

## Saadikute eelnõud parlamendis: Soome ja Eesti võrdlus<sup>1</sup>

**Mihkel Solvak**

Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika teadur

Suur osa saadikute esitatud seaduseelnõudest on ekspressiivse funktsiooniga ega hakka kunagi mingit valdkonda reguleerima.

Parlamendisaadikute algatatud seaduseelnõud moodustavad parlamentaarses demokraatias kogu seadusloomest väikese osa. Selliste riikide seadusandluses domineerivad enamasti valitsuse algatatud eelnõud, kuid üsna aktiivselt esitavad eelnõusid ka saadikud. Uuringus vaadeldi 328 Riigikogus aastail 1999–2007 esitatud ja 665 Soome parlamendis 2003–2007 esitatud saadikute eelnõu. Nimetatud eelnõudest võeti Eestis seadustena vastu 37,9 protsenti ja Soomes 4,5 protsenti, seega esineb vastuolu vähese edu ja suure algatamissageduse vahel. Eriti terav on see Soome puhul, kus nimetatud aastate *Eduskunta* koosseisu võib pidada pigem suure saadikute eelnõude eduprotsendiga perioodiks; enamasti on edukus üks kuni kaks protsenti, aastail 1945–2002 võeti seadustena vastu ainult 1,4 protsenti saadikute esitatud 21 402 eelnõust (Wiberg 2004, 19). Miks saadikud nii ebaratsionaalselt käituvad ja kulutavad oma aega selliste eelnõude esitamisele, mis suure tõenäosusega kunagi midagi reguleerima ei hakka?

### Personaalne ja mittepersonaalne hääl

Selles artiklis vaadeldakse saadikute eelnõude esitamist, eelnõude sisu ja menetlust, seletatakse saadikute vastuolulist käitumist ning analüüsitakse, kuidas see mõjutab eelnõude sisu ja menetlemist täiskogus. Peamiselt testitakse nn personaalse hääle kehtivust. See on osa häälest, mille kandidaat saab isiklike omaduste ja maine põhjal. Analüütiliselt võib seda eristada nn mittepersonaalsest häälest, mis antakse kandidaadile kas parteist, programmist või muudest põhjustest lähtuvalt. Erinevaid valimissüsteeme saab järjestada personaalse hääle olulisuse alusel ning hinnata, kas teoreetilised individualistlikku käitumist soodustavad institutsionaalsed reeglid ka tegelikult niisugust käitumist tekitavad. Uuringus analüüsitakse, kui võrd saab nimetatud käitumist mitteedukate eelnõude puhul seletada valimissüsteemiga, mis soodustab individualistlikku käitumist. Kui institutsionaalsed reeglid tõepoolest soodustavad eelkõige isiku silmapaistvuse suurendamisele suunatud käitumist, on selle tagajärjed ilmselt jälgitavad ka seadusloome osades, mis järgnevad eelnõude algatamisele. Võib eeldada, et saadikud, kelle personaalse hääle osakaal on suurem, esitavad eelnõusid, mille nn ekspressiivne funktsioon domineerib reguleeriva funktsiooni üle (Hyson 1974). Iga seadus peaks sisaldama mõlemat funktsiooni ehk suutma kvaliteetselt reguleerida mõnda valdkonda (reguleeriv funktsioon) ning teadvustama mingi probleemi olulisust ja sisu (ekspressiivne funktsioon). Saadikud esitavad küll sageli eelnõusid, kuid nende vähene edu lubab eeldada, et ekspressiivne funktsioon on keskne ja reguleeriv teisejärguline. Eelnõusid esitatakse lihtsalt mõnele teemale tähelepanu tõmbamiseks, teades hästi, et tegelikult need seda küsimust reguleerima ei hakka. Just seetõttu on Ingvar Mattson (1995) nimetanud kogu saadikute eelnõude protsessi ka pseudoseadusloomeks. Need on tema arvates väga lihtsad eelnõud, mille teemavaldkond on kitsas ning mida esitatakse pelgalt teema reklaamimiseks ja diskussiooni tekitamiseks. Selliste eelnõude puhul on keskne algatamise fakt, mitte soov

mingit valdkonda reguleerida. Seetõttu pole ratsionaalne teha nende eelnõude teemavaliku ja sisu kallal suurt tööd ehk need peaksid olema üldiselt üsna piiratud teemavalikuga lihtsad eelnõud. Saadikute puhul, kelle personaalse hääle osakaal on suurem, peaks see eriti nähtav olema. Peale selle võib eeldada, et menetlusprotsessis saavad just sellised eelnõud teravdatud tähelepanu osaliseks ja vajavad põhjalikke muudatusi, et õigusaktile esitatavatele nõuetele vastata. Kokkuvõttes võib eeldada, et personaalse hääle mõju avaldub nii esitamise sageduses, eelnõude sisus ja vormis kui ka hilisemas menetlusprotsessis.

Personaalse hääle mõju on märgatud eri valdkondades. Näiteks riikides, kus valimissüsteem soodustab saadikute individualistlikku käitumist, on täheldatud parlamendis rohkem protseduurireegleid, mis sellist käitumist takistavad (Hallerberg 2004, 31–32). Samuti on täheldatud suure personaalse hääle osakaaluga süsteemides väiksemat eelarvedefitsiiti, sest saadikud üritavad oma ringkondadesse rohkem eelarvevahendeid suunata (Hallerberg, Marier 2004). Miriam A. Golden (2003) näitab, kuidas suure personaalse hääle osakaaluga süsteemides on loodud ebaefektiivseid bürokraatlikke süsteeme, mida samuti saab oma valimisringkondadele eeliste loomiseks kasutada.

### **Kuidas mõjutab personaalne hääl saadikute endi esitatud eelnõusid**

Niisuguseid uuringuid on hulgaliselt, kuid üllatavalt vähe on analüüsitud personaalse hääle mõju saadikute endi esitatud eelnõudele. Eesti ja Soome on selleks sobivad juhtumid nende valimissüsteemide iseärasuste tõttu. Eesti valimissüsteem jagab parlamendikohti mitmetasandiliselt, tekitades mandaatide tüübid, mis erinevad personaalse hääle osakaalu poolest. Näiteks on ringkonnamandaadi saavutamisel keskne isiklik maine, kompensatsioonimandaat sõltub aga partei üldisest häälletulemusest. Soomes tekitab avatud nimekirjadega proportsionaalne süsteem samuti vajaduse parteinimekirjades silma paista – mida suurem ringkond, seda olulisem on saadiku imago nimekirjas ettepoole liikumisel. Personaalse hääle toime hindamiseks on institutsionaalsete reeglite mõju mõõdetud indeksiga, mis võtab arvesse valimissüsteemi erinevate osiste mõju (Solvak 2011, 37–46). Saamaks teada personaalse hääle tõelist toimet, on analüüsi kaasatud ka muid faktoreid, mis teatud tüüpi eelnõude esitamisele ja sisule mõju võiksid avaldada.

