

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA

**T/11431. számú
törvényjavaslat**

**a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
módosításáról**

**Előadó: Dr. Bárándy Péter
igazságügy-miniszter**

Budapest, 2004. szeptember

2004. évi ... törvény

a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

Az önkéntes haderő kialakítása és a honvédelmi intézményrendszer átalakítása érdekében az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom a következő törvényt alkotja:

1. §

(1) A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdése a következő új n) ponttal egészül ki:

(E jogkörében az Országgyűlés)

„n) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.”

(2) Az Alkotmány 19. § (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(6) A (3) bekezdés j) és n) pontja szerinti döntéshez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

2. §

Az Alkotmány 20. § (5) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(5) A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke,

alelnöke és számvevője, bíró, ügyész, közigazgatási szerv alkalmazottja – a Kormány tagja és a politikai államtitkár kivételével –, továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja. Törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja.”

3. §

(1) Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:
(A Kormány)

„h) irányítja a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését;”

(2) Az Alkotmány 35. § (1) bekezdése a következő új m) ponttal egészül ki:
(A Kormány)

„m) a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be; az így bevezetett intézkedések hatálya az Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig tart, azokról a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja.”

(3) Az Alkotmány 35. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(3) Veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

4. §

(1) Az Alkotmány VIII. fejezetének címe helyébe a következő cím lép:

„A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek”

(2) Az Alkotmány 40/A. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„40/A. § (1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.

(2) A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.

(3) A Határőrség alapvető feladata az államhatár őrzése, rendjének fenntartása.

(4) A Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról szóló, továbbá a Rendőrségről, a Határőrségről, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

5. §

Az Alkotmány 40/B. § (4)–(5) bekezdései helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(4) A Magyar Honvédség, a Határőrség, a Rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártoknak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak.

(5) A Magyar Honvédség nem hivatásos katonai állományú tagjának és a Határőrség nem hivatásos rendvédelmi állományú tagjának pártban való tevékenységére a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátokat állapíthat meg.”

6. §

(1) Az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával határoz, a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár férfiakat – törvényben meghatározottak szerint – hadkötelezettség terheli. Akinek lelkiismereti meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével összeegyeztethetetlen, polgári szolgálatot teljesít.”

(2) Az Alkotmány 70/H. §-a a következő új (3) és (4) bekezdésekkel egészül ki, egyben az eredeti (3) bekezdés számozása (5) bekezdésre változik:

„(3) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő.

(4) A természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhetőek.”

7. §

(1) Ez a törvény a kihirdetését követő második hónap első napján lép hatályba.

(2) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg az Alkotmány

a) 19. § (3) bekezdés j) pontjában a „dönt a fegyveres erők országon belüli” szövegrész helyébe a „dönt a Magyar Honvédség országon belüli” szöveg, „a fegyveres erők békefenntartásban való” szövegrész helyébe „a Magyar Honvédség békefenntartásban való” szöveg, a „valamint a fegyveres erők külföldi,” szövegrész helyébe a „valamint a Magyar Honvédség külföldi,” szöveg;

b) 19/B. § (1) bekezdés a) pontjában „a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, a fegyveres erők békefenntartásban való részvételéről,” szövegrész helyébe „a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről,” szöveg;

c) 19/C. § (1) bekezdésében, a 28/C. § (5) bekezdés h) pontjában, a 29. § (2) bekezdésében, valamint a 40/B. § (3) bekezdésének első mondatában a „fegyveres erők” szövegrész helyébe a „Magyar Honvédség” szöveg;

d) 40/B. § (2) bekezdésében a „fegyveres erőket” szövegrész helyébe a „Magyar Honvédséget” szöveg;

e) 40/C. § (1) bekezdésében az „engedélyezi a magyar,” szövegrész helyébe az „engedélyezi a Magyar Honvédség,” szöveg lép.

(3) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti

a) az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdésének második mondata;

b) az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 6. §-ának az Alkotmány 20. § (5) bekezdését megállapító szövegrésze, 22. § (1) bekezdésének az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének h) pontját megállapító szövegrésze, valamint (2) bekezdése, 26. §-ának az Alkotmány VIII. fejezetének címét, 40/A. §-át, 40/B. § (3) és (4) bekezdését, valamint 34. §-ának az Alkotmány 70/H. § (2) bekezdését megállapító szövegrésze;

c) a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 11. § (2) bekezdése;

d) az Alkotmány módosításáról szóló 1993. évi CVII. törvény 1. §-ának az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdését megállapító szövegrésze, valamint 2. és 3. §-a;

e) a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2000. évi XCI. törvény 5. és 6. §-a.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

