

## PLENÁRIS ELŐADÁSOK<sup>1</sup>

Patyi András

### Demokratikus legitimitáció, választási felhatalmazás és alkotmány a haderő mögött<sup>2</sup>

10.17047/HADTUD.2015.25.1-2.72

A Magyar Honvédség tiszti, főtiszti utánpótlását biztosító Nemzeti Közszolgálati Egyetem civil irányítás alatt működő, ugyanakkor katonákat képző felsőoktatási intézmény.

A konferencia szervezői fontosnak tartották, hogy mielőtt a fő téma boncolgatója megkezdődik, fogalmazódjon meg néhány általános vagy elvi gondolat. Az előadás keretében három atipikus témakörrel kívánok foglalkozni. Ezek a következők:

- Alkotmány a haderő mögött, (a védelmi alkotmány alapkérdései);
- a választásokon elnyert felhatalmazás;
- a demokratikus legitimitáció.

*De mi köze is van a választásoknak egy ország fegyveres erejéhez?* – tette fel a kérdést az előadó. 25 évvel ez előtt, 1989-ben indult meg az a közjogi, politikai és társadalmi rendszerváltás, amely Magyarországot átvezette az egypárti (állampárti) berendezkedésből egy többpárti demokratikus rendszerbe. 25 éve annak, hogy Magyarországnak demokratikus, jogállami alkotmánya lett. Ebben a demokratikus alkotmányban azonban nem jelentek meg a fegyveres erőkre vonatkozó rendelkezések, holott az 1989-es, módosított Alkotmányban nem lehetett olyan fejezetet találni, amely ne kapcsolódott volna valamilyen formában a hadsereghez.

1989-et megelőzően az Alkotmány gyakorlatilag „hallgatott” a hadseregről. Sőt, a fegyveres erőkön túli fegyveres szervezeteket sem említett meg. Ez összefüggött azzal, hogy a szocialista államfelfogásban ugyan használták az Alkotmányt, mint jogintézményt, de az Alkotmánynak az a polgári jogállami szerepe nem mutatkozott meg, amelyre a nyugat-európai polgári demokráciák, vagy az Amerikai Egyesült Államok államszervezeteit felépítették. Tehát nem az Alkotmány volt a jogrendszer legfelsőbb forrása, és nem az volt a politikai rendszer legfőbb, széleskörű politikai-társadalmi konszenzuson nyugvó dokumentuma. Egy-egy politikai bizottsági határozat többet jelentett, mint az Alkotmány – többek között nemzetközi egyezmények megerősítő – normái. '89-ben azzal szembesültek az akkori rendszerváltás

1 Levezető elnök: dr. Boldizsár Gábor ezredes, az NKE HHK dékánja.

2 Jelen közlemény a Magyar Hadtudományi Társaság, a Magyar Tudományos Akadémia Hadtudományi Bizottsága és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) által 2014. november 12-én az NKE HHK objektumának dísztermében *Az aszimmetrikus hadviselés* címmel szervezett szakmai-tudományos konferencián elhangzott nyilvános előadás hanganyagának szerkesztett változata.

előkészítésében közreműködő erők, hogy az Alkotmányból ez hiányzik. Nem volt tehát elég az alkotmányreform során módosítani a haderőre vonatkozó rendelkezéseket, hanem újakat kell alkotni.

Ha valaki az 1988–89-ben lezajlott folyamatok történéseit figyelmesen áttekinti, akkor láthatja, hogy a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain egészen 1989. szeptember 15-éig nem merült fel a hadsereg kérdése. Ebben az időszakban a Magyar Néphadsereg általános hadkötelezettségre épülő tömeghadsereg volt, amely jelentős erőt képviselt mind létszámában, mind csapásmérő erejében, mind pedig abban, hogy állománya fel volt készítve belső zavargások kezelésére. Tehát 25 esztendővel ez előtt nem egyszerűen az volt a feladat, hogy váltsunk modellt a hadsereg feletti civilkontroll megvalósításának módjában, hanem az, hogy megteremtjük azt.

Az 1989. október 23-án hatályba léptetett, a rendszerváltást lehetővé tevő alkotmánymódosítás tele volt a haderőre vonatkozó utalásokkal. A megelőző időszakban, az MSZMP Politikai Bizottságának 1967. március 7-ei határozata – tehát nem az Alkotmány – „tisztázta” a fegyveres erők (párt) irányításának kereteit. A ’89-es változások egyik legfontosabb feladata az volt, hogy a fegyveres erőket kivonta a pártirányítás hatálya alól és demokratikus kontrollnak rendelte alá azokat.