Analüüsi aluseks on andmebaas, mis koostati Eesti ja Soome saadikute esitatud 993 eelnõu sisu ja menetlusprotsessi alusel. Andmestikku analüüsitakse statistiliste vahenditega.

Saadikute esitatud eelnõusid on vähe uuritud, sest väikese eduprotsendi tõttu ei ole need avaliku poliitika kujundamisel olulised. Paljudes parlamentides pole saadikutel isegi võimalust üksi eelnõusid esitada ning kui see on võimalik, on tõenäosus, et esitatud eelnõud seadustena vastu võetakse, väga väike. Vähesed põhjalikud saadikute eelnõusid käsitlevad uurimused (näiteks Bromhead 1956; Weiss, Brichta 1969; Hyson 1974; Marsh, Read 1988) on täheldanud, et üldiselt on tegemist väikeste opositsioonierakondade kasutatava seadusandliku instrumendiga, millega reguleeritakse vähetähtsaid küsimusi. Seadusloome sisulist poolt ehk seda, mida ja kuidas teatud valimisperiodil reguleeriti, nende eelnõude analüüs ei valgusta. Küll aga on need hea näide paradoksaalsest käitumisest parlamendis, sest miks kulutavad saadikud oma piiratud aega ilmselgelt lootusetutele katsetele mõningaid küsimusi reguleerida. On selge, et nad teadvustavad endale, kuivõrd vähetõenäoline on eelnõu vastuvõtmine seadusena. Mis ulatuses eespool nimetatud ekspressiivne funktsioon reguleeriva üle saadikute eelnõude puhul domineerib, on keeruline kindlaks teha. Kõigepealt on raske kindlaks teha eelnõu esitajat. Kuigi formaalselt on eelnõude esitajad saadikud, ei pruugi nemad alati eelnõu tegelikud autorid olla. Tegemist võib olla valitsuse eelnõuga, kes selle

mingil põhjusel saadikutele esitamiseks andis, või fraktsiooni algatatud eelnõuga, mille teatud saadikud on menetlusse andnud. Eelnõu tegeliku autori selgitamiseks vaadatakse põhjalikumalt eelnõu esitamise mustreid.

## **Eelnõude esitamise mustrid**

Tabelis 1 ja 2 on võrdleva pildi saamiseks toodud Soome ja Eesti mitme parlamendikoosseisu ajal valitsuse ja saadikute esitatud eelnõud. Analüüsis on täpsemalt vaadatud Soome saadikute eelnõusid aastaist 2003–2007 ja Eesti saadikute eelnõusid aastaist 1999–2007. Tabelid annavad pildi, kuidas lähema vaatluse all olevad aastad paigutuvad pikemasse perioodi.

Tabeleid võrreldes näeme, et pilt on Eestis ja Soomes erinev. Valitsuse ja saadikute esitatud eelnõude suurusjärk on lähedasem Soomes. Eestis on aja jooksul saadikute eelnõude arv vähenenud ja valitsuse domineerimine seadusloomes tugevnenud. Mõneti on see üllatav, sest edukuse protsenti vaadates on Eesti saadikutel siiski võimalus, et osa nende eelnõudest vastu võetakse. Soomes on aga kaduvväikesest edukusest hoolimata saadikud väga aktiivsed eelnõude esitajad.

Eelnõude esitamist lähemalt vaadates ilmnes, et kuigi suure osa eelnõusid on esitanud üksikud saadikud, on arvestatav osa algatatud ka mitme saadiku koostöös. Eesti ja Soome puhul erinevad esitamismustrid selgelt, eriti saadikute opositsiooni või koalitsiooni kuulumise alusel. Eesti opositsioonisaadikud esitavad eelnõusid harilikult koos oma parteikaaslastega, kuid algatajate hulk moodustab nende fraktsioonist suhteliselt väikese osa.

Opositsioonisaadikute eelnõudest oli ühe esitajaga 35,1 protsenti eelnõudest ning ühe opositsioonipartei esindaja(d) esitas(id) 86,7 protsenti eelnõudest. Koalitsioonisaadikud seevastu teevad algatamisel koostööd ka parteiülelalt ja üsna süstemaatiliselt on algatajate seas kas kõigi või enamiku koalitsioonipartnerite esindajad. Ainult ühe esitajaga on 29,1 protsenti koalitsioonisaadikute eelnõudest. Kõikide koalitsioonierakondade esindajaid on esitajate seas 46,8 protsendil juhtudel. Koalitsioonis esitab eelnõusid süstemaatiliselt väike saadikutegrupp. Selles valguses võib koalitsioonisaadikute algatatud saadikute eelnõusid pidada pigem parteilisteks kogu koalitsiooni eelnõudeks, mitte üksikute saadikute katseks teatud valdkonda reguleerida.

Soome puhul on just opositsioonisaadikute algatatud eelnõude puhul näha selget parteilist joont, kus suur osa fraktsioonist algatab eelnõu koos. Ainult ühe esitajaga on 34,7 protsenti opositsiooni eelnõudest ja 95,7 protsenti on esitanud ainult ühe erakonna esindaja(d) ehk Eestiga sarnaselt ei toimu ka nende seas parteidevahelist koostööd. Soome koalitsioonisaadikute esitatud eelnõude puhul on seevastu algatajate arv tunduvalt väiksem ning parteidevahelist koostööd samuti ei toimu. 71,4 protsenti on esitatud ainult ühe saadiku poolt ja 97,4 protsendil juhtudel on esitajate seas ka ainult ühe erakonna esindajad. Seega Soomes koalitsiooni sees saadikute eelnõude puhul mingit koostööd ei tehta. Teisisõnu, Eesti ja Soome puhul on täheldatavad vastupidised mustrid koalitsiooni või opositsiooni kuulumise järgi.

Personaalset häält kui keskset seletust vaadati mitmemõõtmelise statistilise analüüsiga kahes osas. Kõigepealt võrreldi eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikuid, et hinnata, kuidas ja mis faktorid esitamise otsust mõjutavad. Teiseks tunnuseks võeti eelnõude esitamise sagedus, mis näitab, kes on aktiivsem eelnõude esitaja. Tabelis 3 toodud binaarse logistilise regressioonanalüüsi tulemused näitavad, mille alusel eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikud üksteisest erinevad (muutujate detailset kirjeldust vt Solvak 2011, 78–81).

