

16.05.2013

**Osalusdemokraatia Euroopa riikides**

Lühiuuring

Viimastel aastatel on erinevad otsedemokraatia institutsioonilised vahendid ja väljundid olnud mitmes Euroopa riigis poliitilise debati keskmes. Palju on ilmunud ülevaateid ja arvamusartikleid ning võrdlevaid uuringuid. Siinne ülevaade püüab anda esialgset võrdlust referendumitest ja petitsioonisüsteemidest valitud Euroopa riikides. Pikema aja jooksul oleks võimalik siin minna detailsemaks, eriti küsimustes, mis puudutavad petitsioonidele esitatavaid lävendeid (kui palju allkirju on vaja koguda) ning petitsioonide väljundeid ja menetlemisviise parlamentides ja nende organites. Seega võib käesolevat lühiuuringut võtta teatud ülevaatena või sissejuhatusena, mis annab esialgse pildi valitud (mis puudutab referendumeid e rahvahääletusi) Euroopa riikide võimalustest.

**1. Referendumid**

Käesoleval juhul on keskendutud üheksale riigile, ELi riikidest on lisaks siin käsitletud riikidele riigitasandil rahvahääletuse institutsioon seadustatud Bulgaarias, Taanis, Ungaris, Saksamaal (väga piiratud küsimustes), Prantsusmaal, Kreekas, Iirimaal, Itaalias, Luksemburgis, Hollandis, Rumeenias (piiratud), Slovakkias, Sloveenias.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Siduv/Mittesiduv** | **Algatamine** | **Hääletustulemus** |
| **Austria** | **√** **Mittesiduv**  Muu riigielu küsimustes on referendum mittesiduv | Põhiseaduse art 43 kohaselt võib iga seaduseelnõu vastuvõtmise panna referendumile, kui see on läbinud menetluse parlamendis, kuid ei ole veel allkirjastatud presidendi poolt. | Vajab hääletamisest osavõtnute absoluutset häälteenamust |
| **√** **Siduv**  Põhiseaduse oluliste muudatuste osas on referendum siduv |
| **Hispaania** | **√** **Mittesiduv**  Referendumid muudes riigielu küsimustes mittesiduvad | Põhiseaduse art. 92 kohaselt kuulutab referendumi välja kuningas, kui valitsus on teinud talle vastava ettepaneku ning Kongressis on ettepanek saavutanud absoluutse häälteenamuse | Poolthäälte enamus |
| **√** **Siduv**  Põhiseaduse olulisel muutmisel on referendum siduv |
| **Leedu** | **√** **Mittesiduv**  Võimalus panna referendumile küsimustes, mis ei nõua põhiseaduse kohaselt kohustuslikku referendumit. | Referendumile algatamise õigus on vähemalt neljandikul Seimi liikmetest või rahvaalgatuse korras. Esimesel juhul on vajalik vastu võtta Seimi sellekohane otsus, rahvaalgatuse korral on vaja koguda 300 000 Leedu hääleõigusliku elaniku allkiri. | Deliberatiivne referendum on toimunud, kui sel on osalenud vähemalt pool Leedu valimisõiguslikest elanikust. Otsuse vastuvõtmiseks vajalik poolthäälteenamus. |
| **√** **Siduv**  Kohustuslik ja siduv on referendum põhiseaduse artikli 1 ja peatükkide 1 ja 14 muutmisel või Leedu liitumisel rahvusvahelise organisatsiooniga, mille delegeeritakse osa suveräänsusest | Referendum loetakse toimunuks, kui osalenud on vähemalt pool hääleõiguslikest elanikkonnast. Vajaliku toetuse määr sõltub sellest, milline põhiseaduse muudatus referendumile pandi. |
| **Läti** | **√** **Siduv** | Vähemalt üks kümnendik Läti hääleõiguslikust valijast võib esitada välja töötatud eelnõu põhiseaduse muutmiseks või seaduseelnõu presidendile, kes esitab selle Seimile. Kui Seim ei võta esitatud ettepanekuid muudatusteta vastu, pannakse eelnõu referendumile | Põhisedause muutmise ettepanek võetakse vastu hääletanute absoluutse enamusega. Referendumile esitatud seaduseelnõu, otsus ühineda Euroopa Liiduga või olulisel määral ELi liikmestaatust muutev otsus loetakse vastu võetuks, kui hääletusest võttis osa vähemalt pool eelnevast Seimi valimistest osavõtnud hääleõiguslikest elanikest ning enamus hääletas otsuse vastuvõtmise poolt. |
