

# **AKADÉMIAI DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**A csehszlovák, valamint a cseh és szlovák államfői tisztség  
az állami és intézményi kontinuitás kontextusában  
(1918–2018)**

**Dr. Halász Iván PhD**

**Budapest, 2021**

## Tartalomjegyzék

<b>I. Bevezetés .....</b>	<b>5</b>
<b>II. A csehszlovák állam kikiáltása és a kontinuitás kérdése .....</b>	<b>9</b>
<b>III. Az első Csehszlovák Köztársaság létrejötte és az osztrák–magyar közjogi hagyományok.....</b>	<b>20</b>
<b>IV. A köztársasági elnöki tisztség születése a közjogi provizórium idején.....</b>	<b>26</b>
<b>V. Az 1920-as alkotmány és a köztársasági elnök.....</b>	<b>37</b>
V.1. Az elnökválasztás elmélete és gyakorlata .....	44
V.2. Az államfői posztról való lemondás szabályai és azok gyakorlati kivitelezése .....	48
V.3. Az államfő helyettesítése .....	49
V.4. Az államfő fontosabb feladat- és hatáskörei .....	51
V.5. Az államfő, a Nemzetgyűlés és a kormány kapcsolata .....	52
V.6. A köztársasági elnök egyéb kinevezési, kegyelmezési és jutalmazási jogosítványai .....	55
<b>VI. A második világháború alatti emigrációban működő ideiglenes államszervezet.....</b>	<b>57</b>
VI.1. Az emigrációs intézményépítés kezdeti dilemmái és alternatívái (1939–1940).....	58
VI.2. Az ideiglenes állami berendezkedés és a londoni kormány elismerése... 63	63
VI.3. A Londonban működő csehszlovák ideiglenes államszervezet .....	67
<b>VII. Emil Hácha államelnök és a Cseh-Morva Protektorátus.....</b>	<b>72</b>
VII.1. Az előzmények és a tekintélyelvű átmenet.....	72
VII.2. A Cseh-Morva Protektorátus létrejötte.....	74
VII.3. A protektorátusi államelnök Emil Hácha .....	78
<b>VIII. Az 1939 és 1945 közötti Szlovák Köztársaság államfői tisztsége .....</b>	<b>81</b>
VIII.1. A szlovák függetlenség kikiáltásának közjogi vonatkozásai és a folytonosság kérdése .....	84
VIII.2. Az alkotmányozás és az államfői jogkörök.....	86
VIII.3. A köztársasági elnöki és a pártvezéri tisztség kapcsolata .....	96
VIII.4. Az 1944. évi antifasiszta felkelés által érintett területek közjogi helyzete.....	101
<b>IX. A csehszlovák köztársasági elnök a második világháború utáni koalíciós években.....</b>	<b>106</b>
IX.1. Az 1945 és 1948 közötti politikai közjogi állapotok .....	106
IX.2. A februári kormányválság.....	112

IX.3. A február utáni alkotmányozás és az 1948. évi alkotmány államfőre vonatkozó rendelkezései .....	115
<b>X. A köztársasági elnöki intézmény az államszocializmus idején .....</b>	<b>121</b>
<b>XI. A csehszlovák köztársasági elnöki tisztség a rendszerváltás utáni közjogi átmenet során .....</b>	<b>143</b>
<b>XII. A cseh köztársasági elnök jogállásának fejlődése az állami önállóság megszerzése után .....</b>	<b>156</b>
XII.1. A cseh köztársasági elnök alkotmányos jogállása, valamint konkrét feladat- és hatáskörei.....	165
XII.2. A cseh államfő önálló kinevezési jogosítványai.....	170
XII.3. A cseh államfő kapcsolata a törvényhozással.....	175
XII.4. Az államfő és a kormány .....	179
XII.5. Az államfői aktusok jellege .....	188
XII.6. A cseh államfő és a külpolitika .....	189
<b>XIII. A szlovák köztársasági elnöki intézmény fejlődése .....</b>	<b>196</b>
XIII.1. Az alkotmányozás és az elnöki intézmény születése .....	196
XIII.2. Az államfőválasztás eredeti szabályai.....	200
XIII.3. Az elnökválasztás kérdése és az alkotmányos válság kialakulása .....	206
XIII.4. A közvetlen államfőválasztás bevezetése Szlovákiában.....	213
XIII.5. A köztársasági elnök megválasztásáról és a visszahívása ügyében tartandó népszavazás módjáról szóló törvény .....	223
XIII.6. Az államfő jogállására vonatkozó későbbi alkotmánymódosítások ...	226
XIII.7. A legfőbb ügyész kinevezése körüli viták .....	232
XIII.8. Az államfő és az alkotmánybírák kinevezése .....	235
XIII.9. Az államfő és a külpolitika.....	238
<b>XIV. A köztársasági elnöki intézmény szimbolikus elemei.....</b>	<b>242</b>
XIV.1. Az államfő önálló jelképei .....	242
XIV.2. Az államfők és a koronázási jelképek.....	245
XIV.3. A köztársasági elnök székhelye .....	248
XIV.4. Az államfők beiktatása, elköszönése és búcsúztatása .....	251
XIV.5. Az államfői javadalmazás, a nyugdíj kérdése, az elnök által nyújtott adományok .....	257
XIV.6. Az elnöki hivatalok története, jelene és egyes szerkezeti kérdései.....	260
<b>XV. Befejezés és összegzés.....</b>	<b>265</b>



## I. 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 volt. 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 köztársaság lett.

A köztársasági államforma stílusalkotó intézménye a közvetlenül vagy közvetve választott államfő. Kivételesen monarchiákban is előfordul királyválasztás, de az mindig csak valamilyen helyi 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) egyenjogúságát.<sup>3</sup>

---

<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.

<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 Emirátusokban alkalmazott megoldás, ahol az egyes emirátusok 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.): Konsztyitucionnoje pravo zarubezsnih sztran. MGIMO-Norma, Moszkva, 2005. 973–974.

<sup>3</sup> A háromfős államelnökség hivatott kifejezni a három államalkotó nemzet (bosnyák, horvát, szerb) egyenjogúságát. A boszniai alkotmányos berendezkedésről lásd részletesebben Szabó, Zolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei. Gondolat, Budapest, 2016. 66–71. és 112–130.

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 kontinuitást bizonyító fontos jel. A térségben csak az Osztrák Köztársaság van hasonló helyzetben, 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 pedig 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 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 szüle-

---

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

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

<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.

tett 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 hirtelenül 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 pedig az éppen berendezkedő kommunista rezsim volt az, amelyik a lakosság megnyugtatása és a zökkenőmentes fordulat 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, ami 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. Személyiségének olyan jelentős volt a társadalmi és szellemi presztízse, hogy ennek köszönhetően sokáig képes volt mérséklően befolyásolni a szintén „államalapító” politikai pártok versengését, és ezáltal konstruktív irányba tudta terelni az eseményeket. A hatalommegosztás tehát lényegében közte és a pártok uralta Nemzetgyűlés között valósult meg.<sup>7</sup> Nagy 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

---

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

szlovák nemzet közjogi fejlődésére? Mi volt ebben a jogi szabályozás, továbbá a konkrét személyek, illetve politikusok szerepe, mi volt a tradíció eredménye 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 képes volt elismertetni magát az akkori meghatározó nagyhatalmakkal. A helyszíni hatalomátvétel azonban akkor 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. Az engedelmesség alól csak egyetlen kivételt tettek: a bécsi Birodalmi Tanácsban mandátummal rendelkező cseh képviselők ugyanis 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>

Az államjogi fordulattal és az akkori csehszlovák államépítéssel részletesen foglalkozó Ferdinand Peroutka forradalmi szervnek tekintette a Nemzeti Bizottságot,<sup>10</sup> de nem a kifejezés klasszikus és erőszakos értelmében. Éppen ellenkezőleg, a bizottság legfőbb feladata a lehető legbékésebb hatalomátvétel megszervezése volt az arra leginkább alkalmas időpontban. Addig pedig őriznie kellett a nemzeti

---

<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.

<sup>10</sup> A Nemzeti Bizottság forradalmi jellegét nemrégén másként értelmezte Jan Bárta cseh közjogász egyik tanulmányában: „Ha az nem lenne pejoratív, azt lehetne mondani, hogy önjelölt szervről volt szó. Miután azonban a cseh nyelvben erre nem találunk eufemisztikusabb kifejezést, azt kell mondanunk, hogy a legitimitása forradalmi volt. Létrejöttének módja tehát semmiképpen sem volt standard módon demokratikus. Ezt pontosan tudta a Nemzeti Bizottság, valószínűleg önmagában nem is érzett szükséges tekintélyt ahhoz, hogy államot hozzon létre. Ezért ezt a dilemmát a preambulumba foglalt következő ténymegállapítással 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.» Lásd 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. 486–487.

egységet és az osztrák államhatalommal való tárgyalási hajthatatlanságot.<sup>11</sup> A Nemzeti Bizottságba egyébként csak azok a pártok kerültek be, amelyek az 1911. évi birodalmi tanácsi választásokon legalább a szavazatok egy százalékát megszerzték. Ennek megfelelően a szociáldemokraták 10, az agrárpártiak és az államjogi nemzeti demokraták 9-9, továbbá a cseh nemzeti szocialisták<sup>12</sup> és néppárti katolikusok 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, illetve hívták vissza, és ezek a helyek 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 rendelkeznek.<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 elnöke 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 Klofáč töltötte be. Az ügyvezető titkári teendőket

---

<sup>11</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 12.

<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.

<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 két világháború közötti cseh nemzeti szocialisták nem voltak azonosak a német náciizmussal. Inkább a szocialista pártok nacionalista érzelmű jobbszárnyát képviselte ez a mozgalom, amely viszonylag népszerű volt a kispolgári és hivatalnoki rétegek körében.

František Soukup szociáldemokrata politikus látta el. Az október végi fordulatot végül négyen (Švehla, Soukup, valamint Alois Rašín és Jiří Stříbrný) vezényelték le, míg a többiek a bécsi kormány 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 a Nemzeti Bizottság 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 tanácsa történeti 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, brit, majd az amerikai kormány politikai elismerését. Ezt követően Masaryk 1918. szeptember 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.

---

<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, Jozef (szerk.): Slovakia in 19th and 20th Century. Toronto, 1973. 86–87.

A prágai Nemzeti Bizottság 1918 ősztől 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 garantálni fogja a helyszíni hatalmváltást. 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, továbbá garantálni 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, illetve összeomlása miatt erre nem lesz szükség.<sup>23</sup>

A csehszlovák állam deklaratív kikiáltására kétszer került sor – először a külföldi kormány nevében, másodszor pedig az otthoni ellenállók részéről. Mindkét deklaráció az osztrák kormány, valamint a kormánytagok konkrét lépéseire reagált, hiszen a csehszlovák 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 hármas 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

---

<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.

<sup>24</sup> Uo. 35–38.

az USA választ 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 hivatkozott 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 egyház különválasztását, a gazdasági és szociális reformokat, biztosítja a nők egyenjogúságát, garantálni fogja a kisebbségek arányos képviselétét és külön jogait, továbbá megvalósítja a parlamentáris kormányformát, megszünteti a nemesi előjogokat, és milíciaalapon fogja működtetni a hadseregét.<sup>26</sup>

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 hétfőgőn elkészült. A hétfő reggeli utcai lavinát ifj. Andrassy 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 és az abból fakadó előzékenységét és kooperativitást. A hatalomváltásban érdekelteket mindkét oldalon leginkább egy dolog izgatta: nehogy az események kicsúszzanak 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

---

<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.

tartományi helytartóság volt, ahol csak a helytartó helyettese tartózkodott, akinek viszont nem voltak pontos instrukciói. A helytartóságon már mind a négy cseh politikus jelen volt (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 vele, hogy a Nemzeti Bizottság a csehszlovák állam nevében a rend fenntartása érdekében (ez volt a mindenütt használt bűvös formula) átveszi az ország igazgatását. A káosz elkerülése érdekében pedig be fogja tartani az addig hatályos törvényeket.<sup>27</sup>

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

---

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

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

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

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

lyozni, 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 nevében hidat teremtett a régi és az új jogrend között. Az önálló csehszlovák állam megszületéséről szóló törvény ezért a következő fordulattal 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 járnak el.”<sup>32</sup>

Bármilyen furcsa, ez a törvény egyáltalán nem volt programjellegű. Azt a feladatot ugyanis az aznapi deklaráció vállalta magára. A szakirodalomban létezik olyan implicit vélemény is, hogy 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 „... ösz-

---

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

<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.

szes 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 érvényesülnek. 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 összeegyeztethetetlenek 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 Rendelet 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 teremtődött meg a békés átmenet-höz, legalábbis a cseh tartományokban. A csehszlovák államhoz tartozó, de még közelebről meg nem határozott Szlovákiában pedig alig fejthetett ki akkor hatást, és terminológiailag is alig gondolt a helyi szervekre. Jan Kuklík 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 vonatkoztatható.<sup>36</sup> A jogszabály még semmit sem mondott a Habsburgok jogállásáról, és hallgatott a detronizációról is.

---

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

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

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

<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.



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, ami később sok vitára adott okot.<sup>39</sup> A *Národné noviny* című lap október 31-i nyomdai kefelenyomatából ugyanis törölték éppen azt a 4. pontot, amely be akarta biztosítani a későbbi szlovák öngazgatást. („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> 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 ún. képviseleti testületek sem, amelyek a nemzet akaratát kifejezésre nem juttató szűk körű választójog alapján alakultak, és amelyek olyan emberekből állnak, akik a

---

<sup>37</sup> Ezek a pártok az önállósodás különböző fokán álltak. Leginkább szervezettek a nemzeti pártiak voltak, és a nyomukban jártak a katolikus néppártiak. A szociáldemokraták és 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 nemzeti-ségi 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 cseh-szlovák kormány nemtetszését váltotta ki és Hlinkát a hazatérése után le is tartóztatták, és hat hónapra internálták. Škvarka, Dušan et kol.: A szlovák történelem lexikona. SPN, Bratislava, 2003. 152.

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 a Magyarországból való kiválást, illetve a Csehszlovákiához való csatlakozást sem, ennek ellenére a későbbiekben ez lett a csehszlovák államalapítás egyik alapvető dokumentuma.

Az utólagos szövegmódosításra egyébként nemcsak Turócszentmártonban, 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 felsorolásból finoman kiesett a párizsi Nemzeti Tanács, amely egyébként amúgy is már az első ideiglenes csehszlovák kormánnyá alakult át. 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 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 jogi kontinuitás platformján állt, és egy percet

---

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

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

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

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 is, amelyet egyébként az új állam legelső alkotmányos dokumentumként is lehetett értelmezni.<sup>45</sup>

---

<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.

### III. Az első Csehszlovák Köztársaság létrejötte és az osztrák–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 más volt a helyzet Szlovákiában és a németek által lakott cseh és morva területeken. A csehszlovák állam 1918 októberében a nagyobb városokon kívül inkább csak *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 egy időben került sor a köztársaság teljes területén. Az 1921. március 24-én elfogadott 3336-21. számú határozat értelmében ugyanis, amíg a cseh országrészekben (azaz Csehországban, Morvaországban és Sziléziában) a csehszlovák államhatalom tulajdonképpen már az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásakor kezdett érvényesülni, addig a szlovák országrészen, 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>

Az október 28-án este kihirdetett törvény legfontosabb gyakorlati hozadéka a régi osztrák–magyar jogrendszer ideiglenes recepciója volt. Innen származik a

---

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

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

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

Másfelől viszont a recepciós 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 akarva-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>

---

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

<sup>51</sup> Gronský, 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.

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 tudtak hatni,<sup>54</sup> mint ahogyan azt az államalapító csehszlovák politikusok külföldön eredetileg elképzelték. Ez főleg a gyakorlati államélet egyes területeire volt igaz, a nagy és átfogó elvi kérdésekre kevésbé. Az utóbbiak közé tartozott mindenekelőtt az államforma kérdése, a választójog reformja, az állam és egyház kapcsolata, valamint részben a földreform kérdése. A nagyfokú stabilitást mutató területek pedig a következők voltak: az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a büntető- és polgári jog.

A diszkontinuitás logikus módon főleg az alkotmányjog területét érintette, és 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 hatályát 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

---

<sup>54</sup> Pavlíček, Václav: cit. op. 2009. 47.

<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.

nemcsak az Osztrák–Magyar Monarchia alkotmányjogi jellegű törvényei vesztették hatályukat,<sup>58</sup> hanem az 1918-ban 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. Az elfogadott jogi normák döntő része a hatalomváltáshoz szükséges adminisztratív, kormányzati intézkedésekkel, valamint a nemzetgyűléssé való átalakulás elősegítésével foglalkozott. Az utóbbiba beleértendő a képviselői immunitás rendezése és a házszabály megalkotása is.<sup>62</sup>

A csehszlovák fordulat jogászi 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

---

<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 állampolgári jogokkal, a második a bíróságokkal foglalkozott. Lásd Malý, Karel: Překonání 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, az alapvető különbség a két szabályozás között az volt, 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.

<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 vyhlášení zákonů a nařízení.

törvényeinek és rendeleteinek gyűjteményét.<sup>64</sup> Az 1918. évi 2. számú csehszlovák törvény pedig létrehozta 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 tovább élő 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 hatott 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 dualizmuskori 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,

---

<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: *Sbíрка 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: *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 tovább élő magyar jog értelmezése során. Miután a dualizmuskori 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*. 2013. Forrás: [www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174](http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174).



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>

---

<sup>69</sup> Klíma, Karel: *Prosincová ústava v komparatívím 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*. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o. 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: *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 bíraskodása.” Az első csehszlovák alkotmánybíróság összetétele és működési sajátosságai*. *Közjogi Szemle*, 2019. 1. szám. 36–46.

## IV. 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>72</sup> Az államforma illetően a küzdelem elején a köztársaság hívei egyértelműen kisebbségben voltak. Masaryk akkor még valamelyik belga, brit vagy dán herceg vezette alkotmányos királyságban gondolkodott, a ruszofil Kramář pedig a Romanov-dinasztiát preferálta.<sup>73</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. Mindenesetre a cseh politikusok a cseh királyságot Oroszországgal teljes egyetértésben kívánják kialakítani. Oroszország kívánságai és tervei döntő befolyásúak lesznek.”<sup>74</sup>

A demokratikus republikánus eszmekör a szociáldemokrata mozgalomhoz állt talán a legközelebb, de számukra sem ez volt a legfontosabb kérdés.<sup>75</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. 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 küzdelembe belépő USA is.<sup>76</sup> Az USA-ban működő Cseh

<sup>72</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 247.

<sup>73</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1997. 44. Češi a Slováci ve 20. století. AEP, Bratislava, 1997.

<sup>74</sup> Bencsik Péter: cit. op. 41.

<sup>75</sup> Kořalka, Jiří: Češi v Habsburské říši a v Evropě. Argo, Praha, 1996. 261–265.

<sup>76</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 255.

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 vezessék be demokratikus választójogot, valamint a perszónalunió alapuló demokratikus állami berendezkedést, amely az angliai megoldásra hasonlítana.<sup>77</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 volna lennie.<sup>78</sup> Akkorra már a nyugat-európai csehszlovák emigráció is egyértelműen a köztársaság platformjára helyezkedett. A republikánus eszmekör itt szorososan összekapcsolódott a demokratikus és a szociálisan igazságos társadalom kiépítésének ígéretével.<sup>79</sup> Ezt a szemléletváltást tükrözte az 1918 októberében Masaryk professzor által megfogalmazott washingtoni deklaráció is, amely egyértelműen ki mondta, hogy az éppen megszülető csehszlovák állam köztársaság lesz.<sup>80</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 szembe fordulást 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

---

<sup>77</sup> Gosiorovský, Michal: K predstavám zahraničných (amerických a ruských) Slovákov a Čechov o štátoprávnem postavení Slovenska po vojne 1914–1918. Zborník Filozofickej fakulty UK. Bratislava, 1968. 20.

<sup>78</sup> Lásd Beneš, Edvard: Světová válka a naše revoluce. III. Čin a Orbis, Praha, 1931. 365.

<sup>79</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 255.

<sup>80</sup> Prohlášení nezávislosti československého národa jeho prozatímní vládou československou – tzv. Washingtonská deklarace z 16. října 1918. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 37.

azt, hogy Masaryk professzor elnök lesz.<sup>81</sup> A delegációt vezető, eredendően elvi monarchista Karel Kramář pedig az új kormány miniszterelnöke lett.<sup>82</sup> Kramář volt egyébként az egyetlen, aki a genfi tárgyalásokon nem rögtön és nem azonnal fogadta el a köztársaság gondolatát, de végül ő is beletörődött ebbe. Annál is inkább, mert az általa preferált Romanov-ház akkor már elvesztette oroszországi hatalmát, sőt a cári család tagjait meg is gyilkolták.<sup>83</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>84</sup> A receptiós törvénytől 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, illetve 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 végleges alkotmányozás menetrendje

---

<sup>81</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>82</sup> Galandauer, Jan: Vznik Československé republiky 1918. Programy, projekty, perspektivy, Svoboda, Praha, 1988. 230.

<sup>83</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>84</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.

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>85</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>86</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>87</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>88</sup> részére, és „A Cseh Birodalom ideiglenes kormányának 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.

---

<sup>85</sup> Peroutka, Ferdinand: Budoványi 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>86</sup> Uo. 158–159.

<sup>87</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 75.

<sup>88</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 színezetű cseh polgári politikusok. A furcsa elnevezés még a békeidőkben született, amikor Masaryk az úgynevezett kéziratvitában kimutatta, hogy a középkorinak tekintett cseh kéziratok 19. századi hamisítványok. Akkor a nacionalista ellenfelei a *Čas* és az *Atheneum* folyóirat köré szerveződő híveit maffiózóknak gúnyolták. Lásd Hálek, Jan: Přemysl Šámal a česká Maffie. In: Přemysl Šámal kanclér prezidentů. Nadání Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových. Praha, 2019. 33. Még részletesebben lásd Paulová, Milada: Dějiny Maffie I-II. Československá grafická unie, Praha, 1937.

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. A köztársaságot 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>89</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 (aklamációval) megválasztották a köztársaság első elnökét.<sup>90</sup> Masaryk ekkor még nem volt jelen, hiszen még mindig külföldön tartózkodott. Az akkori közállapotokat egyébként jól jellemzi, hogy erre 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 vettek részt a Nemzetgyűlés munkájában.<sup>91</sup>

A Meissner által készített tervezetben a többi politikus főleg a kormánnyal foglalkozó részben javasolt változásokat.<sup>92</sup> Az eredeti szövegen erőteljesen érezhető volt ugyanis a kor radikális demokratizmusa,<sup>93</sup> főleg a terminológián, de kihatott a köztársasági elnöki intézmény szabályozására is – azaz meggyengítette az

---

<sup>89</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 76.

<sup>90</sup> Uo. 77.

<sup>91</sup> Petráš, René: Menšiny v meziválečném Československu. UK – Karolinum, Praha, 2009. 181–182.

<sup>92</sup> Itt döntően a kormánytagok létszámáról volt szó. A javaslatok öt és tizenhét fő között mozogtak, végül a dokumentum 17 tagú kormányról 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>93</sup> A törvény elfogadói például főleg a nagy francia forradalom terminológiájára voltak tekintettel. Innen eredt például a Nemzetgyűlés kifejezés is. Viszonylag sokat hezitáltak azon is, hogyan nevezék a kormánytagokat, mert eleinte el akarták kerülni a „túlzottan monarchisztikusnak” tartott miniszter kifejezést. Alternatívaként az ülnök, kormánytag, illetve titkár kifejezés jött szóba, de

államfő jogállását. Az 1918 novemberében megszületett második alkotmányos provizórium kormányformája a parlament kormányaként írható le. 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>94</sup>

Az 1918 novemberében elfogadott második alkotmányos provizórium értelmében a politikai élet központi szereplője a 256 tagú Nemzetgyűlés lett.<sup>95</sup> Emiatt először a Nemzetgyűléssel 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>96</sup> A köztársasági elnök hivatali megbízatása az új, a végleges alkotmányos szabályok szerint megválasztott államfő megválasztásáig tartott. Addig, amíg az államfő külföldön tartózkodott, a kormány volt hivatott képviselni az államfői hivatalt. 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 és fogadta a külföldi követeket, továbbá a Nemzetgyűlés döntése alapján hadat üzenhetett, és a parlament elé terjeszthette jóváhagyásra a kialakított békét. Ezenkívül ő nevezte ki a magasabb rangú katonatisztek, állami hivatalnokokat és bírakat (a VI. besorolási osztálytól felfelé), valamint kegyelmezési joga is volt. Az összes kormányzati jellegű döntéséhez azonban a kormány valamely tagjának ellenjegyzésére volt szükség. Az államfő viszonylag gyenge vétőjogot is kapott – jogosult lett ugyanis nyolc napon belül visszaküldeni a Nemzetgyűlésnek az általa elfogadott törvényt.

---

végül győzedelmeskedett a realizmus és – igaz, csak zárójelben – a miniszter kifejezés is bekerült az alkotmányba. Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 159.

<sup>94</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.

<sup>95</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.

<sup>96</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 2018. 75.

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 kormányfőt és a minisztereket a Nemzetgyűlés választja meg. Ennek megfelelően a kormány csak a parlamentnek lett felelős.<sup>97</sup>

Az ideiglenes alkotmány hallgatott az államfő és a kormány kapcsolatáról, továbbá a köztársasági elnök nemzetgyűlési megválasztásán kívül és a gyenge hatályú elnöki vétót leszámítva nem foglalkozott az államfő és a parlament kapcsolatával sem. Az államfő nem lett jogosult feloszlatni a Nemzetgyűlést, 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 volt, 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 kialkudott és következetesen alkalmazott mandátumelosztást és 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>98</sup>

---

<sup>97</sup> Uo. 54–55.

<sup>98</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 1991. 162–163.



A kor radikális demokrata hangulata és ideológiája is az erős államfői poszt ellen dolgozott. A fordulat utáni első hetekben még erős 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>99</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>100</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>101</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>102</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>103</sup> utána az egyes politikusok, végül maga az új államfő. Ez a konstrukció érthető okokból nem igazán tetszhetett

---

<sup>99</sup> Kysela, Jan: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě. Dokořán, Praha, 2008. 235.

<sup>100</sup> Broklová, Eva: Prezident Republiky československé. In: Instituce a osobnost T. G. Masaryka. Masarykův ústav AV ČR, Praha, 2001. 15–16.

<sup>101</sup> Těšnopisecké zápisy ústavního výboru RNS. Uo. 39–40.

<sup>102</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 2011. 162–163.

<sup>103</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 modelltől a legrosszabb elemeket emelték be a konstrukciójukba. (Lásd Těšnopisecké 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 oroszlanrészt 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.

Masaryknak. Ezt a hazaérkezése után<sup>104</sup> még a pályaudvaron jelezte is az őt üdvözlő Meissner képviselőnek.<sup>105</sup>

Az ideiglenes alkotmányt a fentiekben jelzett hiányosságok miatt viszonylag korán, már 1919 tavaszán módosítani kellett, ami két lépcsőben történt. A márciusi novella a nemzetgyűlési képviselők létszámát 256 főről 270-re emelte. A korábban alkalmazott arányos mandátum elosztást viszont akkor is érvényben hagyták. Az összes új mandátumot a szlovákok között osztották szét,<sup>106</sup> mert ők addig alulreprezentáltak voltak a testületben.<sup>107</sup> Az államfői jogköröket érintő nagyobb módosításra csak 1919 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 ötven százalékra 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 elnökölhett. A köztársasági elnök továbbá írásbeli jelentéseket kérhe-

---

<sup>104</sup> Masaryk triumfális hazatérésére 1918. december 21-én került sor.

<sup>105</sup> Peroutka, Ferdinand: cit. op. 2011. 163.

<sup>106</sup> A Forradalmi Nemzetgyűlés szlovák képviselői nem politikai-ideológiai frakciókban tömörültek, hanem a nemzeti alapon létrehozott Szlovák Klubban, amely ennek megfelelően meglehetősen heterogén volt. Az államfői jogkörökkel kapcsolatos vitában a Szlovák Klubnak például egységes álláspontja volt. Egyetértettek azzal, hogy államfő joga legyen kinevezni a minisztereket, 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 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 Těsnopisecké zápisý ústavního výboru RNS. In: Broklová, Eva: cit. op. 2001. 45–46.

<sup>107</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: Gronský, Jan: I. cit. op. 2005. 64.

tett a kormánytagoktól, akiket kollektíve vagy egyénileg is tanácskozásokra hívhattott meg magához. Akár szóban, akár írásban fordulhatott a Nemzetgyűléshez. Üzeteiben 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 USA-ban, jól beszélt angolul, és már az első világháború előtt is többször járt az Újvilágban. Ezenkívül az amerikai elnökök nagyobb mozgásteret is tetszett neki. Ebből viszont súrlódások keletkeztek 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>108</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>109</sup> Ez érthető, hiszen az ő elnöksége idején két alkotmány is született – az ideiglenes, majd a végleges. Az államalapítónak kijáró tekintélye és

---

<sup>108</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 30. és 34.

<sup>109</sup> Uo. 24.

ügyes politikai manőverei,<sup>110</sup> megfelelően alkalmazott politikusi gesztusai az elképzeléseivel eleinte nem szimpatizáló demokratikus politikai pártok többségét is végül az általa javasolt megoldások mellé állította.

---

<sup>110</sup> Ha úgy kívánták az érdekei, nem volt például hajlandó elfogadni a kormány lemondását, amelyben a pártok állapodtak meg. Uo. 29.

## V. Az 1920-as alkotmány és a köztársasági elnök

Az új polgári demokratikus alkotmány 1920. február 29-én született meg. Az alkotmánytervezetet a kormány,<sup>111</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 padosorokban még mindig nem foglaltak helyet a német és magyar nemzeti kisebbségek tagjai.<sup>112</sup> Erre természetesen felfigyelt a csehszlovák közjogi fejlődéssel foglalkozó korabeli magyar szakirodalom is.<sup>113</sup>

A Csehszlovák Köztársaság Alkotmánylevelé<sup>114</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 hatalommegosztás elvét, de az egész közjogi szerkezet abból indult ki. Az alkotmány szövegén lehetett érezni az amerikai, a francia, kisebb részben pedig az osztrák alkotmányos megoldások hatását. A közjogi szerkezetre főleg a harmadik Francia Köztársaság alkotmánya hatott, a preambulumba pedig az amerikai. A régi osztrák hatásokat főleg az alapjogi részben lehetett érzékelni.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Az alkotmány kidolgozása, illetve elfogadása idején Vlastimil Tusar miniszterelnök ügynevezett vörös-zöld koalíciós kormánya volt hivatalban, amelynek fő erejét az agrárpártiak és szociáldemokraták mellett még a nemzeti szocialisták és szlovák képviselők adták. Az alkotmány elfogadása és a közigazgatási reform volt e kormány fő közjogi prioritása.

<sup>112</sup> Bár az 1920. évi alkotmány valóban polgári demokratikus volt, mégis akadt két komoly hiányossága. A megalkotásában ugyanis – szemben az 1921. évi lengyel alkotmánnyal – nem a rendszer 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 képviselték. 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 elkezdték keresni a kompromisszumot a csehszlovák politikai erőkkel, és mindenképpen ragaszkodtak az alkotmányozó nemzetgyűlési választások kiírásához. Ezt viszont a csehszlovák fél határozottan elutasította, bár fél évvel korábban valószínűleg örült volna egy ilyen fejleménynek. Erről lásd részletesebben Petráš, René: cit. op. 2009. 179–180.

<sup>113</sup> Zsedényi Béla: A csehszlovák köztársaság alkotmánya. Miskolci Jogászélet, 1925. 7–8. szám (július–augusztus) 1. A szerző e legitimációs probléma miatt egyenesen oktrojáltnak nevezte a csehszlovák alkotmányt.

<sup>114</sup> Ez volt a csehszlovák alkotmány hivatalos neve.

<sup>115</sup> Broklová, Eva: První československá ústava. Diskuse v ústavním výboru v lednu a únoru 1920. Ústav pro soudobé dějiny ČAV, Praha, 1992. 10.

Az Alkotmánylevél szövegének konkrét kidolgozása viszonylag szűk professzori-politikusi körben zajlott, ami 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>116</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 jogászprofesszor, aki oroszánrészt 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 agrárpárt vezető politikusa volt.<sup>117</sup> Az új alkotmányos berendezkedés létrejötte ugyanis főleg e két nagy politikai erő kompromisszumának volt köszönhető. Mellesleg ebben az időben mindketten közel álltak Masaryk elnökhöz, akivel sokszor személyesen is konzultáltak közjogi kérdésekről.<sup>118</sup> Ez nem jelenti azt, hogy mindenben átvették volna a javaslatait, hiszen ők nagy és meghatározó pártok képviselői voltak, de az elnökhöz való emberi közelségük sok súrlódást segített elkerülni.<sup>119</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 fontos közjogi vonatkozású törvényeket is, amelyek fontossági sorrendjéről sokat elárul a számozásuk. Az 1920. évi 122. számú törvény a Csehszlovák Köztársaság nyelvhasználati

---

<sup>116</sup> Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 71. 20. láb.

<sup>117</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 8–9.

<sup>118</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 TGM. Praha, 2013. 122.

<sup>119</sup> A jogász végzettségű Meissnerrel szemben egyébként az eredetileg jómódú gazdálkodó Švehla az alkotmányos kérdésekben inkább autodidakta volt. Ezt azonban olvasmányaival és kiváló politikai érzékkel, illetve kompromisszumkereső alkatával igyekezett pótolni, mégpedig sikeresen.

elveiről és szabályairól rendelkezett, ami 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>120</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 jogosítványairól szólt, az 1920. évi 125. számú törvény a választási bírósággal foglalkozott, és végül az 1920. évi 126. számú törvény 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>121</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>122</sup>

---

<sup>120</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 9.

<sup>121</sup> Konkrétan az 56–69. paragrafusról volt szó.

<sup>122</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

Masaryk már 1919-ben jelezte, hogy nem ért egyet azzal a közjogi megoldással, amely 1918 novemberében született. Weyr képviselőn keresztül áprilisban megüzente a Nemzetgyűlésnek, hogy személy szerint inkább a közvetlen államfőválasztásnak örülne, amit azonban a képviselők nem akartak tudomásul venni.<sup>123</sup> Rövid vita zajlott a köztársasági elnökjelöltek minimális korhatáráról is. Az előterjesztő képviselő (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 képviselők 30 éves korhoz kötött passzív választójogával a szenátorok csak 45 éves koruktól rendelkeztek passzív választójoggal. Ez a rendelkezés kizárta volna a potenciális államfőjelöltek sorából Edvard Beneš külügyminisztert, aki akkor nem volt még 40 éves sem.<sup>124</sup> Végül képviselői indítványra egy külön államfői passzív választójogi korhatár került be az Alkotmánylevélbe –csehszlovák államfőnek csak legalább 35 éves állampolgárt lehetett megválasztani, mégpedig háromötödös többséggel. Ilyen korhatár szerepelt egyébként a példának tekintett amerikai és francia alkotmányban is.<sup>125</sup>

Az államfői 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 közismeretlen különbséget 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

---

Köztársaság idején. Erről lásd Weyr, František: Doživotná prezident na výpověď. Lidové noviny, 1920. május 18.

