

Doktoritöö

Saadikute eelnõud parlamendis: Soome ja Eesti võrdlev uuring (Private member's bills in parliament – a comparative study of Finland and Estonia)

Mihkel Solvak

Juhendaja: Prof. Vello Pettai (Tartu Ülikool)

Oponent Prof. Matti Wiberg (Turu Ülikool)

Kaitstud: 18. November 2011, Tartu

Eestikeelne kokkuvõte

Sissejuhatus

Parlamendisaadikute poolt algatatud seaduseelnõud moodustavad parlamentaarsetes demokraatias reeglina kogu seadusloomest väikese osa. Enamikus sellistest süsteemidest domineerivad seadusandluses seadusandliku võimu üle tegelikult valitsuse algatatud eelnõud. Sellest hoolimata on saadikud üsna aktiivsed eelnõude esitajad. Antud uuringus on vaatluse all Eestis 1999–2003 esitatud 328 ja Soomes 2003–2007 esitatud 665 sellist eelnõud. Eesti puhul võeti antud perioodil seadustena vastu 37.9% ja Soomes 4.5% neist eelnõudest. Seega esineb selge vastuolu madala edukuse ja suure algatamise sageduse vahel. Eriti terav on see Soome puhul, kus antud Eduskunta koosseisu võib lugeda pigem suure saadikute eelnõude eduprotsendiga perioodiks, tunduvalt levinum on edukus 1–2% ringis ja aastatel 1945–2002 võeti seadustena vastu vaid 1.4% kokku 21402-st saadikute esitatud eelnõudest (Wiberg 2004, 19). Nende numbrite taustal tekib küsimus, miks saadikud nii ebaratsionaalselt käituvad ja kulutavad oma aega eelnõude esitamiseks, mis suure tõenäosusega kunagi midagi reaalselt reguleerima ei hakka, sest need kas hääletatakse maha või jäävad toppama menetlusprotsessi teatud faasi ja aeguvad koos parlamendikoosseisu ametiaja lõpuga.

Teoreetiline raamistik

Käesoleva doktoritöö sisuks on saadikute esitatud eelnõude esitamise, sisu ja menetluse põhjalikum vaatlemine, mille abil püütakse leida põhjus antud vastuolule käitumises kui ka analüüsida selle võimalikke tagajärgi nende eelnõude sisule ja menetlemisele täiskogus. Põhiline seletav mehhanism, mille kehtivust testitakse, on nn personaalne hääl. See on osa

häälest, mille kandidaat saab isiklike omaduste ja reputatsiooni põhjal. Analüütiliselt võib seda eristada nn mittepersonaalsest häälest, mis antakse kandidaadile siis kas parteist, programmist või muudest põhjustest lähtuvalt. Erinevaid valimissüsteeme saab personaalse hääle olulisuse ulatuse alusel järjestada ning selle alusel hinnata, kas väidetavalt individualistlikku käitumist soodustavad institutsionaalsed reeglid seda ka põhjustavad. Antud uuring analüüsib, kuivõrd saab ülalnimetatud käitumist reeglina mitteedukate eelnõude puhul seletada valimissüsteemiga, mis soodustab individualistlikku käitumist. Lisaks sellele võib eeldada, et kui institutsionaalsed reeglid tõepoolest soodustavad käitumist, mis on suunatud eelkõige isikliku nähtavuse suurendamiseks, on sellel tagajärjed vaadeldavad 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 mingit valdkonda (reguleeriv funktsioon) kui ka kommunikeerida mingi probleemi olulisust ja sisu antud õigusaktist puudutatutele (ekspressiivne funktsioon). Saadikute eelnõude sagedas esitamine, kuid marginaalne edukus lubab eeldada, et ekspressiivne funktsioon on keskne ja reguleeriv teisejärguline. Eelnõusid võidakse esitada lihtsalt mingitele teemadele tähelepanu tõmbamiseks, teades väga hästi, et realselt need antud küsimust reguleerima ei hakka. Just seetõttu on Mattson (1995) saadikute eelnõusid ka pseudoseadusandluseks nimetanud. Need on tema järgi tehniliselt väga lihtsad eelnõud, mille teemavaldkond on kitsas ja mida esitatakse pelgalt teema reklaamimiseks ja diskussiooni tekitamiseks ilma mingi plaani või lootuseta realselt antud küsimust reguleerida. Selliste eelnõude puhul on keskne algatamise fakt, mitte aga soov mingit valdkonda reguleerida. Vastavalt sellele ei oleks ka ratsionaalne teha suurt tööd eelnõudes nii teemavaliku kui ka nende vastavusega õigusaktide tehnilistele normidele. Antud eelnõud peaksid seega olema üldiselt üsna piiratud teemavalikuga ja tehniliselt lihtsad. Need omadused peaksid veel tugevamalt nähtavad olema saadikute puhul, kelle personaalse hääle osakaal on suurem, võrreldes ülejäänud saadikutega. Lisaks võib eeldada, et menetlusprotsessis saavad just sellised eelnõud teravdatud tähelepanu osaliseks ning vajavad põhjalikumaid muudatusi selleks, et saada õigusaktile esitatavatele nõuetele vastavaks. Kokkuvõttes võib eeldada, et personaalse hääle efekt avaldub nii esitamise sageduses, eelnõude sisus ja tehnilises pooles kui ka nende käsitlemises hilisemas menetlusprotsessis teiste tegutsejate poolt. Lähtuvalt sellest on doktoritöö üks eesmärke ka pseudoseadusandluse nimetuse sobivuse hindamine saadikute eelnõude puhul.

