

## Saadikute eelnõud Riigikogus: pseudo- või pärisseadusandlus?

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

**Pseudoseadusandluseks võib nimetada selliste eelnõude esitamist ja menetlemist, mille seaduseks saamise lootused on kaduvväikesed ning mille eesmärk on pigem parlamendisine ja –väline kommunikatsioon.**

Analüüsides, millistel eesmärkidel parlamendiliikmed eelnõusid esitavad, on tähele pandud, et tihti on neil muu eesmärk kui siiras soov seadusloomesse oma panus anda. Parlamendiliikmed teavad, et eelnõust seaduse saamise tõenäosus on väike, seepärast pakuvad nad potentsiaalset alternatiivi valitsuse poliitikale. Sellist seaduseelnõude väidetavalt mittesihipärast kasutamist on nimetatud pseudoseadusandluseks.

Järgnevalt vaadatakse, kas ja millises ulatuses on võimalik kasutada pseudoseadusandluse kontseptsiooni Riigikogus saadikute esitatud eelnõude kirjeldamiseks. X Riigikogu (2003–2007) eelnõusid esitanud saadikute, eelnõude tehnilise ülesehituse ja menetluskäigu analüüsimisel ilmnes, et paljude eelnõude esitamist ja menetlemist võib käsitleda nn pseudoseadusandlusena. Samal ajal selgus, et alati ei ole pseudoseadusandluse kategooria rakendamine õigustatud.

### Indiviid ja institutsioon

William Riker on täheldanud, et institutsioonide tähtsuse rõhutamine sai alguse antiikajal – Aristotelese huvist konstitutsioonide vastu – ja selle keskmes on arusaam, et ühiskonna arengut kujundavad struktuurid. Hinnangute ja väärtuste rõhutamine on aga kristlikku päritolu, see toob esile iseotsustamise tähtsuse usuküsimustes ja selle keskmes on arusaam, et ühiskonna arengut kujundavad inimesed (Riker 1980, 433). Saadiku üksikisikuna käsitlemine parlamendis kui rangete reeglite järgi toimivas institutsioonis peab ühendama mõlemat traditsiooni.

Indiviidikeskne lähenemine ja seda aluseks võttev ratsionaalse valiku teooria tuleneb põhimõttest, et olemas on institutsioonid, kuid nende sees toimivad inimesed. Siit järeldub, et kollektiivne käitumine (antud juhul institutsiooni käitumine) on üksikisikute tegude summa. Ratsionaalse valiku teooria kasutab indiviidi üksnes selgitava kontseptsioonina, põhianalüüs keskendub kollektiivsele käitumisele (Saalfeld 1995).

Indiviidi kasutamist ühiskonnakeskse ehitusplokina on taunitud kui ühiskonna liialt atomaarset käsitlemist (Shepsle 1989, 134). Sellele vastukaaluks tekkinud nn uusinstitutionalism väidab, et indiviid on selleks, et institutsioon tööle panna, kuid teda ei saa lahutada käitumist piiravatest reeglitest. Indiviid ei ole institutsiooni sees eraldiseisev ja rippumatu tervik, vaid teda mõjutab institutsioon ise. Uusinstitutionalismi tõekspidamiste järgi on institutsionaalseid reegleid muuta kergem kui inimeste käitumisreeglid ning esimeste muutmine tekitab teistes nii oodatavaid kui ka ootamatuid tagajärgi (Hazan 2000, 321–322).

Saadikute eelnõude uurimine kaldub pigem individikeskse lähenemise poole, mis parlamentaarses süsteemis tundub esmapilgul kaheldava väärtusega, kuid on põhjendatav personaalse hääle olemasolu tõttu.

### **Personaalne hääl**

Personaalne hääl on osa saadiku toetusest, mis sõltub parlamendisaadiku isikuomadustest, kvalifikatsioonist, tegevusest ja saavutustest. Teise poole moodustab mittepersonaalne osa, mis võib muu hulgas sõltuda kandidaadi parteilisest kuuluvusest, valija klassikuuluvusest, religioonist, rahvusest ning reaktsioonist laiemale poliitilisele ja majanduslikule olukorrale (Cain, Ferejohn, Fiorina 1987, 9).

Personaalse hääle olulisus valituks osutumisel sõltub valimissüsteemi olemusest, näiteks ühemandaadilistes lihtenamusega ringkondades on see väga suur, suletud parteinimekirjade puhul proportsionaalses süsteemis väga väike. Peaaegu kõiki valimissüsteeme on võimalik personaalse hääle ulatuse alusel järjestada (Carey, Shugart 1995).

