

# Opponensi vélemény

**Halász Iván:**

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

című doktori dolgozatáról.

A 280 oldalas dolgozat tizenöt eltérő nagyságrendű és mélységű részből áll. A bevezető fejezetek, az összegzés, továbbá az irodalomjegyzék között tíz kifejtő részben tárja fel a szerző az államfői tisztség hiteles történetét. A dolgozat szerkezete kronologikus, jól tagolt, írója jogtörténetileg mélyen és, számos új és pontosító információval járul hozzá a történelemíráshoz.

A szerző lényegében az államfői intézmény 100 éves (1918-2018) történetét dolgozza fel, beágyazva azt a mindenkori kormányzati szervezetrendszerbe.

1. Az első 100 oldalon az egységes csehszlovák állam kikiáltásától a II. világháború végéig tartó negyed századot tárgyalja. Az író nagyon világosan szakaszolja a korszakhatárokat, elválasztva a provizórikus időket a müncheni diktátumig (1938) tartó polgári demokratikus köztársaság virágkorától. Helyesen állapítja meg még a munka elején, hogy a köztársasági eszme az első világháború után gyorsan terjedt el, s különösképpen Csehszlovákiában fogott talajt és vívott ki nagy tekintélyt (köszönhetően az alapító elnöknek, Tomás Masaryk professzornak).

A témaválasztás egyik fő indoka az, hogy a közép-kelet európai országok közül a cseh és a szlovák állam története egyedülálló abból a szempontból, hogy az államfői intézményhez még a diktatórikus és provizórikus időszakában is ragaszkodtak és az lényegében 1918 óta megszakítás nélkül működik. Csehszlovákiában tehát nem jelent meg a szovjet típusú, úgynevezett prezidium. Természetesen az államfő korszakonként változó jogkörökkel rendelkezett, ám a nemzeti közjogi tradíciókhoz mindig ragaszkodtak.

A dolgozat komplex szemléletű, alkotmánytörténeti, egyetemes történelmi és alkotmányjogi nézőpontból vizsgálódik egyszerre. A köztársasági elnöki jogköröknél az alkotmányok alapján (1920, 1948, 1960) erőteljes a kritikai értékelő és a normatív leírás. Az első negyed századból kiemelkedik az 1920-as csehszlovák alkotmány és az azzal párhuzamosan elfogadott alkotmányerejű törvénycsomag, amely megteremtette a polgári demokratikus köztársaságot. A stabilnak minősíthető alkotmány, amelyet 1945-ig módosítani sem kellett, a polgári demokrácia, a jogállam alkotmánya volt, működőképes parlamenti köztársaságot hozott létre.

A szerző értő módon írja körül a korszakban megválasztott köztársasági elnökök (Masaryk 1918-1935 és Edvard Beneš 1935-1938) klasszikus jogait és azokat a nemzeti sajátosságokat, amelyek csak erre a parlamenti demokráciára voltak jellemzőek.

Leegyszerűsítve; a csehszlovák kormányzati rendszerben a kormányoknak az államfő bizalmát is élveznie kellett, a parlamentnek csak negatív bizalmatlansági szavazásra volt módja. Az amerikai, a francia és az osztrák hatásra készült alkotmány nézetem szerint közel vitte az államfői intézményen keresztül a kormányformát félprezidenciális rendszerekhez. Kérdésem a jelölthöz: tekinthető-e az 1918-1938 közötti csehszlovák kormányzati rendszer félprezidenciális parlamenti köztársaságnak?

Nem meglepő, hogy az 1938-1945 közötti egyre inkább fasizálódó időkben is ragaszkodtak az államfő intézményéhez. A szerző tárgyilagosan értékeli a világháborús idők alatti emigrációs kormányzati elképzeléseket, a Cseh-Morva Protektorátus és a müncheni diktátum után azonnal önállóvá váló Szlovák Köztársaság államfői megoldásának sajátosságait.

