

Saadiku koht parlamendis: vabadus ja sõltuvus

Mihkel Solvak (RiTo 14), Tartu Ülikooli politoloogia osakonna doktorant

Üksiku parlamendiliikme võimalus mõjutada esinduskogu tegevust ja käituda oma vaba mandaadi järgi sõltub paljudest asjaoludest, alates parlamenditöö eeskirjadest ning lõpetades rahvaesinduse ja selle komisjonide suurusega.

Parlament on esindusdemokraatia keskne institutsioon ja saadikud sellele sisu andvad iniviidid. Sisu andmist saab mõista kaheti. Kas saadikud on parlamendi kesksed kujundajad või pigem statistid ning parlamendi töö mõistmiseks peame vaatama neist kaugemale? Esimene kirjeldab vaba mandaadi põhimõtet äärmuslikul kujul, kus valituks osutunud saadik hakkab ellu viima oma poliitilistest veendumustest kujundatud programmi ning parlament on pelgalt tööriist. Teine pöörab asja pahupidi ja näeb saadikus endas tööriista teiste (erakonna) eesmärkide täitmisel. Adekvaatse pildi annab kahe äärmuse kokkusulamine, kuid see ei lahenda konflikti, mis kahe poole vahel valitseb.

Artikli eesmärk on hinnata, kui suure vabaduse annavad parlamendiliikmele esinduskogu tööd määravad reeglid ning selle kaudu vastata küsimusele, kas parlamendis on võimalik käituda vaba mandaadi põhimõtte järgi või on see juba formaalsete reeglitega kujundatud nii, et üksikliige selle töö tulemusi mõjutada ei saa. Võrdluse aluseks on Eesti, Leedu ja Poola. Eesti kui väikese parlamendiga (101 liiget) puhtalt parlamentaarne süsteem, Leedu kui väikese parlamendiga (141 liiget) semipresidentaalne riik ja Poola kui suure parlamendiga semipresidentaalne (460 liiget) riik. Edasise analüüsi käigus vaadatakse, kuidas on kõnealustes parlamentides reguleeritud järelepärimiste ja küsimuste esitamine täidesaatvale võimule ning seadusandliku initsiatiivi õigus, milline on komisjonide roll ja ülesehitus.

Saadiku kaks eesmärki

Parlamendi üksikliikme all on mõeldud saadikut üleüldse. Saadikute käitumise seletamisel on eelduseks ratsionaalsus, mille saab lühidalt sõnastada järgmiselt. Kollektiivse tegutsemise aluseks on iniviidide motiivid ja eesmärgipärane tegevus (Saalfeld 1995, 35). Kollektiivse otsustamise teevad võimalikuks käitumisreeglid kehtestavad institutsioonid.

Saadikute eesmärgid on jagatud kaheks: poliitika elluviimine ja tagasivalituks osutamine. Poliitika elluviimise tingimus on alati saada valituks/tagasivalituks. Seega võib väita, et ka saadikul, kelle põhieesmärk on rakendada ellu oma poliitiline programm, on valituks osutamine alati üks, kuigi puhtalt praktiline eesmärk.

Artiklis on piirdutud kirjutandud käitumisreeglite hindamisega.

Üksiksaadiku rolli mõistmiseks tuleb kõigepealt vaadata, kuidas on kõnealustes parlamentides organiseeritud parteid.

Poola Sejmi puhul on fraktsiooni moodustamise vähim arv 15 saadikut. Peale selle võivad vähemalt kolm saadikut moodustada ametlike saadikute grupi, kuid viimastel ei ole mingeid

privileege. Leedu Seimases on fraktsiooni moodustamiseks vaja vähemalt seitset saadikut. Sellest hoolimata on ka fraktsioonidesse mittekuuluvail saadikuil samad privileegid mis fraktsioonide liikmeil, sest organiseerimata saadikud kuuluvad ühte kõigi õigustega nn segafraktsiooni. Eestis võivad fraktsiooni luua viis saadikut, kuid erakonna kandidaatide nimekirjast valitud Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni ehk korra juba väljaastunud või –arvatud saadik enam uude fraktsiooni astuda või uut luua ei saa (Riigikohtu lahend nr 3–4–1–3–05, 2005).