<sup>123</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 13. 28. láb.

<sup>124</sup> Masaryk elnök később egy beszélgetésben elismerte, hogy ezt a korhatárváltozást ő kérte Švehlától, mert attól félt, hogy az előző évek fáradalmi miatt esetleg váratlanul meghal. Abban az esetben viszont csak Benešben látta egyetlen potenciális utódját. Maga a külügyminiszter állítólag nem tudott ezekről az egyezkedésekről. Lásd Prezident Masaryk senátoru Dykovi. Masaryk, G. Tomáš: Cesta demokracie IV. (Szerk.: Fejlek, Vojtěch). Praha, 1997. 105. Erre a forrásra hivatkozott Broklová, Eva: Antonín Švehla. Tvůrce politického systému. Academia, Praha, 2017. 193.

<sup>125</sup> Uo. 200–201.



ügynevezett 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 hovatartozás 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>126</sup> Mindez mai szemmel nem tűnik különösnek, de nem szabad elfelejteni, hogy az első világháború után a nők még több bejáratott 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 volt 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 a lehetőséget tartalmazta ugyanis az eredeti belügyminisztériumi javaslat, és ezt terjesztette a bizottság elé az előadó képviselő is. Egyébként ez a jogosultság nem jelentette volna 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, amivel 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 államfőnek ilyen széles jogosítványai legyenek a kormány létszámának és arculatának meghatározása során.<sup>127</sup> Attól félt ugyanis, hogy ez visszaélésekre ad-

---

<sup>126</sup> Weyr, František: Československé právo ústavní. Melantrich, Praha, 1937. 182.

<sup>127</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 34–35.

hat 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>128</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, mondván, hogy miért valaki másnak kellene viselnie a felelősséget 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 a javaslat is felmerült, hogy csak a jogi felelősségre szűkítsék le az egészet, de ezt az alkotmányjavaslatot kidolgozó belügyminisztérium képviselőjében jelen lévő közjogász, Hotetzl professzor elutasította. Szerinte a csehszlovákhoz hasonló megoldás egyaránt érvényesül a brit monarchiában és a francia köztársasági berendezkedésben is, tehát nem látott benne problémát. Végül Weyr visszavonta saját kiegészítő, illetve módosító javaslatait, és a bizottság egyhangúlag megszavazta, hogy az államfő nem tartozik felelőséggel. Egy ellenszavazattal pedig arról is döntöttek, hogy az elnök

---

<sup>128</sup> Az Alkotmánylevél 64. cikkének 2. bekezdése. Lásd Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 91.

megnyilvánulásaiért a kormány viseli a felelősséget.<sup>129</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 lehetett vonni. Erre csak egyetlen esetben volt lehetőség: ha az államfő hazaárulást követett el.<sup>130</sup> A vádemelés a Képviselőház feladata volt, az ítélelhozatal 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>131</sup>

---

<sup>129</sup> Broklová, Eva: cit. op. 1992. 38–45.

<sup>130</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”. Ez alatt a szervezkedést és annak előkészületeit értette, valamint „a köztársaság biztonságának veszélyeztetését”. Az 1923-as törvény kimondta, hogy ahol a 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 felelősségre 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, illetve Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 91. 62. láb.

<sup>131</sup> Erről lásd átfogóan Weyr, František: cit. op. 1937. 184–188.

## 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>132</sup> rendelkező, legalább 35 éves csehszlovák állampolgárok közül. A változás csak az volt, 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 volt 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 dönteni szavazattöbbséggel. Ha az sem lett volna eredményes, akkor sorsolással kellett volna dönteni.

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 képviselhetette. Ez azt jelentette, hogy a Képviselőház akár egyedül is tudott volna választani csehszlovák köztársasági elnököt.<sup>133</sup>

Az elnökválasztásról egyébként az Alkotmánylevélen kívül külön törvény is rendelkezett – az 1920. évi 161. számú törvény. Ez a jogszabály több helyen

---

<sup>132</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, illetve katonatisztek azonban az 1927. évi 56. számú törvény értelmében kikerültek az állandó választói névjegyzékből, ami azt is jelentette, hogy elvesztették aktív és passzív választójogukat egyaránt. A szenátorok esetében az aktív és passzív választójog gyakorlásának feltétele a 26, illetve 45 éves korhatár elérése volt. Az államfői passzív választójog tehát szigorúbb volt a képviselőházi, de enyhébb a szenátusi passzív választójognál. Uo. 77–78.

<sup>133</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 182.

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 újdonság volt, 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 elnök pedig a második. A tárgyalás levezetésére a Képviselőház házszabályát kellett alkalmazni. A törvény pontosította az összeférhetlenségi 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 jelölthette 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>134</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 aklamációs (közfelkiáltásos) elnökké választásáról korábban már esett szó. Az a forradalmi választás azonban értelemszerűen még nem volt titkos. Az új alkotmányos és törvényi rendelkezések alapján először 1920. május 27-én választottak Csehszlovákiában elnököt. A szavazáson 281 képviselő és 142 szenátor volt jelen, akik közül 284 fő szavazott végül

---

<sup>134</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 88–89. 56. láb.

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 Janoušekre, 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>135</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 választották 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>136</sup>

A nemcsak politikailag, hanem etnikailag is meglehetősen tagolt csehszlovák Nemzetgyűlés tagjainak jelentős része az államfőválasztáskor üres szavazólapal szokott szavazni, a kommunisták pedig mindig saját jelöltet állítottak. Miután a szavazás titkos volt, csak feltételezni lehet, hogyan szavaztak a nagyszámú nemzetiségi (azaz német és magyar) képviselők és szenátorok, de nagy valószínűséggel éppen ők voltak azok, akik üres szavazólapal 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 hárommilliós német kisebbség beintegrálása a csehszlovák politikai 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 negatívista nacionalista pártok,

---

<sup>135</sup> Uo. 146. 139. lábj.

<sup>136</sup> Uo.

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, amire szükség is volt, mert a cseh nemzeti demokraták, a szlovák néppártiak és a német radikálisok akkor üres szavazólapokkal voksoltak.<sup>137</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 szavaztak, 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, ami valószínűleg az erősödő német veszéllyel függött össze.<sup>138</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 rábeszélteni arra, hogy Beneš-t támogassák.<sup>139</sup> A két világháború közötti időszak utolsó csehszlovák elnöke Emil Hácha volt, akit 1938 végén választottak meg, de erről később lesz szó.

---

<sup>137</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 24. 56. lábuj.

<sup>138</sup> Gronskey, Jan: cit. op. I. 2005. 146–147. 139. lábuj.

<sup>139</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 legitím képviselője. 1935-ben szerzett hétéves mandátuma azonban éppen 1942-ben járt le. A csehszlovák emigráns kormány azért 1942. december 3-án elfogadott egy határozatot, amelyben konstataálta, 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 erősítene 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 döntött a köztársasági elnök személyéről. A 300 képviselő közül 298 fő volt jelen, és mindenki Benešre szavazott. Ellenjelöltje nem volt. Ez volt egyébként az utolsó szavazás, amely az 1920. évi 161. számú törvény alapján történt. Uo. 147. 139. lábuj.

## 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 volt állampolgári kötelesség. Egyetlen csehszlovák, illetve cseh vagy szlovák alkotmány sem rendelkezett ugyanis ilyen kötelességről. 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>140</sup>

Az első Csehszlovák Köztársaság idején először 1935-ben került sor az államfő lemondására. Ennek fő oka az államalapító elnök idős kora és rossz egészségügyi állapota volt. Masaryk elnök 1935. december 14-én a csehszlovák kormányfő jelenlétében mondott le. Erre az aktusra nem a Prágai Várban, hanem 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 erőt 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>141</sup> Ennél a pontnál Masaryk túlment az Alkotmánylevél rendelkezésein, mert szemben az 1935-ös lengyel al-

---

<sup>140</sup> Koudelka, Zdeněk: Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2018. 72–73.

<sup>141</sup> Hoetzel, Jiří: Resignace T. G. Masaryka na presidentský úřad. Právník, LXXV., 1936. 2. szám, 81.



kotmánnyal, a csehszlovák államfőnek nem volt formális joga ahhoz, hogy javaslatot tegyen utóda személyére.<sup>142</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 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>143</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 lemondó levelét, amelyben 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 addig, 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 teendői ellátásával a miniszterelnököt is megbízhatta. 1919 májusában a Nemzetgyűlés módosította ezeket a rendelkezéseket, ami részben azzal függött össze, hogy a köztársasági elnök már több hónapja a hazájában tartózkodott, részben

---

<sup>142</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 választhatja ki. Abban az esetben viszont, ha a köztársasági elnök is megnevezte utódjelöltjét, akkor általános választásokon kellett volna dönteni az államfő személyéről. Lásd Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X-XXw.* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999. 322.

<sup>143</sup> Erről lásd Motyl, 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)

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 volna, amíg az államfő fel nem épült volna. 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 az 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>144</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>145</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 igénybevételére. 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

---

<sup>144</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 209.

<sup>145</sup> Uo. 208–209.

tiszteletbeli jogok, a büntetőjogi védelem és a testőrség szabályozása, azok csak a parlament által megválasztott helyettesnek jártak (volna).<sup>146</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 volt az, aki fogadta a külföldi követeket és megbízhatta a csehszlovák követeket, továbbá kihirdethette a hadiállapotot, a Nemzetgyűlés előzetes beleegyezésével hadat üzenhetett és békét köthetett, valamint az elnök volt az, aki 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 elsőt tavasszal, a másodikat ősszel. 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 azt 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 csak egyszer egy évben napolhatta el. Az elnök házfeloszlatási jogára csak egy korlát vonatkozott – ezt a jogot nem gyakorolhatta saját elnöki mandátumának utolsó hat hónapjában. Bármelyik kamara feloszlatása után legkésőbb 60 napon belül meg kellett szervezni az új választásokat. A Szenátus feloszlatása pedig nem jelenhette az államfővel szembeni hazaárulási eljárás megszüntetését.

Az államfő jogában állt megjegyzéseivel együtt visszaküldeni a Nemzetgyűlésnek az általa már elfogadott törvényeket, továbbá ő írta alá a csehszlovák Nemzetgyűlés és a kárpátaljai országgyűlés törvényeit és a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának jogi normáit. Vétőjoga nem volt abszolút jellegű, csak szuszpenzív,

---

<sup>146</sup> Uo. 210.

kivéve a Nemzetgyűlés Állandó Bizottságának határozataival és a kárpátaljai tartományi országgyűlés jogi aktusaival 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 végrehajtásáért felelős miniszter írta alá.

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

A köztársasági elnök észak-amerikai mintára szóban vagy írásban bármikor benyújthatta a Nemzetgyűlésnek a köztársaság állapotáról szóló jelentését (azaz üzenetet küldhetett vagy olvashatott fel), és az általa szükséges és hasznos intézkedések megfontolását is javasolhatta a törvényhozásnak. Ez viszont csak lehetőség volt, és az államfőn múlott, milyen gyakran él vele.<sup>147</sup> Ugyanakkor nem volt kötelező a parlament előtti beszámoló tartására.

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 meglátogassa a parlamentet, ahol fel is szólalhatott. Az utóbbi „látogatási jog” ugyanis akkoriban egyáltalán nem volt evidens.<sup>148</sup> Az akkori csehszlovák köztársasági elnök még nem rendelkezett törvénykezdeményezési joggal. Ez a lehetőség csak 1948 után jelent meg a csehszlovák jogrendben.

---

<sup>147</sup> Uo. 200.

<sup>148</sup> Uo.

Az első években a csehszlovák államfő viszonylag sűrűn élt a halasztó hatalyú vétójog lehetőségével, később viszont a törvényalkotás más jellegű befolyásolását választotta. Az államfői hivatal ugyanis a kezdetektől fogva figyelemmel kísérte a jogalkotási folyamatot, így az elnök megjegyzéseivel és utalásaival még a kidolgozási fázisban befolyásolni tudta a jogalkotást. Ezt a gyakorlatot Masaryk a törvényhozó tevékenység racionalizálásának, illetve egyszerűbbé tételének tekintette.<sup>149</sup>

Az államfő nemcsak a nemzetgyűlési üléseken lehetett jelen, hanem a kormányüléseken is. Ilyenkor jogosult volt átvenni a kormányülések elnöklését. Ezzel a lehetőséggel egyébként Masaryk tizenhét éves elnöksége alatt csak egyszer élt. A miniszterelnökökkel viszont hetente legalább egyszer találkozott. A miniszterek közül főleg Edvard Beneš külügyminiszterrel érintkezett közvetlenül.<sup>150</sup> A köztársasági elnök továbbá bármikor kérhetett írásbeli jelentést a kormánytól és tagjaitól bármely olyan ügyről, amely a hatáskörükbe tartozott. Egy dologra azonban ilyenkor sem volt jogosult: nem szavazhatott a kormányüléseken, hiszen nem volt a kormány tagja.<sup>151</sup> De bármikor magához hívhatta az egész kormányt vagy annak tagjait tanácskozás céljából. Ezek a jogosultságok és lehetőségek abból is fakadtak, hogy az 1920. évi Alkotmánylevél az államfőt és a kormányt együttesen tekintette a kormányzati és végrehajtó hatalomnak, ami abban is megnyilvánult, hogy a dokumentumnak ugyanabban a nagy fejezetében szerepeltek.

Az államfő és a kormány kapcsolatához meg kell még jegyezni, hogy a kormánytagok mindig a köztársasági elnöknek nyújtották be lemondásukat, akkor is, ha a Képviselőház bizalmatlanságot szavazott meg nekik vagy az egész kormánynak. A két világháború közötti csehszlovák szabályozás nem ismerte a kormány felállítását utáni bizalmi szavazást. Az elnök által kinevezett kormány addig maradhatott hivatalában, amíg a képviselők abszolút többséggel bizalmatlanságot nem szavaztak a kormánynak. Itt tehát a negatív parlamentarizmus egyik esetéről van szó. Az ilyen bizalmatlansági szavazás érvényességéhez szükség volt az összes képviselő legalább felének és még egy további képviselőnek a jelenlétére, szavazni pedig név szerint kellett. Magát a kezdeményezést legalább száz képviselőnek kellett

---

<sup>149</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 29.

<sup>150</sup> Uo. 32.

<sup>151</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 205.

aláírnia. A Szenátusnak nem volt szerepe 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 nyújtani a lemondását az államfőnek. 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>152</sup> Masaryk ugyan elismerte a politikai pártok kiemelkedő szerepét a parlamentáris demokráciában, de nyitott volt a bürokratikus elem irányában 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>153</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 kézzel rendelkezett a kormánytagok kinevezése 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 akaratát is. A köztársasági elnök többször komolyan bele szólt a kormányok összetételébe. Masaryk például egész elnöksége alatt ragaszkodott ahhoz, hogy a teljes bizalmát élvező Edvard Beneš legyen a külügyminiszter,

---

<sup>152</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 93. 67. láb.

<sup>153</sup> Broklová, Eva: cit. op. 2001. 32–33.

még akkor is, amikor Beneš pártja ellenzékben volt.<sup>154</sup> 1938 végén Hácha elnök szintén sikeresen ragaszkodott ahhoz, hogy az általa kifejezetten kért két személy is tagja legyen a csehszlovák kormánynak.<sup>155</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>156</sup> Erre a lépésre került sor 1935-ben, amikor Beneš lett az elnök, majd 1938-ban Hácha megválasztáskor, végül utoljára 1948-ban. Ezt követően azonban ez a gyakorlat megszűnt.<sup>157</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 magasán 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 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

---

<sup>154</sup> A csehszlovák nemzeti szocialistákról (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>155</sup> Jaroslav Krejčí igazságügyminiszterről és egyben az Alkotmánybíróság elnökéről, valamint az elnöki hivatali irányító tárcanélküli miniszterről, Jiří Hvelkáról volt szó. Lásd Gebhart, Jan – Kuklík, Jan: Druhá republika. Litomyšl, 2004. 98.

<sup>156</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: Československý prezident republiky. Praha, 1934. 27–28.

<sup>157</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 177.

jogával, továbbá ő nevezte ki az Alkotmánybíróság elnökét és két tagját. A köztársasági elnök kinevezési jogköreit egyszerű törvénnyel is ki lehetett szélesíteni.<sup>158</sup> A miniszterek kinevezéséhez és visszahívásához hasonlóan ez a kinevezési 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 induljon eljárás. Az utóbbi nem vonatkozott a magánvádas eljárásokra, továbbá az 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>159</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 vonatkozott, amelyeket az Osztrák–Magyar Monarchia kárára, annak érdekei ellen követtek el.<sup>160</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>161</sup>

---

<sup>158</sup> Uo. 202.

<sup>159</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 203.

<sup>160</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 225.

<sup>161</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 203.



## VI. A második világháború alatti emigrációban működő ideiglenes államszervezet

Edvard Beneš köztársasági elnököt 1938 őszén sokan a müncheni kudarc legfőbb belföldi felelősének tartották. A magát légüres 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>162</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 megcsönkített, de még mindig önálló Csehszlovákia főbb közjogi szervei. Közben viszonylag rendezetten, a jogfolytonosság elve alapján zajlott az általános jobbratolódást magával hozó hatalomváltás.

Az 1935-ben megválasztott csehszlovák Nemzetgyűlés 1938. november 30-án Emil Hácha<sup>163</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 ülhetek 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

<sup>162</sup> Az USA-ból aztán csak 1939. július 10-én tért vissza Európába, amikor rájött, hogy London alkalmasabb terep lesz reaktivizálódására.

<sup>163</sup> Az életéről lásd Pasák, Tomáš: JUDr. Emil Hácha (1938–1945). Praha: Horizont, 1997.

ukrán) nemzetiségűnek, és 1938. szeptember 18-án nem volt állandó lakóhelyük 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>164</sup> Beneš még a választás napján írt levelében gratulált Háchának.<sup>165</sup> Ezzel is elismerte, hogy októberi lemondása önkéntes és törvényszerű volt, ahogyan arról beszámolt a tisztségéről való lemondást bejelentő október 5-i rádióbeszédében. Az 1920. évi alkotmány értelmében az államfői poszt megüresedése esetén annak jogosítványai a kormányra szálltak át, amely aztán a kormányfőt bízta meg az egyes államfői feladat- és hatáskörök ellátásával.<sup>166</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 elűdözött, netán államcsíny 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, illetve államfő vagy az 1940. évi német támadás miatt távozó legtöbb nyugat-európai államfő és kormánytag esetében.

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

A helyzet csak 1939. március 15-én változott meg, amikor a német katonaság megszállta a maradék Csehszlovákiát (Szlovákia ugyanis német ösztönzésre az előző napon kikiáltotta önállóságát). A megszállt területeken Adolf Hitler létrehozta a Cseh- és Morvaország Protektorátust. Ezt 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

---

<sup>164</sup> Erről lásd Kuklík, Jan: Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945. Praha: Karolinum. 1998. 76–77. 12. láb.

<sup>165</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. Praha: Orbis. 1948. 80–81.

<sup>166</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 74.

történt. Az emigrációs csehszlovák intézményépítés szempontjából ez volt az első, de még nem az utolsó fordulópontra.

Az intézményépítés legelső lépései viszont nem a lemondott államfőhöz vagy a szintén emigrált korábbi kormányfőhöz kötődtek, hanem a két világháború közötti Csehszlovákia nagy tekintélyű párizsi követéhez, Štefan Osuskýhoz. Osuský akkor már közel 18 éve szolgált hazáját ezen a poszton, és komoly szerepet játszott a Nemzetek Szövetségében is. 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 államiség 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>167</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 szervezetekkel – Párizsban létrehozta a Külföldi Akció Központi Bizottságát. Ezek után 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, Edouard Daladier francia kormányfővel bilaterális csehszlovák–francia megállapodást írt alá a csehszlovák hadseregről. Ez a szerződés a hadseregére vonatkozó rendelkezéseken kívül tartalmazta a Csehszlovák Köztársaság jogi kontinuitásának elismerését.<sup>168</sup> Az ígéretes franciaországi emigrációs építkezésnek azonban gyorsan véget vetett Franciaország katonai veresége 1940-ben. Az antifasiszta emigrációs élet központja ezt követően London lett.

Kezdetben a leginkább reálisnak az Osuský-féle elképzelés tűnt, amelyet néha követi koncepciónak is nevez a szakirodalom.<sup>169</sup> Osuský nem az egyetlen csehszlovák diplomáciai vagy konzuli képviselő volt, aki 1939 márciusában meg-

---

<sup>167</sup> Dejmek, Jindřich: *Diplomacie Československa. Díl I. Nástin dějin Ministerstva zahraničných věcí a diplomacie (1918–1992)*. Praha: Academia. 2012. 84.

<sup>168</sup> Michálek, Slavomír: *Hodža a Osuský, názory a pozície v rokoch 1939–1941*. In: Milan Hodža – štátnik a politik. Szerk.: Pekník, Miroslav et kol. Bratislava: VEDA. 2002. 303.

<sup>169</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 82.

tagadta a hivatalátadást a németeknek. Különösen a Németországgal és a tengelyhatalmakkal ellenséges, továbbá néhány semleges államban szolgáló csehszlovák diplomata nem engedelmeskedett a František Chvalkovský<sup>170</sup> kollaboráns külügyminiszter németek által ösztönzött utasításainak. Ez Franciaországon kívül vonatkozott Nagy-Britanniára, a Szovjetunióra, az Egyesült Államokra és Lengyelországra.<sup>171</sup> Az ott működő követek továbbra is úgy viselkedtek, mint a megszállt, de jogilag még létező Csehszlovákia képviselői. Ezzel tulajdonképpen a gyakorlatban támaszolták alá a politikusok körében elméleti szinten született csehszlovák állami jogfolytonosság koncepcióját, amely nemsokára a teljes külföldi ellenállás központi gondolatává vált.

Osuský tisztában volt viszont azzal, hogy az ellenálló külképviseletek fölé egy központi reprezentatív, az emigrációs kormányra hasonlító szervezet kell létrehozni. Párizsi követként azonban csak egy diplomata volt a sok közül. Az emigrációban olyan fajsúlyos és széles körben elismert és elfogadott politikai személyiségek is jelen voltak, mint az általa tisztelt Milan Hodža volt kormányfő<sup>172</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>173</sup> Ezt a koncepciót vázolta fel 1939. június 8-án a csehszlovák honfitársi szervezetek gyűlésén.<sup>174</sup>

Beneš ezekben a beszédekben és dokumentumokban fokozatosan igyekezett tisztázni jogfolytonossági koncepcióját, amelynek alapján vissza akarta állítani a müncheni diktátum előtti csehszlovák államiságot. 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

---

<sup>170</sup> Később a Cseh-Morva Protektorátus berlini képviselője lett.

<sup>171</sup> Nyilván más volt 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. Ez volt tehát a helyzet Olaszországban, Magyarországon, a Vatikánban és a legtöbb balkáni és baltikumai államban. Erről lásd Dejmek, Jindřich: cit. op. 2012. 83–85.

<sup>172</sup> Milan Hodža egyébként egészen 1938 szeptemberéig volt csehszlovák kormányfő.

<sup>173</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 80–81.

<sup>174</sup> A beszéd olvasható Beneš, Edvard: *Šest let exilu a druhé světové války*. Praha, 1947. 28.

szemében törvénytelenek és érvénytelenek voltak. Arra is utalt, hogy a müncheni megállapodást a csehszlovák alkotmányos szervek soha nem hagyták jóvá, sőt maga a „haszonélvező” Németország is tulajdonképpen felrúgta a megállapodást akkor, amikor 1939 márciusában elfoglalta a cseh országrészeket. Amennyiben pedig minden érvénytelen vlt, ami München után történt, az azt is jelentette, hogy az azt megelőző csehszlovák állam és szervei jogilag tovább léteznek.<sup>175</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>176</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>177</sup>

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

---

<sup>175</sup> Uo. 80. Itt azonban hozzá kell tenni, hogy az antifasiszta táboron belüli is sokan elutasították a jogfolytonosságnak ezt a koncepcióját. Eleve nem értettek egyet azzal a szlovák autonómia (de nem önállóság) hívei, hiszen az arról szóló törvényt csak az 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>176</sup> Uo. 80. és 90.

<sup>177</sup> Uo. 80–81. A levéltári forrásokra vonatkozó utalás a 21. láb.-ben található.

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 újjáállítására is ki akarta használni, amit viszont Osuský élesen ellenzett. Ő egyébként a testület alelnöke kívánt lenni, és mint a szlovákok képviselője azt követelte, hogy ne lehessen őt leszállítani.<sup>178</sup>

Végül – főleg a brit és a francia kormány vonakodó magatartása miatt – 1939. október 17-én nem egy kormány névre hallgató szervezet 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>179</sup>

Az előbb említett „vezető tisztségek” eleinte csak belső használatra szóltak, mert francia és brit kormányzati körökben sokan nem látták volna szívesen Benešt ilyen kiemelt poszton.<sup>180</sup> Különben is a brit és a francia kormánynak küldött névjegyzékben főleg az ábécérend miatt került az első helyre.<sup>181</sup> Ez a testület még messze állt attól, amit a csehszlovák emigráció meghatározó politikusai el akarták érni. Sőt, nem is ez volt az egyetlen szerv, amely akkor létrejött. Miután a Csehszlovák Nemzeti Bizottság létrehozásakor Beneš nem volt hajlandó figyelembe venni a szlovák törekvéseket és a testület munkájába bevonni az emigrációban lévő szlovák autonomistákat, Milan Hodža<sup>182</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. A Szlovák Nemzeti Tanács különböző irányultságú szlovák politikusokat, diplomátákat és

---

<sup>178</sup> Uo. 84–85. Lásd részletesen 27. lábjt.

<sup>179</sup> Dejmek, Jindřich: cit. op. 2012. 90.

<sup>180</sup> Uo. 89.

<sup>181</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 84.

<sup>182</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.

újságírókat tömörített, akik között voltak egykori agrárpártiak, nemzetiek és katolikus autonomisták is.<sup>183</sup> A külön utas 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 túl sok sikerrel. A bizottság – Osuský kivételével – megint mereven elzárkózott az együttműködéstől.<sup>184</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 a háború befejezése előtt meghalt.

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

A végleges emigrációs intézményépítés tehát Londonban ment végbe 1940 nyarától kezdődően. Éppen a francia összeomlás segítette a csehszlovák emigráns kormány elismerését.<sup>185</sup> A szorult helyzetbe került briteknek 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

---

<sup>183</sup> Michálek, Slavomír: cit. op. 2002. 309–310.

<sup>184</sup> Uo. 310–311.

<sup>185</sup> Uo. 93.

számára az 1939 ősztől létező lengyel emigráns kormányzat státusa és felépítése jelentette,<sup>186</sup> de tekintettel volt a holland emigrációs megoldásokra is.<sup>187</sup>

Szívós munkáját a hosszadalmas brit–csehszlovák tárgyalások után 1940 nyarán végül korlátozott siker koronázta. A britek ugyanis néhány alapvető fontoságú 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 kormányvá, amely 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, amivel „ünnepélyesen kihangsúlyozta a Csehszlovák Köztársaság politikai

---

<sup>186</sup> A lengyel emigráns államfő és kormány helyzete két oknál volt egyszerűbb, mint a csehszlovák politikai emigráció helyzete. 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 teljes körűen átveszi kötelezettségeit. Erről lásd Witkowski, Wojciech: *Historia administracji w Polsce. 1764–1989*. Warszawa: Wyd. naukowe PWN. 2012. 378–380.

<sup>187</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. l. A holland és más emigrációs kormányzatok működésének egyes jogi problémáiról lásd Oppenheimer, Franz E.: *Governments and authorities in exile*. *American Journal of International Law*, 1942, October.



és jogi létezését”.<sup>188</sup> Itt Beneš olyasmint 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 elvben 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 brit lépések szándéka csak az volt, hogy tiltakozzanak a törvényes jogalap nélküli német katonai akció által kiváltott változások ellen. A londoni csehszlovák külképviselet 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>189</sup>

A végső brit elismerésre 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>190</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>191</sup>

---

<sup>188</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.

<sup>189</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.

<sup>190</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>191</sup> Uo. 436. 17. láb.

A britek még a csehszlovák–szovjet szerződés megkötése napján egy külügyminiszteri levélben<sup>192</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 államfőre és kormányéra, 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 kerülte 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 akarja magát elkötelezni ebben a kérdésben.<sup>193</sup>

Amíg a szovjet kapcsolatfelvétel és megállapodás a Szovjetunió kezdeményezésére történt, addig az előbb idézett Eden-levél Benešnek egy korábbi (1940. április 18-i) levelére 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, amire 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>194</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

---

<sup>192</sup> Akkor már nem lord Halifax, hanem Anthony Eden volt a külügyminiszter.

<sup>193</sup> Dopis britskéhi ministra zahraničných věcí A. Edena ministru J. Masarykovi ze 18. července 1941. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 438–439.

<sup>194</sup> Uo. 438–439. 20. láb.

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 szlovák kérdés rendezetlensége és a korábban elismert 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 képviselőnek, továbbá 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>195</sup>

1941 nyarán a szövetségesek oldalán harcoló Kína is elismerte az ideiglenes csehszlovák kormányt, amely 1943 tavaszáig további 22 állam elismerését szerezte meg.<sup>196</sup> A müncheni szerződés és a határok kérdésében a leginkább egyértelmű elismerésnek 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 e 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 ismerte el.<sup>197</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 ünnepléses volt. Maga a kormány kifejezés hivatalosan először a Beneš által Lord Halifaxnak címzett 1940. július 9-i levélben bukkant fel mint „az ideiglenes államberendezkedés rendszerének” egyik eleme a köztársasági elnök és a Csehszlovák

---

<sup>195</sup> Dopis velvyslance J. G. Winanta ministru J. Masarykovi z 31. července 1941. In: Gronský, Jan: cit op. I. 2005. 440–441.

<sup>196</sup> Uo. 440. 22 láb.

<sup>197</sup> Dopis gen. Ch. de Gaulla předsedovi vlády Msgr. J. Šrámkovi z 29. září 1942. In: Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 442–443.

Államtanács mellett. Beneš ebben a levélben rögtön nevesítette is az elnököt (azaz saját magát) és a kormánytagokat.<sup>198</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, azaz nem túlzottan protokolláris volt. A levél 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. 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 esperest miniszterelnöknek, aztán másnap (július 22-én) az utóbbi ellenjegyzésével a többi kormánytagot is. A kinevezéskor Beneš már hivatkozott az 1920. évi csehszlovák Alkotmány-levél 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 pozícióharcok során az előző évben kiharcolt magának az emigráns körökben.<sup>199</sup>

A kormányfő és a miniszterek kinevezése során azonban nem volt teljesen szabad keze, hiszen az ideiglenes kormány és a Csehszlovák Nemzeti Bizottság között kontinuitás állt fenn, a kormány végső soron a gyakorlatban annak átalakulásával jött létre. Benešt 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 szétszétását már nem. A felsorolásban azonban nemcsak a miniszterek szerepeltek, hanem az államtitkárok is. Emigráns körökben ugyanis

---

<sup>198</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>199</sup> Kuklík, Jan: cit. op. 1998. 52–53.

az a döntés született, hogy az egyes miniszterek mellett államtitkárok is működnek majd, mégpedig azzal a céllal, hogy a kulcspozícióban lévő tárcaánál képviseljék Szlovákia érdekeit. Ez volt a szlovákiai polgári ellenállás egyik követelménye.<sup>200</sup> Erre szükség is volt, mert a csehek és szlovákok súlya nem volt azonos az ideiglenes kormányban. A tárca 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 jelentősök, és a miniszterelnök mindvégig Jan Šrámek maradt. 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.<sup>201</sup> A legfelsőbb bírói fórumok az emigrációban nem jöttek létre.

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 érvényesülése (látszatának) szempontjából nyilván a legegészségesebb megoldás az lett volna, ha az emigrációban is összeült volna a Nemzetgyűlés vagy legalább annak Állandó Bizottsága, illetve ezek tagjainak legalább egy része. Ez azonban a háború kitörése és az emigráció politikai összetétele miatt nem volt lehetséges. Az emigrációba került 40 egykori nemzetgyűlési képviselő közül ugyanis 16 kommunista volt, a többiek között pedig az antifasiszta németek többen voltak, mint a csehek (11 német a 10 cseh honatyaival szemben).<sup>202</sup> Ilyen körülmények között Beneš kockázatosnak látta az egykori képviselőkre és szenátorokra támaszkodó testület létrehozását. Eredetileg a lengyel minta nyomán ő is „Nemzeti Tanácsnak” akarta elnevezni ezt a szervet, de részben a fenti megfontolásokból ezt nem tette meg. Az Államtanács tehát az államfő által egy évre kinevezett tagokból álló tanácsadó és ellenőrző testület lett, meglehetősen korlátozott kompetenciákkal.<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> Uo. 53.

<sup>201</sup> Uo. 53–54.

<sup>202</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 430. 14. láb.

<sup>203</sup> Uo. 430. 14. láb.

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 testület tehát teljesen az ő 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 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>204</sup> Ebben a tekintetben távol állt a parlamentáris szervektől.

Az 1942. évi 12. számú alkotmányos dekrétum kibővítette az Államtanács tagjainak interpellációs jogait, bevezette az Államtanács szerveinek választhatóságát, valamint megerősítette az Államtanács 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 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>205</sup> Az új Ideiglenes Nemzetgyűlés szervezésében ennek a testületnek már nem jutott szerep.

Bár a történelmileg első csehszlovák emigrációs elnöki dekrétum az Államtanácsról rendelkezett, nem ez a jogi norma volt a legfontosabb emigrációs jogszabály. Sokkal nagyobb jelentősége volt az 1940. évi 2. számú elnöki alkotmányos dekrétumnak, amely egyébként a legrövidebb dekrétumok 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

---

<sup>204</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>205</sup> Uo. 430–431. 14. láb.

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 dekrétumkibocsátási jogkörének. Eszerint azokat a jogi előírásokat, amelyek módosítják, megszüntetik vagy újból kibocsátják a törvényt, 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 e dekrétum végrehajtása az egész kormány feladata.<sup>206</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 kisebbség szempontjából oly szomorú elnöki dekrétumok is, amelyek jogfosztottá tették e közösség tagjait. Igaz, azok nem képezik a jelen írás tárgyát.

---

<sup>206</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. 433–435.

## 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 rendelkezését, 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 vesztett el. A mandátumvesztés nemsokára utolérte az októberben felfüggesztett, majd december 27-én végleg feloszlott 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 alkotmányellenes volt.<sup>207</sup> Az októberben és novemberben elfogadott alkotmányos változásokról már a csonka összetételű törvényhozás döntött úgy, hogy közben nem volt betöltve az államfői poszt.

---

<sup>207</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 97.