1. A hidegháború lezárultával, majd Magyarországnak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez való csatlakozásával alapvetően megváltozott az ország biztonságpolitikai helyzete. Ehhez az új helyzethez nyilvánvalóan alkalmazkodnia kellett a magyar fegyveres erőknek is, hiszen másfajta kihívásokkal kell a jövőben szembenézniük. A haderőreform keretében már hosszú évek óta stratégiai célkitűzés az önkéntesség elvére épülő, professzionális haderő megteremtése, ami viszont szükségessé teszi a honvédelmi kötelezettségek rendszerének felülvizsgálatát.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) a honvédelemre vonatkozó joganyag újraszabályozásának alapvetéseként el kívánja végezni az Alkotmánynak az önkéntes haderőre történő áttéréssel és a haderőreformmal összefüggésben szükségessé váló módosítását.

2. Az általános honvédelmi kötelezettség alapján történő katonai, illetőleg az azt egyes esetekben helyettesítő polgári szolgálati kötelezettséget az Alkotmány 70/H. §-a alapvető köteletségként rögzíti. Ezen alkotmányi rendelkezések ugyan nem határozzák meg a kötelezettségek pontos időbeli terjedelmét és az azokat alkotó részkötelezettségeket, azonban az Alkotmány hatályos 70/H. §-át az Alkotmánybíróság irányadó határozataiban [kiemelkedik ezek közül az 50/2001. (XI. 29.) AB határozat] egyértelműen a sorkatonai szolgálat teljesítésének alkotmányos kereteit meghatározó rendelkezésként értelmezte, ezért az önkéntes haderőre történő áttéréshez szükséges a honvédelmi kötelezettség jelenlegi tartalmának érdemi átalakítása is.

3. A minősített időszakok jelenlegi alkotmányi szabályozása hézagos, mivel nem ad lehetőséget az olyan, a megváltozott biztonságpolitikai környezetben

esetlegesen felmerülő helyzetek kellő gyorsasággal történő kezelésére, amelyek a rendkívüli állapot szintjét el nem érő biztonsági fenyegetéssel járnak. A Javaslat ezért új minősített időszakként kívánja bevezetni a megelőző védelmi helyzetet, amely külső fegyveres támadás közvetlen nem minősíthető veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében lehetőséget ad – az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozása nélkül – a szükséges intézkedések megtételére.

4. A Határőrség feladatait tekintve nem az ország területét a külső fegyveres támadásokkal szemben védelmező Magyar Honvédséghez, hanem a belső rendet fenntartó rendvédelmi szervekhez áll közelebb, ezért a Javaslat megváltoztatja a Határőrség jogállását, amikor fegyveres erőből rendvédelmi szervvé minősíti át.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. §-hoz

A Javaslat az Alkotmány által ismert minősített időszakok körét bővítve kiegészíti az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések felsorolását a megelőző védelmi helyzet minősített többséggel történő kihirdetésével, illetve meghosszabbításával. Az új minősített időszak kihirdetésére vagy korábbi elrendelés esetén annak fenntartására külső fegyveres támadás közvetlen nem minősíthető veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében kerülhet sor. Az Országgyűlés az erről szóló döntés meghozatalakor szabadon határozza meg a minősített időszak időtartamát, egyidejűleg a veszély elhárításához vagy a szövetségi kötelezettség teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételére hatalmazza fel a Kormányt.

A megelőző védelmi helyzet a békeidőszaki rendhez képest magasabb fokú védelmi készséget jelent, azonban a rendkívüli állapottól eltérően nem ad

módot az alapvető jogoknak az Alkotmány 8. § (4) bekezdése szerinti felfüggesztésére, vagyis a megelőző védelmi helyzetben hozott normatív intézkedéseket az Alkotmánybíróság az alapvető jogok korlátozásának alkotmányossági megítélésére kialakított szükségességi/arányossági teszt alapján vizsgálhatja felül.

A 2. §-hoz

A Javaslat az Alkotmány 20. § (5) bekezdésében is elvégzi a Határőrség jogállásának megváltozása miatt szükséges módosítást, valamint a jelenlegi normaszövegben szereplő „államigazgatási szerv dolgozója” szövegrészt „közigazgatási szerv alkalmazottja” szövegre pontosítja.

A 3. §-hoz

A Javaslat az Alkotmány 35. § (1) bekezdésében is elvégzi a Határőrség jogállásának megváltozása miatt szükséges módosítást.

