P. Bußjäger. Otsedemokraatia ja rahva osaluse vormid
Austria föderaalriigis. – Riigiõiguse aastaraamat 5/2024, lk 95–107.

Otsedemokraatia ja rahva osaluse vormid Austria föderaalriigis*

PETER BUßJÄGER

Tõlkinud Carmen Kriitberg
Toimetanud Marju Luts-Sootak

Kokkuvõte. Artikkel käsitleb esmalt otsedemokraatia vorme Austrias: (siduvaid) rahvahääletusi ning rahvaküsitlusi ja -algatusi. Otsedemokraatia vormide praktiline tähtsus liidu ja liidumaa tasandil ei suuda aga selle mitmekesisusega kuigi hästi sammu pidada. Mahajäämuse põhjused peituvad otsedemokraatia traditsiooni puudumises ja rahva väheses teadlikkuses, millele lisandub konstitutsioonikohtu piirav praktika. Lisaks analüüsitakse artiklis teisi rahva kaasamise võimalusi, mida kasutatakse sageli ja mis võimaldavad Austrias elavatel inimestel poliitilises protsessis osaleda.

Märksõnad: rahva osalusvormid, otsedemokraatia, föderalism, rahvaküsitlus, rahvaalgatus, rahvahääletus

* Artikkel põhineb ettekandel, mille autor pidas 02.06.2023 Tallinnas rahvusvahelisel riigiõiguse konverentsil „Rahva roll riigivõimu teostamisel ja põhiseaduslikkuse kohtulik kontroll“ ning järgib osaliselt, aga uuendatud ja muudetud kujul autori varasemat kirjutist: P. Bußjäger. Direct Democracy and Citizen Participation in the Austrian Federal State. – Citizen Participation in Multi-Level Democracies. C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K.-P. Sommermann (toim.). Leiden, Boston 2015, lk 216–230. DOI: https://doi.org/10.1163/9789004287945_014.

SISUKORD

I. Sissejuhatavad märkused Austria föderaalkonstitutsiooni kohta 96
II. Otsedemokraatia vormid Austrias 98
A. Üldised märkused otsedemokraatia vormide kohta 98
B. Liidu tasand 99
C. Liidumaad 101
D. Otsedemokraatia vormid omavalitsustes 104
III. Täiendavad võimalused rahva kaasamiseks 104
A. Üldised märkused 104
B. Petitsiooniõigus 105
C. Kodanikekogud 105
D. Seaduseelnõude läbivaatamine rahva poolt 107
IV. Kokkuvõte 107

I. Sissejuhatavad märkused Austria föderaalkonstitutsiooni kohta

Austria föderaalkonstitutsiooni (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG) peetakse üheks maailma vanimaks vabariiklikuks põhiseaduseks.[1] B-VG artikli 1 järgi on Austria demokraatlik vabariik. Ühtlasi sätestab sama artikkel, et „selle seadused pärinevad rahvalt". Konstitutsioonikohtu tõlgenduse[2] kohaselt on sellel sättel Austria õiguskorras otsedemokraatia rollile tohutu mõju: B-VG artiklist 1 tulenevat demokraatia põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see sätestab parlamentaarse esindusdemokraatia, milles võib õiguslikult siduvaid otsedemokraatia vorme (rahvahääletused, vt allpool) kasutada ainult parlamendi nõusolekul.[3]

Peale selle on Austria föderaalriik (B-VG art 2), mis koosneb üheksast liidumaast: Burgenland, Kärnten, Alam-Austria, Ülem-Austria, Salzburg, Steiermark, Tirool, Vorarlberg ja Viin.

---

1 A. Gamper, G. Delledonne, P. Bußjäger. Editorial: A Centenary of Constitutional Review: The Austrian Legacy to Constitutional Courts in Europe. – Zeitschrift für Öffentliches Recht 76/2021, lk 309.

2 Vt Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg) [Austria konstitutsioonikohtu otsuste kogumik] 16.241/2001 ja VfSlg 20.406/2020.

3 Vt A. Gamper. Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, Schranken. – Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. P. Bußjäger, A. Gamper (toim.). Wien 2015, lk 24–25.

Mõlemad, nii demokraatia kui ka föderalismi põhimõte, on põhiseaduse aluspõhimõtted (ülejäänud põhimõtted on õigusriik, vabariik, liberaalsus ja võimude lahusus). Konstitutsioonikohtu tõlgenduse kohaselt kehtib demokraatia põhimõte nii liidumaade kui ka omavalitsuste tasandil.