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 kárpátaljai kormánytagnak is.<sup>208</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>209</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 került. Ezt a pozíciót aztán a kora miatti nyugdíjaztatásáig töltötte be. Szabadidejében műfordításokkal és költészettel foglalkozott. Nyugdíjazása után nem számított már semmilyen más megbízatásra, és a felesége halála is mélyen megrendítette. Rudolf Beran miniszterelnök így joggal számíthatott arra, 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>210</sup> Az új elnök jól érezte, hogy rossz időben került erre a posztra.

Az ország sorsa ugyanis megpecsételődő. Hitlernek nemcsak a Szudéta-vidékre, hanem egész Cseh- és Morvaországra volt szüksége. A müncheni kompromisszum közelsége miatt viszont 1939 tavaszán elfogadható ürügyet kellett talál-

---

<sup>208</sup> Uo. 99.

<sup>209</sup> Uo. 100.

<sup>210</sup> Čísař, Čestmír: Moji českoslovenští prezidenti. Praha, Nakl. Slávy dcera, 2006. 29–30.

nia 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 határán végül aláírt az úgynevezett berlini jegyzőkönyvet,<sup>211</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>212</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 más volt – alibiként szükségük volt Hácha aláírására.<sup>213</sup> Jegyzőkönyv egyébként semmit sem mondott a Cseh–Német

<sup>211</sup> Jan Bárta ezt a bizonytalan jellegű és tartalmú iratot inkább memorandumnak tekinti. Lásd Bárta, Jan: cit. op. 2018. 491.

<sup>212</sup> Bencsik Péter: cit. op. 164. A cseh szöveget lásd: Protokol o jednáních A. Hitlera s prezidentem tzv. druhé republiky Dr. E. Háchou o zrušení samostanosti Československé republiky dne 15. března 1939. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 337–338. Továbbá Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 33.

<sup>213</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 491.

Protektorátusról. Az ugyanis csak másnap, az igazi megszállás után jött létre, Hitler egy később ismertetett aktusa révén. Március 16-én reggel 6 órakor tehát elindultak a német csapatok, és ellenállás nélkül elfoglalták a maradék Csehszlovákiát (azaz a többségi csehek lakta területeket). Hácha pedig megtörten visszatért 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 dokumentumot a cseh jogtudomány akkor és most is (joggal) érvénytelennek, illetve 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 volt. 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 a dokumentumot jogilag. Az ő álláspontja szolgált alapul Csehszlovákia népszövetségi panaszához, amelynek azonban az akkori körülmények között már nem volt sok esélye a sikerre.<sup>214</sup> Ezt a panaszt az új rezsimnek nem engedelmeskedő csehszlovák diplomaták szorgalmazták.

Ahogy korábban már szól 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 a birodalmi kancelláriaminiszter által aláírt dokumentum elé tett hosszú preambulum első mondata kimondta, 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>215</sup> A dokumentum normatív része viszonylag rövid volt, hiszen összesen csak 12 cikkből állt. Az 1. cikk kimondta, hogy

---

<sup>214</sup> Kuklík, Jan – Němeček, Jan, Hans Kelsen a 15. březnu 1939, s připojením „Kelsenova memoranda.” PRÁVNĚ HISTORICKÁ STUDIE, 2003. 36. szám.

<sup>215</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 341.

a cseh–morva területek a Nagynémet Birodalom területéhez tartoznak, és amennyiben az utóbbi érdeke megkívánja, akkor a vezér és birodalmi kancellár az 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>216</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>217</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 jogait 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>218</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>219</sup> Hitler ezzel együtt jogot kapott arra, hogy a birodalmi érdekek védelmére kinevezzen Prágába egy birodalmi protektort, akit a vezér és kancellár képviselőjének, illetve a birodalmi kormány megbízottjának kellett tekinteni. A protektornak munkája során figyelembe kellett vennie a vezér, illetve kancellár politikai iránymutatásait. Sőt, a protektorátusi kormány tagjait is a birodalmi protektor erősítette meg a tisztségükben és vissza is hívhatta őket.<sup>220</sup> Igaz, a miniszteri

---

<sup>216</sup> Uo. 342–343.

<sup>217</sup> Uo. 343. Magyarul a dokumentum olvasható Bencsik Péter: cit. op. 2016. 165–167.

<sup>218</sup> Gronský, Jan: cit. op. I. 2005. 342–343.

<sup>219</sup> Uo. 342.

<sup>220</sup> Uo.

kinevezéshez formálisan a protektorátusi elnök is kellett. Emil Hácha egyetlen esetben próbálta meghiúsítani az egyik legnagyobb cseh kollaboráns, Emanuel Moravec oktatási miniszterre való kinevezését, de végül engedelmeskednie kellett a németek nyomásának. Csak annyit sikerült elérnie, hogy az őt korábban megsértő Moravecnek elnézést kellett kérnie tőle, illetve a németek megígérték neki, hogy szabadon bocsátják a letartóztatott egyetemisták egy részét.<sup>221</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 volt. Berlinnek azonban egyelőre szüksége volt Háchára, hogy a legalitás 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 elnöknek 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 egyetlenegy kifejezett jogi aktussal sem helyezte hatályon kívül az 1920. évi polgári demokratikus alkotmányt, annak az államfőre vonatkozó részei tulajdonképpen továbbra is hatályban maradtak,<sup>222</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 a Cseh- és Morvaországban. A megszálló hatalom mintha ignorálni szerettte volna a hatály-

---

<sup>221</sup> Tomášek, Dušan – Kvaček, Robert: *Obžalována je vláda*. Praha, 1999. 53.

<sup>222</sup> Janečková, Eva: *Státoprávní uspořádání Protektorátu Čechy a Morava (1939–1945)*. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2013. 113.

ban tartott jog eredetét, és nem is kívánta azt körülírni. Csupán a területi elvet használta a meghatározás során. A megszállás éve alatt érthető módon nem alakult ki komolyabb szakmai vita ezekről a kérdésekről. A cseh és morva jogászok pedig az egyszerűség kedvéért (és talán a problémák elkerülése érdekében) a „mi jogunkra” hivatkoztak ilyenkor.<sup>223</sup>

### VII.3. A protektorátusi államelnök Emil Hácha

Hácha államelnök csak a birodalmi protektorok és államminiszterek<sup>224</sup> szoros felügyelete alatt tudott működni.<sup>225</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 jogtörténészek 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>226</sup> A parlament helyett megalakult a Nemzeti Közösség (*Národní souručenství*) nevű szervezet.<sup>227</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>228</sup> A németek nem bíztak ebben a szervben, mert egyesek ezt a testületet illegális ellenálló tevékenységre akarták felhasználni, amire a Gestapo viszonylag korán rájött.

---

<sup>223</sup> Barta, Jan: cit. op. 2018. 492–493.

<sup>224</sup> Következő protektorokkal volt dolga: Konstantin von Neurath, Reinhard Heydrich, Kurt Daluege és végül Karl Hans Frank és Wilhelm Frick.

<sup>225</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.

<sup>226</sup> Maršálek, Pavel, Hácha a „háchovština” v protektorátní politice. In: Pocta Janu Gronsému. Szerk.: Klíma, Karel – Jirásek, Jirí. Plzeň, 2008. 74.

<sup>227</sup> Pasák, Tomáš, Pod ochranou říše. Praha, Práh, 1998. 58.

<sup>228</sup> Janečková, Eva: cit. op. 2013. 150–151.

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 minisztereknek, amire 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 koncentrált. A fő eszköze az volt, hogy lemondásának kilátásba helyezésével próbálta „zsarolni” a megszállókat, ami azonban kevésbé hatotta meg őket. A kis engedmények érdekében egyre komolyabb szimbolikus gesztusokra kényszerült, ami tovább rombolta amúgy sem nagy tekintélyét a lakosság körében. Emiatt a neve 1942 után valóban összekapcsolódott a kollaborációval, és a kezdetben megértő külföldi antifasiszta ellenállás végül elhatárolódott a protektorátusi államelnöktől.<sup>229</sup> Kilátástalan helyzete és a kollaboráció erkölcsi tehertétele negatívan hatott az idős elnök amúgy sem jó lelki- és fizikai állapotára. 1943-tól kezdve emiatt alig vett részt az ügyek intézésében, és teljesen a környezetétől függött; olyan állapotba került, hogy aligha felelt már a tetteiért. Ezt egyébként az ügyében később eljáró büntetőbíróság is konstataálta. Erről természetesen a németek is tudtak, akik mindenesetre aláírtak 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>230</sup>

Amikor Emil Háchát a felszabadulás után néhány nappal (1945. május 13-án) a csehszlovák hatóságok letartóztatták, a súlyosan beteg és több idegösszeomlason átesett államelnök már alig tudott magáról. Bírósági tárgyalásra nem került sor, mert 1945. június 27-én a börtönben méltatlan körülmények között meghalt.<sup>231</sup> Bár a kommunista propaganda egyértelműen a kollaboráció szimbólumaként tekintett Háchárra, az 1960-as évek óta egyes cseh történetírók és néhány publicista is

---

<sup>229</sup> Maršálek, Pavel: cit. op. 2008, 70.

<sup>230</sup> Janečková, Eva: cit. op. 2013. 188–189.

<sup>231</sup> Uo. 189.

árnyaltabban próbálja kezelni személyét és sorsát, ami 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 lelétni arról az útról, amelyre eleinte jóhiszeműen lépett rá, de amely egy idő után súlyos tehertétellé vált számára.<sup>232</sup>

---

<sup>232</sup> Erről lásd összefoglalóan Maršálek, Pavel: cit. op. 2008, 69–78.



## VIII. Az 1939 és 1945 közötti Szlovák Köztársaság államfői tiszt-sége

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 vezetőin kívül a szlovák agrárpártiak, a csehszlovák néppártiak, a nemzeti szocialisták, fasiszták és a többi nem szocialista párt képviselői is támogatták. Egy nappal később a szlovákiai szociáldemokraták vezetése is csatlakozott az autonomista akcióhoz.<sup>233</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 egyébként az állam védelméről szóló 1936. évi 131. számú törvény értelmében volt joga új minisztériumokat létrehozni, akár külön a köztársaság egyes részeire nézve is.<sup>234</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

<sup>233</sup> Žilinský manifest z 6. října 1938. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 270. 4. láb.

<sup>234</sup> Ústavný zákon č. 299/1938 Sb. z. a n. zo dňa 22 novembra 1938, o autonómii Slovenskej krajiny. In: 283. 12. láb.

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 volt jelen, 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 törvényhozás hatáskörébe 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 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>235</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 plebiszcitummá próbálták átalakítani, illetve hosszú időre megpróbálták bebetonozni pozícióikat. Ezt a célt szolgálták a módosított választási szabályok és főleg a szavazás konkrét lebonyolítása. A választások kitűzésére 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 magyar kisebbség jelöltjei is. A csehek és zsidók viszont nem jelöltethették magukat, sőt egyes szavazóköri körökben külön urnánál kellett szavaz-

---

<sup>235</sup> Uo. 283. 12. lábja.

niuk. 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>236</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 Németország felől érkező fenyegetettséget, és emiatt megértőbb lett a Csehszlovákia fennmaradásával és a csehszlovák–lengyel szövetségi tervekkel szemben. Tiso, aki ugyan a pártján belül mindig mérsékeltnek (azaz csehszlovák pártinak) számított, 1939 februárjában már el tudta volna fogadni a szlovák függetlenség evolúciós úton történő elérését, de márciusban még nem volt teljesen 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>237</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>238</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 akkor tenné a legjobban, ha még azt megelőzően kikiáltaná a függetlenségét, különben ki lesz szolgáltatva a magyar és lengyel igényeknek. Hitler azt is jelezte, hogy Németország védelmi egyezmény megkötésével a jövőben garantálni tudja

---

<sup>236</sup> Uo. 284. 13. lábj.

<sup>237</sup> Kamenec, Ivan: Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945). Aura, h. n. 1992. 24–26.

<sup>238</sup> Uo. 27–28. A HSES rövidítés a Hlinka Szlovák Néppártját, a HG a félkatonai szervezetét, a Hlinka Gárdát takarta.

majd Szlovákia önállóságát. Ezt az egyezményt viszont Szlovákiának kell kezdeményeznie.<sup>239</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 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, amely nemsokára az új állam himnusza lett.<sup>240</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. 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

---

<sup>239</sup> Uo. 28.

<sup>240</sup> Zákon Slovenského snemu č. 1/1939 Sl. z. zo dňa 14. marca 1939, o samostatnom slovenskom štáte 483. 1. láb.

Köztársaság területe egységes és oszthatatlan”. A szláv trikolor színeit pedig „a köztársaság színeinek” nevezte az alkotmányozó.

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 recepciós 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 Országgyűléssé 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 kinevezett kormány tagjai szerepeltek a dokumentumon, Jozef Tiso kormányfővel az élen.<sup>241</sup>

Érdekesen alakult a korábbi csehszlovák és az éppen megszülető szlovák államiság folytonosságának a kérdése. Az előbb említett recepciós jogi norma inkább a folytonosságot, illetve 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 része jogutódjának. 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 ugyanakkor nyilvánvalóan erősebb volt, mint az értelmezés, de a norma valódi érvényesülési próbája mégiscsak az értelmezés.<sup>242</sup> Ez azért

---

<sup>241</sup> Uo. 483–484.

<sup>242</sup> Podolec, Ondrej: *Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939–1945*. Atticum, Bratislava, 2014. 38.

is fontos, mert az utóbbi értelmezésből kiinduló (és emiatt a csehszlovák és a szlovák állampolgárság közötti kontinuitást megszakító) új állampolgársági törvény az állami jelképekről szóló törvénnyel, az állampártról szóló törvénnyel és a belső közigazgatásról szóló törvénnyel együtt alkotta azt a csomagot, amelyet rögtön az alkotmányozás után, annak egyfajta folyományaként alkottak meg.<sup>243</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 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 képviselők száma, az alkotmány azt is kimondta, hogy addig az előírt többség számításánál a meglévő képviselők számából kell kiindulni.

A 2. bekezdésben a képviselők kimondták, 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.

---

<sup>243</sup> Uo. 37.

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>244</sup> Ebben a folyamatban fontos szerephez jutottak a kormány rendeletei is, amelyeket az 1939. évi 1. törvény felhatalmazási klauzulája 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 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>245</sup>

Az alkotmányozási folyamatra két meghatározó tényező volt hatással – egyrészt a csehszlovák közjogi hagyományok, másrészt a korabeli Európa különböző tekintélyelvű, illetve diktatórikus példái. A Néppárt domináns mérsékelt szárnyához nem annyira a német nemzeti szocialista 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

---

<sup>244</sup> Uo. 29–30.

<sup>245</sup> Uo. 31.

azt hangsúlyozta, hogy sajátos szlovák modellt kell találni, ahhoz pedig nem kell szolgai módon követni a külföldi mintákat.<sup>246</sup>

Ebből a hatáshalmazból megszületett végül a hibrid jellegű szlovák modell, amelyben keveredtek parlamentáris és korporativista elemek. A rendi-korporatív rendszer bevezetésének vonatkozásában viszont felemás volt a helyzet. Bár az alkotmány 7. fejezete nevesítette a hat rendet,<sup>247</sup> amelybe bele kellett volna szerveződnie a szlovák társadalomnak, erre soha nem került sor. Az egész tehát csak elméleti konstrukció maradt, és ezért nem volt hatással a szlovák kormányzati rendszer 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>248</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 alkotmánybíróság 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, hogy annak idején az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága kiállt mellette a kormánnyal szemben, amely nem akart ilyen korlátozó szervet látni a rendszerben. A képviselők és szakértők viszont úgy érveltek, hogy egy ilyen fórumra még a nemzeti szocialista államban is szükség van.<sup>249</sup>

A köztársasági elnöki intézmény is azon közjogi szervek közé tartozott, amelyek gyökereit a háború előtti Csehszlovákiában kell keresni. Bár az államha-

---

<sup>246</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.

<sup>247</sup> Nevezetesen mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi és kisipari, pénzügyi és biztosítási, szabadfoglalkozású és közalkalmazotti és művelődési dolgozói együttes rendet. A rendek hivatalosan a természetes és jogi személyek természetes korporációinak minősültek, amelyek feladata az volt, hogy a legfőbb értéként felfogott nemzeti egység érdekében garantálják annak a feladatnak az ellátását, amely alapján létesültek.

<sup>248</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 39–41.

<sup>249</sup> Uo. 41.



talmi 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, akit szlovákok és a németek is elfogadtak volna. Az egész végrehajtó hatalom ezért az önálló állami lét első hónapjaiban a kormány és a kormányfő kezében összpontosult. 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 tudtak, 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 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 mint potenciális jelölttel számolt,<sup>250</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

---

<sup>250</sup> Uo. 49.

legalább a képviselők kétharmadának kellett jelen lennie, és a jelenlévők háromötödének ugyanarra a személyre kellett szavaznia. 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 sorsolással 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>251</sup> aulájában választotta a Szlovák Köztársaság elnökévé, mégpedig közfelkiáltásos (manifesztációs) úton.<sup>252</sup> Tisót az megelőzően, még október elején az egyeduralkodó Hlinka-féle Szlovák Néppárt elnökének is megválasztották, a párt nyolcadik és egyben utolsó kongresszusán.<sup>253</sup> Az alkotmány a korábbi csehszlovák hagyományokhoz híven szavazólapos választást írt elő, amely elvben jobban garantálta a szavazás titkosságát, de a korabeli közhangulatban ez nem nagyon játszott szerepet. Annál is inkább, mert Tisonak akkor már nagyon erős pozíciója volt a saját pártján belül, a néppártiak pedig a képviselők döntő részét tették ki. Rajtuk kívül igazából csak a német, magyar és 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 felelősségrevonására is vonatkozott. Ilyenkor szubsidiárius módon a büntető törvénykönyv szabályait is figyelembe kellett venni. Bár az Államtanács ítélezett az államfő ügyében, a vádelemelés az Országgyűlés feladata lett. Az egész eljárást legalább harminc képviselőnek kellett kezdeményeznie, utána egy ötfős vádbizottságnak körül kellett járnia az ügyet és előkészíteni azt a plénum előtti szavazásra. Az országgyűlési vádelemeléshez ugyanolyan többségre

---

<sup>251</sup> A második világháború alatt az volt az 1919-ben alapított Komenský (Comenius) Egyetem neve. 1945-ben ismét visszatértek az eredeti elnevezéshez.

<sup>252</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49–50.

<sup>253</sup> Kamenec, Ivan: cit. op. 1992.

volt szükség, mint az alkotmánymódosításhoz. A vádelemelés egyben az elnöki tisztség ideiglenes felfüggesztését is jelentette. Utána az Államtanács járt 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 voltak a végrehajtó hatalmat érintő jogosultságai 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 elhúzódott.<sup>254</sup> Az Államtanács tényleges működését lehetővé tevő törvény végül is 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. Egyrészt azért, mert itt kellett volna helyet foglalniuk a szakmai rendek képviselőinek, továbbá a nemzetiségi 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 – elvben 35 év volt a passzív választójog feltétele, 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 delegált. 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 nemzetiségi párt.

---

<sup>254</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49–50.

A diktatórikus rezsimekhez képest szokatlan módon az Államtanács titkosan választotta meg a vezetését. Az elnök a rezsim mérsékelt szárnyának egyik képviselője lett.<sup>255</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 fontos hatáskör volt ez. 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 mérsékelt nézeteit tükrözték a radikális nemzetiszocialistákkal szemben.<sup>256</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 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>257</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

---

<sup>255</sup> Erről a testületről lásd részletesebben Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 223–224. és Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 95–96.

<sup>256</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 97–98.

<sup>257</sup> Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 221–241.

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 képviselőknek legalább harmincéves szlovák állampolgároknak kellett lenniük.<sup>258</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>259</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 tavaszi ülést márciusban, az őszi októberben. A képviselők többségének kérésére rendkívüli ülések összehívására is köteles volt. Amennyiben azt nem tette volna meg, akkor az Országgyűlés elnöke hívhatta össze a rendkívüli ülést. Az alkotmány szűkszavúan rendelkezett az államfő házfelosztatási jogáról. Ezt a lehetőséget szinte csak melleleg 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.

A szlovák köztársasági elnök megkapta a halasztó hatályú vétójogot. Az államfőnek minden megszavazott törvényt 15 napon belül alá kellett írnia vagy a megjegyzéseivel visszaküldeni azt az Országgyűlésnek újratárgyalás végett. Abban az esetben viszont, ha az Országgyűlés ismétlen megszavazta háromötödös (azaz minősített) többséggel (az összes képviselő kétharmadának jelenlétében) a vitatott törvényt, akkor a köztársasági elnök azt már köteles volt aláírni. A törvényeket

---

<sup>258</sup> Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. zo dňa 21. júla 1939) In: 493. 9. láb.

<sup>259</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.

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>260</sup>

Ez a szuszpenzív államfői vétójog a tekintélyelvű, illetve 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>261</sup> az Országgyűlés közvetve elutasította a kifogásait, egyszer pedig csak részben fogadta el azokat.<sup>262</sup> Az utóbbi esetben éppen az Államtanáccsal kapcsolatos változásokról volt szó.

A köztársasági elnök joga volt a kormánytagok kinevezése és felmentése. Annak az eldöntése is a hatáskörébe tartozott, hogy 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 lehetőségei voltak az Államtanácsra vonatkozóan is. Az Országgyűlésben pedig felléphetett és elmondhatta

---

<sup>260</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>261</sup> Az állampolgársági törvénnyel kapcsolatos és a vasárnapokról, illetve az ünnepnapokról szóló törvényhez fűzött kifogásokról volt szó.

<sup>262</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 46.

a véleményét fontos kérdésekben. Tiso összesen három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel.<sup>263</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. Ez komoly felhatalmazás volt, amellyel a szlovák kormány gyakran élt is, annak ellenére, hogy minden ilyen törvényerejű rendeletet el kellett küldeni az Országgyűlésnek. Három hónap állt az Országgyűlés rendelkezésére, hogy a rendeletet jóváhagyja, kifejezze egyet nem értését vagy megváltoztassa azt. Egyébként a háborús és diktatórikus körülmények között 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>264</sup>

A korábbi csehszlovák alkotmánnyal szemben a szlovák alkotmány elvileg sem ismerte az államfőhelyettes intézményét. Ha az államfői poszt nem volt betöltve vagy az államfő nem tudta ellátni hivatalát, a teendői ellátása a kormányfő kezébe került. 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 antisziszta 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 rendeltetési felhatalmazását. A köztársasági elnök ennek megfelelően ilyenkor

---

<sup>263</sup> Uo. 47. Az első üzenetére 1939 őszén került sor, ebben nagyjából felvázolta államfői krédóját. A második az állami önállóság első évfordulójára esett. A harmadikra pedig akkor került sor, amikor Szlovákia csatlakozott a tengelyhatalmak háromhatalmi egyezményéhez.

<sup>264</sup> Ústava Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. zo dňa 21. júla 1939) In: 500. 19. l.áb.

(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, illetve amelyek az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartoztak. Sőt, többé nem volt szükség az Országgyűlés jóváhagyására a nemzetközi kereskedelmi szerződések és az olyan 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 vesz 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 a nemzetiségi csoportok saját pártjaikon keresztül voltak jogosultak részt venni az államhatalomban. A regisztrált nemzetiségi pártot az egész nemzetiségi közösség politikai akarata kifejezőjének kellett tekinteni.

Ezekről a pártokról is külön törvény rendelkezett,<sup>265</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, de nem volt saját pártja. A magyarok és a németek saját párttal rendelkeztek, de ezen túl nem volt azonos a jogállásuk. Amíg a magyarokat csak egyetlen képviselő képviselhette a szlovák törvényhozásban, addig a németeknek három parlamenti képviselőjük volt. 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>266</sup>

<sup>265</sup> Zákon č. 121/1940 Sl. z. zo dňa 15.5.1940 o politických stranách národnostných skupín.

<sup>266</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 503–504. 25. és 26. láb.



A Hlinka-féle Szlovák Néppártról két külön törvény is született. Az első még a hektikus 1939-es esztendő terméke volt, 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 egyeduralkodóvá vált Néppárt vezetése viszont 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 szabályzatára. 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 egyre inkább 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 lehettek.<sup>267</sup>

A politikai kurzus faszizálódásával összefüggésben természetesen felerősödtek a kormánypárton belüli diktatórikus törekvések. 1941-ben elnökségi határozattal bevezették a párttagok engedelmisségi kötelezettségét. Onnantól kezdve a tisztviségvállalás már nem lehetőség, hanem kötelezettség volt. 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. Az egyre sűrűbben emlegetett vezérelvet pedig úgy tálalták a közvéleménynek, mint a „csődbe jutott” demokratikus elvek és a történelmi múltba

---

<sup>267</sup> Podolec, Ondrej: Politický systém Slovenskej republiky v rokoch 1939–1945. In: Slovenská republika 1939–1945. Veda, Bratislava, 2015. 123–124.

utalt uralkodói rezsimek maradványát. Szemben az erőszakos diktatúrákkal és zsanokai rendszerekkel, a vezérelvű rezsimek vezetőinek a nemzeti felhatalmazás és a bölcs belátás alapján kellett volna kormányozniuk a társadalmukat.<sup>268</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 a vezérelv bevezetésével gyengíteni akarták a pártelnök államfőt azzal, hogy ezt a két tisztséget külön akarták választani. A pártelnöki posztra Vojtech Tukát (Tuka Bélát) szemelték ki, aki akkor már Tisonál jóval közelebb került a náci eszmékhez.<sup>269</sup> A küzdelem végül a mérsékelték 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 mérsékelték hathatós segítségével, irányításával hajtottak végre.<sup>270</sup>

A Hlinka-féle Szlovák Néppártról szóló 1942. évi 215. számú törvény<sup>271</sup> nem számított alkotmányerejű törvénynek, elfogadásához és módosításához tehát nem kellett minősített többség. Az új törvény 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>272</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 meghatározta 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

---

<sup>268</sup> Uo. 124.

<sup>269</sup> Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 541. 48. láb.

<sup>270</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2015. 125. Erről a belpolitikai küzdelemről lásd részletesebben magyarul Kamenec, Ivan: cit. op. 1992. 66–100.

<sup>271</sup> 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>272</sup> A törvény mindig nagy kezdőbetűvel írta a Vezér szót, a Párthoz hasonlóan.

Vezér négy helyetteséből állt. A központi bizottság összetételén mér jobban 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, továbbá az érdekszervezetek és a Néppárt megyei elnökeiből. A Vezér jogában állt kinevezni további négy tagot. Maga a központi bizottság a Vezér konzultatív testületének jellegrével rendelkezett. A pártszervek és az egyes állami szervek hasonló összefonódása érezhető volt a helyi, járási és megyei szervezetek szintjén is.<sup>273</sup>

A Vezér pártelnök volt egyben, de az elnöki tisztséget a törvény külön már nem nevesítette. Érdekes, hogy maga Tiso, aki korábban gyakorló parlamenti politikus és párttisztviselő volt, 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>274</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>275</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, ami nagyon fontos volt a többnyire mélyen vallásos katolikus országban, harmadrészt a kisebbik rossz elmélete, amely a mérsékeltnek hitt Tisót olyan társadalmi rétegekben és állami szektorokban is elfogadottá tette, amelyek egyébként nem rajongtak a néppárti rezsimért és a náci német szövetségért.<sup>276</sup> 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

---

<sup>273</sup> A törvény szövegét lásd Zákon č. 215/1942 Sl. z. zo dňa 22. októbra 1942, o Hlinkovej slovenskej ľudovej strane (výňatky). In: 541–545.

<sup>274</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2015. 125.

<sup>275</sup> Uo. 125.

<sup>276</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.

a Vatikánból érkező figyelmeztetésekre sem hallgatott, amivel közvetlen okozója lett a szlovákiai zsidóság tragédiájának.<sup>277</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 bűnösként visszaküldték a felszabadított Csehszlovákiába, ahol a népbíróság halálra ítélte és 1947-ben ki is végezték. Nagyszabású 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>278</sup>

A per során Tiso egyetlenegyszer sem vallotta magát bűnösnek és semmiféle felelősséget nem vállalt sem a zsidóság tragédiájáért, sem második világháborús szerepvállalásért.<sup>279</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 legsúlyosabb 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 volt fővezére „csak” harminc évet kapott, és 1968-ban amnesztiával ki is szabadult a börtönből.<sup>280</sup>

---

<sup>277</sup> Uo. 63.

<sup>278</sup> Kamenec, Ivan: Jozef Tiso. In: G. Kovács, László – Kamenec, Ivan: cit. op. 1997. 152.

<sup>279</sup> Uo. 155.

<sup>280</sup> Uo. 157.

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 közbejárni, és a cseh és 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 tizenhét miniszter a kegyelem elutasítása, hat pedig a megadása mellett szavazott. 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>281</sup>

#### **VIII.4. Az 1944. évi antifasiszta felkelés által érintett területek közjogi helyzete**

1944. augusztus 29-én Szlovákiában nagy antifasiszta felkelés vette kezdetét, amelynek háttérében a szlovák hadsereg kiugrási kísérlete állt. A felkelés vezető politikai és igazgatási szerve a kommunista és polgári antifasiszta politikusok által 1943 decemberében létrehozott Szlovák Nemzeti Tanács lett. A testület a csehszlovák államiség 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>282</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>283</sup> Amikor 1944. augusztus 29-én kitört az antifasiszta felkelés, a központjának számító Besztercebányán csak két politikus tartózkodott. Bár a helyiek először Forradalmi

---

<sup>281</sup> Uo. 160.

<sup>282</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>283</sup> Uo. 546. 50. láb.

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 következetesen próbálták érvényesíteni a kommunisták és a demokraták közötti paritást.<sup>284</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, teljesen más volt a felfogása, mint a londoni emigráns kormánynak. 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>285</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>286</sup> Az egész 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,

---

<sup>284</sup> Deklarácia Slovenskej národnej rady z 1. septembra 1944. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 548. 53. láb.

<sup>285</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>286</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.

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 ez az alkotmány nem lehet 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 szembemenne a demokrácia elvével és negligálná a hazai ellenállást.<sup>287</sup>

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

---

<sup>287</sup> Usnesenie tajného zasadnutia Slovenskej národnej rady z 29. septembra 1944 o vzájomnom pomere medzi domácim a zahraničným odbojom. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 566–567. és 66. lábj.

rendezés megalkotásáig.<sup>288</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>289</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 belement, 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>290</sup>

Az SZNT még aznap, azaz október 23-án, megérezvén, hogy Besztercebánya nemsokára el fog esni és át kell majd térni a partizán harcmodorra, ideiglenesen különleges jogköröket adott 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>291</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 működését 1945. január 21-én Töketeremesen 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 (Němec) 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 1944. február 4-én a Szlovák Nemzeti Tanácsnak a Felszabadított

---

<sup>288</sup> Stanovisko presidenta Dr. Edvarda Beneše k usnesení SNR z 29. září 1944 k otázce poválečné struktury ČSR a k problému jednotného československého národa, odevzdané delagaci SNR v Londýně (5.11.1944). In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 568–574. 68. ląbj.

<sup>289</sup> Uo. 573–574.

<sup>290</sup> Usnesenie Predsedníctva Slovenskej národnej rady zo dņa 16. októbra 1944 o vzťahoch Slovenskej národnej rady k vládnemu delegátovi. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 577. 71. ląbj.

<sup>291</sup> Nariadenie Slovenskej národnej rady č. 40/1944 Sb. n. SNR zo dņa 23. októbra 1944, o dočasných pnomocenvách Predsedníctvu Slovenskej národnej rady a členom Predsedníctva Slovenskej národnej rady. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 580. 75. ląbj.



Területek Delegációja manifesztumot adott ki Kassán, és teljes mértékben újraindította működését. Február 8-án kezdtek működni az újjászervezett megbízotti hivatalok, tehát a tulajdonképpeni minisztériumok.<sup>292</sup> A katonai mozgósítást is ez a szerv rendelte el. Londonnak tehát tartósan számolnia kellett ezzel 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, azért mindenki testvéri viszonyról és asszimetrikus modelltől beszélt. Ez a modell aztán egészen az 1968. évi föderációs törvény elfogadásáig létezett.

---

<sup>292</sup> Uo. 580. 75. lábja.

## IX. 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 egyeztette 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>293</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>294</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 ponton átlépte a korábbi állapotokkal felvállalt alkotmányjogi folytonosságot.<sup>295</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.

---

<sup>293</sup> Kaplan, Karel – Kosatík, Pavel: Gottwaldovi muži. Paseka, Praha – Litomyšl, 2004. 26.

<sup>294</sup> Jmenovací dekret presidenta republiky ze dne 4. dubna 1945 adresovaný velvyslanci Zdeňku Fierlingerovi. In: Gronský, Jan: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II. 1945–1960. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2006. 19. 3. ląbj.

<sup>295</sup> Program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků (Košický vládní program). In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 21. 5. ląbj.

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>296</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 került be a testületbe, és csak a szláv nemzetiségű lakosok képviselőiről lehetett szó.<sup>297</sup> Szlovákiában pedig a járási nemzeti bizottságok pozsonyi kongresszusán az új Szlovák Nemzeti Tanács tagjait is megválasztották.<sup>298</sup>

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés szimbolikus napon, az első Csehszlovákia kiáltása évfordulóján, azaz 1945. október 28-án ült össze Prágában, és egyhangúlag megerősítette tisztségében Edvard Beneš köztársasági elnököt. A testületben üléső 100 cseh és szlovák kommunista is órá szavazott.<sup>299</sup> Néhány nappal később megkezdte működését a második Fierlinger-kormány, és novemberben végleg elhagyták az ország területét az amerikai és szovjet csapatok. Ezzel tulajdonképpen véget ért az emigrációban született ideiglenes állami berendezkedés időszaka.

---

<sup>296</sup> A képviselőket közvetett módon választották, és a pártok, illetve 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. lábj.

<sup>297</sup> Vlášní 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>298</sup> Erről a szervről és a fejlődéséről lásd részletesebben Rákoš, Elo – Rudohradský, Štefan: Slovenské národné orgány 1943–1948. Slovenská archívna správa, Bratislava, 1973.

<sup>299</sup> Lásd a 6. lábj.-ben említett dokumentumhoz csatolt 85. lábj.

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>300</sup> Egyébként a Nemzetgyűlés akár módosított szöveggel is jóváhagyhatta az elnöki dekrétumokat.<sup>301</sup> Az előbb említett 1944. évi elnöki dekrétum kimondta, hogy a csehszlovák jogrendet azok az alkotmányos és más jogi előírások alkotják, amelyeket 1938. szeptember 29-e előtt fogadtak 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 véget ért. Május 5-én tört ki ugyanis a prágai antifasiszta felkelés. A jogalkotó talán jelezni akarta, hogy az új jogrend önerőből keletkezett.<sup>302</sup> Ez fontos lépés volt az állam identitása és méltósága szempontjából.<sup>303</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 megsem történt volna, de gyakorlatban azért lehetetlen volt figyelmen kívül hagyni az összes akkor született jogi aktust. A törvény azért meghatározta azokat a szempontokat, mikor mégis lehetett alkalmazni az 1939. szeptember 29-e és 1945. május 4-e között született jogszabályokat.<sup>304</sup> Egészen addig, amíg nem ül össze a Nemzetgyűlés, a kormány megkapta azt a lehetőséget,

---

<sup>300</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>301</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 494.