Personaalse hääle indeks võtab arvesse, kas tegemist on avatud või suletud nimekirjadega, kas hääl antakse kandidaadile või nimekirjale ja kas antud hääl loetakse alati puhtalt kandidaadi häälena või läheb see arvesse ka üldise, erakonnale antud häälena. Samuti arvestab indeks ringkonna suuruse mõju (Solvak 2011). Koalitsiooni staatuse tunnus eristab eelnõu esitamise hetkel koalitsiooni või opositsiooni kuulunud saadikuid. Fraktsiooni suurus näitab saadiku partei suurust parlamendis. Ringkonna suurus tähistab selles ringkonnas jagatavate parlamendikohtade arvu, kus saadik kandideeris. Valimisedeli tüüp näitab, kas saadik valiti avatud või suletud nimekirjade alusel, sisuliselt eristab see Eesti kompensatsioonimandaadiga saadikuid kõikidest ülejäänutest. Kuna kaks viimast tunnust sisalduvad muude komponentide kõrval ka indeksis, on ennustatud kahte regressioonimudelit, üks koos indeksiga ja üks ilma, nägemaks kahe nimetatud tunnuse iseseisvat mõju. Häälte osakaal ringkonnas on saadikule antud häälte protsentuaalne osakaal kõikidest tema valimisringkonnas antud häältest. Selle mõtte on hinnata, kas ringkonnas tugevama toetuse saanud saadikud käituvad parlamendis teisiti kui väiksema toetuse saanud saadikud. Ringkonna kaugus pealinnast on valimisringkonna administratiivse keskuse kaugus kilomeetrites Tallinnast või Helsingist. Kui valimisringkond koosneb mitmest administratiivsest piirkonnast, on selleks eri piirkondade keskmine kaugus pealinnast (Tartumaa valimisringkonna puhul näiteks Jõgeva ja Tartu keskmine kaugus Tallinnast). See tunnus peaks näitama, kas geograafiliste äärealade saadikud käituvad parlamendis teistmoodi kui põhilisele keskusele lähemal valituks osutunud saadikud. Tunnus „kõrge positsioon parlamendis” eristab neid saadikuid, kes olid sellel valimisperiodil kas parlamendi juhatuses, alaliste komisjonide esimehed või aseesimehed ning fraktsioonide esimehed või aseesimehed. Tunnus „minister” eristab saadikuid, kes olid mis tahes ajal sellel perioodil valitsuses. Eestis oli saadiku staatus sel ajal peatatud, Soomes mitte. Eraldi tunnusega on arvesse võetud, kas saadik on varasemate koosseisude ajal valitsusse kuulunud või mitte. Nende tunnuste abil peaks olema võimalik hinnata, kas praegune või varasem kõrge poliitiline positsioon mõjutab saadikute aktiivsust eelnõude esitamisel. Staaž näitab, kui mitu korda on saadik varem valituks osutunud. Tunnustena on lisatud sünniaasta, sugu ja haridustase, hindamaks, kas teatud demograafiliste tunnustega saadikud käituvad ülejäänutest süstemaatiliselt teistmoodi. Riigi tunnus on selleks, et võtta arvesse muid võimalikke olulisi riikidevahelisi erinevusi, mida eespool loetletud tunnused ei kata. Näiteks kahe riigi erinevad parlamendisisesed traditsioonid, mida eraldi tunnusena arvesse võtta on keeruline.

Nii Eestis kui ka Soomes on personaalsel häälstatistiliselt oluline mõju nende riikide erinevustest hoolimata – üheühikuline suurenemine indeksi väärtuses suurendab eelnõude esitamise tõenäosust 1,144 korda. See on mõõdukas efekt. Täpsem analüüs näitas, et mõõduka efekti taga on mittelineaarne seos ehk suurem väärtus ei tähenda alati suuremat eelnõude esitamise tõenäosust. Eelnõude esitamise tõenäosus suureneb personaalse hääle olulisuse suurenedes teatud väärtuseni, mille järel see muutub nõrgaks negatiivseks seoseks ehk suuremate väärtuste puhul hakkab esitamise tõenäosus hoopis vähenema, võttes arvesse kõikide tabelis toodud muutujate koosmõju. Tähelepanuväärne on, et opositsiooni või

koalitsiooni kuulumine ei mängi eelnõude esitamise tõenäosuse puhul rolli, teisisõnu öeldes, eelnõusid esitavad kõik saadikud.

Kõrvutades neid tulemusi esitamissageduse mitmemõõtmelise analüüsiga tabelis 4, ilmnevad suuresti sarnased efektid.

Tabelis 4 on negatiivse binoomregressiooni tulemused, kus ennustatakse mitte enam esitamise või mitteesitamise fakti nagu eespool, vaid eelnõude esitamise sagedust. Ennustatavaks tunnuseks on seega saadiku esitatud eelnõude arv.

### **Mida suurem on personaalse hääle osakaal, seda rohkem eelnõusid saadik esitab**

Personaalne hääl mängib rolli ka esitamissageduse puhul – mida suurem on selle hääle osakaal, seda rohkem eelnõusid saadik esitab. Täpsem analüüs näitas, et kui saadik on hakanud eelnõusid esitama, suureneb esitamise sagedus lineaarselt koos personaalse hääle osakaalu suurenemisega. Mõju on seega nüansseeritud. Esitamise või mitteesitamise tõenäosus on mittelineaarne ehk kui personaalne hääl muutub saadikule tähtsamaks, siis teatud ulatuseni suureneb pidevalt tõenäosus olla pigem eelnõude esitaja kui mitteesitaja. Mingist personaalse hääle tasemest aga efekt kaob. Kui saadik on otsustanud hakata eelnõusid esitama, suureneb eelnõude arv pidevalt vastavalt saadikuga seostatava personaalse hääle osakaalu suurenemisega ehk seos on lineaarne. Üks võimalik seletus sellele on kahanev tulu, mida individualistlik käitumine tuua võib. Kui valimisreeglite teatud kombinatsioonid suurendavad teoreetiliselt vajadust valituks osutumiseks isiklikult silma paista, siis teatud ulatuseni püüavad poliitikud vastavalt ka oma personaalset profiiti tõsta. Kuid sellel on piirid, sest väga suur kitsalt omakasu nimel käitujate hulk hakkab kahjustama erakonna kui kollektiivi mainet. Valimiste kontekstis on nii Eesti kui ka Soome puhul kandidaatidel oluline eristuda oma parteinimekirjas, sest selles ülespoole liikumine võib otsustada valituks osutumise. Liigne parteisisene võitlus võib kahjustada partei üldist mainet, mis on tagasi-valimise juures samuti tähtis. Tähelepanuväärne on ka opositsiooni ja koalitsioonistaatuse oluline mõju – kui eelnõude esitamisega tegelevad kõik staatusest hoolimata, siis rohkem eelnõusid esitavad opositsionisaadikud.