Antud doktoritöö vaatab mitte ainult personaalse hääle mõju eelnõude esitamissagedusele, vaid hindab ka viise kuidas selle mõjusid laiemalt mõista. Antud efekte on reeglina hinnatud proportsionaalsete ja majoritaarsete süsteemide võrdluses ning tuldud järeldustele, et efekt on selge viimaste puhul, kuid puudub suuresti esimeste juures. Samas lähtub selline võrdlus eeldustest, et süsteemide vahel on selge kvalitatiivne erinevus, mille tõttu ka see efekt on ühel juhul vaadeldav ja teisel juhul mitte. Imidži olulist rõhutavad selgelt ka mõned proportsionaalsed süsteemid. Mõistlikum oleks selliseid tagajärgi põhjustavaid reegleid mõista kui ühel kontiinumil asuvaid, kus ühes otsas on majoritaarsed ja teises teatud tüüpi proportsionaalsed süsteemid. Nende äärmuste vahel on võimalik eristada erineva tugevustastmega personaalse hääle mõju soodustavaid reegleid. Just seda loogikat antud doktoritöö rakendab, näidates, et ka üht tüüpi proportsionaalse süsteemi sees esineb variatsioone, mis ajendab samas süsteemis tegutsejaid erinevalt käituma. Teiseks kasutatakse töös detailseid indiviiditasandi andmeid menetlusprotsessi kohta. Tavaliselt piirdatakse kirjanduses reeglina agregeeritud näitajate esitamisega, sest puudub indiviiditasandi andmestik ning personaalse hääle ulatuse ja tegeliku käitumise vahelist seost „pigem eeldatakse, mitte ei testita“ (Tavits 2010, 216). Käesoleval juhul on võimalik indiviiditasandi andmetest lähtudes hinnata, kas antud süsteemisene variatsioon tõepoolest põhjustab erinevat käitumist.

Eesti ja Soome on sobivad juhtumid personaalse hääle efekti mõju hindamiseks parlamendisisesel käitumisel. Eesti puhul tekitab mitmetasemeline kohtade jagamise süsteem mandaatide tüübid, mis erinevad oma personaalse hääle osakaalu poolest. Soomes tekitab avatud nimekirjadega proportsionaalne süsteem samuti vajaduse parteinimekirjades silma paista ning erineva suurusega valimisringkonnad põhjustavad selles vajaliku variatsiooni saadikute vahel. Personaalse hääle efekti hindamiseks on institutsionaalsete reeglite mõju mõõdetud indeksiga, mis võtab arvesse valimissüsteemi erinevate osiste mõju. Saamaks teada personaalse hääle tõelist efekti, on analüüsi kaasatud ka muid faktoreid, mis teatud tüüpi eelnõude esitamisele ja sisule mõju võiksid avaldada. Doktoritöö võtab seega eelnõud vaatluse alla nii nn X- kui Y-perspektiivilt, hinnates nii kesksete teoreetiliste faktorite mõju kui analüüsides üldiselt saadikute eelnõude sisu ja menetlust.

Antud küsimuste hindamiseks kodeeriti saadikute poolt esitatud 993 eelnõude sisu ja menetlusprotsessi Eestis ning Soomes, analüüsides andmestikku statistiliste vahenditega.

