

Riigikogu liikmed poliitilises risttules

Vello Pettai (RiTo 2), Tartu Ülikool

Rahvasaadiku töö ning tema rollid poliitilises süsteemis on teatavasti mitmekesised ning kohati ka vastuolulised. Parteipoliitikuna sõltub saadik üsnagi palju oma erakonnast, tänu millele oli tal võimalik saadikuks üldse saada. Rahvaasemikuna aga võlgneb saadik midagi rahvale, kelle hääli ta kunagi korjas ning kelle õitsenguks ta peaks nüüd tegutsema. Lõpuks ei saa saadik seadusandjana jätta tähelepanuta ka tema poole pöörduvaid huvigruppe, kuna ka nemad võivad hiljem vajalikuks osutuda.

Sellises omamoodi poliitilises risttules tegutsevad parlamentäärid kõikides maailma demokraatiates. Kuid Eestis pole meil senimaani täpsemat ülevaadet olnud sellest, kuidas Riigikogu saadikud toimivad sellel kirjul poliitilisel väljal, millised on nende suhted erakondade, valijate ja huvigruppidega ning mil määral on need erinevad rollid omavahel konkureerivad või siiski teineteist täiendavad.

Käesolev artikkel esitabki mõningad vastused nendele küsimustele, tuginedes tänavu jaanuaris 71 Riigikogu liikme seas läbiviidud küsitluse andmetele.[1] Oma haarde ning ainestiku poolest oli antud küsitlus esimene taoline Eestis ning selle tekst lähtus osaliselt ka analoogsetest küsitlustest, mis on läbi viidud USA-s ja Suurbritannias (Katz, 1980, Cain, Ferejohn ja Fiorina, 1987). Lisaks viidi küsitlus üldprojekti raames paralleelselt läbi ka Lätis ja Leedus, mistõttu on võimalik mitte ainult fikseerida erinevusi kolme riigi saadikute poliitilises käitumises, vaid ühtlasi uurida nende erinevuste põhjusi näiteks antud riikide poliitilis-institutsionaalsete erinevuste taustal.

Artikkel jaguneb nelja ossa, käsitledes täpsemalt saadikute suhteid oma erakonna, üksikute valijate, valimisringkonna ning lõpuks ka huvigruppidega. Nagu nähtub, jagunesid Riigikogu saadikute vastused enamasti ka sellesse samasse järjekorda, tähendades, et saadikud kippusid oma tegevuses kõige enam esile tõstma erakondlik-seadusandlikku tööd, seejärel valijate ning valimisringkonna probleeme ning alles siis huvigruppide muresid. Mõistagi on see järjestus paljuski ootuspärane, kuivõrd ammu on räägitud näiteks rahvaasemike vähesest seotusest oma valijate või valimisringkonnaga. Kuid erakondade lõikes torkab siiski silma keskmisest kõrgem pühendumine valija ning ringkonna probleemidele Rahvaliidu ning teiste opositsiooni saadikute seas ning keskmisest väiksem tähelepanu Mõõdukate ning Reformierakonna esindajate seas. Võrdlevas plaanis selgub, et nii Läti kui ka Leedu saadikud peavad oma suhteid valijate ning valimisringkonnaga palju tähtsamaks kui Eesti saadikud. See aga paistab tulenevat just institutsionaalsetest erinevustest kolme Balti maa vahel, kuivõrd teatavasti Eestis kehtiv valimis- ning parlamentaarne süsteem on märksa parteikesksem kui Lätis või Leedus.

Teoreetiline taust

Antud küsitlus oli osa laiemast rahvusvahelisest projektist, mille eesmärgiks on uurida Balti riikide poliitiliste institutsioonide arengut ning erakondade stabiilsust (Pettai and Kreuzer, 1999). Teoreetiliseks lähtepunktiks on institutsionalismi teooria, mille kohaselt poliitiline