Kui mõni neist põhimõtetest jäetakse kõrvale või seda oluliselt muudetakse, peaks toimuma täielik põhiseaduse revisjon, mille jaoks peavad olema täidetud üldised põhiseaduse muutmise tingimused (kahekolmandikuline häälteenamus Rahvuskogus ehk Austria parlamendi alamkojas ning liidumaa pädevuste piiramise korral samuti kahekolmandikuline häälteenamus Liidunõukogus ehk parlamendi ülemkojas).[4]

Vastavalt B-VG artiklile 99 ei tohi liidumaade põhiseadused „mõjutada" liidu põhiseaduses reguleeritut. See säte tagab homogeensuse liidu ja liidumaade põhiseaduslike kordade vahel. Selle sätte mõtte üle on palju vaieldud. Konstitutsioonikohus on alates 1960. aastate lõpust olnud seisukohal, et antud kontekstis tähendab mõjutamise keeld, et liidumaade põhiseadused ei tohi minna vastuollu liidu põhiseadusega.[5] Seega on liidumaade põhiseaduslik autonoomia ühest küljest piiratud liidu põhiseaduse aluspõhimõtetega ning teisest küljest selle sõnaselgete sätetega. Siit järeldub, et liidumaade põhiseadused võivad reguleerida kõike seni, kuni see ei ole vastuolus föderaalse põhiseadusliku korraga, ja et need ei tohi sätestada ühtegi otsedemokraatia vormi, mis laseks seadustel jõustuda ilma liidumaa parlamendi nõusolekuta.

Liidu põhiseadus loob üldise raamistiku, mis kohaldub nii üldiselt liidu kui ka kõigi üheksa liidumaa suhtes. See raamistik ei põhine mitte ainult põhiseaduse aluspõhimõtetel, nagu demokraatia, vabariik, õigusriik ja inimõigused, vaid ka üldisemat laadi põhiseaduslikel normidel, nagu näiteks sätetel haldusorganite ülesannetest ja riigiorganite struktuurist. Seetõttu on teadlased Austria liidumaade põhiseaduslikku autonoomiat iseloomustanud „suhtelise põhiseadusliku autonoomiana". Niisiis toimib B-VG artikkel 99 selge reeglina liidu ja liidumaade põhiseaduslike kordade homogeense suhte jaoks. See säte tagab põhiõiguste kaitse ja demokraatlike mehhanismide kindla standardi.

---

4 Vt lisaks VfSlg 2455/1952, 11.403/1987 ja 16.241/2001.

5 Vt näiteks VfSlg 5676/1968. Vt samuti P. Pernthaler. Österreichisches Bundesstaatsrecht. Wien 2004, lk 461; A. Gamper. The Principle of Homogeneity and Democracy in Austrian Federalism: The Constitutional Court's Ruling in Direct Democracy in Vorarlberg. – The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. P. Bußjäger, A. Gamper (toim.). Wien 2003, lk 132.

Lisaks sisaldab liidu põhiseadus sätteid, mis puudutavad otsedemokraatiat kohalikes omavalitsustes. Vastavalt B-VG art 117 lg-le 8 võivad liidumaad reguleerida otsese osaluse ja kaasamise sätteid omavalitsuse vastutusalas. Konstitutsioonikohus on seda sätet tõlgendanud ka nii, et ühegi seadusega ei tohi kehtestada otsedemokraatia mehhanisme, mis võimaldaksid rahval tühistada omavalitsuse esindusorgani (volikogu) otsuseid ilma selle organi nõusolekuta.[6] Teisisõnu: nii liidu kui ka liidumaa tasandil peab seadusandja tagama, et õiguslikult siduvaid otsedemokraatia vorme saaks rakendada ainult siis, kui rahvahääletuse on otsustanud korraldada pädev esindusorgan: liidu tasandil Rahvuskogu, liidumaa tasandil liidumaa parlament, omavalitsuse tasandil kohalik volikogu. Küll aga peaksid liidumaade põhiseadustes olema lubatud mitmesugused regulatsioonid, mis näevad ette kohustusliku rahvahääletuse korraldamise pädeva esindusorgani otsuse peale.[7] Põhiseaduse täielikuks revisjoniks sätestab kohustusliku rahvahääletuse liidu põhiseaduse art 44 lg 3 ja fakultatiivse rahvahääletuse art 43 (vt allpool II.B).

Järgnevalt eristatakse II peatükis otsedemokraatia vorme (rahvahääletus, rahvaküsitlus, rahvaalgatus) ja III peatükis täiendavaid võimalusi rahva kaasamiseks. IV peatükis esitatakse järeldused.