Saadikute esitatud eelnõud

Töö sissejuhatavas peatükis antakse ülevaade saadikute eelnõude senisest analüüsis kirjanduses, kirjeldatakse, mil viisil ja kuidas tuleks sellist seadusandliku instrumenti mõista, ning seostatakse kitsam fookus laiemaga arusaamaga esindamisest. Saadikute esitatud eelnõusid on reeglina üsna vähe uuritud, sest madal eduprotsent ei lase neil avaliku poliitika kujundamisel rolli mängida. Paljudes parlamentides pole saadikutel isegi võimalust üksi eelnõusid esitada ning kui see siiski võimalik on, on tõenäosus, et esitatud eelnõud seadustena vastu võetakse, süstemaatiliselt äärmiselt madal. Vähesed põhjalikud saadikute eelnõusid käsitlevad uurimused (näiteks Bromhead 1956; Weiss & Brichta 1969; Hyson 1974; Marsh & Read 1988) on selle valguses täheldanud, et üldiselt on tegemist väikeste opositsioonierakondade poolt kasutatava seadusandliku instrumendiga, millega reguleeritakse vähetähtsaid või pelgalt tehnilisi küsimusi. Seadusloome substantiivset poolt nende eelnõude vaatamine seega eriti ei valgusta. Küll aga on need eelnõud heaks näiteks paradoksaalsest käitumisest parlamendis, sest miks kulutavad saadikud oma piiratud aega ilmselgelt lootusetutele katsetele teatud küsimusi reguleerida? On ju selge, et nad teadvustavad endale kuivõrd vähetõenäoline on eelnõu vastuvõtmine seadusena. Mis ulatuses ülalmainitud ekspressiivne funktsioon reguleeriva üle saadikute eelnõude puhul domineerib on aga üsna keeruline kindlaks teha. Esmane probleem kerkib eelnõude esitajate kindlakstegemisega. Kuigi formaalselt on eelnõude esitajaks saadikud, ei pruugi nemad alati realselt eelnõu autorid olla. Tegemist võib olla valitsuse eelnõuga, kes teatud põhjustel selle saadikutele esitamiseks andis. Samuti võib tegemist olla fraktsiooni poolse algatusega, mis lihtsalt teatud saadikute poolt menetlusse on antud. Töös vaadatakse põhjalikult esitamise mustreid hindamaks kuivõrd on need, kes nimeliselt eelnõu autoriteks märgitud, seda ka realselt on.

Töö teoreetiline peatükk defineerib personaalse hääle mõiste sisu, kirjeldab selle senist rakendust ja käsitleb põhjalikumalt selle indekseerimist. Ekspressiivse funktsiooni olulisuse hindamiseks tutvustatakse põhjalikumalt personaalse hääle kontseptsiooni ja näidatakse, mil viisil selle ulatuse varieerumine peaks teoreetiliselt avalduma eelnõude esitamise sageduses. Juhul kui saadikud, kellele institutsionaalsest variatsioonist tingitud isiklik maine on olulisem kui teistele, tõepoolest ka vastavalt käituvad, peaksid nad rohkem antud eelnõusid esitama ning võib eeldada, et sellised eelnõud on rohkem pseudoseadusandluse tundemärkidega kui eelnõud, mis esitatud saadikute poolt kel isikliku profiili tõstmine niivõrd oluline ei ole. Teisisõnu võib eeldada, et teatud saadikute eelnõud peaksid olema süstemaatiliselt tehniliselt veel lihtsamad ja temaatiliselt kitsamad kui saadikute eelnõud üldiselt ning selles omakorda võib näha hooajalisuses efekte ehk eelnõusid hakatakse rohkem esitama valimiste lähenedes ja nende tehniline lihtsus suureneb veelgi. Erinevalt varasematest töödest ei piirdu antud

doktoritöö aga vaid pelgalt eelnõude esitamissageduse vaatamisega, vaid hindab kas ja kui võrd personaalset häält soodustavad institutsionaalsed reeglid mõjutavad seadusandlikku protsessi sisu, mis järgneb eelnõude esitamisele. Personaalse hääle efekte on täheldatud väga erinevates valdkondades. Näiteks on riikides, kus valimissüsteem soodustab individualistlikku käitumist saadikute poolt, täheldatud parlamendi sees rohkem protseduurireegleid, mis takistavad just sellist käitumist (Hallerberg 2004, 31-32). Samuti on täheldatud kõrge personaalse häälega süsteemides nõrgemat eelarvedefitsiiti, sest saadikud üritavad enda ringkondadesse rohkem eelarvevahendeid suunata (Hallerberg & Marier 2004). Golden (2003) näitab kuidas suure personaalse hääle osakaaluga süsteemides on loodud ebaefektiivseid bürokratlikke süsteeme, mida saab samuti oma valimisringkondadele eeliste loomiseks kasutada. Juhul kui eelnõude esitamine ja nende tehniline iseloom on mõjutatud saadiku personaalse hääle osakaalu suurusel nagu ülalpool väidetakse, võib minna veel kaugemale ja hinnata kas ka seadusloome protsessi teistes osades antud eelnõud vastavalt koheldakse. Teisisõnu võib oodata, et antud eelnõusid debateeritakse põhjalikumalt selleks, et mitte võimaldada saadikul seda isiklikes huvides kasutada ning eelnõude regulatiivse funktsiooni ignoreerimisest tulenevalt vajavad need ka suuremaid muudatusi selleks, et saada kvaliteetseks õigusaktiks.

