

Kakskümmend aastat Riigikogu: kas tööparlamendist kõneparlamendiks?

Mihkel Solvak, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi teadur

Riigikogus on välja kujunenud stabiilsete lääne demokraatiatega sarnased mustrid. Riigikogu ei erine suuresti ülejäänud Kesk- ja Ida-Euroopa uutest parlamentidest.

Parlamendi kui institutsiooni on kritiseeritud kõigil arenguetappidel. Kriitika võib olla õigustatud, sest teatud arengud tänapäeva parlamentarismis võivad väidetava kuldajaga võrreldes tõepoolest murelikuks teha. Valitsuste järjest suurem domineerimine, parlamentide autonoomia vähenemine üleilmastumise ja Euroopa integreerumise tingimustes on Euroopa riikide parlamentide puhul ilmselge. Teatud juhtudel on kriitika aga eksitav. Esiteks heidetakse parlamendile ette puudusi, mille kõrvaldamine selle institutsiooni valdkonda ei kuulu. Teiseks kiputakse lähtuma „Tootsi gloobuse” perspektiivist ja vaadatakse ainult institutsiooni muutumist aja jooksul riigi sees, unustades ära, et oma riigi parlament on maailmas levinud institutsiooni üks võimalik vorm. Esimest kriitikasuunda on kerge pareerida, viidates seadustest ja poliitilisest praktikast lähtuval institutsioonide võimupädevusele ja ka ressurssidele, mis sellele institutsioonile formaalsete ülesannete täitmiseks on antud. Teise suuna kriitika on sisulisem, sest ebasoovitavad arengud kunagise kuldajaga võrreldes on rohkem või vähem objektiivsed. Rahvusvaheline võrdlus näitab, et see, mis tundub unikaalne oma riigi kogemuse alusel, osutub universaalseks arenguks, mida ainult ühe riigi parlamendile ette heita ei saa. Nii ajalise kui ka ruumilise võrdluse kaudu võib ilmned, et oma riigi parlamendi töö tajutud muutus on pigem loomulik areng, mitte allakäik. Võib-olla on parlament muutunud hoopis ühest institutsiooni alatüübist teiseks.

Artiklis analüüsitakse Riigikogu rolli seadusloomes nii ajalises kui ka ruumilises võrdluses. Kas meie parlament on tavaline seadusandlik kogu, mis on kahekümne aasta jooksul kindlasti muutunud, kuid mitte halvemuse suunas, pigem sarnasemaks küpsete demokraatiate rahvaesindustega? Samuti hinnatakse, kas muutustes võib näha parlamenditüübi muutumist. Kas Riigikogu kohta võib öelda, et tööparlamendist on saanud kõneparlament? Kas rolli vähenemine ühes valdkonnas kompenseeritakse suurema aktiivsusega teises?

Tööparlament ja kõneparlament

Töö- ja kõneparlamendi hakkas eristama Winfried Steffani (Marschall 2012). Tööparlamendi all mõistis ta parlamenti, mille peamine funktsioon on seadusloome ja mida iseloomustab intensiivne töö komisjonides, mitte niivõrd elav arutelu täiskogul. Kõneparlament on seevastu pigem kesksete ühiskondlike ja riiklike küsimuste arutelude foorum ning normide loomisel on teisejärguline roll. Kõneparlamendi puhul on täiskogu istung tunduvalt kesksema tähtsusega.

On selge, et taasiseseisvumise esimesel perioodil oli tungivalt vaja uusi regulatsioone, riigi taasloomisel oli keskne roll parlamendi töö. Steffani liigituse järgi oli sel ajal kindlasti tegemist pigem tööparlamendi tüübi alla liigituva

institutsiooniga, mis algatas ise suurel hulgal olulisi regulatsioone. Aastate jooksul on aga täheldatud Riigikogu taandumist valitsuse suurema domineerimise ees. Selle valguses võib esitada küsimuse: kas nn tööparlamendi funktsioonide kadu või muutust täitevvõimu suurema sekkumisega seadusloomes võib tõlgendada kui kõneparlamenditüübi esilekerkimist? Viimases on keskne täiskogu roll ja seal vaadeldavad protsessid, kõige olulisemana järelevalve kui valitsuse töö kriitiline hindamine ja avaliku debati keskmesse toomine. Selleks et neid võimalikke arenguid adekvaatselt hinnata, tuleb Riigikogu paigutada laiemasse konteksti ja vaadata, missugused on meie riigisisesed arengud teiste riikidega võrreldes. Võib-olla on tegemist hoopis täiesti tavalise normaliseerumise protsessiga, kus Riigikogu ei muutu mitte ühest tüübist teiseks, vaid liigub sinna, kuhu stabiilsete demokraatiatega riikide parlamendid on aja jooksul liikunud.

