

Nr 7 / 05.03.2012

Ungari põhiseaduslik reform

Alanud aastal hakkas kehtima Ungari uus põhiseadus, mis tekitas palju poleemikat nii Ungaris kui ka mujal maailmas. Allpool käsitletakse lähemalt Ungari parlamenti uue põhiseaduse valguses ja Euroopa Liidu vastuseisu põhiseaduslikule reformile.

Ungari parlament uue põhiseaduse valguses

Ungari ühekojalise parlamendi – Országgyűlés-i – tegevust reguleerib valdavalt uue põhiseaduse (PS) kolmanda osa esimene peatükk, ent kõrgemat esinduskogu puudutavaid sätteid leidub läbi kogu teksti.

Ungari uus põhiseadus, mille Ungari parlament 8. aprillil 2011. aastal vastu võttis, jõustus 1. jaanuril 2012. aastal.

Parlamenti puudutava peatüki maht on võrreldes eelmise PS-ga vähenenud umbes kaks korda. Selle põhjuseks on peamiselt asjaolu, et vanas PS-s sisaldasid samas jaotises ka referendumit ning riigi juhtimiskorraldust sõja- ja hädaolukorra ajal puudutavad sätted. Nimetatud valdkonna normid on paigutatud uue PS lõpuosasse, kusjuures sõja- ja muid kriisiolukordi reguleerivate normide maht on

endiselt ebaharilikult mahukas (art 48-53). Ungari parlament valitakse neljaks aastaks, aga selle liikmete arvu (386) põhiseadus ei sätesta. Nii passiivne kui ka aktiivne hääleõigus on täisealistel Ungari kodanikel.

Parlamenti puudutavatest muudatustest tuleks kõigepealt nimetada PS muutmise pädevuse täielikku üleminekut parlamendile. 1989. aasta PS § 28C lg 5 (c) keelas rahvahääletusele panna vaid neid PS sätteid, mis puudutasid rahvahääletust ja rahvaalgatust. Küll sisaldab aga uus PS (art 5) loetelu isikutest ja organitest, kellel on õigus algatada PS muutmist: president, valitsus, parlamendikomisjon ja parlamendi liige. Loetelu kehtib ka tavaseaduste algatamise osas.

Ungari 1989. aasta PS-s torkab silma rohke kvalifitseeritud häälteenamuse nõue – 2/3 istungil kohalviibivatest saadikutest – umbes 40 erineva seaduse puhul. Uue PS puhul ei ole kvalifitseeritud häälteenamuse nõuet sugugi lõdvendatud, samuti tuleb mitmete otsustuste puhul rakendamisele veel 2/3 koosseisu poolthäälte nõue (parlamendi istungi kinniseks kuulutamine, presidendi kestva töövõimetuse tuvastamine, presidendi *impeachment*-i algatamine, konstitutsioonikohtu liikmete valimine jmt). Endiselt nõuab 2/3 koosseisu häälteenamust Ungari kompetentsi jagamine Euroopa Liiduga (art E lg 4). Võrreldes varasema tekstiga on suurenenud 2/3 kohalviibijate nõude kohaldamine mitte konkreetse seaduse vastuvõtmiseks, vaid mingi konkreetse piirangu või reegli kehtestamiseks sõltumata sellest, millise seadusega see on sätestatud. Uue PS kohaselt nõuavad nüüd kahekolmandikulist kohalviibijate häälteenamust ka presidendi staatuse ja palga seadus, riigivaraseadus ja autonoomsete järelevalveorganite tegevust puudutav seadus. Uus PS lubab kehtestada kvalifitseeritud häälteenamust ka kodukorrasseaduses. Kahekolmandikulise häälteenamuse nõuet on heidetud praegusele

võimukoalitsioonile (kellel on üle 2/3 parlamendi kohtadest) ette kui vahendit, millega kehtestada endale sobivad olulised regulatsioonid ja takistada võimalikul järgmisel koalitsioonil (kui sel on lihtenamus) nende muutmist.

Artikli 23 kohaselt on parlamendil õigus asutada seadusega autonoomseid järelevalveorganeid või -asutusi (*autonomous regulatory body*), mis täidavad täitevvõimu ülesandeid. Selliste asutuste/organite juhid määrab kas peaminister või president peaministri soovitusel ja igal aastal esitavad need organid oma tegevusest parlamendile ülevaate. Nende asutuste juhid võivad anda ka määrusi, mis peavad olema kooskõlas seaduste ja täidesaatva võimu määrustega.