Empiiria

Kolmas peatükk analüüsib juba empiirilist materjali ja eelnõude esitamise mustreid täpsemalt. Tabelid 1 ja 2 (töös lk 55 ja 56, vastavalt tabel 2 ja 3) toovad võrdluseks valitsuse ja saadikute esitatud eelnõud Soomes ja Eestis läbi mitme parlamendi koosseisu. Analüüsis endas on kasutatud Soome saadikute eelnõusid perioodist 2003-07 ja Eesti saadikute eelnõusid perioodist 1999-2007.

Tabel 1. Esitatud eelnõud, vastuvõetud eelnõud ja edukuse määr Soome Eduskuntas

	Koosseis			Kokku vastuvõetud %
	1995–1999	1999–2003	2003–2007	
	Esitatud/Vastuvõetud (%)	Esitatud/Vastuvõetud (%)	Esitatud/Vastuvõetud (%)	
Esitaja				
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 igaaasta aruanded 2006, 2007 www.eduskunta.fi

*Sisaldab 9 eelnõud, mis liideti teiste eelnõudega ja võeti vastu

Tabelid näitavad Eesti ja Soome puhul üsna erinevat pilti. Valitsuse ja saadikute esitatud eelnõude arvu suurusjärk on sarnasem Soomes. Eesti puhul on aga näha, et läbi aja on saadikute eelnõude arv vähenenud ja valitsuses domineerimine seadusloomes selle võrra selgelt tugevnenud. Mõneti on see üllatav, sest vaadates edukuse protsenti on Eesti saadikutel siiski selge võimalus, et teatud osa nende eelnõudest ka vastu võetak. Soome puhul on aga hoolimata kaduvväikesest edukusest saadikud pidevalt väga aktiivsed eelnõude esitajad.

Tabel 2. Esitatud eelnõud, vastuvõetud eelnõud ja edukuse määr Eesti Riigikogus

Esitaja	Koosseis				Kokku vastuvõetud %
	1992–1995 Esitatud/ Vastuvõetud (%)	1995–1999 Esitatud/ Vastuvõetud (%)	1999–2003* Esitatud/ Vastuvõetud (%)	2003–2007* 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 eelnõud

Vaadates lähemalt nende eelnõude esitamise mustreid ilmneb, et kuigi suur osa antud eelnõudest on esitatud üksikute saadikute poolt, on suur osa algatatud mitme saadiku koostöös. Eesti ja Soome puhul erinevad aga esitamismustrid väga selgelt, eriti just saadikute opositsiooni või koalitsiooni kuulumise alusel. Eesti opositsionisaadikud esitavad eelnõusid reeglina koos enda parteikaaslastega, kuid algatajate arv moodustab nende fraktsiooni kogusuurusest suhteliselt väikese osa. Puhtalt ühe saadiku poolt esitati 35.1% opositsionisaadikute poolt esitatud eelnõudest ja 86.7% esitati vaid ühe opositsioonipartei esindaja poolt. Koalitsionisaadikud seevastu teevad algatamisel koostööd ka parteiüleselt ja üsna süstemaatiliselt on algatajate seas kas kõikide või enamuse koalitsioonipartnerite esindajad. Ainult ühe esitajaga on 29.1% eelnõudest. Kõikide koalitsioonierakondade esindajad on esitajate seas 46.8% ainult koalitsionisaadikute esitatud eelnõude puhul. Lisaks korduvad süstemaatiliselt kitsas saadikute grupp, kes koalitsiooni sees neid eelnõusid esitavad. Koalitsionisaadikute algatatud saadikute eelnõusid on selle valguses õigustatud pidada pigem parteilisteks kogu koalitsiooni eelnõudeks, mitte üksikute saadikute katseteks teatud valdkonda reguleerida. Soome puhul seevastu on just opositsionisaadikute algatatud eelnõude puhul näha selget parteilist joont, kus suur osa kogu fraktsioonist algatab eelnõu koos. Vaid ühe saadiku poolt on esitatud 34.7% puhtalt opositsiooni eelnõudest ja 95.7% on esitatud vaid ühe erakonna esindaja poolt ehk sarnaselt Eestiga ei toimu ka nende seas parteidevahelist koostööd. Koalitsionisaadikute esitatud eelnõude puhul on seevastu