Normaliseerumise protsess

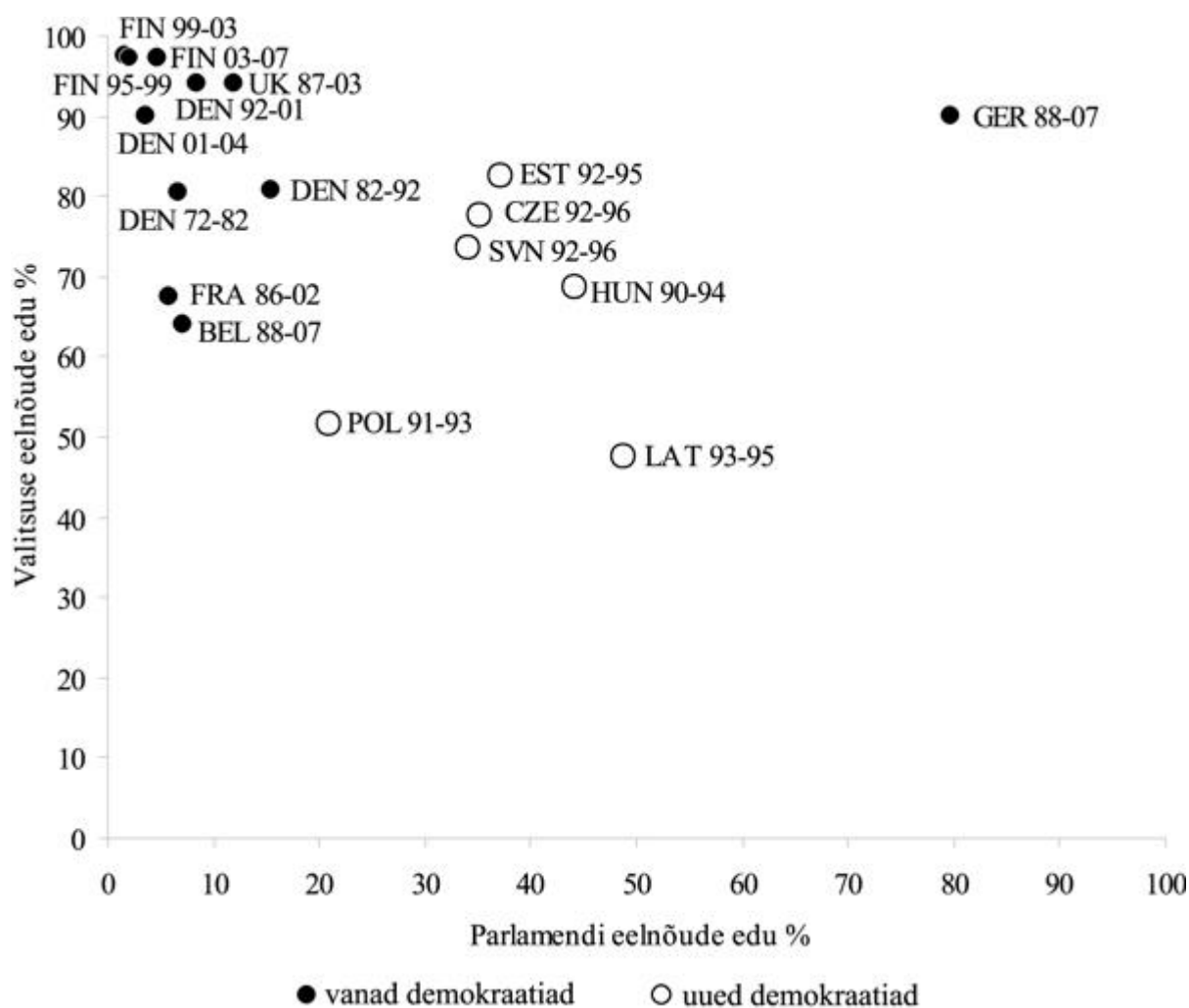
Parlamentaarsetes süsteemides domineerib seadusandluses harilikult täidesaatev võim. Ajalooliselt pole see alati nii olnud, kuid 20. sajandi teisest poolest on see trend pidevalt võimendunud. Tänapäeva stabiilses parlamentaarses demokraatias on parlamendi (saadikute, komisjonide ja fraktsioonide) esitatud eelnõude tõenäosus vastu võetud saada ja mingit valdkonda reguleerima hakata kaduvväike (Marsh, Read 1988; Mattson 1995; Kerrouche 2006; Marsh, Marsh 2002; Däubler 2011; Bräuninger, Brunner, Däubler 2012). Loomulikult võib sellise arengu problemaatilisuse üle vaielda, kuid tegemist on empiirilise faktiga. Enamgi veel, suures osas ei muuda parlament ka valitsuse esitatud eelnõusid. Näiteks võttis Soome parlament 1960. aastal muutmata kujul vastu 49 protsenti valitsuse eelnõudest ja 1983. aastal juba ligikaudu 80 protsenti (Anckar 1992, 182). Prantsuse parlamendi esimene koda võttis aastail 1967–2002 muutmata kujul vastu 43–58 protsenti valitsuse eelnõudest (Kerrouche 2006, 356). Taani parlamendis oli 1998–2004 sama näitaja keskmiselt 50 protsenti (Damgaard, Jensen 2006, 432). Seda saab tõlgendada kaheti. Esiteks, ilmselt on paranenud seadusloome kvaliteet ehk suudetakse hinnata seaduste oodatavat mõju, mis peaks üldse vähendama vajadust eelnõusid parlamendis põhjalikult ümber kirjutada. Teiseks on see selge märk parlamentide rolli edasisest vähenemisest seadusloome vallas. Seadusandlik võim on järjest vähem ise seadusloome algataja ja kirjutab aina vähem ümber talle täitevvõimu esitatud materjali.

Laiemale avalikkusele see harilikult tuttav pole, parlamentidega tihedamalt tegelevatele inimestele ja poliitikutele ilmselt küll. Seega tasuks Riigikogu rolli muutuse mõtestamisel võtta kõigepealt arvesse laiemat konteksti, kas ja kui palju meie parlament üldse erineb sellest, mida võib pidada asjade loomulikuks seisuks vanades küpsetes demokraatias.

Missugune oli Riigikogu täidesaateva ja seadusandliku võimu vahetõrje seadusloomes seitsmenda koosseisu ajal ja kuhu on nüüd välja jõutud, demonstreerivad joonised 1–3. Need võrdlevad valitsuse esitatud ja parlamendi esitatud eelnõude edukuse protsenti, mis näitab, kes on tegelikult seadusloomes edukam ja domineerivam pool.

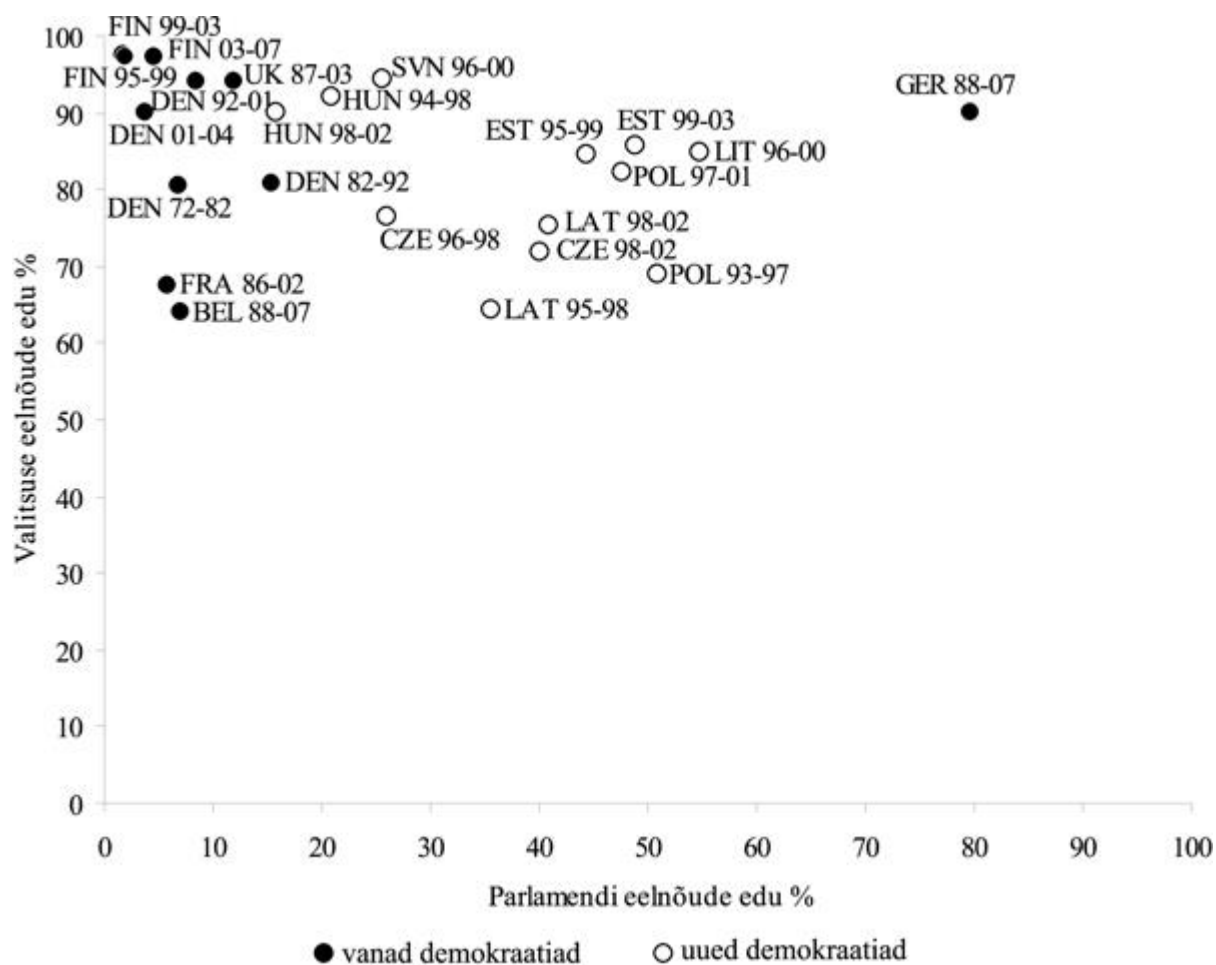
Jooniste 1–3 andmeallikad: Soome (Solvak 2011), Taani (Daamgard, Jensen 2006), Prantsusmaa (Kerrouche 2006), Saksamaa, Belgia, Suurbritannia (Däubler 2011), Eesti (X Riigikogu; XI Riigikogu), Läti (Pettai, Madise 2006, www.seimas.lt), Leedu (Pettai, Madise 2006, www.saeima.lv), Poola (Nalewajko, Wesołowski 2007; Goetz, Zubek 2007), Ungari (Ilonszki 2007), Tšehhi (Linek, Mansfeldová 2007), Sloveenia (Olson, Ilonszki 2011).