Az Alaptörvény kerek és egységes szabályokat tartalmaz a Magyar Honvédségre vonatkozóan. Egy demokratikus jogállamban, ha az alkotmány valamit nem tételez, akkor az nincs. Tehát, ha a hatályos alkotmány nem tételezi a haderőt, akkor az nincsen! De 22–23 évnek (1989–2012) kellett eltelni ahhoz, hogy ezek a kérdések a helyükre kerüljenek. Ez rendkívül tanulságos.

1989-ben – talán egy kicsit mesészerűen – mintegy az égből „pottyant le” Magyarország alkotmányos berendezkedésének néhány alapelve és azok közül az Alkotmányban sok minden mindjárt a helyére is került. Azok sorában olyan, korábban ismeretlen intézmények, mint például a ’89-ben létrejött és máig működő Alkotmánybíróság. Ehhez képest az alkotmányos keretek között olyan össznemzeti intézmény, mint a fegyveres erő, sokáig „kereste önmagát”. Mondhatjuk, hogy ez teljesen természetes, hiszen ’89-ben Magyarország a Varsói Szerződés tagja volt, itt tartózkodott a szovjet haderő, a tömeghadsereg pártirányítás alatt állt, a haderő felett nem működött demokratikus kontroll.

1990-ben viszont Magyarország kilépett a Varsói Szerződésből (amely rövidesen feloszlatta magát) és egy maga által választott semleges zónában találta magát. Ha egy külföldi ekkor csak a magyar Alkotmány szövegét olvasta volna el, úgy érezhette volna, hogy az ország a saját hadseregét ellenségnek tekinti. Az Alkotmány ugyanis szinte csak azt rögzítette, hogyan kell megakadályozni azt, hogy a hadsereg valamit is csináljon. A haderő életének szinte minden rezdülését kétharmados törvények szabályozták. Ebből a helyzetből kellett átvezetni az országot egy szövetségi rendszerbe, a NATO-ba.

Újabb 10 évnek kellett eltelni ahhoz, hogy bízzon annyira a saját kormányában az országgyűlés, hogy az saját hatáskörében megadhasson a haderővel összefüggő néhány felhasználási, alkalmazási engedélyt. Mindez történt úgy, hogy kb. 9 esztendőn keresztül az Alkotmányban nem szerepelt a *fegyveres* szó. Vagyis a megelőzően többször módosított Alkotmány nem *fegyveres erők*ként nevesítette a honvédséget. (Csak emlékeztetésképpen: egy demokratikus jogállamban, ha valami nincs benne

az Alkotmányban, akkor az közjogilag nem is létezik. Tehát ha az Alkotmány nem nevezi *fegyveres erőnek* a honvédséget, akkor nem az!)

Mit keresnek itt a választások és mit keres itt az alkotmány kérdése? Minden törvény, jogszabály az Alkotmányra vezet vissza önnön érvényességi alapját. A haderő működésére vonatkozó minden jogszabályt az Alkotmányból kell eredeztetni. Az Alkotmány a rendszerváltás óta mindig egyfajta civil kontrollt tételezett a haderő felett. Először túl szélesre szabta azoknak a szervezeteknek a körét, amelyek a hadsereg irányításában részt vettek. A lényeg azonban az, hogy a hadsereg irányításában, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben, külpolitikai kérdések meghatározásában választott képviselők, és nem katonai vezetők vesznek részt. Nem mindegy azonban, hogy ezek a választott vezetők milyen módon nyerik el legitimációjukat.

A demokratikus legitimáció azt jelenti, hogy hogyan teremtünk kapcsolatot a hatalom forrása és a hatalom gyakorlói között. A hatalom forrása a demokratikus országokban a választójoggal rendelkező nép. Közvetlen és meg nem szakított kapcsolati láncolatnak kell lennie a hatalom forrása és a hatalom gyakorlói között. Ezt jelenti a demokratikus legitimáció. Ennek a kapcsolatnak az alapját képezi a demokratikus választás. Ezért nemcsak az ország politikai berendezkedése, hanem a hadsereg működése szempontjából is alapvető fontosságú a demokratikus, tiszta választások lefolytatása.