algatajate arv reeglina tunduvalt väiksem ning parteivahelist koostööd samuti ei toimu. Tervelt 71.4% on esitatud vaid ühe saadiku poolt ja 97.4% juhtudel on esitajate seas ka vaid ühe erakonna esindajad. Koalitsiooni sees Soomes seega saadikute eelnõude puhul mingit koostööd ei toimu. Teisisõnu on Eesti ja Soome puhul täheldatavad vastupidised mustrid vastavalt koalitsiooni või opositsiooni kuulumisele.

Personaalselt häält kui keskset seletusmehhanismi vaadati mitmemõõtmelise statistilise analüüsiga kahes osas. Esmalt võrreldes eelnõusid esitanud vs mitteesitanud saadikuid, hindamaks mis faktorid ja kuidas üldse esitamise otsust mõjutavad. Teiseks võeti sõltuvaks tunnuseks eelnõude esitamise sagedus, mis peaks vastama küsimusele kes on aktiivsem eelnõude esitaja, juhul kui on juba otsustatud selle praktika kasuks. Tabel 3. (töös lk. 83, tabel 14) toob logistilise regressiooni tulemused (muutujate operatsionaliseering on selgitatud töös lk 78-81).

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

<i>Sõltumatud tunnused</i>	<i>Mudel 1</i>		<i>Mudel 2</i>	
	<i>B (SE)</i>	<i>Exp(B)</i>	<i>B (SE)</i>	<i>Exp(B)</i>
Personaalse hääle indeks	.134 (.037)	1.144***	–	–
Koalitsiooni staatus (1=jah)	-.014 (.230)	.986	-.026 (.231)	.974
Fraktsiooni suurus	-.034 (.014)	.967*	-.035 (.015)	.965*
Ringkonna suurus	–	–	-.071 (.036)	.931*
Valimisedeli tüüp (1=avatud nimekiri)	–	–	1.473 (.354)	4.362***
Häälele osakaal ringkonnas	-.072 (.035)	.930*	-.095 (.033)	.910*
Ringkonna kaugus pealinnast	.002 (.001)	1.002	.000 (.001)	1.000
Kõrge positsioon parlamendis (1=jah)	.959 (.254)	2.608***	.892 (.256)	2.440***
Endine positsioon parlamendis (1=jah)	.139 (.355)	1.149	.267 (.364)	1.306
Minister (1=jah)	-1.717 (.325)	.180***	-1.661 (.326)	.190***
Endine minister (1=jah)	-.249 (.355)	.780	-.234 (.361)	.792
Staaž	-.223 (.165)	.800	-.263 (.167)	.769
Sünniaasta	-.010 (.011)	.990	-.008 (.011)	.992
Sugu (1=mees)	-.401 (.283)	.670	-.378 (.284)	.686
Kõrgharidus (1=jah)	-.948 (.499)	.387	-1.027 (.504)	.358*
Riik (1=Eesti)	-1.179 (.595)	.308**	-2.177 (.754)	.113**
Konstant	24.213 (21.714)		27.132 (22.465)	
<i>Nagelkerke R²</i>	.272		.286	
<i>korrektselt ennustatud %</i>	81.1		80.9	
<i>N</i>	650		650	

*** $p \leq .001$; ** $p \leq .01$; * $p \leq .05$.

Personaalne hääl omab selget statistiliselt olulist efekti, ühe ühikuline suurenemine indeksi väärtuses suurendab eelnõude esitamise tõenäosust 1.144 korda, kontrollides nii Eesti kui

Soome konteksti. See on mõõdukas efekt. Täpsem analüüs näitas, et mõõduka efekti taga on tegelikult mittelineaarne seos, ehk suurem väärtus ei tähenda alati suuremat tõenäosust eelnõusid esitada. 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 ja see efekt esineb kontrollides kõikide tabelis toodud muutujate efekti. Omaette tähelepanuväärne on, et opositsiooni või koalitsiooni kuulumine ei mängi rolli esitamise tõenäosusel, teisisõnu tegelevad saadikute eelnõude esitamisega kõik saadikud.