Joonis 1. Uued demokraatiad 1990. aastate alguses ja vanad demokraatiad



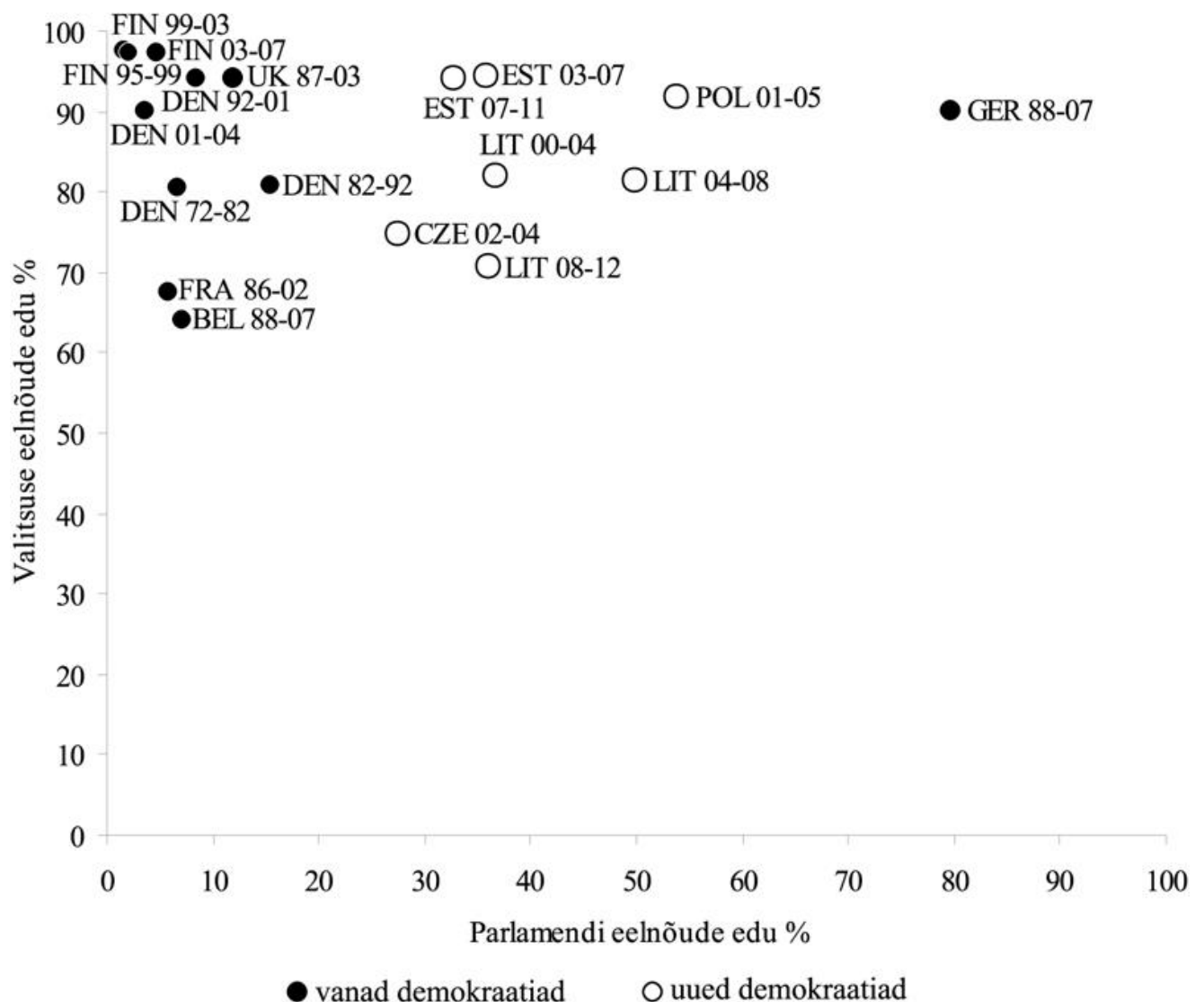
Märkus: BEL – Belgia, CZE – Tšehhi, DEN – Taani, EST – Eesti, FIN – Soome, FRA – Prantsusmaa, GER – Saksamaa, HUN – Ungari, LAT – Läti, POL – Poola, SVN – Sloveenia, UK – Suurbritannia.

Joonis 2. Uued demokraatiad 1990. aastate keskpaigas ja 2000. aastate alguses ning vanad demokraatiad



Märkus: BEL – Belgia, CZE – Tšehhi, DEN – Taani, EST – Eesti, FIN – Soome, FRA – Prantsusmaa, GER – Saksamaa, HUN – Ungari, LAT – Läti, LIT – Leedu, POL – Poola, SVN – Sloveenia, UK – Suurbritannia.

