

Külföldiek és a politikai tisztségek Csehországban, Morvaországban és Sziléziában

Zdeněk Koudelka

(Masaryk Egyetem Jogtudományi Kara, Alkotmányjogi Tanszék, Brno)

Bevezetés

A Cseh Köztársaságban minden uniós polgár aktív és passzív választójoggal rendelkezik az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon, aki az ország területén állandó lakhellyel rendelkezik.¹ Az uniós polgárok azonban nem lehetnek polgármesterek vagy azok helyettesei, mert ezek a tisztségek csak a cseh állampolgárok számára vannak fenntartva. Más kategóriájú külföldiek nem rendelkeznek választójoggal, mert a kerületi képviselőtestületek, a parlament mindkét kamarájának megválasztása, valamint az államfőválasztás során az aktív és passzív választójog előfeltétele a cseh állampolgárság megléte. Ez azt jelenti, hogy a Cseh Köztársaság szabályai a külföldiek választójogi lehetőségeit az európai minimum-szinten tartják – tehát az ország területén élő uniós polgároknak csak az európai parlamenti és települési szintű önkormányzati választásokon van beleszólási lehetőségük.

Amennyiben valaki több állampolgársággal rendelkezik, úgy kell őt tekinteni, mintha kizárólag cseh állampolgár lenne. Bármilyen olyan tisztséget megpályázhat, amely betöltésének feltétele a cseh állampolgárság. Tehát akár a köztársasági elnöki funkcióra is pályázhat.² Természetesen az, hogy egy kettős vagy többes állampolgársággal rendelkező személy államfővé váljon, nem igazán kívánatos. Néha ez a nem kívánatos állapot egészen groteszk benyomást is kelthet. Például abban az esetben, ha ilyen személynek egy másik állam hadseregébe kellene bevonulni, ahol akár közkatonaként, akár tizedesként, akár tisztként vagy főtisztként is szolgálhatna. Teljes mértékben határesetnek tekinthetjük azt, amikor egy többes állampolgárnak az államai egymással konfliktusba kerülnek. Az alkotmányjogban ezért sokáig meghatározó volt azon elv, hogy mindenki csak egy állam

¹ Lásd az EU működéséről szóló szerződés (Lisszaboni Szerződés) 22. cikkének 1. bekezdését. Ezt a jogot azonban már a Maastrichti Szerződés vezette be, amely újrafogalmazta az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 19. cikkelyét.

² Az 1922. február 15-én elfogadott és most is hatályos lett alkotmány 37. pontja értelmében azonban a kettős vagy többes állampolgárságú személy nem válhat államfővé.

polgára legyen. Ezen elv jelenleg már nem tekinthető általános érvényűnek. Ettől függetlenül most is legitim azon elvárás a különböző közjogi tisztségek betöltőivel szemben (az államfőt is beleértve), hogy ne kössék őket más államokhoz fűződő kötelezettségek. Más a helyzet a monarchiákban, ahol gyakran kialakulhat perszonáluniós kapcsolat, amelyben egy és ugyanazon személy több állam uralkodója is lehet. Ez a helyzet például Nagy-Britannia, Kanada és Ausztrália esetében. A köztársasági államforma esetében ez a helyzet például a francia köztársasági elnökkel, aki nemcsak francia államfő, hanem andorrai virilis herceg is egyben.

Első pillantásra úgy néz ki, hogy Csehországban, Morvaországban és Sziléziában a külföldi állampolgárok politikai mozgástere nagyon korlátozott. Ugyanakkor érdekes, hogy a miniszteri poszt betöltéséhez, vagy a közigazgatási szerveknél dolgozó hivatalnokká válásához nálunk nem feltétel a cseh állampolgári státus. Sem az alkotmány, sem más törvény nem írja elő ugyanis, hogy a kormánytagnak cseh állampolgárnak kell lennie, ami éles ellentétben van az államfői vagy a képviselői státusra vonatkozó követelményekkel, ahol nagyon is szükséges ez a jogállás. Felmerült egy olyan nézet, hogy a minisztereknek azért kellene cseh állampolgársággal rendelkezni, mert egy olyan fogadalmat kell tenniük, amelyben a cseh államnak fogadnak hűséget – tehát emiatt közvetve velük szemben is érvényesül az állampolgárság, mint követelmény.³ Ilyen fogadalmat vagy hűségesküt eszerint nem zavarhatja meg a más államhoz fűződő hűség, amely egyébként is bennefoglaltatik ebben az államhoz kötődő állampolgári státusban. Elvben tehát ezek a nézetek el tudták képzelni azt, hogy a senki iránt el nem kötelezett hontalan személy állampolgárrá váljon, de egy külföldi állampolgár semmiképpen. Egy ilyen véleménynek azonban nálunk semmilyen alapja nincs az alkotmány szövegében vagy gyakorlatban.