2. Az államfői intézmény következő, közel fél évszázados korszaka (1945-1990) a koalíciós évektől az államszocializmuson keresztül az alkotmányos rendszerváltozásig, majd az egységes állam helyett két önálló, a cseh és a szlovák állam megalakulásáig tart. A II. világháború után az Ideiglenes Nemzetgyűlés - szimbolikusan az államalapításra emlékezve - 1945. október 28-án ült össze és a jogfolytonosságra is figyelve Beneš megerősítette államfői hivatalában. A Csehszlovák Kommunista Párt 1946-os választási győzelmét követően Klement Gottwald alakított kormányt. Az 1920-as alkotmányt felváltotta az államfő által nem hitelesített, úgynevezett népi demokratikus alkotmány 1948-ban. Beneš pedig a „munkáselnökök” követték az államfői székben, elsőként 1948. június 14-én Klement Gottwald.

Az államszocializmus korszakára jellemző, hogy a pártfőtitkárok egyben köztársasági elnökök is (pl. 1957-1968 között Antonín Novotný) és őket az 1918-as „hagyományokra” hamisan hivatkozva, közfelkiáltással, nyíltan választják meg.

A százéves történelem harmadik alkotmánya az 1960-as szocialista alaptörvény, amit az 1992-es rendszerváltozásig 64-szer módosítottak. Szabad levegőt hoz a kommunista rendszerbe az Alexander Dubček névvel fémjelzett 1968-as Prágai Tavasz, amit megállít a Varsói Szerződés közismert augusztusi bevonulása. 1968 államszervezeti modellváltozást is eredményezett, Csehszlovákia föderális állam lett. Az államfő szövetségi szintű intézmény maradt, Ludvík Svoboda tábornokot (1968-1975) 1968. március 30-án választották meg államfővé. 1969-ben a Brezsnyev-kezdenc Gustáv Husák lett Dubček utóda a pártfőtitkári poszton, aki 1975-ben újraegyesítette a pártfőtitkári és az államfői tisztséget az állam élén. Bár a pártfőtitkári posztról a gorbacsovi időkben (1987) lemondatták, az államfői tisztséghez a rendszerváltozásig ragaszkodott (1989. december 9-én mondott le).

Csehszlovákiában is elkezdődött a régióra általában jellemző alkotmányos rendszerváltozás, a békés demokrácia. A történelem pikantériájához tartozik, hogy a kétoldalú politikai megállapodás alapján - Gustáv Husák lemondása után - a még

kommunista többségű szövetségi gyűlés, az ellenzék vezetőjét Václav Havel írók közfelkiáltással választotta meg államfőnek. Havel csak a szabad választásokig, ideiglenesen vállalta el a tisztséget, majd a szabad választásokat követően is csak kétéves ciklusidőre kért bizalmat. A két állam különválásakor 1992-ben lemondott hivataláról mint szövetségi elnök.

3. Az államfői intézmény 100 éves történetének harmadik korszaka a föderáció megszűnésétől (1992. december 31.), másképpen fogalmazva az önálló cseh és szlovák állam megalakulásától napjainkig (2018-ig) tart. A történelem azt bizonyítja, hogy a nemzetiségi alapon létrejött szocialista típusú föderációk (Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia is) az alkotmányos rendszerváltozás utáni években széthullottak.

A dolgozat jól érzékelteti, hogy az egységes, majd 1968-tól föderatív csehszlovák államon belül milyen feszültségek és autonómia törekvések voltak – főként szlovák részről - 1992 előtt is. Döntően ezek és a kedvező nemzetközi helyzet vezettek el az önálló államok létrejöttéig.

A XII. fejezetben az 1993. január 1-én megalakult Cseh Köztársaság államfőjének jogállását dolgozza fel lényegében az ugyanaznap hatályba lépő új alkotmány alapján a szerző. Az alkotmányjog tudományban elfogadott klasszikus kérdések szerint halad, így tárgyalja többek között:

- az államfő intézményének választási rendjét;
- az államfő jogkörét, különös tekintettel a kinevezési jogokra;
- a törvényhozással és a végrehajtó hatalommal való kapcsolatát.

Mindezt az „élő” cseh alkotmányjog alapján teszi, tehát nem csak normatív leírást ad, hanem feldolgozza a cseh alkotmánybíróság releváns döntéseit és a témába vágó cseh szakirodalmat. Figyel a gyakorlatra, a szokásjogra, az államfők szerepfelfogására is. Rendkívül színesen tárja elénk a „kuriózumokat”, az intézmény nemzeti sajátosságait.