Kõrvutades neid tulemusi esitamissageduse mitmemõõtmelise analüüsiga tabelis 4 (töös lk. 89, tabel 16) ilmnevad suuresti sarnased efektid, teatud oluliste erinevustega.

Tabel 4. Saadikute eelnõude esitamissagedust seletavad faktorid (negatiivne binoom regressioon)

<i>Sõltumatud tunnused</i>	<i>Mudel 1</i>		<i>Mudel 2</i>	
	<i>B (SE)</i>	<i>e^B</i>	<i>B (SE)</i>	<i>e^B</i>
Personaalse hääle indeks	.033 (.014)	1.034*	–	–
Koalitsiooni staatus (1=jah)	–.719 (.098)	.487***	–.726 (.098)	.484***
Fraktsiooni suurus	–.006 (.004)	.994	–.006 (.004)	.994
Ringkonna suurus	–	–	–.006 (.011)	.994
Valimisedeli tüüp (1=avatud nimekiri)	–	–	.348 (.140)	1.417*
Häälele osakaal ringkonnas	–.033 (.013)	.968*	–.038 (.015)	.962*
Ringkonna kaugus pealinnast	.001 (.000)	1.001*	.000 (.000)	1.000
Kõrge positsioon parlamendis (1=jah)	.291 (.099)	1.338**	.282 (.099)	1.326**
Endine positsioon parlamendis (1=jah)	.112 (.144)	1.121	.129 (.145)	1.138
Minister (1=jah)	–.801 (.171)	.449***	–.775 (.171)	.461***
Endine minister (1=jah)	.130 (.150)	1.139	.130 (.151)	1.139
Staaž	–.094 (.058)	.910	–.094 (.058)	.911
Sünniaasta	–.006 (.004)	.994	–.006 (.004)	.994
Sugu (1=mees)	–.028 (.109)	.973	–.023 (.109)	.977
Kõrgharidus (1=jah)	–.314 (.131)	.731*	–.310 (.131)	.734*
Riik (1=Eesti)	–2.482 (.175)	.084***	–2.599 (.202)	.074***
Konstant	16.377 (9.225)		15.280 (9.265)	
<i>N</i>	650		650	

*** $p \leq .001$; ** $p \leq .01$; * $p \leq .05$.

Personaalne hääl mängib rolli ka esitamissagedusel ehk mida suurem see on, seda rohkem eelnõusid saadik esitab. Täpsem analüüs näitas, et kui saadik on ükskord eelnõusid esitama hakanud, siis suureneb esitamise sagedus lineaarselt koos personaalse hääle suurenemisega. Efekt on seega üsna nüansseeritud, mittelineaarne seos esitamise tõenäosusele, kuid lineaarne efekt esitamissagedusele kui kord eelnõusid esitama on hakatud. Üks võimalik seletus sellele

efektile on kahanev tulu, mida individualistlik käitumine selle ulatuse suurenedes toob. Kui institutsionaalsed reeglid on ajendiks personaalse profiili tõstmisele, siis nende ajendite suurenemine teatud väärtusest kaugemal ei too endaga enam kaasa individualistliku käitumise edasist kasvu, kuna siis kannatab kollektiivne maine. Valimiste kontekstis on nii Eesti kui Soome puhul kandidaatidel oluline eristuda enda parteinimekirjas, sest selles ülespoole liikumine võib otsustada valituks osutumise. Liigne parteisisene võitlus võib aga hakata kahjustama partei üldist mainet, mis on ju tagasivalimise juures samuti oluline. Tähelepanuväärne on ka opositsiooni ja koalitsioonistaatuse oluline efekt ehk kui eelnõude esitamise tegevused kõik, hoolimata staatusest, siis rohkem esitavad eelnõusid opositsioonisaadikud kontrollides muude tunnuste efekte.

Töö neljas peatükk analüüsib saadikute eelnõude sisuks olevaid teemasid, nende tehnilist iseloomu ning saatust menetlusprotsessis. Samuti hinnatakse nende näitajate hooajalisust, kuna ülal märgitud pseudoseadusandluse eelduse kehtimisel võiks oodata, et antud iseloomujooned esinevad tugevamalt, mida lähemal valimistele on eelnõu esitatud. Ka siin esinevad selged erinevused kahe juhtumi vahel. Tabel 5 (töös lk. 98, tabel 18) näitab, et Eesti puhul on saadikute eelnõude teemavalik üsna lai ning pole näha keskendumist kitsale teemavaldkonnale valimiste lähenedes. Kuigi ligi kolmandik eelnõudest mis esitatakse viimasel aastal enne valimisi läheb Sotsiaalkomisjoni, mis viitab teatud hooajalisusele, ei ole see siiski väga suur hulk ja kolme olulisima komisjoni osakaal eelnõudes on läbi aastate väga sarnane. Siit võib järeldada, et eespool püstitatud eeldus saadikute eelnõude väga kitsa temaatilise valdkonna kohta, mis omakorda kitseneb valimiste lähenedes, vähemalt Eesti puhul selgelt paika ei pea.