Kui parlamendisise töökind soosib tugevalt fraktsioone, võib sinna mittekuulumine või sealt väljaarvamine raskendada saadikul sisulise töö tegemist.

Küsimused ja arupärimised

Küsimuste ja arupärimiste esitamise teeb oluliseks asjaolu, et ühe küsimuse mõju järelevalve seisukohalt on võrdlemisi väike, eriti võrreldes sellega, millises ulatuses toob see tähelepanu küsimuse esitajale. Küsimuste ja arupärimiste esitamise korralduse piiratust näitavad järgmised tegurid: kas neid võib esitada üks saadik või on vaja mitut, mis staadiumid tuleb küsimustel ja arupärimistel enne esitamist läbida ja kes neid kontrollib ning kas küsimuste ja arupärimiste arv ja/või sisu on piiratud.

Poolas on üksikul saadikul võimalik esitada nii küsimusi kui ka arupärimisi. Arupärimise sisu peab olema tähtis poliitiline probleem. Saadik peab selle edastama Sejmi presiidiumile, kes hindab vastavust arupärimise nõuetele. Presiidiumil on õigus kustutada arupärimisest fraase, mis ei sobi saadikute antud ametivandega.

Küsimused jagunevad kirjalikeks ja suulisteks. Iga saadik võib esitada valitsusele kirjalikke küsimusi aktuaalsete riiklike probleemide kohta. Vähemalt 15 saadikust koosneval grupil on õigus esitada suulisi küsimusi valitsuse töö kohta igal Sejmi istungil.

Kõigis vabalt valitud Sejmi koosseisudes on 1991. aastast alates küsimustest (nii kirjalikest kui suulistest) rohkem esitatud arupärimisi, mis on iseloomult põhjalikum järelevalvevorm (vt tabel 1).

Tabel 1. Poola Sejmis esitatud arupärimised ja küsimused

Sejmi koosseisud	I (1991–1993)	II (1993–1997)	III (1997–2001)	IV (2001–2005)
Arupärimised	773	2613 (238%)*	7081 (171%)	10 618 (50%)
Küsimused	508	672 (32%)	4247 (532%)	4 324 (2%)

ALLIKAD: Ziemer, Matthes 2004, 207; Kronika Sejmowa, nr 111 (592), 15 wrzesnia 2005.

85–90% arupärimistest on esitanud üksikud saadikud ja need on suunatud enamikus peaministrile, mis lubab arvata, et neid kasutatakse valitsuse kritiseerimiseks, mitte

sisuliseks kontrolliks (Ziemer, Matthes 2004, 207). Arupärimiste rohkuse põhjus on nende vastuste võimalik hääletus Sejmis.

Leedu põhiseadus sätestab samuti saadikute õiguse esitada arupärimisi valitsusele ja teistele ametiisikutele. Arupärimistele vastamisele eelneb esitaja kuni viieminutiline kõne, sellele järgneb kuni 15-minutiline vastus ja soovi korral vastuse arutelu. Saadikuil on õigus esitada nii suulisi kui ka kirjalikke küsimusi, mis puudutavad päevakajalisi ja ühiskondlikult tähtsaid teemasid. Istungi juhataja võib lubada nõudmistele mittevastavale küsimusele jätta vastamata. Ta võib katkestada küsimuse esitamise, kui see tema arvates sarnaneb saadiku varasemate avaldustega. Vähemalt kümnel saadikul on enne valitsuse infotundi õigus esitada pakilist probleemi käsitlev kirjalik küsimus, millele tuleb vastata juba samas infotunnis. Kirjalik küsimus võib muutuda arupärimiseks, kui samal teemal on varem saadud ebapiisav vastus, küsimuses toodud puudused on kõrvaldamata või Seimase vanematekogu otsustab küsimuse lugeda arupärimiseks.

