föderációról és a közelmúlt túlkapasáiról szóló vitákban. Az ambiciózus Husák mint a sztálinizmus egyik áldozata (igaz, korábban aktív közreműködője) az akadémiai háttér révén megint láthatóvá vált, és ez a politikában fontos szempont.<sup>920</sup>

Végezetül essék néhány szó azon államfők megítéléséről, akik a legnehezebb, sorsfordító események idején voltak hivatalban. A letragikusabb sors Emil Háchának jutott, aki rossz időben és rossz helyen vállalt államfői funkciót, ennek révén „civilként” (azaz nem hivatásos politikusként) úgy vált a kollaborálás egyik legfőbb szimbólumává, hogy szemben sok más európai kollaboráns vezetővel (Vidkun Quisling, Szálasi Ferenc, Ante Pavelić stb.) egyáltalán nem szimpatizált a nemzetiszocialista eszmével és a hitleri Németországgal. Sőt, a háború első éveiben a protektorátusi miniszterelnökkel, a később kivégzett Alois Eliáš tábornokkal egyetemben kapcsolatot tartott a londoni emigráns kor-

<sup>919</sup> Machálek, Vít: cit. op. 408–412., továbbá 598–599. és 605–606.

<sup>920</sup> Macháček, Michal: *Gustáv Husák*. Vyšehrad, Praha, 2017. 351–355.

mánnal. Saját tisztségét inkább áldozatvállalásként és teherként fogta fel. Egy megszállt ország nagyon korlátozott mozgásterű államelnökeként döntően konkrét személyek megmentésére, védelmére és az elhurcolt cseh diákok hazahozatalára koncentrált. De az is igaz, hogy a birodalmi protektor elleni merénylet utáni tömeges kivégzések idején a londoni kormány és a hazai ellenállás tanácsára sem mondott le. A holokauszt kérdésében sem emelte fel a szavát. Úgy tűnik, ezek a szimbolikus, a vezető politikusok esetében mégis oly fontos gesztusok távol álltak tőle. 1942 után már nagyon rossz egészségi állapotban volt, és ez korlátozta belátóképességét is. A pere 1945-ben a halála miatt el sem kezdődhetett.<sup>921</sup> Csak nagyon kevesen exponálták magukat 1945-ben Hácha börtönhelyzetének enyhítése érdekében. Néhány cseh politikus később elismerte érzéketlen tétlenségét az ügyben.<sup>922</sup>

A cseh utókor, különösen 1989 után, már differenciáltabban látja Hácha szerepét és sorsát. A legkövetkezetesebb kritikusai a mai napig a kommunista táborból származnak. Az emigrációs és ellenzéki körökben több megértést tanúsítottak iránta.<sup>923</sup> Svoboda tábornok 1974-ben megjelent háborús visszaemlékezéseiben – az akkori hivatalos politikusokhoz képest szokatlan módon – úgy látta, hogy Beneš kapitulációja fosztotta meg az országot védekezési lehetőségeitől, így Háchának fél évvel később már nem sok választása maradt.<sup>924</sup>

A rendszerváltás utáni elnökök között Václav Havel sajátos helyzetben volt, mert a családja a háború előtt jó kapcsolatot ápolt Hácha családjával. Mindenesetre ő lett az az elnök, aki visszahozta a Hácha által 1938-ban megteremtett tradíciót, mely szerint az újonnan megválasztott elnök részt vesz a Szent

<sup>921</sup> Egyébként a protektorátusi rendszerben szerepet vállaló legtöbb cseh származású kollaboráns politikust a bíróságok nem ítélték halálra, de jelentős részük hosszú börtönbüntetését töltve halt meg.

<sup>922</sup> Machálek, Vít: cit. op. 595–606.

<sup>923</sup> Uo. 687.

<sup>924</sup> Svoboda, Ludvík: *Z Buzuluku do Prahy*. Mladá fronta, Praha, 1974. 19.

Vitus-katedrálisban megtartott *Te Deum* istentiszteleten. Ez azóta mindkét országban tradícióvá vált.<sup>925</sup>

A későbbi cseh elnökök már kritikusabbak voltak Háchával szemben, különösen Miloš Zeman, aki 2012-ben az egyik legrosszabb cseh államfőnek nevezte. Václav Klaus, aki előnyben részesítette Edvard Beneš emlékét, a Háchára irányuló kérdésekre inkább kitérő válaszokat adott. A szakma és a sajtó ugyan megosztott, de itt is általában sorsának tragikuma kerül előtérbe.<sup>926</sup> Idekívánczik a legutóbbi, „Az emberség elnökéről” (ez a könyv címe) szóló 863 oldalas, némileg apologetikus Hácha-életrajz szerzőjének, Vít Macháleknek a véleménye, aki Hácha 1939. évi berlini meghátrálása és Beneš 1938. őszi és 1948. téli viselkedése között sok párhuzamot látott. Mindkettőjüket nagyjából már kész tények elé állította a történelem, és az aláírásuk megtagadásával legfeljebb csak egy kissé bonyolultabbá teheték a helyzetet. Ebben a szituációban mindketten úgy gondolkodtak, hogy felelőtlenség lenne megengedni a vérontást, ha már úgysem tudnak változtatni a helyzeten.<sup>927</sup>

Ez a magatartás egyébként 1968 augusztusában Ludvík Svoboda tábornokot is jellemezte. Az első világháború alatti csehszlovák légiós, majd hivatásos katonatiszt 1939-ben hagyta el a hazáját, hogy a németek ellen küzdhessen. Először Lengyelországba emigrált, annak bukása után a Szovjetunióba került, ahol egy időre internálták, később pedig lehetővé tették számára az önkéntesekből álló csehszlovák katonai egységek szervezését. A háború után hadügyminiszter lett, majd a sztálinizmus időszakában félreállították. 1968-ban a nemzetgyűlés államfőnek választotta meg. Az augusztusi válság idején csak néhány hónapja volt hivatalban. Hivatásos katonaként ő sem hitt a csehszlovák ellenállás értelmében, de a szovjetek által először szorgalmazott „munkás-paraszt kormányt” nem volt hajlandó kinevezni, emel-

<sup>925</sup> Sőt, paradox módon még az első kommunista elnök, Klement Gottwald is részt vett ilyen misén.

<sup>926</sup> Machálek, Vít: cit. op. 725., 737., 743–747. és 754–755.

<sup>927</sup> Uo. 670–671. és 677.

lett ragaszkodott ahhoz, hogy a Szovjetunióba hurcolt kormánytagokat és a dubčeki pártvezetést legitim képviselőként ismerjék el. Igaz, őket viszont rávette a megszállást szentesítő moszkvai jegyzőkönyvek aláírására.<sup>928</sup> Végül is a teljes csehszlovák vezetést hazahozta. Az idős és szintén egyre betegbb Svoboda a lehetőségeihez képest igyekezett tompítani a normalizációs rezsim represszióit, ugyanakkor nála is szembetűnő a nagy történelmi és ellenállási gesztusok iránti nyitottság teljes hiánya.