Tabel 5. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal, Eesti 1999–2007

Komisjon	Ametiaja aastal esitatud eelnõud, N (%)				Kõik eelnõud N(%)
	Esimene	Teine	Kolmas	Neljas	
Keskonnakomisjon	–	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)
Total	52 (100.0)	100 (100.0)	81 (100.0)	95 (100.0)	328 (100.0)

Tabel 6 (töös lk. 100, tabel 19) näitab Soome puhul, et kõikidest saadikute eelnõudest on ligi kaks kolmandikku vaid kahel teemal, kolmandik puhtalt sotsiaalvaldkonna küsimustest ning

antud valdkondade domineerimine suureneb selgelt valimiste lähenedes. Kokku esitasid Soome saadikud vaadatud eelnõudest 57.9% vaid kahte juhtivkomisjoni, kõik ülejäänud komisjonid tegelesid igaüks vähem kui 10% eelnõudega ehk kuus eelnõud kümnest tegeleb kahe spetsiifilise valdkonnaga. Samuti on näha hooajalisust, kus nimetatud kahte komisjoni suunatud eelnõude osakaal veelgi suureneb valimiste lähenedes.

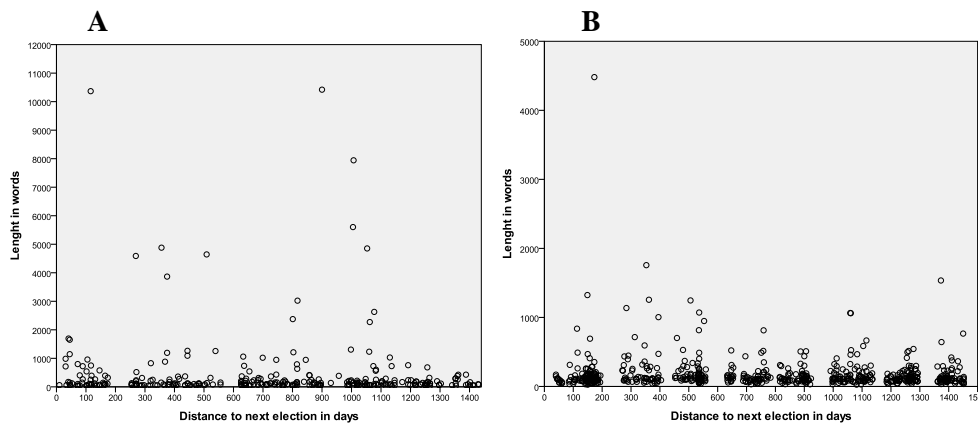
Tabel 6. Iga-aastane juhtivkomisjoni suunatud saadikute eelnõude osakaal, Soome 2003–2007

Komisjon	Ametiaja aastal esitatud eelnõud, N (%)				Kõik eelnõud N(%)
	Esimene	Teine	Kolmas	Neljas	
Suur komisjon	–	–	–	–	
Rahanduskomisjon	35 (21.1)	36 (23.7)	46 (28.8)	56 (30.3)	173 (26.1)
Välsikomisjon	–	–	–	1 (.5)	1 (.2)
Hariduse- 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 (.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 (.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 (.7)	–	–	1 (.2)
Transpordi- ja Kommunikatsioonikomisjon	9 (5.4)	7 (4.6)	4 (2.5)	6 (3.2)	26 (3.9)
Total	166 (100.0)	152 (100.0)	160 (100.0)	185 (100.0)	663 (100.0)

Lisaks sellele ilmnes Soome puhul, et ligi viiendik eelnõudest korduvad ehk erinevad saadikud esitavad enda nimel all sisuliselt kattuvaid eelnõusid. Ja tegemist ei ole vaid kahe eelnõu kattumisega, vaid on näiteid kus pea identne eelnõu esitati seitsmel korral, kokku nelja erineva parteilise kuuluvusega saadikute poolt. Vaadeldud 665-st Soome saadikute eelnõudest on 123 (18.5%) identsed mõne teise saadiku eelnõuga. Sarnast praktikat leiab ka Eestis.¹ Samas on see täheldatav üsna väikeses mahus, 328 Eesti saadikute eelnõude puhul on 16 (4.9%) identsed mõne teise eelnõuga. Soome saadikute eelnõude puhul on seega selgelt näha nn pseudoseadusandluse tunnuseid, kus tundub puuduvat laiem seadusandlik programm, temaatiliselt on tegemist väga kitsalt sotsiaalvaldkonna reguleerimisega ja suur osa eelnõudest sisult kattub. Need faktid, koos kaduvväikese edukusega, näitavad, et Soome saadikute eelnõude puhul on selgelt oluline esitamise fakt, mitte soov antud valdkonda reguleerida.