Leedu Seimase kohta saab otseste arvandmeteta teha mõningaid järeldusi kaudsete asjaolude põhjal. 1990. aastail vahetus seal hulgaliselt valitsusi, kuid valitsev partei või koalitsiooni koosseis on enamasti jäänud samaks ning konfliktne suhtumine teistesse iseloomustab pigem enda püsimise nimel võitlevaid marginaalseid parteisid (Krupavicius 1998, 474). Ka ei ole Seimase töö halvamiseks kasutatud parlamentaarse kontrolli vahendeid. Opositsioon kritiseerib loomulikult valitsust, seda enam, et teatud kontrollifunktsioonide täitmist kantakse üle riigi ringhäälingus. Selle tähtsust saadikuile näitab järelevalvefunktsioonide täitmise ettevalmistamisele kuluv aeg, mis Leedu saadikute puhul ületab isegi parteiga seotud tegevusele kuluvat aega (Pettai 2005, 7).

Riigikogu liikmeil on õigus esitada arupärimisi ning suulisi ja kirjalikke küsimusi. Arupärimisele vastamine sarnaneb Seimases kehtiva korraga. Esmalt esineb viieminutilise kõnega arupärija, seejärel vastab 15 minuti jooksul arupärimise saaja. Arupärija võib esitada ka ühe suulise küsimuse, pärast vastamist toimuvad sõnavõttud. Iseseisvaid suulisi küsimusi esitatakse valitsuse infotunnis istungi ajal. Küsimuse esitamiseks peab saadik infotunnile eelneval istungipäeval esitama taotluse, milles märgib ära probleemi, mida küsimus puudutab. Istungi juhataja võib lubada lisaküsimuste ja ka eelneva taotluseta, infotunni ajal registreeritud küsimuste esitamist. Suuliste küsimuste sisule otseseid piiranguid ei ole ette nähtud. Ka kirjalike küsimuste puhul on nõue, et need oleksid lühikesed ja võimaldaksid lühikest vastust. Vastatakse kirjalikult, kuid vastus tehakse teatavaks ka teistele Riigikogu liikmetele.

Tabel 2. Riigikogus esitatud arupärimised ja küsimused

Riigikogu koosseisud	VII (1992–1995)	VIII (1995–1999)	IX (1999–2003)
Arupärimised	574	953 (66%)*	307 (-67%)
Küsimused**	2	78	4118

* Sulgudes on toodud kasv eelmise koosseisuga võrreldes.

** Kirjalike küsimuste esitamise õigus arupärimise kõrvale tekkis 1994. aastal, kuid praegune kirjalike ja suuliste küsimuste esitamise kord loodi alles 1999. aasta kodukorra seadusega.

ALLIKAS: Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004).

Tabelist 2 nähtub, et erinevalt Poolast on IX Riigikogu liikmed kasutanud järelevalveks just küsimuste esitamist. Võrdlus varasemate koosseisudega ei anna adekvaatset pilti, sest 1999. aastal jõustunud kodukorra reform muutis arupärimiste ja küsimuste esitamise korda. Küll võib aga eeldada, et IX Riigikogu ajal kujunenud suhe, kus küsimusi esitatakse palju ja järelepärimisi märksa vähem, jääb kestma, sest varasem suur järelepärimiste hulk on vähenenud nüüdse suuliste ja kirjalike küsimuste kui tunduvalt lihtsama info hankimise viisi tõttu.

Formaalselt on kõigis kõnealustes parlamentides üksikul saadikul suhteliselt kerge järelevalvevahendeid kasutada, ainult Poolas kehtib suuliste küsimuste kohta arvuline piir.

Eelnõude algatamine

Eelnõude juurde edasi liikudes on tähelepanu all kaks peamist aspekti: piirangud ja eelnõudele esitatavad tehnilised nõuded. Suur eelnõude esitamise vabadus ei tähenda palju, kui eelnõudega kaasnevad põhjalikud sisule esitatavad tehnilised nõudmised, mis osutuvad piiratud ressurssidega saadikule ületamatuks takistuseks. Eelnõu ei pruugi selle tõttu jääda esitamata, kuid muutuda võib esitamise idee. Nõuetele vastava seaduseelnõu esitamine teenib esmalt poliitika elluviimise ja sellega kaasneva tähelepanu ning ootuste täitmise kaudu ka tagasivalimise eesmärki. Teades, et eelnõu nõuetekohaseks muutmine käib üle jõu, püütakse eelnõu esitamisega pigem tähelepanu äratada.

Artiklis lähtutakse formaalsetest reeglitest ning seetõttu jääb "variisikute" (eelnõu antakse menetluse enda nime all, kuigi selle taga on partei või mingi muu organ) kasutamine eelnõude esitamisel vaatluse alt välja.