käitumine võrdlevas plaanis sõltub eeskätt iga riigi kehtivatest poliitilistest institutsioonidest ning inimeste ratsionaalsetest valikutest nende raames (Duverger, 1954, Rae, 1967, Taagepera/Shugart, 1989, Lijphart, 1994, Cox, 1996). Institutsioonide all mõistetakse kõiki poliitilist tegevust reguleerivaid raamistikke, alates põhiseadusest ja valimisseadusest ning lõpetades parlamendi hüvede süsteemiga (*à la* mitu abelist on igal rahvasaadikul). Poliitiline käitumine jaguneb samuti eri liikidesse, nt valijad, poliitikud laias plaanis või konkreetsed riigitegelased. Antud juhul huvitab meid rahvasaadikute käitumine ning erakondade kohesioon (Cain, Ferejohn ja Fiorina, 1987). Põhihüpotees on, et rahvasaadikute omakasupüüdlik (ja erakondi lõhestav) poliitiline käitumine on mõjutatud mitte niivõrd kultuurilistest või ajaloolis-poliitilistest (post-kommunistlikest) teguritest, kuivõrd just institutsioonilisest keskkonnast ning võimalustest, mida see pakub taoliseks tegevuseks. Mida rohkem riigi poliitilised institutsioonid lubavad poliitikutel ise oma poliitilist tegevust määrata (nt valimistel, parlamendis, suhetes huvigruppidega), seda nõrgemad on erakonnad ning seda ebastabiilsem on parteisüsteem tervikuna. Kuna antud artiklis esitame vaid ühe osa selle laiema projekti tööst[2] ning töö projekti raames veel käib, siis konkreetset hinnangut antud hüpoteesile Balti riikide kontekstis on veel vara anda. Kuid nagu eespool mainitud, pakuvad Balti riigid ainulaadset võimalust testida mitmeid institutsionalismi põhiteese tänu kolme riigi erinevale institutsioonilisele ülesehitusele (Pettai and Kreuzer, 1999).

Üldpilt

Tabelis 1 esitame põhivastused kõige üldisemale küsimusele, mis puudutas saadikute tegevust Riigikogus: "Kui parlament on istungil, siis kuivõrd aeganõudvaks Te hindate järgnevat tegevusi?". Üksikuid tegevusevariante paluti hinnata neljapallisel skaalal, kus 1 tähendas "Väga aeganõudev" ning 4 "Ei nõua tähelepanu". Tabelis on ära toodud vastuste aritmeetiline keskmine koos küsitlute arvu ning standardhälbega. Mõistagi on fraktsioonide lõikes respondentide arv erinev ning seega fraktsioonide võrdlus veidi tinglik. Kuid antud puudust aitaks korvata vaid mitme küsitluse korraldamine läbi mitme Riigikogu koosseisu, mis praegu pole võimalik.

[Tabel 1. Saadikute tegevusvaldkonnad]

Kõige aeganõudvamaks ülesandeks oma saadikutegevuse juures pidasid Eesti parlamentaärid oma tööd Riigikogu alatistes komisjonides. Ka parlamendi debattidel väitsid saadikud oma aega palju kulutavat, mõnevõrra vähem aga erakonna koosolekutel. Samas avaldub juba selles kategoorias kerge eraldusjoon koalitsiooni ning opositsiooni vahel, kuivõrd esimeste seas on mainitud tegevustele pööratud keskmisest rohkem tähelepanu (-0,19), viimaste seas aga keskmisest vähem (+0,06). Läti ning Leeduga võrreldes ei esine suuri lahkuminekuid, ehkki kõige kurnavam tundub parlamendi komisjonide töö olevat Leedu saadikute jaoks.

Ülejäänud kolme kategooria puhul langevad vastuste keskmised järsult. Näiteks Keskerakonna saadikud pidasid oma kohtumisi nii valijaskonna kui ka huvigruppidega kas vähe aeganõudvaks või lausa mitte üldse aeganõudvaks. Samas ei tohiks seda tulemust võtta kui signaali sellest, et antud fraktsiooni saadikud ei kohtu üldse mainitud kahe grupiga.

Teine variant võib olla lihtsalt see, et need kohtumised ei oma saadikute jaoks samasugust kaalu, kui erakondlik-seadusandlik töö. Selle kategooria ainsaks erandiks on Ühendatud Rahvapartei saadikud, kes väitsid end võrdlemisi innukalt abistavat kohalikke valijaid ning seda eranditult. Võimalik, et see on seotud antud fraktsiooni kuuluva kolme erakonna peamiselt muulaskonnale baseeruva toetajaskonnaga.