1993-at követően fejlődésében és változásaiban olvashatunk a köztársasági elnök választási rendszeréről, alkotmányjogi mozgásteréről a kormányzati rendszerben.

Ami a választási rendszert illeti, a cseh állam 2012-ben – a hagyományoktól eltérve – a parlament általi választás helyett a közvetlen elnökválasztásra tért át. A szerző ezt a lépést mindenekelőtt a korábbi három forduló elnökválasztási modell anomáliáival magyarázza, amely néha azt eredményezte, hogy „2003-ban például Václav Klaus csak a kilencedik forduló után sikerült megválasztani” (160. o.). Kérdésem a jelölthöz: lehetnek e mélyebb okai, indokai ennek a lényeges legitimációs fordulatnak? Számomra úgy tűnik, hogy a parlamentáris köztársaságok többsége Európában egyre inkább a közvetlen választás hívei lesznek.

Egyetérttek a szerzővel a cseh államfő, az összehasonlító alkotmányjog alapján vizsgálódva mindig erősebb volt, mint a hasonló parlamentáris berendezkedésű országok elnöke. Ez a cseh tradíciókon túl legelőbb azzal igazolható, hogy vannak erős ellenjegyzés nélküli jogai: így például a Cseh Nemzeti Bank Tanácsa tagjainak kinevezése, továbbá az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság tisztségviselőinek kinevezése.

Hangsúlyos szerepe van a gyakorlatban a kormányátalakítási folyamatokban is: „életben tarthat időbeli korlát nélkül parlamenti bizalommal nem rendelkező kormányokat” (184. o.).

Cseh kuriózum az is, hogy a köztársasági elnök ugyan nem vétőzza meg a törvényt, ám nem is írja azt alá. Úgy tűnik, hogy az elnöki aláírás nem érvényességi feltétele a törvénynek, ami alkotmányjogászai szemnek rendkívül szokatlan. Az elnöki aláírás hiánya valamiféle szimbolikus elnöki üzenetnek fogható fel.

Az egyszemélyes intézmény erőssége abból is következhet, hogy a rendszerváltozást követően a cseh hagyományokhoz hasonlóan erős politikai személyiségek töltötték be ezt a pozíciót, akiknek szerepfelfogása jelentősen alakította az intézmény mozgásterét a bel és a külpolitika területén egyaránt (Václav Havel, Václav Klaus és Miloš Zeman).

4. A szlovák államfői intézmény politikai harcban született és ennek „lábnyomai” jól láthatóak az 1992. október 1-én elfogadott alkotmány eredeti szövegében. Az alkotmány számos, a parlamentáris rendszertől idegen tételt tartalmazott (például az államfő nem volt köteles elfogadni a miniszterelnök javaslatát saját miniszterei leváltásával kapcsolatban, az államfő elnökölhetett a kormány ülésein, stb.), ezáltal a parlament által választott államfő az alkotmányos rendszer legvitatottabb intézménye lett, állandóan ütközött a miniszterelnökkel (lásd például Vladimír Mečiar és Michal Kovač vitáit a 90-es évek első felében).

A parlamenti pártviszonyok jelentősen megzavarták a köztársasági elnök választási rendjét is. A 150 tagú egykamarás Szlovák Nemzeti Tanácsban eredetileg háromötödös szavazati többség kellett az államfő legitimációjához. Szlovákiában alkotmányválság alakult ki, Kovač államfő mandátuma utód nélkül ért véget és jogköreit a miniszterelnök (Mečiar) gyakorolta. A kormánypártok elszabotálták a közvetlen elnökválasztásra irányuló népszavazást is.

A politikai harcra és válságra az 1998-szeptemberi választás tett pontot, amely a Mečiar kabinet bukásához vezetett. Az ellenzéki szövetség, a Szlovák Demokratikus Koalíció az alkotmányozáshoz is elegendő mandátummal rendelkezve módosította az alkotmányt. Az 1999. évi 9. törvény jelentős változást eredményezett az alkotmányos rendszerben, Szlovákia áttért a közvetlen elnökválasztásra. Az alkotmánymódosítás megteremtett egy szokatlan intézményt is, a köztársasági elnök nép általi visszahívását.