Eelnõudele esitatavad piirangud võib jagada arvulisteks, ajalisteks, tehnilisteks ja sisulisteks. Arvulised piirangud seavad piire saadikute arvule, mis on eelnõu esitamiseks minimaalselt vajalik või maksimaalselt lubatud. Ajalised piirangud võivad lubada üksiksaadikuil eelnõusid esitada üksnes kindla perioodi jooksul. Näiteks on Rootsi Riksdagis saadikuil võimalik

eelnõusid esitada kord aastas, alates istungjärgu algusest septembris kuni 15 päeva pärast valitsuse poolt riigieelarve esitamist parlamendile, tavaliselt septembri lõpus või oktoobri algul (www.riksdagen.se). Tehnilised piirangud hõlmavad nõudeid eelnõu vormile. Piiranguid on võimalik esitada ka eelnõude sisule, see on harilikult seotud riigile rahaliste kohustuste võtmisega.

Poolas üksiksaadik seaduseelnõu ei esita. Eelnõu võivad esitada vähemalt 15 saadikut, sama suur on fraktsiooni moodustamiseks vajalik vähim arv. Demokraatlikult valitud Sejmi koosseisudes on esitatud rohkem nn saadikute eelnõusid, kuid vastu on võetud enam valitsuse eelnõusid (vt tabel 3). Kuna fraktsioonil algatamise õigust ei ole, lähevad kõik parteide initsiatiivil loodud seaduseelnõud kirja saadikute omana. Suurusjärkudest arusaamiseks on tabelis võrreldud saadikute eelnõusid ja edukust valitsuse omadega.

Tabel 3. Poola Sejmis esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Sejmi koosseisud	I (1991–1993)	II (1993–1997)	III (1997–2001)
Saadikud	199/33 (17%)**	363/164 (45%)	273/83 (30%)
Valitsus	91/47 (52%)	346/239 (69%)	253/145 (57%)

** Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAD: Matthes 2002, 99; Kreppel 2002, 39.

Eelnõude algatajate hulga analüüs 1999. aasta oktoobris näitas, et umbes 40% neist on allkirjastanud 15–21 saadikut (Sanford 2002, 118) ehk küllaltki suure osa on esitanud vähim lubatud saadikute hulk. Seatud on ka sisulisi ja tehnilisi piiranguid. Ainult valitsusel on õigus esitada riigieelarve parandusettepanekuid, riiklikke laene ja garantiisid puudutavaid eelnõusid. Tehniline piirang on nõue esitada koos eelnõuga sotsiaalsete ja majanduslike mõjude selgitus ning kinnitus selle sobivuse kohta Euroopa Liidu õigusaktidega.

Leedu Seimases on õigus eelnõusid esitada igal saadikul. Seimase senistes koosseisudes on saadikute esitatud eelnõude arv ületanud valitsuse omi või püsinud nende lähedal (vt tabel 4). Eelnõude heakskiidu osakaal on aga alati tugevalt valitsuse kasuks. Kuna Leedus ei ole fraktsioonil seadusandliku initsiatiivi õigust, tuleb nende andmete järgi märkida, et nende seas on kindlasti ka lihtsalt saadikute esitatud parteide koostatud eelnõud.

Tabel 4. Leedu Seimases esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Seimase koosseisud	VII (1992–1996)	VIII (1996–2000)	IX (2000–2004)
Saadikud	1674/784 (47%)*	1020/558 (55%)	1557/570 (37%)
Valitsus	1101/705 (64%)	1067/908 (85%)	1257/1033 (82%)

* Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAD: Armbrüster, Lukošaitis 2002, 259; Pettai, Madise 2006.

Sisulisi piiranguid saadikute eelnõudele ei ole. Tehnilise piiranguna tuleb koos eelnõuga esitada selgitus eesmärkide, võimalike mõjude, elluviimiseks vajalike eelarvevahendite suuruse ja sobivuse kohta Leedu ja Euroopa Liidu õigusega. Fakt, et saadikud esitavad eelnõusid väga suurel hulgal, näitab, et tehnilised piirangud ei ole pärssivad.