Regionaalses plaanis torkab silma Leedu saadikute tunduvalt kõrgem tendents tegeleda valijate ning valimisringkonna probleemidega. Nähtavasti on ka see kolme riigi institutsionaalsete erinevuste peegeldus, kuivõrd Leedu *Seimas*'es valitakse ligi pooled liikmed ühemandaadilistes ringkondades, mistõttu pole üllatav kogu parlamendi keskmisest suurem tähelepanu rahva otseste murede vastu.

Edasi vaatleme saadikute hoiakuid kitsamalt, otsimaks täiendavat kinnitust esialgselt täheldatud tendentsidele.

Suhted erakonnaga

Üks olulisemaid rahvasaadiku ülesandeid on lihtkeeles öelduna “õigele nupule vajutamine” tähtsatel hääletamistel komisjonis või plenaaristungil. Poliitilist võitu ju kindlustab vaid fraktsiooni ühtsus, mistõttu üldjuhul peaks saadikute distsipliini aitama tagada ka teatud hirm saadikute seas erinevate võimalike sanktsioonide ees juhul, kui saadik korduvalt eirab fraktsiooni seisukohti või instruksioone. (Siinkohal mõistagi meenub Tõnu Kauba juhtum Riigikogu hääletamisel Johannes Kerdi vabastamise küsimuses kaitseväge juhataja ametikohalt.)

[Tabel 2. Võimalikud sanktsioonid fraktsiooni distsipliini rikkumisel]

Kuid nagu Tabelis 2 on näha, pole Riigikogu saadikute hirm võimalike parteisanktsioonide suhtes kuigi suur, kusjuures iseäranis nõrgaks osutus see just koalitsiooni liikmete seas. Mitte ükski Riigikogu saadik ei kartnud erakonnast väljaheitmist, kõige tõenäolisemaks pidasid rahvaasemikud erakonna poolt tulenevat hoiatust või siis hoopis seda, et midagi ei juhtuks. Mõnevõrra üllatav parteide lõikes on Keskerakonna saadikute suhteline enesekindlus fraktsiooniga vastuollu minekul. Protsent vastusevariandi “Midagi ei juhtuks” puhul on kõrge ka Mõõdukate seas. Samas tasub meeles pidada, et tegemist on ikkagi subjektiivsete hinnangutega hüpoteetilisele olukorrale. Täpsemate järelduste tegemiseks tuleks uurida fraktsioonisiseseid reglemente või siis konkreetseid hääletustulemusi.

Leedu saadikute märkimisväärset ettevaatlikkust parteidistsipliini rikkumise suhtes võib seletada tõigaga, et alles hiljaaegu heidetigi Vytautas Landsbergise juhitud Isamaaliidu fraktsioonist välja kolm saadikut (sh ekspeaminister Gediminas Vagnorius), kes üritasid vastanduda Landsbergise võimule. Kõrge paistab olema ka leedulaste oht jääda ilma edasistest edutamistest nii erakonna siseselt kui ka parlamendi komisjonides. Samas tundub üldjoontes Balti parlamendifraktsioonide sisemine kord olevat veel võrdlemisi lahja – või siis paindlik, sõltuvalt loomulikult isiku vaatevinklist.

Suhted valijatega

Paljude reakodanike jaoks seostub demokraatia eeskätt riigivõimu kohustusega tegeleda otse rahvaga, tema murede ning probleemidega. Samas keskmise rahvasaadiku jaoks võib see tähendada tüütuid pöördumisi valijatelt, kes nõuavad abi oma bürokraatlike probleemide lahendamiseks või soovivad niisama päevapoliitilistes küsimustes oma arvamust avaldada, lootes, et saadik juhindub oma tegutsemistes just sellest. Oluline antud tendentsi prognoosimisel tundub taas olevat saadiku poliitiline positsioon parlamendis (koalitsioon või opositsioon) ning samuti tema institutsiooniline keskkond (valitud konkreetsest ringkonnast või mitte).