II. Otsedemokraatia vormid Austrias

A. Üldised märkused otsedemokraatia vormide kohta

Austrias leidub otsedemokraatia vorme igal valitsemistasandil. Neid võiks nimetada ka „poolotsesteks“, sest need üksnes täiendavad esindusdemokraatiat.[8]

1. Rahvahääletus (*Volksabstimmung*). Seda saab kasutada, kui seadus on juba läbinud arutelu parlamendis ja vastu võetud. Samuti on rahvahääletus lubatud omavalitsuste tasandil, kui rahvas otsustab mõne omavalitsuse pädevusse kuuluva küsimuse üle. Rahvahääletuse tulemus on seaduste puhul õiguslikult siduv selles mõttes, et ilma rahva nõusolekuta ei saa vastav seadus jõustuda. See aga ei tähenda,

---

6 VfSlg 20.406/2020.

7 Vt P. Bußjäger, A. Gamper, H. Eberhard, K. Poier. Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Instrumente auf Gemeindeebene ohne Änderung der Bundesverfassung. Innsbruck 2023, lk 6–7. Arvutivõrgus: https://www.foederalismus.at/uploads/Online_Publikation_Band%203.pdf (01.12.2023).

8 Vt samuti A. Gamper. Staat und Verfassung. 5. vlj. Wien 2021, lk 245–248.

et parlament ei võiks sama küsimust muu seadusega reguleerida. Omavalitsuste tasandil asendab rahvahääletuse tulemus volikogu otsuse.

2. Rahvaküsitlus (*Volksbefragung*). See on õiguslikult mittesiduv rahva arvamuse väljaselgitamine enne seaduse või täitevvõimu akti arutamist parlamendis või valitsuses. Omavalitsuse tasandil on rahvaküsitlus niisamuti mittesiduv ning piirdub üksnes omavalitsuse enda pädevusse kuuluvate küsimustega.
3. Rahvaalgatus (*Volksbegehren*). See on rahva esitatud ettepanek algatada parlamendis seadusandlik menetlus.

B. Liidu tasand

Nagu mainitud, sätestab B-VG art 44 lg 3, et põhiseaduse täieliku revisjoni tarbeks tuleb korraldada rahvahääletus. Austria konstitutsioonikohtu seisukoha järgi tuleb rahvahääletus korraldada juhul, kui üks või mitu põhiseaduse aluspõhimõtet jäetakse välja või neid oluliselt muudetakse. Austria ajaloos on B-VG art 44 lg 3 alusel toimunud ainult üks rahvahääletus – 1994. aastal Austria ühinemisel Euroopa Liiduga.[9]

Lisaks tuleb rahvahääletusele panna lihtseadus, kui Rahvuskogu nii otsustab (B-VG art 43). Ainus selline rahvahääletus toimus 1979. aastal küsimuses, kas Zwentendorfi tuumajaam tuleks käivitada või mitte.[10]

Rahvahääletus tuleb korraldada ka liidu põhiseaduse muutmise korral, kui seda nõuab kolmandik Liidunõukogu liikmetest. Niisugust rahvahääletust ei ole kunagi toimunud. See on seletatav asjaoluga, et parlamendi teine koda on üsna mittefunktsionaalne ja Liidunõukogu liikmed muudavad oma hääletamiskäitumist vastavalt oma erakonnakaaslastele parlamendi esimeses kojas, Rahvuskogus.[11]

Rahvaküsitlus, mille sätestab B-VG art 49b, toimub fundamentaalsetes ja üldise riikliku tähtsusega küsimustes, mille lahendamine on seadusandja pädevuses. Rahvaküsitluse toimumine sõltub Rahvuskogu otsusest ning

---

[9] 12.06.1994 hääletas Euroopa Liiduga ühinemise poolt ainult kaks kolmandikku valijatest (66,6%).

[10] 50,5% hääletajatest oli Zwentendorfi tuumajaama käivitamise vastu.

[11] P. Bußjäger. The Austrian Bundesrat – Imperfect and Unreformed. – Perspectives on Federalism 10/2018/2, lk 193.

sellekohase ettepaneku võivad teha Rahvuskogu liikmed või föderaalvalitsus. Rahvaküsitluse teemaks ei tohi olla valimised, samuti mitte kohtu või haldusorgani otsustatud küsimused. 2013. aasta jaanuaris toimus esimene ja siiani ainus liidu tasandi rahvaküsitlus, mille raames uuriti, kas sõjaväeteenistus peaks jääma kohustuslikuks või muutuma vabatahtlikuks.[12]

Veel üks otsedemokraatia vorm liidu tasandil on rahvaalgatus. Selle kohta sätestab B-VG art 41, et Rahvuskogu peab arutama algatust, mida toetab vähemalt 100 000 valijat. Liidu põhiseadus ei kohusta Rahvuskogu algatuse üle otsustama. Enamikul algatustel ei ole mingit mõju föderaalsele seadusandlusele ega poliitikale, mistõttu on rahvaalgatuse kui otsedemokraatia vormi efektiivsus pälvinud mitmesugust kriitikat.