Järgnevalt on vaatluse all saadikute eelnõude teemad, eelnõude tehniline iseloom ja saatus menetlusprotsessis. Samuti hinnatakse nende näitajate hooajalisust, sest pseudoseadusloome eelduse kehtimise korral võiks oodata, et mõned eespool toodud iseloomulikud jooned esinevad seda tugevamalt, mida lähemal valimistele on eelnõu esitatud. Näiteks võib eeldada, et eelnõude teemavaldkond valimiste lähenedes kitseneb ja pikkus lüheneb ehk olulisemaks muutub esitamise fakt, mitte eelnõu sisu ja kvaliteet. Ka siin ilmnevad kahe riigi vahel erinevused. Tabelis 5 on eelnõude juhtivkomisjonid Riigikogus, hea indikaator teemavaldkondade kohta. Eestis on saadikute eelnõude teemavalik üsna lai ning valimiste lähenedes pole näha, et keskendutakse kitsale teemavaldkonnale. Kuigi ligi kolmandik eelnõudest, mis esitatakse valimiseelsel aastal, läheb sotsiaalkomisjoni ning viitab teatud hooajalisusele, ei ole see väga suur hulk. Kolme olulisima komisjoni osakaal eelnõudes on aastate jooksul sarnane. Siit võib järeldada, et eespool püstitatud eeldus saadikute eelnõude väga kitsa temaatilise valdkonna kohta, mis omakorda valimiste lähenedes kitseneb, vähemalt Eesti puhul paika ei pea.

Soome näitajad on tabelis 6. Sellest ilmneb, et kõikidest saadikute eelnõudest on ligi kaks kolmandikku ainult kahel teemal, kolmandik sotsiaalvaldkonna küsimused ning nimetatud valdkondade domineerimine suureneb valimiste lähenedes. Kokku määrati Soomes 57,9 protsenti saadikute eelnõudest ainult kahte juhtivkomisjoni, kõik ülejäänud komisjonid tegelesid igaüks vähem kui kümne protsendiga eelnõudest ehk kuus eelnõu kümnest tegeles kahe spetsiifilise valdkonnaga. Samuti on näha hooajalisust – nimetatud kahte komisjoni suunatud eelnõude osakaal valimiste lähenedes suureneb veelgi.

Ligi viiendik Soome eelnõudest kordub ehk erinevad saadikud esitavad enda nimel sisult kattuvaid eelnõusid. Tegemist ei ole üksnes kahe eelnõu kattumisega, vaid on näiteid, kus peaaegu identne eelnõu esitati seitsmel korral, kokku nelja erineva parteilise kuuluvusega saadiku poolt. Vaadeldud 665-st Soome saadikute eelnõust on 123 (18,5%) identsed mõne teise saadiku eelnõuga. Samasugust praktikat esineb ka Eestis (sotsid süüdistavad Keskerakonda eelnõude varastamises. – Eesti Päevaleht, 6. juuni 2007 – <http://www.epl.ee/artikkel/388206>), kuid üsna väikeses mahus: 328-st Eesti saadikute eelnõust on 16 (4,9%) identsed mõne teise eelnõuga. Soome saadikute eelnõude puhul on seega näha nn pseudoseadusloome tunnuseid, kus laiem seadusandlik programm puudub. Temaatilisel teemal kitsalt sotsiaalvaldkonna reguleerimisega ja suur osa eelnõudest sisult kattub. Need faktid koos kaduvväikese edukusega näitavad, et Soome saadikute eelnõude puhul on tähtis esitamise fakt, mitte soov seda valdkonda reguleerida.

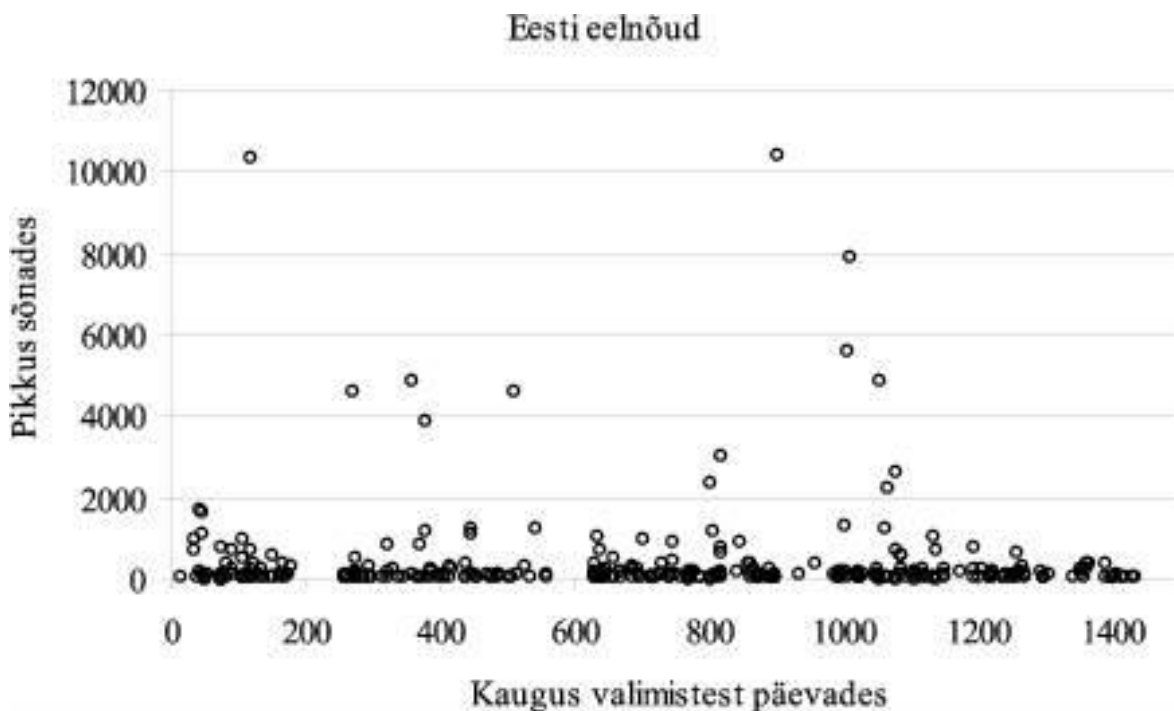
### **Saadikute eelnõud sisult ja vormilt lihtsad**