Poola ja Leedu parlamendiga võrreldes on Eestis eelnõude esitamise õigus kõigil parlamendisestel organitel – saadikul, fraktsioonil ja komisjonil – ning valitsusel. Õigust kasutavad saadikud aktiivselt, olles valitsuse järel kõige suuremad eelnõude esitajad (vt tabel 5). Kuna Eestis on ka fraktsioonidel initsiatiivi õigus, saame saadikute eelnõude puhul Leedust ja Poolast selgema pildi, missugusel määral just saadikud, mitte parteid eelnõusid esitavad.

Tabel 5. Riigikogus esitatud eelnõud ja vastuvõetud seadused

Riigikogu koosseisud	VII (1992–1995)	VIII (1995–1999)	IX (1999–2003)
Arupärimised	245/79 (32%)*	218/91 (42%)	229/94 (41%)
Küsimused**	345/285 (83%)	513/435 (85%)	646/555 (86%)

* Esitatud/vastuvõetud eelnõud, sulgudes edukuse protsent.

ALLIKAS: Pettai, Madise 2006.

Riigikogu kodukord eelnõudele sisulisi piiranguid ei sea, tehnilise piiranguna on välja toodud ainult eelnõu algatamise põhjendatuse nõue. Eelnõu peab vastama normitehnika eeskirjale – olema kooskõlas kehtivate õigusnormidega, eelnõu seletuskirjas peab muude nõuete seas olema seaduse ülesande, terminoloogia, Euroopa Liidu õigusele vastavuse, sellega seotud kulude/tulude, rakendamise ning ka asjaomaste institutsioonide arvamuste kirjeldus. Kuigi normitehnika eeskiri on põhjalik, ei ole saadikuil raskusi sellekohaste eelnõude esitamisega, sest tehnilistel põhjustel jäetakse kõrvale vähe eelnõusid (Pettai, Madise 2006). Ajapiiranguid eelnõude esitamisele üheski mainitud parlamendis ei seata.

Kokkuvõttes ilmneb, et kõige rohkem piiravad seaduseelnõude esitamist Poola reeglid, seal ei ole üksiksaadikul võimalik eelnõu esitada ning teatud teemadel on eelnõud üldse välistatud. Kehtib reegel – mida suurem parlament, seda piiratum on üksikparlamendiliikme tegevus.

Eelnõude absoluutarve vaadates näib, et sisulised ja tehnilised piirangud saadikuid ei heiduta, valitsusele alla ei jääda. Tuues kõrvale edukuse protsendi, selgub, et poliitika elluviimise eesmärki need teenida ei saa. Sellest hoolimata eelnõusid esitatakse. Esmapilgul mitteratsionaalne tegutsemine on seda ainult seadusandluse sisulise mõjutamise seisukohalt, eelnõude esitamist enesereklaamina vaadates on kogu tegevus täiesti arusaadav.

Töö komisjonides

Parlamendi põhiline seadusandlik töö käib komisjonides, just seal saab iga saadik parlamendi hoiakuid kõige rohkem mõjutada. Kuid oma mõju on ka komisjonide süsteemi ülesehituse iseärasustel. Formaalsete reeglite järgi saadik tavaliselt määratakse komisjoni. Määramisotsusest tähtsam on vaadata, kes teeb ettepanekud komisjonide koosseisu kohta ja missugune on saadiku kaasaraäkimis- või otsustusvõimalus.

Poolas otsustab formaalsete reeglite järgi saadikute määramise fraktsioon ning selle kinnitab Sejmi juhatus. Täheldatud on, et küllaltki suur osa määratakse (43,5%) saadiku enda soovi alusel, kuigi see on parteide lõikes erinev (Olson *et al*/ 1998, 110–111).

Leedus on komisjonidesse määramine Seimase statuudis põhjalikult lahti kirjutatud. Liikmesuse kohta teeb Seimase esimehele ettepaneku fraktsioon, kuid viimane peab statuudi kohaselt arvestama saadikute soove ja kompetentsi. Statuut on seaduse jõuga ja seega tuleb Leedu puhul tunnistada, et fraktsioonide valikuvabadus komisjonide komplekteerimisel on piiratuma iseloomuga kui Poolas. Seda kinnitavad ka saadikud ise, kes hindasid komisjoni määramisel kõige tähtsamaks isiklikku eelistust (Pettai 2005, 15).