<sup>302</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 ezt a felkelést, ezért volt döntő jelentőségű esemény a felszabadító szovjet tankok május 9-i bevonulása.

<sup>303</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 494.

<sup>304</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, illetve állapotfelmérés volt, és bármikor felmerülhetett más –

hogy rendeleteivel kibővítse vagy megszüntesse a szabadsághiányos korszakban született jogi normák alkalmazhatóságát. Az 1946. évi 12. számú törvény ugyanakkor kimondta, 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. Ez alatt ki kellett dolgoznia és elfogadnia az új alkotmányt. A testület egykamarás lett és 300 képviselővel rendelkezett. 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

---

itt fel nem sorolt – jogi normák kapcsán is az érvénytelenség problémája. Az idézett Jan Bárta szerint az emigráns kormány, amely – logikusan – nem foglalkozott korábban a protektorátusi joggal, némileg alábecsülte ennek a jogi problémának a jelentőségét. Bárta, Jan: cit. op. 2018. 496.

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>305</sup>

Az 1946. május 26-án megtartott nemzetgyűlési választások a kommunisták cseh- és morvaországi győzelmével, valamint szlovákiai vereségével végződtek. Országos szinten a Csehszlovákia Kommunista Párt 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, illetve országosan is a második helyen a Benešhez közel álló Csehszlovák Nemzeti Szocialista Párt végzett, amelyre körülbelül 1,3 millió választópolgár szavazott, ami a szavazatok 18,29%-át jelentette és 55 mandátumot eredményezett. Utánuk végeztek a cseh- és morvaországi katolikus néppártiak összesen körülbelül 1,1 millió szavazattal, ami 15,64 %-os eredményt jelentett és 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 országosan szinten 14,07%-os eredményt értek el és 43 mandátumot kaptak. Csak utánuk következtek a csehszlovák szociáldemokraták, akik 12,05%-ot (körülbelül félmillió szavazat) kaptak 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) két mandátumot szerzett. Üres (azaz fehér) lappal a választópolgárok 0,45%-a szavazott, ami körülbelül 30 000 választópolgárt jelentett.<sup>306</sup>

---

<sup>305</sup> Zákon č. 67/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946, o volbě ústavodarného Národního shromáždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 179. 26. láb.

<sup>306</sup> Uo. 180. 26. láb.

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>307</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 anynyiban 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 embere volt a testületben, a nemzetiszocialisták hat fővel, a cseh néppártiak és a szlovák demokraták 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>308</sup>

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 Dérer szociáldemokrata politikus volt. A kommunisták legfőbb jogi képviselője Vladimír Procházka professzor lett, akinek a nevéhez kötődött a kommunista párt alkotmánytervezetének kidolgozása.<sup>309</sup> A másik koherens tervezetet, amely azonban ebben a komplex formában már nem került a bizottság elé, Vladimír Kubeš jegyezte. Az előterjesztő a brnói

---

<sup>307</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>308</sup> Zákon č. 197/1945 Sb. ze dne 17. října 1946, o ústavním výboru ústavodárného Národního zhromaždění. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 228. 61. l.áb.

<sup>309</sup> Uo. 228. 61. l.áb.

egyetem jogászprofesszora volt és politikailag a cseh nemzetiszocialistákhoz állt közel.<sup>310</sup>

Leginkább a kommunisták akartak az identitását tekintve teljesen új alkotmányt. Ezzel szemben a néppártiak és a nemzetiszocialisták 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 országrészüknek. A szlovák kérdés 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. Vitás volt még a nemzeti bizottságok közjogi helyzete, az államosítás alkotmányjogi bebetonozása, 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>311</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>312</sup>

## IX.2. A februári kormányválság

A Csehszlovákia további sorsát döntően befolyásoló 1948. évi februári kormányválságnak<sup>313</sup> és a kommunista hatalomátvételnek több érdekes alkotmányjogi vonatkozása volt. A koalíciós kormányban fokozatosan kommunista hatalmi túlsúly alakult ki, ami főleg azzal függött össze, hogy a belügyi szervek hamar az ellenőrzésük alá kerültek. A többi párt érzékelte a növekvő nyomást, és 1948 elején

---

<sup>310</sup> A tervezetet lásd Návrh 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 mäsaryki humanista örökségéhez, 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. lábuj.

<sup>311</sup> Lásd a 14. lábuj.-ben említett 228–229. 61. lábuj.

<sup>312</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 7.

<sup>313</sup> Ezen esemény egyébként „Győzedelmes Februárként” vonult be a csehszlovák kommunista mitológiába.



úgy döntöttek, hogy miniszterei lemondásának kilátásba helyezésével kikényszerítik a túlkapások abbahagyását és a kormány részleges átalakítását. Az egyre erősebb kommunisták azonban éppen ezt a lépést megpróbálták kihasználni a nekik megfelelő kormányátalakításra, amely a gyakorlatban teljes hatalomátvételt jelentett volna. A szlovák demokraták, valamint a cseh nemzeti szocialista 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, és rákényszeríti a kommunista pártot a kormány átalakítására és a belügyi szervek megregulálására. 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 birtokló pártokhoz tartoztak, de közel álltak 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 akciós bizottságok által terrorizált polgári pártok nem tudtak saját védelmükre komolyabb tüntetéseket szervezni.<sup>314</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>315</sup>

---

<sup>314</sup> Kaplan, Karel: Poslední rok prezidenta. Edvard Beneš v roce 1948. ÚSD AV ČR, Praha, 1993. 13–19.

<sup>315</sup> Uo. 22.

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>316</sup> Az elnök végül más utat választott – engedelmeskedett a kommunista nyomásnak és nem mondott le rögtön. Ezzel viszont legitímálta az egész eljárást, amely ezek után „szokványos” kormányválságnak tűnhetett, 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>317</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 legitímálni politikájukat.<sup>318</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 szövetségeket látott.<sup>319</sup> Ezenkívül Beneš a belpolitikában is hitt a demokratikus intézmények és a szocialista típusú gazdasági-társadalmi átalakulás összehangolhatóságában. A kommunista vezetés pedig tisztában volt azzal, hogy a realista hírében álló elnök előbb-utóbb engedelmeskedni fog az erőfölénynek.<sup>320</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. évfordulás ünnepségére. Sajat vidéki villájába távozott, és arra utasította a személyzetet, hogy az elnöki székhe-

---

<sup>316</sup> Uo. 38.

<sup>317</sup> Uo. 40–42.

<sup>318</sup> Uo. 56.

<sup>319</sup> Uo. 64–65.

<sup>320</sup> Uo. 34.

lyen ne lebegjen az államfői zászló. Ezt is egyfajta tiltakozásnak szánta, amit Gottwald is megértett, és levélben „utasította” a zászló felhúzására. Beneš megint engedelmeskedett. Az volt a terve, hogy a minimumra csökkenti közjogi aktivitásait, ami azonban nehezen volt keresztülvihető, mert államfőként egy sor dokumentumot volt kénytelen ellátni kézjegyével.<sup>321</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 teljesen 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, ami meg is pecsételte további sorsukat.<sup>322</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 ugyan nem tetszettek a kommunisták alkotmányjogi tervei, de mint államfőnek végül neki is alá kellett volna írni, majd kihirdetni 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 az is féltő volt, hogy aktivizálódása felébresztheti a letargiába süllyedt megmaradt utolsó polgári és mérsékelt szocialista képviselőket.<sup>323</sup>

---

<sup>321</sup> Uo. 43.

<sup>322</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 8.

<sup>323</sup> A nem szláv kisebbségek, amelyeket üldöztek, valamint a szlovákok többsége nem nagyon kedvelte őt, hiszen nem akarta elismerni önálló nemzeti mivoltukat.

Ezzel valószínűleg Beneš is tisztában volt, és alaposan tanulmányozta a parlamentből neki megküldött alkotmánytervezetet. Nem voltak kifogásai 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>324</sup> Az államfő május elején, azaz néhány nappal a május 9-re tervezett parlamenti szavazás előtt jelezte a kormányfőnek,<sup>325</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, akivel addig Benešsel viszonylag jó személyes kapcsolatban állt, és aki legalább a májusban esedékes nemzetgyűlési választásokig fenn akarta tartani a „Beneš–Gottwald-tandem” látszatát, megdöbbsent. Azzal fenyegette meg Beneš, hogy ez a lépés nyílt politikai háborúhoz fog vezetni közöttük. Május 4-én tartott személyes találkozásukon szimbolikusan azt is jelezte Benešnek, hogy akár a tekintélye lerombolásához is elvezethet ez a fajta elnöki politika.<sup>326</sup> A beteg Beneš a nyomás alatt ismét meghátrált. Kitért a lemondása mellett, de megígérte a kormányfőnek, hogy azt nem fogja politikai okokkal indokolni. Azt is megígérte, hogy lemondását csak a május végi választások után, azaz június elején fogja nyilvánosságra hozni.<sup>327</sup> Az alkotmányt azonban továbbra sem akarta aláírni, ami 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

---

<sup>324</sup> Kaplan, Karel: cit. op. 1993. 57–58.

<sup>325</sup> Erről lásd a lemondó nyilatkozatának a tervezetét, amely 1948. május 4-én született. Návrh abdikáčního 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 meggyőződésemet, valamint az emberi és polgári jogokról vallott felfogásom akadályoz meg engem abban, hogy teljes egyetértésemet fejezzem ki ezekkel.”

<sup>326</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Posledni... 1993. 59–60.

<sup>327</sup> Uo. 61–62.

konszenzuális alkotmányozásra készültek. Ezek a szempontok azonban 1948 tavaszán már nem voltak relevánsak. A probléma csak az volt, hogy az alkotmányozó erők 1948 elejére számos kérdésben már megállapodtak, amit a kommunisták is elfogadtak. Az új alkotmány – szemben a többi kelet-közép-európai állam népi demokratikus alkotmányaival – nem hasonlított az 1936. évi szovjet (sztálini) alkotmányra. 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>328</sup> Bizonyos mértékig még mindig lehetett rajta érezni az 1946 és 1948 közötti többpárti alkotmányozás nyomait és az elnökkel folytatott alkudozás egyes eredményeit.<sup>329</sup> Ezáltal a korábbi csehszlovák polgári közjogi 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. 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 bízták 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>330</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>331</sup>

Az új alkotmány viszonylag hosszú, preambulum jellegű nyilatkozattal kezdődött. Ebben az alkotmányozó – a kommunisták által elfogadott alaptörvényhez

---

<sup>328</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 1948–1989. Szerk.: Malý, Karel – Soukup, Ladislav. Karolinum, Praha, 2004. 204.

<sup>329</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 329. 2. lábj.

<sup>330</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Příprava... 1993. 9.

<sup>331</sup> Uo. 9–10.

képest némileg meglepő módon – nemcsak a csehek és 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 vélemény-nyilvánítási szabadság gondolatát, a népuralom eszméjét és a szociális igazságosságot. Aztán a cseh és 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 kolonisták leszármazottai” (azaz csehszlovákiai németek) is segítettek. A felszabadított államnak emiatt nemzetinek kell lennie, és meg kell szabadulnia az összes ellenséges elemtől.<sup>332</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. Az államfővel 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

---

<sup>332</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 329–330.

áll.<sup>333</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. Az elnökről szóló szavazás érvényességéhez az összes képviselő legalább felének jelenlétére és a megválasztására a jelenlévők háromötöd részének támogatására volt szükség. Így kétszer kellett szavazni, utána pedig már az előző kör két legsikeresebb jelöltje között kellett dönteni, akár relatív többséggel, akár sorsolással (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 betegeskedne vagy más okból el lenne foglalva, meg kellett volna választani az államfő 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, akiktől 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. Ha-

---

<sup>333</sup> Brezina, Peter: Textová kontinuita a diskontinuita Ústavy ČR. Právník, 2019. 6. sz. 601.

sonló 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 ítélkezhetett. 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 a lemondás egyetlen okaként. Az alkotmánnyal és az új nemzetgyűlési választási törvénnyel szembeni kifogásokról ebben a levélben már nem volt 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>334</sup> Gottwald az egész kommunista vezetéssel együtt rövid időre még felvállalta a Beneš kultuszának építését. Ez abban is megnyilvánult, hogy az elhunyt exállamfőt nagy állami temetés keretében temették el, özvegye pedig a miniszterek ellátmányának megfelelő öregségi nyugdíjat kapott.<sup>335</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>336</sup> valamint nem kellett tartani a tisztogatásokkal szembeni tiltakozásától sem.

---

<sup>334</sup> Návrh abdikačního dopisu presidenta Beneše ze dne 4. května 1948. In: Gronský, Jan: cit. op. II. 2006. 327. 1. láb.

<sup>335</sup> Kaplan, Karel: cit. op. Poslední... 1993. 72–73.

<sup>336</sup> Uo. 72.



## X. A köztársasági elnöki intézmény az államszocializmus idején

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. Arról 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, annyira biztos volt ugyanis magában, hogy a minimálisan kitűzött 51%-os többséget mindenképpen, de talán még az áhított 75%-osat is el fogja érni. Nemsokára 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>337</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 manifesztációs úton szavaztak a választópolgárok, ami sértette a választás titkosságát. A titkos szavazás ugyanis csak lehetőség volt, nem kötelező előírás. Egyébként akkor még az volt a szabály, hogy a választás lehetősége nemcsak jog, hanem kötelezettség, amely alól csak a 70 évnél idősebb, a fogyatékos vagy beteg választópolgárok, továbbá a munkájuk és hivatásuk miatt szavazni nem tudó és a szavazóhelyüktől legalább 100 kilométeres távolságban tartózkodó vagy a közlekedés által akadályoztatott állampolgárok mentesültek.<sup>338</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

---

<sup>337</sup> Uo. 73–74.

<sup>338</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. ląbj.

Beneš 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, ami 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 szavazni. Ezt nyilván nehéz volt titokban megtenni.<sup>339</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 újdonság volt 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 forgatókönyvhöz, amely a jogfolytonosság kihangsúlyozására törekedett. Megválasztása után a prágai várban lévő Szent Vituskatedrálisban 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>340</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>341</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 lemondott szocializmus kori csehszlovák elnök. A munkás jelzöt azonban némi megszorítással kell kezelni. Az tény, hogy mindhárman szegény munkáscsaládból származtak, és munkásjellegű volt a végzettségük is: Gottwald eredetileg asztalos, Zápotocký kőfaragó, Novotný pedig

---

<sup>339</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. láb.

<sup>340</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 51.

<sup>341</sup> Az elnöki életrajzok megtalálhatók: Císař, Čestmír: cit. op. 2006.

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, illetve már a két világháború közötti időszak egy részében is ott ült a parlamentben. Sőt, kommunista képviselőként 1934-ben egyszer már pályázott az államfői 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. Huszonhárom éves korától ő is mozgalmi tisztviseelő (a szociáldemokrata ifjúsági szervezet titkára), majd újságíró lett.<sup>342</sup> Az 1920-as években három éven keresztül a kommunista párt főtitkáraként tevékenykedett, de a párt bolsevizálása után inkább a Vörös Szakszervezetek elnöke lett. A nála jóval fiatalabb Novotný 25 évesen tagja lett a kommunista párt prágai kerületi vezetésének.<sup>343</sup> Tehát mindhárman inkább hivatasos funkcionáriusok voltak, mintsem kétkezi dolgozók, de a munkáselnök kifejezés jól illeszkedett az 1948 utáni rezsim ideológiájába. Egyébként a már a Monarchia ideje alatt egyetemi tanárrá kinevezett Masaryk is munkásszármazásának nyilváníthatta magát, hiszen az édesapja a hodoníni uradalom kocsisa volt.<sup>344</sup>

Amíg Gottwald és Zápotocký már 1939 előtt is fontos vezető posztokat töltöttek be (pártelnök, országos szakszervezeti elnök, képviselő), addig Novotný funkcionáriusi karrierje főleg a második világháború után ívelt fel, amikor Prága egyik kerületi pártbizottságának a vezető titkára lett. Ennél lényegesebb különbség, hogy Gottwald és Zápotocký az államfővé választás előtt már miniszterelnök volt, Novotný viszont a pártbeli tisztségéből 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 kommunikatőr volt, szemben Novotný elnökkel, aki a megválasztása előtti években inkább

---

<sup>342</sup> Uo. 63.

<sup>343</sup> Uo. 73.

<sup>344</sup> Uo. 9. Edvard Beneš egyébként gazdálkodó földműves családból származott, Hácha édesapja pedig hivatalnok volt.

szürke párttisztviselőként működött. Valószínűleg emiatt mindig némileg feszélyezte őt a nyilvános szereplés. Műveltsége is hiányos volt, ami 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>345</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 elő. 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>346</sup>

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 szólt, az első két kommunista elnök 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 posztsztálinista szovjet pártvezetés akkori ideológiájával és az össznépi államról vallott elképzeléseivel.

---

<sup>345</sup> Syruček, Milan: Prezidenti. Jejich role a odpovědnost. Nakl. Brána, Praha, 2018. 163–164.

<sup>346</sup> Uo. 164. és 173.

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>347</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 lesz egy szokványos és hagyományosan felfogott állami dokumentum, hanem ehelyett az egész társadalom életének az alkotmányáról lesz szó. 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>348</sup> hét professzora és docense is helyet foglalt. Maga a vita májusban és júniusban lezajlott, néhány lényegtelen javaslatot be is emeltek a dokumentumba, 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>349</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 módosítás született.<sup>350</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 fiktív dokumentum, mint az 1948. évi népi demokratikus alkotmány,<sup>351</sup> sőt tulajdonképpen jobban tükrözte a szocialista valóságot, hiszen elvileg is tagadta a hatalommegosztás elvét, a politikai

<sup>347</sup> Az egész kontextusról lásd Laštovička, Bohuslav: *O nové socialistické ústavě Československé republiky. Oddělení propagandy ÚV KSČ, Praha, 1960. 5–6.*

<sup>348</sup> 1948 és 1968 között Csehszlovákiában csak a prágai és pozsonyi egyetemen létezett jogtudományi kar. A brnói jogi kart ugyanis a kommunisták a hatalomátvétel után megszüntették.

<sup>349</sup> Referát Antonína Novotného na celostátní konference KSČ konané ve dnech 5–7. července 1960. In: Grónský, Jan: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. 1960–1989. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 15–16. 1. láb.*

<sup>350</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. 20. 1. láb.

<sup>351</sup> Brezina, Peter: cit. op. 603. 33. láb.

pluralizmust és az emberi jogok hagyományos felfogását.<sup>352</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 azzal összefüggő alkotmányosság és törvényesség elve.<sup>353</sup>

Az államfőre vonatkozó rendelkezések a negyedik fejezetbe kerültek, amelyet a Nemzetgyűlésre és annak Elnökségére vonatkozó fejezetek előztek meg. A teljes nemzetgyűlési ciklusra megválasztott Elnökséget<sup>354</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 annak 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 felelőséggel.<sup>355</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

---

<sup>352</sup> Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 20. 2. lábja.

<sup>353</sup> Erről lásd Zdobinský, Stanislav – Peška, Pavel et kol.: Československé státní právo. Ústav státní správy, Praha, 1988. 22–26.

<sup>354</sup> Az 1948. évi alkotmány csak egyéves mandátumot adott elnökségnek.

<sup>355</sup> Brezina, Peter: cit. op. 604.

(testületi) államfői intézményre, amely leginkább a szovjet típusú Legfelsőbb Tanács Prezídiumára hasonlított volna. Egy ilyen szerv elnevezése „államtanács” vagy „elnökség” lehetett volna.<sup>356</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>357</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 államiságért folytatott harcokat, illetve a hitleri fasizmus elleni küzdelmet. Nyíltan azt 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>358</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 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 pártokfeletlinek és semlegesnek lenni.<sup>359</sup> 1960-ban egyébként úgy döntöttek, hogy egyes hagyományos elnöki szimbólumokat is megtartják. Ilyen volt például a külön államfői zászló vagy az államfő hivatalos ünnepi megjelenésekor alkalmazott fanfárok.<sup>360</sup> Azzal nem foglalkoztak, hogy ezek igazából feudális maradványok.

---

<sup>356</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, 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 tartamú mandátummal (5 év). A román elnök ciklusa a parlament ciklusához 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>357</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. 37. 12. l.áb.

<sup>358</sup> Matoušek, Stanislav – Trella, Rudolf – Káčer, Laurinec: Československé štátné právo Obzor, Bratislava, 1980. 265.

<sup>359</sup> Uo. 264–265.

<sup>360</sup> Ezek dallamát a *Libuše* című nemzeti operából vették át.

Az államfő 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 kormányüléseken. 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. Némileg 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>361</sup> az alkotmány már nem említette. Konkrétan csak a tábormokok kinevezéséről és előléptetéséről szólt 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 parancsnokának, és 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 rendelkezett.

Egyszerűbbé váltak az államfői passzív választójog szabályai, hiszen a követelmények közül kiiktatták a magasabb előírt korhatárt. Addig csak legalább 35 éves csehszlovák állampolgár lehettek államfőjelöltek. Az új szabályok értelmében minden olyan csehszlovák állampolgár köztársasági elnökké válhatott, akit nemzetgyűlési képviselővé meg lehetett volna választani, annak korhatára pedig 21 év volt a korhatára. A megválasztáshoz az összes nemzetgyűlési képviselő háromötödös

---

<sup>361</sup> Az új szabályok szerint a bírákat a megfelelő szintű nemzeti bizottságok választották. Csak a Legfelsőbb Bíróság tagjait választotta négy évre a Nemzetgyűlés.



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 képviselők mandátuma akkor egyébként már csak négy év volt. Jellemző viszont, hogyan látta a korabeli szakirodalom a jelölt-állítási folyamatot. A jelöltek 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>362</sup>

Az új alkotmány nem rendelkezett az államfő helyetteséről. Egyszerűen csak azt mondta ki, hogy amennyiben betöltetlenné 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 jogosítványokat a kormány gyakorolja. 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 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 gondolták arra, hogy az államfő felelősségre vonása reális lehetőség.<sup>363</sup>

1960-ban nem született új államfőválasztási törvény, ami 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,

---

<sup>362</sup> Matoušek, Stanislav – Trella, Rudolf – Káčer, Laurinec: cit. op. 266.

<sup>363</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. 37. 12. lábj.

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 gazdasági problémákkal, 1967 és 1968 fordulóján olyan folyamatokat indítottak el, amelyeket az utókor „Prágai Tavasznak” 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 államfő azt megelőző szlovákiai látogatása szolgáltatta, melynek során a szlovák politikusok szerint többször sértően viselkedett a szlovákokkal szemben.<sup>364</sup> A feszültséget nyilván az is növelte, hogy a szlovák autonóm szervek hatáskörei 1948 óta fokozatosan csökkentek.<sup>365</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, illetve 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 a párt 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>366</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 Milouš Jakeš voltak

---

<sup>364</sup> Rychlík, Jan: Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992. AEP, Bratislava, 1998. 214–215.

<sup>365</sup> Uo. 179–188.

<sup>366</sup> Erről a küzdelemről lásd részletesen Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 216–218.

azok a kommunista legfőbb vezetők, akik – főleg az idő rövidege és korai bukásuk miatt – soha nem lettek csehszlovák államfők.<sup>367</sup>

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>368</sup>

A csehszlovák reformfolyamat egyik legfőbb programjellelő 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>369</sup> A kivételt az állam föderalizálása jelentette, ami 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 szovjet vezetés ugyanis nem akadályozta meg a föderális átalakulást. A megszállás közben tehát lezajlott Csehszlovákia szövetségi állammá való átalakulása.<sup>370</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>371</sup>

<sup>367</sup> Akčný program KSC z 5. dubna 1968. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 92. 56. láb.

<sup>368</sup> Syruček, Milan: cit. op. 2018. 172–173.

<sup>369</sup> Akčný program KSC z 5. dubna 1968. In: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 92. 56. láb.

<sup>370</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 248–250. és 271–274.

<sup>371</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, illetve a már régóta működő Szlovák Nemzeti Tanács tagjainak jelenlétében. A szavazás során 20 év után ismét érvényesült a szlovákiai képviselők majorizálásának tilalma, amely 1968-ban ismét 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

A csehszlovák föderáció fölülről jött létre, azaz az addig egységes csehszlovák állam szerveinek akaratából. Nem a csehszlovák államiság volt új ebben a kontextusban, hanem az éppen megszületett cseh, illetve szlovák szocialista köztársaság államisága. A csehszlovák állam önazonossága viszont megmaradt. Ezért nem meglepő, hogy az alkotmányozó 1968-ban kifejezetten kimondta, 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 reálisan nem merült fel probléma.<sup>372</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 összehívása 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 tehetta 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.

---

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. láb.

<sup>372</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 498.

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 jellegeből 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 tehetette 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>373</sup>

A csehszlovák föderációról szóló alkotmányerejű törvény számolt azzal, hogy belátható időn belül megszületik az új szövetségi és a két tagállami alkotmány.

---

<sup>373</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.

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>374</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 állami függetlenségéért harcoló légiósként fejezte azt be. Ebben a minőségében komoly karrierlehetőségek nyíltak meg előtte a frissen létrehozott államban. Svoboda a hivatásos tiszti pályát választotta.<sup>375</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 légió szervezését, majd a német támadás után csapatával együtt kénytelen volt a Szovjetunióba távozni. Akkor még nem volt kommunista. 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, amivel objektíve a kommunistákat segítette. Azután ő is párttag lett, de az 1950-es években leváltották és 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>376</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

---

<sup>374</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.

<sup>375</sup> Amikor Ungváron szolgált, megtanult magyarul, sőt, később ő lett a magyar nyelv oktatója. Élete végéig ismerte a magyar nyelvet, noha származásilag nem volt sok köze magyarokhoz és Magyarországhoz. Erről lásd Syruček, Milan: cit. op. 2018. 173.

<sup>376</sup> Uo. 173–174.

reformhónapokban népszerű volt a jelöltek pluralizmusának gondolata, de a párt vezetése mégiscsak jobbnak látta nem kiengedni kezéből a kezdeményezést, és a háborús hősnak számító Svoboda tábornok mellett tette le a voksot. Mindkét meghatározó nemzet számára is elfogadható jelöltnek tűnt. Az is mellette szólt, hogy jelölése a Szovjetuniót sem zavarta, ugyanakkor kellőképpen „apolitikus” jelöltnek tűnt a korábbi kommunista vezetőkhez képest. Hivatalosan egyébként az Antifasiszta Harcosok Szövetségének jelöltje volt.<sup>377</sup> Megválasztására 1968. március 30-án került sor. Elnöksége ötödik hónapjában a Varsói Szerződés európai államainak<sup>378</sup> csapatai megszállták Csehszlovákiát, és Svoboda az események egyik kulcsszereplője lett. Az intervencióval legrosszabb félelmei valósultak meg. Nem volt a fegyveres ellenállás híve, és mindenképpen meg akarta akadályozni a vérontást, akár kapituláció árán is. Ugyanakkor nem volt hajlandó kinevezni a szovjet kollaboráns „munkás-paraszt forradalmi kormányt,”<sup>379</sup> amelyet Moszkvában preferáltak.

A szovjetek számára azonban nem ő volt a fő célpont, hanem a dubčeki pártvezetés. Sőt, az is felmerült, hogy ő lehetne a kollaboráns kormány vezetője, de ezt elutasította, mert félt, hogy Hácha sorsára jut.<sup>380</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>381</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,” ami

---

<sup>377</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 88–89.

<sup>378</sup> Csak Románia nem vett részt ebben az akcióban.

<sup>379</sup> E képződményt az 1956. évi magyarországi beavatkozás megoldásai ihlették.

<sup>380</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 93.

<sup>381</sup> Uo. 93–94.

alatt a vonalasabb diktatórikus-bürokratikus hatalomgyakorláshoz való visszatérést kell érteni.

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 „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 ambiciózus, tehetséges és hatalomtechnikailag ügyes Husákokat, akiben több fantáziát látott, mint a csehszlovák társadalomban roppant népszerűtlen keményvonalas kollaboránsokban (Vasil' Bil'ak, 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 pártüdülőkben töltötte.<sup>382</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>383</sup> Svoboda eleinte egyébként emberileg szimpatizált Husákkal, akiben a racionálisan gondolkodó, higgadt politikust látta. Személyes sorsuk is viszonylag hasonló volt, a szovjetek mindkettejükben megbíztak, és úgy látszott, hogy mindketten tisztában vannak a geopolitikai realitásokkal is. Eleinte úgy tűnt, mindketten

---

<sup>382</sup> Macháček, Michal: Gustáv Husák. Vyšehrad, Praha, 2017. 432.

<sup>383</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 96.



el akarják kerülni a nagyobb repressziókat és főleg a régi típusú politikai pereket.<sup>384</sup> Ettől függetlenül a szovjetek által kiszemelt Husák legfőbb pártvezetővé válása objektív módon az államfő hatalmi gyengüléséhez vezetett, ami később feszültségekhez is vezetett a kapcsolataikban.

A lényeges változás az volt, hogy 1969 után megint erőteljesebb módon érvényesült a párt vezető szerepe, és a 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 könyvtárakból. Ez nyilvánvalóan felettébb különös intézkedés volt egy regnáló államfő könyvének esetében. A második kötet előre le is mondták, az elnök azt nem is fejezte be, s ettől rosszul érezte magát.<sup>385</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 újraválasztatni. 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>386</sup> 1974 márciusában 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 jogkörök gyakorlásával saját elnökét, Lubomír Štrougal bíztta meg. Svoboda már nem tért vissza hivatala ellátásához, de nem is mondott le.

---

<sup>384</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 433–434.

<sup>385</sup> Uo. 96–97.

<sup>386</sup> Císař, Čestmír: cit. op. 2006. 97.

A kérdés az, hogy nem tudott vagy inkább csak nem akart lemondani.<sup>387</sup> Ezzel kapcsolatosan különböző vélemények alakultak ki. A leginkább valószínű verzió 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>388</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>389</sup> A jogszabály viszont nem mondott semmit arról, hogy mi lesz az akadályoztatott államfő mandátumával.<sup>390</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 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>391</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

---

<sup>387</sup> Az akarati elemet emeli ki például Syruček, Milan: cit. op. 2018. 184–185.

<sup>388</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 442. és 448.

<sup>389</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: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 314. 199. ląbj.

<sup>390</sup> E törvény egyik problémája visszaható hatálya volt, de eřőlött a politikai vezetés igyekezett átsiklani. Uo. 449.

<sup>391</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: Gronský, Jan: cit. op. III. 2007. 314. 199. ląbj. 314.

pozitív példaként Klement Gottwald személyét hozták fel. Husák természetesen Brezsnyevvel is megkonzultálta ezt a kérdést 1975 márciusában, aki nem gördített akadályokat elnöki ambíciói elé.<sup>392</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>393</sup>

Gustáv Husák lett a csehszlovák állam első szlovák származású köztársasági elnöke,<sup>394</sup> ami akkoriban komolyan rezonált a vezetésben, hiszen így a két legfontosabb hatalmi pozíció egy szlovák politikus kezébe került, noha több cseh kommunista óvott ettől. Husák is tisztában volt a kérdés érzékenységgel, 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 újraválasztás beszédeit évről évre felváltva mondta el cseh és szlovák nyelven. Igaz, ezzel nem lett népszerű sem a csehek, sem a szlovákok körében.<sup>395</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

---

<sup>392</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 444–445. és 449–450.

<sup>393</sup> Uo. 451.

<sup>394</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.

<sup>395</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 453. Egyébként Husák második felesége, Viera Millerová Pozsonyban született cseh értelmiségi asszony volt. 1977-ben azonban egy helikopter-szerencsétlenségben meghalt, ami 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.

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>396</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 két fontos tisztség betöltése már túl nagy teher egy idős politikusnak. Husák azonban egyik posztjáról sem akart lemondani. Ha mégis távoznia kellene 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 párt-tisztségek szétválasztását először Vasil' Biľák 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. Milouš Jakeš lett az új főtitkár, Husák pedig államfő maradt azzal, hogy mandátuma 1990 májusában fog lejárni.<sup>397</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 poszton 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

---

<sup>396</sup> Uo. 479–480.

<sup>397</sup> Uo. 488–490.

Alexander Dubček merült fel, akivel viszont nem volt jóban. Másfelől az akkori szövetségi miniszterelnök, Ladislav Adamec is szívesen beült volna az államfői székbe. Ellenzéki körökben pedig egyre népszerűbb lett Václav Havel személye.<sup>398</sup> Husák ebbe a folyamatba 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>399</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 voltak jogosultak külön nyugdíjra. Igaz, a többi államfő esetében ezt a problémát rendszerint ad hoc módon megoldották, Husáknál azonban erre nem volt politikai akarata. A volt államfő végül kénytelen volt a rendes öregségi nyugdíjáért folyamodni.<sup>400</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>401</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 haldoklóknak járó szentsége-

---

<sup>398</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 306.

<sup>399</sup> Macháček, Michal: cit. op. 2017. 502–504.

<sup>400</sup> Uo. 514.

<sup>401</sup> Uo. 515.

ben részesítette Husákot. Eszerint Husák elvégezte a gyónást, áldozott és megbocsátást nyert. Az egész körülbelül 10-15 percig tartott. A mai napig viták folynak arról, hogy a haldokló politikus akkor mennyire volt tudatánál.<sup>402</sup> Végül november 18-án hunyt el és november 21-én Pozsonyban temették.

A temetése ugyan nem számított állami szertartásnak, de sok volt 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>403</sup>). Az utóbbi azt is kezdeményezte a Szlovák Nemzeti Tanács elnökségében, hogy a képviselők egy perc néma csennel emlékezzenek az elhunyra. Ez nemtetszést váltott ki a cseh és a szlovák antikommunista körökben egyaránt. Sőt egy cseh zenész részéről bírósági beadvány is született emiatt, amelynek azonban nem volt semmilyen jogalapja.

---

<sup>402</sup> Uo. 516–517.

<sup>403</sup> Uo. 519.

## **XI. 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 nemcsak magyar sajátosság volt (lásd a négyigenes népszavazást), hanem hasonló volt a helyzet az átalakuló Lengyelországban,<sup>404</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. Ezekben 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 volt a fő különbség Lengyelországhoz képest.<sup>405</sup> Az államfő ugyanis nemcsak az ország legfőbb közjogi 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>406</sup> az ellenzék emblematisz vezetőjét, Václav Havel drámaíróát 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 milyen súlya van

---

<sup>404</sup> Erről lásd Wyrzykowski, Mirosław: Konstytucja negocjacji i kompromisu. In: Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszewi. LIBER, Warszawa, 2000. 225.

<sup>405</sup> Csink Lóránt: A köztársasági elnöki tisztség Közép-Európában. A lengyel, a cseh és a szlovák út. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2007. 1. sz. 84. A hivatkozott tanulmány korai áttekintést tartalmaz a közép-európai országok államfői intézményéről, annak kialakulásának háttéréről.