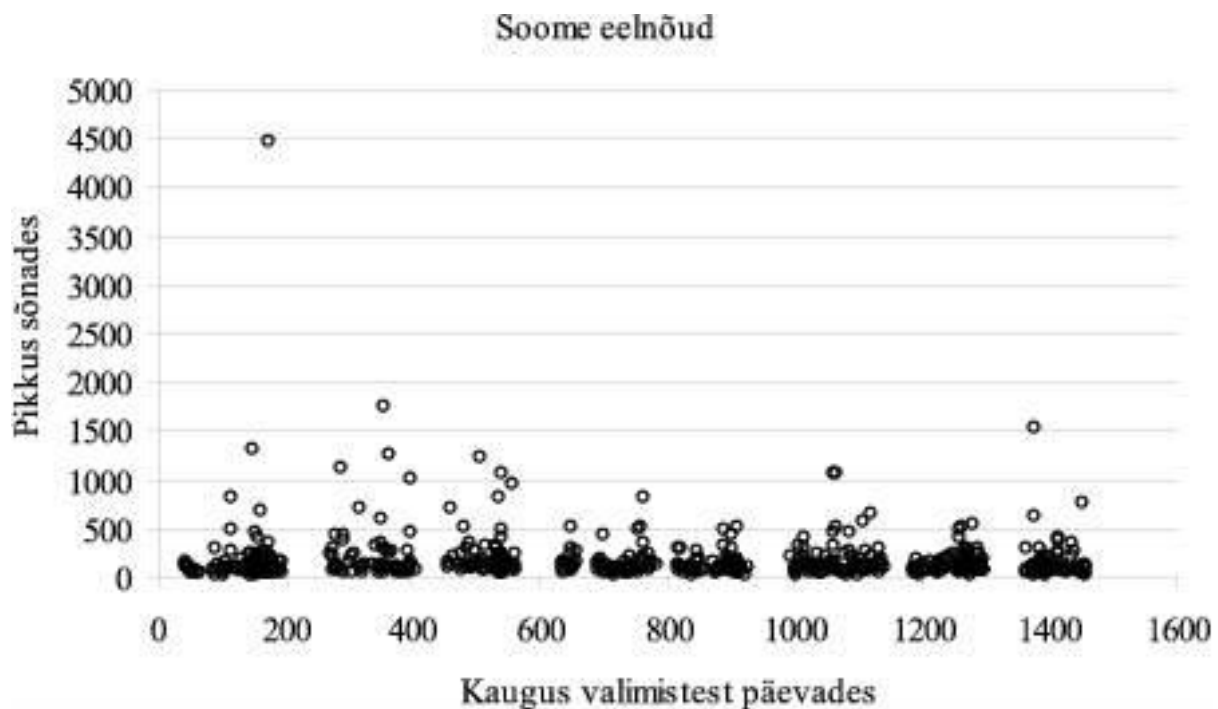
Eelnõude vormilise poole puhul tuli tõdeda, et tegemist on suures ulatuses seaduste muutmise seaduste eelnõudega ning harilikult soovitakse muuta ainult ühte õigusakti. Eestis oli teise seaduse muutmise eelnõusid 93,3 protsendil juhtudel ja Soomes 94,6 protsendil. Eelnõud ise on sisult ja vormilt väga lihtsad, harilikult mitte pikemad kui üks tekstilõik. Eestis oli eelnõu keskmine pikkus 413 sõna ning 75 protsendil olid kuni 250 sõna pikad. Tavaliselt muudavad need eelnõud üht õigusakti (86,6%), ekstreemsetel juhtudel aga kuni 18 õigusakti. Soome saadikute eelnõud on lühemad, keskmiselt 178 sõna ja 75 protsendil on kuni 177 sõna pikad ning suur osa (93,3%) muudab ühte õigusakti. Joonis 1 näitab, et eespool toodud eeldus eelnõude veel suuremast lihtsustumisest valimiste lähenedes empiirilist tõestust ei leidnud. Eelnõude lühenemist valimiste lähenedes ei täheldatud.

Menetlusprotsessi analüüs näitas, et harilikult saadikute eelnõusid Eesti parlamendis põhjalikult ei debateerita, tihtilugu debatti ei avatagi. Aktiivsemad debateerijad täiskogul on opositsionisaadikud. Debattide puhul esineb hooajalisust – intensiivsus väheneb valimiste lähenedes –, mida võib seletada opositsionisaadikute vähenemisega istungjärkudel. Samal ajal on kohal rohkem koalitsionisaadikuid, kuid nemad osalevad debattides vähem. Soomes on täheldatavad põhjalikumad debattid ning vähem juhtumeid, kus debatti üldse ei avata. Menetlusprotsess erineb riigiti, kuid kui võrrelda debatti esimesel lugemisel Eestis ja nn sissejuhatavat debatti Soomes (mille järel eelnõu komisjoni suunatakse), siis Eestis ei avatud debatti 76,7 protsendil, Soomes vaid 6,8 protsendil juhtudest. Seega, kuigi Soomes on saadikute eelnõude esitamise sagedus suurem ja eduvõimalus palju kordi väiksem kui Eestis, debateeritakse neid eelnõusid Soome parlamendis siiski tõhusamalt.

Eelnõude muutmist analüüsiti ainult Eesti andmestiku põhjal. Ilmnes, et eelnõusid muudetakse väga suures ulatuses, keskmiselt esitatakse muudatusettepanekute etappi jõudnud eelnõule kuni kümme ettepanekut. Selle tulemusel eelnõud pikenevad keskmiselt 78 protsenti, mis viitab sellele, et originaalversioonis ei käsitleta eelnõu teemaks olevat küsimust piisavalt põhjalikult. Kokku jõudis 328-st Eesti saadikute eelnõust etappi, kus muudatusettepanekuid teha saab, 151 eelnõu, millele esitati kokku 1557 muudatusettepanekut, millest omakorda võeti vastu 1070 ehk ligikaudu 70 protsenti. Põhiline eelnõude muutja on juhtivkomisjon (vastu võeti 98 protsenti komisjonide esitatud muudatusettepanekutest); suure osa ettepanekutest esitavad ka teised saadikud, kuid harilikult need komisjonide ja üldkogu heakskiitu ei leia (vastu võeti 22 protsenti opositsionisaadikute ja 53 protsenti koalitsionisaadikute muudatusettepanekutest). Hooajalisust eelnõude muutmises ei ilmnenud, see tähendab toetust ei leidnud ootus, et valimiste lähenedes eelnõude vormiline külg muutub.