Sellest hoolimata kasutavad kodanikud rahvaalgatust üha enam. Alates 1964. aasta esimesest algatusest Austria Raadio- ja Televisiooniringhäälingu sõltumatuse kohta, mis oli senistest kõige edukam, kuni 2022. aasta lõpuni on ellu kutsutud 72 rahvaalgatust.[13] Enamik neist osutusid sedavõrd edukaks, et kogusid 100 000 allkirja, mistõttu pidi Rahvuskogu algatatud küsimusi arutama.

Liidu põhiseaduses ette nähtud otsedemokraatia mehhanisme on püütud mitu korda teha paremini kättesaadavaks. Näiteks algatas föderaalvalitsus 2013. aasta suvel, 29. septembril toimunud Rahvuskogu valimiste eel, otsedemokraatia reformimise eelnõu. Eelnõu eesmärk oli tugevdada otsedemokraatiat: algatused, mida toetab 10% valijatest, pidanuks automaatselt minema rahvaküsitlusele, isegi kui Rahvuskogu algatust heaks ei kiida.

Föderaalvalitsuse eelnõu pälvis palju kriitikat nende ridadest, kes kartsid, et avalik enamus saaks hakata parlamendi üle otsustama viisil, mis võib viia vähemuste diskrimineerimiseni või olla vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Kriitikud ei mõistnud, et parlament ei ole kohustatud rahvaküsitluse tulemust ellu viima isegi siis, kui enamik valijatest algatust toetab. Seega oli eelnõu kooskõlas konstitutsioonikohtu praktikaga. Ometigi oli selge, et kui algatus küsitluse tulemusel heaks kiidetakse, oleks parlament rahva tahtele vastu seistes tohutu surve all. Seekord jäeti reform tegemata.

---

12 Enamik (59,7%) hääletas kohustusliku sõjaväeteenistuse säilitamise poolt.

13 Alle Volksbegehren der zweiten Republik. – Bundesministerium Inneres. Arvutivõrgus: https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (01.12.2023).

C. Liidumaad

Vorarlberg oli esimene Austria liidumaa, kus sätestati otsedemokraatia vormid liidumaa esimeses põhiseaduses aastast 1919 (asendati uue põhiseadusega aastal 1923) nii, et need ei olnud vastuolus liidu põhiseadusega. Vorarlbergi liidumaa 1923. aasta põhiseaduses oli otsedemokraatlikke osalusvorme vähem kui 1919. aasta põhiseaduses, mis oli üle võtnud naaberriik Šveitsi kantonite põhiseaduste sätteid. Siiski sisaldas ka 1923. aasta põhiseadus otsedemokraatia vorme, mida Austria liidu põhiseadus ei sätestanud.

Vorarlbergi liidumaa 1923. aasta põhiseadus nägi ette niinimetatud veto-referendumi. See võimaldas 15 000 valijal nõuda rahvahääletuse korraldamist kuue nädala jooksul pärast seda, kui liidumaa parlament oli seaduse vastu võtnud (art 26). Vastavalt Vorarlbergi põhiseaduse artiklile 16 tuli iga algatus, mida toetas vähemalt 15 000 valijat, esitada liidumaa parlamendile, kes pidi selle üle otsustama, samal ajal kui 1919. aasta põhiseadus nõudis seepeale rahvahääletuse läbiviimist. 1923. aastal põhiseadusesse tehtud muudatuste peamine põhjus oli ebakindlus liidumaade põhiseadusliku autonoomia piiride suhtes. Allpool kirjeldatud sündmused tõestavad, et need muudatused olid võrreldes liidu põhiseadusega uuenduslikud ja üritasid laiendada liidumaa põhiseadusliku autonoomia piire.

Pärast II maailmasõda, 1945. aasta mais taaskehtestati Vorarlbergis 1923. aasta põhiseadus. Neli aastat hiljem vähendati rahvaalgatuse toetamiseks vajalikku valijate arvu 5000-le ja rahvahääletuse nõudmiseks vajalikku valijate arvu 10 000-le.[14] Valijate koguarvuga võrreldes tähendas see, et liidumaa parlamendile arutamiseks kohustusliku rahvaalgatuse jaoks oli vajalik vaid 4,6% valijate toetus ning vetoreferendumi nõudmiseks 9,6% valijate toetus.[15] Praktiliste tagajärgede poolest on aga veelgi tähtsam see, et kehtestati säte, mille kohaselt on 15 omavalitsusel (kokku on neid Vorarlbergis 96) õigus nõuda seaduse üle rahvahääletust kaheksa nädala jooksul pärast selle vastu-võtmist liidumaa parlamendis. Algatuseks vajalikku omavalitsuste arvu vähendati 1984. aastal viieteistkümnelt kümnele. Asjaolu, et kümme omavalitsust võivad algatada seaduse kohta referendumi, annab Vorarlbergi omavalitsuste liidule (*Vorarlberger Gemeindeverband*) liidumaa parlamendi suhtes vetoõiguse.