Hácha és Svoboda értékelésénél összetettebb kérdés Jozef Tiso első szlovák államfő megítélése. Ez azért is érzékenyebb terület, mert őt végül halálra ítélték és kivégezték. Szlovákiában a megítélése most is megosztott. Szemben az előbb említett elnökökkel, a katolikus pap Tiso hivatásos politikus volt, aki már az 1920-as években miniszterként és sokáig képviselőként szolgált. A pártalapító Andrej Hlinka halála után pedig az egyre inkább antidemokratikussá váló Hlinka Szlovák Néppárt elnöke, majd vezére lett. Tiso emiatt jóval aktívabb alakítója volt az eseményeknek, mint Hácha vagy Svoboda. Ennyiben a tényleges felelőssége is nagyobb. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a vezetése alatt álló Szlovákia akkor deportálta a zsidó lakosság nagyobb részét, amikor a németek még nem tartózkodtak az országban. Tény, hogy e téren sok kivételt tett, de azon törvények alól, amelyeket éppen az ő vezetésével hoztak meg. A rendszere egyéb repressziói 1944-ig meglehetősen mérsékeltek és visszafogottak voltak, de az 1944. évi szlovák felkelés leverése után már egyértelműen a kollaboráció szimbóluma lett.<sup>929</sup>

Tiso a háború után bíróság elé került. Perének erős politikai kontextusa volt, ez érthető is. A viselkedéséről Ivan Kamenec történész a következőket írta: „A Tiso-per anyagai meghökkentő tényről tanúskodnak: a fővádlott a per folyamán egyetleneszer sem vallotta magát akárcsak részben is bűnösnek, semmiféle felelősséget nem vállalt a Szlovákiában 1938 októbere és 1945 márciusa között tapasztalt negatív jelenségekért, s egy pillanatig

<sup>928</sup> Uo. 697.

<sup>929</sup> Kamenec, Ivan: cit. op. 1993.

sem kételkedett politikájának és tetteinek helyességében. Büszkén jelentette ki, hogy a bíróság által feltárt tények ismeretében is – az adott körülmények között – ugyanúgy cselekedne, ahogy az állam és a párt első embereként cselekedett. Érthetetlen konoksága jól felkészült ügyvédek is nem ritkán tanácsalanná tette és kellemetlen helyzetbe hozta. Felfoghatatlan volt számukra, hogy a védencük miért nem hajlandó semminemű felelősséget vállalni védhetetlennek bizonyult ügyekért, s miért nem adja tanújelét a legcsekélyebb sajnálatnak vagy kételynek sem azoknak a drasztikus eseményeknek a kapcsán, amelyek a szlovák államban megtörténtek (a zsidó polgárok kegyetlen diszkriminációja és deportálása a haláltáborokba, a német megszállás időszakában elkövetett atrocitások, szlovák katonák pusztulása és nyomorékká válása a lengyel harctéren és a keleti fronton stb.). Merőben ellentétes volt vádlott-társának, Alexander Machnak a magatartása, aki – talán taktikai okokból, talán őszintén – megbánást mutatott némely tette fölött, s vállalta értük a felelősséget. Tiso félelem és gáncs nélküli politikusnak, szenvedélyes és önfeláldozó honfinak mutatta magát, s önként vállalta s végig is játszotta a mártír tragikus szerepét. Befejezésül – néhány órával a halálos ítélet végrehajtása előtt – papírra vetette utolsó üzenetét, a »testamentumát«. E rövid és kétségkívül őszinte írásban a szlovák nemzet vértanújának mondja magát, aki a nemzet nevében és a kereszténységnek a bolsevizmus elleni védelmében hozta meg áldozatát. A végrendeletet erős érzelmi töltés jellemezte, s vitathatatlanul betöltötte azt a jelképes és propagandisztikus szerepet, amelyet írója szánt neki.<sup>930</sup>

<sup>930</sup> Kamenec, Ivan: Jozef Tiso. In: *Jozef Tiso. Arcképek kettős tükrében*. G. Kovács László és Ivan Kamenec tanulmánya. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997. 155–156. Az idézetben említett Alexander Mach a második világháború alatt belügyminiszter és a félkatonai Hlinka Gárda vezetője volt. A háború alatt a Néppárt náci barát radikális szárnyát vezette, és tevékenyen részt vett az antiszemita kampányok szervezésében. 1945 után megbánta korábbi politikáját, így a népbíróság végül nem ítélte halálbüntetésre, és 1968-ban kiszabadult a börtönből.

Tiso tehát, ellentétben az előzőekben említett kollégáival, politikusként viselkedett, és a pere idején alapvetően az utókornak dolgozott. A probléma csak az, hogy közben teljesen elsikkadt az emberi oldala. A második világháború tragédiája és hullahelyei mellett mégiscsak nehéz szó nélkül elmenni. Azt magyar életrajzírója, G. Kovács László történész, műfordító is elismeri, hogy Tiso a kezdettől fogva kényszerhelyzetben cselekedett, nagy külső és belső nyomás alatt. „De az ország legfőbb közjogi méltóságaként, legnagyobb hatalommal és tekintéllyel bíró politikusaként vitathatatlan felelősséget viselt mindazokért a cselekedetekért, amelyek lemoshatatlan szégyenfoltként maradnak meg a történelmi emlékezetben. Nemcsak eltűrte, de igazolta, s esetenként bátorította is azokat a tetteket, amelyek az emberiesség alapvető normáinak megcsúfolását és semmibe vételét jelentették, s emberek tízezreinek pokoljárásához és halálához vezettek – s egyúttal, a kereszténység eszményeinek a megtagadását is tanúsították.”<sup>931</sup>

<sup>931</sup> G. Kovács László: Jozef Tiso. Portrévázlat. In: *Jozef Tiso. Arcképek kettős tükörben*. G. Kovács László és Ivan Kamenec tanulmánya. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997. 76.

## Befejezés és összegzés

Az első világháború után megszületett csehszlovák köztársasági elnöki intézmény a mai napig meghatározó modellként szolgál a cseh és a szlovák utódállamban. Ebben a tekintetben még a közös csehszlovák állam békés szétválása sem jelent markáns törésvonalat. Ennél is meglepőbb az a tény, hogy az elnöki intézmény túlélte a német megszállást és a kommunista alkotmányozást is. Közben mindvégig erőteljesen magán hordozta a korábbi osztrák–magyar monarchikus közjogi hagyományok nyomait, noha az 1918-ban megszületett Csehszlovák Köztársaság mindent megpróbált elkövetni annak érdekében, hogy látványosan szakítson ezekkel a tradíciókkal. Az osztrák–magyar monarchikus hagyományok ereje az új intézmény megalapozásában azonban csak látszólag meglepő, hiszen az 1918-ban viszonylag békés és rendezett úton kikiáltott csehszlovák állam tapasztalt polgári és mérsékelt szocialista politikusainak vezetésével sokat merített a korábbi államalakulat jogi hagyományaiból. Annál is inkább, mert az első jogszabállyal – nevezetesen a recepciós törvénynyel – automatikusan átvette a Monarchia joganyagának jelentős részét.