Joonis 3. Vanad demokraatiad ja uued demokraatiad 2000. aastate keskpaigas



Joonis 1 võrdleb kuut nn vana demokraatiat (Soome, Taani, Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa ja Suurbritannia) ja kuut uut demokraatiat (Eesti, Tšehhi, Sloveenia, Ungari, Poola ja Läti), viimaste puhul on toodud pilt 1990. aastate algusest ehk sisuliselt esimeste demokraatlikult valitud parlamentide koosseisust. Silma hakkab kaks asja. Esiteks on peaaegu kõik vanad demokraatiad, välja arvatud Saksamaa, koondunud joonise ülemisse vasakusse nurka, mis näitab, et valitsuse eelnõude edukus on väga kõrge ja parlamendi oma väga madal. Keskmiselt võeti vanades demokraatiates sellel perioodil vastu 86 protsenti valitsuse esitatud eelnõudest ja pelgalt 13 protsenti parlamendi esitatud eelnõudest. Teiseks hakkab silma, et värsked postkommunistlike riikide parlamendid on selgelt paremal ja küpsetest demokraatiatest allpool ehk nende parlamendid olid tol ajal seadusloomes edukamad ja valitsused vähem edukad. Võib öelda, et Kesk- ja Ida-Euroopa parlamendid vastasid seega vähemalt nende näitajate alusel paremini seadusandliku võimu nimetusele kui nende lääne analoogid. Keskmiselt võeti vastu 36 protsenti parlamendi ja 66 protsenti valitsuste eelnõudest ehk võrreldes siin toodud lääne demokraatiatega on mõlemas näitajas laias laastus kahekümneprotsendiline vahe parlamendi kasuks ja valitsuse kahjuks.

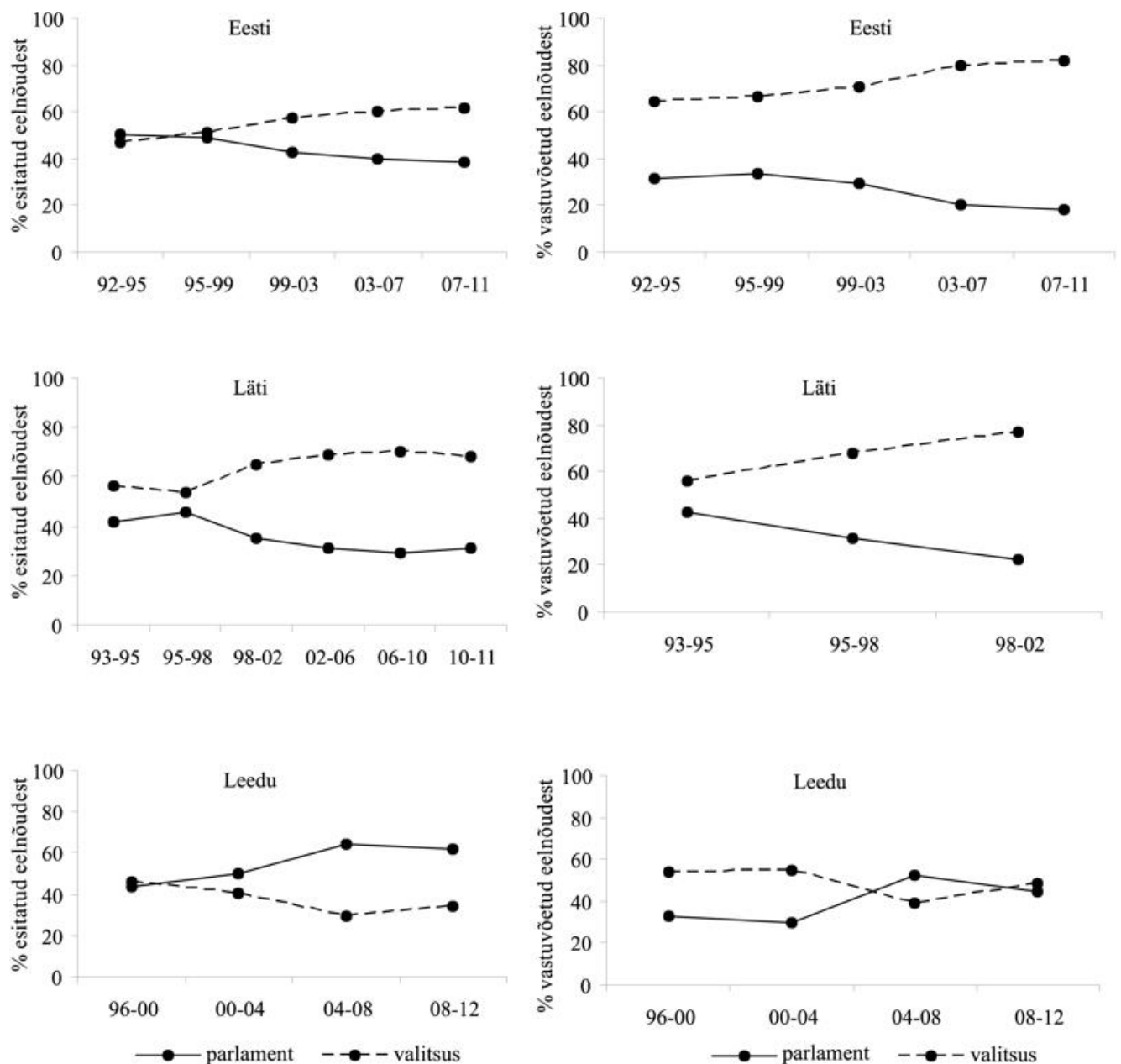
Joonisel 2 on uued demokraatiad esindatud üheksakümnen-date kesk- ja lõpuperioodil, lisatud on andmed Leedu kohta. Erinevalt esimesest joonisest on punktid nihkunud üles ehk valitsuse edukus seadusloomes on läänega samal tasemel. Oluline on märkida, et x-teljelt vaadelduna on punktid jätkuvalt selgelt paremal pool ehk parlamendi esitatud eelnõud on tunduvalt suurema eduprotsendiga kui läänes, vaid mõned Kesk-Euroopa parlamendid on selgemalt „läände” nihkunud.

Joonis 3 toob sama võrdluse, kus Kesk- ja Ida-Euroopa on esindatud 2000. aastate andmetega. Pilt sarnaneb teise joonisega. Seega ei ole siin toodud riikides demokraatlikud parlamendid ligi 20 aasta jooksul jõudnud veel selliste vahekordadeni nagu võrdlusalustes vanades demokraatiates. Eesti paistab kõigil kolmel joonisel välja kui juhtum, kus valitsus on ülejäänud uute demokraatiatega võrreldes pisut edukam, aga parlamendieelnõude edukus on tüüpilisel tasemel.

Jooniste põhjal saab öelda kolme asja. Esiteks, valitsuse domineerimine seadusloomes on tüüpiline nii vanades kui ka uutes demokraatiates. Teiseks, parlamendi esitatud eelnõud on edukamad Kesk- ja Ida-Euroopa riikides ja see on demokraatia kinnistudes stabiilselt nii ka jäänud. Kolmandaks, Eesti on täiesti tüüpiline juhtum Kesk- ja Ida-Euroopa seas, ta ei tõuse esile parlamendi erilise passiivsusega ja valitsus pole ka nii domineeriv kui mõnes tihtilugu eeskujuks toodavas lääne parlamentaarses demokraatias.