Eestis määrab liikmed komisjonidesse formaalselt fraktsioon ning otsuse kinnitab Riigikogu juhatus. Fraktsiooni mittekuuluv saadik määratakse komisjoni saadiku soovist lähtudes. Erinevalt Leedust ei ole Eestis fraktsiooni liikmel formaalset õigust arvestada komisjoni pääsemisel isiklike soovidega. Tegelikult on aga saadiku isiklik eelistus komisjoni koha saamisel peamine (*ibid*). Kõigil kolmel juhul teeb formaalsete reeglite järgi lõppotsuse fraktsioon ning võiks oodata, et saadikud sõltuvad parteisunnist. Enamasti on kõige tähtsam saadiku enda valik, üksnes Leedus on see mingil määral ka reeglitega tagatud.

Vähemuse arvamuse lisamine

Nagu eespool selgus, on saadikute võimalused otse eelnõude esitamise kaudu seadusloomet mõjutada alati väiksemad kui valitsusel, kellel on eelnõudest seaduste kujundamise tagamiseks rohkem vahendeid. Komisjoni töö peaks olema järelikult tähtsam saadikuile, kes üksikürituste vähest tõhusust nähes keskenduvad sisulisele tööle komisjonis, kus saab eelnõusid põhjalikumalt arutada ja soovide järgi kujundada. Seetõttu hindavad nii Eesti kui

ka Leedu saadikud parlamendisestest tegemistest kõige aeganõudvamaks tööd komisjonis (Pettai 2005, 6). Missugused võimalused on saadikul oma eriarvamuse näitamiseks?

Poola Sejmis võib iga komisjoni liige, kelle muudatusettepanekud on arvestamata jäetud, nõuda eriarvamuse lisamist komisjoni poolt seaduseelnõu kohta koostatud raportisse ning seda koheldakse plenaaristungis hääletustel samaväärselt komisjoni enamuse ettepanekuga (Olson *et al* 1998, 114). Eriarvamuse teatavakstegemine on järelikult kerge ning läbihääletamine täiskogus annab võimaluse oma arvamust näidata. Selle taga võib näha soovi kompenseerida 15 saadiku miinimumnõudega piiratud seadusandliku initsiatiivi õigust.

Ka Leedus on võimalik eriarvamusi lisada, kuid selleks on vaja vähemalt kolme saadikut. Lisatud eriarvamus tuleb teha teatavaks koos komisjoni arvamuse tutvustamisega. Arvestada tuleb aga Seimase komisjonide väiksust (minimaalselt seitse liiget), kohati võib see arv moodustada peaaegu poole liikmete arvust. See lubab väita, et kolme saadiku nõude idee ei tähenda niivõrd hääle andmist üksikule saadikule, kuivõrd komisjonis tekkinud opositsioonile.

Riigikogu kodukord komisjoni otsusele eriarvamuse lisamist ette ei näe. Üks võimalus eriarvamus teatavaks teha on nõuda oma sõnavõtu kandmist komisjoni istungi protokollis. Selget eriarvamuste lisamise õigust ei ole.

Istungite avalikkus ja suletus

Komisjoni töökorraldus võib avaldada mõju saadikute tegutsemisvabadusele. Istungi avalikkus või suletus mõjutab liikmete eeliseid. Avatud istungid vähendavad eeliseid ja lubavad näiteks fraktsiooni juhtidel komisjonide liikmeid edukalt distsiplineerida. Suletus annab eelise, kui komisjonis käsitleti olulist infot, mida saadik oma infomonopoli abil kasutada saab. Teiste sõnadega võib seda nimetada ka teadmatuses tekkivaks eeliseks, kus suletus ei lase väljasseisjail adekvaatselt hinnata, millist infot käsitleti (Strom 1998, 42).

Selles osas erinevad Seimases ja Sejmis kehtivad formaalsed reeglid komisjonide istungite avalikkuse ja suletuse kohta Riigikogu omadest. Eestis on komisjonide istungid suletud, nende avalikuks kuulutamise otsustab liikmete enamus. Leedus ja Poolas on asi vastupidi – istungid on avalikud ja suletuks kuulutamine tuleb esmalt otsustada. Poolas võib saadik, kes ise komisjoni ei kuulu, istungist osa võtta ja isegi ettepanekuid teha (Olson *et al* 1998, 112). Ka Leedus võivad saadikud osaleda kõigi komisjonide istungeil. Eesti puhul on eelduseks suletus ehk teiste saadikute teadmatuses tulenev eelis reeglitesse sisse kirjutatud. Leedus ja Poolas on eelduseks avalikkus ning teadmatuses tulenevaid eeliseid ei ole.