*Joonis 1. Eesti ja Soome eelnõu pikkus sõnades ja kaugus valimistest*





### **Oluline on, kas saadik kuulub opositsiooni või koalitsiooni**

Lõpuks ühendati algataja ja eelnõu karakteristikud ning analüüsiti mitmemõõtmelise statistika abil, kas eelnõu esitaja karakteristikutel on mõju eelnõu sisule, pikkusele kui tehnilise keerukuse indikaatorile või eelnõu käekäigule menetlusprotsessis. Mitmemõõtmeline statistiline analüüs oodatud personaalse häälte mõju nendes valdkondades ei näidanud. Endiselt on väga oluline, kas saadik kuulub opositsiooni või koalitsiooni.

Opositsionisaadikud esitavad järjekindlalt rohkem eelnõusid sotsiaalvaldkonna teemadel ning need on lühemad eelnõud. Huvitava asjaoluna mängis rolli saadiku sugu – naissaadikud esitavad tunduvalt suurema tõenäosusega sotsiaalvaldkonda kuuluvaid eelnõusid kui mehed. Tegemist ei ole küll soolise tööjaotusega, sest soo mõju ilmneb ka mujal. Samas tähendab selle efekti tugevus nii Soome kui ka Eesti eelnõude teemade puhul, et sugu mõjutab ka parlamendisest käitumist. Võrreldes Eesti ja Soome saadikute spetsialiseerumise valdkonda nende esitatavate eelnõude teemadega, hakkab silma, et Eestis käsitlevad saadikute eelnõud neidsamu teemasid, mille eksperdid saadikud ise on (mis komisjonides nad aktiivsed on), Soomes esitavad saadikud eelnõusid kas sotsiaal- või finantsvaldkonna teemal saadiku spetsialiseerumisest hoolimata.

Eelnõu pikkus sõltub esitaja teatud iseloomujoontest. Tabelis 7 on tavalise lineaarse regressiooni tulemused, kus sõltuvaks tunnuseks on eelnõu pikkus sõnades ning sõltumatuteks tunnusteks nii eelnõu esitaja kui ka mõned eelnõu iseloomulikud tunnused. Eelnõu esitaja tunnused on suuresti samad, mida eespool on juba selgitatud. Üksnes tunnus „positsioon parlamendis” eristab saadikuid, kes on praegu või mõne varasema parlamendikoosseisu ajal olnud parlamendi juhatuses, fraktsiooni esi- või aseesimees, alalise komisjoni esi- või aseesimees või minister. Eelnõu tunnused on kaugus valimistest päevades eelnõu esitamise hetkel ja eelnõu esitanud saadikute arv.

Mudeli seletusvõimet näitav determinatsioonikordaja  $R^2$  ütleb, et kaasatud faktorite suutlikkus seletada eelnõu pikkuse varieerumist on piiratud. Eelnõu pikkust ei mõjuta eelnõu esitaja personaalse häälte osakaal. Küll on aga selge mõju saadiku opositsiooni või koalitsiooni



kuulumisel, viimased esitavad keskmiselt 16 sõna pikemaid eelnõusid. Opositsioonisaadikute eelnõud on seega lühemad kui koalitsiooni omad. Samal ajal on suuremate erakondade saadikute eelnõud lühemad.

Eelnõude debattide intensiivsus sõltub samuti algataja opositsiooni- või koalitsioonistaatusest ning personaalsel häälel oodatud mõju ei olnud. Üsna ootuspäraselt debateerivad opositsioonisaadikud tihedamalt koalitsioonisaadikute eelnõusid ja vastupidi. Kokkuvõttes võib öelda, et debattide intensiivsus ei sõltu eriti sellest, kes eelnõu algatas.

Eesti andmestiku alusel analüüsiti ka algataja omaduste ja eelnõu muutmise ning eduvõimaluste seoseid. Statistiline analüüs personaalse hääle mõju neis valdkondades ei näidanud, küll aga mängis tähtsat osa saadiku kuulumine opositsiooni või koalitsiooni. Üllatavalt muudetakse rohkem just koalitsiooni algatatud eelnõusid. Seda võib seletada asjaoluga, et koalitsioonisaadikute eelnõudesse suhtutakse tõsisemalt. Vastavalt sellele tehakse ka loogilisemaid muudatusettepanekuid, sest võimalused mingit valdkonda reguleerida on suuremad.

## **Kokkuvõtteks**

Valimisreeglid, mis rõhutavad saadiku maine olulisust valituks osutumisel, etendavad tähtsat osa saadikute eelnõude esitamisel. Mida rohkem sõltub valituks osutamine isiku, mitte erakonna mainest, seda aktiivsem eelnõude esitaja saadik on. Eestis näiteks on ringkonnamandaadiga saadikud aktiivsemad eelnõude esitajad kui kompensatsioonimandaadiga saadikud, Soomes on aktiivsemad suurematest ringkondadest tulevad saadikud. Eelnõude sisu ja menetlusprotsess sõltub harilikult sellest, kas algataja kuulub koalitsiooni või opositsiooni. Kokkuvõttes võib öelda, et valimissüsteemi iseärasused mõjutavad saadikute käitumist parlamendis eelnõude esitamisel. Mida isikukeskem on keskkond, kus saadik valituks osutus, seda aktiivsem on ta ka eelnõude esitamisel. Samaväärset mõju ei saa aga täheldada eelnõude sisule ega nende saatusele menetlusprotsessis. Keskkonnast sõltub, kas saadik eelnõusid esitab, kuid mitte see, milliseid eelnõusid ta esitab.

<sup>1</sup> Põhineb artikli autori 2011. aasta novembris Tartu Ülikoolis kaitstud doktoritööl „Private Member’s Bills in Parliament – a Comparative Study of Finland and Estonia”.

## ***Kasutatud kirjandus***

**Bromhead, P. A. (1956).** Private Members’ Bills in the British Parliament. London: Routledge and Kegan Paul.

**Golden, M. (2003).** Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. – British Journal of Political Science, vol 33, no 2, pp 189–212.

**Hallerberg, M. (2004).** Electoral Laws, Government, and Parliament. – H. Döring, M. Hallerberg (eds). *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, pp 11–34.