Az 1918 előtti állapotok

A kormánytagság feltételeként funkcionáló állampolgársági követelmény hiánya nálunk tartósnak mondható, és nemcsak a most hatályos Alkotmány (azaz az 1993. évi 1. sz. törvény)

³ Az említett fogadalom szövege a következő: „*Hűséget fogadok a Cseh Köztársaságnak. Fogadom, hogy tiszteletben fogom tartani és érvényesítem az Alkotmányt és a törvényeket. Becsületemre fogadom, hogy tisztségemet lelkiismeretesen fogom ellátni és nem élek vissza a pozíciómmal.*” JAN FILIP: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 326.

értelmében, hanem a korábbi alkotmányaink szerint is (azaz az 1918. évi 37. sz. törvény, az 1920. évi 121. sz. törvény, továbbá az 1948. évi 150. sz. törvény, valamint az 1960. évi 100. törvény, illetve az azt kiegészítő, a csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. sz. alkotmányerejű törvény értelmében is). A kérdés csupán az, hogy miről is van itt szó: csupán az alkotmányozó feledékenységéről, amikor az tulajdonképpen a korábbi, nem túlzottan problematikus jogszabályi rendelkezéseket különösebb változtatások nélkül átülteti új jogi normákba, vagy inkább szándékos cselekedetről. Az első említett alaptörvényi jogi norma esetében, azaz az 1918. évi 37. sz. törvényként becikkelyezett első csehszlovák ideiglenes alkotmány megalkotói valószínűleg szándékosan fogalmaztak így, a későbbi alkotmányok pedig (talán nem is tudatosan) csak átvették ezt a megoldást, amelyet aztán a politika néha kihasznál.

Az Osztrák-Magyar Monarchia korábbi alkotmányos szabályai kifejezetten nem követelték meg az állampolgárságot ahhoz, hogy valaki miniszter legyen. Ugyannakor ismerték azt a megoldást, amely értelmében az ausztriai köztisztviség betöltője megszerezte az ottani állampolgárságot.⁴ Így válhatott Friedrich Ferdinand von Beust osztrák külügyminiszterré (1866 és 1871 között), illetve 1867-ben röviden még miniszterelnök is lehetett. Mindez annak ellenére, hogy egészen az osztrák-porosz háborúig politikai értelemben szászoknak számított és amikor hazája, Szászország Ausztria oldalán harcolt, ő előbb szászországi külügyminiszter (1849 és 1866 között), majd miniszterelnök volt (1858 és 1866 között). Albert Eberhard Friedrich Schaffle, aki württembergi állampolgár volt, 1871-ben cislajtániai kereskedelmi és földművelésügyi miniszter lett. A dualista monarchiában ugyan két kormány működött, két miniszterelnökkel az élén, de mellettük létezett még három közös miniszter is – a hadügy-, a külügy- és a (közös ügyekben illetékes) pénzügyminiszter. Teljesen megszokottnak számított tehát, hogy a közös miniszter, aki egyébként vagy osztrák, vagy magyar állampolgár volt, a Monarchia másik felében is gyakorolhatta tisztségét.

Konkrét példák a csehszlovák közjogi történelemből

Milan Rastislav Štefánik

Az első miniszter, aki nem rendelkezett csehszlovák állampolgársággal rögtön az önálló

⁴ Lásd az 1811. évi Osztrák PTK 29. cikkelyét.