<i>Tabel 3. Saadikute suhted valijatega</i>	<i>Valijate probleemide lahendamine on üks kõige tänuväärsemaid osasid minu tööst</i>	<i>Parlamendi liikmed on valitud pigem riiklike huvide teenimiseks kui oma valijate probleemide lahendamiseks</i>
Isamaaliit	2,57 (7, 0,53)	1,64 (11, 0,67)
Möödukad	2,60 (10, 0,70)	1,90 (10, 1,10)
Reformierakond	2,40 (10, 0,70)	1,82 (11, 0,87)
Koonderakond	2,40 (5, 0,55)	2,40 (5, 0,55)
Rahvaliit	1,83 (6, 0,41)	2,20 (5, 0,45)
Keskerakond	2,32 (19, 0,58)	1,95 (19, 0,71)
Ühendatud Rahvapartei	2,17 (6, 0,41)	2,67 (6, 1,03)
Eesti	2,35 (63, 0,60)	1,99 (67, 0,83)
Läti	2,00 (71, 0,70)	2,33 (60, 0,93)
Leedu	2,20 (102, 0,73)	2,40 (99, 0,77)

Oma küsitluses esitasime saadikutele kaks vastandlikku seisukohta, kontrollimaks nende sügavamat hoiakut selles küsimuses. Esimene neist väljendas positiivset hoiakut valijatega

suhtlemisse, teine aga negatiivset, pidades taolist käitumist üldriiklike huve kahjustavaks (taas paluti vastata neljapallisel skaalal, kus 1 = “Täiesti nõus” ja 4 oli “ Üldse ei ole nõus”). Küsimuse täpne sõnastus on ära toodud Tabelis 3, kus ka nähtub järjekordne koalitsiooni ning opositsiooni saadikute vastandumine keskmise ümber. Kui Rahvaliidu, Keskerakonna ning Ühendatud Rahvapartei saadikud leidsid üldjuhul (-0,24), et valijate probleemide lahendamine on üks tänuväärsemaid osasid nende tööst, siis pigem vastupidist meelt (+0,17) olid Isamaaliidu, Mõõdukate ning Reformierakonna esindajad. Samamoodi suhtusid opositsiooni poliitikud võrdlemisi leebelt (+0,28) väitesse, et parlamendi liikmed on valitud eeskätt riiklike huvide teenimiseks, mitte niivõrd oma valijate probleemide lahendamiseks, samas kiitsid koalitsiooni saadikud selle reeglina heaks (-0.20).

Mõistagi võib siin küsida, kas tegemist on vahest koalitsiooni poliitikute kõrgema vastutustundega riigipoliitika ajamise ees, samas kus opositsiooni poliitikud eelistavad tegeleda rohkem populismiga. Paraku oleks veidi ennatlik teha taolisi järeldusi puhtalt koalitsiooni/opositsiooni telje alusel, kuna iseenesest on näiteks maaerakondade puhul valijalähedane hoiak igati loogiline ning see võiks jätkuda ka siis, kui Rahvaliid peaks taas võimule tulema.

<i>Tabel 4. Valijate pöördumised saadikute poole</i>	Kui sageli keskmiselt kuu jooksul palub mõni Teie ringkonna reavalija sekkuda tema nimel mõne valitsusasutuse tegevusse, et lahendada tema probleeme?	ui Te pakute üksikvalijatele oma abi bürokratlikus asjaajamises, siis kas Te kavatsete neile valimiste ajal oma abi meelde tuletada?	
Eesti	Harva 1–4 korda 5–10 korda +10 korda	38.0% 46.5% 14.1% 4.5%	9.9%
Läti	Harva 1–4 korda 5–10 korda +10 korda	16.9% 49.3% 16.9% 16.9%	14.9%
Leedu	Harva 1–4 korda 5–10 korda +10 korda	4.4% 24.8% 21.2% 49.6%	32.7%