1918 végén viszont éppen az akkor létrejött legfőbb államhatalmi szervek képviselték a diszkontinuitási elemet. Igazi társadalmi forradalom híján a mindennapi reflexekben azok sem tudtak igazán megszabadulni a korábbi jól bevált megoldásoktól és szokásoktól. Ezek közé egyebek mellett az államfőnek kijáró kitüntetett tisztelet, a széles körű kinevezési és politikai beavatkozási jogosítványok vagy akár a kegyelmezési jog is tartoztak. Ha-

sonló volt a helyzet az 1939-ben kikiáltott önálló Szlovák Állam esetében is, amely szintén majdnem reflexszerűen sokat átvett az éppen kiátkozott csehszlovák közjogi modellből. Egyrészt azért, mert az önálló szlovák államiság kezdetén még csak halványabban jelentkeztek a nyílt diktatórikus törekvések, másrészt azért, mert majdnem az egész új politikai elit – Jozef Tiso államfővel és pártvezérrel az élen – a csehszlovák parlamentáris viszonyok között szocializálódott. Az egész folyamatban a csehszlovák érából megmaradt „mély állami” struktúrák (a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a jogi szakértők stb.) mérséklően hatottak.

A németek által 1939-ben megszállt Cseh–Morva Protektorátusban még ennél is érdekesebb volt a helyzet. Itt a hatalmilag kiüresített köztársasági elnöki tisztség fennmaradásához éppen a német megszállók ragaszkodtak, hiszen Emil Hácha csehszlovák elnök márciusi „kérésével” próbálták meg a külföld szemében legitimálni egyébként minden tekintetben hitszegő megszállásukat. Tény, hogy Hácha 1940-től kezdve már csak báb volt, de maga az államelnöki tisztség még a német megszállás végét is túlélte.

Az, hogy a köztársasági elnöki intézmény az 1948-ban bekövetkezett népi demokratikus fordulat után is fennmaradt, főleg azokkal a politikai küzdelmekkel és szövetségkeresési törekvésekkel függött össze, amelyek az 1945 és 1948 közötti koalíciós időszakot jellemezték. A hagyományosan erős és befolyásos kommunista párt akkor még a szocializmusba való átmenet sajátos csehszlovák útjára készült, annak pedig részét alkották a csehszlovák demokrácia egyes kellékei is. Egyebek mellett ilyennek számított a többségi cseh lakosság körében még mindig népszerű Edvard Beneš elnök is. 1948-ban a kommunista párt tehát az államfői intézményt is fel akarta használni a diktatórikus hatalmi fordulat legitimálásához. Az 1950-es évektől kezdve a csehszlovák államjogi szakirodalomban és jogi oktatásban viszont némi szegyenkezés volt tapasztalható amiatt, hogy a követendő szovjet mintával szemben Csehszlovákiában még mindig létezett individuális köztársasági elnök. Magához az intézményhez azonban sem az 1960-as, sem az 1968-as alkotmányozás során nem

nyúltak. Ebben valószínűleg az a triviális tény is szerepet játszott, hogy 1960-ban a kommunista párt első embere, Antonín Novotný volt egyben az államfő is.

A reformszellemiségű 1968-ban megszületett a két tagállamból álló csehszlovák föderáció. Rövid időre ismét felértékelődtek a háború előtti közjogi hagyományok és intézmények, köztük az államfői tisztség, amelyet Ludvík Svoboda tábornok töltött be. A Varsói Szerződés hadseregeinek bevonulása után a szovjet megszállókat kiszolgáló aktuális kommunista hatalomnak szüksége volt Svoboda tekintélyére és népszerűségére, hogy biztosítsa az események békés mederben tartását. A segítségével hidat akartak verni az 1968 augusztusa előtti reformkurzus és az augusztus utáni kollaboráns rezsim között. A helyzet kissé olyan volt, mint a Cseh–Morva Protektorátus és Emil Hácha idejében.

Az 1989-es demokratikus átmenet során a helyzet megint 1948-ra és 1968-ra emlékeztetett. A kommunista párt legitimációvesztése miatt felértékelődtek az állami közjogi intézmények, különösen az államfői pozíció, amely éppen egyyszemélyi jellege miatt fontos szerepet tölthetett be a békés átmenet garantálásában. Ehhez viszont fel kellett vállalni az 1989 előtti és utáni rendszer közötti jogfolytonosságot. Ez egyébként nem volt csehszlovák sajátosság; hasonló folyamatok, csak épp eltérő végkimenetellel más rendszerváltó államokban is lezajlottak, köztük a Szovjetunióban, ahol a párt első embere éppen akkor lett szövetségi államfő is.<sup>932</sup>

Bár a szétválás utáni cseh és szlovák államfők jogállását nem lehet egy az egyben a csehszlovák időszak átvételének tekinteni – hiszen az 1990-es évek elején eltértek a társadalmi kihívások, politikai érdekek, emellett más volt a közjogtudomány hozzáállása is –, sok hasonlóság fedezhető fel a háború előtti csehszlovák és a jelenlegi cseh és szlovák elnökök jogállása között. A legnagyobb szerkezeti változás csak később következett be, amikor először Szlovákiában (1999), majd a Cseh Köztársaságban (2012/2013)

<sup>932</sup> Mihail Gorbacsovról van szó, aki Szovjetunió első és egyben utolsó egyyszemélyi államfője volt.

is áttértek a közvetlen államfőválasztásra. Ennek ellenére alapvető vonásaiban a mostani cseh és szlovák szabályozás is sokat merít a korábbi csehszlovák közjogi hagyományokból és a politikai gyakorlatból is. Ez mindkét országban meglehetősen aktív elnököket eredményez. A közvetlen választás által biztosított nagyobb legitimitás, valamint a modern korra eleve jellemző prezidencializálódás és perszonalifikált mediális politizálás jelenleg mintha az eredetileg tervezettől eltérő irányba terelné a cseh és a szlovák államfői konstrukciót.