Kérdésem a jelölthöz: nem tekinthető-e a visszahívás egy kicsit szocialista típusú intézménynek?

Az 1999-es alkotmánymódosítás több ponton érintette még az állam fő intézményét (például felelősségét, jogkörét, a parlamenttel és a kormánnyal való kapcsolatát) és sok szempontból korrigálta az 1992-es alkotmány hibáit. Bevezette például az addig hiányzó miniszteri ellenjegyzés intézményét is.

Az első közvetlen elnökválasztáson, 1999-ben tíz induló jelölt közül végül Mečiarral szemben a népszerű kassai polgármester Rudolf Schuster győzött. Ezt követően a szlovák állampolgárok négyszer döntöttek még közvetlenül a köztársasági elnökről (2004-ben és 2009-ben Ivan Gašparovič, 2014-ben Andrej Kiska, 2019-ben pedig Zuzana Čaputova lett az államfő, utóbbi első női elnökként az államtörténetben).

Az alkotmánymódosítások során a cseh alkotmányokhoz hasonlóan Szlovákiában is megjelentek az államfő mozgásterét növelő jogkörök, például:

- a törvényt aláírása nélkül is ki lehet hirdetni,
- kinevezi az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság tisztségviselőit,
- egy vitatott alkotmánybírósági határozat alapján megtagadhatja a parlament által választott legfőbb ügyész kinevezését tartalmi okokból is (ugyanazt érdekes módon nem teheti meg a parlament által jelölt alkotmánybírák esetében).

A XIV. fejezet indító gondolata, hogy a cseh és a szlovák köztársasági elnöki intézményeknek „nagyon erős a szimbolikus töltete”. A szerző munkásságát és heraldikai érdeklődését ismerve nem csoda, hogy kedvenc témájával zárja doktori dolgozatát. A szabályozott államfői szimbolikák között említi egyebek mellett:

- az önálló államfői zászlót,
- a bevonulási dallamot és fanfárokot,
- a korona és az állami pecsét őrzését,
- az államfő székhelyét,
- a beiktatási, elköszönési és búcsúztatási ceremóniát.

Szokásjogi alapon a múlt század első felében általános gyakorlat volt, hogy az éppen regnáló államfő fényképét látni lehetett a középületek irodahelyiségeiben. Ez a szokás ma sem szűnt meg teljesen. A szerző ebben osztrák monarchikus tradíciókat fedez fel. Ezzel egyetértve azért az opponensek eszébe jut Jaroslav Hašek hallhatatlan műve Švejkéről a derék katonáról. A szerző összefoglalójában említi, hogy a vizsgált száz évben a szimbolikákkal egyetemben létezett hivatalos kultuszépítés is.

Halász Iván kiváló portréfestő, humánus alapállásból, harag és részrehajlás nélkül elemzi – főleg a rendszerváltás előtti korszakokban – az intézményt megtestesítő

személyeket. Ezekből az elnöki habitust érintő több mint kis színesekből megérthető, hogy miért voltak mindig aktivisták a cseh és a szlovák elnökök.

Természetes, hogy néhány történelmi személyiség esetében (például Emil Hácha, Jozef Tiso vagy Ludvik Svoboda) az opponens jó indulattal is, de szigorúbb mércét alkalmazna. Az ítélezést egyébként rábízhatjuk a történelemre, amely ítél is.

Összességében a dolgozatot rendkívül alapos, nagy tényanyagot feltáró, kiegyensúlyozott munkának tartom. Rendkívül komoly – nyelvileg is – eredeti forrásmunkára és szakirodalmi bázisra támaszkodik és azokra (a 756 lábjegyzetben) korrekt módon hivatkozik.

Hiteles adatokat tár fel, új tudományos ismeretekkel gazdagítja a csehszlovák, különválásuk időszakában pedig a cseh és szlovák állam és annak „feje” történetét.

A dolgozat formailag és tartalmilag mindenben megfelel a nagydoktori értekezésekkel szemben támasztott feltételeknek.

A fentiek alapján az akadémiai doktori dolgozat nyilvános vitájának kitűzését feltétlenül támogatom.

Göd, 2021. október 27.

Dr. Kukorelli István  
egyetemi tanár, az MTA doktora