Artikli 44 kohaselt saab parlament endale nõuandva organina eelarvenõukogu, mis koosneb keskpanga juhust, riigikontrolörist ja Ungari presidendi poolt määratud esimehest. Eelarvenõukogu ülesandeks on jälgida riigieelarve projekti vastavust PS-s sätestatud riigivõla suuruse kriteeriumidele ja parlament ei tohi nõukogu eelneva nõusolekuta eelarvet vastu võtta.

Varasem PS (§ 20 lg 5) kehtestas parlamendiliikme tööga ühitamatute ametite loetelu, lubades seda seadustega täiendada. Kehtivas PS-s on see loetelu jäetud täielikult kehtestamiseks alamate seadustega. Uue alusena on parlamendiliikme volituste lõppemiseks sätestatud isiku võimetus osaleda parlamendi töös ühe aasta jooksul – selle asjaolu tuvastab parlament ise 2/3 kohalviibijate hääletamusega.

Muutunud on parlamendi laialisaatmise õiguse alused presidendi poolt. Varasema PS kohaselt oli neid kaks: a) kui parlament on 12 kuu jooksul (mis peab jääma ühe parlamendikoosseisu sisse) avaldanud valitsusele vähemalt neli korda umbusaldust ja b) kui presidendi nimetatud peaministri kandidaat pole saanud parlamendi kinnitust 40 päeva jooksul pärast eismese kandidaadi nimetamist. Uues PS-s esimest alust enam ei ole, ent lisatud on parlamendi võimetus võtta eelarvet vastu 31. märtsiks. Endiselt peab president enne laialisaatmise otsust konsulteerima peaministri, parlamendi esimehe ja parlamendifraktsioonide esimeestega.

Põhiseaduse art 6 lg 2 sätestab parlamendi õiguse saata eelnõu algataja, valitsuse või parlamendi esimehe ettepanekul vastuvõetud seaduse Konstitutsioonikohtusse, et kohus kontrolliks selle vastavust põhiseadusega. Ettepanek tuleb teha enne lõpphääletust, aga seaduse saatmise kohtule otsustab parlament pärast eelnõu lõpphääletust, juhul kui eelnõu seadusena vastu võeti. Kui ettepanek saata tekst kohtusse leiab heakskiitu, ei saadeta taoliselt vastu võetud eelnõu enne presidendile väljakuulutamiseks, kui Konstitutsioonikohus on leidnud selle põhiseadusega kooskõlas oleva.

Parlament ja tema otsused omavad vähem kaalu PS art 48-53 sätestatud erinevate erakorraliste olukordade ajal, mil Rahvuslik Kaitsenõukogu (rahvusliku kriisi ajal), president (hädaolukorra ajal) ja valitsus (preventiivse kaitse, ootamatute rünnakute ja erakorralise ohu ajal) võivad vastu võtta määrusi või teha otsuseid, mis on seadustega vastuolus. Varasemas PS-s oli selline õigus sõnaselgelt ainult Rahvuslikul Kaitsenõukogul (president, parlamendi esimees, parlamendifraktsioonide esimehed, valitsuse liikmed ja nõuandva häälega kaitseväge juhataja).

Kaudselt parlamenti puudutava sättena tuleks nimetada võimude lahususe põhimõtet (art C lg 1), mis varasemas PS-s puudus, kuid nii vanas kui ka kehtivas PS-s sisaldub keeld poliitilistele parteidele viia rahva tahet ellu vahetult (vastavalt § 3 lg 3 ja art VIII lg3).

Euroopa Liidu vastuseis Ungari põhiseaduslikule reformile

Ungari uus põhiseadus, eriti aga sellega kaasnevad uued konstitutsioonilised seadused, on leidnud teravat vastuseisu ja protesti mitte ainult ungarlaste endi seas, vaid ka Euroopa Liidu tasemel. Euroopa Komisjon võttis 2012. aasta

jaanuaris vastu otsuse algatada kiirendatud rikkumismenetlus Ungari suhtes seoses tema keskpanga ja andmekaitseasutuse sõltumatuse ning kohtusüsteemi mõjutavate meetmetega.

Keskpanga osas peab komisjon Ungari uut regulatsiooni vastuolus olevaks ELi toimimise lepingu artikliga 130 ja artikli 127 lõikega 4. Esimeses sätestatakse, et „ei taotle ega saa Euroopa Keskpang ega ükski riigi keskpang ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt”. Teise viidatud sätte kohaselt „Euroopa Keskpangaga tuleb konsulteerida [...] iga Euroopa Keskpanga pädevusse kuuluva liidu õigusakti eelnõu puhul”.