<sup>406</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: Gronský, Ján: Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989–1992. UK v Praze – Nakl. Karolinum, Praha, 2007. 77. 26. láb.

a köztársasági 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, illetve 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 kitétel, hogy a nevelést és oktatást a marxizmus-leninizmus szellemében kell folytatni. Ehelyett új értékként megfogalmazódtak a hazafiasság, a humanizmus és a demokrácia elvei.<sup>407</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>408</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>409</sup>

Természetesen nem egyszerűen arról volt szó, hogy a diktatúra híveit ennyire megszállta volna a demokratizmus jó szelleme, vagy hogy az ellenzék ilyen hamar cinikus lett volna, hanem arról, hogy a kommunista képviselők időt akartak

---

<sup>407</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: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 38–39.

<sup>408</sup> Rychlík, Jan: cit. op. 1998. 306–307.

<sup>409</sup> Uo. 307.



nyerni. Az államfőválasztás elhalasztásával és a közvetlen választás azonnali bevezetésével ugyanis megnövekedett volna a mozgásterük. Havel akkor még nem mindenki ismerte, Szlovákiában Alexander Dubček talán még népszerűbb is volt nála, illetve 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 zökkenőmentességét. Emiatt 1989. december 11-e és 17-e között feszült tárgyalások folytak a két fél között.<sup>410</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 jövődő 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, akik kezében volt a kulcsa szerinte az események további békés és rendezett mederben tartásának. 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, akár közvetlenül is

---

<sup>410</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.

meg lehet majd megválasztani új elnököt. A népképviselői szervezetekben történő választások előtti közvetlen elnökválasztás azonban megbontaná az alkotmány logikáját, és kockázatos lépés lenne.<sup>411</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. Addig 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>412</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. Fő közvetítőnek Marián Čalfa, az új szövetségi miniszterelnök bizonyult. 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>413</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, ami a kommunisták érdeke lett volna, vagy éppenséggel megszakad az, ami 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 gesztussal 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.

---

<sup>411</sup> Vystoupení Václava Havla v Čs. televizi 17. prosince 1989. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 40–43.

<sup>412</sup> Uo. 43.

<sup>413</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.

Michal Kopeček, aki nemrégén érdekesítő cseh nyelvű tanulmányt írt a jog és a jogász szakértők szerepéről az államszocialista rendszerek fokozatos méréséklésében, úgy látta, hogy 1989-ben tulajdonképpen a legalizmus két – ellenzéki és állampárti – formája találkozott egymással. Ezek ugyan egymással látszólag elmentésnek 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>414</sup>

Jiří Příbáň híres cseh jogszociológus szerint a demokratikus és emberi jogi forradalom végül a „legalista (törvényes) forradalom fikciójának” keretében ment végbe.<sup>415</sup> A kerekasztal-tárgyalások során éppen az alkotmányosság és a törvényesség jelentette a két fél számára a közös nyelvet.<sup>416</sup> Ugyanakkor a csehszlovák „törvényes forradalom” annyiban különbözött a lengyel és magyar úttól, hogy itt nem annyira a kerekasztal-tárgyalásokon volt a fő hangsúly, hanem a tárgyalóasztal mellett kialakult átmeneti kompromisszumok gyors keresztülvitelén a törvényhozó szerveken keresztül. Kopeček ezt az utat „az intézményeken át vezető gyors ellenzéki menetnek” nevezte el.<sup>417</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 teremtettek a szocialista jogrend és az új rendszer között. Az átmenet tehát az alkotmánymódosítás és nem a forradalom ruháját öltötte magára. A jogállam eszméje és

---

<sup>414</sup> Kopeček, Michal (szerk.): *Architekti dlouhé změny. Expertní kořeny postsocialismu v Československu*. Argo – FF UK – ÚSD AV ČR, Praha, 2019. 76–77.

<sup>415</sup> Příbáň, Jiří: *Disidenti práva. O revolucích roku 1989, fikcích legality a soudobé verzi společenské smlouvy*. Praha, 2001. 111–117.

<sup>416</sup> Kopeček, Michal: cit. op. 77.

<sup>417</sup> Uo. 80.

azon belül főleg a jogbiztonság követelménye pedig nemsokára majdnem egyformán jellemezte a posztdisszidens és posztkommunista jogász szférát, amelyek ebben láttak fontos gátat a forradalmi jakobinizmussal és az újsütetű demokratikus politikusok esetleges tekintélyelvű próbálkozásaival szemben. Innen eredt a független igazságszolgáltatásra és az önálló alkotmánybíráskodásra helyezett nagy hangsúly is.<sup>418</sup>

Kopeček tehát az új liberális alkotmányos rendszer gyökereit nemcsak a nyugati indíttatású konstitucionalizmusban látta, hanem részben a szocialista jogállam kiforrotlan 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 volt olyan ritka a 20. századi fordulatok során. A jogfolytonosság főleg a közrend és a békés jelleg garantálását szolgálta, ugyanakkor az új rendszernek szüksége volt egy meggyőző legitimációs történetre is, amelyet a demokratikus alkotmányozás volt hivatott szállítani.<sup>419</sup>

Havel tévébeszéde után felgyorsultak az események, mert az ellenzék nem akarta 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

---

<sup>418</sup> Uo. 80-81.

<sup>419</sup> Uo. 89.

Gyűlés megalakulása után. Ebben a törvényben perfektuálódtak a haveli tévébeszédben említett főbb tételek.<sup>420</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 választotta meg a prágai Nemzetgyűlés két kamarája. Kivételt csupán az 1918-as esztendő jelentett, amikor ideiglenes jelleggel választottak elnököt. Még Emil Hácha utolsó (csonka-)csehszlovák, illetve későbbi protektorátusi elnököt is titkos szavazással választották meg. Az államfő nyílt választását csak 1948-ban vezették be. Aztán egészen 1968-ig a csehszlovák kommunista és társutas honatyák mindig egy jelöltre „választottak” nyilvánosan államfőt – rendszerint a kommunista párt első emberét.<sup>421</sup>

Az 1968-as Prágai Tavasz idején, az általános demokratizálódási hangulatban a csehszlovák parlament azonban újból visszatért a képviselők nagyobb mozgásterét garantáló titkos szavazáshoz. Ezt a módosítást a későbbi reformellenes (azaz normalizációs<sup>422</sup>) rezsim sem vonta már vissza, és a képviselők fegyelmezett-ségét 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 drámaíró. E két mozgalomnak akkor ugyanis csak 23 kooptált képviselője volt a 300 fős testületben.<sup>423</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

---

<sup>420</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: Gronský, 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 egyébként a Havel megválasztását megelőző napon, 1989. december 28-án került sor. Uo. 44. 24. láb.

<sup>421</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 36–37.

<sup>422</sup> A cseh és 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>423</sup> Jičínský, Zdeněk: Československý parlament v polistopadovém vývoji. NADAS-AFGH, Praha, 1993. 57.

gerincesebb kommunista képviselőkre. Ezután viszont már megint visszatértek a titkos szavazás intézményéhez.<sup>424</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 elő a fogadalom szövege. Ezért a Szövetségi Gyűlés 1989. december 28-án gyorsan módosította a törvényt és megállapította 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 felesküdnie, ami elég bizarr lett volna az alapvetően antikommunista beállítottságú Havel esetében.<sup>425</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,

---

<sup>424</sup> Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 37.

<sup>425</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: Grónský, Ján: cit. op. IV. 2007. 77. 27. láb.

hogy – hasonlóan az első szabadon választott Szövetségi Gyűlés és a két köztársasági Nemzeti Tanács megbízatási idejéhez<sup>426</sup> – az ő mandátuma is csak 24 hónapra szóljon. A Szövetségi Gyűlés pedig eleget tett államfő ez irányú kérésének.<sup>427</sup>

1990 áprilisában sor került egy jelentősebb alkotmánynovella elfogadására, de az nem érintette az államfő jogállását. Ehelyett megszabadította az alkotmány és a föderációról szóló alkotmányerejű törvény szövegét az ideológiai ballaszttól, illetve megteremtette a gazdasági átalakulás kezdetleges alkotmányos kereteit.<sup>428</sup> Az 1990. évi júniusi parlamenti választások<sup>429</sup> után született meg a következő nagyobb

---

<sup>426</sup> A törvényhozó testületeket 1990 elején két alkotmánymódosítás érintette. Az 1990. évi 14. számú alkotmányerejű törvény lehetővé tette a szövetségi és nemzeti parlamenti képviselők és a nemzeti bizottságok tagjainak 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 támaszkodó addigi politikát és komoly tisztújítást eredményezett minden képviseleti szinten. 1989 végéig a kétkamrás 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. láb. 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 megbízatási 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 kialakított kooptációs megoldás végül némi forradalmi legitimitást is biztosított a régi kommunista képviseleti szerveknek. 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 harmincfős direktórium irányította volna az országot, mégpedig dekrétumokkal. Azokat aztán a választások után az új parlamentnek jóvá kellett volna hagynia. Lásd Gál, Fedor – Urban, Jan: Vel'ký tresk. Petit Press, Bratislava, 2019. 91.

<sup>427</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 znění ústavního zákona č. 161/1989 Sb. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 172.

<sup>428</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>429</sup> Ezeket a választásokat, amelyeken kb. 96%-os volt a részvételi arány, a cseh országrészekben a Polgári Fórum (OF) nyerte meg, amely körülbelül a szavazatok felét szerezte meg. Szlovákiában pedig a rendszerváltó Nyilvánosság az Erőszak Ellen (VPN) a különböző népképviseleti szervezetben az első helyen végzett a 30 és 37% közötti eredménnyel, a második helyen pedig a kereszténydemokraták 16–18% körüli eredménnyel az egyes kamaráktól függően. A távozó kommunisták

novella, amely megszüntette a nemzeti bizottságok rendszerét (azaz tulajdonképpen a tanácsi rendszert).<sup>430</sup> Ez sem érintett államfő jogállását.

Az alkotmányjogi relevanciával bíró konkrét javaslatokkal, amelyek hatással voltak az államfői kompetenciákra, Havel elnök az úgynevezett nagy hatásköri törvény<sup>431</sup> elfogadása körüli vita idején lépett fel. Drámai hangvételű beszédében megfogalmazta, hogy a törékeny demokrácia és a közös állam is veszélybe került, azért 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 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 ki-nevezett 12 fős csehszlovák Alkotmánybírásról szóló alkotmányerejű törvény már 1991 februárjában megszületett, de a testület különböző obstrukciók és elhúzódsok miatt csak 1992 elején tudott megalakulni. Ez azt jelentette, hogy összesen csak tíz hónapig tudott érdemben működni.<sup>432</sup> Az alkotmánybírákat a köztársasági elnök nevezte ki azon jelöltek közül, amiket a szövetségi parlament és a két nemzeti tanács javasolt neki. Mindegyik említett népképviselői szerv 8-8 jelöltet javasolt úgy, hogy a Szövetségi Gyűlés jelöltjei között egyenlő arányban legyenek cseh és szlovák állampolgárok. A kritériumok viszonylag lazán voltak meghatározva: büntetlen előélet, állampolgárság, passzív szövetségi választójog, minimum 35 éves korhatár, jogi végzettség és tízéves jogi gyakorlat.

---

mindkét ország részben egyenletesen kb. 13,5% körüli eredményt értek el. Ezeket a mozgalmakat és pártokat kivül 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>430</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>431</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.

<sup>432</sup> Ústavní zákon č. 91/1991 Sb. ze dne 27. února 1991, o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 278–283. 181. láb.



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>433</sup> Ebben nyilván az idő rövidege is 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, illetve 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 bekerült 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 a népszavazás kiírását, 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 népszava-

---

<sup>433</sup> Stein, Eric: Česko-Slovensko, konflikt, roztržka, rozpad. Academia, Praha, 2000. 76.

zási 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>434</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>435</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 továbbszolgáltatásnak viszont volt egy felső határa – három hónap.<sup>436</sup>

A korabeli szakirodalom szerint e módosításnak az volt a fő célja, hogy megkönnyítse az 1992. évi törvényhozási választások utáni államfőválasztást.<sup>437</sup> Václav Havel esélyei az újraválasztására 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.

---

<sup>434</sup> Ústavní zákon č. 327/1991 Sb. ze dne 18. července 1991, o referendu. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 308–310. 216. láb.

<sup>435</sup> Zákon č. 135/1991 Sb. ze dne 19. března 1991, o Kanceláři prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 301. 210. láb.

<sup>436</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. 459–461.

<sup>437</sup> Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Veda, Bratislava, 1998. 55.

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 alkotmány-novellának köszönhetően elvben még lett volna néhány hónapja a poszton, az elnöki agonizálást elkerülni akaró Havel 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. Tévésbeszédében 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 továbbszolgáló hivatalnok pozíciójára sem vágyott.<sup>438</sup>

---

<sup>438</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. l.áb.

## **XII. 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 szó. Az utóbbi időszak azért volt fontos, mert az államfői intézmény ismét demokratikus körülmények között tudott működni, így kiderült, hogy az egész konstrukcióban mi tűnik működőképesnek, mi pedig inkább zavarónak.<sup>439</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 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 lépett hatályba.

---

<sup>439</sup> Kysela, Jan: cit. op. 2008. 236.

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 államiság.<sup>440</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>441</sup>

A jogfolytonosság tekintetében az átmeneti törvény különbséget tett az 1969. január 1-je (azaz a föderális átalakulás) után 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 jogszabályai átvételéről rendelkezett, mégpedig úgy, hogy azok további hatályát is megerősítette, azzal a kikötéssel, hogy a kifejezetten a szövetségi állam létével kapcsolatos jogszabályok tovább nem hatályosak. Amennyiben viszont ellentmondás

---

<sup>440</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 501–502.

<sup>441</sup> Uo. 502.

állna fenn az azonos szintű és jogerejű cseh tagállami és a régi szövetségi jogszabályok között, akkor az előbbiek lesznek az irányadók.<sup>442</sup> A korábbi csehszlovák jogszabályok jogerejét egyébként az új alkotmány 112. cikke is rendezte.<sup>443</sup>

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>444</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 azért 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 volt baloldali jogász politikusok ne is vegyenek részt az új alkotmányozásban.<sup>445</sup>

---

<sup>442</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, amit a cseh alkotmányozók nem akartak 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 közelebbről meg nem határozott cseh alkotmányos rend részének deklarálták azt. 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 a cseh alapjogi chartát. Klíma, Karel: Ústavní právo. 5. vyd. Aleš Čeněk, Plzeň, 2016. 169.

<sup>443</sup> Az említett cikk szövegét lásd Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 235.

<sup>444</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 313-315.

<sup>445</sup> Kopeček, Michal: cit. op. 82-83.

A cseh köztársasági elnöki poszt formálása során a személyi kérdések is fontosak voltak, 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 legitimitását, 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>446</sup> Havelen kívül csak néhány kevésbé fontos párt tervezetében merült fel a közvetlen elnökválasztás gondolata.<sup>447</sup> Igaz, a szociáldemokraták sem zárkóztak el tőle.<sup>448</sup> Az 1992-ben domináns jobbközép pártok viszont elutasították a közvetlen államfőválasztást. 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 parlamentáris kormányformának. Václav Klaus akkori polgári demokrata kormányfő sem volt érdekelt az államfői poszt további erősítésében.<sup>449</sup>

Az 1993. január 1-jén hatályba lépő új cseh alkotmány<sup>450</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

---

<sup>446</sup> Kysela, Jan: cit. op. 2008. 237.

<sup>447</sup> Ilyen volt például az azóta már megszűnt Liberális-Szociális Unió.

<sup>448</sup> A szociálliberálisok viszonylag erős elnöki tisztséget akartak létrehozni, akit első körben ugyan a parlament választott 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 elnökben gondolkodtak. A választás viszont mindenképpen közvetlen lett volna a javaslatuk győzelme esetén. Lásd Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 16–17.

<sup>449</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>450</sup> Bármilyen furcsa, tulajdonképpen az volt történelmileg az első cseh alkotmány. Ezen a néven ugyanis korábban még nem született alkotmány.

kell tekinteni. (3) Ha egyetlen jelölt sem szerzi meg a képviselők és szenátorok szavazatainak többségét, tizennégy napon belül második fordulót kell tartani. (4) A második fordulóba 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 fordulóba 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 fordulót kell tartani. Ekkor a második fordulóba 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>451</sup> Az államfőválasztás konkrét részletes szabályait az alkotmányon túl szabályozta még a Képviselőházszabályának egyik melléklete is.<sup>452</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 képes volt rombolni az intézmény tekintélyét.<sup>453</sup> Korábban ez a tendencia nem volt szembetűnő, mert Václav Havelnek nem voltak igazából komoly vetélytársai, tehát nem nagyon kényszerült manőverezésre. A sok taktikázásnak teret engedő választási szabályozás miatt néha komolyan elhúzódott a választási eljárás – 2003-ban például Václav Klaust csak a kilencedik forduló után sikerült megválasztani.

---

<sup>451</sup> Az éppen idézett szöveg alapján a cseh alkotmány magyar fordítása szolgált, amely megjelent Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-KER-SZÖV, Budapest, 2005. 219–243.

<sup>452</sup> Zákon č. 90/1995. Sb., o jednácím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>453</sup> Ilyen potenciállal rendelkezett például mindkét fél szavazóbázisában az az információ, hogy a kommunista párt egyes lépéseivel tulajdonképpen megkönnyítette a jobboldali polgári demokrata, de németellenes érzelmű Václav Klaus megválasztását.



2008-ban valamivel jobb volt a helyzet – Klaus már a hatodik választási forduló után elnök lett.<sup>454</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 megzsaroló kisebb centrista pártokat.<sup>455</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 hozzájárulni az államfői hatáskörökhöz. A felvetéseikből azonban akkoriban nem lett semmi. Ahogy találóan 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>456</sup>

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. Könnyebb helyzetben vannak a pártok jelöltjei, mert az induláshoz az is elegendő, ha egy jelöltet legalább húsz képviselő

---

<sup>454</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 50–52.

<sup>455</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 – Wintr, Jan. UK v Praze PF, Praha, 2006. 194–211.

<sup>456</sup> Kudrna, Jan cit. op. 2011. 20.

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 a jelölt is megy tovább, aki másodikként szerezte meg a legtöbb szavazatot. A második fordulóban az a jelölt 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 új választást 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>457</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.

---

<sup>457</sup> A két világháború között még nem létezett ilyen korlát.

Például most már nemcsak a közkegyelem gyakorlása ellenjegyzéshez kötött, hanem az egyéni kegyelmi kérdések is. A következő változás az államfő közjogi felelősségét, illetve felelőtlenességét 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 tartozik felelősséggel (a 63. cikk 4. bekezdés). Ami az ellenjegyzéshez nem kötött kompetenciák gyakorlásáért viselt felelősséget illeti, erről a kérdéstről az alkotmány mélyen hallgat. A 65. cikk megteremtette a cseh államfő erős védettségét, hiszen nem lehet letartóztatni, ellene büntetőeljárást indítani, 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>458</sup> más nem felelhet, csak az államfő. Azaz ilyen bűncselekmény elkövetésében nem is lehetnek tettestársai.<sup>459</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 azzal 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>460</sup> A 2012 februárjában elfogadott új szabályozás szerint a köztársasági elnök most már nemcsak a hazaárulásért tartozik felelősséggel, hanem „az alkotmány

<sup>458</sup> A cseh nyelv itt nem is használja a *vlastizrada*, azaz a „hazaárulás” kifejezést, hanem a *velezrada*, azaz a „főárulás” terminust.

<sup>459</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 818.

<sup>460</sup> Ilyen volt például Václav Klaus magatartása a Lisszaboni Szerződés ratifikálása során.

vagy az alkotmányos rend egyéb részének súlyos megsértéséért is”. Továbbá az alkotmányozó a korábban csak az alkotmánybíróági törvényben szereplő (fő)áru-lási tényállást közvetlenül beemelte az alkotmány szövegébe. Az államfő által el-követhető hazaárulásnak, illetve főárulásnak (csehül: *velezrada*) 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 Alkotmánybíróóság feladata. Jelentősen megnehezült azonban az alkotmányos vádemelés, mert most már nem egyszerűen csak a Szenátusnak kell döntenie arról, hanem az összes képviselő háromötöd részének, illetve a szavazáskor jelen lévő szenátorok háromötödének.<sup>461</sup>

Az alkotmánynovella egy további markáns szerkezeti változást is tartalma-zott – a szenátusi elnöknek az előtérbe kerülését az államfőválasztási eljárásban. A Szenátus elnöke lett ugyanis az a közjogi méltóság, aki jogosult kitűzni az államfő-választás időpontját, továbbá ő az, aki fogadja a megválasztott államfő esküjét és annak 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 ha-táskörökkel azonban a cseh Szenátus nem gazdagodott, amit egyes cseh alkotmány-jogászok sajnálatosnak tartanak.<sup>462</sup> Marek Antoš cseh alkotmányjogász azt a követ-keztetést vonta le a módosítás kapcsán, hogy kívülről akármilyen csekélynek is tűn-nek ezek a változások, mégis azt lehet mondani, hogy eltűntek azok az érvek, ame-lyek eddig az elnöki jogállás restriktív és leszűkítő értelmezését támasztották alá.<sup>463</sup> Mindezt legjobban a Miloš Zeman megválasztása utáni hónapok bizonyítják.

---

<sup>461</sup> Ilyen magas kvórumot több cseh alkotmányjogász indokolatlannak vél, mert attól tartanak, hogy ez a rendelkezés lényegében lehetetlenné teszi az államfő esetleges felelőségre 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>462</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 25.

<sup>463</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 cseh 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>464</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>465</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, ami 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, aminek következtében a cseh államfőnek elvben csak limitált mozgástere van. Meg kell azonban jegyezni, hogy maga a cseh alkotmány explicit módon sehol sem deklarálta a parlamentáris kormányformát.<sup>466</sup> Ennek a kormányformának a dominanciája inkább az egész dokumentum kontextusából és az általa alkalmazott

---

<sup>464</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 12.

<sup>465</sup> Uo. 12.

<sup>466</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.

megoldásokból következnek – különösen pedig abból, hogy a cseh kormánynak mindig meg kell szereznie a bizalmat a törvényhozás alsóházában, azaz a Képviselőházban.

Zdeněk Koudelka morva alkotmányjogász 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 is (például az elfogadott törvények aláírása révén), valamint a kegyelmi jog gyakorlása vonatkozásában az igazságszolgáltatás területén is.<sup>467</sup> Václav Pavlíček professzor szerint a köztársasági elnök helyzete szempontjából nem annyira az a fontos, hogy a rá vonatkozó szabályok a végrehajtó hatalommal foglalkozó fejezetben vannak elhelyezve, 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 hatása elvileg (de nem gyakorlatilag) viszonylag csekély.<sup>468</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 döntések kormányfői, illetve miniszteri ellenjegyzése is.<sup>469</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,

---

<sup>467</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2019. 31–39.

<sup>468</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 810.

<sup>469</sup> A legfontosabb ilyen jellegű alkotmánybírási 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 alkotmánybírási határozatot, a kormányfői vagy a miniszteri ellenjegyzéssel kapcsolatban pedig az 1994. évi 91/1994. számú határozatot is.

hogy a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnál kezdeményezze egy-egy politikai párt feloszlását vagy újraengedélyezését. 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 szervezeteknek, és jelentést kérhet a tevékenységükről. Viszonylag sok ehhez hasonló jogszabályt meg lehetne még említeni, amelyek révén a cseh államfő újabb és újabb feladatokat és hatásköröket kapott.<sup>470</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 írásaiban, valamint azt, hogy ő az, aki megtestesíti a cseh államot és annak demokratikus értékeit.<sup>471</sup> Zdeněk Koudelka brnói oktató viszont nem az államfő politikai semlegességében látta a stabilizáló szerepkör lényegét. Szerinte ugyanis az igazi semlegességet csak az örökletes uralkodó tudja megengedni magának, az sem mindig. Önmagában az államfő pártatlansága még nem jelent politikai semlegességet.<sup>472</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 meghatározó erejét. 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>473</sup>

---

<sup>470</sup> Lásd Klíma, Karel et kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. 1. díl. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk. Plzeň, 2009. 495–498.

<sup>471</sup> Pavlíček, Václav et kol. cit. op. 2011. 810. és 815.

<sup>472</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 37–38.

<sup>473</sup> Ilyen volt például az EU-hoz való eltérő viszonyulás vagy az ökológia kérdése.

Abban viszont nemigen van vita a meghatározó cseh alkotmányjogászok között, hogy az államfőnek hivatalánál fogva örködnie 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 és a csehszlovák, illetve cseh történelmi tapasztalatból és jogi tradíciókból.<sup>474</sup>

A feladat- és hatáskörök szempontjából fontos rendelkezések a 62. és 63. cikkben található 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 aktohoz 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 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>475</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 mindenképpen 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.

---

<sup>474</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.

<sup>475</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 53–54.



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>476</sup> hogy az ellenjegyzés követelménye kizárólag azokra a hatáskörökre vonatkozik, amelyek fel vannak sorolva a már említett 63. cikkben. Semmilyen más elnöki aktusra nem vonatkozik ez a követelmény. A cseh köztársasági elnök ezért anélkül fordulhat beadványával az Alkotmánybírósághoz, hogy ezt a beadványát aláírná a 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 alkotmánybírói beadvány még nem számít az ügyben 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>477</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 külképviseletek vezetőit; e) megbízza és visszahívja a külképviseletek 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 felosztatása, továbbá annak a kormánynak a megbízása, amelynek előbb elfogadta a lemondását vagy amelyet felmentett, de azzal a

---

<sup>476</sup> Lásd Nález Ústavního soudu č. 91/1994 Sb.

<sup>477</sup> Erről lásd az előző lánj.-ben idézett határozatot, illetve Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 91–92.

kikötéssel, hogy ezt a megbízatást csak 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 kitzúzi 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 ezekről konzultálnia vagy nem kellene másokkal közreműködve gyakorolni 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 kimotozódhatja az ügyet vagy a helyzetet a holtpontról. (Ilyen lehet például a működésképtelenné vált Képviselőház feloszlatása.) 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 teljesen önállóan gyakorolhat – 2012 előtt például ilyen volt az egyéni kegyelmek elbírálása vagy a Cseh Nemzeti Bank Tanácsának a kinevezése.<sup>478</sup> A probléma itt inkább a felelősség kérdésével kapcsolatosan merül fel. Az utóbbi két esetben például senki sem viseli a felelősséget az elnöki döntésekért.

## **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

---

<sup>478</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 10–11.

is, amelyeket más szervekkel együtt kell gyakorolnia, főleg neki kedveznek. Bizonyos kérdésekben valóban egyértelműen kötött a keze – például akkor, amikor a miniszterelnök javaslatára kell kineveznie vagy visszahívnia a minisztereket. Akkor is kötött a keze, amikor az elsőre és másodjára 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 megosztott kinevezési hatáskörök vonatkozásában külön kell emelni az alkotmánybírák megválasztását. Ezt a kinevezési hatáskört az államfő csak a Szenátus jóváhagyásával tudja gyakorolni, de a jelölési procedúra teljesen az ő kezében van. Ez azt is jelenti, hogy a Szenátus csak arról a jelöltről tud szavazni, akit az államfő jelölt. 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 jelöltről, 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 Tanácsának 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, illetve 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 alkotmánybírószági ügy is kerekedett, amelyek közül főleg a másodikban hozott határozat az érdekes.<sup>479</sup>

---

<sup>479</sup> A 2001. évi 91. számú határozatról van szó, amelyet 2001. június 6-án fogadtak el. Lásd Nález Pl. ÚS 14/01 ze dne 20. 6. 2001 č.91., sv. 22. Sb. n.u. (vyhl. pod č. 285/2001 Sb.)

A kormány alkotmánybíróági 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 Alkotmánybíróság, 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 kormányzó-helyettesi poszt 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>480</sup>

Végül a cseh Alkotmánybíróság úgy látta, hogy az alkotmányozó maximális mértékben próbálta megvédeni a jegybanki önállóságot, illetve függetlenséget a kormányzat befolyásolási próbálkozásaival szemben, amit teljesen legitim célnak tartott. Természetesen más, a jegybank és a kormány közti szorosabb együttműködést feltételező modell is teljesen legitim lett volna, csak hogy az 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 kikövetkeztethető 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>481</sup>

---

<sup>480</sup> Lásd az előző lábj.-ben 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>481</sup> Az Alkotmánybíróági határozat kommentált változatát lásd Jirásková, Věra – Suchánek, Radoslav: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu. Linde, Praha, 2007. 205–209.

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 vezetőinek 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 Alkotmánybíróság elnökét 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 Alkotmánybíróság tagjait. Erre csak a testület plénuma jogosult a fegyelmi eljárás végén. Ebben a tekintetben tehát érvényesül a cseh Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság ugyanis egyik határozatában kimondta, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke és helyettese nem mozdítható el az államfő által.<sup>482</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 azért a kormány a felelős. Jelenleg az államfő időbeli korlát nélkül nevezi ki a bírákat. Ebben a tekintetben tehát az államfőnek nagyon szorosan kell kooperálnia a kormánnyal, és nem nagyon van 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,

---

<sup>482</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 137.

hogy a már meglévő bírák közül 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>483</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>484</sup> A Legfelsőbb Bíróság esetében 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>485</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 bírásokról szóló törvény sem 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>486</sup>

Ez az alkotmánybírósági határozat és értelmezés komoly kritikákat váltott ki a jogász szakmában és cseh politikában egyaránt. Ugyanúgy, mint az az alkotmánybírósági határozat,<sup>487</sup> amely szerint az államfőnek nincs lehetősége leváltani az általa kinevezett legfelsőbb bírósági elnököt és helyetteseit. Az Alkotmánybíróság itt abból indult ki, hogy a bírói jogállás és a bírósági vezetői poszt elválaszthatatlanok egymástól, azaz nem érvényesülhet az egyik visszahívási rendszer a bírák és

---

<sup>483</sup> Uo. 138.

<sup>484</sup> Azaz a bírósági perrendtartásról szóló 2002. évi 150. törvény 13. cikk 2. bekezdése.

<sup>485</sup> Nález č. 222/2007 Sbírky náležů a usnesení Ústavního soudu, sv. 43 (Pl. ÚS 17/06).

<sup>486</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2011. 138.

<sup>487</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/06 (z 11. 7. 2006).

a másik rezsim a legfelsőbb bírósági vezetők vonatkozásában. Egyébként 2006-ban az Alkotmánybíróság csak azt tette, hogy az államfőre is kiterjesztette azt a bírói hatalom öngazgatásába való mindenféle külső beavatkozással szemben elutasító hozzáállását, amelyről a kormány vonatkozásában már 2002-ben döntött. Ezekkel a döntésekkel viszont az Alkotmánybíróság 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>488</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 Alkotmánybíróság 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 (ami helyes), hanem a bíróságok igazgatási tisztviselőinek az elmozdíthatatlanságát is, ami azért már vitatható. Az utóbbiakat igyekszik minél jobban elszeparálni a végrehajtó és államfői hatalom beavatkozásaitól és minél privilegizáltabb öngazgatási jogállást biztosítani számukra, ami nem biztos, hogy összhangban van a fékek és az ellensúlyok, valamint a hatalmi ágakon belüli megfelelő kiegyensúlyozottság követelményeivel.<sup>489</sup>

### **XII.3. A cseh államfő kapcsolata a törvényhozással**

A hatályos alkotmány szerint a cseh államfő az, aki kitzúzi a képviselőházi és szenátusi választások időpontját, ezt azonban nem teheti meg önállóan és önhatalmúlag, mert ez a döntés is ellenjegyzést igényel.<sup>490</sup> Egyes alkotmányos határidők is kötik az elnököt – például a parlamenti választásokat legkésőbb 90 nappal azok megtartása előtt kell kitzúzni. Továbbá a választások után a köztársasági elnök az,

---

<sup>488</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 849.

<sup>489</sup> Uo. 846. Arra egyébként, hogy a cseh Alkotmánybíróság, amelynek tagjai között számos egykori bíró van, az igazságszolgáltatás autonómiájának, sőt már-már ellenőrizetlenségének körülbástyázásra törekszik, mások 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>490</sup> Korábban ez is a vitás kérdések közé tartozott. 1995-ben az akkor regnáló államfő, Václav Havel a képviselőházi választásoktól eltérő időpontban akarta kitzúzni a szenátusi választásokat. Az akkori miniszterelnök, Václav Klaus azonban nem értett egyet ezzel. Havel elnök egyoldalúan döntött, és Klaus kormányfő végül aláírta az elnöki döntést, bár nem értett egyet azzal. Abból indult ki ugyanis, hogy az ellenjegyzés alapvetően jogi és nem politikai aktus. Erről lásd Koudelka, Zdeněk: Kontrasignace. In: Dělna moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014. 138–139.

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 oszlathatja a Képviselőházat. A Szenátus vonatkozásában megint nincs ilyen jogosítványa, mert az gyakorlatilag feloszlathatatlan. A Képviselőház elnöki feloszlatására 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 három hónapon belül nem hozott döntést olyan törvényjavaslatról, amelynek megtárgyalását a kormány bizalmi kérdésnek tekintette, továbbá 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 feloszlatása többnyire csak lehetőség az elnök számára és nem kötelesség. Még akkor sem köteles feloszlatni 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 feloszlatni 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 idősakkal, 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 ennek a kérésnek és érdemben foglalkozni az ügyel. Hasonló a helyzet a kormánnyal is,



amelynek ülésein szintén részt vehet, de jogalkotási vagy végrehajtási tevékenységében nem utasíthatja.<sup>491</sup> Az államfő az ilyen látogatások alkalmával csak az érvei erejével tud hatni a törvényhozó testületre vagy a kormányra, más jogi lehetősége ilyenkor nincs.<sup>492</sup>

Az államfői aláírásnak szerepelnie kell a cseh hivatalos közlönyben kihirdetett törvényeken. Az államfői aláírás a második helyen áll, a képviselőházi elnök és a miniszterelnök aláírása között. Ez a sorrend nem követi a presztízsszemponctokat, hanem inkább az aláírások időbeli sorrendjét, illetve 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 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 azt vagy sem.

Az elnöknek elvben alá kellene írnia az ily módon újból megerősített jogszabályt, de ehelyett egy másik alkotmányos gyakorlat, illetve szokás alakult ki. A megvétózott, majd újból elfogadott törvényt egy képviselőházi kísérő határozattal együtt hirdetik ki és publikálják.<sup>493</sup> Ez a gyakorlat 1994-ben alakult ki, amikor Václav Havel elnök első alkalommal vétózott meg törvényt. Később ez az eljárás bekerült a Képviselőház házszabályába, amit azóta is többen kritizálnak.<sup>494</sup> Egyébként az 1960 és 1992 közötti időszakban az államfőnek nem volt vétójoga, és köteles volt aláírni a törvényhozás által elfogadott törvényeket.

A Cseh Köztársaságban az elmúlt évtizedben ezen a területen még egy érdekes alkotmányos szokás alakult ki. Az államfő néha ugyanis nem ír alá egy törvényt, de nem is vétózta meg azt. Ilyenkor az érintett jogszabályt az aláírása nélkül hirdetik ki. Václav Havel viszonylag ritkán folyamodott ehhez a módszerhez. Egyik esetben a szabálysértési kódex módosításáról volt szó, a másik esetben pedig a belső

---

<sup>491</sup> A cseh államfők egyébként viszonylag sűrűn élnek is ezzel az „intézménylátogatási” lehetőséggel.