---

[14] Landesgesetzblatt [Vorarlbergi liidumaa seaduste ametlik väljaanne] 27/1949.

[15] Üksikasjalikult: P. Bußjäger. Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg. – Direkte Demokratie im Diskurs. A. Balthasar, P. Bußjäger, N. Sonntag (toim.). Wien 2014, lk 153.

Seistes silmitsi otsedemokraatia nõrga traditsiooniga isegi liidumaa tasandil, peab liidumaa parlament oluliseks hoiduda konfliktidest omavalitsustega. Otsedemokraatia suurendab sageli vajadust kokkulepete järele, eriti omavalitsuste esindajatega.[16]

Tirooli ja Salzburgi liidumaade põhiseadused sätestasid samuti kohustusliku rahvahääletuse otsedemokraatia vormina, kui on täidetud teatud kriteeriumid.[17] Nende sätete praktiline tähtsus oli aga piiratum. Ainult ühel korral, 1957. aastal, toimus Vorarlbergis liidumaa parlamendi vastu võetud seaduse suhtes vetoreferendum.[18] Kuni 1998. aastani oli see ainus näide liidumaa seaduse üle peetud rahvahääletusest.

Põhiseaduslike reformide uus ajastu algas 1984. aastal Vorarlbergis ja jätkus järgnenud kahel aastakümnel teistes liidumaades. Sel perioodil oli poliitilise debati keskmes laialdane mure selle pärast, kui hästi suudavad seadusandjad esindada avalikkuse huve. Otsedemokraatia mehhanismide tugevdamine näis olevat lahendus sellele murele. Seda ajajärku võiks iseloomustada kui liidumaade põhiseadusliku autonoomia avastamise ajastut.[19] Põhiseaduslikke muudatusi mõjutasid tugevalt õigusteadus ja -teadlased, eriti Peter Pernthaler, Friedrich Koja ja Richard Novak.[20] Mõned vaatlejad täheldasid ka liidumaade „laiemat eneseteadvust" nende käsutuses oleva põhiseadusliku ruumi ärakasutamisel.[21] Juhtumisi muutus just sel ajal ka õigusteadlaste ja -praktikute arusaam liidumaade põhiseaduste osatähtsusest. Liidumaade põhiseadusi ei peetud enam liidu põhiseadusele allutatuks, vaid lihtsalt eri liidumaade põhiseadusteks. See muutunud arusaam tõstatas uusi küsimusi iga liidumaa põhiseadusliku autonoomia ulatuse kohta.

Põhiseaduslikud muudatused said alguse Vorarlbergis ning levisid Tirooli, Steiermarki, Salzburgi ning Ülem- ja Alam-Austriasse.[22] Need muudatused

---

16 Vt P. Bußjäger. Landtag und Landesregierung. – Vorarlbergs politische Landschaft. P. Bußjäger, F. Karlhofer, G. Pallaver (toim.). Innsbruck 2010, lk 58.

17 P. Bußjäger. Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens?. – Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. P. Bußjäger, F. Karlhofer, G. Pallaver (toim.). Wien 2008, lk 94.

18 Valijad seadust ei toetanud, mistõttu see ei saanud jõustuda.

19 Vt üksikasjalikult: P. Bußjäger. Verfassungsinnovation (viide 17), lk 91.

20 Samas.

21 P. Bußjäger. Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria. – Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives. M. Burgess, A. Tarr (toim.). Montreal, Kingston-London-Ithaca 2012, lk 90.

22 P. Bußjäger. Verfassungsinnovation (viide 17), lk 92.

hõlmasid otseosaluse tüüpilisi vorme: rahvahääletust, rahvaalgatust ja rahvaküsitlust. Peale selle on mõned liidumaad kehtestanud protseduurid, mis võimaldavad kodanikel tutvuda valitsuse eelnõudega. Kõigest hoolimata ei ole need täiendused muutnud parlamentide ja täitevorganite domineerivat positsiooni liidumaade poliitilistes süsteemides. Need põhiseaduslikud reformid peegeldavad ühte föderalismi olulist funktsiooni, nimelt toimivad liidumaad seadusandliku innovatsiooni laboritena.