Seega võib julgelt öelda, et viimase kahekümne aasta jooksul on võimalik näha Eesti parlamendi „normaliseerumist”; oma rolliga kohanemist viisil, mis tundub olevat omane parlamentaarsetele demokraatiatele. Teatud tüüpi põhiseaduslikud reeglid sunnivad tolles raamistikus tegutsevaid institutsioone üsna selgelt sarnasele teele, erinevast kultuuri- ja ajalootaustast hoolimata. Ka Eesti parlament ei ole siin mingi erand. Kuid eelnõude eduprotsent on vaid üks, kuigi tihedalt kasutatav indikaator, et kirjeldada parlamendi positsiooni ja rolli seadusloomes. Joonistelt ilmneb, et parlamendi eelnõude eduprotsent on mitmes vanas demokraatias pigem ühekohaline arv, selle taga võib tegelikult peituda väga aktiivne eelnõude esitamine, s.t parlamendis esitatakse palju eelnõusid, kuid valitsuse kontrollitav koalitsioon hääletab need maha. Järgnevalt vaatame lähemalt esitatud eelnõude jaotust parlamendi ja valitsuse vahel.

Joonis 4. Valitsuse ja parlamendi eelnõude osakaal esitatud ja vastuvõetud eelnõude seas



Balti riikides Institutsionaalne kohandumine

Missuguse osa moodustavad esitatud ja vastuvõetud eelnõudest valitsuse ja parlamendi eelnõud? Joonis 4 toob võrdleva pildi Eesti, Läti ja Leedu ning joonis 5 Tšehhi, Sloveenia ja Poola kohta.

Silma hakkab väga iseloomulik pintsetilaadne kujund. Esimene või paar esimest koosseisu esitavad valitsusega võrreldaval hulgal eelnõusid, seejärel hakkab parlament esitamises mahuliselt kõvasti valitsusele alla jääma. Sama kehtib vastuvõetud eelnõude puhul, kuid seal on kahe joone vahe süstemaatiliselt suurem.

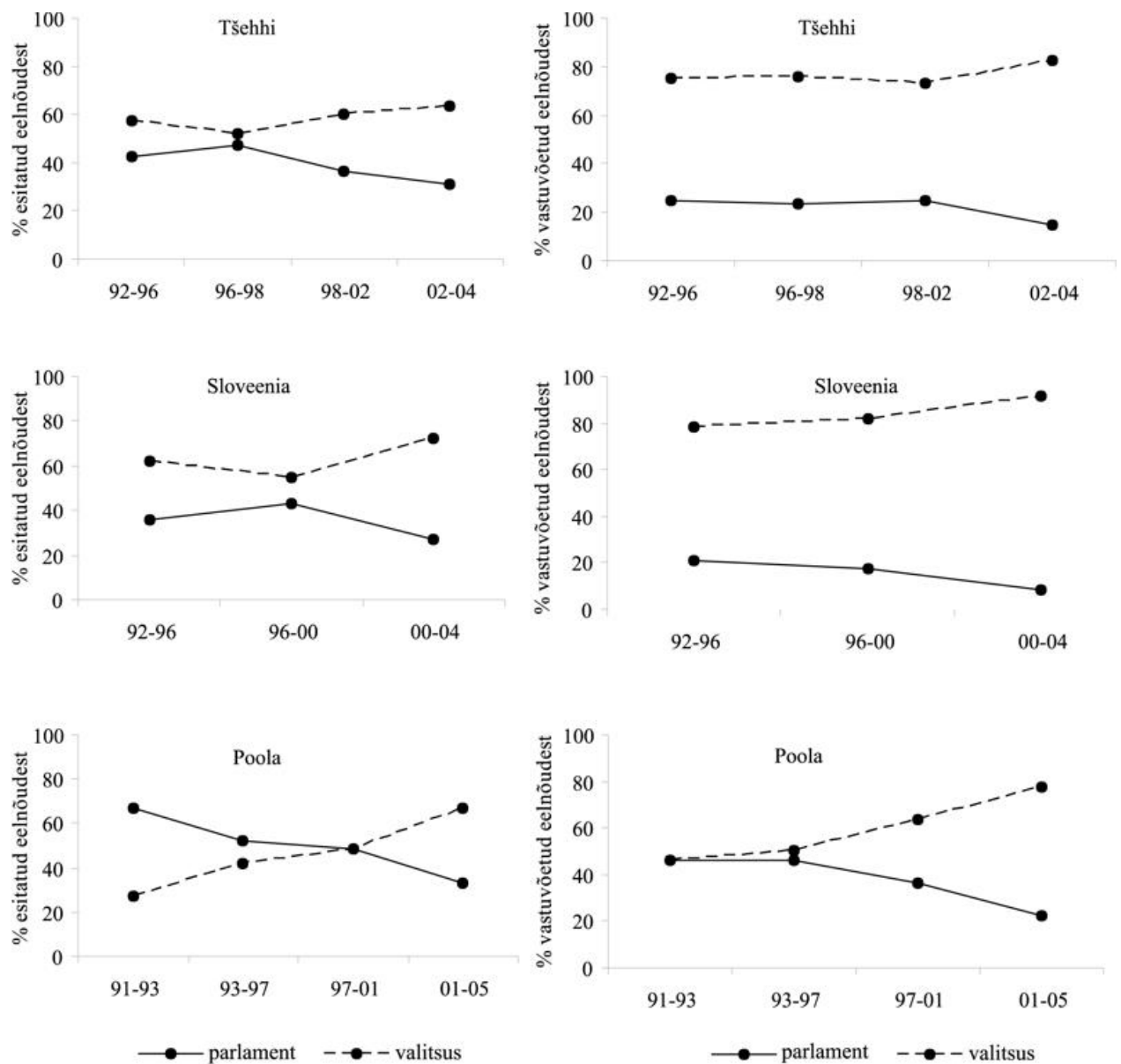
Neid trendide võis eeldada juba eelmiste jooniste alusel, huvitaval kombel on paljud siin toodud riigid äärmiselt sarnased seaduseelnõude esitamise ja vastuvõtmise mustrite arengus. Eesti on jällegi teistega väga sarnane. Ka meil on suurenenud valitsuse roll. Eesti puhul võib täheldada ka muutust, kes milliseid eelnõusid esitab. Seaduste täistekste on valitsus alati suuremas mahus esitanud kui Riigikogu. VII ja VIII Riigikogu puhul esitas valitsus näiteks 74 ja 65 protsenti täistekstidest, edaspidi juba üle 80 protsendi. Pilt muutub, kui vaadata muudatuseelnõusid. Kahe esimese koosseisu ajal esitas Riigikogu 71 ja 66 protsenti muudatuseelnõudest, alles XI Riigikogus esitas valitsus neid eelnõusid veidi suuremas mahus (55%) kui parlament. Pikka aega oli selge tööjaotus, kus valitsus tegeles täistekstidega ja parlament juba olemasoleva muutmisega. Praegu on aga ka vastuvõetud muudatuseelnõude puhul ülekaalus valitsuse poolt parlamendile esitatud eelnõud.

Tulles tagasi neljanda ja viienda joonise juurde, on loomulikult ka siin erandeid. Leedu hakkab silma kui juhtum, kus parlament on väga aktiivne eelnõude esitamisel ja suures osas ka vastuvõtmisel. Ka Poola paistis *Sejm*'i esimeste koosseisude ajal silma kui väga aktiivse parlamendiga riik. Samas on selge, et valitsuse domineerimine on reegel. Kõigest üksikutel juhtudel on parlament võrdväärne partner vähemalt seaduseelnõude esitamisel ja vastuvõtmisel.