Csehszlovákia egyik létrehozója volt. Milan Rastislav Štefánik 1918. október 14-től a csehszlovák emigráns kormány hadügyminisztere volt⁵ és ezt a tisztséget töltötte be az új állam területén megalakult első kormányban is, amelyet Karel Kramář vezetett. Ezt a pozíciót a kinevezésétől egészen a haláláig töltötte be, azaz 1918. november 14-e és 1919. június 4-e között. Ehhez tudni kell, hogy Csehszlovákia mint utódállam a korábbi Monarchiának nemcsak a területét, hanem az azon élő lakosságát is átvette. Tekintettel arra, hogy 1918 előtt az osztrák és magyar állampolgárságot eltérő jogi normák szabályozták, az osztrák és a magyar jog recepciója⁶ során is különböző módon rendezték az állampolgári jogállást a cseh országrészekben, illetve Szlovákia és Kárpátalja területén. Ezt a jogi dualizmust Szlovákia és Kárpátalja vonatkozásában bonyolította azon tény, hogy nem léteztek szilárd közjogi határok ezen területi egységek és az 1918 utáni Magyarország között. Az állampolgárság vonatkozásában fennálló kezdeti dualizmust igyekezett megoldani az 1920. évi 236. sz. alkotmányerejű törvény, amellyel megváltoztak és kiegészültek a csehszlovák állampolgárság, illetve községi illetőség megszerzésének és elvesztésének a szabályai.

1918-ban tulajdonképpen a korábbi osztrák és magyar állampolgársági törvényekből indultak ki, azzal, hogy ezeket csak azokra a személyekre alkalmazták, akik az újonnan alakult Csehszlovákia valamely községében rendelkeztek községi illetőséggel. Tehát ahhoz, hogy valaki csehszlovák állampolgárrá váljon, korábban rendelkeznie kellett volna osztrák vagy magyar állampolgársággal. Štefánik azonban 1911 óta francia állampolgár volt. A magyar állampolgárságot valószínűleg az 1879. évi magyar állampolgársági törvény távolléti klauzulája miatt vesztette el, amelynek értelmében a megszakítás nélküli tízéves külföldi tartózkodás után el lehetett veszíteni ezt a státust, ha csak az érintett személy valamely külképviseleten nem kérvényezte a magyar állampolgárság fenntartását. Štefánik pedig már 1904 óta külföldön élt. Azt sem szabad elfelejteni, hogy Štefánik 1914 és 1918 között a Magyar Királysággal szemben ellenséges francia hadseregben szolgált, amelyben végül tábornoki rangot ért el. A lényeg az, hogy Štefánik 1918-ban már nem volt magyar állampolgár és emiatt a csehszlovák állam megalakulásakor nem válhatott automatikusan ezen állam polgárává.

Lehetséges, hogy éppen Štefánik esete, az állampolgárság transzformálása területén tapasztalható általános jogbizonytalansággal együtt volt az oka annak, hogy az 1918. november 14-én elfogadott első ideiglenes csehszlovák alkotmány egyáltalán nem tartalmazta

⁵ Ezt a kormányt a Csehszlovák Nemzeti Tanács 1918. szeptember 26-i határozata hozta létre. Államfője és kormányfője pedig Tomáš Garrigue Masaryk volt.

⁶ Ennek alapjául az önálló csehszlovák állam létrehozásáról szóló 1918. évi 11. sz. törvény 2. cikkelye szolgált.

az állampolgársági jogállást, mint a kormánytagság feltételét. Sőt, az államfő és a nemzetgyűlési képviselőség vonatkozásában sem írta elő ezt a követelményt és az egész kérdés rendezését későbbre halasztotta. Ezt támasztja alá az is, hogy egy 1920. évi alkotmányerejű törvény megfosztotta csehszlovák állampolgárságától a Habsburg-Lotharingiai-ház tagjait,⁷ pedig közülük jó néhánynak éppen az új csehszlovák állam területén volt lakóhelye.