Eddig főleg a köztársasági elnöki intézmény kontinuitásáról volt szó. Emellett azonban meg kell vizsgálni a kérdés strukturális aspektusait is. A köztársasági elnök ugyanis a közjogi rendszerben majdnem kivételes módon egyszemélyi tényezőnek számít. A többi fontos ügydöntő szerv – a parlament, a kormány, az alkotmánybíróság vagy más bíróságok – pedig mind testületi szervek. Radoslav Procházka szlovák alkotmányjogász ezt nemrég a következőképpen foglalta össze: „A monokratikus mandátum valamennyire mindig par excellence személyes mandátum; személyesebb, mint egy testület tagjának a mandátuma, aki kollektív módon dönt. Különösen is érvényes ez a közvetlen mandátum esetében, amelyet az általános választások során szereztek meg azzal a céllal, hogy a mandátum birtokosa befelé és kifelé is tudja képviselni a köztársaságot.”<sup>933</sup>

Az egyszemélyi elnökök a testületi szerveknél jobban és hatékonyabban alkalmasak önmagukban (azaz egyedül) is a kontinuitás szimbolizálására. Ez különösen igaz a válságos időszakokban – például akkor, amikor az államiságot megtestesítő elnök emigrációba kényszerül (Edvard Beneš 1938/1939-ben), vagy a kritikus helyzetekben egyedül kell döntenie (Ludvík Svoboda 1968. augusztus 21-én). Svoboda akkor megtagadta a szovjetek által követelt „forradalmi munkás-paraszt kormány” kinevezését, de egyben megtiltotta a csehszlovák hadseregnek a fegyveres ellenállást. Ezzel pedig alapot teremtett magának

<sup>933</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 15.

a szovjetekkel való tárgyalásra. Gustáv Husák is meglehetősen önállóan járt el 1989 végén, amikor beleegyezett a hatalom átadásába és a lemondásába. Cserébe viszont megteremtődött a szimbolikus folytonosság az 1989 előtti és utáni rendszer között, ez pedig később fontossá vált.

A köztársasági elnök lehet tehát az a személy, aki a páratlan gyorsasággal együtt járó krízisek idején tud lépni – akár úgy, hogy meghirdeti a fegyveres ellenállást vagy éppenséggel megtorlást, de akár úgy is, hogy garantálja az események békés mederben való tartását és ezáltal az erőszamentes politikai átmenetet. Főleg az utóbbiról tanúskodik az eddigi csehszlovák, valamint cseh és szlovák államfők története is. Igaz, a békés jelleg megőrzése akár a megszállóknak való szervezett megadást is jelentheti, de vezethet egy súlyos politikai válságnak a holtpontról való elmozdításához is. Ehhez rendszerint az is szükséges, hogy az államfői poszt betöltőjének legyen személyes tekintélye. Bizonyos esetekben azonban az intézménynek kijáró tisztelet vagy akár a sokat szenvedett idős ember iránti előzékenység is sokat tud segíteni.<sup>934</sup>

Az intézményi tisztelet kiépítése során ugyan jól jöhet a konkrét államfő vonzó személyisége (lásd Masaryk vagy Svoboda esetét), különösen a történet elején, de az államfői poszt esetében létezik hivatalos kultuszépítés is, amely főleg az intézmény monarchikus gyökereivel függ össze. Ennek része az államfő székhelye, kinevezési, kitüntetési és kegyelmezési jogosítványai, esetleges vidéki látogatásai, a rendezvények feletti védnöki szerepe, a hivatalokban kifüggesztett képe, személyes ünnepeinek (születésnapok) közösségivé válása stb. Mindez abból a meghatározásból is fakad, hogy a köztársasági elnök az állam feje, tehát államfő, aki az egész országot és népet testesíti meg – ez megint csak erőteljes monarchikus vonás. Ebből a szempontból nagyon

<sup>934</sup> Erről – legalábbis az első Csehszlovák Köztársaság vonatkozásában – lásd Hájková, Dagmar – Horák, Pavel – Kessler, Vojtěch, Michela, Miroslav (szerk.): *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*. Academia, Praha, 2018. ide vonatkozó részeit.

találó a két világháború közötti csehszlovák elnök jogállását alaposan feldolgozó szerzők 1934-es véleménye, mely szerint „a köztársasági elnök a politika világában olyan elemet képvisel, amely összekapcsolja az aktuális politikai rezsimet az elődjével és utódjaival is. Azaz az elnök az állami politikai kontinuitás egyfajta képviselője.”<sup>935</sup>

Mindenesetre az államfők minden egyes politikai, de bizonyos körülmények között akár magánjellegű cselekedete is fontos üzenettel bír. Sok lépésük szimbolikus jelentőségű, különösen a sorsfordító napokban és hetekben. A köztársasági elnökök tehát azok, akik tetteik révén hosszú távon formálni tudják egy-egy politikai közösség arculatát, identitását, politikai-morális profilját. Ez alól a cseh és szlovák politikai-állampolgári közösség sem kivétel. Az egyes cseh, szlovák és csehszlovák elnökök fel tudtak nőni ehhez a feladathoz, mások pedig elbuktak ezen a nehéz vizsgán. A magyarázat megint a tisztség erősen személyhez kötött, individuális jellegével függ össze. Nyilván a konkrét válságok mélysége és súlya sem mellékes ilyenkor.

A köztársasági elnök intézménye a fentiekől függetlenül kiválóan alkalmas a köztársasági, azaz republikánus értékek kidomborítására és az ilyen típusú hagyományok ápolására is. Ezek közé tartozik mindenekelőtt a polgári egyenlőség gondolata, a különböző címek és rangok elutasítása, továbbá a közjó szolgálatának eszméje, a strukturális kérdések közül pedig az államfői poszt választott jellege, politikai elszámoltathatósága és ezzel együtt egyfajta társadalmi közelsége is. Nem véletlen, hogy a legtöbb csehszlovák, cseh és szlovák államfő esetében a hivatalos propaganda gyakran hangsúlyozta emberi mivoltukat, esetleg plebejus származásukat vagy értelmiségi érdemeiket.<sup>936</sup>

Az így módon felfogott republikánus értékek a 20. századi cseh és szlovák területeken talán részben ennek a tisztségnek kö-

<sup>935</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Jaroslav – Schenk, Antonín: cit. op. 1934. 319.

<sup>936</sup> Az főleg a kommunista munkáselnökök esetében volt markáns, de itt-ott előfordult Masaryk, Svoboda és Beneš esetében is.

szönhetően is mély gyökereket vertek, pedig a 19. századi republikánus hagyományok itt egyáltalán nem voltak erősebbek, mint másutt Közép-Európában. Sőt, talán gyengébbek is, mint az egykori lengyel és magyar politikai gondolkodásban. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a monarchikus és republikánus elemeket egyaránt ötvözni képes köztársasági elnöki intézmény erős alapon nyugszik Csehszlovákia egykori területén, és ez a jövőben is így fog maradni.