<sup>492</sup> Jirásková, Věra: Parlamentní republika a současnost. In: Dělna moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014. 72.

<sup>493</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 155.

<sup>494</sup> Jirásek, Jiří: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? In: Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Masarykova universita, Brno, 2005. 89–90.

igazgatást szabályozó törvények módosításáról. Ezeket a törvényeket a parlament még a Havel államfői tisztségbe való beiktatása előtt fogadta el. Václav Klaus több törvény kapcsán járt el így. Az első olyan jogszabály, amelyet ugyan nem vétózott meg, de nem is írta 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>495</sup> Természetesen ilyenkor az államfői aláírás hiányának nincsenek jogi kihatásai, inkább csak politikai és szimbolikus következményei vannak.

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 elnökhöz 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>496</sup>

Az egyik probléma az, hogy az elnöki vétó az egész kifogásolt jogszabályra kell hogy vonatkozzon, 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 vétóz 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

---

<sup>495</sup> Uo. 157–159.

<sup>496</sup> Uo. 160–161. Koudelka itt megemlítette 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.

sorsát, hiszen nincs kinek szavaznia róla. Az új Képviselőház azt nem teheti meg, csak akkor, ha az egész eljárás előről elindul.<sup>497</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 biztonságáról 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 meg kell említeni még, 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 ott 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>498</sup>

#### **XII.4. Az államfő és a kormány**

A kormánytagok a köztársasági elnöknek teszik le esküjüket, illetve nála nyújtják be lemondásukat. E hatáskör gyakorlása során meg kell különböztetni azokat az eseteket, amikor az államfő keze teljesen 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

---

<sup>497</sup> Uo. 104.

<sup>498</sup> Pavlíček et kol.: cit. op. 2011. 840.

el is utasíthatja.<sup>499</sup> Ez azonban a parlamenti köztársaságban, a Képviselőháznak felelős kormány esetében 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>500</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 volt hatalmon. 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 ülészekok 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>501</sup> ebben a kérdésben nagyjából azonos állásponton voltak. A különbség csupán a vehemenciában, valamint a kínálózó lehetőségekben nyilvánult meg.

Bár az előnytelen helyzetére hamar ráeszmélő 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 nevezhető Jiří Rusnok kormányát.<sup>502</sup> Az átmeneti hivatalnok-szakértői testületnek szánt kormány tulajdonképpen csak az államfői kinevezésből merítette legitimitását, hiszen a parlamentben nem nagyon volt esélye többséget szerezni. A kormány vezetője és

---

<sup>499</sup> Adamus, Vladimír: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů. Správní právo, 1996. 2. sz. 73–74.

<sup>500</sup> Václav Klaus elnök 2005-ben például csak azután volt hajlandó egészségügyi miniszternek kinevezni David Rath szociáldemokrata politikust, miután az lemondott az orvosi kamarában betöltött tisztségéről.

<sup>501</sup> Sőt, a 2013-as elnökválasztási kampány során Klaus elnök nyíltan Zeman győzelmét támogatta.

<sup>502</sup> Rusnok kormányfő maga pénzügyminiszter volt az egyik korábbi szociáldemokrata színezetű kormányban, és hagyományosan közel állt Zemanhoz.

több tagja viszont egyáltalán nem volt a politikában ismeretlen, apolitikus szakértő, hanem komoly pozíciókat töltöttek be korábban kormányzati szinten, illetve a Zeman államfőhöz közel álló (általa alapított), de mégiscsak parlamenten kívüli kispárthoz kötődtek, amely jellemző módon még a nevében is felhasználta alapítója nevét.<sup>503</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 csak azért is érdekes volt, 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 volt házelnököt bizza meg kormányalakítással. Zeman azonban erre nem volt hajlandó.<sup>504</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>505</sup> akkor (2013. augusztus 7-én) nem kapta meg a bizalmat, mert csak 93 képviselő volt hajlandó támogatni a munkáját. Többnyire a szociáldemokrata és kommunista képviselőkről volt szó. A lépést ellenző polgári jobboldal és centrum összesen 100 mandátumot tudhatott biztosan maga mögött. Miután a Rusnok-kabinet néhány hiányzó szavazat híján<sup>506</sup> nem kapta meg a szükséges bizalmat, az államfő augusztus 13-án elfogadta ugyan a lemondását, de megbízta azzal, hogy a 2013 novemberében esedékes választásokig vigye az ügyeket.<sup>507</sup>

Az államfő és politikai szövetségesei szempontjai szerint összeállított kormány tehát folytathatta munkáját egészen 2014 januárjáig. A választások után

---

<sup>503</sup> Az Állampolgárok Jogainak Pártjáról, a Zemanékról van szó (csehül: *Strana práv občanů – Zemanovci*).

<sup>504</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 175.

<sup>505</sup> <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/288744-ceska-vlada-uradnikov-schvalila-svoje-programove-vyhlasenie>.

<sup>506</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>507</sup> Erről lásd <http://www.sme.sk/c/6900031/vlada-ceskeho-premiera-rusnoka-podala-demisiu.html>.

ugyanis hosszú és nehéz tárgyalások kezdődtek, mert az első helyen végzett szociáldemokraták és a második helyen végzett ANO nevű teljesen új politikai formáció<sup>508</sup> között csak nagyon minimális volt a szavazatkülönbség.<sup>509</sup> Végül összeállt az új koalíció, amely az említett két párton kívül még a kereszténydemokrata néppártiakból állt. 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 összesen 95 nap telt el, ami akkor rekordnak számított a cseh kormányalakítások történetében.<sup>510</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 először 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 államfő elé terjesztett listán több súlyos nyelvtani hiba és elírás volt. Egyes esetekben nem egyezett a kinevezendő személyek keresztneve, 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>511</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.

---

<sup>508</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), ami 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>509</sup> <http://www.aktualne.cz/wiki/politika/vlada-jirihor-rusnoka/r~i:wiki:3819>.

<sup>510</sup> <http://www.teraz.sk/zahranicie/milos-zeman-vlada-vymenovanie/72080-clanok.html>.

<sup>511</sup> Zeman kritizoval chyby v zozname, vládu vsak vymenoval. Lásd <http://spravy.pravda.sk/svet/clanok/306776-zeman-vymenoval-ministrov-sobotkovej-vlady>.

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 vesztese a korábbi miniszterelnököt 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 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 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 kapta 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>512</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 kor-

---

<sup>512</sup> A januári bizalmi szavazáson csak az ANO 78 képviselője szavazott igennel, 117 képviselő pedig nemmel. Lásd Babišova vláda podáva demisiu. [www.aktuality.sk](http://www.aktuality.sk).

mányát. Így a két pártból álló régi-új koalíciós kormány csak 93 mandátummal rendelkezik ugyan a 200 fős Képviselőházban, de a kommunisták támogatásának, illetve 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>513</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 ügygel 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>514</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 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 szociáldemokraták akarták volna jobban megkötni az államfő kezét ezekben a kérdésekben, azaz éppen azok a pártok, amelyek a későbbi aktivista elnököket adták az országnak.

---

<sup>513</sup> Zeman konkrétan fel is sorolta, mi nem tetszett neki a Poche politikai megnyilvánulásaiban: a migrációhoz és az Izraelhez való viszonyulása, és korábbi prágai politizálása. Egyébként a kommunisták is kritikusak voltak a szerintük túlzottan Európa- és Nyugat-párti Pochéval szemben.

<sup>514</sup> A kormányalakításról lásd Babišov pokus číslo dva: zeman vymenoval novú českú vládu. Bez Pocheho. [www.spravy.pravda.sk/svet/clanok/47855-babisov-pokus-cislo-dva-zeman-vymenoval-novu-cesku-vladu-bez-pocheho](http://www.spravy.pravda.sk/svet/clanok/47855-babisov-pokus-cislo-dva-zeman-vymenoval-novu-cesku-vladu-bez-pocheho).



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 kudarc esetén pedig a második legsikeresebb párt elnökét. Ez a javaslat akkor főleg Havel elnök ellen irányult, aki az 1990-es végén a hozzá közel álló Jan Tošovský volt jegybanki elnököt volt képes ideiglenesen kormányfőnek kinevezni, 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 megghiúsult. Legközelebb 2013-ban a Rusnok-kormány kinevezése miatt merült fel hasonló felvetés, de akkor sem aratott sikert.<sup>515</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 képes befolyásolni a miniszterelnököt – igazából az időhúzással játszhat, mert az alkotmány nem állapít meg számára konkrét határidőt arra nézve, hogy eleget tegyen a kormányfő javaslatának. Igaz, itt sem feszítheti a húrt a végtelenségig, mert bár konkrét határidő e téren nem létezik, nem lenne szabad, hogy a döntés elhúzódása veszélyeztesse a kormányzás stabilitását.<sup>516</sup> Bár a kormány összetételének meghatározása alapvetően a parlamenti erőviszonyoktól és a miniszterelnök akaratától függ, 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>517</sup> Ha viszont valakit nagyon nem akar kinevezni, akkor nem köteles azt

---

<sup>515</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 171.

<sup>516</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit op. 2011. 842.

<sup>517</sup> Uo. 841.

megtenni, és új javaslatokat is kérhet a miniszterelnöktől.<sup>518</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 volt 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 van-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 visszahívását. Ilyenkor az is egy lehetőség, hogy miniszterelnök egy időre magára vállalja az érintett tárca vezetését.<sup>519</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 pártelnök is volt egyben. 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 összeveszett koalíciós pártok megállapodtak és a kormányfő visszavonta javaslatait. Az egyik érintett miniszter a hivatalában maradt, a másiktól tárca nélküli miniszterelnök-helyettes lett.<sup>520</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

---

<sup>518</sup> Bárta, Jan: Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému. Právník, 2007. 2. sz. 141–142.

<sup>519</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 183–184.

<sup>520</sup> Uo. 183–184.

egyben. Az államfő addig várt az intézkedésével, amíg nem kapott konkrét személyi javaslatokat új miniszter kinevezésére. Az új miniszter egyébként az ANO mozgalomból érkezett, ami azt is jelentette, hogy nem borul fel a koalíció.<sup>521</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 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>522</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 nem maradhat párhuzamosan hivatalban. Azaz egyszerre nem lehet hivatalban az éppen távozó és a már érkező kormány. Mindig egyértelműnek kell lennie, hogy ki a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányfő és kik a miniszterei.<sup>523</sup>

---

<sup>521</sup> Uo. 184.

<sup>522</sup> Uo. 184.

<sup>523</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit op. 2011. 842.

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>524</sup> Az államfő szóban írásban és szóban is 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 azt is megteheti, 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>525</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>526</sup> Az államfő itt is jelentéseket, illetve 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>527</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>528</sup>

---

<sup>524</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 843.

<sup>525</sup> Uo.

<sup>526</sup> Erről lásd a Cseh Köztársaság biztonságáról szóló 1998. évi 110. alkotmányerejű törvényt.

<sup>527</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 844.

<sup>528</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>529</sup>

Az elnöki határozatok az élet különböző aspektusait érinthetik. Idetartoznak a kinevezési vagy kitüntetési határozatok, valamint a Képviselőház felosztatását elrendelő aktusa is. Miután aktusai jelentős része ellenjegyzést igényel, ebből következően legalább azok a döntései, amelyek az alkotmány 63. cikkében szerepelnek, írásosak kell legyenek, 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>530</sup>

Más jogi aktusoknak tekinthetők például az államfő alkotmánybírói 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>531</sup>

## **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 államfőnek komoly szerepe van ebben a folyamatban. A mozgástere nem korlátlan, talán csak a nyilvános fellépéseit kivéve, mert azok nem igényelnek kontraszignálást. Az Alkotmánybíróság ugyanis

---

<sup>529</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 230.

<sup>530</sup> Uo. 829. o. és Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 198–202.

<sup>531</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 830.

egyik fontos döntésében<sup>532</sup> kimondta azt a fontos szabályt, hogy csak az aktus jellegű államfői döntéseket, határozatokat kell ellenjegyezni, a szóbeli megnyilvánulások viszont nem ilyenek.<sup>533</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>534</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>535</sup>

A cseh szabályozás jelenleg a jóváhagyás szempontjából háromfajta nemzetközi szerződést ismer: a) az elnöki, b) a kormány szintű 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 azokat. A tárcajellegű szerződéseket a tárcavezető miniszter írja alá és hagyja jóvá.<sup>536</sup>

A kormány és tagjai a saját szerződésekre vonatkozó kezdeményezésekről kötelesek tájékoztatni az államfőt, illetve annak hivatalát. Az államfő jogállása

---

<sup>532</sup> Nález ÚS PI ÚS 43/93, 91/1994 Sb.

<sup>533</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>534</sup> Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993. Sb.

<sup>535</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 122–123.

<sup>536</sup> Uo. 124–127.

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>537</sup>

Szintén az államfő fogadja a külképviseleti missziók vezetőit (itt a külföldi képviseletekről van szó), valamint megbízza és visszahívja a cseh külképviseletek vezetőit, azaz a misszióvezető nagyköveteket. Lényeges mozzanat, hogy a cseh államfő nélkül senkit nem lehet nagykövetségi rangú misszióvezetőnek kinevezni.<sup>538</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. Elvben tehát a külügyminiszter akár ki is hagyható a folyamatból.<sup>539</sup>

A cseh politikai és jogi gyakorlatban az elmúlt évtizedben a nagykövetségi kinevezések kapcsán többször került sor a külügyminiszter vagy a kormányfő és az államfő közötti konfliktusokra, 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, amit Karel Schwarzenberg külügyminiszter ellenezett, végül mégis meghátrált, és az államfő jelöltjét kinevezték nagykövetnek. 2013-ben szintén vita támadt Miloš Zeman elnök és Schwarzenberg külügyminiszter között, aki ellenezte Lívia Klausová asszony, az előző államfő felesége pozsonyi nagykövetségi kinevezését. A vita megint az elnök győzelmével zárult, és szlovák származású Klausová asszony mégiscsak a Cseh Köztársaság szlovákiai nagykövete lett.<sup>540</sup>

A külpolitikai jellegű viták eddig a legtöbb esetben a ratifikálás kapcsán merültek fel. A legnagyobb vitákat a Lisszaboni Szerződés ratifikálási folyamata

---

<sup>537</sup> Uo. 127–128.

<sup>538</sup> Más a helyzet az ideiglenes ügyvivőkkel, őket ugyanis – ideiglenesen – a külügyminiszter bízza meg feladataik ellátásával.

<sup>539</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 148.

<sup>540</sup> Uo.

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 alkotmánybírósi határozat is alátámasztott. Ehhez képest zavaró volt, hogy az államfő továbbra is halogatta a ratifikálást, 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 nem lehessen megkérdőjelezni a második világháború alatti és utáni úgynevezett Beneš-dekrétumok érvényességét.<sup>541</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 kérdéstről két, markánsan eltérő vélemény létezik. Azt a legtöbbben elismerik, hogy vitatható ügyről volt szó.<sup>542</sup> Az eddig meghatározó vélemény szerint az elnök mozgásterében ebben a tekintetben limitált, és nem mehet szembe a népszuverenitást kifejező és képviselő törvényhozó szerv akaratával.<sup>543</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>544</sup>

Ezzel szemben az általában az államfő nagyobb mozgásterével érvelő Zdeněk Koudelka álláspontja szerint az elnököt nem lehet rákényszeríteni az aláírásra. Szerinte ugyanis az elnök akarata ellenére nem lehet sem megkötni, sem ratifikálni nemzetközi szerződést, és az alkotmány szövegének szoros értelmezése

---

<sup>541</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>542</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>543</sup> Ebbe a táborba tartozik például Malenovský, Jiří: Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. *Právní rozhledy*, 2009. 4. szám, továbbá Wintř, Jan: Principy českého ústavního práva. *Eurolex Bohemia, Praha*, 2006, 150., és az itt már többször idézett Antoš, Marek: cit. op. 2011. 38.

<sup>544</sup> P1 ÚS 29/09 ze dne 3 listopadu 2009 (Lisabon II).



alapján sem lehet mást állítani.<sup>545</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 nézve, 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 az elnök ratifikálási kötelezettsége mellett.<sup>546</sup>

Abban viszont egyetértés van a legtöbb cseh alkotmányjogász között, 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>547</sup> Ezen a kontraszignálási kötelezettség nem 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 vannak eszközei arra, hogy az elnökre rákényszerítse saját akaratát, ha az valamit nem akar megtenni. Az akarata kinyilvánítását ezekben a kérdésekben senki nem gyakorolhatja helyette, különösen az akarata ellenére nem. A Lisszaboni Szerződés elhúzódo ratifikálása idején ugyanis előfordultak olyan bizarr ötletek, hogy az ilyen kérdésben „nem cselekvő” államfő helyett egy másik szerv – nevezetesen az Alkotmánybíróság – vehetné át a kezdeményezést, megoldva a válságot,<sup>548</sup> de ennek semmilyen jogalapja nincs a cseh jogban.

Sőt, formálisan a kezdeményezés külpolitikai kérdésekben igazából az államfő kezében van. Tehát ő nemcsak egy utolsó, a ratifikálást elvégző láncszem a

---

<sup>545</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 159–161.

<sup>546</sup> Antoš, Marek: cit. op. 2011. 38.

<sup>547</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 11.

<sup>548</sup> Lásd Zaskočí za Klause ÚS? Rychetský to připoští. Právo 2009. február 19. 2.

folyamatban, hanem az első és az utolsó is egyben.<sup>549</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, amihez viszont némi önkorlátozás is szükséges mindkét részről.<sup>550</sup>

A cseh alkotmány nem rendezti azt a kérdést, hogy ki hivatott képviselni a Cseh Köztársaságot a különböző uniós jellegű csúcstalálkozókban. 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 csúcstalálkozókban a miniszterelnök vesz részt. Ugyanakkor azokon az üléseken, amikor az EU vezetői harmadik országok vezetőivel találkoznak, az államfő képviseli a cseh államot. A NATO-csúcson is többnyire az elnök képviseli cseh érdekeket.<sup>551</sup>

Az eddigi cseh köztársasági elnökök mindig markáns politikai személyiségek voltak, akiknek sok kérdéssel 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 euroszeptikus 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 korlátozást nem ismer ebben a tekintetben, és az államfőket nyilván nem köti a hallgatás fogadalma.<sup>552</sup> Ugyanakkor Václav Pavlíček szerint, aki egyébként általában az önállóbb államfői jogállás

---

<sup>549</sup> Antoš, Marek: cit. op. 2011. 39.

<sup>550</sup> Kudrna, Jan: cit. op. 2011. 11.

<sup>551</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 107–108.

<sup>552</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.

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>553</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>554</sup> Az akkori miniszterelnök, Bohuslav Sobotka azonban nem értett egyet ezzel az ötlettel, noha ő is kritikus volt Zeman külföldi megnyilvánulásaival szemben.<sup>555</sup>

---

<sup>553</sup> Pavlíček, Václav et kol.: cit. op. 2011. 826.

<sup>554</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 139–144.

<sup>555</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 112–114.

### XIII. 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 be rendezkedés legtöbbet vitatott intézménye. Eddig összesen négy alkotmánynovella érintette a jogállását.<sup>556</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>557</sup> Akkor váltak nyilvánvalóvá a szlovák alkotmány hiányosságai, amelyek nemhogy csökkentették 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 államiségre szabott új alkotmány még a csehszlovák föderáció fennállása idején készült, ami természetesen hatással volt a végül elfogadott szövegre.<sup>558</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 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 kormányüléseken való részvételre.<sup>559</sup>

Az új szlovák alkotmány elfogadását nagy sietség és az ellenzék javaslatainak félresöpörése 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>560</sup> hiszen tudták,

---

<sup>556</sup> Az 1998-as, az 1999-es, a 2001-es és a 2011-es alkotmánynovella.

<sup>557</sup> Erről az időszakról és a mečiarizmus jelenségéről magyarul is lehet olvasni, lásd Leško, Marian: Mečiar és mečiarizmus. Kalligram, Pozsony, 1998.

<sup>558</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.

<sup>559</sup> Giba, Marián: Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4/2011. Univerzita Karlova, Praha, 102.

<sup>560</sup> Az 1992-ben megkötött szlovákiai politikai és alkotmányos kompromisszumokról az akkori kormánypárti szemszögből lásd részletesebben Tóthová, Katarína: Právne kompromisy pri zrode

hogy az ellenzékot 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 nemzeti-eknek a kormányon kívüli Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ) képviselőivel kellett megkötni.<sup>561</sup> Döntően ebből származtak a szlovák alkotmány azon hiányosságai,<sup>562</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 kontinuitást 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 önálló lét feltételeire 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>563</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>564</sup>

---

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>561</sup> Uo. 47. A demokratikus baloldaliak nézeteit az alkotmányozás során leginkább Ľubomír Fogaš jogász képviselő képviselte, aki szakmailag ugyan inkább polgári jogász volt, de tájékozott volt az alkotmányjog területén. Korábban egyetemi oktató volt, később kormányzati pozíciókat töltött be, illetve ügyvédi pályán is érvényesült. Arról, hogy Fogaš hogyan látta az alkotmányozás folyamatát lásd Fogaš, Ľubomír: cit. op. 2008. 37–46.

<sup>562</sup> Giba, Marian: cit. op. 2011. 107.

<sup>563</sup> Az alkotmány 156. cikke rendelkezett erről, amely következő mondatot is tartalmazott: „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>564</sup> 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 právníké dny 2010. Ed. Jirásek, Jiří. Univerzita Palackého, Olomouc, 2010. 151–166.

A csehszlovák és a szlovák alkotmányos rend ellentéte tehát igazából csak Csehszlovákia megszűnésével szűnt meg véglegesen.<sup>565</sup> Szlovákiában viszont nem volt szükség külön átmeneti törvény elfogadására, mert maga az alkotmány rendezte a régi – azaz csehszlovák – jog 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>566</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 közjogász 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 tettek, mintha nem akarták volna az alkotmányozói autoritásukat levezetni egy olyan szervből, amely a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvényből vezette le a tekintélyét. Bárta állításának alátámasztására az alkotmány preambulumát is beidézte, amely nem a képviselők nevében, hanem a szlovák nemzet, a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen, azaz a Szlovák Köztársaság állampolgárainak a nevében került elfogadásra.<sup>567</sup>

A szlovák alkotmány megalkotói lényegében a parlamentáris köztársaságra jellemző alkotmányos berendezkedés kiépítésére törekedtek.<sup>568</sup> Részben ebből az

---

<sup>565</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, táborno-  
kok és rektorok kinevezéséről, továbbá a Szlovák Köztársaság törvényhozó szerveinek azon hatás-  
köréről volt szó, amely a szövetségi jogszabályok módosítására és megszüntetésére vonatkozott.

<sup>566</sup> Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Szerk.: Trócsányi László – Badó Attila. KJK-Ker-  
szöv, Budapest, 2006. 1036.

<sup>567</sup> Bárta, Jan: cit. op. 2018. 501.

<sup>568</sup> Az alkotmány konkrét tervezetét a szlovák kormány megbízásából előkészítő nemzeti tanácsi  
bizottság egyébként 1991-ben az államfői hatalom tekintetében még két alternatív variánssal dol-  
gozott. 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 va-  
riáns számolt a parlamenti képviselők által választott köztársasági elnökkel. Ezt a tervezetet is elő-  
vették 1992 nyarán, amikor felgyorsult az alkotmányozási folyamat. Ez a helyzet azért alakult ki,  
mert 1992 nyarán ugyan már meglehetősen valószínű volt a csehszlovák állam megszűnése, még-  
sem volt még teljesen biztos. Annál inkább az volt a helyzet 1991-ben. Egyébként a tervezet társa-  
dalmi vitájában a felszólalók egyértelmű többsége inkább az önálló államfői tisztséget pártolta.  
Lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 56–57.

elképzelésből, részben pedig a 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>569</sup> Egyébként az 1991-ben kidolgozott eredeti alkotmánytervezet még azzal számolt, hogy az államfőt teljes mértékben a házelnök fogja ilyenkor helyettesíteni.<sup>570</sup>

Az új alkotmány szövegéről folytatott parlamenti vita néhány pontban módosította a kormány szakértői által kidolgozott javaslatot. A szlovák államfő például e vita következtében vesztette 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>571</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>572</sup> Egy érdekes hibrid megoldás alakult ki, amely a mai napig sok feszültséget eredményez.

Ladislav Orosz neves szlovák alkotmányjogász is úgy véli, hogy az 1992-ben elfogadott alkotmány legproblematisabb 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,

---

<sup>569</sup> Csáky Pál ellenzéki parlamenti képviselő ezt csak a végrehajtó hatalommal kapcsolatosan tartotta 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>570</sup> Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 57.

<sup>571</sup> Orosz, Ladislav: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In: Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. UPJŠ PF, Košice, 2009. 38.

<sup>572</sup> Uo. 38–39.

amelyeket azonban igazából még nem próbáltak ki a pluralista parlamenti demokrácia körülményei között.<sup>573</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>574</sup> Ľubor 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, ami sok súrlódást okozott.<sup>575</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>576</sup> mégpedig minősített, azaz háromötödös többséggel. A minősített többségből az alkotmányozó a következő fordulóknál sem engedett. Az elnök mandátuma öt évre szólt. 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

---

<sup>573</sup> Uo. 44.

<sup>574</sup> Fogaš, Lubomír: Základný zákon SR. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. Košice, 2008. 14.

<sup>575</sup> Cibuľka, Ľubor: 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>576</sup> A nemzeti párt vissza akart térni a második világháború alatti terminológiához és a Szlovák Köztársaság Országgyűlése kifejezést javasolta, 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.



kormány megbízhatja saját elnökét a köztársasági elnök egyes jogköreinek gyakorlásával. A kormány elnökére ebben az esetben átszáll a fegyveres erők főparancsnoki tisztsége is.”<sup>577</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 vagy a lemondásuk elfogadása, továbbá a központi szervek vezetőinek és felsőbb állami tisztségviselőinek, az egyetemek és főiskolák tanárainak, illetve rektorainak kinevezése, és a tábornokokká történő előléptetés.<sup>578</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 Szlovák 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>579</sup> Az alkotmány 107. cikke értelmében a köztársasági elnököt ugyanakkor csak hazaárulásért lehetett felelősségre vonni. A vádat a parlament terjeszthette elő, a vádról 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 képviselete, 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”.

---

<sup>577</sup> Kelet-Európa új alkotmányai (szerk.: Tóth Károly), Szeged, 1997. 321. A szlovák alkotmányból származó összes magyar nyelvű idézet innen származik vagy Trócsányi, László – Badó, Attila: cit. op. 2005.

<sup>578</sup> Lásd alkotmány 102. cikk d)–g) pont.

<sup>579</sup> Lásd alkotmány 105. cikk 2. bekezdés és a 106. cikk.

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>580</sup>

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 landolt a kassai Alkotmánybíróság előtt, pedig esélyes lett volna rá. Az ellentmondásos helyzet csak 1999 oldódott meg, amikor az alkotmánynovella megalkotása során a köztársasági elnök végérvényesen elvesztette ezt a jogot.<sup>581</sup> Az államfő a Szlovák Köztársaság helyzetéről és egyéb fontos politikai kérdésekről szóló jelentéseket terjeszthetett elő a parlamentben. 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

---

<sup>580</sup> 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 – Ivantyšin, Michal), Bratislava, 1998. 108.

<sup>581</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>581</sup> Čič, Milan: Problémy a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. *Právník*, 1999. 4. sz.

bíráját ugyan a köztársasági elnök nevezhette ki, de a húszt le 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>582</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 bírákat. A négyéves megbízatási időszak letelte után a képviselők már időbeli korlátozás nélkül választották meg a bírákat. A legfőbb ügyész ugyan a köztársasági elnök nevezte ki és hívhatta vissza, de mindkét esetben csak a parlament javaslata alapján.<sup>583</sup>

A szlovák alkotmány legvitatottabb részei közé mégis az államfő és a kormány kölcsönös viszonyát szabályozó rendelkezések tartoztak. Ezek problematikusága főleg Mečiar kormányfő és Kováč államfő éles szembenállása idején vált nyilvánvalóvá, amikor a felekből hiányzott az akarat a viták konszenzusos megoldására. A vitát tovább árnyalták az akkori miniszterelnök tekintélyelvű próbálkozásai, amelyekkel az államfő aktívan szembeszegült.<sup>584</sup>

A kormányfőt és 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 kormány 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>585</sup>

---

<sup>582</sup> Az alkotmánybírókra vonatkozó kinevezési jogosítványaival főleg az alkotmány 134. és 135. cikke foglalkozott.

<sup>583</sup> A törvényhozó hatalom ilyen széleskörű kinevezési jogkörére alapozták a szlovák alkotmány egyes liberális kritikussai 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>584</sup> Az úgynevezett mečiarizmus időszakáról lásd Leško, Marián: cit. op. 1996.

<sup>585</sup> Ezt a mechanizmust a szlovák alkotmány 113., 114., 115. és 116. cikke szabályozta.

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. Abban az esetben viszont, 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 elnök csupán foglalkozni volt köteles a miniszterelnök ilyen jellegű javaslatával, a döntés joga viszont maradéktalanul az övé maradt.<sup>586</sup>Ezzel a kérdéssel szorosan összefügg a miniszterek kinevezésének problematikája is. A szlovák államfő az 1992. évi alkotmány értelmében nem volt ugyan jogosult önállóan kinevezni valakit miniszternek, csak a kormányfő javaslatára. A kormányfői javaslatnak azonban nem volt köteles eleget tenni. Ez következett be 1993 novemberében, amikor a köztársasági elnök azzal az indokolással tagadta meg a kormányfő egyik jelöltjének<sup>587</sup> privatisációs miniszterré való kinevezését, hogy az adott személy „nem felel meg a követelményeknek, és miután személyesen is ismerem őt, nem bízom benne”.<sup>588</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 alkotmánybírósági 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 kormányfő végrehajtó szerepét és

---

<sup>586</sup> Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata a Szlovák Köztársaság hivatalos közlönyének számító Zbierka zákonovban 206/1993. szám alatt jelent meg.

<sup>587</sup> Ivan Lexa későbbi titkosszolgálati vezetőről volt szó. Michal Kováčnak egyébként már az államfővé választása előtt konfliktusai voltak ezzel a párttársával.

<sup>588</sup> Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 2011. 125.

felelősségét hangsúlyozó rendelkezésétől. Az államfő számára a két említett jogosítvány komoly beavatkozási lehetőséget nyújtott a végrehajtó hatalom munkájába,<sup>589</sup> amely munkáért viszont a felelősséget mégiscsak a kormány, illetve 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>590</sup> aki annak idején a Vladimír Mečiar vezette HZDS politikusaként aktívan részt vett az alkotmány megszüvegezésében, valamint az alkotmány liberális-konzervatív kritikusa-ira is, akik 1998-ig ellenzékben politizáltak és a politikai vitákban inkább Kováč államfővel szimpatizáltak.<sup>591</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>592</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>593</sup> Kresákkal

---

<sup>589</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 csak kétszer élt ezzel a joggal – először 1993-ban a megválasztása után, másodszer pedig 1994-ben Jozef Moravčík kormányának megalakulása után. Mindkét esetben inkább ceremonális aktusokról volt szó. Akkor, amikor nagyon éles vitái voltak Mečiar kormányfővel, Kováč elnök nem folyamodott ehhez az eszközhöz, amely mindenképpen érdekes helyzeteket és talán jeleneteket is eredményezett volna. Lásd Horváth, Peter – Juhás, Pavol: cit. op. 2011. 126.

<sup>590</sup> Čič, Milan: cit. op. 1999. 293.

<sup>591</sup> Például Milan Galanda, Ján Hrubala, Ernest Valko, Marek Benedik.

<sup>592</sup> Silu prezidenta určuje jeho osobnosť. (Beszélgetés Peter Kresákkal) *OS* 1999. 5. sz., 6–7.

<sup>593</sup> Uo. 6–7.

együtt az alkotmány többi liberális kritikusával is<sup>594</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), továbbá ki kell bővíteni az államfő házfelosztási jogát, a köztársasági elnök kötelességévé kell tenni a kormányfő által javasolt kormánytag kinevezését és visszahívását.<sup>595</sup> Ezekkel a változásokkal egyébként, amelyek később az 1999. évi alkotmánymódosítás alapjául szolgáltak, az alkotmány egyik „atyjának” számító Milan Čič is lényegében egyetértett.<sup>596</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 előrevetítette 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 hiányzott. Az önálló államfőválasztáshoz pe-

---

<sup>594</sup> Például Milan Galanda, Ján Hrubala, Ernest Valko, Marek Benedik.

<sup>595</sup> Galanda, Milan – Kresák, Peter – Valko, Ernest – Hrubala, Ján – Benedik, Marek: cit. op. 1998. 108.

<sup>596</sup> Čič, Milan: cit. op. 1999. 293–294.

dig összesen 16 képviselő hiányzott a HZDS-nek. A kormány emiatt nem lett egyszínű, hanem egy miniszteri posztot a Szlovák Nemzeti Pártnak ajánlottak, amely Ľudovít Černákot delegálta a gazdasági miniszteri posztra. A befolyásos Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ), amely kooperatív volt ugyan 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, illetve a világon talán a legismertebb szlovák származású politikus volt, ő viszont 1992-ben egyértelműen a föderáció fenntartása mellett foglalt állást, ami 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 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>597</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.

---

<sup>597</sup> Kováč, Michal: Pamäti. Môj príbeh občana a prezidenta. Milenium, Bratislava, 2010. 71.

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>598</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>599</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 kapott.<sup>600</sup> 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>601</sup> Kováčnak a demokratikus baloldal 29 fős frakcióját kellett meggyőznie, ami egy több mint háromórás meghallgatáson sikerült is. A demokratikus baloldal néhány fontos államigazgatási posztot kért az ellenőrző szerveknél és az éppen kialakuló Alkotmánybíróságon.<sup>602</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.

---

<sup>598</sup> Uo. 72–73.

<sup>599</sup> Azaz a demokratikus baloldal Milan Ftáčnik, az ellenzéki kereszténydemokraták Anton Neuwirth és a kormányban részt vevő nemzeti Jozef Prokeš képviselőt.

<sup>600</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 74.

<sup>601</sup> Uo. 75.

<sup>602</sup> Uo. 76–78.



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>603</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 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>604</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 akaratával. 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 elmergesedett, hogy 1994 tavaszán Kováč már ott állt az ellenzéki demokratikus és a HZDS-ből kivált elégedetlen képviselők oldalán, akik végül bizalmatlanságot szavaztak Mečiarnak. Aki 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

---

<sup>603</sup> Uo. 79–80.

<sup>604</sup> Itt érdekességként megemlíthető, hogy 2019. június 15-én beiktatott Zuzana Čaputová elnök asszony a szlovákiai nemzetiségi kisebbségek képviselőiből egy külön tanácsadó testületet hozott létre, amely a legnagyobb számú magyar kisebbséget két személyiség is képviseli.