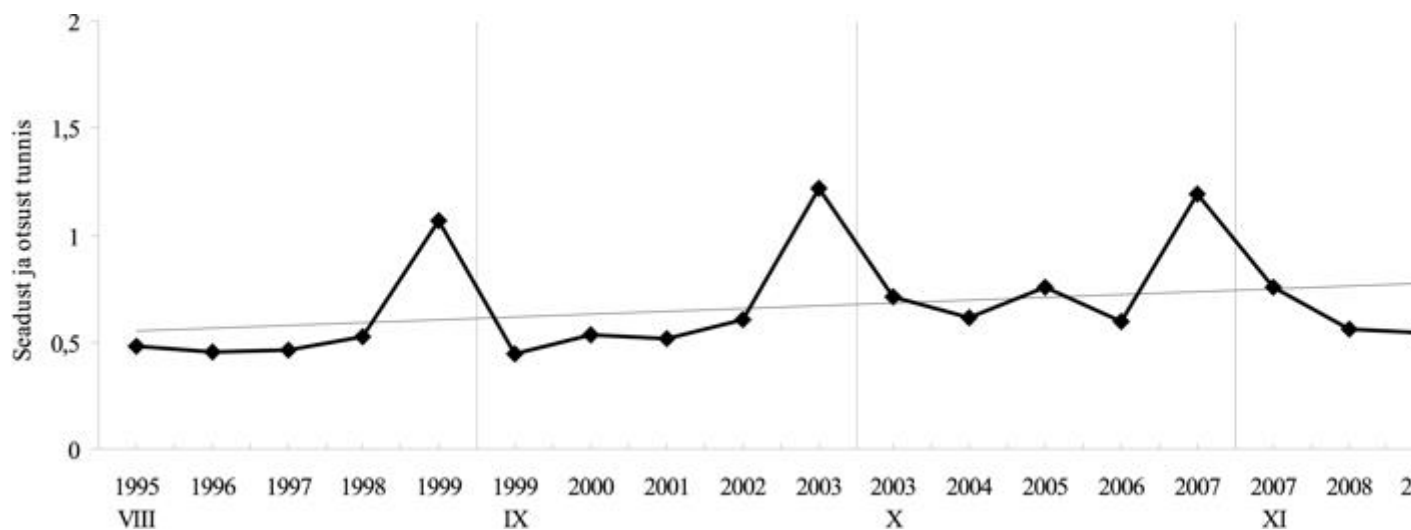
Üks võimalik seletus sellisele arengule on loomulikult ka täitevvõimu stabiilsuse ja võimekuse suurenemine 1990. aastate algusega võrreldes (Kopecký 2004). Samuti erakondade tugevnemine, millega vähenes algselt tugevalt individualistlik poliitikastiil kogu Kesk- ja Ida-Euroopas (Kopecký, Spirova 2008). Valitsus on hästi tööle hakanud, ministeeriumide bürokraatia on ressurs, mille ekspertiisile parlament ei jõua vastu seista. Lisades veel erakondade võimekuse parlamendiliikmeid paremini kontrollida ja kõrge koalitsioonidistsipliin tagada, ongi tulemuseks täitevvõimu domineerimine seadusandliku võimu üle.

Viimase kahekümne aasta trendid Riigikogu seadusloomes on seega väga sarnased teiste uute demokraatiate arengutega. Parlamendi keskne roll on igal pool vähenenud, valitsuse oma suurenenud. Sellest lähtudes võiks küsida: kas Riigikogu autonoomse seadusloome rolli osaline vähenemine on kompenseeritud suurema aktiivsusega muudes valdkondades?

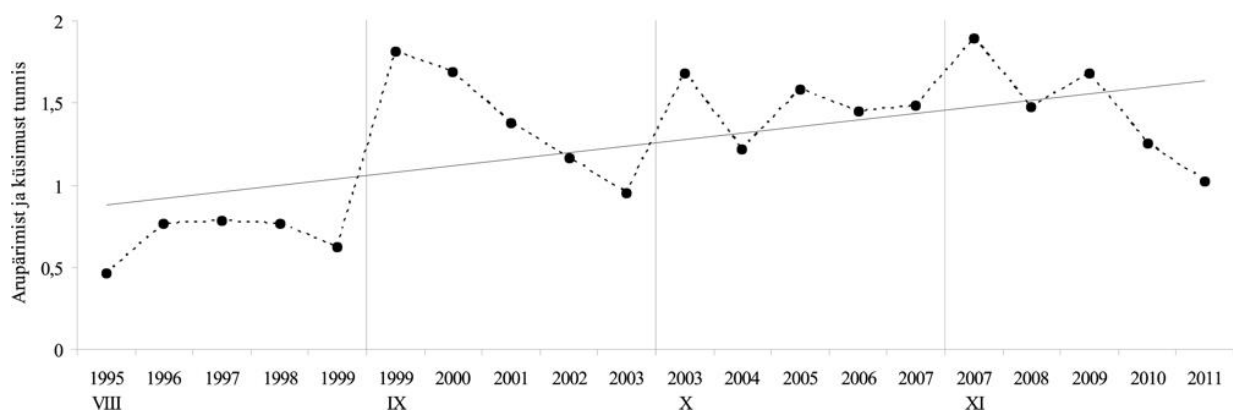
Joonis 5. Valitsuse ja parlamendi eelnõude osakaal esitatud ja vastuvõetud eelnõude seas Kesk-Euroopas



Joonis 6. Istungjärgu tunnis vastuvõetud seadused ja otsused, VIII kuni XI Riigikogu



Joonis 7. Istungjärgu tunnis esitatud arupärimised ja küsimused, VIII kuni XI Riigikogu



Kompensatsioonitees

Kas Riigikogu vähenevat rolli seaduste esitamisel kompenseeritakse, tegeldes rohkem järelevalvega ehk teisisõnu, kas võime näha suuremat aktiivsust selles valdkonnas, mida võib pidada iseloomulikuks kõneparlamendile ja mis tähtsustab täiskogu rolli?

Kõigepealt on vaja hinnata, kas ja kui palju on seadusloome maht suurenenud, sest eelnevalt vaatasime ainult suhtarve. Huvitav ja isegi natuke täpsem on siin mitte pelgalt vastuvõetud seaduste arv, vaid suhe reaalsesse tööaega. Tuleb tunnistada, et viimast on peaaegu võimatu hinnata, sest väga suur ja oluline osa parlamendi tööst pole avalikult hästi jälgitav, näiteks töö komisjonides. Võime püüda seda indikatiivselt hinnata täiskogu tööaja arvelt. Riigikogu Kantselei on VIII koosseisust alates üles märkinud Riigikogu istungjärkude kestuse tundide ja minutite täpsusega. Loomulikult on see ainult indikatiivne suurus, samal ajal peab

parlamendi töötulem läbima täiskogu. Tegelikku töömahtu peaks olema võimalik hinnata, jagades täiskogult heakskiidu saanud eelnõud ja otsused istungjärgude kestusega, nimetagem seda Riigikogu efektiivsuse näitajaks selles valdkonnas. Joonis 6 toob ära, kui mitu seadust ja otsust Riigikogu VIII kuni XI koosseisus iga istungjärgu tunni kohta on vastu võetud.