# Felhasznált irodalom

- Adamus, Vladimír: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů. *Správní právo*, 1996. 2. szám.
- A felvidéki magyarság húsz éve 1918–1938. Szerkesztette a Magyar Statisztikai Társaság Államtudományi Intézete. Budapest, 1938.
- Antoš, Marek: Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolina – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha.
- Baglaj, M. V. – Lejbo, J. I. – Entin, L. M. (szerk.): *Konsztyitucionnoje pravo zarubezsnihsz sztran*. MGIMO-Norma, Moszkva, 2005.
- Bárta, Jan: Dva prezidenti u Ústavního soudu. In: *Pocta Josefu Blahožovi*. Szerk.: Klíma, Karel. VŠAP, Praha, 2007.
- Bárta, Jan: Kontinuita práva ve zlomových okamžicích československého státu. In: *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Szerk.: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2018.
- Bárta, Jan: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. *Právník*, 2007. 2. sz.
- Bencsik Péter: *Csehszlovákia története dokumentumokban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2016.
- Beneš, Edvard: *Paměti. Od Mnichova k nové válce a novému vítězství*. 3. vydání. Orbis, Praha, 1948.
- Beneš, Edvard: *Světová válka a naše revoluce*. III. Čin a Orbis, Praha, 1931.
- Beneš, Edvard: *Šest let exilu a druhé světové války*. Orbis, Praha, 1947.
- Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: *České korunovační klenoty*. I. Eminent, Praha, 2006.
- Brezina, Peter: Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR. *Právník*, 2019. 6. sz. 594–607.

- Brňák, Peter: Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 1997. č. 2.
- Broklová, Eva: *Antonín Švebla. Tvůrce politického systému*. Academia, Praha, 2017.
- Broklová, Eva: *Prezident Republiky československé. Instituce a osobnost T. G. Masaryka*. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2001.
- Broklová, Eva: *První československá ústava*. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920. Ústav pro soudobé dějiny ČAV, Praha, 1992.
- Čapek, Karel: *Hovory s T. G. Masarykem*. ÚTGM – MUA AV ČR, Praha, 2013.
- Cibulka, Lubor: Prezident Slovenskej republiky – ústavné postavenie v kontexte vývoja Ústavy SR. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj. Košice, 2008.
- Císař, Čestmír: *Moji českoslovenští prezidenti*. Nakl. Slávy dcera, Praha, 2006.
- Csáky Pál: Ha lenne párbeszéd... *Új Szó*, 1992. 09. 02.
- Csinyi Lóránt: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2007. 1. szám
- Čič, Milan: Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 1999. 4. sz.
- Dejmek, Jindřich: *Diplomacie Československa. Díl I. Nástin dějin Ministerstva zahraničních věcí a diplomacie (1918–1992)*. Academia, Praha, 2012.
- Drgonec, Ján: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. C. H. Beck, Bratislava, 2015.
- Durovics Alex: Eperjes – az evangélikus jogakadémia 1918/1919-es tanéve és Miskolcra költözése. *Gerundium*, Vol. X. 2019. 2. szám.
- Fico, Robert: Je možná zmena Ústavy Slovenskej republiky referendum? *Justičná revue*, 1997. č. 2. 41–42.
- Filip, Jan: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Masarykova univerzita, Brno, 2001.
- Filep Tamás Gusztáv: Főhatalomváltás Pozsonyban 1918–1920. *Kalligram*, Pozsony, Kalligram, 2010.
- Fogaš, Lubomír – Cibulka, Lubor: *Ústava Slovenskej republiky pre školy*. SPN, Bratislava, 1993.

- Fogaš, Lubomír: Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008.
- Fogaš, Lubomír: Základný zákon SR. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008.
- Fraenkel, Ernst: *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*. With an Introduction by Jens Meierhenrich. Oxford University Press, Oxford, 2017. (Korábbi kiadások: 1941, 1974.)
- Gál, Fedor – Urban, Jan: *Velký tresk*. Petit Press, Bratislava, 2019.
- Galanda, Milan – Kresák, Peter – Valko, Ernest – Hrubala, Ján – Benedik, Michal: Ústavnosť, legislatíva, súdnictvo. In: *Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Szerk.: Bútora, Martin – Ivantýšyn, Michal. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 1998. 108.
- Galandauer, Jan: *Vznik Československé republiky 1918*. Programy, projekty, perspektivy. Svoboda, Praha, 1988.
- Gebhart, Jan – Kuklík, Jan: *Druhá republika 1938–1939*. Paseka, Litomyšl, 2004.
- Gerloch, Aleš: K problematice postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky de constitutione lata a de constitutione ferenda. In: *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Szerk.: Šimíček, Vojtěch. Masarykova univerzita, Brno, 2008.
- Giba, Marián: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha.
- G. Kovács László: Jozef Tiso. Portrévázlat. In: G. Kovács László – Kamenec, Ivan: *Jozef Tiso. Arcképek kettős tükrében*. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997.
- Gosiorovský, Miloš: *K představám zahraničních (amerických a ruských) Slovákov a Čechov o štátoprávnem postavení Slovenska po vojne 1914–1918*. Zborník Filozofickej fakulty UK, Bratislava, 1968.
- Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2005.

- Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2006.
- Gronský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. 1960–1989*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007.
- Gronský, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989–1992*. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007.
- Gulyás László: Edvard Beneš. *Közép-Európa koncepciók és a valóság*. Attraktor, Máriabesnyő – Gödöllő, 2008.
- Gyönyör József: *Közel a jog asztalához. A csehszlovák állam kezdeti nehézségei, területi gyarapodása, ideiglenes alkotmánya, alkotmánylevele és annak sorsa*. Madách, Pozsony, 1993.
- Győry Csaba: Jog és jogállamiság a hibrid rezsimekben és a kettős állam koncepciója. PPT, Eötvös Csoport Vitaest: „A hibrid rezsimek jogrendje”, 2021. május 26.
- Hájková, Dagmar – Horák, Pavel – Kessler, Vojtěch – Michela, Miroslav (szerk.): *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*. Academia,, Praha, 2018.
- Halász Iván: Alkotmányozás a szomszédoknál. *Pro Publico Bono*, 2011. évi 1. sz. 133–134.
- Halász Iván: A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Szerk.: Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004. 27–41.
- Halász Iván: Az „adventi bíróság” „püünkösdi bíraskodása.” Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai. *Közjogi Szemle*, 2019. 1. szám.
- Halász Iván: *Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után*. Lucidus, Budapest, 2014.
- Halász Iván: *Karel Kramář és a ruszofilizmus a cseh polgári politikában*. LIMES, 2005. 5. szám, 85–101.
- Halász, Ivan: *Uhorsko a podoby slovenskej identity v dlhom 19. storočí*. Kalligram, Bratislava, 2011.
- Halász Iván – Schweitzer Gábor: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010.