Eestis on kahe viimase Riigikogu valimistel – 2003. ja 2007. aastal – osutunud vastavalt 73% ja 74% saadikuist valituks personaalse või ringkonnamandaadi alusel ehk personaalne hääl on valimissüsteemis olemas. Seda kinnitavad ka valimisuuringud. Näiteks 2003. aasta Riigikogu valimistel oli oma eelistuste kujundamisel kandidaat esmatähtis 20% valijatele ning kandidaat ja partei võrdselt tähtsad 26% valijate puhul (Taru 2003, 153). Kuid ka siin tuleb olla ettevaatlik, sest selgete eelistuste puudumisel võib juhtuda, et hääl antakse partei esinumbrile ning suurenenud isikumandaatide arv ei pruugi üheselt näidata isikuvalimiste tähtsust (Mikkel 1999, 105).

Personaalne hääl annab põhjuse keskenduda saadikute esitatud eelnõudele, kuigi neid on mitme koosseisu jooksul kõigist vastuvõetud eelnõudest järjest vähemaks jäänud (Pettai, Madise 2006). Kui personaalne hääl on valituks osutumisel oluline, on saadikul vaja endale tähelepanu tõmmata. Seadused võetakse vastu kollektiivse enamushääletuse põhjal ja sellest tulenevat kasu on raske individuaalse teenena kujutada. Seadusest sõltub järelkult pigem partei kui kõikide saadikute kogumi maine ehk seadus kujutab endast kollektiivset kasu. Siit võib edasi järeldada, et ratsionaalselt käituv saadik peaks loiult osalema kollektiivset kasu toovate seaduste loomisel, sest need tekivad ka tema panuseta. Samal ajal peaks ta olema aktiivsem oma maine tõstmist võimaldavate eelnõude, käesoleval juhul saadikute esitatud eelnõude loomisel.

### **Väärivad lähemat analüüsi**

Kui valitsuse või mõne muu kollektiivse organi algatatud eelnõu puhul on väga raske eristada iga saadiku isiklikku panust, siis saadikute eelnõud just seda võimalust pakuvadki. Seepärast väärivad saadikute eelnõud lähemat analüüsi, kuigi need moodustasid X Riigikogus ainult 4,8% kõigist vastuvõetud eelnõudest. Järgneva analüüsi aluseks on X Riigikogus (2003–2007) esitatud ja arutatud saadikute eelnõud. Kokku esitati 932 seaduseelnõu, neist võeti vastu 664. Saadikud esitasid 96 eelnõu ehk 10% eelnõude koguarvust, seaduseks sai neist 32.

Pseudoseadusandluse puhul ei ole saadikute eelnõusid mõttekas analüüsida kui seadusloomet, vaid neid tuleks käsitleda erinevate teemade tõstatamise, endale tähelepanu tõmbamise või lausa parlamentaarse obstruktsiooni vahendina. Pseudoseadusandlus on “lisaks küsimuste esitamisele üks täiendav viis [parlamentaarseteks] kontrolliks ja arvamuste avaldamiseks” (Mattson 1995, 482).

Eelnõusid esitanud isikutelt nende motiive küsimata on keeruline leida esitamise varjatud põhjusi. Mõningaid järeldusi võimaldab teha eelnõude detailne analüüs. Kui personaalse hääle püüdmine on ilmselgelt esiplaanil, on saadikute eelnõude käsitlemine pseudoseadusandlusena õigustatud. Kui me aga neid püüdlusi kindlaks teha ei suuda, ei ole ka pseudoseadusandluse kontseptsioonil suurt selgitusvõimet.

Pseudoseadusandlust ei saa kindlasti lugeda saadikutele antud õiguste väärkasutuseks. Pigem tuleks selles näha veel ühte pidevat läbirääkimiste viisi ehk loomulikku seadusandliku protsessi mõjutamise vahendit (*ibid*). Eesliidet “pseudo-” ei tohiks tõlgendada negatiivselt. Päril- ja pseudoseadusandluse eristamine ei tähenda, et ühte tuleb lugeda õigeks ja teist valeks. Eristus ei kanna endas hinnangut ühe või teise eelnõu sobilikkuse, vajalikkuse, olulisuse või mis tahes muu omaduse kohta.

### Eelnõude esitajad

Eespool selgitatud teoreetilise raamistiku alusel võib püstitada hüpoteesi, et kõige aktiivsemad saadikute eelnõude esitajad on riigikogulased, kes osutasid valituks suure personaalse hääle osakaalu abil. Võib eeldada, et enesealalhoiuinstinkt sunnib neid parlamendis aktiivselt tegutsema, kindlustamaks enda tagasivalimine ka kõrge kohata parteinimekirjas. Kokku läbis X koosseisu 158 isikut. Kui kõigi eespool nimetatud 96 eelnõu esitajad eraldi kokku lugeda, saame 585. Keskmine algatajate arv eelnõu kohta oli 6,8, kuid esitajaid oli ühest 86-ni. Kuni 63%-l eelnõudest oli esitajaid üks kuni kolm, üle kümne esitaja on vaid 10%-l eelnõudest.