Kõigepealt on siin näha tsüklilisust ehk parlamendi töömaht suureneb vahetult enne valimisi – ilmselge märk, et valitsus püüab veel viimasel hetkel seadusi vastu võtta ja lahtised otsad kokku siduda. Tõmmates sellest graafist läbi trendi näitava sirgjoone, hakkab silma kerge tõus. Riigikogu võtab seega keskmiselt iga istungjärgu tunni jooksul vastu rohkem seadusi ja otsuseid kui varem. Eespool toodud joonised näitasid, et enamiku neist seadustest moodustavad valitsuse eelnõud, seega teeb Riigikogu mahuliselt rohkem tööd ja see sisaldab suuremas osas valitsuse ettekirjutatud asju. Riigikogu enda autonoomne seaduste algatamise vähenemine on kaasas käinud tegelikult hoopis kasvava töömahuga valitsuse seaduseelnõude menetlemisel. See äratab kahtlust kompensatsiooniteesi võimalikkuses, sest suurem passiivsus ei käi sugugi kaasas väiksema töömahuga.

Joonisel 7 on arupärimiste, kirjalike ja infotunni küsimuste arv istungjärgu tunni kohta. Siin on näha juba väga suurt ja pidevat tõusu ajas. Praegu tegeleb Riigikogu seega palju rohkem järelevalvega kui varem.

Kahe joonise võrdlus näitab tegelikult üldist suurenenud töömahtu ja efektiivsust. Praegu tegeleb Riigikogu rohkem valitsuse esitatud seaduste menetlemisega ja järelevalvega valitsuse üle, kui seda tegid varasemad koosseisud. See pigem ei lähe kokku avalikkuses levinud arusaamaga Riigikogu tööst. Joonis 6 kajastab suures osas valitsuse esitatud eelnõusid, joonis 7 Riigikogu enda liikmete arupärimisi ja küsimusi. Mõlemad kasvavad, seega on siin viide võimalikule kompenseerimisele, kus parlament tegeleb tõepoolest rohkem järelevalvega, sest eelnõusid menetleb ta suuremas osas valitsuse programmi alusel. See hinnang on siiski ebatäpne. Tunduvalt paremini saab seda hinnata kahe joonise näitajaid ühele joonisele viies ja viisil, mis lubab neid muidu olemuslikult väga erinevaid tegemisi näitavaid arve realselt võrrelda. Seda teeb joonis 8, kus mõlemad näitajad on harmoneeritud ehk viidud skaalale 0–1. Väiksem hulk seadusi ja otsuseid, mis ühel istungjärgul vastu võeti, on võrdsustatud nulliga ja suurim hulk ühega ning kõikide ülejäänud istungjärgude vastavad näitajad on viidud nende kahe vahele.² Sama on tehtud järelevalve mahtu näitavate arupärimiste ja küsimuste hulgaga. Saadud kahte näitajat võib nüüd ühte x- ja teist y-teljele pannes probleemideta võrrelda ning öelda, kas mahuliselt kõige rohkem seadusloomega tegelnud istungjärgul tegeldi ka kõige rohkem järelevalvega.

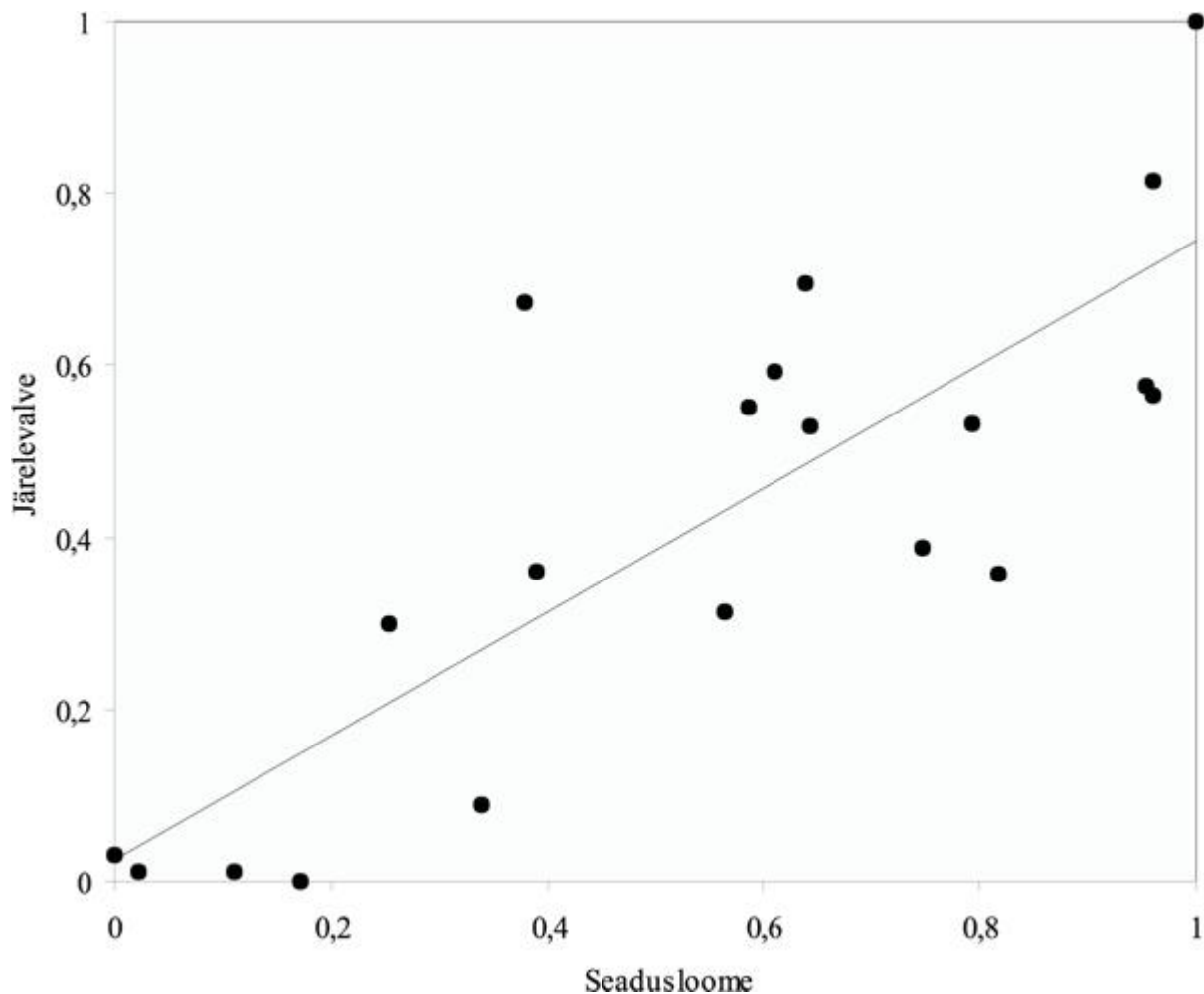
Silma hakkab paar asja, mida teistelt joonistelt ei näe. Esiteks on tõepoolest selge, et valitsuse eelnõude ülekaalu suurenemisega käib käsikäs järelevalve kasv, sest graafikul on selget tõusu näitav joon. Kui tehakse rohkem ühte, tehakse rohkem ka teist, mis on mõneti üllatav, sest korrelatsioon on väga tugev. Kuid siin on veel teine oluline detail. Nimelt ei lange punktid selle graafiku diagonaalile (seda ei tee ka trendi näitav sirge) ehk teisisõnu ei ole nende kahe näitaja muutus üksühene. Piltlikult öeldes ei lisandu igale seadusele või otsusele, mis täiskogul vastu võetakse, sama ühik järelevalvet. On selgelt näha, et kasv seadusloomes ei too