Kontrollivahend komisjonis töötava saadiku üle võib iseloomult olla nii positiivne kui ka negatiivne ehk vastavalt karistav või premeeriv. Saadiku iseseisvuse kohalt tuleb vaadata, kas on formaliseeritud sanktsioonid saadiku komisjonist väljaheitmise kujul. Huvitaval kombel on üsna mitmes Euroopa riigis komisjonist eemaldamise õigus partei distsipliini tagajal (Döring 2001, 150), seda tuleb lugeda saadikute vabadust piiravaks asjaoluks.

Poolas, Leedus ja Eestis ei sõnastatud saadiku komisjonist väljaheitmise sanktsioone. Kuigi määramisel on kõigil kolmel juhul vajalik fraktsioonide nõusolek ja fraktsioon saab alati määrata komisjoni muu liikme, on saadikul kohustus ja õigus olla komisjoni liige. Järelikult ei anna eriti range sanktsioon fraktsioonist väljaheitmise kujul tulemust. Eestis ja Leedus ei pea saadikud komisjonist väljaheitmise võimalust eriti suureks, Riigikogus on see üks vähem kardetud sanktsioone (Pettai 2005, 16).

Komisjonide suurus

Lõpuks tuleks vaadata komisjonide suurust, mis mõjutab üksiku parlamendiliikme võimalusi kahel viisil. Esiteks võib väikeste komisjonide süsteem aidata monopoliseerida ekspertiisi, see lisab komisjoni liikmeile seadusandliku protsessi mõjutamisel kaalu. Teiseks suurendab väike komisjon otsustamisel iga liikme suhtelist kaalu. Väikestes, kitsa jurisdiktsiooniga komisjonides on esindatud poliitiliste huvide ulatus väike ning selle kohaselt ka saadiku võimalus oma huve ellu viia suurem.

Komisjonid on kõnealustes riikides eri suurusega. Poolas on enamik alalistest komisjonidest 20–40-liikmelised (Ziemer, Matthes 2004, 203). Nii suurtes komisjonides ei saa näost näkku suhelda, üksiku saadiku kaal on selle võrra tunduvalt väiksem ning fraktsioonikuuluvusest üle ulatava komisjoni meie-tunde tekkimine raskem. Võimalik on luua alamkomisjone, kuid sellega peab nõustuma Sejmi presiidium, komisjonidel endil lõplikku otsustusõigust ei ole.

Leedus on komisjonide suurus Seimase statuudis fikseeritud ja ulatub 7–17 liikmeni (v.a Euroopa asjade komisjon ja väliskomisjon). Alamkomisjone, milles peab olema vähemalt viis liiget, võivad luua komisjonid ise, see tähendab, et saadiku spetsialiseerumisvõimalused on suured.

Eestis komisjoni liikmete arv fikseeritud ei ole, keskmiselt kuulub komisjoni 10 liiget. Riigikogus on alatistele komisjonidele lisaks võimalik täiskogu otsusega luua eri-, uurimis- ja probleemkomisjone, alamkomisjoni moodustada ei ole võimalik. Süsteemi ülesehitus on teistega võrreldes äärmiselt lihtne.

Kokkuvõttes piirab Poola parlamendi süsteem üksiku saadiku komisjonis töötamise võimalusi kõige rohkem, sest komisjonid on suured, istungid avatud ja neid võivad vabalt külastada ka komisjonidesse mittekuuluvad saadikud, see laseb saadikuid kergemini distsiplineerida. Mingil määral kompenseeritakse seda oma eriarvamuse teatavaks tegemisega. Leedus on seevastu tugevatel ja väikestel komisjonidel lisavõimalus luua alamkomisjone, see võimaldab välja kujundada ekspertiisi. Kuigi istungid on avalikud, mis võib teatud tingimustel pärssida fraktsioone ületava konsensuse teket, saavad saadikud seevastu oma eriarvamuse vähemuse arvamuse lisamisega teatavaks teha.