A megelőző védelmi helyzetre okot adó körülmény felmerülését követően a minősített időszak kihirdetésére irányuló kormányzati kezdeményezés és az arról szóló országgyűlési döntés közötti időszakban is biztosítani szükséges annak lehetőségét, hogy a Kormány megindítsa a felkészülést, amely a magasabb védelmi szint tényleges eléréséhez vezet a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésében. Ilyen előzetes intézkedések biztosíthatják, hogy a megelőző védelmi helyzetben a hadkötelezettség azonnali elrendeléséhez szükséges intézményi feltételek megfelelő időben megteremthetők legyenek. A Javaslat ezért felhatalmazást ad a Kormány számára, hogy a megelőző védelmi helyzet feltételeinek fennállása esetén, a minősített időszak kihirdetésének kezdeményezését követően az Országgyűlés döntéséig megtegye azokat – az Alkotmány 35. § új (3) bekezdése szerint

minősített többséggel elfogadott törvényben meghatározott – intézkedéseket, amelyek biztosítják, hogy a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek késedelem nélkül elláthassák az országot fenyegető veszély vagy a szövetségi kötelezettség teljesítése által megkívánt feladataikat. Ezen intézkedések nem érinthetik az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket. Az intézkedésekről a Kormány a köztársasági elnököt és az Országgyűlés illetékes bizottságait folyamatosan tájékoztatja. Garanciális jelentősége van annak, hogy a Javaslattal az Országgyűlés döntésének időpontjától függetlenül legfeljebb hatvan napon belül határozza meg a Kormány ezen intézkedéseinek időbeli hatályát.

A 4–5. §-okhoz

A Javaslattal átszerkeszti, ezzel logikusabb felépítésűvé teszi az Alkotmány 40/A. §-át, miközben elvégzi annak, valamint a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tagjai összeférhetetlenségére vonatkozó rendelkezéseknek a Határőrség jogállásának megváltozása miatt szükséges módosítását.

A 6. §-hoz

A Javaslattal a hadkötelezettség tartalmát és kötelezetteinek körét a jelenlegi alkotmányi szabályozásnál pontosabban határozza meg: az Alkotmány szintjén nevesíti a hadkötelezettséget, a polgári védelmi kötelezettséget, a honvédelmi munkakötelezettséget, valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget.

A hadkötelezettség visszaállítása feltétlenül indokolt hadiállapot idején, valamint ha az országot idegen hatalom fegyveres támadása közvetlenül veszélyezteti; rendkívüli állapot idejére ezért a Javaslattal automatikusan visszaállítja a hadkötelezettséget. Idegen hatalom fegyveres támadásának

‘egyszerű’ veszélye vagy a szövetségi kötelezettségek teljesítése önmagában nem minden esetben teszi indokolttá a hadkötelezettség visszaállítását, ezért a Javaslát megelőző védelmi helyzet idején azt a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához köti.

A Javaslát szerint az előző bekezdésben említett esetekben is csak a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgár férfiakat terheli hadkötelezettség, ami a jelenlegi alkotmányi szabályozásnál szűkebb személyi kört jelent; a honvédelmi törvény ugyanakkor jelenleg is csak a magyar állampolgárságú és a Magyar Köztársaság területén élő férfiak esetében érvényesíti a hadkötelezettséget. A Javaslát a hadkötelezettség alsó korhatárát a jelenleg érvényesülő tizenhét évről tizennyolc évre emeli, miközben felső korhatárt nem határoz meg. Ez nem akadályozza annak, hogy a törvényalkotó egy adott életkor felett eltekintsen a hadkötelezettség érvényesítésétől, ezt azonban nem indokolt az Alkotmány szintjén szabályozni.

Akinek lelkiismereti meggyőződése a katonai szolgálat teljesítésével összeegyeztethetetlen, ilyen kötelezettség fennállása idején továbbra is polgári szolgálatot teljesít.

A polgári védelmi kötelezettség és a honvédelmi munkakötelezettség tartalmát a Javaslát a jelenlegi szabályokhoz képest pontosítja, azonban a kötelezettség alsó korhatárát a férfiak és a nők tekintetében azonosan, tizennyolc évben határozza meg.

A 7. §-hoz

A Javaslát záró rendelkezése a hatálybalépés időpontjának meghatározása mellett deregulálja az Alkotmánynak a Javaslát által érintett rendelkezéseit korábban módosító törvényeket.

Az Alkotmány jelenlegi 40/B. § (3) bekezdésének második mondata a Javaslattal által megállapított 40/A. § (4) bekezdésével ellentétes rendelkezést tartalmaz; hatályon kívül helyezése természetesen nem akadályozza annak, hogy a 40/A. § (4) bekezdése alapján megalkotott, a Magyar Honvédségre vonatkozó részletes szabályokról szóló törvény rendeletalkotási felhatalmazást adjon a Kormány vagy a honvédelmi miniszter számára.