Ungari Keskpanga seaduse kohaselt saab minister vahetult osaleda rahanõukogu koosolekutel, mis annab Euroopa Komisjoni arvates valitsusele võimaluse panka seestpoolt mõjutada. Seadus nõuab, et koosolekute päevakord saadetakse eelnevalt valitsusele, mis takistab keskpanga võimalust pidada konfidentsiaalseid arutelusid. Panga juhi tasustamiskorra muudatusi hakatakse kohaldama ametisoleva juhi suhtes, kuigi neid tuleks hakata kohaldama alles uuest ametiajast, et vältida palkade kasutamist panga survestamiseks. Lisaks peavad panga juht ja rahanõukogu liikmed andma vande ustavuse kohta riigile ja tema huvidele, mille tekst on komisjoni arvates küsitav, pidades silmas et Ungari Keskpanga juht on ühtlasi ka Euroopa Keskpanga nõukogu liige.

Peale selle võimaldab uus kord ühendada keskpanga finantsjärelevalve asutusega, kus panga juht oleks ühendasutuse juhi alluv (või „osakonnajuhataja“, nagu on irooniliselt viidatud).

Kohtusüsteemi sõltumatuse küsimuses häirib komisjoni kohtunike ja prokuröride uus pensioniiga, mis on äsja vastuvõetud PS kohaselt üldine pensioniiga (hetkel 62 eluaastat) ja oluliselt madalam kui varasem piir (70). Selle tulemusena lähevad või on juba läinud enneaegsele pensionile 274 kohtunikku.

Komisjonil on mitmeid küsimusi ka uue Ülemkohtu (Küría) kohta. Uue seaduse alusel koondub uue riikliku kohtuteenistuse presidendi kätte pädevus seoses kohtute operatiivjuhtimise, personali- ja eelarveküsimuste ning kohtuasjade jaotamisega. Kaob ära ühine otsuste tegemine kohtute operatiivjuhtimise puhul. Endise Ülemkohtu presidendi volitused lõppesid enneaegselt 2011. aasta lõpul, kuigi ta oli valitud 2009. aasta juunis kuueks aastaks. Samal ajal teiste Ülemkohtu endiste kohtunike volitused kohtunikena jätkuvad uues kohtus, mis on asendanud Ülemkohtu.

Andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatus on kolmas teema, mille osas komisjon Ungarile etteheiteid teeb. Etteheide põhineb Ungari hiljutisel otsusel luua uus riiklik andmekaitse agentuur, millega asendatakse senine andmekaitsevoliniku büroo. Selle tulemusena lõpetatakse 2008. aastal ametisse määratud andmekaitsevoliniku kuueaastane ametiaeg ennetähtaegselt. Ette ei nähta aga ajutisi meetmeid kuni praeguse voliniku ametiaja lõppemiseni (s.o 2014). Uute eeskirjadega luuakse ka võimalus, et peaminister ja president võivad uue järelevalveametniku omavalitseliselt ametist vabastada. Komisjon viitab ELi toimimise lepingu artiklile 16, põhiõiguste harta artikli 8 lõikele 3 ja ühele Euroopa Kohtu 2010. aasta otsusele, kus on sedastatud, et andmekaitse järelevalveasutused peavad olema kaitstud mis tahes välise mõju eest, sealhulgas riigi otsese või kaudse mõju eest.

16. veebruaril 2012 võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, kus kritiseeris samuti mitmeid põhiseadusliku reformiga seonduvaid seadusi. Muuhulgas avaldatakse lootust, et „taastatakse täielikult konstitutsioonikohtu õigus vaadata läbi kõik õigusaktid, sealhulgas õigus vaadata läbi eelarvealased ja maksundust käsitlevad õigusaktid“, rakendatakse demokraatlikku meediaseadust, kritiseeritakse tagasiulatuva jõuga seaduste vastuvõtmist ja 2/3 hääلteenamuse nõuet parlamendis, mis võimaldab praegusel koalitsioonil tagada endale meeldiva regulatsiooni määramatuks ajaks.

Kasutatud allikad

- Ungari vana põhiseadus <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution>
- Ungari uus põhiseadus
<http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>
- Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2012. aasta resolutsioon hiljutise poliitilise arengu kohta Ungaris
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//ET>
- Halmai, Gábor. Towards an illiberal democracy : Hungary's new constitution
<http://www.eurozine.com/articles/2012-01-25-halmai-en.html>

Silver Sära
nõunik
tel 6360