Seega võivad saadikud kodukorra järgi nii otseselt kui ka kaudselt mõjutada parlamendi tööd ja käituda vaba mandaadi järgi. Iseasi, kui viljakaks me selle tegutsemise tulemusi võime hinnata. Seadusandliku initsiatiivi kui ühe parlamendiliikme põhilise õiguse kasutamise viljakust vaadates näeme, et formaalne õigus pelgalt selleks jääbki ning parlamendi töö lõplike väljundite mõistmiseks tuleb tihti pöörduda fraktsiooni poole. Mõju avaldab ka

parlamendi suurus, sest arvukam liikmeskond sunnib paratamatult piirama saadikute tegutsemisvõimalusi. Samal ajal on üksiku saadiku motiivid tähtsad järelevalvefunktsioonide kasutamise mõistmisel. Komisjonide süsteemi puhul on samuti asjaolusid, mis lubavad üksikut saadikut kohati olulisena näha.

Kasutatud kirjandus

Armbrüster, G., Lukošaitis, A. (2002). Zur Konsolidierung von Parlament und Demokratie in Litauen. – Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa. S. Kraatz, S. von Steinsdorff (Hrsg). Opladen: Leske + Budrich, S 247–265.

Döring, H. (2001). Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – Legislative Studies Quarterly, Vol 26, No 1, pp 145–165.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=633949>.

Kreppel, A. (2002). Old Dog New Tricks: Understanding the Role of the Sejm since Democratization. Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 – September 1.

Kronika Sejmowa (2005), nr 111 (592), 15 wrzesnia 2005. – <http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/kronika/kronika.htm>.

Krupavicius, A. (1998). The Post-Communist Transition and Institutionalization of Lithuania's Parties. – Political Studies, Vol 46, No 3, pp 465–491.

Matthes, C-Y. (2002). Polen – vom personalisierten zum rationalisierten Parlamentarismus. – Parlamente und Systemtransformation im postsozialistischen Europa.

S. Kraatz, S. von Steinsdorff (Hrsg). Opladen: Leske + Budrich, S 87–109.

Olson, D. et al/(1998). Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members. – Journal of Legislative Studies , Vol 4, No 1, pp 101–123.

Pettai, V. (2005). Assessing Institutional Determinants of MP Behaviour: Survey Data from the Baltic States. – Czech Sociological Review, Vol 41, No 3, pp 1–26.

Pettai, V., Madise, Ü. (2006). The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession. – Journal of Legislative Studies, Vol 12, No 3–4 [ilmub peatselt].

Riigikogu kodukorra seadus. – Riigi Teataja I 2003, 24, 148; [Viimati muudetud 16.02.2006. – Riigi Teataja I 2006, 12, 80.] – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=973827>.

Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare (2004). Riigikogu Kantselei. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri. Kehtestatud Riigikogu juhatuse 2001. aasta 6. märtsi otsusega nr 59 ja muudetud 2006. aasta 11. mai otsusega nr 258

Riigikogu kodukorra seaduse § 13 lõike 2 punkti 10 ja § 92 lõike 1 alusel. – http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/normitehnika_eeskiri.pdf.

Riigikohtu lahend nr 3-4-1-3-05, 2. mai 2005. – <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-3-05>.

Saalfeld, T. (1995). Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics without Romanticism. – Journal of Legislative Studies, Vol 1, No 1, pp 32-64.

Sanford, G. (2002). Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989. New York: Palgrave Macmillan.

Seimas of the Republic of Lithuania Statute. 17 February 1994 No 1-399 (As amended by 30 June 2005 No X-291). – http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=259310.

Shaw, M. (1990). Committees in Legislatures. – Legislatures. Edited by Philip Norton. Oxford University Press, pp 237-267.

Strom, K. (1998). Parliamentary Committees in European Democracies. – Journal of Legislative Studies, Vol 4, No 1, pp 21-59.

Ziemer, K., Matthes, C.-Y. (2004). Das politische System Polens. – Die Politische Systeme Osteuropas. W. Ismayr (Hrsg.), 2. Auflage, Opladen: Leske+Budrich, S 189-246.

The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.