2014 Magyarországon a választások éve volt. Ez november 9-én, az egyes településeken megismételt önkormányzati választások lebonyolításával ért véget. A hadsereg szempontjából természetesen a 2014. április 6-án tartott országgyűlési választásoknak volt jelentősége. A választások nyomán kétharmados többségbe került kormánypártok megváltoztatták a választókerületi beosztást.

Magyarországon vegyes választási rendszer működik. A parlament munkájában tehát egyéni választókerületben megválasztott és – az egyéni választókerületekben nem hasznosuló töredékszavazatokat hasznosító – listás szavazás alapján képviselői mandátumhoz jutó országgyűlési képviselők vesznek részt.

Korábban 176 egyéni választókerület volt, most 106 van. A változásnak 4 oka volt:

1. 386-ról 192-re csökkent az Országgyűlés létszáma.

2. Magyarországon a 176 egyéni választókerület határát és székhelyét egy, még Németh Miklós, az egykor az MSZMP által delegált miniszterelnök vezetésével kiadott minisztertanácsi rendelet (!) határozta meg, 1990-ben. Ez alapján tartottunk hat választást. (De milyen legitimáció alapján is?)

3. A '90-ben meghatározott választókerületi határokat nem rajzolták újra. Ennek nyomán rendkívüli eltérések keletkeztek: volt olyan választókerület, amelyben 30 000 és olyan, amelyben 130 000 állampolgár választott egy-egy országgyűlési képviselőt. Időközben Budapestről 300 000 állampolgár költözött Pest megyébe, de a főváros és a megye közötti mandátumelosztás nem változott.

4. Az Alkotmánybíróság 2005-ben, vagyis 9 éve megállapította, hogy a meglévő választókerületek egyenlőtlenek, sértik a választójog egyenlőségének elvét és felszólította az Országgyűlést, hogy ezeket törvényben szabályozza és rajzolja újra. A határidő 2007. július 30. volt!

Ez a négy körülmény vezetett oda, hogy a 2010-es választások után az Alkotmánybíróság várt még egy évet. Miután a szükséges pontosítások nem történtek meg, a már hivatkozott minisztertanácsi rendeletet az Alkotmánybíróság 2011-ben megsemmisítette.

A mai választási rendszer alapvető rendeltetése, hogy biztosítsa a demokratikus legitimációs kapcsolatot a választópolgár és az ő akaratát tükröző módon megválasztott hatalomgyakorlók között. A nép által közvetlenül, illetve a listás szavazás révén megválasztott országgyűlés választja meg a miniszterelnököt. Az országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök nevezi ki – a miniszterelnök előterjesztése alapján – a honvédelmi minisztert. Az e három ember által kinevezett további vezetők jogosultak politikai vagy katonai szempontból a magyar haderővel rendelkezni. De ennek a kinevezési láncolatnak folyamatosnak kell lennie, ez nem állhat meg a hatalom-átruházásban. Továbbá a folyamatos ellenőrzés és befolyásolás szerepével kell bírnia. (Ebben a legitimációs műveletben idén először vettek részt a Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok.) Ma tehát olyan országgyűlés legitimálja a katonai és a politikai döntéseket, amelyben nemcsak magyarországi lakosok vettek részt. Ebben részt vettek a Magyarországon államalkotó tényezőként elismert nemzeti kisebbségek is.

Hogy mennyi nemzetiségi képviselő jutott be a parlamentbe, az a kisebbségek mozgósító erején is múlott. Magyarországon pártlisták esetén a parlamentbe jutás küszöbe az összes listás szavazatok 5%-ának elnyerése (ez 252 364 szavazat). Az egy képviselő parlamentbe juttatásához szükséges kedvezményes nemzetiségi kvóta 22 000 volt. Ez pozitív diszkrimináció.

Most először szervezett meg választást Magyarország történetében egy erre a célra létrehozott független szerv. 1990 óta minden választást a Belügyminisztérium (illetve annak jogutódjai) szervezett meg. 2013. március 27. óta a Nemzeti Választási Iroda autonóm közigazgatási szervként működik, amelynek rendeltetése a választások megszervezése, lebonyolítása.

Összegezve: 25 évvel ez előtt teremtődtek meg a haderő demokratikus irányításának és kontrolljának alkotmányos feltételei. Ezzel megteremtődött a *védelmi alkotmány* rendelkezés-együttese. A demokratikus irányítási rendszer lényege, hogy a következő négy esztendőre is demokratikusan megválasztott, megfelelően legitimált politikai irányítók gyakorolják a magyar haderő felett az irányítás és a kontroll jogait.