Walter Bertsch

Walter Bertsch 1942. január 19 és 1945. május 5-e között gazdasági minisztere volt a Cseh- és Morvaország Protektorátus két kormányának is (azaz a Jaroslav Krejčí és a Richard Bienert vezette kormányoknak). A protektorátus idején formálisan érvényben maradt az 1920. évi 121. sz. törvényként ismert csehszlovák Alkotmánylevél, amennyiben nem volt ellentétes az új államjogi körülményekkel. Eközben Bertsch nem is volt protektorátusi állampolgár, hiszen a Német Birodalom állampolgárságával rendelkezett. Annak ellenére, hogy a Protektorátus is a tágabban értelmezett Birodalom része volt, lakosai nem voltak birodalmi állampolgárok. Birodalmi állampolgárságot csak a Csehország és Morvaország Protektorátus területén élő németek kapták meg.⁸ Bertsch egyébként valódi birodalmi német volt, aki nem származott sem a Cseh- és Morvaország Protektorátus területéről, sem az 1938 őszen a müncheni szerződés után a Német Birodalomnak átengedett szudétánémet területekről.

Maga Reinhard Heydrich, mint birodalmi protektor azt jelentette Berlinbe, hogy Bertsch kinevezése államjogi kuriózum.⁹ Mindez annak ellenére, hogy kinevezését éppen ő kényszerítette ki, mert ezzel azt akarta elérni, hogy a protektorátusi kormány tárgyalási nyelve német legyen, hiszen Bertsch nem beszélt csehül. A kormányt ugyan Emil Hácha, mint a Protektorátus államelnöke nevezte ki, de rendelkeznie kellett a birodalmi protektor bizalmával is. 1942-ben formálisan még Konstatin von Neurath volt a birodalmi protektor, de ő éppen szabadságon volt és emiatt egészen az 1942. június 4-én bekövetkezett erőszakos haláláig Reinhard Heydrich helyettesítette őt.¹⁰ Amikor 1945. január 19-én kinevezték a Richard

⁷ Lásd erről a csehszlovák állampolgárság, illetve a községi illetőség megszerzéséről és elvesztéséről szóló 1920. évi 236. sz. alkotmányerejű törvény 17. cikkelyét.

⁸ Lásd a Cseh- és Morvaország Protektorátusáról szóló, a birodalmi vezér és kancellár által kiadott rendelet II. cikkét.

⁹ DUŠAN TOMÁŠEK, ROBERT KVAČEK: *Obžalována je vláda*, Praha 1999, ISSN 80-85821-68-0, 58-59. o.

¹⁰ Heydrich közismerten később merénylet áldozata lett.

Bienert vezette kormányt, akkor éppen Wilhelm Frick volt a birodalmi protektor, de ténylegesen az új kormány összeállítása inkább Karl Hermann Frank nevéhez kötődött, aki a Cseh- és Morvaország Protektorátus ügyeivel foglalkozó birodalmi miniszter volt.

Martin Štěpánek

Martin Štěpánek színész a 2006. szeptember 4-e és 2007. január 9-e közötti időszakot kultuszminiszterként töltötte Mirek Topolánek első kormányában. Amikor az államfő kinevezte, még német állampolgár volt, ugyanakkor haladéktalanul kérvényezte a cseh állampolgárságot, amelyet 2006. december 20-án meg is kapott. Aznap tette le ugyanis az állampolgári fogadalmat. Eredetileg egyébként csehszlovák állampolgár volt, de 1981-ben emigrált Ausztriába, ahonnan 1983-ban Németországba költözött. Itt honosítással megszerezte a német állampolgárságot, de emiatt elvesztette a csehszlovák állampolgárságot. 1994-ben tehát német állampolgárként tért vissza Prágába.

Gustáv Slamečka

Gustáv Slamečka 2009. május 8-a és 2010. július 13-a között közlekedésügyi miniszter volt Jan Fischer kormányában. Kinevezésekor még szlovák állampolgár volt, de nemsokára kérelmezte a cseh állampolgárságot, amelyet 2009. november 5-én meg is kapott. Szlovákul beszélt és nem csehül. Ez vonatkozik a kormányülésekre is. Az előre elkészített okiratokat viszont csehül írt alá. A csehek és a szlovákok kölcsönösen megértik egymás nyelvét. Gustáv Slamečka egyébként a miniszteri kinevezése előtt már dolgozott a cseh közigazgatásban, hiszen 2007 óta a Közlekedési Infrastruktúra Állami Alapjának az elnöke volt és ezt a tisztséget töltötte be akkor is, amikor már nem volt miniszter – azaz 2010-ben és 2011-ben. Az ő példája jól szemlélteti, hogy a miniszteri poszt betöltéséhez nem szükséges sem a cseh állampolgárság, sem pedig a cseh nyelv ismerete, hiszen a Cseh Köztársaságban sem az alkotmány, sem más törvény nem állapítja meg azt, hogy melyik nyelv tekinthető hivatalos vagy államnyelvnek. A cseh nyelv csupán néhány törvény alapján számít tárgyalási

nyelvnek (ilyen például a közigazgatási eljárási törvény, továbbá a polgári perrendtartás stb.)¹¹