Andmed esitajate mandaatide kohta kinnitavad osaliselt mandaadi lahkuminevusest tingitud erinevat käitumist (tabel 1). Kõige aktiivsemalt esitavad eelnõusid ringkonnamandaadi alusel valitud saadikud, neist oli igaüks keskmiselt 5,1 esitamise taga.

**Tabel 1. Mandaatide ja esitajate jaotus ning keskmine esitamiste arv X Riigikogus**

	X koosseisu jaotus	Kõigi esitajate jaotus	Keskmine hulk esitaja kohta
	N (%)	N (%)	
Personaalne mandaat	14 (8,9)	36 (6,1)	2,6
Ringkonnamandaat	61 (38,6)	312 (53,2)	5,1
Kompensatsioonimandaat	27 (17,1)	125 (21,3)	4,6

Asendusliige	56 (35,4)	112 (19,1)	2,0
Kokku	158 (100,0)	585 (100,0)	

Personaalse mandaadi saanud saadikud on tunduvalt passiivsemad (2,6 esitamist), see seletub asjaoluga, et harilikult on tegemist tulevaste valitsusliikmetega, kelle liikmestaatus on peatatud valitsuses oleku ajal, või parteijuhtidega, kellel pole aega tegelda seadusloome detailidega.

Aktiivsed on kompensatsioonimandaatidega saadikud. Seda võib seletada sooviga isiklikult silma paista. Kuid tuleb tunnistada, et nende väike allajäämine ringkonnamandaadiga saadikutele näitab, et mandaaditüüpidest tulenev erinevus ei ole väga suur. Erinevust rõhutab jällegi asendusliikmete passiivsus, arvestades nende küllaltki suurt hulka parlamendis. Ka siin kehtib osaliselt sama probleem nagu personaalse mandaadiga saadikute puhul – need liikmed tulevad ja lähevad valitsusevahetuse korral. Sellest hoolimata on nad saadikute eelnõude esitamisel üldse kõige passiivsemad.

Eelnõude esitajate parteiline jaotus (tabel 2) meenutab Lääne-Euroopa parlamentide puhul täheldatud trendi, kus saadikute eelnõud on väikeste opositsiooniparteide töövahend (Mattson 1995, 480). Fraktsioonidesse mittekuuluvad saadikud – ligi 12% Riigikogu koosseisust – on koos Sotsiaaldemokraatliku Erakonna liikmetega kõige aktiivsemad eelnõude esitajad.

**Tabel 2. Saadikute eelnõude esitajate parteiline jaotus ja aktiivsus X Riigikogus**

Fraktsioon	X koosseisu jaotus, märts 2003	X koosseisu jaotus, veebruar 2007	Kõik esitajad	Keskmine hulk esitaja kohta	
	N (%)	N (%)	N (%)	2003. a märtsi jaotuse alusel	2007. a veebruari jaotuse alusel
Keskerakond	28 (27,7)	20 (19,8)	240 (41,3)	8,6	12,0
Reformierakond	19 (18,8)	19 (18,8)	52 (8,9)	2,7	2,7
Rahvaliid	13 (12,9)	12 (11,9)	55 (9,4)	4,2	4,6
Isamaaliit	7 (6,9)	7 (6,9)	27 (4,6)	3,9	3,9
Res Publica	28 (27,7)	25 (24,8)	72 (12,4)	2,6	2,9
SDE	6 (5,9)	6 (5,9)	41 (7)	6,8	6,8

Fraktsioonidesse mittekuuluvad	-	12 (11,9)	98 (16,9)	-	8,2
Kokku	101 (100,0)	101 (100,0)	585 (100,0)		

Trendi ei mahu aga Keskerakond, kes oli peaaegu poole perioodist valitsuses, kuid jäi kokkuvõttes kõige aktiivsemaks saadikute eelnõude esitajaks.

### Miks komisjonid ei sobi

Mandaadi ja parteikuuluvuse eristamisele lisaks leiab parlamendis ka vertikaalseid ja horisontaalseid erinevusi saadikute vahel, esimeseks on erinevad positsioonid hierarhias ja teiseks erinevad spetsialiseerumisalad (Strom 1995, 62–63). Kõige rohkem eelnõusid esitavad lihtliikmed (tabel 3). Kuid nad on keskmiselt passiivsemad kui komisjonide esimehed.