| **Poola** | **√** **Siduv**  Võimalik referendumile panna olulisi riigielu küsimusi kui põhiseaduse muudatusi | Õigus algatada referendum teatud riigielu küsimustes on Sejmil, presidendil kui rahval. Sejmis on vajalik alamkoja saadikute absoluutne häälteenamus ning hääletanud peab olema vähemalt pool alamkoja liikmetest. President võib küsimuse panna referendumile, kui selle poolt on hääletanud absoluutne häälteenamus Senati liikmetest ning pool Senati liikmetest peab olema hääletanud.  Sejm võib vastu võtta otsuse küsimuse referendumile panekuks ka juhul, kui see on kogunud vähemalt 500 000 Poola hääleõigusliku elaniku allkirja | Referendum loetakse toimunuks kui vähemalt pool hääleõiguslikust Poola elanikust on referendumist osa võtnud |
| **Rootsi** | **√** **Mittesiduv** | Parlamendi initsiatiivil | Lihthäälteenamus, kvoorumi nõuet ei ole |
| **√** **Siduv**  Ainult konstitutsioonilistes küsimustes. Referendum toimub valimistega samaaegselt. Referendumi tulemus on siduv vaid juhul, kui ettepanek referendumil tagasi lükatakse. | Parlamendi algatusel (algatuseks vajalik 10 % liikmete toetus, otsuse vastuvõtmiseks 1/3 parlamendiliikmete toetus), kus Riksdagi erinevad koosseisud peavad sama otsuse vastu võtma kahel korral ning otsuse vastuvõtmise vahel on toimunud valimised. |
| **Soome** | **√** **Mittesiduv** | Soome Põhiseaduse art. 53 sätestab, et konsultatiivse referendumi aluseks on vastuvõetud seadus, mis sisaldab referendumi küsimust ja selle läbiviimise kuupäeva. 2012. a sisse viidud põhiseaduse muudatuse kohaselt on vähemalt 50 000 Soome hääleõiguslikul elanikul õigus pöörduda parlamendi poole initsiatiiviga vastava seaduse algatamiseks |  |
| **Ühendkuningriik** | **√** **Mittesiduv** | Igaks referendumiks on vajalik eraldi seaduse vastuvõtmine. Teoorias on referendumid olnud mittesiduvad, kuid praktikas on kõik valitsused tulemust aktsepteerinud ja arvestanud | Sätestatakse iga kord eraldi vastavas seaduses. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Šveits** | **√** **Siduv** | **Kohustuslik** on referendum läbi viia konstitutsioonilistes küsimustes või ühinemisel rahvusvaheliste riikidevaheliste organisatsioonidega | Võib algatada parlament või Šveitsi kodanikud, kui koguvad initsiatiivi toetuseks 100 000 allkirja 18 kuu jooksul. Vastav seadusettepanek ei tohi oll vastuolus rahvusvahelise õiguse või lepetega. Viimasel juhul kujundab valitsus vastuettepaneku ning rahvahääletusel pannakse hääletajate ette kaks valikut. | Vajalik enamus hääletajatest ja kantonitest (nn topeltenamuse printsiip) |
| **Nn Fakultatiivne** referendum | Algatamiseks vajalik kas parlamendi initsiatiiv või 50 000 hääleõigusliku elaniku allkirja 100 päevaga | Lihthäälteenamus |

**2. Petitsioonid**

Sõna ’petitsioon’ pärineb ladina keelest ja tähendab ’palvet’ või ’palumist’ ning tähistas juba antiikajal kasutuses olnud avalikku elu reguleerivat praktikat. Saksamaa Põhiseaduseartikkel 17 sätestab:„igaühel on õigus üksikult või kollektiivselt pöörduda kirjalike palvete ja kaebustega pädevate ametite ja rahvaesinduse poole“. Parlamendipetitsioon tähendab eelkõige institutsionaliseeritud võimalust pöörduda palvega parlamendi poole mingi (poliitilise) muudatuse algatamiseks, kus petitsioone menetleb spetsiaalne parlamendikomisjon või muu üksus. Saksa põhiseadus näiteks näeb ette, et *Bundestag* onkohustatud looma petitsioonikomisjoni, mis käsitleb artikkel 17 alusel esitatud kaebusi ja palveid[[1]](#footnote-1).