A kettős állampolgárok és a politikai tisztségek

A fentiekben már hivatkozott külföldi állampolgárságú minisztereken kívül meg kell említeni azokat a kormánytagokat is, akik kettős vagy többes állampolgársággal rendelkeztek. Közéjük tartozott például Egon Lánský, aki 1998. december 22-e és 1999. december 1-e között Miloš Zeman kormányfő helyettese volt, miközben rendelkezett nemcsak cseh, hanem svéd állampolgársággal is. Az akkori külügyminiszter, Jan Kavan is kettős – brit és cseh – állampolgár volt. A következő kettős állampolgár a cseh kormányban Karel Schwarzenberg krumlovi herceg volt, aki egyrészt a második Topolánek-kormány, másrészt pedig a Petr Nečas vezette kormány külügyminisztereként szolgált. Első megbízatási ideje 2007. január 9-e és 2009. január 1-e között tartott, második ciklusa pedig 2010. július 13-tól 2013. július 10-ig tartott. Minisztersége egész ideje alatt, valamint az államfői választási kampány alatt is Schwarzenberg kettős – cseh és svájci – állampolgár volt.

A csehszlovák fegyveres erők külföldi állampolgárságú vezérkari főnökei

A független Csehszlovákia megalakulása után a frissen alakult állam főleg Franciaországra támaszkodott, ami abban is megnyilvánult, hogy a csehszlovák haderő első két parancsnoka francia állampolgár volt, sőt, mindketten francia tábornokok voltak. Maurice César Joseph Pellé 1919. december 17-e és 1920. december 31-e között töltötte be a csehszlovák vezérkari főnöki tisztséget. Pellé 1919 június és októbere között a csehszlovák hadsereg legfőbb katonai parancsnoka volt, bár maga az alkotmány nem ismert ilyen tisztséget. Pellé az utóbbi funkcióban részt vett a Magyarországi Tanácsköztársaság elleni küzdelemben, amelynek tétje Szlovákia hovatartozása volt. Pellé utódja Eugène Désiré Antoine Mittelhauser tábornok volt, aki 1921. január 1-e és 1925. december 31-e között szolgált ebben a minőségben.¹²

¹¹ Lásd a közigazgatási eljárásról szóló 2004. évi 500. sz. törvény 16. cikkét, valamint a polgári perrendtartásról szóló 1963. évi 99. sz. törvény 18. cikkét.

¹² Erről a problematikáról lásd Miloslav Čaplovič - Pavol Petruš: Francúzská vojenská misia v Československu 1919-1938. (Správa o jej činnosti od februára do októbra 1919.) [Vojenská história. Časopis pre vojenskú](#)

Abban az időben, amikor Pellé vezérkari főnök volt, Mittelhauser a csehszlovák-magyar háború idején a Szlovákiában operáló nyugati hadseregcsoporthoz vezetett. A harcok beszüntetése után a Szlovák tartomány tartományi katonai parancsnoka volt. Mindkettő francia tábornok idővel a Csehszlovákiában szolgáló francia katonai misszió parancsnoki tisztét is betöltötte. A csehszlovák tisztségekbe pedig T. G. Masaryk államfő nevezte ki őket.

Befejezés

Az alkotmány szövege és a közjogi gyakorlat lehetővé teszi, illetve megtűri, hogy Csehország, Morvaország vagy Szilézia területén külföldi állampolgár is kormánytaggá válhasson. Rendszerint kivételes esetekről és többnyire olyan személyekről van szó, akiket közelebbi származási vagy tartózkodási kapcsolat fűz a cseh államhoz. Többségük utólag magától kérelmezi a cseh állampolgárságot. Ez azt is jelenti, hogy a kormánytaggá válás során nem az állampolgárság a fontos, hanem a miniszterelnök javaslatára történő államfői kinevezés.

(Fordította: Halász Iván)