Kuigi kõik liidumaade põhiseadused võimaldavad teatud määral otsedemokraatiat kasutada, on lubatud vormid mõnevõrra erinevad. Näiteks sisaldavad kõik põhiseadused võimalust rahvaalgatuseks, et sundida liidumaa parlamenti mõnd küsimust kaaluma.[23] Osa liidumaid lubab liidumaa parlamendil korraldada fakultatiivse rahvahääletuse kõigi vastu võetud, kuid veel välja kuulutamata seaduste kohta.[24] Mõne liidumaa põhiseadused sätestavad rahvahääletuse ka omavalitsuse tasandil. Sellised rahvahääletused on üha populaarsemad ja neid on kasutatud mitmesuguste probleemide lahendamiseks, eelkõige selleks, et leida rahva toetust suurtele elamuarendustele või muudele ehitusprojektidele ehituslubade saamiseks. Põhiseadused näevad ette rahvahääletuse ka siis, kui liidumaa parlament nii otsustab.[25] Lisaks annavad Burgenlandi, Alam-Austria, Ülem-Austria, Steiermarki, Tirooli ja Vorarlbergi põhiseadused võimaluse korraldada rahvahääletus liidumaa parlamendis vastu võetud seaduse kohta, kui seda nõuab piisav hulk valijaid.[26] Nagu ülalpool mainitud (I), peetakse niinimetatud vetoreferendumit konstitutsioonikohtu tõlgenduse järgi (VfSlg 16.241/2001) kooskõlas olevaks liidu põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõttega, kuid teatud ebakindlus jääb ikkagi püsima.[27]

Salzburg järgib rohkemal või vähemal määral liidu põhiseaduse mudelit nii rahvaalgatuse kui ka kohustuslike rahvahääletuste mõlema vormi puhul.[28]

---

[23] Vt P. Bußjäger. Very Small Worlds: The Austrian Länder as Constituent Units of the Austrian Federation. – L'Europe En Formation 2013/3, lk 71–85. DOI: 10.3917/eufor.369.0071.

[24] P. Bußjäger. Sub-national Constitutions (viide 21), lk 96; M. Mayrhofer. Landtagswahlen und Direkte Demokratie. – Das Recht der Länder. E. Pürgy (toim.). I/2012, lk 208.

[25] P. Bußjäger. Sub-national Constitutions (viide 21), lk 96; M. Mayrhofer. Landtagswahlen (viide 24), lk 209–210.

[26] Samas.

[27] Vt P. Bußjäger, A. Gamper, H. Eberhard, K. Poier (viide 7).

[28] P. Bußjäger. Sub-national Constitutions (viide 21), lk 96; M. Mayrhofer. Landtagswahlen (viide 24), lk 209.

Peale selle peab põhiseaduse osalise revisjoni korral kolmandik liidumaa parlamendi esindajatest otsustama, kas rahvahääletus on vajalik.[29] Fakultatiivse rahvahääletuse korral võib liidumaa parlament otsustada, kas rahvahääletus toimub või mitte. Ülem-Austria ja Vorarlberg lõid rahvaalgatuse ja rahvaküsitluse kombinatsiooni, mille kohaselt muutub algatus seaduseks, kui rahvaküsitlusel hääletab enamus selle poolt.[30] Konstitutsioonikohus on aga tunnistanud selle Vorarlbergi põhiseaduse sätte põhiseadusega vastuolus olevaks.[31] Ülem-Austria on lisaks kasutusele võtnud selle mudeli variatsiooni: kui valijate enamus on rahvaalgatuse heaks kiitnud, võib liidumaa parlament kahekolmandikulise häälteenamusega siiski takistada rahvahääletuse tulemuse jõustumist seadusena. Viimaks näevad kõigi liidumaade põhiseadused ette konsultatiivse rahvahääletuse korraldamise seadusandlikes ja täidesaatvates küsimustes, kui seda taotleb liidumaa parlament, liidumaa valitsus või teatud hulk valijaid.[32]

D. Otsedemokraatia vormid omavalitsustes

Omavalitsuste tasandil on otsedemokraatia vormid reguleeritud liidumaa õigusega (B-VG art 115 lg 2). Nagu mainitud, peab seadusandja hoolitsema selle eest, et ükski rahva vastu võetud otsus ei saaks õiguslikult siduvaks kohaliku volikogu kui omavalitsuse esinduskogu tahte vastaselt.

Praktikas toimub omavalitsustes palju rahvahääletusi ja rahvaküsitlusi, isegi kui seda ei saa võrrelda Šveitsiga, mis on justkui otsedemokraatia laboratoorium. Siiani ei ole ühtegi terviklikku analüüsi, mis hindaks otsedemokraatia vormide kasutamist ja mõju omavalitsuste tasandil.