**Hallerberg, M., Marier, P. (2004).** Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries. – *American Journal of Political Science*, vol 48, no 3, pp 571–587.

**Hyson, R. V. S. (1974).** The Role of the Backbencher: An Analysis of Private Members' Bills in the Canadian House of Commons. – *Parliamentary Affairs*, vol 27, no 1, pp 262–272.

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

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

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

**Weiss, S., Brichta, A. (1969).** Private Members' Bills in Israel's Parliament – the Knesset. – *Parliamentary Affairs*, vol 23, no 1, pp 21–33.

**Wiberg, M. (2004).** *Lainsäädäntötuotos Suomessa valtiopäivillä 1945–2002: Peruskartoitus*. – *Valtio-opillisia tutkimuksia* 58. Turun yliopiston valtio-opin laitos.

**Tabel 7. Eelnõu pikkust sõnades mõjutavad faktorid, Eesti ja Soome (lineaarne regressioon)**

Sõltumatud tunnused	Mudel A		Mudel B	
	B (SE)	Beta	B (SE)	Beta
Saadiku tunnused				
Personaalse hääle indeks	0,413 (0,895)	-0,016	0,840 (0,888)	0,012
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	11,130 (5,087)	0,027*	16,283 (5,103)	0,039***
Fraktsiooni suurus	-0,994 (0,149)	-0,086***	-0,842 (0,148)	-0,073***
Ringkonna suurus	-1,220 (0,769)	-0,016	-0,840 (0,763)	-0,011
Positsioon parlamendis (1 = jah)	10,368 (4,596)	0,027*	10,945 (4,557)	0,028*
Staaž	1,507 (1,789)	0,010	1,276 (1,774)	0,008
Sünniaasta	-0,112 (0,210)	-0,006	-0,142 (0,208)	-0,007
Sugu (1 = mees)	-4,256 (4,227)	-0,010	-4,152 (4,190)	-0,010
Kõrgharidus (1 = jah)	0,012 (4,425)	0,000	0,357 (4,387)	0,001
Riik (1 = Eesti)	41,402 (8,272)	0,068***	27,947 (8,308)	0,046***
Eelnõu tunnused				
Kaugus valimistest	-	-	-0,054 (0,005)	-0,111***
Esitajate arv	-	-	-0,311 (0,044)	-0,071***
Konstant	420,141 (410,569)		524,783 (407,057)	
$R^2$	0,015		0,033	
Korrigeeritud $R^2$	0,014		0,031	
N#	11278		11277	

Märkused: \*\*\*  $p \leq 0,001$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*  $p \leq 0,05$ .

# Kasutatakse nn laotud andmestruktuuri (*stacked data matrix*), kus iga eelnõu esinemissagedus andmestikus võrdub tema esitajate arvuga. Analüüsiühik ei ole seega enam eelnõu, vaid eelnõu x esitaja.

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga), Beta – standarditud regressioonikordajad.

**Tabel 6. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal Soomes 2003–2007**

Komisjon	Ametiajal esitatud eelnõud, N (%)				kõik eelnõud N (%)
	esimesel aastal	teisel aastal	kolmandal aastal	neljandal aastal	
Suur komisjon	-	-	-	-	
Rahanduskomisjon	35 (21,1)	36 (23,7)	46 (28,8)	56 (30,3)	173 (26,1)
Väliskomisjon	-	-	-	1 (0,5)	1 (0,2)
Haridus- ja kultuurikomisjon	13 (7,8)	12 (7,9)	14 (8,8)	18 (9,7)	57 (8,6)
Põhiseaduskomisjon	8 (4,8)	5 (3,3)	5 (3,1)	3 (1,6)	21 (3,2)
Tööhõive ja võrdsuse komisjon	5 (3,0)	8 (5,3)	6 (3,8)	3 (1,6)	22 (3,3)
Administratiivkomisjon	12 (7,2)	8 (5,3)	12 (7,5)	7 (3,8)	39 (5,9)
Sotsiaal- ja tervishoiukomisjon	57 (34,4)	43 (28,3)	46 (28,8)	65 (35,1)	211 (31,8)
Keskkonnakomisjon	1 (0,6)	4 (2,6)	6 (3,8)	2 (1,1)	13 (2,0)
Õiguskomisjon	16 (9,6)	19 (12,5)	12 (7,5)	12 (6,5)	59 (8,9)
Kaubanduskomisjon	7 (4,2)	9 (5,9)	1 (0,6)	7 (3,8)	24 (3,6)
Tulevikukomisjon	-	-	-	-	-
Põllumajandus- ja metsanduskomisjon	3 (1,8)	-	8 (5,0)	5 (2,7)	16 (2,4)
Kaitsekomisjon	-	1 (0,7)	-	-	1 (0,2)
Transpordi- ja kommunikatsioonikomisjon	9 (5,4)	7 (4,6)	4 (2,5)	6 (3,2)	26 (3,9)
Kokku	166 (100,0)	152 (100,0)	160 (100,0)	185 (100,0)	663 (100,0)

**Tabel 5. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal Eestis 1999–2007**

<b>Komisjon</b>	<b>Ametiajal esitatud eelnõud, N (%)</b>				<b>kõik eelnõud N (%)</b>
	<b>esimesel aastal</b>	<b>teisel aastal</b>	<b>kolmandal aastal</b>	<b>neljandal aastal</b>	
Keskkonnakomisjon	-	4 (4,0)	1 (1,2)	2 (2,1)	7 (2,1)
Kultuurikomisjon	3 (5,8)	12 (12,0)	14 (17,3)	5 (5,3)	34 (10,4)
Maaelukomisjon	-	6 (6,0)	-	5 (5,3)	11 (3,4)
Majanduskomisjon	3 (5,8)	18 (18,0)	10 (12,3)	13 (13,7)	44 (13,4)
Põhiseaduskomisjon	10 (19,2)	14 (14,0)	17 (21,0)	22 (23,3)	63 (19,2)
Rahanduskomisjon	15 (28,8)	18 (18,0)	17 (21,0)	11 (11,6)	61 (18,6)
Sotsiaalkomisjon	13 (25,0)	13 (13,0)	15 (18,5)	28 (29,5)	69 (21,0)
Õiguskomisjon	8 (15,4)	15 (15,0)	7 (8,6)	9 (9,5)	39 (11,9)
Kokku	52 (100,0)	100 (100,0)	81 (100,0)	95 (100,0)	328 (100,0)