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 államfői jogosítványokat egyszerre gyakorló Vladimír Mečiar rémképe időben aktivitásra serkentette az ellenzékét. 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, illetve nem lesz kinek kineveznie 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 megghiúsítani 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>605</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 ugyan 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 pozíciójának esetleges megváltoztatására, amely alatt a közvetlen elnökválasztást, illetve

---

<sup>605</sup> Az 1990-es évek szlovákiai belpolitikai csatározásokról magyarul lásd Hamberger, Judit: A szlovák alkotmányos rendszer és politikai kultúra összefüggései. In: Hamberger, Judit: Szlovákokról és csehekről magyar szemmel. Kalligram, Pozsony, 2000. 108–120.

az államfői és a kormányfői poszt egy kézben való összpontosítását, azaz a prezidenciális rendszerre való áttérést értette.<sup>606</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 elleneztek 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>607</sup> Egy kérdés viszont továbbra is nyitva maradt: lehet-e egyáltalán népszavazással alkotmányt módosítani?<sup>608</sup>

A kormány és az ellenzék alkotmányjogi vitáját 1997. május 21-én az Alkotmánybíróság döntötte el. A határozat<sup>609</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, 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>610</sup>

Az alkotmánybírósági határozat utat nyitott a közel 500 000 választópolgár által követelt és a köztársasági elnök által már kihirdetett népszavazás előtt. A re-

---

<sup>606</sup> Michalič, Sergej: Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora. In: Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky (red.: Mesežnikov, Grigorij Bútor, Martin), IVO, Bratislava, 1997. 45. és 79.

<sup>607</sup> Uo. 46.

<sup>608</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>609</sup> Nález ÚS č. 139/1997 Z. z.

<sup>610</sup> Erről részletesebb leírás olvasható Halász Iván: Államfő, parlament, kormány. Az államszervezet fejlődése a visegrádi országokban 1989 után. Lucidus, Budapest, 2014. 147–149.

ferendumot ellenző kormányerők ugyanis igyekeztek kihasználni néhány nem egészen egyértelmű vagy homályos részletkérdést arra,<sup>611</sup> hogy megghiúsítsák a közvetlen elnökválasztásról szóló referendumot. 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 egy szavazólapon kellett szerepelnie. A szavazólapok kinyomtatásáért felelős belügyminisztérium azonban a végsőkig halogatta a négy kérdést tartalmazó szavazólapok kinyomtatását. Először arra hivatkoztak, hogy a negyedik kérdést illetően meg kell várni az Alkotmánybíróság 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, amelyeket azonban az említett bizottság nem tekintett azonosnak azokkal, amelyeket előzőleg lepecsételt.<sup>612</sup> A hatalom 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>613</sup> A népszavazást pedig a Központi Népszavazási Bizottság megghiúsítottak nyilvánította, és emiatt feljelentést tett a belügyminiszter ellen.<sup>614</sup>

A népszavazás törvénytelen megghiúsítása nagy felháborodást keltett ugyan, 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>615</sup>

---

<sup>611</sup> Az Alkotmánybíróság ugyanis azt is kimondta, hogy a népszavazási kérdéshez mellékletként nem lehet csatolni az alkotmánymódosítás konkrét szövegét, ahogyan azt Kováč elnök akarta. Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 113.

<sup>612</sup> A belügyminiszter döntéséről, amellyel megmásította a Központi Népszavazási Bizottság akaratát lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 80.

<sup>613</sup> Végeredményben a jogosult választópolgárok alig 10 %-ka járult hozzá az urnákhoz.

<sup>614</sup> Erről az egészről lásd részletesen Michalič, Sergej: cit. op. 1997. 43–82.

<sup>615</sup> Az amnesztia mindenekelőtt vonatkozott a volt államfő fiának, ifj. Michal Kováč elbrablásának az ügyére, illetve az előbb leírt népszavazás megghiúsítására. Az ellenzék szerint mindkét amnesztia azért volt erkölcsileg kifogásolható, mert mindkét esetben 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

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 ötéves mandátumának kezdetét – megválasztásának pillanatától vagy az eskütétel napjától. Az Alkotmánybíróság végül úgy döntött, hogy az elnök hivatali ideje az eskütétele napjától kezdődik,<sup>616</sup> amelyre egyébként az 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 Tanácsa alakuló ülése után minden esetben köteles benyújtani a lemondását, de az új kormány megalakításáig ellátja annak feladatait. A lemondást pedig mindig a köztársasági elnöknek kell benyújtani. A kormány, illetve a kormánytagok lemondása elfogadásának 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>617</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 jelszavával induló ellenzéki pártok programjába. Emiatt nem volt meglepő, hogy az ellenzék nagyarányú,<sup>618</sup> az alkotmányozáshoz

---

– 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>616</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 c. szlovák hivatalos közlönyben* 344/1997. szám alatt.

<sup>617</sup> Az 1998. évi 244. számú alkotmányerejű törvényről volt szó.

<sup>618</sup> A lehetséges 150 mandátumból 93-at szereztek meg.

szükséges minősített többséget hozó választási győzelme után eldőlt az elnökválasztás módjának kérdése is. Az új kormánykoalíciót alkotó pártok – azaz az öt pártot magában foglaló Szlovák Demokratikus Koalíció (SDK), a Demokratikus Baloldal Pártja (SDL), 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 ellenezték ezt a megoldást, és ragaszkodtak a megígért közvetlen elnökválasztáshoz. Fő érvük az volt, hogy nem szabad rögtön a ciklus elején megszegni a választási ígéreteket.

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 Demokratikus Unió politikusai pedig Juraj Švec orvosprofesszort és parlamenti képviselőt támogatták.

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>619</sup> A novellát a Nemzeti Tanács szoros többséggel

---

<sup>619</sup> Procházka, Radoslav: Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. N Press, Bratislava, 2018. 37.

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>620</sup>

A legfontosabb újítás természetesen a közvetlen elnökválasztás bevezetése volt. Ez a lépés szakítást jelentett az addigi csehszlovák közjogi hagyományokkal.<sup>621</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 csupán a 35. életévét kellett betöltenie és választójoggal kellett rendelkeznie.<sup>622</sup>

Az első fordulóban történő megválasztáshoz a jelöltnek meg kell szereznie az összes választásra jogosult választópolgár abszolút többségének támogatását. Amennyiben az első fordulóban egyik jelölt sem szerzi azt meg, 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 győzelméhez az urnákhoz járuló választópolgárok szavazatai 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

---

<sup>620</sup> Uo. 125. Érdekességként megemlíthető, hogy eddig legtöbben a képviselők szabálysértési immunitását megszüntető alkotmánynovellára szavaztak – összesen 144 képviselő a 150-ből. Ez ugyanis egy viszonylag populáris (és egyben populistá) novella volt, amellyel szemben nem nagyon mertek szembemenni a képviselők.

<sup>621</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 420.

<sup>622</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 szöveg valóban nem tartalmaz ilyen korlátozásokat. 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.

lévő elnök mandátumának lejártá 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 kiírása 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. Amennyiben a második forduló előtt nem maradt 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 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>623</sup> Ez nemcsak lehetőség az államfő kezében, hanem kötelessége is. 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>624</sup> A bizalmatlansági népszavazás sikeres politikai „túlélése” után egyébként a köztársasági elnöknek új ötéves választási ciklusa kezdődik, a parlament elnöke pedig a parlament feloszlatásától számított hét napon belül parlamenti választásokat ír ki. Ennek a rendelkezésnek nyilván visszatartó ereje van, és a szlovák parlament eddig egyszer sem szorgalmazott ilyen kockázatos eljárást.

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 háromötös 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, dönt az

---

<sup>623</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 53.

<sup>624</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 420.

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 rendes 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>625</sup>

A törvényhozó hatalom irányában két ponton is kibővültek az elnöki jogkörök. Az államfő korábban abban az esetben oszlathatta fel a parlamentet, ha a választásokat követő hat hónapon belül háromszor nem került sor a kormány programnyilatkozatának elfogadására. A most hatályos szabályozás szerint a köztársasági elnök akkor oszlathatja 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 feloszlatja a parlamentet, ha a parlament 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

---

<sup>625</sup> Uo. 420.

esetben is feloszlatja a Nemzeti Tanácsot, amikor az a leváltásáról szóló népszavazást kezdeményezett, de az államfő leváltása nem sikerült, mert az összes választópolgárok kevesebb, mint fele szavazott csak az elnök eltávolítására.

A következő fontos változás az elnöki vétójogot érintette. Az új szabályozás értelmében az alkotmányból kimaradt az a meglehetősen furcsa lehetőség, hogy a köztársasági elnök a minősített 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 azokat újból. Némileg tehát megerősödött az elnöki vétó, mert korábban a törvények esetében csupán a jelen lévő képviselők többségére volt szükség a vétó 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 nemcsak annak alkotmányossága körül felmerült kértelyek esetén, hanem tulajdonképpen bármikor élhet vétójogával a vázolt kereteken belül.<sup>626</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 jobban külön akarta volna választani az államfő, a kormány és a törvényhozás jogállását, és meg akarta 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 történe semmi. Eddig csak Andrej Kiska volt az, aki minden évben felszólalt a parlamentben. A polémiák ellenére itt ugyanis

---

<sup>626</sup> Az eddigi szlovák államfők különböző intenzitással éltek a vétóemelési 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.

nem egy kikényszeríthető kötelezettségről van szó, hanem inkább csak lehetőség-ről.<sup>627</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, egyenesen meg kell hívni az államfőt.<sup>628</sup>

Több ponton megváltozott a köztársasági elnök és a kormány viszonya is. Az államfő elveszítette azt a jogát, hogy a kormányüléseken részt vegyen, és ott elnököljön. Cserébe viszont megszerezte azt a jogot, hogy a kormánytól és tagjaitól a feladatai teljesítéséhez szükséges információt kérjen, illetve követeljen. Az alkotmány módosított 111. cikke értelmében a köztársasági elnök most már nemcsak jogosult, hanem köteles is kormánytaggá kinevezni vagy visszahívni, illetve 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 mozgástere. 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. Az, hogy a köztársasági elnök „kormánybefolyásolási mozgástere” 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 ily módon menesztett miniszter helyettesítését, hanem az államfő. Igaz, a miniszterelnöknek ilyenkor is joga van saját javaslattal élni, de a köztársasági elnök azt nem köteles figyelembe venni. 2001-ben került sor ilyen esetre. Schuster államfő Mikuláš Dzurinda miniszterelnök javaslatára akkor ugyan vissza-

---

<sup>627</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 58.

<sup>628</sup> Uo. 58.

hívta a belügyminisztert, de nem a kormányfőt bízta meg a tárca ideiglenes vezetésével, hanem az akkori igazságügyi minisztert.<sup>629</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>630</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 megghiúsításával kapcsolatos ügyekre vonatkozott, valamint Michal Kováč volt köztársasági elnök fia elrablására. Mindkét ügy nagyon erős politikai töltettel rendelkezett, és hosszú hónapokon át foglalkoztatta a szlovák közvéleményt.

A Vladimír Mečiar által adott amnesztiát utóda, Mikuláš Dzurinda miniszterelnök lényegében visszavonta.<sup>631</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

---

<sup>629</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>630</sup> Az alkotmány eredeti szövege ugyanis nem ismerte ezt az intézményt. Lásd Orosz, Ladislav – Šimuničová, Katarína: cit. op. 1998. 71. és 74.

<sup>631</sup> Lásd a miniszterelnök 1998. évi 375. számú határozatát, amely 1998. december 8-án született. (Rozhodnutie predsedu vlády č. 375/1998 Z. z.)

az amnesztiát, amely így elvesztette eredeti célját és értelmét. Az Alkotmánybíróság némi hezitálás után végül megerősítette az ily módon erkölcsileg kétséges amnesztiák érvényességét.<sup>632</sup> Az úgynevezett mečiar-i 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>633</sup> utána pedig külön (minősített többségű) határozattal a parlamentnek nyilatkoznia kellett az ominózus amnesztiák jövőjéről. Amikor az megtörtént, akkor az Alkotmánybíróságnak is nyilatkoznia kellett e lépés jogszerűségéről. Nyolc bíró igennel szavazott, kettő pedig nemmel. Az érvényes döntéshez összesen hét bíró egyhangzó szavazata kellett.<sup>634</sup> Majdnem húsz évvel az ügy kirobbanása 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 amnesztia-hirdetés jogával a két említett ügyben, és 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 csak kizárólag az elnök akaratától 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.

---

<sup>632</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-i amnesztiákat, de az akkor nem sikerült. A kereszténydemokraták 2002-ben ismét megpróbálták egy külön alkotmányerejű törvénnyel áttörni az amnesztiákat, de megint sikertelenül. Aztán még nyolc alkalommal szavaztak a szlovák parlamentben erről a kérdéstről, de soha nem jött létre a szükséges többség.

<sup>633</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.

<sup>634</sup> Lásd Nález ÚS SR, PL ÚS 7/2017-159.

### **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, illetve az elnök visszahívása ügyében tartandó népszavazás konkrét és részletes szabályait tartalmazta. E törvény meghatározta, ki szavazhat az elnökválasztáson, illetve 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 felváltotta azt egy új és komplex jellegű választási kódex,<sup>635</sup> amely a Szlovákia területén előforduló összes közjogi választásra vonatkozik.<sup>636</sup> A választási kódex alapvetően az addigi szabályokból indul ki, és inkább csak olyan következtetlenségeket 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 pótagjait tehát az összes parlamenti párt, illetve a parlament által elfogadott, legalább 15 000 választópolgár aláírását tartalmazó petíciókat benyújtó petíciós 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.

---

<sup>635</sup> A 2014. évi 180. számú törvényről 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>636</sup> E törvény alapján történik majd a 2019. évi államfőválasztás is.

Mind a két jelölt erős regionális támogatottsággal rendelkezett. Schuster az ország nagyvárosaiban, illetve keleti és déli, Mečiar pedig északi és középső vidékein volt erős. Mindkét választási fordulót magas részvételi arány jellemezte, ami inkább a jobb másodlagos 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>637</sup>

Az első közvetlen elnökválasztás óta a Szlovákia lakossága háromszor döntött közvetlenül az új köztársasági elnökről. A második közvetlen szavazás 2004-ben a jobbközép irányultságú kormánykoalícióon belüli belső feszültségek miatt az egyik posztmečiarista ellenzéki jelölt győzelmével végződött. Ivan Gašparovič, a mečiarista korszak házelnöke, aki később szakított Vladimír Mečiarral,<sup>638</sup> 2009-ben újból meg tudta nyerni a választásokat. Gašparovič lett tehát az első olyan szlovák köztársasági elnök, aki kétszer egymás után képes volt megnyerni az elnökválasztásokat. Hivatalosan független jelöltként indult, de ez csak részben volt igaz, mert mindvégig élvezte a nemzeti, illetve 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 koalíciókhoz való viszonyulása (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>639</sup> A 2014. évi választások sajátossága az volt, hogy az államfői posztért való küzdelemben jelöltként beszállt a regnáló miniszterelnök, Robert Fico is, aki 2012 óta ismét Szlovákia miniszterelnöki posztját töltötte be.<sup>640</sup> Harmadszorra a 2016. évi választások után lett miniszterelnök, de

---

<sup>637</sup> A választási eredményekről lásd Sme (napilap), 1999. május 31. 1.

<sup>638</sup> Sőt 2004-ben ők ketten kerültek be a második fordulóba, és nagyon élesen szembefordultak egymással.

<sup>639</sup> 2019 márciusában Szlovákia tehát új elnököt választott. A második forduló győztese Zuzana Čaputová asszony lett, aki 58,4 %-kal (1 056 582 szavazat) győzött Maroš Ševčovič EB alelnökkel szemben, aki 41,6 % kapott (752 403 szavazat). Eddig ez volt a legalacsonyabb részvételi 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>.

<sup>640</sup> Először 2006 és 2010 között volt miniszterelnök.



2018-ban idő előtt lemondani kényszerült.<sup>641</sup> Ficónak a 2014. évi választások első fordulójában még sok kihívója akadt, köztük régi és új pártpolitikusok is,<sup>642</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>643</sup> A második fordulóban a Ficóval szemben 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 szavazó.<sup>644</sup> Az ellenzékkel 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 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>645</sup> Ennél is meglepőbb csak az volt, hogy gyorsan létrehozott egy új pártot az Emberekért néven, amelynek révén 2020-ban miniszterelnökké akart válni. A pártja azonban éppen hogy bekerült a törvényhozásba, s ezzel megghiúsultak további tervei, és visszavonult a politikától. Ez a kérdés azonban már túl van a jelen értekezés időbeli határain.

---

<sup>641</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. Azóta Peter Pellegrini Szlovákia miniszterelnökjelöltje.

<sup>642</sup> Ilyen volt például a korábbi külügyminiszter, Milan Kňažko vagy az alkotmányjogász képviselő, Radoslav Procházka.

<sup>643</sup> A milliomos Kiska egyébként az elnöki fizetését mindvégig a rászoruló családok között osztotta szét.

<sup>644</sup> Lásd [www.sme.sk/prezidentske-volby/2014vysledky](http://www.sme.sk/prezidentske-volby/2014vysledky).

<sup>645</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 149–150.

### 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 ismételten 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 hirdetni.<sup>646</sup> További fontos változás, hogy a köztársasági elnök népszavazás kitűzése előtt az Alkotmánybírósághoz fordulhat azzal a kérelemmel, hogy a testület vizsgálja meg az állampolgári petíció tárgyának vagy az erre vonatkozó parlamenti határozatnak az alkotmányosságát.

Jelentősen módosultak az amnesztia és az egyéni kegyelem szabályai. Itt az első változtatásokra már 1999-ben sor került, amikor a közkegyelem gyakorlása csak a miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzés után vált lehetségessé. Ami az egyéni kegyelmet illeti, a szlovák államfő addig három formában gyakorolhatta azt. Egyrészt *abolíció* formájában, amikor az elnök elrendelhetette, hogy a büntető-eljárás ne is kezdődjön el, vagy ha már elkezdődött, elrendelhetette annak abbahagyását. Másrészt *agráció* formájában, amikor az elnök jogosult volt elengedni vagy mérsékelni a bíróság által kiszabott büntetéseket. Harmadrészt pedig a *rehabilitációként*, amikor az államfő jogosult lett úgymond elsimítani a bírói ítéletekbe foglalt jogkövetkezményeket, joghatásokat. A korábbi szabályozás főleg az első lehetőség miatt vált kritika tárgyává, valamint azért is, mert túlzottan tág teret biztosított az elnöknek e hatáskörei gyakorlása során, ezáltal az államfő komolyan be

---

<sup>646</sup> A változás hátterében egy konkrét jogvita állt az 1998 és 2002 közötti parlamenti többség és 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.

tudott avatkozni a bírói hatalom kompetenciájába.<sup>647</sup> A 2001-ben elfogadott novella a 102. cikk 1. bekezdésének új szövegével csupán az agráció 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>648</sup>

A további változások azzal függték 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 jogosult lett három tagot delegálni, illetve szükség esetén visszahívni őket onnan. 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>649</sup> A 2011. évi 356. számú alkotmányerejű törvény, amely 2011. október 25-én lépett hatályba, gyorsan született,<sup>650</sup> és arra a helyzetre reagált, hogy az addig hatályos alkotmányos szöveg nem rendezte egyértelműen azt, hogyan történjen a kormányzati hatalom gyakorlása egy

---

<sup>647</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 422–423.

<sup>648</sup> A most hatályos szabályozás szerint tehát az államfő „mérsékli és enyhíti a büntetőbíróságok büntetőeljárás során kiszabott ítéleteit, és egyéni vagy közkegyelem formájában elengedi a büntetéseket”.

<sup>649</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 lett, a belülről megosztott, Iveta Radičová miniszterelnök-asszony vezette jobbközép kormány pedig 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 – lemondásával, illetve 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 további vitelével bízza meg a lemondott kormányt, egészen az új kormány kinevezéséig. A sikertelen bizalmi szavazás után a kormányt vissza kell hívni, ami 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 viszi tovább az ügyeket 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.

<sup>650</sup> A gyorsaság az egész módosítás súlyához valóban páratlan volt. A negyedórás plenáris vitában csak két képviselő vett részt. Erről lásd Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 103–107.

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 az 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 rendelkezik választójoggal. A kormányfő kinevezésére nem vonatkozik konkrét határidő, az alkotmány csak azt mondja ki, hogy az államfőnek azt fölösleges halogatást 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 kérdéstről 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 az államfő ilyenkor köteles foglalkozni a javaslattal, de akár el is utasíthatja azt.<sup>651</sup>

A korábbi kormányalakítási dilemmákról a fentiekben már esett szó. Ez a kérdés legutóbb 2018 tavaszán került a figyelem középpontjába, amikor a tüntetések,<sup>652</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 Ráž kinevezését. Ez szokatlan lépésnek tűnt, legalábbis 1994 óta, amikor megváltozott az alkotmány idevonatkozó rendelkezése. De az is igaz,

---

<sup>651</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 29. Az idézett szerző itt olyan meghatározó szlovák alkotmányjogászok véleményre hivatkozik, mint Milan Čič, Ján Drgonec és Ladislav Orosz.

<sup>652</sup> Ezeket a tüntetéseket a Ján Kuciak oknyomozó újságíró és mennyasszonyának, Martina Kušnírovának a meggyilkolása váltotta ki. Erre 2018 télen került sor.

hogy Pellegrini akkor még nem volt kinevezett miniszterelnök, csupán a kormányalakítással megbízott személy, ami 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>653</sup>

A szlovák alkotmány értelmében a működő és legitim kormány a parlamenti ciklus vége előtt kétféle módon fejezheti be – 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 további vitelével bízza meg a lemondott kormányt, egészen az új kormány kinevezéséig.

A sikertelen bizalmi szavazás után a kormányt vissza kell hívni, ami 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 elbukó jobbközép koalíción belül nincs már akarat a kormányzás további folytatására, de még az úgynevezett hivatalnoki kormány kinevezésére sem. A bukás után letargiába esett kormánypárti képviselők különösebben nem elleneztek a végül megszületett megoldást, amely az államfő és a parlamenti bizalom nélküli kormány erőegyensúlyát objektív módon a köztársasági elnök irányába mozdította el.

A gyorsított eljárásban elfogadott alkotmánynovella lehetővé tette, hogy az államfő az ilyen idő előtti bizalmatlansági szavazás során elbukott kormányt megbízza az ügyek további vitelével egészen addig, amíg nem kerül sor új, a parlamenti bizalommal is rendelkező kormány kinevezésére. Az ilyen ideiglenesen megbízott

---

<sup>653</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 26–27. és 151–152.

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 válasszal arra a kérdésre nézve, hogy miért korlátozza ennyire az ügyvezető kormányt, illetve miért éppen az államfő az, aki ennyire megköti a kormány kezét.<sup>654</sup>

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, illetve annak teljesítéséről, a Szlovák Köztársaság gazdasági-szociális politikájaelvi 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 dönthet, 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 egy ilyen kormányt, de azon nyomban köteles azt megbízni az ügyek további vitelével, egészen addig, amíg nem jött létre az új, bizalmi szavazáson is átesett kabinet. Az ilyen kormány gyakorlatilag korlátozások nélkül megtehet mindent, amit azelőtt. Abban az esetben viszont, ha a köztársasági elnök a sikertelen bizalmi szavazás után meneszti a kormányt, akkor az csak korlátozott mandátummal tud működni, mégpedig az államfővel való szoros együttműködésben.<sup>655</sup> Ez azt

---

<sup>654</sup> A válasz alapvetően politikai jellegű. Az akkori ellenzék legerősebb embere, Robert Fico valószínűleg így akarta bebiztosítani magát az ügyvezető kormány túl autonóm politikájával szemben. Hiszen mindenki tudta, hogy az akkori elnök, Ivan Gašparovič alapvetően az ő szövetségese.

<sup>655</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 106.

jelenti, hogy könnyen kialakulhat hatalmi konfliktus a pillanatnyilag megerősödött elnök és a jelentősen meggyengült kormány között.<sup>656</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>657</sup>

Ez a novella komoly kritikák tárgyává vált a szakmai közvélemény körében. Egyes bírálói szerint a novella révén sérülhetnek a parlamentáris kormányforma szabályai.<sup>658</sup> Az alkotmánynovella elfogadásával a parlament döntött arról is, hogy lerövidíti saját négyéves mandátumát, ami az előrehozott választások kiírását tette lehetővé. Pedig az alkotmány szövege erre nem adott egyértelmű felhatalmazást.<sup>659</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 további vitelével, 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>660</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 ellenjegyzésétől függ a politikailag felelős kormány politikája.<sup>661</sup> Igaz, itt figyelembe kell venni, hogy ez a helyzet csak limitált időre szó. A novella azért következtelen a kritikusok

---

<sup>656</sup> Uo. 71.

<sup>657</sup> Uo. 59.

<sup>658</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 424–425.

<sup>659</sup> Uo. 425.

<sup>660</sup> Giba, Marián: cit. op. 2011. 110.

<sup>661</sup> Uo. 111.

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>662</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 aktívabbak viszont a belpolitikai relevanciájú kinevezési kérdésekben. Ez különösen szembetűnő volt Ivan Gašparovič második elnöki ciklusa idején.<sup>663</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>664</sup>

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>665</sup> a Robert Fico vezette ellenzékkal együtt ugyanis azt akarta elérni, hogy az addigi legfőbb ügyész, Dobroslav Trnka vigye

---

<sup>662</sup> Uo.

<sup>663</sup> Az első elnök, Michal Kováč aktivitásairól korábban már volt szó.

<sup>664</sup> Zákon o prokuratúre 153/2001. Z.z. (a 2001. évi 153. számú törvény az ügyészségről).

<sup>665</sup> A Szlovák Demokratikus és Keresztény Unióról (SDKU) volt szó.



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>666</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 lépcsőben megváltoztatták a legfőbb ügyész megválasztásának 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 volt hajlandó kinevezni a parlament által megválasztott jelöltet, miután az Alkotmánybíróság már döntött, és a választás módját alkotmányosnak találta.<sup>667</sup>

Az államfő ezek után a megválasztott jelölt személyi és szakmai kvalitásait kérdőjelezte meg. Erre a képviselők egy csoportja (összesen 60 képviselő) újból az

---

<sup>666</sup> Nikodým, Dušan: cit. op. 2012. 428.

<sup>667</sup> Erről lásd az Alkotmánybíróság következő döntését. Pl. ÚS 95/2011, [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).

Alkotmánybírósághoz fordult azzal a kéréssel, hogy az értelmezze az államfő idevonatkozó jogosítványait. A kassai taláros testület 2012. október 24-én plénumban ülészeve meghozta az azóta sokat vitatott Pl. ÚS 4/2012-77 számú határozatát,<sup>668</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 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>669</sup>

Ez a határozat lehetőséget adott a szlovák államfőnek arra, hogy ne nevezze ki a parlament által már megválasztott legfőbb ügyész jelöltet, bár az is igaz, hogy az elnök adós maradt a magyarázattal. Ezt több szlovák alkotmányjogász<sup>670</sup> és a parlamenti pártok egy része is kifogásolta. Az államfő ugyanis nem tudott hivatkozni a törvényi feltételeknek való meg nem felelésre, azoknak ugyanis a jelölt maradéktalanul megfelelt.<sup>671</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 megpróbálták a parlamentben elérni egy olyan alkotmánymódosítást, amely arra az esetre, ha az államfő nem hajlandó kinevezni a parlament által megválasztott tisztviselőt, azt irányozta volna elő, hogy az

---

<sup>668</sup> A határozat teljes szlovák nyelvű szövegét lásd [www.concourt.sk](http://www.concourt.sk).

<sup>669</sup> Pl. ÚS 4/2012-77.

<sup>670</sup> Például a testület volt elnöke, Ján Mazák, illetve a korábbi csehszlovák szövetségi alkotmánybíró, Peter Kresák. Lásd <http://www.sme.sk/c/6659012/pravni-odbornici-nie-su-jednotni-vacsina-je-za-centesom.html#ixzz2KaKb5oLC>.

<sup>671</sup> Ezek a szlovák állampolgárság, 40 éves korhatár és ötéves igazságszolgáltatási gyakorlat. Čentés évek óta a legfőbb ügyész helyetteseként működött.

ily módon megválasztott személy 60 napos türelmi időszak után automatikusan elfoglalhatná hivatalát. Ezt a javaslatot azonban 2013. február elején a parlamenti többség leszavazta.<sup>672</sup>

Ez az alkotmánybíróági 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>673</sup> A parlament végül meghátrált, és némi hezitálás után Jaroslav Čizmárt választotta meg legfőbb ügyésznek, akit az elnök elfogadott és kinevezett.

### **XIII.8. Az államfő és az alkotmánybírák kinevezése**

Eleinte látszólag úgy tűnt, hogy itt egy végiggondolt és doktrinális döntésről volt szó. A szlovák Alkotmánybíróság azonban nem maradt következetes, és a következő érzékeny kinevezési ügyben teljesen eltérő logikájú határozatot hozott. Az alkotmánybírák államfő általi kinevezéséről van szó. 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 húsz fő közül kinevezhette a kassai székhelyű Alkotmánybíróság tíz tagját. Eredetileg hétéves volt 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 Čentěš-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 alkotmánybíróknak, mert nem megfelelő a publikációs tevékenységük, szak-

---

<sup>672</sup> Prezident nedostane lehotu na vymenovanie generálneho prokurátora. SME, 2013. február 5. (17:22).

<sup>673</sup> Michelko, Roman: Kauza Čentěš ako ústavnoprávny precedens. SLOVO, 2013. január 21.

mai 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 köztisztviselés viseléséhez való joguk. Az Alkotmánybíróság 2015 márciusában döntött először az ügyben,<sup>674</sup> és megállapította, hogy a köztársasági elnök megsértette az alkotmányt, akit emiatt arra hívott fel, hogy 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>675</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, ami 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 kiválasztására, hiszen jobb, ha különböző jogi területekről érkeznek a bírák.

Az egyébként éles hangvételő 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

---

<sup>674</sup> Lásd Nález III. ÚS 571/2014-266 (2015. március 17.).

<sup>675</sup> Lásd Nález I. ÚS 575/2016.

említett szempontokat is érvényesítsen a kinevezéskor. Kiska elnök is úgy gondolhatta, hogy a korábbi határozat analógia útján felhatalmazza őt arra, hogy aktivista módon lépjen fel és bátrabban éljen kinevezési jogosítványával.<sup>676</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 alkotmánybírósági 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>677</sup>

Az elmúlt három évben kinevezett bírák lesznek egyébként nemsokára a „régiek,” mert 2019 elején kilenc szlovák alkotmánybírónak lejár a mandátuma, emiatt legkésőbb 2019 elején meg kell választani és kinevezni kilenc új tagot. Az elmúlt évek vitás határozatai és a szlovák közjogi szervek közötti konfliktusok pedig komolyan reflektorfénybe állították ezt a kérdést. A jelenlegi szlovák kormánykoalíció ezért 2018 nyarán meg akarta változtatni az alkotmánybírák kiválasztásának módját, ehhez azonban az ellenzék egy részének a beleegyezésére is szüksége volt. Az új törvénytervezet az igazságügyi minisztérium dolgozta ki, de utolsó percig bizonytalan volt a szavazás végkimenetele. A törvényjavaslat vitájában ugyanis a kormánykoalíció egy része<sup>678</sup> megpróbálta teljesen 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 alkotmánybírósági törvény tehát megőrizte a szlovák államfő eddigi jogállását az egész folyamatban. Szemben a többi fontos közjogi szervvel, neki nincs saját jelöltállítási joga.<sup>679</sup> A jelöltekre a nemzeti tanácsi képviselők, a kormány, az Alkotmánybíróság, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Bírói Tanács elnöke vagy legalább öt

---

<sup>676</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 67.

<sup>677</sup> Prezident SR sa rozhodol ukončiť tri roky trvajúci spor s Národnou radou SR, ktorá kandidátov navrhla. www.teraz.sk, 2017. december 12.

<sup>678</sup> Mindenekelőtt Fico volt kormányfő és szövetségesei.

<sup>679</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 vezet. Az új rendszer bevezetéséhez egyaránt módosítani kellett volna az alkotmányt és az alkotmánybírósági törvényt. A minisztériumi tervezet 40 évről 45 évre szerette volna felemelni a minimális korhatárt, és fakultatív módon elő akarta írni legalább egy idegen nyelv ismeretét. A tervezet szerint a jelöltek

tagja, továbbá 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>680</sup>

### XIII.9. Az államfő és a külpolitika

A nemzetközi kapcsolatok és a külpolitika területén a szlovák államfő jogállása hasonlít a cseh köztársasági elnök helyzetére, ami ismételten a korábbi cseh-szlovák 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, valamint 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>681</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 külügyminisztérium-

---

parlamentari 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 Štefánová, Ivana: Zmenia sa pravidlá pre ústavných sudcov? Pravda, 21. 08. 2018. [www.spravny.pravda.sk/domace/clanok/481219-zmenia-sa-pravidla-ustavnych-sudcov](http://www.spravny.pravda.sk/domace/clanok/481219-zmenia-sa-pravidla-ustavnych-sudcov).

<sup>680</sup> Zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o mene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>681</sup> Lásd A Szlovák Köztársaság Alkotmánya. In: Trócsányi László – Badó Attila cit. op. 2005. 1022.

nak 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 elérni 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>682</sup> Eddig minden szlovák államfő aktív volt a nagykövetek kiválasztása és megbízása terén. Ez nemcsak a külpolitikailag mindig aktív Schuster elnökre, hanem a nála e területen jóval visszafogottabb Gašparovič elnökre is igaz volt.<sup>683</sup>

A Cseh Köztársasághoz hasonlóan Szlovákiában is időről időre felbukkan az a kérdés, hogy a köztársasági elnöknek mennyire 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 volt kormányfő és Andrej Kiska elnök. 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 ugyan

---

<sup>682</sup> Uznesenie č. 13/1996 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu (I. ÚS 51/96).

<sup>683</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 170–171.

aktív volt 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>684</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>685</sup> Mindez annak ellenére van így, hogy az alkotmány rendelkezései alapján a szlovák államfő jóval aktivistább is lehetne nemzetközi és uniós téren. A szlovák elnököktől ugyan egyáltalán nem idegen a mozgásterük fokozatos tágítása, de eddig erre nem annyira a külpolitika, hanem inkább a belpolitika és főleg az alkotmánybíráskodás, valamint az igazságszolgáltatás területén törekedtek.<sup>686</sup>

A szlovák államfőnek a nemzetközi szerződések megtárgyalása, megkötése és ratifikálása terén a nagykövetségi 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>687</sup> A kormány és az egyes

---

<sup>684</sup> Uo. 131–132.

<sup>685</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2018. 68. és Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 40–41.

<sup>686</sup> Uo. 68–70.

<sup>687</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.



tárcák hatáskörébe tartozó szerződések esetében a kormányt, illetve a minisztériumokat a szerződések jóváhagyásával is felruházták, noha erre nem létezik egyértelmű alkotmányos felhatalmazás.<sup>688</sup>

---

<sup>688</sup> A helyzet tehát megint hasonlít a Cseh Köztársaságra. Erről lásd Ondřejek, Pavel: Role prezidenta republiky při sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. *Jurisprudence*, 2009. 1. sz. 49.