kaasa päris sama kasvu järelevalves. Seda seost saab veelgi täpsustada, vaadates trendi iseloomustava sirge valemist, mis ütleb meile, et ühe seadusloome ühiku lisandumisel kasvab järelevalve 0,7 ühiku võrra. Lihtsamini väljendudes, liiga suures mahus seadusloomega tegelemine jätab vähem ruumi järelevalvega tegelemiseks. Mida rohkem Riigikogu tegeleb valitsuse eelnõude menetlemisega, seda rohkem tegeleb ta ka järelevalvega, kuid kusagil tuleb piir ette ja järelevalve ei kasva samas mahus kui seadusloome.

Kokkuvõte

Analüüs näitas, et Riigikogu autonoomse rolli vähenemisega seadusloomes on kaasas käinud aktiivsem tegutsemine järelevalve valdkonnas. Lihtsustades, esineb teatud jooni, mille alusel võib väita, et kõneparlamendi funktsioon on rohkem esile kerkima hakanud. Kuid analüüsis ei ole käsitletud üht teist keskset funktsiooni, mis seda tüüpi parlamente iseloomustab, nimelt peamiseks ühiskondliku arutelu foorumiks olemine. Oleks hea, kui parlament on see, kes uued ja olulised küsimused ühiskonna ette toob või pakub mujalt tulnud impulsile keskse arutelu kohta. Selle analüüsi olulisem panus on võrdleva pildi rõhutamine ning selle valguses paistab Riigikogu kui heas mõttes üsna tüüpiline parlament. Kahekümne aasta jooksul on välja kujunenud stabiilsete lääne demokraatiatega sarnased mustrid ning ei erineta suuresti ka ülejäänud Kesk- ja Ida-Euroopa uutest parlamentidest. Aeg-ajalt avalikkuses kerkiv kriitika Riigikogu rolli kohta on vähemalt siin toodud võrdlevate andmete alusel liialdatud. Kui võtame aluseks esimesed koosseisud, kus väidetavalt oli vitaalsem parlament, siis paistab tõepoolest, et on minetatud keskne roll, mis parlamendil algselt oli. Pigem võib küsida: kas me ei idealiseeri minevikku ega tõsta esile sellist parlamenti, mis tegutses väga erandlikul ja ebastabiilsel perioodil? Praegune Riigikogu on professionaalsete poliitikute parlament, esimesed koosseisud seda kindlasti ei olnud.

Joonis 8. Järelevalve ja seadusloome vahekord istungjärkude kaupa



¹ Artikkel põhineb konverentsi „Quo vadis, Riigikogu?” ettekandel 12. oktoobril 2012 Rahvusraamatukogus.

² Arvutuslikult on kasutatud valemit $A = (X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$, kus X on väärtus, mida soovitakse 0–1 skaalale viia, $X_{\min}$ on kõige väiksem väärtus, mis antud näitajal esineb, ja $X_{\max}$ suurim väärtus, mis antud näitajal esineb.

Kasutatud kirjandus

Anckar, D. (1992). Finland: Dualism and Consensual Rule. – E. Damgaard (ed). Parliamentary Change in the Nordic Countries. Oslo: Scandinavian University Press, pp 152–191.

Bräuninger, T., Brunner, M., Däubler, T. (2012). Personal Vote-Seeking in Flexible List Systems: How Electoral Incentives Shape Belgian MPs' Bill Initiation Behavior. – European Journal of Political Research, vol 51, no 5, pp 607–645.

Damgaard, E., Jensen, H. (2006). Assessing Strength and Weakness in Legislatures: The Case of Denmark. – Journal of Legislative Studies, vol 12, no 3, pp 426–442.

Däubler, T. (2011). Bills from the Floor: Why Governing Party Groups Initiate their Own Legislation. – *Journal of Legislative Studies*, vol 17, no 4, pp 435–457.

Goetz, K., Zubek, R. (2007). Government, Parliament and Law-Making in Poland. – *Journal of Legislative Studies*, vol 13, no 4, pp 517–538.

Ilonszki, G. (2007). From Minimal to Subordinate: A Final Verdict? The Hungarian Parliament, 1990–2002. – *Journal of Legislative Studies*, vol 13, no 1, pp 38–58.

Kerrouche, E. (2006). The French Assemblée nationale: The Case of a Weak Legislature? – *Journal of Legislative Studies*, vol 12, no 3, pp 336–365.

Kopecký, P. (2004). Power to the Executive! the Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe. – *Journal of Legislative Studies*, vol 10 no 2–3, pp 142–153.

Kopecký, P., Spirova, M. (2008). Parliamentary Opposition in Post-Communist Democracies: Power of the Powerless. – *Journal of Legislative Studies*, vol 14, no 1–2, pp 133–159.

Linek, L., Mansfeldová, Z. (2007). The Parliament of the Czech Republic, 1993–2004. – *Journal of Legislative Studies*, vol 13 no 1, pp 12–37.

Marsh, H., Marsh, D. (2002). Tories in the Killing Fields? The Fate of Private Members' Bills in the 1997 Parliament. – *Journal of Legislative Studies*, vol 8, no 1, pp 91–112.

Marsh, D., Read, M. (1988). Private Member's Bills. Cambridge: Cambridge University Press.

Marschall, S. (2012). Parlamentarism. Tallinn: Eesti Rahvusraamatukogu.

Mattson, I. (1995). Private Members' Initiatives and Amendments. – H. Döring (ed). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, New York: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 448–487.

Nalewajko, E., Wesołowski, W. (2007). Five Terms of the Polish Parliament, 1989–2005. – *Journal of Legislative Studies*, vol 13, no 1, pp 59–82.

Olson, D., Ilonszki, G. (2011). Two Decades of Divergent Post-Communist Parliamentary Development. – *Journal of Legislative Studies*, vol 17, no 2, pp 234–255.

Pettai, V., Madise, Ü. (2006). The Baltic Parliaments: Legislative Performance from Independence to EU Accession. – *Journal of Legislative Studies*, vol 12, no 3–4, pp 291–310.

Riigikogu X koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2007). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid (2011). Tallinn: Riigikogu Kantselei, Eesti Rahvusraamatukogu.

Solvak, M. (2011). Private Member's Bills in Parliament – a Comparative Study of Finland and Estonia. Tartu: Tartu University Press.