Samas paistab, et tervikuna on Eesti erakonnad võrdlemisi loiud tegelemaks valijate üksikute muredega ning aja möödudes on sellest aru saanud (sellega leppinud?) ka rahvas. Tabelis 4 on ära toodud saadikute vastused valijapöördumiste keskmise arvu kohta kuus. Võrreldes Läti ja Leedu parlamentääridega on ilmne Eesti saadikute suhteline “vabadus” kontaktidest oma valijatega, mis ilmselt on taas tingitud Eesti valimissüsteemist. Kui Eesti rahvaasemikest saab 84% mõne valijapöördumise kas harva või 1–4 korda kuus, siis analoogne protsent Läti

saadikute puhul on 66 ning Leedu saadikute seas langeb see koguni 29–ni. See eest vaadeldes küsimust maksimumkategorias, juhib siin Leedu, kelle saadikutest ligi 50% saab enam kui kümme pöördumist kuus, samas kus Eesti saadikutest saab sellise taseme üle uhkustada vaid 4,5%. Lisaks võtavad Leedu saadikud tõsisemalt vajadust valijatele meelde tuletada oma abiandmist järgmistel valimistel. Sellisel seisukohal oli *Seimas*’e liikmetest 33%, Riigikogu liikmetest aga alla 10%.

Suhted valimisringkonnaga

Kuid poliitikute tegevus rahva hüvanguks ei pruugi seisneda vaid üksikute valijate abistamises. Saadik võib ühtlasi üritada edendada oma valimisringkonda tervikuna, taotledes selle jaoks näiteks spetsiaalseid riigieelarvelisi toetusi või seadusemuudatusi. Esimest neist variantidest tuntakse Ameerika poliitilise praktika järgi kui “riigipiruka poliitikat” (*pork barrel politics*). Eesti kontekstis on see küsimus aga taas seotud meie valimissüsteemiga, kuna teatavasti on saadikute seos oma valimisringkonnaga sageli olematu. Ehkki seaduse järgi peavad kõik Riigikogu valimiskandidaadid kandideerima konkreetses valimisringkonnas, osutub reeglina vaid veidi üle poole nendest valituks kas siis isiku- või ringkonnamandaadi kaudu. Ülejäänud saadikud aga võlgnevad oma mandaadi kõrgele kohale erakonna üleriigilises nimekirjas, mistõttu nende lojaalsus kunagisele ringkonnale ei pruugi hiljem kuigi suur olla.

<i>Tabel 5. Saadikute suhted valimisringkonnaga</i>	<i>Kuivõrd tähtsaks kohustuseks Te peate enda jaoks iga-aastase riigieelarve (või lisaelarvete) arutelu käigus üritada hankida rahalisi toetusi ja/või riigi poolt finantseeritavaid projekte, millest just Teie valimisringkond eriti kasu saab?</i>	<i>Kui sageli Te üritate riigieelarve (või lisaelarvete) vastuvõtmise käigus mõjustada protsesse selliselt, et hankida projekte või raha oma valimisringkonna jaoks?</i>
Isamaaliit	2,13(8, 0,35)	3,18(11, 0,40)
Möödukad	2,67(9, 0,50)	3,30(10, 0,48)
Reformierakond	2,44(9, 0,73)	2,80(10, 0,79)
Koonderakond	2,00(5, 0,71)	2,20(5, 0,84)
Rahvaliit	2,14(7, 0,69)	2,43(7, 0,53)
Keskerakond	2,39(18, 0,50)	2,80(20, 0,89)
Ühendatud Rahvapartei	2,20(5, 0,45)	2,50(6, 0,84)
Eesti	2,33(61, 0,57)	2,83(69, 0,77)

Läti	1,70(69, 0,60)	2,67(70, 0,72)
Leedu	2,29(95, 0,60)	3,18(95, 0,73)

Tabelis 5 avaldub see institutsionaalne nõrkus eeskätt võrdluses Läti ja Leeduga. Siin on seekord esirindes Läti saadikud, kellest valdav enamus pidas ringkonnale riigieelarvelise toetuse hankimist kas tähtsaks või väga tähtsaks rahvasaadiku kohustuseks (vastuse variantideks oligi taas skaala 1–st 4–ni, kus 1 tähendas “Väga tähtis” ning 4 “Mitte üldse tähtis”). Lisaks väitsid lätlased end keskmisest enam mõjutavat konkreetset riigieelarve vastuvõtmise protsessi selleks, et võita rahalisi toetusi oma valimisringkonna jaoks. Eesti erakondade seas küündis lätlaste tasemele vaid Koonderakond ning Rahvaliit. Koalitsiooni erakondadest tunduvad taolisest tegevusest kõige enam hoiduvat Mõõdukad.