## XIV. 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>689</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 köztársasági intézmények 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 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>690</sup> Az államfői zászlón feltüntették a huszitáknak tulajdonított „Az igazság győz” jelmondatot is.

---

<sup>689</sup> Erre a hatályos cseh alkotmány 54. cikkében, illetve a szlovák alkotmány 101. cikk 1. bekezdésében kerül sor.

<sup>690</sup> Koudelka, Zdeněk: Prezident republiky. 2. aktualizované a doplněné vydání. Leges, Praha, 2018. 320.

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>691</sup> Sőt, a csehszlovák tradíció hatása nyomán Szlovákiában egy külön törvény született erről a kérdéstről.<sup>692</sup> A szlovák államfő saját zászlót kapott, amelynek a jelmondatát maga Jozef Tiso elnök határozta meg: „Önmagunkhoz hűen együtt előre.”<sup>693</sup>

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>694</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 zászló. A törvény előterjesztője Havel köztársasági elnök volt.<sup>695</sup> A törvény IV. cikke jelentősen módosította az elnöki zászló küllemét. A csehszlovák trikolor színeivel szegélyezett fehér zászló közepén megjelent a kétszer hasított szövetségi címer, amelyben kétszer szerepelt a cseh oroszlános

---

<sup>691</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>692</sup> Zákon č. 263/1939 Sl. z.

<sup>693</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 49.

<sup>694</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 és a helyére bekerült a Kriváň-hegy kontúrja és a partizánlángok. A cseh és szlovák szimbolikáról lásd részletesebben Halász Iván – Schweitzer Gábor: Közjog és szimbolika. Kalligram, Pozsony, 2010. Egyébként lásd Ústavní zákon č. 163/1960 o státním znaku a státní vlajce.

<sup>695</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.

címer és kétszer a visszaállított szlovák háromhalmos, kettős keresztes címer. A már megszokott jelmondatot pedig latin nyelvre fordították le: „Veritas Vincit,”<sup>696</sup> ugyanis „Az igazság győz” 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 megemlítette ezt az állami jelképet, amelyet a nagy és kis állami címer, az állami színek, az állami lobogó után és az állami pecsét és himnusz előtt helyezett el. A konkrét meghatározásukat és a használati szabályokat pedig külön törvényre bízta.<sup>697</sup> A cseh elnöki zászló – szemben az állami zászlóval – négyszög alapú. A széleit a nemzeti trikolor színei szegélyezik. A közepén a már említett kétszer hasított nagy állami címer található, amely magában foglalja a történelmi Csehország, Morvaország és Szilézia címerét. A cseh oroszlán némileg felülreprezentált a címerben, mert amíg a morva és sziléziai sas csak egyszer szerepel benne, addig az ezüstsínű oroszlán kétszer. A címer alatt vörös színű szalagon szerepel „Az igazság győzni fog” jelmondat. A szalagot a szláv szimbólumnak számító aranyszínű nyárfaágak támasztják alá. 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 az elnöki zászlót 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 trikolor színei szegélyezik. A vörös alapú zászló közepén a kék színű, hármashalmon álló ezüst kettős kereszt látható. A zászló nem tartalmaz elnöki jelmondatot.

---

<sup>696</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 321.

<sup>697</sup> Zákon č. 3/1993 Sb. o státních symbolech ČR. In: Gronský, Ján: cit. op. IV. 2007. 118–120.

A cseh és 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. Masaryk elnök óta a *Libuše* című operából átvett dallamról van szó. 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>698</sup> Az 1993-ban megválasztott első szlovák köztársasági elnök hivatalba lépése óta a szlovák államfők a *Svätopluk* című opera<sup>699</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 érseket jogosította fel a cseh királyok megkoronázására,<sup>700</sup> és még ugyanabban az évben egy számára készített koronával meg is koronáztatta magát.<sup>701</sup> Ezt követően a koronát Szent Vencelnek ajánlotta fel. 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. Erre 1791-ben került sor, egyzersmind 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

---

<sup>698</sup> Uo. 339.

<sup>699</sup> Az 1950-es években született nemzeti zenemű szerzője Eugen Suchoň.

<sup>700</sup> A Luxemburgi dinasztiaát megelőző királyok koronázásáról lásd Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: *České korunační klenoty*. I. Eminent, Praha, 2006. 16–41.

<sup>701</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.

levéltárral, amelyhez öt kulcs biztosította a bejutást, végül hét kulcs kellett ahhoz, hogy az örök bejussanak ebbe a kiemelt jelentőségű helyiségbe, amely a prágai vár területén fekvő Szent Vitus-katedrálisban volt. 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>702</sup>

1864-ben a cseh tartományi bizottság azt javasolta a cseh országgyűlésnek, hogy a hét kulcsot a következő személyek kapják: 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 kánoka), valamint a prágai polgármester.<sup>703</sup>

A királyi korona és koronázási tartozékai a Csehszlovák Köztársaság kikiáltása után sem veszítették el teljesen a jelentőségüket. 1919 tavaszán az akkori koronaörök felkeresték a koronázási ékszerek őrzési helyét, hogy megállapítsák, egyáltalán ott van-e a korona és milyen állapotban. 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>704</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 szétosztását pedig Háchára bízta. 1941-ben emiatt a cseh kulcstartóknak be kellett szolgáltatniuk 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>705</sup>

---

<sup>702</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).

<sup>703</sup> Uo. 6.

<sup>704</sup> Boněk, Jan – Boněk, Tomáš: cit. op. 2006. 98–99.

<sup>705</sup> Kostílková, Marie: cit. op. 7.

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, illetve szervek fogják megkapni: a Nemzetgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, a cseh tartományi nemzeti bizottság,<sup>706</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>707</sup> Jellemző egyébként, hogy e kulcs korábbi őrzője csak Csehországhoz 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 emlékeknek nyilvánította a koronázási ékszereket. A határozat értelmében az ékszerek a köztársasági elnöki hivatal gondozásába kerültek, amelynek garanciát 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 kulcsok tehát a szövetségi és cseh tagállami szintű legfőbb közjogi méltóságokhoz kerültek, a szlovák tagállami szervek semmilyen szerephez nem jutottak ebben a megoldásban. A cseh királyi korona a cseh államiság relikviája volt, nem pedig Csehszlovákiáé.<sup>708</sup>

---

<sup>706</sup> A nemzeti bizottságok akkor az államszocializmus korabeli magyar tanácsok feladatait látták el.

<sup>707</sup> Kostílková, Marie: cit. op. 7.

<sup>708</sup> Uo. 8.

Legutóbb a cseh kormány 1993-ban foglalkozott a kulcsok elosztásával, ami 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 Vituskatedrális 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>709</sup>

Egyébként a csehszlovák, majd a cseh és a szlovák államfők még egy fontos állami jelkép őrői 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.

Jelenleg a cseh és a szlovák államfő székhelyéről törvényi szinten a köztársasági elnökök hivataláról szóló törvények rendelkeznek. A most is hatályos 1993. évi 114. számú törvény a cseh köztársasági elnök hivatalának helyszínéként 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 elnöki székhelyként. Ez a különbség nagy valószínűséggel azzal függ össze, hogy az 1993 legelején függetlenné váló

---

<sup>709</sup> Vlāda Āeskē republiky. Usnesenī vlādy Āeskē republiky ě. 19. ze dne 13. ledna 1993.



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 köz-eljövőben 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 székhelye 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>710</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 itt 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 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 annyira Lányt használta, hanem a morvaországi Náměšť nad Oslavou településen található kastélyt. Amikor 1948 nyarán lemondott, akkor 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>711</sup>

---

<sup>710</sup> Ústavní listina Československé republiky. In: Gronský, Ján: cit. op. I. 2005. 90. 59. láb.

<sup>711</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 318. és 343.

A halála után meg is szűnt a vidéki rezidenciák tradíciója, amelyet csak 1990-ben elevenítettek fel, Havel elnök idején.<sup>712</sup>

Szlovákiában bonyolultabb az államfő székhelyének kérdése. Jozef Tiso a 18. században a Grassalkovich Antal gróf által felépített pozsonyi palotát használta elnöki hivatalként és rezidenciaként. Az államszocializmus idején viszont ez a palota a szlovák úttörőmozgalom tulajdonába került.<sup>713</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, illetve szlovák közjogi szimbolikában. Hosszú évszázadokon keresztül a Pozsony vármegyei ispánok székhelyeként szolgáló épület Mária Terézia idején komoly rekonstrukción 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 céljaira szolgált, 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>714</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>715</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 díszőrség fogadta, majd a kormány képviselője átadta számára

---

<sup>712</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 nyaralókban. Havelnek a Hrádeček településen álló vikendházába Kofi Annan ENSZ-főtitkár is ellátogatott.

<sup>713</sup> [www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac](http://www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac).

<sup>714</sup> <http://www.bratislava-hrad.sk/historia>.

<sup>715</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 81.

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>716</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>717</sup>

A szlovák köztársasági elnökök nem laknak a késő barokk jellegű Grassalkovich-palotában, az csak hivatali épületként szolgál. Az államfő elszállásolására Pozsonyban egy külön villa szolgál, azonban nem mindegyik elnök vette igénybe ezt az épületet, és jelenleg sem használják.<sup>718</sup> A két kelet-szlovákiai származású és lakhelyű elnök (Rudolf Schuster és Andrej Kiska) a hétvégéken és a szabadnapokon kassai, illetve poprádi magánházában tartózkodott.

#### **XIV.4. Az államfők beiktatása, elköszönése 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 ugyan 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 keresztény-nemzeti irányultságú Szlovák Államban az elnök esküt tett le, amelyben szerepelt az Istenre történő hivatkozás. Az akkori szlovák alkotmány pontosan meg is határozta az eskü

---

<sup>716</sup> Uo. 89.

<sup>717</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 státussal rendelkezik, és 2015 óta a lakosság is megtekintheti. [www.prezident.sk/page/tatranska-javorina](http://www.prezident.sk/page/tatranska-javorina).

<sup>718</sup> [www.prezident.sk/page/rezidencia](http://www.prezident.sk/page/rezidencia).

szövegét: „Esküszöm a Mindenható és Mindentudó Istenre, hogy a Szlovák Köztársaság elnökeként az alkotmány és a törvények hűségese 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 segítse.” Az eskü eredeti szövege ennél kevésbé volt „alkotmányorientált,” de az alkotmány-előkészítő munkálatok során a szlovák Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága átstilizálta azt és jobban hozzáigazította a korábbi csehszlovák közjogi hagyományokhoz.<sup>719</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, illetve részben módosult a 64. cikkbe foglalt fogadalom szövege is: „A becsületemre és a lelkiismeretemre fogadom, hogy hűségese 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, ami a föderális átalakulással függött össze, de sem az alapszerkezet, 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 legyen 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

---

<sup>719</sup> Podolec, Ondrej: cit. op. 2014. 44.

Szövetségi Gyűlés módosította a fogadalom szövegét, így az új elnöknek már nem kellett hűséget fogadnia a szocializmus ügyének.<sup>720</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 kamarája együttes ülésén kell letennie. A fogadalom szövege meglehetősen szikár: „Fogadom, hogy hűséges leszek a Cseh Köztársasághoz. Fogadom, hogy be fogom tartani alkotmányát és törvényeit. A becsületemre fogadom, hogy a hivatalt 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 kapcsolatáról. 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>721</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 ötéves ciklusa a megválasztás napján kezdődött, ezért az öt év elteltével hamarabb véget is kell érnie. Az államfő véleménye szerint csak a fogadalomtétellel együtt járó beiktatás napjától kell számítani a mandátumát, ami 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 államfőnek. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság külön kiemelte a fogadalom alkotmányjogi jelentőségét, mert az egyebek mellett korlátot szab az államfői jogkörök gyakorlásának.<sup>722</sup>

---

<sup>720</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 70.

<sup>721</sup> A szlovák alkotmány eredeti szövegét lásd Fogaš, Lubomír – Cibulka, Eubor: Ústava Slovenskej republiky pre školy. SPN, Bratislava, 1993. 57.

<sup>722</sup> Uznesenie č. 27/1997 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (II. ÚS 65/97, 344/1997 Z. z.) [http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/27\\_97s.htm](http://www.concourt.sk/Zbierka/1997/27_97s.htm).

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 érne véget, akkor a fogadalmat rögtön az elnökválasztási eredmények kihirdetése utáni napon kell letenni.<sup>723</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 kell letenni 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 nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jólétére. Kötelességeimet az állampolgárok érdekében fogom teljesíteni, az Alkotmányt és más törvényeket pedig betartom és védelmezem.”<sup>724</sup>

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 történik.<sup>725</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. A Michal Kováč beiktatására viszont

---

<sup>723</sup> Ezt a módosítást tartalmazza az 1999. évi 9. számú alkotmányerejű törvény.

<sup>724</sup> A Szlovák Köztársaság alkotmányának 104. cikke.

<sup>725</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 77.

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>726</sup> Azóta is így történik a szlovák köztársasági elnökök beiktatása.

Az államfő beiktatása napján a pozsonyi Szent Márton-dómban mindig sor kerül az ünnepi *Te Deum* misére is, amely ugyan a római katolikus templomban történik, de ökumenikus jellegű. Szlovákiai viszonylatban ez rendszerint római katolikus és evangélikus közreműködést jelent.<sup>727</sup> Egyébként az első „beiktatási” *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 az istentiszteletet. Ez főleg az államalapító elnökök beállítottóságával 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 egyáltalán nem volt vallásos. Az első csehszlovák elnök, akinek a beiktatása napján *Te Deum* istentiszteletet tartottak, a vallásos katolikus Emil Hácha volt. Paradox módon a második csehszlovák államfő, akinek a beiktatásakor a protokollszakértők *Te Deum* istentiszteletet „iktattak be” a prágai Szent Vitus-katedrálisban, Klement Gottwald volt.<sup>728</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>729</sup> A későbbi kommunista

---

<sup>726</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 88–89.

<sup>727</sup> Zuzana Čaputová jelenlegi elnökasszony 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 álltak – 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 Ökumenikus Tanácsa nevében Ivan Il’ko 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>728</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 70.

<sup>729</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 hatalmpolitikai okai voltak (az egyházi befolyás semlegesítése a választási folyamatban), másrészt az állami vezetés nem akarta szétválasztani az államot és az egyházat, mert semmilyen

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 fejét 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 olmützi érsek és metropolita, az istentiszteleten pedig részt vett az Ökumenikus Tanács elnöke is.<sup>730</sup>

A köztársasági elnöki megbízatás többféle módon szűnhet meg. A legtipikusabb megszűnési mód az, hogy lejár az államfő öt éves mandátuma. Az sem kizárt, hogy az államfő maga mond le vagy egyéb módon mozdítják el, illetve lemondadják. A cseh elnök a Szenátus elnöke előtt mondhat le,<sup>731</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 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>732</sup>

A szlovák köztársasági elnök lemondására részletesebb alkotmányi előírások vonatkoznak. Ő is bármikor lemondhat, indokolás nélkül. Az Alkotmánybíró-

---

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 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, illetve 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 sok-sok 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>730</sup> Uo. 71.

<sup>731</sup> 2012 előtt a Képviselőház elnöke volt.

<sup>732</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 72–73.



ság 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 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, illetve 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>733</sup>

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>734</sup> Az első köztársasági elnök lemondása után pedig a törvényhozás úgy döntött, hogy Ma-

---

<sup>733</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 206.

<sup>734</sup> Uo. 207–208.

saryk 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>735</sup>

Jelenleg a cseh államfő fizetésére nem vonatkozik külön, csak róla szóló törvény, hanem közös törvény szabályozza fizetésének kérdését. Az 1995. évi 236. számú törvény az állami vezetők és néhány más állami szerv tisztviselőinek, továbbá a bírák és az európai parlamenti képviselők fizetéséről és egyébekről 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 kocsis 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 rendelkezik egészségügyi biztosítással.<sup>736</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>737</sup> Ugyanilyen összeg jár irodafenntartásra és személyi asszisztensének a fizetésére. A volt elnök jogosult a sofőrrel együtt járó szolgálati kocsis használatára, és a gyakorlatban rendőri kísérete is lehet. A javadalmazás élete végéig jár, azt az esetet kivéve, ha a volt elnök ismét állami képviselői tisztséget tölt be. E tisztség betöltése után viszont nem éled fel ismét a volt elnökök javadalmazására vonatkozó

---

<sup>735</sup> Uo. 343.

<sup>736</sup> Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 342.

<sup>737</sup> Ez jelenleg körülbelül 550 000 forintnak felel meg.

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>738</sup>

A szlovák köztársasági elnök aktuálisan a parlamenti képviselői fizetés négyszeresét keresi, amihez még hozzájárul több mint 1300 euró reprezentációs kiadásokra. Ez azt jelenti, hogy körülbelül 9000 eurót kap havonta, ami Közép-Európában kiemelkedő elnöki javadalmazásnak számít. Az összes többi visegrádi államfő ugyanis ennél kevesebbet keres.<sup>739</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 szlovák államfők nem rendelkeznek a mandátumuk lejárta után államilag finanszírozott külön irodával és asszisztenssel sem.<sup>740</sup>

A csehszlovák államfők egészen 1960-ig rendelkeztek azzal a joggal, hogy a kormány kezdeményezésére ajándékokat és nyugdíjakat adományozzanak. Először az 1920. évi Alkotmánylevél tartalmazott ilyen rendelkezést. Hasonló rendelkezés megjelent az 1939. évi szlovák alkotmányban is, amely azonban nem mondta ki, hogy mindez csak a kormány javaslatára, illetve 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

---

<sup>738</sup> Zákon č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení výkonu funkce.

<sup>739</sup> Kolko zarába náš prezident? Je to jeden z najvyšších prezidentských platov v regióne. Aktuality.sk, 13.3. 2014. [www.aktuality.sk/clanok/249062/kolko-zaraba-nas-prezident-je-to-jeden-z-naj-vyssich-prezidentskych-platev-v-regione](http://www.aktuality.sk/clanok/249062/kolko-zaraba-nas-prezident-je-to-jeden-z-naj-vyssich-prezidentskych-platev-v-regione).

<sup>740</sup> <https://aktualne.centrum.sk/slovenski-prezidenti-sa-na-dochodku-musia-uskromnit/slovensko/politika>.

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.

#### **XIV.6. Az elnöki hivatalok története, jelene és egyes szerkezeti kérdései**

Az elnöki hivatal 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 államiság 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, ami 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>741</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>742</sup> Ez az elnök diszkrecionális mérlegelésén

<sup>741</sup> Weyr, František: cit. op. 1937. 207.

<sup>742</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Rudolf – Schenk, Antonín: cit. op. 1934. 75.

múlt. Más kancellári elnevezésű hivatalnok nem létezett Csehszlovákiában. Ezt a címet viszont csak nagyon kevesen kapták meg. Leghosszabb ideig Přemysl Šámal viselte a címet, aki 1919 és 1938 között vezette Masaryk elnök hivatalát.<sup>743</sup> 1945 és 1948 között Jaromír Smutný is ezt a címet kapta meg Beneš elnöktől, akinek a titkárságát már a londoni emigrációban is vezette. 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 másként gondolkodókat. 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.

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 viselhetette a kancellári címet. 1993. január 1-jén ugyanis megalkult a cseh elnöki hivatal, de még nem volt megválasztott elnök. A hivatal élén pedig a Cseh Nemzeti Tanács Elnökségének jóvoltából kancellár állt. Itt azonban csak átmeneti jellegű megoldásról volt szó,<sup>744</sup> amely addig volt 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.

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 kör-

---

<sup>743</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 engedték hűséges hivatalnokát. Koudelka, Zdeněk: cit. op. 2018. 348.

<sup>744</sup> Jogalapját az 1992. évi 548. számú törvény biztosította, amely egyebek mellett a cseh köztársasági elnöki hivatal létrehozásáról is rendelkezett.

nyezetében. Havelnek például ebben az időben olyan tanácsadója is volt, aki a magyar kisebbség helyzetéről tájékoztatta őt, illetve közvetített e közösség felé. Ezt a pozíciót Hunčík Péter töltötte be.

Szlovákiában bonyolultabb volt a helyzet, 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, ami 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 való kapcsolattartással foglalkozott, a tervezett 12 státus helyett végül 23 munkahelyet tudott biztosítani. Közülük tizenhárman korábban szövetségi szintű képviselők voltak.<sup>745</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>746</sup> Végül Ján Findra professzor és kormánypárti képviselő lett a hivatalvezető, aki nem a megszűnt Szövetségi Gyűlésből érkezett, hanem a Nemzeti Tanácsból.<sup>747</sup> Kováč a hivatalon belüli egyéb vezetői posztokat is politikai

---

<sup>745</sup> Kováč, Michal: cit. op. 2010. 95. és 98.

<sup>746</sup> Uo. 96.

<sup>747</sup> Uo. 96.

alapon osztotta ki. Kinevezettjei között korábbi párttársain kívül voltak demokrati-  
kus baloldali, kereszténydemokrata és nemzeti liberális érzelmű hivatalnokok is.<sup>748</sup>  
Kialakult az elnök külső tanácsadói testülete is, amely hasonlóképpen sokszínű  
volt. Erre egyébként Kováčot Havel elnök korábbi gyakorlata ihlette. Annak elle-  
nére, 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 jobban csökkent a támogatás, illetve a minisztériumok egyáltalán nem  
voltak hajlandók együttműködni az elnök hivatalával. Jellemző, hogy az ötéves el-  
nöki választási ciklus idején 116 főről 50 főre csökkent az elnöki hivatal munkatár-  
sainak száma.<sup>749</sup>

A cseh köztársasági elnöki hivatal önálló költségvetési fejezettel rendelke-  
zik. A hivatal vezetőjét maga a köztársasági elnök nevezi ki, aki megalkotja a hiva-  
tal 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 ellen-  
őrzési, műemlékvédelmi, levéltári és irattári, valamint a közvéleménnyel való kap-  
csolattartást biztosító osztályból áll.<sup>750</sup> Az államfő külön katonai irodával is rendel-  
kezik, amelynek élén az általa kinevezett – többnyire tábornoki rangú – vezető áll,  
aki egyben vezeti az elnöki díszőrséget. 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

---

<sup>748</sup> Komoly alkotmányjogászokra nagy szüksége is volt az elnöknek, aki öt év alatt összesen 38 al-  
kalommal élt a halasztó vétő jogával, ebből 25 esetben saját akaratból, 9 alkalommal a kormány  
kérésére és 4 esetben a kormánnyal való megállapodás után. Uo. 101.

<sup>749</sup> Uo. 252.

<sup>750</sup> Filip, Jan: Vybrané kapitoly ke studiu ústavného práva. 2. vydání. Brno, 2001. 310.

hadügyminiszter javaslatára a kormány hagyja jóvá, úgy, hogy azt az irodavezető is jóváhagyja. Szimbolikus szempontból érdekes, hogy az államfő katonai irodája saját jelképrendszerrel rendelkezik.<sup>751</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 fejezettel 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 felhatalmazták. Bár a törvény csak Pozsonyt említi elnöki székhelyként, a hivatal szervezeti szabályzata nevesíti az elnök két regionális 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.<sup>752</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 szabállyal rendelkezik, amelyet az elnök határoz meg. Erről a Szlovák Köztársaság fegyveres erőiről szóló 2002. évi 321. számú törvény rendelkezik. Az irodavezető személyére a hadügyminiszter tesz javaslatot.

---

<sup>751</sup> Uo. 350–351.

<sup>752</sup> [www.prezident.sk/page/o-kancelarii](http://www.prezident.sk/page/o-kancelarii).



## XV. 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 törvénnyel – 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, amelyek közé egyebek mellett az államfőnek kijáró kikiáltott tisztelet, a széles körű kinevezési és politikai beavatkozási jogosítványok vagy akár a kegyelmezési jog is tartoztak. Hasonló 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 túlélte az 1948-ban bekövetkezett népi demokratikus fordulatot, 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 szégyenkezés volt tapasztalható amiatt, hogy a követendő szovjet mintával szemben Csehszlovákiában még mindig létezett individuális köztársasági elnök, de magához az intézményhez 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 a köztársasági elnök 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 hasonló volt, mint a Cseh–Morva Protektorátus és Emil Hácha idejében.

Az 1989-es demokratikus átmenet során a helyzet megint hasonló volt, mint 1948-ban és 1968-ban. A kommunista párt legitimációvesztése miatt felértékelődtek az állami közjogi intézmények, különösen az államfői pozíció, amely éppen egyszemélyi jellege miatt fontos szerepet tölthetett be a békés átmenet garantálásában. Ehhez viszont fel kellett vállalni az 1989 előtti és utáni rendszer közötti jog-

folytonosságot. Ez egyébként nem volt csehszlovák sajátosság; hasonló folyamatok, csak épp eltérő végkimenetellel, más rendszerváltó államokban is lejajlottak, köztük a Szovjetunióban, ahol a párt első embere éppen akkor lett szövetségi államfő is.<sup>753</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 mások voltak a társadalmi kihívások, politikai érdekek, illetve más volt a közjogtudomány hozzáállása is, mégis 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) 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 aktivista 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 nemrégén 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>754</sup>

---

<sup>753</sup> Mihail Gorbacsovról van szó, aki Szovjetunió első és egyben utolsó egyszemélyi államfője volt.

<sup>754</sup> Procházka, Radoslav: cit. op. 2019. 15.

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 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, ami 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, illetve cseh és szlovák államfők története is. Természetesen a békés jelleg megőrzése akár a megszállóknak való szervezett megadást is jelentheti, de vezethet egy súlyos politikai válságnak a holtpontról való elmozdításához is. Ehhez azonban 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. 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 kultusz-építés 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, ami megint csak erőteljes monarchikus vonás. Ebből a szempontból nagyon 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 rendszert az elődjével és utódjaival is. Azaz az elnök az összállami politikai kontinuitás egyfajta képviselője.”<sup>755</sup>

Másfelől viszont a köztársasági elnöki intézmény 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>756</sup> Az ily módon felfogott republikánus értékek a cseh és szlovák területeken talán részben ennek a tisztségnek köszönhetően is a 20. században mély gyökereket vertek, pedig a 19. századi republikánus hagyományok itt sem voltak erősebbek, mint másutt Közép-Európában. Sőt, talán gyengébbek voltak, mint az akkori lengyel és magyar politikai gondolkodásban. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a monarchikus és republikánus elemeket egyaránt ötvöző köztársasági elnöki intézmény erős alapokon nyugszik Csehszlovákia egykori területén, és ez jövőben is így fog maradni.

---

<sup>755</sup> Sobota, Emil – Vorel, Jaroslav – Křovák, Jaroslav – Schenk, Antonín: cit. op. 1934. 319.

<sup>756</sup> Az főleg a kommunista munkáselnökök esetében volt markáns, de itt-ott előfordult Masaryk, Svoboda és Beneš esetében is.



## Felhasznált irodalom

- Adamus, Vladimír: O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů. Správní právo, 1996. 2. szám.
- 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.): Konztyitucionnoje pravo zarubezsnih 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. Eds.: 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. Praha: Orbis. 1948.
- Beneš, Edvard: Světová válka a naše revoluce. III. Čin a Orbis, Praha, 1931.
- 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. 39–40.
- Broklová, Eva: Prezident Republiky československé. In: Inštituce 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 TGM. Praha, 2013.
- Cibuľka, Ľubor: 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. Praha, Nakl. Slávy dcera, 2006.
- 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). Praha: Academia. 2012.
- Drgonec, Ján: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. C. H. Beck, Bratislava, 2015.
- Fico, Robert: Je možná zmena Ústavy Slovenskej republiky referendum? Justičná revue, 1997. č. 2. 41–42.
- Filip, Jan: Vybrané kapitoly ke studiu ústavného práva. 2. vydání. Brno, 2001.
- Fogaš, Ľubomír – Cibuľka, Ľubor: Ústava Slovenskej republiky pre školy. SPN, Bratislava, 1993.
- Fogaš, Ľubomír: Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Szerk.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. PF UPJŠ – Košický samosprávny kraj. Košice, 2008.
- 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 – Ivantyšin, Michal), Bratislava, 1998. 108.
- Galandauer, Jan: Vznik Československé republiky 1918. Programy, projekty, perspektivy, Svoboda, Praha, 1988.
- 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 tükörben*. Nap Kiadó, Dunaszerdahely, 1997.
- Gosiorovský, Michal: K predstavám zahraničných (amerických a ruských) Slovákov a Čechov o štátoprávnom 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.
- 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 Iván – Schweitzer Gábor: *Közjog és szimbolika*. Kalligram, Pozsony, 2010.
- Hálek, Jan: Přemysl Šámal a česká Maffie. In: Přemysl Šámal kancléř prezidentů. *Nadáni Josefa, Marie a Zdeňky Hlávkových*. Praha, 2019.

- Hlavička, Michal: K otázce vzniku suverenity Č.S.R. v jednotlivých dnešních jejích částech. Právník, Vol. LXI. 1922.
- Hoetzel, Jiří: Resignace T. G. Masaryka na presidentský úřad. Právník, LXXV., 1936. 2. szám.
- Hodža, Milan: Szövetség Közép-Európában. Kalligram, Pozsony, 2002.
- 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). Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2013.
- Jičínský, Zdeněk: Československý parlament v polistopadovém vývoji. NADAS-AFGH, Praha, 1993.
- Jirásek, Jiří: Může nebo musí prezident schválený zákon podepsat? In: Výkonná moc v ústavním systému České republiky. Masarykova universita, Brno, 2005.
- Jirásková, Věra: Parlamentní republika a současnost. In: Dělbá moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. Olomouc, 2014.
- Kallas, Marian: Historia ustroju Polski X-XXw. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa, 1999.
- 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), Szeged, 1997.
- Kilényi Géza: A köztársasági elnöki tisztség a nemzetközi jogösszehasonlítás tükrében. Magyar Közigazgatás, 1994. 10. 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.
- Kopeček, Micha (ed.): Architekti dlouhé změny. Expertní kořeny postsocialismu 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.korunovacniklenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu](http://www.korunovacniklenoty.cz/cs/jine/osudy-ceskych-korunovacnich-klenotu).
- Koudelka, Zdeněk: Kontrasignace. In: Dělbá moci. Szerk.: Jirásek, Jiří. 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.
- Krejčí, Jaroslav: Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii. Praha, 1935.
- 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. Eds.: Gerloch, Aleš – Žák Krzyžanková, Katarzyna. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2018.
- Kuklík, Jan: Londýnský exil a obnova československého státu 1938–1945. Praha: Karolinum. 1998.

Kuklík, Jan: Podíl českých právníků na vzniku samostatného československého státu. In: 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.” PRÁVNĚ HISTORICKÁ STUDIE, 2003. 36. szám.

Kysela, Jan: Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: 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. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o. 2011.

Laštovička, Bohuslav: O nové socialistické ústavě Československé republiky. Oddělení propagandy ÚV KSČ, Praha, 1960.

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.

Malenovský, Jiří: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR. Právní rozhledy, 2009. 4. szám.

Maršálek, Pavel, Hácha a „háčovština” v protektorátní politice. In: Pocta Janu Gronskému. Szerk.: Klíma, Karel – Jirásek, Jiří. Plzeň, 2008. 74.

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. 2013. Forrás: [www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174](http://www.nssoud.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. Bratislava: VEDA. 2002.
- Michalič, Sergej: Referendum: Od petičnej akcie cez zmarenie k rozhodnutiu prokurátora. In: Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky (red.: Mesežnikov, Grigorij Bútora, Martin), IVO, Bratislava, 1997.
- Michelko, Roman: Kauza Čentěš ako ústavnoprávny precedens. SLOVO, 2013. január 21.
- 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 – Wintr, 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. Ed. 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: Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. UPJŠ PF, Košice, 2009.

- Osterkamp, Jana: Ústavní soud v meziválečném Československu 1920–1939. Bezmocní bohové v ústavním nebi. In: 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, Jozef (szerk.): Slovakia in 19th and 20th Century. 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. Praha, Práh, 1998.
- Paulová, Milada: Dějiny Maffie I-II. Československá grafická unie, Praha, 1937.
- Pavliček, Václav: Politické strany po únoru. Příspěvek k problematice Národní fronty. I. část. Svobodné slovo, Praha, 1966.
- Pavliček, Václav: Vliv rakouských ústavních tradic na československou ústavnost. In Pavliček, Václav: O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3. Demokratický a laický stát. Nakl. Karolinum. Praha, 2009.
- Pavliček, Václav et kol.: Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. Leges, Praha, 2011.
- Peška, Zdeněk: Československá ústava a zákony s ní související. Československý kompas, Praha, 1935. 98.
- Peroutka, Ferdinand: Budování státu I. 1918–1919. Lidové Noviny, Praha, 1991.
- Petráš, René: Menšiny v meziválečném Československu. UK – Karolinum, Praha, 2009.
- Podolec, Ondrej: Medzi kontinuitou a diskontinuitou... Politický systém Slovenskej republiky 1939-1945. Atticum, Bratislava, 2014.
- Podolec, Ondrej: Politický systém Slovenskej republiky v rokoch 1939–1945. In: Slovenská republika 1939–1945. Veda, Bratislava, 2015.

- Polakovič, Štefan: K základom slovenského štátu. Filozofické eseje. Matica Slovenská, h. n. 1939.
- Proházka, Radoslav: Kráľ otec. Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident. N Press, 2019.
- Procházka, Radoslav: Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku. N Press, Bratislava, 2018.
- Rákoš, Elo – Rudohradský, Štefan: Slovenské národné orgány 1943–1948. Slovenská archívna správa, Bratislava, 1973.
- Rychlík, Jan: Česi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945. AEP, Bratislava, 1997.
- Rychlík, Jan: Česi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992. AEP, Bratislava, 1998.
- Schelle, Karel: Dějiny ústavního práva. 2. vyd. Wolters Kluwer, Praha, 2016. 124.
- 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.
- Štefúňová, Ivana: Zmenia sa pravidlá pre ústavných sudcov? Pravda, 21. 08. 2018.
- Szabó, Zsolt: A Nyugat-Balkán parlamentjei. Gondolat, Budapest, 2016.
- Syruček, Milan: Prezidenti. Jejich role a odpovědnost. Nakl. Brána, Praha, 2018.
- Szarka László: Nemzetállami érvek és az „Új Európa”. Tomáš Garrigue Masaryk és a cseh-szlovák 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. Praha, 1999.

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.

Vincze Attila: A cseh Alkotmánybíróság határozata a Lisszaboni Szerződésről. Európai Jog 2009. 4. szám.

Vojáček, Ladislav – Schelle, Karel – Knoll, Vilém: České právní dějiny. Plzeň, Vyd. a nakl. Aleš Čeněk s.r.o. 2008.

Weyr, František: Československé právo ústavní. Melantrich, Praha, 1937.

Wintr, Jan: Principy českého ústavního práva. Eurolex Bohemia, Praha, 2006.

Witkowski, Wojciech: Historia administracji w Polsce. 1764–1989. Warszawa: Wyd. naukowe PWN. 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.

1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty. (1985–1990) Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.