**Tabel 3. Saadikute eelnõude esitajate positsioon ja aktiivsus X Riigikogus**

Esitajate staatus	X koosseisu jaotus	Kõigi esitajate jaotus	Keskmine hulk esitaja kohta
	N (%)	N (%)	
Fraktsiooni esimees	15 (9,5)	49 (8,4)	3,3
Alalise komisjoni esimees	19 (12,0)	82 (14,0)	4,3
<i>Ad hoc</i> komisjoni esimees	10 (6,3)	56 (9,6)	5,6
Lihtliikmed	114 (72,2)	398 (68,0)	3,5
Kokku	158 (100,0)	585 (100,0)	

Saadikute eelnõude esitajate koondpildi põhjal saab mööndustega üldistada, et eelnõusid esitavad väiksemate parteide ringkonnamandaadiga esindajad, kuigi ka siin on erandeid. Sellest ei saa veel teha järeldusi seadusandluse iseloomu kohta. Tõsiasi, et ühe suure fraktsiooni liikmed, kes poole perioodist olid oma programmi ellu viiva valitsuspartei esindajad, esitasid siiski nii palju eelnõusid, lubab oletada, et eelnõude esitamises kajastus nn personaalse hääle püüdmine. Seda kinnitab ka komisjoni esimeeste aktiivsus, sest ka nemad võiksid teisi teid pidi tunduvalt edukamalt eelnõusid esitada.

Näiteks on komisjonide esitatud eelnõude edukuse määr olnud pidevalt lähedal valitsuse edukuse määrale (Pettai, Madise 2006), mis tekitab küsimuse, miks saadikud ei esitanud eelnõu komisjoni kaudu. Komisjon esitab eelnõu kollektiivse otsuse alusel, oma eelistatud

teemal eelnõu komisjoni kaudu esitades peab saadik veenma ka teisi komisjoni liikmeid. Nende hulgas on aga teiste parteide esindajaid, seega peavad eelnõud sobima ka teiste parteide poliitiliste programmidega. Saadiku eelnõu esitamise kasuks otsustamise taga võib järelikult olla eelnõu sobimatus komisjonis esindatud teistele parteidele, mitte tingimata soov isiklikult silma paista. Nimetatud andmete põhjal seda kindlaks teha ei saa.

Küll aga saab väita, et eelnõu esitamine kollektiivse organi – komisjon, fraktsioon või fraktsioonid koos – kaudu nõuab eelnõule impulsi andnud saadikult aktiivsemat tegutsemist, sest teisi tuleb eelnõu vajalikkuses veenda. Töö kollektiivse esitaja kaudu tasuks ennast ära eelnõule laiema toetuse kindlustamiseks, kuid mitte saadiku enda esiletõstmiseks. Seega võib komisjoni mittekasutamist poliitilistele erimeelsustele lisaks selgitada lihtsa isikliku kalkulatsiooniga personaalse hääle osatähtsust suurendada.

### Eelnõude iseloom

Saadikute esitatud eelnõusid on iseloomustatud kui "väikese mahuga, lühikesi, vähe vaidlusi tekitavaid teemasid käsitlevate ja piiratud rahaliste tagajärgedega" seaduseelnõudena (Mattson 1995, 482). Täheldatud on ka teatavat tööjaotust – saadikute eelnõud käsitlevad teemasid, mida valitsus väldib, ning eelnõude teemade ring laieneb, kui valitsusel hakkavad "ideed lõppema" (Marsh, Read 1988, 32–36).

Ülevaate Eesti saadikute eelistatud teemadest annab eelnõudele määratud juhtivkomisjonide jaotus (tabel 4). Enamikku eelnõusid on arutanud põhiseadus-, rahandus-, kultuuri- ja sotsiaalkomisjon, seega käsitlevad saadikute eelnõud eelkõige riigi- ja haldusõiguse, kodakondsuse, valimiste, maksunduse, panganduse, kindlustuse, kultuuri, hariduse, sotsiaal- ja tööpoliitika küsimusi. Nii suure valiku kõrval on informatiivsem vaadata ebapopulaarseid teemasid – nagu keskkond, majandustegevus, ettevõtlus ja omandisuhted – , mida arutavad keskkonna- ja majanduskomisjon. Silma hakkab, et loetelust puuduvad maaelukomisjon ja riigikaitsekomisjon.

Varasemate koosseisude võrreldavate andmeteta saab siiski väita, et on valdkondi, millega saadikute eelnõud tegelevad harva või ei tegele üldse. Need on keskkond, riigikaitse ja üllatavalt ka maaelu.