- Hálek, Jan: Přemysl Šámal a česká Maffie. In: *Přemysl Šámal kancléř prezidentů*. Nadání Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových, Praha, 2019.
- Hamberger Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger Judit: *Szlovákokról és csehekről magyar szemmel*. Kalligram, Pozsony, 2000.
- Harna, Josef – Šebek, Jan (szerk.): *Státní politika vůči německé menšině v letech 1918–1920*. Edice pramenů, HÚ AV ČR, Praha, 2002.
- Hausmann, Jan: Jazykový zákon a praxe soudů na Slovensku. *Právny obzor*, 1920. 3. évf., 1. szám.
- Hlavíčka, Michal: K otázce vzniku suverenity Č.S.R. v jednotlivých dnešních jejích částech. *Právník*, Vol. LXI. 1922.
- Hodža, Milan: *Szövetség Közép-Európában*. Kalligram, Pozsony, 2002.
- Hoetzal, Jiří: Promulgační zákon. *Právník*, 65. roč. 1926. 300–301.
- Hoetzal, Jiří: Resignace T. G. Masaryka na presidentský úřad. *Právník*, LXXV., 1936. 2. szám.
- Horák, Pavel: *Republika v exilu*. UK FF, Praha, 2022.
- Horváth, Peter: Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. *Slovenská politologická revue*. 3/2005.
- Horváth, Peter – Juhás, Pavol: Zavádzanie priamej voľby prezidenta na Slovensku a jeho dôsledky. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. Univerzita Karlova, Praha.
- Janečková, Eva: *Státoprávní uspořádání Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945)*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2013.
- Jičínský, Zdeněk: *Československý parlament v listopadovém vývoji*. NADAS-AFGH, Praha, 1993.
- Jirásek, Jiří: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? In: Hloušek, Vít – Šimíček, Vojtěch: *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*. Masarykova universita, Brno, 2005.
- Jirásková, Věra – Suchánek, Radovan: *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu*. Linde, Praha, 2007.
- Jirásková, Věra: Parlamentní republika a současnost. In: *Dělbá moci*. Szerk.: Jirásek, Jiří. Iuridicum Olomoucense, Olomouc, 2014.
- Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XXw*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999.
- Kamenec, Ivan: Jozef Tiso. In: *Jozef Tiso. Arcképek kettős tükörben*. G. Kovács László és Ivan Kamenec tanulmánya. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997.

- Kamenec, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura, h. n. 1992.
- Kaplan, Karel – Kosatík, Pavel: *Gottwaldovi muži*. Paseka, Praha–Litomyšl, 2004.
- Kaplan, Karel: *Poslední rok prezidenta*. Edvard Beneš v roce 1948. ÚSD AV ČR, Praha, 1993.
- Kaplan, Karel: *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR – Státní ústřední archiv, Praha, 1993.
- Kelet-Európa új alkotmányai*. Szerk.: Tóth Károly. JATE Állam- és Jogtudományi Kar., Szeged, 1997.
- Kilényi Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1994. 10. szám.
- Kiss Gy. Csaba: „Národovci” a „panslávi” v oblasti Horného Uhorska v románoch Kálmána Mikszátha a Svetozára Hurbana Vajanského. *Slovenská literatúra*, 52, 2005. 4–5. szám.
- Klíma, Karel et kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. 1. díl. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2009.
- Klíma, Karel: Prosincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě. 2017. *Právník*, 12. szám.
- Klíma, Karel: *Ústavní právo*. 5. vyd. Aleš Čeněk, Plzeň, 2016.
- Knapp, Viktor: *Velké právní systémy*. C. H. Beck, Praha, 1996.
- Konieczny, Alfred – Kruszewski, Tomasz: *Historia administracji na ziemiach polskich*. Wybór źródeł. Kolonia Limited, Wrocław, 2002.
- Kopeček, Michal (szerk.): *Architekti dlouhé změny. Expertní kořeny post-socialismu v Československu*. Argo – FF UK – ÚSD AV ČR, Praha, 2019.
- Kořalka, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Argo, Praha, 1996.
- Kostílková, Marie: Osudy českých korunovačních klenotů. 6. [www.korunovacni-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu](http://www.korunovacni-klenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu).
- Koudelka, Zdeněk: *Jaroslav Krejčí. Protektorátní premiér a předseda Ústavního soudu*. Leges, Praha, 2021.
- Koudelka, Zdeněk: Kontrasignace. In: *Dělbá moci*. Szerk.: Jirásek, Jiří. Iuridicum Olomoucense, Olomouc, 2014.
- Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011.
- Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2018.

- Kováč, Michal: *Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta*. Milenium, Bratislava, 2010.
- Kovács Kálmán: A pozsonyi Erzsébet tudományegyetem jog- és államtudományi kara. In: *Jogtörténeti tanulmányok V*. Szerk.: Csizmadia Andor. Tankönyvkiadó, Budapest, 1983.
- Krajčovičová, Natália: Českí zamestnanci v štátnych službách na Slovensku v prvých rokoch po vzniku Československa. In: Valenta, Jaroslav: *Československo 1918–1938: osudy demokracie ve střední Evropě*. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Díl 1. Historický ústav AV ČR, Praha, 1999.
- Krajčovičová, Natália: K otázke personálneho obsadzovania orgánov štátnej a verejnej správy na Slovensku v prvých rokoch po vzniku ČSR. *Historický časopis*, ročník 44, 1996, 4. szám.
- Kráľák, Lukáš: Sbírka zákonů a publikace předpisů po roce 1918. *Právník*, Vol. 158. 2019. 3. sz.
- Krejčí, Jaroslav: *První povaha podpisu prezidenta republiky na zákonech*. Politeia, Praha, 1927.
- Krejčí, Jaroslav: *Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii*. Vyd. časopisu „Moderní stát“. Praha, 1935.
- Krejčí, Jaroslav: *Promulgace zákonů: její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*. Vesmír, Praha, 1926.
- Kšňan, Michal: *Milan Rastislav Štefánik*. Muž, ktorý sa rozprával s hviezdami. HÚ SAV – Slovart, Bratislava, 2021.
- Kudrna, Jan: Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let. In: Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 4/2011. UK v Praze, Praha.
- Kuklík, Jan: K otázkám kontinuity a diskontinuity při vzniku samostatného státu 1918/1920. In: *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Szerk.: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2018.
- Kuklík, Jan: *Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945*. Karolinum, Praha, 1998.
- Kuklík, Jan: Podíl českých právníků na vzniku samostatného československého státu. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Svazek 1. UK – Nakl. Karolinum, Praha, 2010.

- Kuklík, Jan: Proč nebylo Československo republikou hned od 28. října 1918? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 3. 2018. Vol. LXIV. Univerzita Karlova, Praha.
- Kuklík, Jan – Němeček, Jan: Hans Kelsen a 15. březen 1939, s připojením „Kelsenova memoranda.” *Právněhistorická Studie*, 2003. 36. szám.
- Kysela, Jan: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Brunclík, Miloš – Novák, Miroslav: *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Dokořán, Praha, 2008.
- Langášek, Tomáš: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2011.
- Laštovička, Bohuslav: *O nové socialistické ústavě Československé republiky*. Oddělení propagandy ÚV KSČ, Praha, 1960.
- Lengvári István: Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története. *Per Aspera Ad Astra*, 2014, 1. szám.
- Leško, Marian: *Mečiar és mečiarizmus*. Kalligram, Pozsony, 1998.
- Lipšic, Daniel: Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta. *Justičná revue*, 1997. č. 2. 31–38.
- Macháček, Michal: *Gustáv Husák*. Vyšehrad, Praha, 2017.
- Machálek, Vít: *Prezident lidskosti*. Academia, Praha, 2020.
- Malenovský, Jiří: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009. 4. szám.
- Malý, Karel: Překonání rakouských monarchistických tradic v českém ústavním a právním řádu. In: *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Szerk.: Gerloch, Aleš – Žák Kržžanková, Katarzyna. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2018.
- Maršálek, Pavel: Hácha a „háchovština” v protektorátní politice. In: *Pocta Janu Gronsému*. Szerk.: Klíma, Karel – Jirásek, Jiří. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008.
- Masaryk G. Tomáš: *A világforradalom 1914–1918*. Ford. Bába Iván – Domby Bálint. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- Masaryk G. Tamás: *Az új Európa. A szláv álláspont*. Ford. Domby Bálint. Globus, Košice, 1923.
- Masaryk, G. Tomáš: *Cesta demokracie IV*. Szerk.: Fejlek, Vojtěch. ÚTGM, Praha, 1997.