III. Täiendavad võimalused rahva kaasamiseks

A. Üldised märkused

Austrias on kasutusel mitu rahva kaasamise vormi, mis on rohkem või vähem mitteametlikud, kuid siiski seadusliku alusega: petitsiooniõigus, kodanikekogud (*Bürgerräte*) või seaduseelnõude läbivaatamine rahva poolt. See loetelu ei hõlma puudutatud isikute osalemisõigust haldusmenetlustes ega kodanikualgatusi.

---

[29] P. Bußjäger. Sub-national Constitutions (viide 21), lk 96.

[30] Samas.

[31] VfSlg16.241/2001; A. Gamper. Principle (viide 5), lk 131–134.

[32] P. Bußjäger. Sub-national Constitutions (viide 21), lk 96–97.

B. Petitsiooniõigus

Kodanikuõiguste põhiseaduse (*Staatsgrundgesetz*)[33] artikli 11 järgi on kõigil Austrias elavatel isikutel õigus esitada petitsioone nii liidu, liidumaa kui ka kohaliku omavalitsuse tasandi esinduskogudele ja valitsustele. Praktikas võib selliseid petitsioone esitada ka elektrooniliselt. Petitsiooni esitamine ei anna isikule mingeid õigusi. Organ, kellele petitsioon on adresseeritud, ei ole kohustatud mingilgi viisil tegutsema ning kindlasti ei pea ta petitsiooni rahuldama. Sellest hoolimata kasutatakse petitsiooniõigust sageli, iseäranis liiduparlamendi tasandil.[34] Petitsiooni esitamine võimaldab lihtsal viisil oma murest seadusandjale teada anda.

C. Kodanikekogud

Kodanikekogud või niinimetatud tarkusekogud on hiljutisem nähtus. Vorarlbergi liidumaa põhiseaduse artikli 1 lõikes 4[35] 2013. aastal tehtud muudatus kohustab liidumaad rakendama otsedemokraatiat rahvaalgatuste, rahvahääletuste ja rahvaküsitlustena ning toetama teisi osalusdemokraatia vorme. Selle sõnastuse üks põhjusi on osalusdemokraatlik uuendus *Bürgerräte*, mis otsetõlkes tähendab kodanike nõukogusid, kuigi see on eksitav termin.[36] Nende kohta kasutatav ingliskeelne väljend *wisdom councils*[37] on samuti eksitav.

Igal juhul on kodanikekogud rahva jaoks uus vahend, mille abil esitada oma seisukohti poliitilistes debattides. Kodanikekogud ei ole püsivad institutsioonid. Need on loodud *ad hoc*, et arutada piirkondliku või kohaliku poliitika teemasid, nagu näiteks haridus või lastehoid, ning piirkondliku või kohaliku mõjuga taristuprojekte.

Kodanikekogud on uus meetod, mis edendab omaalgatust ja rahva osalemist kohalikul, piirkondlikul ja isegi riigi tasandil. Juhuslikult valitud isikud, kes ei pea isegi olema Austria kodanikud, võivad kahe päeva jooksul arutada avalikke küsimusi, mida nad ise peavad oluliseks. Arutelu juhtimiseks

---

[33] Kodanikuõiguste põhiseadus pärineb 1867. aastast ning sisaldab kodanike põhiõigusi. B-VG art 149 kohaselt on sel seadusel põhiseaduslik staatus. Petitsiooniõiguse tagavad samal moel ka liidumaade põhiseadused.

[34] Vt https://www.parlament.gv.at/beteiligen/unterstuetzen/petitionen/ (01.12.2023).

[35] Landesgesetzblatt 14/2013.

[36] Terminit „kodanikekogu" võib tõlgendada kui seadusega ette nähtud kohaliku omavalitsuse organit.

[37] Termini „tarkusenõukogu" looja on Jim Rough, vt www.wisedemocracy.org (01.12.2023).

kasutatakse spetsiifilist vahendamistehnikat (dünaamiline vahendamine). Kodanikud koostavad ühisavalduse, mida seejärel avalikult arutatakse. Pärast avalikku arutelu saadetakse rühmitus laiali.

Kodanikekogud kavatsetakse muuta poliitilise otsustusprotsessi loomulikuks osaks. Selle eesmärk on luua „vastutuskogukond", mis liidab poliitikat, haldust, majandust ja kodanikke. Meetodi potentsiaali nähakse eri tasanditel: üksikisiku tasandil omandatakse niinimetatud demokraatlikud oskused; grupitasandil suurendab kodanikekogus osalemine enesekindlust ja loob positiivseid lõimumiskogemusi (kogukonna loomine); ühiskondlikul tasandil ja pikemas perspektiivis pakuvad kodanikekogud uut vormi, et pidada kõrgetasemelisi arutelusid ühiskonnas aktuaalsete probleemide üle.