**Tabel 4. Saadikute eelnõude juhtivkomisjonid X Riigikogus**

Juhtivkomisjon	N (%)
Keskkonnakomisjon	2 (2,1)
Kultuurikomisjon	17 (17,5)
Majanduskomisjon	7 (7,2)
Põhiseaduskomisjon	23 (23,7)
Rahanduskomisjon	18 (18,6)

Sotsiaalkomisjon	16 (16,5)
Õiguskomisjon	13 (13,4)
Kokku	96 (100,0)

Teemavaliku juurest tuleb edasi minna menetlusprotsessi juurde. Esitatud 96 eelnõust võeti vastu 33, neist ühe lükkas tagasi president. Analüüsi käigus on see eelnõu loetud vastuvõetute hulka, sest eelnõu oli parlamendis läbinud kõik kolm lugemist ja vastu võetud, kuigi ta lõpuks seaduseks ikkagi ei saanud. Sellisel juhul võeti vastu 34% kõigist esitatud eelnõudest (opositsioonisaadikute eelnõude edukuse määr oli 27,1%). Esimesel lugemisel lükati juhtivkomisjoni või mõne fraktsiooni ettepanekul tagasi 45,4% eelnõudest, X koosseisu volituste lõppemine sai saatuslikuks 12,4%-le, esitajad võtsid tagasi 6,2% ja 2,1% ei leidnud lõpphääletusel toetust. Opositsioonisaadikud esitasid kokku 70 eelnõu, neist võeti vastu 19. Koalitsioonisaadikud esitasid 13 eelnõu, neist said seadusteks 8.

### Ainult üks täistekst

Nimetatud tähelepanek saadikute eelnõude lühiduse ja lihtsa struktuuri kohta peab paika ka X Riigikogu puhul (tabel 5). Esitati ainult üks seaduse täistekst (see oli 60 sõna pikk), kõik ülejäänud olid seaduse muutmise eelnõud. Kahjuks ei ole võrreldavaid andmeid teiste esitajate eelnõude kohta, kuid keskmine pikkus 219,5 sõna ja 2,1 paragrahvi eelnõu kohta näitab nende väga lihtsat ülesehitust. Tabeli teine ja kolmas veerg puudutavad eelnõusid, mis liikusid esimesest lugemisest edasi (46 tükki) ehk mille kuju teisel lugemisel muudatusettepanekute tõttu muutus. Menetluse käigus lähevad eelnõud pikemaks ja tehniliselt keerulisemaks. Keskmine sõnade arv suureneb ligi 33%. Selline küllalt suur muudatus on tingitud osa eelnõude liitmisest mahukamate valitsuse eelnõudega.

**Tabel 5. Saadikute eelnõude muutumine menetluse käigus X Riigikogus**

	Keskvised väärtused		
	esitatud eelnõud: algkuju (N = 96)	I lugemise läbivad eelnõud: algkuju (N = 46)	I lugemise läbivad eelnõud: lõplik kuju (N = 46)
Tähemärkide arv	1481,7	1847,3	2786,4
Sõnade arv	219,5	274,8	410,8
Paragrahvide arv	2,1	2,1	3,7
Punktide arv	2,3	3,8	5,8
Muudetavate seaduste arv	1,2	1,2	1,5

Muudetavate paragrahvide arv*	1,1	1,5	2,2
Muudetavate lõigete arv**	2,1	3	5
Muudetavate punktide arv***	0,7	0,8	1,8

\* Kodeeritud, kui muudetakse või lisatakse paragrahv või selle põhitekst, mitte selle lõikeid või punkte.

\*\* Kodeeritud, kui muudetakse või lisatakse lõige või selle põhitekst, mitte selle punkte.

\*\*\* Kodeeritud, kui lisatakse või muudetakse punkt.

Tabeli tõlgendamisel on abiks kvartiilide vaatamine, kust ilmneb, et ühel neljandikul eelnõudest sõnade arv ei muutu, teisel neljandikul muutub kuni 7,9%, kolmandal kuni 80% ja viimasel juba rohkem kui 80%. Seega on enamik muudatusi üsna piiratud ning eelnõud säilitavad suuresti algse kuju. Ligi 80% muudatusi pärineb komisjonidest (tabel 6). Komisjonid on edukad ka eelnõude esitamisel: viimase nelja taasiseseisvumisjärgse Riigikogu koosseisu keskmine edukuse määr on 79,6% (Pettai, Madise 2006). Ka muudatusettepanekute puhul on kõige edukamad komisjonid. Saadikute eelnõude menetluses juhtub väga harva, et komisjoni esitatud ja juhtivkomisjoni poolt arvestatud muudatusettepaneku täiskogu teisel lugemisel maha hääletab.