- Mates, Pavel: *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. University J. E. Purkyně, Brno, 1981.
- Matoušek, Stanislav – Trella, Rudolf – Káčer, Laurinec: *Československé štátne právo*. Obzor, Bratislava, 1980.
- Mazák, Jan – Orosz, Ladislav: Quashing the decisions on amnesty in the constitutional system of the Slovak Republic: Opening or closing Pandora's box? *The Lawyer Quarterly – International Journal for Legal Research*, Vol. 8. 2018. No. 4. 21–41.
- Mazanec, Michal: Historie a budova soudu. 2013. Forrás: [www.nsoo.cz/Historie/art/4?menu=174](http://www.nsoo.cz/Historie/art/4?menu=174).
- Michálek, Slavomír: Hodža a Osuský, názory a pozície v rokoch 1939–1941. In: *Milan Hodža – štátnik a politik*. Szerk.: Pekník, Miroslav et kol. VEDA, Bratislava, 2002.
- Michálek, Slavomír: Štefan Osuský. Signatár Trianonu a zmluvy o československej armáde vo Francúzsku. In: Michálek, Slavomír a. kol.: *Muži diplomacie*. Spolok Martina Rázusa, Liptovský Mikuláš, 2018. 108–147.
- Michalič, Sergej: Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora. In: *Slovenské referendum ,97: zrod, priebeh, dôsledky*. Szerk.: Mesežnikov, Grigorij – Bútora, Martin. IVO, Bratislava, 1997.
- Michelko, Roman: Kauza Čentěš ako ústavnoprávny precedens. *SLOVO*, 2013. január 21.
- Mikl, Marian: Vývoj inštitúcie notárstva na území dnešného Slovenska v období rokov 1874 až 1993. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Leges, Praha, 2017.
- Mikula, Valér a kol: *Slovník slovenských spisovatelů*. Kalligram – ÚSL SAV, Bratislava, 2005.
- Míšková, Alena: Hlavní centra německých právních elit a jejich vývoj 1918–1938. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Svazek I. Karolinum, Praha, 2010. 111–124.
- Navrátil, Michal: *Almanach československých právníků*. VI. nákladem, Praha, 1930.
- Nemec, Roman: (Verejné) notárstvo v Československu do roku 1949. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Leges, Praha, 2017.

- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.
- Nikodým, Dušan: Ústavnoprávne postavenie prezidenta v Ústave Slovenskej republiky. *Právny obzor*, 2012. 5. sz.
- Obr, Vojtěch: Volební reforma 2000. In: *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů.* Szerk.: Antoš, Marek – Wintř, Jan. UK v Praze PF, Praha, 2006.
- Ondřejek, Pavel: Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. *Jurisprudence*, 2009. 1. sz.
- Oppenheimer, Franz E.: Governments and authorities in exile. *American Journal of International Law*, 1942, October.
- Orosz, Ladislav: Listina základných práv a slobôd ako súčasť ústavného systému Slovenskej republiky. In: *Listina a súčasnosť.* Sborník príspevků sekce ústavního práva přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2010. Szerk.: Jirásek, Jiří. Univerzita Palackého, Olomouc, 2010. 151–166.
- Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky.* Veda, Bratislava, 1998.
- Orosz, Ladislav: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In: Orosz, Ladislav a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy.* Szerk.: Kiovská, Mariá – Tekeli, Jozef. UPJŠ PF, Košice, 2009.
- Osterkamp, Jana: Ústavní soud v meziválečném Československu 1920–1939. Bezmocní bohové v ústavním nebi. In: Malý, Karel – Soukup, Ladislav: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě.* Svazek 1. Praha, UK – Nakl. Karolinum, 2010.
- Osuský, Štefan: How Czecho-Slovakia was born. In: Kirschbaum, Joseph (szerk.): *Slovakia in 19th and 20th Century.* The Slovak World Congress, Toronto, 1973.
- Paczkowski, Andrzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből. 1939–1989.* 1956-os Intézet, Budapest, 1997.
- Pasák, Tomáš: *JUDr. Emil Hácha (1938–1945).* Praha: Horizont, 1997.
- Pasák, Tomáš: *Pod ochranou říše.* Práh, Praha, 1998.
- Paulová, Milada: *Dějiny Maffie I–II.* Československá grafická unie, Praha, 1937.

- Pavlíček, Václav: *Politické strany po únoru. Příspěvek k problematice Národní fronty*. I. část. Svobodné slovo, Praha, 1966.
- Pavlíček, Václav: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost. In Pavlíček, Václav: *O české státnosti. Úvahy a polemiky*. 3. Demokratický a laický stát. Nakl. Karolinum, Praha, 2009.
- Pavlíček, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011.
- Peroutka, Ferdinand: *Budování státu I-IV*. Lidové Noviny, Praha, 1991.
- Peška, Zdeněk: *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. Československý kompas, Praha, 1935. 98.
- Peška, Zdeněk: Úvahy nad popřením ústavnosti v letech 1948–1989. In: *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Szerk.: Malý, Karel – Soukup, Ladislav. Karolinum, Praha, 2004.
- Petráš, René: *Menšíny v meziválečném Československu*. UK – Karolinum, Praha, 2009.
- Podolec, Ondrej: *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945*. Atticum, Bratislava, 2014.
- Podolec, Ondrej: Notárstvo a nástup komunistického režimu. In: Brtko, Róbert a kol.: *Notárstvo a iné právnické profesie v historickom vývoji*. Leges, Praha, 2017.
- Podolec, Ondrej: Politický systém Slovenskej republiky v rokoch 1939–1945. In: Hradská, Katarína – Kamenec, Ivan: *Slovenská republika 1939–1945*. Veda, Bratislava, 2015.
- Polakovič, Štefan: *K základom slovenského štátu. Filozofické eseje*. Matica Slovenská, h. n. 1939.
- Polner Ödön: *Emlékeim (Nagyapától)*. Corner, Budapest, 2008.
- Popély Gyula: A kassai jogászakadémia sorsa az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 2000, 11–12. szám, 119–127.
- Popély Gyula: Az Erzsébet Tudományegyetem végnapjai az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 2000/1–2. szám
- Příbáň, Jiří: *Disidenti práva. O revolucích roku 1989, fikcích legality a soudobé verzi společenské smlouvy*. Sociologické nakladatelství, Praha, 2001.
- Procházka, Radoslav: *Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. N Press, Bratislava, 2019.
- Procházka, Radoslav: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ťstavného neporiadku*. N Press, Bratislava, 2018.