Saksamaa Bundestagi hiljutise ja väga põhjaliku uuringu[[2]](#footnote-2) kohaselt 29 Euroopa riigis on mingil kujul olemas parlamendipetitsiooni süsteem: 20 riigis on rahval võimalus otse pöörduda palvega parlamendi poole (uuringus loetletakse 19 riiki, kuid lisandunud on Iirimaa). Spetsiaalne petitsioonikomisjon on olemas nt Saksamaa, Itaalia, Šveitsi, Tšehhi, Prantsusmaa, Hispaania, Hollandi, Belgia, Poola jt parlamentides. Euroopa Parlamendi andmetel ei ole ELi riikidest parlamentaarset petitsioonisüsteemi ei ole sisse viidud Küprose, Maltal, Rootsis. Bulgaaria kohta andmeid uuringus puudusid[[3]](#footnote-3).

Elektrooniliste petitsioonide puhul räägitakse elektroonilisel teel esitatavatest petitsioonidest, kuid sageli tähendab see ka, et petitsioonid on internetikeskkonnas avaldatud ja kõigile nähtavad. Need kaks ei pruugi aga alati käsikäes käia. Internetis avaldatud petitsioonide puhul on samuti kasutusel kaks varianti: üks on aktiivne ja teine passiivne. Esimese puhul on võimalik petitsiooni oma allkirjaga toetada, seda kas *online* kommenteerida või reklaamida. Teisel juhul on võimalik sellega vaid tutvuda.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Petitsioonisüsteem** | **alus** | **e-petitsioon** |
| **Austria** | Ps art. 75 |  |
| **Belgia** | PS art. 28 |  |
| **Hispaania** | PS art 4 |  |
| **Holland** | PS art. 5 |  |
| **Iirimaa** |  |  |
| **Itaalia** | alamkoja kodukord |  |
| **Kreeka** | PS art 125 |  |
| **Leedu** | Petitsiooniseadus | e-petitsiooni esitamise võimalus (digiallkirjaga) |
| **Luksemburg** |  |  |
| **Läti** |  |  |
| **Poola** | art. 63 |  |
| **Portugal** | petitsiooniseadus | e-petitsiooni esitamise võimalus läbi personaalse konto |
| **Prantsusmaa** | PS art. 147-151 |  |
| **Rumeenia** |  | e-petitsiooni esitamise võimalus (*Oracle* tarkvaral baseeruv) |
| **Saksamaa** | PS art 17 | e-petitsiooni esitamise võimalus läbi personaalse konto |
| **Slovakkia** | PS, petitsiooniseadus |  |
| **Sloveenia** | PS art 45 |  |
| **Soome** | PS art 53, hetkel süsteemi aluseks Kodanikualgatuse seadus 2012. a märtsist | e-petitsioonisüsteem, justiitsministeeriumi loodud keskkond koostöös elanikuregistri keskusega |
| **Tšehhi** | Põhivabaduste harta art 15 , petitsiooniseadus |  |
| **Ungari** | PS art. 64 |  |
| **Ühendkuningriik** | Mittetraditsiooniline- petitsiooni esitatakse kas läbi parlamendiliikmete või otse peaministri kantselei kaudu. petitsiooni eesmärk on teema tõstatamine või sellele tähelepanu juhtimine. | elektroonilise esitamise võimalus, allkirjade kogumine elektrooniliselt |

Koostanud:

Riho Kangur,

ÕAO nõunik

1. Der Petitionsausschuss wird zur letzten Hoffnung für Anliegen aller Art (2011) Das Parlament 3.01.2011 [↑](#footnote-ref-1)
2. Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa (2011) <http://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-ab146.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Euroopa Parlament (2010) The European Citizens' Initiative online? <http://www.europarl.europa.eu/studies> [↑](#footnote-ref-3)