**Tabel 6. Saadikute eelnõude muudatusettepanekute esitamine ja edukus X Riigikogus**

Esitaja	Esitatud	Arvestatud	Edukuse määr (%)
	N (%)	N (%)	
Valitsus	4 (1,4)	4 (1,8)	100,0
Opositsioonisaadik	22 (7,7)	11 (4,8)	50,0
Koalitsioonisaadik	13 (4,6)	7 (3,1)	53,9
Opositsiooni- ja koalitsioonisaadik	31 (10,9)	15 (6,6)	48,4
Opositsioonifraktsioon	24 (8,5)	9 (3,9)	37,5
Koalitsioonifraktsioon	1 (0,3)	1 (0,4)	100,0
Komisjon	189 (66,5)	181 (79,4)	95,8
Kokku	284 (100,0)	228 (100,0)	80,3



Saadikud, nii opositsiooni- ja koalitsioonisaadikud eraldi kui ka koos esitavad kokku ligi 15% kõikidest ettepanekutest, ülejäänud esitajad on juba tunduvalt väiksema osakaaluga. Muudatusettepanekuid teevad harilikult sellesama eelnõu esitanud saadikud. Kui komisjon jätab muudatusettepaneku arvestamata, on üsna tavaline, et saadik nõuab selle hääletusele panemist. Juhtumid, kus komisjoni poolt arvestamata jäetud ettepanek täiskogul vastu võetakse, on sama harvad kui komisjoni enda tehtud ettepanekute mahahääletamine. Hääletavad saadikud joonduvad tavaliselt komisjoni seisukohtade järgi, kinnitades nende arvestamise või arvestamatajätmise otsust.

Kokkuvõtvalt on menetluse käigus eelnõu muudatuse taga juhtivkomisjon ja teised komisjonid. See ei tähenda tingimata, et nende komisjonidest tulevate muudatuste algatajad ei ole tegelikult näiteks needsamad eelnõu esitanud saadikud. Menetluses on keskse tähtsusega komisjon ja komisjonis toimuvad arutelud ning üksikute saadikute tehtavad muudatusettepanekud on pigem erand kui reegel.

### **Eemaldatakse kiirelt päevakorrast**

Viimaks tasub heita pilk ka eelnõude menetluse kestusele ja hääletamisele. Aeg on väärtuslik ja päevakorra kontrollimine ning mitteprioriteetsete teemade kiire eemaldamine on eeldatavasti oluline igale koalitsioonile. See, kes ja kui ulatuslikult päevakorda kontrollib, võib avaldada mõju ka seadusloome iseloomule. Näiteks on valitsuse range kontrolli korral oodata, et vastu võetakse vähem, kuid konfliktsemaid seadusi (Döring 2001, 158-159). Konfliktisust mõõdeti eelnõude hääletustulemustega, konfliktisuse mõõduks loeti tagasilükkamine või väikese marginaaliga heakskiitmine.

Riigikogu liikmete eelnõud on parlamendis enne vastuvõtmist või väljalangemist keskmiselt 131,3 päeva (tabel 7). Edukate ja mitteedukate eelnõude menetluse kestuse 72-päevane erinevus näitab eelnimetatud tõsiasja, et suur osa (45,4%) eelnõudest lükatakse tagasi esimesel lugemisel. Kontroll päevakorra üle on üsna selgelt koalitsiooni käes, sest enamik mitteedukaid eelnõusid on opositsiooni omad. X Riigikogus esitasid koalitsioonisaadikud ainult 5 mitteedukat saadikute eelnõu. Eelnõu, mille edulootusi ei ole ehk enamik eelnõusid eemaldatakse kiirelt päevakorrast.

See on arusaadav, sest valimistel võetakse piltlikult öeldes vastutusele valitsus. Lastes läbi opositsioonisaadikute eelnõusid, võtab valitsus endale vastutuse ka nende eest, kuigi eelnõu algataja oli keegi teine. Trend, kus valitsus sellist vastutust kanda ei soovi (või kui teema on sobiv, kukutab opositsioonisaadikute oma läbi ja esitab ise sarnase eelnõu), kehtib ka saadikute eelnõude puhul.

***Tabel 7. Saadikute eelnõude menetluse kestus\* X Riigikogus***

Menetluses olevate päevade arv	Kõik eelnõud(N = 84)	Edukad eelnõud(N = 33)	Mitteedukad eelnõud (N = 51)	Opositsiooni eelnõud (N = 65)

Keskmine		131,3	176,2	104,7	137,7
Minimaalne		21	31	21	42
Maksimaalne		1147	1147	456	1147
Kvartiilid	25	63	63	63	64
	50	77	112	71	77
	75	150	202,3	124	156

\* Arvudes ei kajastu parlamendi volituste lõppemisega menetlusest väljalangenud eelnõud.