- Puskely Mária: *A keresztény Európa szellemi gyökerei. Az öreg földrészhagiográfiája*. Kairosz Kiadó, Budapest, é. n.
- Rak, Jiří: Staříčský mocnář a tatíček Masaryk. In: *19 století v nás. Modely, instituce a reprezentace, které přetrvaly*. Szerk.: Řepa, Milan. Historický ústav AV ČR, Praha, 2008.
- Rákoš, Elo – Rudohradský, Štefan: *Slovenské národné orgány 1943–1968*. Slovenská archívna správa, Bratislava, 1973.
- Ring Éva: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” A nemesi köztársaság válságának anatómiája. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.
- Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století*. Česko-slovenské vztahy 1914–1945. AEP, Bratislava, 1997.
- Rychlík, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století*. Česko-slovenské vztahy 1945–1992. AEP, Bratislava, 1998.
- Schelle, Karel: *Dějiny ústavního práva*. 2. vyd. Wolters Kluwer, Praha, 2016.
- Schelle, Karel: *Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948*. Eurolex Bohe-mia, Praha, 2002.
- Sharlet, Robert: Stalinism and Soviet Legal Culture. In: *Stalinism: Essays in Historical Interpretation*. Tucker, C. Robert (szerk.). W. W. Norton and Company, New York, 1977.
- Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: *Československý prezident republiky*. Praha, 1934.
- Statistická ročenka ČSFR 1991. SEVT, Praha, 1991.
- Stein, Eric: *Česko – Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad*. Academia, Praha, 2000.
- Syruček, Milan: *Prezidenti. Jejich role a odpovědnost*. Nakl. Brána, Praha, 2018.
- Svoboda, Ludvík: *Z Buzuluku do Prahy*. Mladá fronta, Praha, 1974.
- Szigeti Péter: Államszocialista kísérletek – történelmi tanulságok. In: *Államszocializmus. Értelmezések – viták – tanulságok*. Szerk.: Krausz Tamás – Szigeti Péter. L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, Budapest, 2007.
- Šejvl, Michal: Když se práva berou vlašně: Přímá aplikace katalogu základních práv z Ústavní listiny v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. *Právník*, 2020. No. 2.
- Šimečka, Milan: *Obnovení pořádku*. Exil, Londýn, 1984.
- Škvarna, Dušan et kol.: *A szlovák történelem lexikona*. SPN, Bratislava, 2003.

- Štefúnová, Ivana: Zmenia sa pravidlá pre ústavných sudcov? *Pravda*, 21. 08. 2018.
- Štrougal, Lubomír: *Paměti a úvahy*. Epoque, Praha, 2009.
- Szabó István: *Ausztria államszervezete (1918–1955)*. PPKE JÁK, Budapest, 2010.
- Szabó István: Az államfő és a kormány kapcsolata a közép-európai államokban az első világháború végétől napjainkig. *Jogtörténeti Szemle*, 2003. 3. szám
- Szabó Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat, Budapest, 2016.
- Szalai Erzsébet: A létezett szocializmus – és tanulságai. In: *Államszocializmus. Értelmezések – viták – tanulságok*. Szerk.: Krausz Tamás – Szigeti Péter. L'Harmattan – Eszmélet Alapítvány, Budapest, 2007. 53–75.
- Szarka László: Nemzetállami érvek és az „Új Európa”. Tomáš Garrigue Masaryk és a csehszlovák államalapítás. *Pro Minoritate*, 2019. tavasz, 4–21.
- Szarka László: *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika*. Kalligram, Pozsony, 1995.
- Tomášek, Dušan – Kvaček, Robert: *Obžalována je vláda*. Themis, Praha, 1999.
- Tonelli Sándor: A csehszlovák állam. *Társadalomtudomány*, 1925. 8–10. szám.
- Tóthová, Katarína: Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1991. In: *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj, Košice, 2008. 47–52.
- Varga Sándor: A pozsonyi jogakadémia az abszolutizmus és a dualizmus korában (1850–1914). In: *Jogtörténeti tanulmányok*. KJK, Budapest, 1974.
- Vasilová, Darina: *Prešovské kolégium Potiského dištriktu evanjelickej cirkvi a. v. (1850–1918)*. Univerzum, Prešov, 2008.
- Vavrovič, Jozef: *Ján Palárik, jeho ekumenizmus a panslavizmus*. MS, Martin, 1993.
- Vincze Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről. *Európai Jog*, 2009. 4. szám.
- Vojáček, Ladislav – Kolárik, Jozef – Gábriš, Tomáš: *Československé právné dejiny*. Eurokódex, Bratislava, 2013.

- Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: *České právní dějiny*. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o. 2008.
- Vozár, Jozef: *Augustín Ráth*. Prvý slovenský rektor Univerzity Komenského. Veda, Bratislava, 2018.
- Vozár, Jozef: *Vladimír Fajnor*. Veda, Bratislava, 2017.
- Vozár, Jozef: *Významní slovenskí právnici z Liptova*. Veda, Bratislava, 2016.
- Wandycz, Piotr S.: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a közép-kortól máig*. Osiris, Budapest, 2004.
- Weyr, František: *Československé právo ústavní*. Melantrich, Praha, 1937.
- Weyr, František: Doživotný prezident na výpověď. *Lidové noviny*, 1920. május 18.
- Wintr, Jan: *Principy českého ústavního práva*. Eurolex Bohemia, Praha, 2006.
- Witkowski, Wojciech: *Historia administracji w Polsce. 1764–1989*. Wyd. naukowe PWN, Warszawa, 2012. 378–380.
- Wyrzykowski, Mirosław: Konstytucja negocjacji i kompromisu. In: *Konstytucja – wybory – parlament*. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszowi. LIBER, Warszawa, 2000.
- Zdobinský, Stanislav – Peška, Pavel et kol.: *Československé státní právo*. Ústav státní správy, Praha, 1988.
- Zdobinský, Stanislav – Zlatopolský, D. L. et kol.: *Světová socialistická soustava a státní výstavba v evropských socialistických zemích*. II. díl. Orbis, Praha, 1977.
- Zsedényi Béla: A csehszlovák köztársaság alkotmánya. III. A végleges alkotmány. *Miskolci Jogászélet*, I. évf. Miskolc, 1925. július–augusztus.
- Zsedényi Béla: A cseh-szlovák köztársaság alkotmánya. Befejező közlemény. *Miskolci Jogászélet*, I. évf. 1925. szeptember.
- 1989 November a Slovensko. *Chronológia a dokumenty (1985–1990)*. Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.