Alates 2011. aastast on Vorarlbergis liidumaa tasandil tegutsenud 15 kodanikekogu. Palju kodanikekogusid on moodustatud ka omavalitsustes. Näiteks moodustati Vorarlbergi liidumaa pealinnas Bregenzis veel lisaks mitu kodanikekogu. Kogudes osalejad vahetusid. Muu hulgas arutati konkreetseid linnaarendusprojekte. See andis tõuke avalikkuse vastukaja tekkeks ja linnaarenduse arutelust võrsunud ideed kaasati edasisse planeerimisse, näiteks üldkontseptsiooni „Bregenz 2020".

Kodanikekogu võimaldab intensiivselt tegeleda keeruliste sotsiaalsete probleemidega. Kodanikekogus toimuv arutelu keskendub rohkem konkreetsele kontekstile ja osutub seetõttu teatud tüüpi kodanikuhariduseks. Eesmärk on lasta inimestel iseseisvalt tegeleda oma keskkonnas esinevate probleemidega ja otsida neile lahendusi. Kodanikekogu pakub uutmoodi koostöövõimalust poliitikute, ametnike, majandustegelaste ja kodanike vahel. Sellel on märkimisväärne mõju kodanike samastumisele oma kohaliku omavalitsuse ning probleemidega, millega ametnikud ja poliitikud seal silmitsi seisavad. Kodanikekogu saab kohandada väljakujunenud struktuuridega. Kuna tegemist on regulaarselt kokku kutsutava komiteega, kus igasse kogusse satuvad erinevad osalejad, saab see edukalt toimida poliitilise süsteemiga konkureerimata. See annab hääle inimestele, kes soovivad olla kaasatud kindla juhtumi aruteludesse ja ilma pikaaegsete kohustusteta. Juhtpositsioonil olijate vaates on see võimalus vähendada lõhet poliitika ja avalikkuse vahel, mille üle sageli kurdetakse.

Kodanikekogude soovitused ei ole vastavatele poliitilistele institutsioonidele siduvad. Hindamised on andnud põhimõtteliselt positiivseid tulemusi: avalikkusel on poliitikas „hääl" ja poliitikud kuulevad seda. Kodanikekogud on kasulik vahend vähendamaks lõhet rahva ja poliitikute vahel.

D. Seaduseelnõude läbivaatamine rahva poolt

Mõne liidumaa põhiseadused näevad sõnaselgelt ette, et rahvas võib esitada oma arvamuse õigusaktide eelnõude kohta.[38] See ei ole küll liidu tasandil selgelt sätestatud, kuid on praktikas tavaline. Arvamuse võib esitada igaüks, isik ei pea olema Austria kodanik. Inimeste arvamused on kättesaadavad parlamendi veebilehel.[39] Siiski tuleb märkida, et seda võimalust kasutatakse harva. Ainult koroonaviiruse pandeemia ajal esitati parlamendile arvukalt kriitilisi avaldusi koroonaviiruse leviku piiramiseks vastu võetud õigusmeetmete kohta. Muidu esitavad selliseid avaldusi peamiselt ametiasutused, huvigrupid või vabaühendused.

IV. Kokkuvõte

Austrias on kolme tüüpi otsedemokraatia vorme: (siduv) rahvahääletus, rahvaküsitlus ja rahvaalgatus. Konkreetne otsedemokraatia vorm on liidu ja liidumaade võrdluses ning liidumaade omavahelises võrdluses erinev.

Otsedemokraatia vormide praktiline tähtsus liidu ja liidumaa tasandil ei suuda selle mitmekesisusega kuigi hästi sammu pidada. Mahajäämuse põhjused peituvad otsedemokraatia traditsiooni puudumises ja rahva väheses teadlikkuses, sellele lisandub konstitutsioonikohtu piirav praktika. Omavalitsuste tasandil on olukord mõnevõrra teistsugune, kuid nende kohta järelduste tegemiseks on liiga vähe andmeid.

Samas leidub mitmesuguseid muid rahva kaasamise võimalusi, mida kasutatakse sageli ja mis võimaldavad Austrias elavatel inimestel poliitilises protsessis osaleda.

---

[38] Näiteks Vorarlbergi liidumaa põhiseaduse art 34.

[39] Austria parlamendi koduleht. Arvutivõrgus: https://www.parlament.gv.at/beteiligen/alle-beteiligungen/alle-stellungnahmen/ (02.11.2024).