### Suurim komistuskivi

Saadikute eelnõude nõrka edulootust näitab ka käitumine hääletustel. Rice´i kohesiooniindeks [1] mõõdab, kui ühtlaselt grupid käituvad. Väärtus 0 näitab, et grupp on jagunenud kaheks võrdseks pooleks, 100 näitab täielikku ühtsust. Indeksi väärtused hääletustel koalitsiooni ja opositsiooni kohta on väga erinevad (tabel 8). Opositsiooni ühtse grupina käsitleda ei ole nimetatud arvude puhul ilmselgelt mõttekas. Opositsioon ei käitu ühtselt tagasilükkamishääletustel, mis on enamasti esimese lugemise lõpus. See on saadikute eelnõude suurim komistuskivi. Ühtsuse puudumist näitab ka tõsiasi, et kui koalitsioonisaadikutest ei hääletanud (see tähendab, et viibis kohaloleku kontrolli ajal saalis, kuid ei hääletanud) keskmiselt 6, siis opositsiooni puhul 12 saadikut. Sama võib öelda puudumiste kohta – opositsioonisaadikud puuduvad keskmiselt rohkem kui koalitsiooni omad. Opositsioonisaadikud ei vaevu hääletama või puuduvad samamoodi ka opositsiooni esitatud eelnõude hääletamiselt.

**Tabel 8. Rice´i kohesiooniindeks saadikute eelnõude hääletamisel X Riigikogus**

	Koalitsioon	N	Opositsioon	N
Tagasilükkamised	95,0	44	75,9	44
Lõpphääletused	91,0	34	89,1	34
Koond	93,3	78	81,7	78
Opositsiooni esitatud eelnõud				
Tagasilükkamised	96,2	41	76,1	41
Lõpphääletused	89,8	21	84,0	21
Koond	94,0	62	78,8	62

Sellist käitumist saab tõlgendada kaheti. Kohalviibimine, kuid hääletamata jätmine on teadlik eelnõu toetusest ilmajätmine ja seega samaväärne vastuhääletamisega. Kuid seda võib

tõlgendada ka resigneerunud arusaamana – hääletada või mitte, koalitsiooni distsiplineeritud käitumine kukutab eelnõu nagunii läbi. Viimast arusaama toetab vastu- või poolthäälte vahe. Keskmine vahe on üllatavalt suur – 39 häält (78 hääletust) ja kolmel neljandikul hääletustest on see suurem kui 20 häält. Napi häälteenamusega tagasilükatavaid või vastuvõetavaid saadikute eelnõusid on väga vähe, enamik kukub läbi ülekaaluka häälteenamusega.

Suured vahed näitavad, et distsiplineeritud koalitsioonide puhul ei saa saadikud hellitada lootust, et nende esitatud eelnõud võiksid edukad olla. Kui poolt- ja vastuhäälte vahed oleksid väikesed, võiks eeldada, et teatud juhuste kokkulangemise korral, näiteks mõne koalitsioonisaadiku puududes ja opositsioonisaadikute kohal olles pälvib eelnõu ootamatult toetuse. Ülekaalukaid enamusi hääletamistel vaadates pole sellised stsenaariumid võimalikud. Opositsiooni tunduvalt väiksem ühtsus eelnõude hääletamisel toetab veel kord tõlgendust, mis käsitleb saadikute eelnõusid eelkõige personaalsete projektidena. Opositsioon ei ole kunagi nii ühtne kui koalitsioon ning motiveerida teisi saadikuid hääletama, kui nad tõlgendavad seadust kellegi isikliku projektina, tundub olevat väga raske. Saadikud teavad seda, nagu näitab eri koosseisude pidevalt vähenev eelnõude esitamise hulk.

Tõsiasi, et ühed eelnõud on edukad ja teised mitte, ei anna veel alust nende menetlemist päris- või pseudoseadusandluseks liigitada. Vaadates aga nende eelnõude esitajaid, eelnõude tehnilist ülesehitust ja muutumist menetlusetappides ning saadikute käitumist hääletamisel, võib julgemalt järeldusi teha. Kuigi see kõlab kulunult, võib öelda, et avanev pilt on mitmekesine.

### **Liigitamise poolt ja vastu**

Saadikute eelnõude esitamist ja menetlemist pseudoseadusandluseks liigitamise õigustuseks ilmnes mitmeid asjaolusid. Esiteks on eelnõude esitajate seas ülekaalus isikumandaadiga parlamenti saanud saadikud. Võrreldes näiteks ringkonnamandaadiga saadikuid asendusliikmetega ehk saadikutega, kes algselt üldse valituks ei osutunud, on ilmselge, et esimesed on tunduvalt aktiivsemad.