**Tabel 4. Saadikute eelnõude esitamissagedust seletavad faktorid (negatiivne binoomregressioon)**

Sõltumatud tunnused	Mudel 1		Mudel 2	
	B (SE)	e <sup>B</sup>	B (SE)	e <sup>B</sup>
Personaalse hääle indeks	0,033 (0,014)	1,034*	-	-
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	-0,719 (0,098)	0,487***	-0,726 (0,098)	0,484***
Fraktsiooni suurus	-0,006 (0,004)	0,994	-0,006 (0,004)	0,994
Ringkonna suurus	-	-	-0,006 (0,011)	0,994
Valimisedeli tüüp (1 = avatud nimekiri)	-	-	0,348 (0,140)	1,417*
Häälte osakaal ringkonnas	-0,033 (0,013)	0,968*	-0,038 (0,015)	0,962*
Ringkonna kaugus pealinnast	0,001 (0,000)	1,001*	0,000 (0,000)	1,000
Kõrge positsioon parlamendis (1 = jah)	0,291 (0,099)	1,338**	0,282 (0,099)	1,326**
Endine positsioon parlamendis (1 = jah)	0,112 (0,144)	1,121	0,129 (0,145)	1,138
Minister (1 = jah)	-0,801 (0,171)	0,449***	-0,775 (0,171)	0,461***
Endine minister (1 = jah)	0,130 (0,150)	1,139	0,130 (0,151)	1,139
Staaž	-0,094 (0,058)	0,910	-0,094 (0,058)	0,911
Sünniaasta	-0,006 (0,004)	0,994	-0,006 (0,004)	0,994
Sugu (1 = mees)	-0,028 (0,109)	0,973	-0,023 (0,109)	0,977
Kõrgharidus (1 = jah)	-0,314 (0,131)	0,731*	-0,310 (0,131)	0,734*
Riik (1 = Eesti)	-2,482 (0,175)	0,084***	-2,599 (0,202)	0,074***
Konstant	16,377 (9,225)		15,280 (9,265)	
N	650		650	

Märkused: \*\*\*  $p \leq 0,001$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*  $p \leq 0,05$ .

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga), e<sup>B</sup> – regressioonikordaja eksponent.

**Tabel 3. Saadikute eelnõude esitamist seletavad faktorid, referentskategoria: mitteesitajad (binaarne logistiline regressioon)**

Sõltumatud tunnused	Mudel 1		Mudel 2	
	B (SE)	Exp (B)	B (SE)	Exp (B)
Personaalse hääle indeks	0,134 (0,037)	1,144***	-	-
Koalitsiooni staatus (1 = jah)	-0,014 (0,230)	0,986	-0,026 (0,231)	0,974
Fraktsiooni suurus	-0,034 (0,014)	0,967*	-0,035 (0,015)	0,965*
Ringkonna suurus	-	-	-0,071 (0,036)	0,931*
Valimisedeli tüüp (1 = avatud nimekiri)	-	-	1,473 (0,354)	4,362***
Häälte osakaal ringkonnas	-0,072 (,035)	0,930*	-0,095 (0,033)	0,910*
Ringkonna kaugus pealinnast	0,002 (0,001)	1,002	0,000 (0,001)	1,000
Kõrge positsioon parlamendis (1 = jah)	0,959 (0,254)	2,608***	0,892 (0,256)	2,440***
Endine positsioon parlamendis (1 = jah)	0,139 (0,355)	1,149	0,267 (0,364)	1,306
Minister (1 = jah)	-1,717 (0,325)	0,180***	-1,661 (0,326)	0,190***
Endine minister (1 = jah)	-0,249 (0,355)	0,780	-0,234 (0,361)	0,792
Staaž	-0,223 (0,165)	0,800	-0,263 (0,167)	0,769
Sünniaasta	-0,010 (0,011)	0,990	-0,008 (0,011)	0,992
Sugu (1 = mees)	-0,401 (0,283)	0,670	-0,378 (0,284)	0,686
Kõrgharidus (1 = jah)	-0,948 (0,499)	0,387	-1,027 (0,504)	0,358*
Riik (1 = Eesti)	-1,179 (0,595)	0,308**	-2,177 (0,754)	0,113**
Konstant	24,213 (21,714)		27,132 (22,465)	
Nagelkerke pseudo R <sup>2</sup>	0,272		0,286	
Korrektself ennustatud %	81,1		80,9	
N	650,0		650,0	

Märkused: \*\*\*  $p \leq 0,001$ ; \*\*  $p \leq 0,01$ ; \*  $p \leq 0,05$ .

B (SE) – regressioonikordaja (standardviga); Exp (B) – riskisuhe.

Nagelkerke pseudo R<sup>2</sup> ja korrektself ennustatud juhtumite protsent näitab, kui võrd suure seletusvõimega regressioonimudel on. Regressioonanalüüsi seletusvõime on rahuldav ehk tabelis toodud faktorid eristavad hästi eelnõusid esitanud ja mitteesitanud saadikuid.

**Mis eelnõu esitamise otsust mõjutab**

**Tabel 1. Eduskuntas esitatud ja vastuvõetud eelnõud ning edukuse määr**

	Kooseis			Kokku vastuvõetud (%)
	1995–1999	1999–2003	2003–2007	
Esitaja	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	
Saadikud	509/8 (1,6)	746/14 (1,9)	665/30* (4,5)	2,7
Valitsus	1018/994 (97,6)	937/912 (97,3)	975/950 (97,4)	97,5

ALLIKAS: Autori arvutused 2006. ja 2007. aasta aruande põhjal. – [www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi)

\* Sisaldab üheksa eelnõu, mis liideti teiste eelnõudega ja võeti vastu.

**Tabel 2. Riigikogus esitatud ja vastuvõetud eelnõud ning edukuse määr**

	Kooseis				Kokku vastuvõetud %
	1992–1995	1995–1999	1999–2003*	2003–2007*	
Esitaja	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	esitatud/ vastuvõetud (%)	
Saadikud	245/79 (32,2)	218/91 (41,7)	229/94 (41,0)	106/33 (31,1)	37,2
Valitsus	345/285 (82,6)	513/435 (84,8)	646/555 (85,9)	561/531 (94,7)	87,5

ALLIKAS: Riigikogu X koosseis: Statistika ja ülevaated, 2007.

\* Töös on kasutatud 328 eelnõu ehk seitse eelnõu vähem, kui neil aastail tegelikult esitati. Eelnõusid, mis vajasis jõustumiseks kahe koosseisu heakskiitu, kaasati vaid ühel korral. Üksikute eelnõude kohta ei olnud võimalik menetlusprotsessi kohta andmeid leida.