Suhted huvigruppidega

Suhetes huvigruppidega hiilgavad kõik Baltimaade erakonnad oma suhtelise ükskõiksusega, ei Eesti, Läti ega Leedu erine siin teineteisest kuigivõrd. Ka erakondade lõikes ei torka silma mingeid erilisi kõrvalekaldeid, eriti esimese küsimusega seoses. Teise küsimuse puhul tasub märkimist Mõõdukate ning Reformierakonna suurem nõusolek väitega, et pakkudes abi huvigruppidele, muutuvad saadikud liiga partikularistlikeks. Kuid siin sekundeerivad neile saadikutele ka Koonderakonna ning Rahvaliidu esindajad, mistõttu poliitilist seost ei paista siin olevat. On võimalik, et antud tulemus on lihtsalt tingitud muude kanalite (nt ministriumide) olemasolust, mille kaudu erakondade finantstoetajad oma asju tegelikult ajavad.

Tabel 6. Saadikute suhted huvigruppidega	<i>Kui sageli Te tavaliselt seadusandliku perioodi jooksul aitate ärimehi, uvigruppe või valimiskampaania sponsoreid erinevates valitsusasjades?</i>	<i>Mõned inimesed arvavad, et taolist abi pakkudes muutuvad saadikud liiga partikularistlikeks ning see raskendab riiklikult oluliste seaduste vastuvõtmist. Mil määral Te nõustute selle väitega?</i>
Isamaaliit	2,91 (11, 0,30)	2,71 (7, 0,95)
Mõõdukad	3,00 (10, 0,47)	2,20 (10, 0,79)
Reformierakond	2,91 (11, 0,30)	2,09 (11, 0,94)
Koonderakond	3,00 (5, 0,00)	2,20 (5, 0,84)
Rahvaliit	3,14 (7, 0,38)	2,29 (7, 0,95)

Keskerakond	3,00 (20, 0,00)	2,83 (18, 0,79)
Ühendatud Rahvapartei	3,00 (6, 0,00)	2,80 (5, 0,45)
Eesti	2,99 (70, 0,27)	2,48 (63, 0,86)
Läti	2,76 (70, 0,71)	2,51 (65, 0,75)
Leedu	2,74 (105, 0,77)	2,52 (103, 0,68)

Kokkuvõtteks võib öelda, et küsitluse andmetest koorub välja üsna selge pilt Riigikogu saadikute rollist Eesti poliitilises süsteemis, mida annab kõige lihtsamalt väljendada sõnadega “parteipoliitilised tegelased”. Ehkki üldjuhul tunnevad saadikud võrdlemisi suurt vabadust asuda aeg-ajalt konflikti oma erakonna seisukohtadega, ei kipu nad samas alavääristama oma töö tähtsust parlamendi tööorganites ega fraktsioonis. Selleks, et suurendada oma autonoomiat erakonna diktaadist, võiks ju mõelda, et saadikud üritavad luua endale alternatiivse võimubaasi, suheldes otse valijate, valimisringkonna või huvigruppidega. Käesoleva küsitluse põhjal selline oletus Eesti puhul ei leidnud aga kinnitust.

Märkused

1 Küsitlus sai teoks läbi Sorose fondi “Teadusuuringute toetusprogrammi” (*Research Support Scheme*) grandid, nr 1700/1999.

2 Projekti raames on kogutud andmeid ka parlamendi fraktsioonide hääletamiskohesiooni kohta, erakondade juhatuste stabiilsusest, valimisnimekirjade järjepidevusest, jms.

Kasutatud kirjandus

Cain, B., Ferejohn J. and Fiorina M. (1987) *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.

Cox, G. W. (1997) *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World’s Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Duverger, M. (1954) *Political Parties*. New York: Wiley.

Katz, R. (1980) *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1994) Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: Oxford University Press.

Pettai, V. and Kreuzer, M. (1999) Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context. *East European Politics and Societies*, 17, 148-189.

Rae, D. W. (1967) The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven: Yale University Press.

Taagepera, R and Shugart M. (1989) Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University.