Teiseks on saadikute esitatud eelnõude hulk aja jooksul vähenenud, see näitab, et ollakse teadlikud väikesest edulootusest ning ei soovita tühja tööd teha (kuigi need eelnõud on lihtsa ülesehitusega seaduste muutmise eelnõud, mille loomine ei peaks nõudma suurt pingutust). Tõenäolisem on seadusloome mõjutamine teisi teid pidi, sest mingi kollektiivse organi nagu fraktsiooni või komisjoni kaudu saab suuremat mõju avaldada. See tähendab aga kollektiivse kasu tootmist, mida on raske isikliku teenena kujutada. Seetõttu tundub, et need saadikud, kes suhteliselt tänamatut eelnõude esitamist jätkavad, arvestavad potentsiaalset mõju oma personaalse hääle tugevusele.

Kolmandaks näitavad eelnõude hääletamiste suured poolt- ja vastuhäälte vahed ning opositsioonisaadikute loium osalemine, et teiste saadikute toetust eelnõudele ei õnnestu saada. Ilmselt on üks põhjus ka see, et ei taheta teise saadiku esiletõstmisele kaasa aidata. Samal ajal ei võimalda üht või teist eelnõu toetada ka erinevad poliitilised programmid.

Muidugi leidub argumente pseudoseadusandluseks liigitamise vastu. Tugev kolmandik neist eelnõudest võetakse siiski vastu, ka opositsiooni eelnõud. Järelikult peab osa eelnõusid vajalikuks nii opositsioon kui ka koalitsioon. Teiseks muutuvad vastuvõetud eelnõud suhteliselt vähe ja needki muudatused teevad enamasti komisjonid. Seega ei ole päevakorra kontrollijate aktsepteeritavate eelnõude kvaliteet halb ja neid on vaja vähe muuta.

Saadikute eelnõude liigitamine pseudo- või pärisseadusandluse alla oleks kindlasti toekam, kui võrreldaks Riigikogu varasemate koosseisude andmeid. Kahelda ei saa aga selle eristamise kasulikkuses, sest ühte või teise kategooriasse liigitamine tähendab, et me näeme seaduste tekkes küllaltki erinevaid põhjusi. Ma ei väida, et pseudoseadusandluse vastandina kasutatud pärisseadusandlus ei sisalda püüet kellegi personaalse hääle osatähtsust suurendada. Küll on aga selge, et pseudoseadusandluse puhul on soov küsimust reguleerida kohati teisejärguline. Pseudoseadusandlust tuleks mõista kui üht seadusloomeprotsessis osalemise viisi, mille taga on rohkem motiive kui nende eelnõude taga, mis lõpuks seaduseks saavad ning meie elu reguleerima hakkavad. Pseudoseadusandlus ei ole ikkagi "päris" seadusloome, vaid parlamendisisesest ja -välisest kommunikatsioonist vahend.

#### Kasutatud kirjandus

- Cain, B., Ferejohn, J., Fiorina, M. (1987).** The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, J. M., Shugart, M. (1995).** Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. – Electoral Studies, Vol 14, No 4, pp 417–439.
- Döring, H. (2001).** Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. – Legislative Studies Quarterly, Vol 26, No 1, pp 145–165.
- Hazan, R. Y. (2000).** Yes, Institutions Matter: The Impact of Institutional Reform on Parliamentary Members and Leaders in Israel. – L. D. Longley, R. Y. Hazan (eds). The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders. London, Portland: Frank Cass.
- 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. Frankfurt: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 448–487.
- Mikkel, E. (1999).** 1999. aasta Riigikogu valimised ja kandidaadid. – Riigikogu valimised 1999. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 84–133.
- 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.
- Riker, W. H. (1980).** Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. – American Political Science Review, Vol 74, No 2, pp 432–446.
- 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.
- Shepsle, K. A. (1989).** Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. – Journal of Theoretical Politics, Vol 1, No 2, pp 131–147.
- Strom, K. (1995).** Parliamentary Government and Legislative Organisation. – H. Döring (ed). Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Frankfurt: Campus Verlag / St Martin's Press, pp 51–82.

**Taru, M. (2003).** Riigikogu valimised 2003. Erakonna valikuga seotud teguritest. – Riigikogu valimised 2003. Kas muutuste lävel? R. Toomla (toim). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 141–164.

---

[1] Rice´i kohesiooniindeks  $R = 2 \times (100 \times Mv_j / Tv_j - 50)$ , kus  $Mv$  on grupi  $j$  ühte moodi hääletanute enamus ja  $Tv$  grupi  $j$  hääletanute koguarv.