¹ Eesti Päevaleht „Sotsid süüdistavad Keskerakonda eelnõude varastamises.“ Juuni 6, 2007. <http://www.epl.ee/artikkel/388206>

Eelnõude tehnilise poole vaatamine näitas, et tegemist on väga suure ulatuses seaduste muutmise seaduseelnõudega ning reeglina soovitakse muuta vaid ühte õigusakti. Eesti puhul oli mingi teise seaduse muutmise eelnõudega tegemist 93.3% juhtudel ja Soomes oli vastav osakaal 94.6%. Eelnõud ise on tehniliselt väga lihtsad, reeglina mitte pikemad kui üks tekstilõik. Eesti puhul oli keskmiseks pikkuseks 413 sõna ja 75% neist on vaid kuni 250 sõna pikk. Reeglina muudavad need eelnõud üht õigusakti (86.6%), ekstreemsetel kordadel aga kuni 18 erinevat õigusakti. Soome saadikute eelnõud on võrreldes sellega selgelt lühemad, keskmisel 178 sõna pikad ja 75% on kuni 177 sõna pikad ning suur osa (93.3%) muudab ühte õigusakti. Joonis 1 näitab, et teoreetilises osas toodud eeldus eelnõude veel suuremast lihtsustumisest valimiste lähenedes aga empiirilist tõestust ei leidnud (töös lk. 106, joonis 7). Ei ole täheldatav eelnõude selge lühenemine valimiste lähenedes.



Joonis 1. Eelnõu pikkus sõnades ja kaugus valimistest, Eesti (A) ja Soome (B)

Menetlusprotsessi analüüs näitas, et reeglina antud eelnõusid Eesti parlamendis põhjalikult ei debateerita ning tihtilugu debatti ei avatagi. Aktiivsemad debateerijad täiskogul on opositsioonisaadikud. Samuti esineb debattide puhul hooajalisus, kus intensiivsus väheneb valimiste lähenedes, mille üheks seletuseks on opositsioonisaadikute vähenev füüsiline kohaolek istungjärgudel. Samas suureneb koalitsioonisaadikute kohaolek, kuid selgelt väheneb nende aktiivsus debattidel osalemisel. Soome puhul on samas täheldatav selgelt põhjalikum debateerimine, samuti on vähem sagedased juhud kus debatti üldse ei avata. Menetlusprotsess ise erineb riigiti, kuid kui võtta debatt esimesele lugemisel Eesti ja nn sissejuhatav debatt Soome puhul (mille järel eelnõu komisjoni suunatakse), siis esimesel juhul ei avatud debatti tervelt 76.7% juhtudest, teisel samas vaid 6.8% juhtudest. Seega, kuigi

Soomes on saadikute eelnõude esitamise sagedus suurem, eduvõimalus samas kordades väiksem kui Eestis, debateeritakse neid eelnõusid parlamendis siiski selgelt intensiivsemalt.

Eelnõude muutmist analüüsiti vaid Eesti andmestiku põhjal. Ilmnes, et eelnõusid muudetakse väga suures ulatuses, keskmiselt esitatakse eelnõule, mis on jõudnud muudatusettepanekute esitamise etappi kuni 10 vastavat ettepanekut. Nende tulemusena pikenevad eelnõud tunduvalt, keskmiselt tervel 78% pikemaks, mis viitab nende originaalversioonide tehnilisele puudulikkusele. Kokku jõudis 328 Eesti saadikute eelnõudest etappi kus muudatusettepanekuid esitada saab 151 eelnõud, millele esitati kokku 1557 muudatusettepanekut, millest omakorda võeti vastu 1070 ehk ligi 70%. Põhiline eelnõude muutja on juhtivkomisjon (vastu võeti 98% komisjonide esitatud muudatusettepanekutest), samas kui suure osa ettepanekutest esitavad ka teised saadikud, reeglina aga viimased komisjonide või üldkogu heakskiitu ei leia (22% opositsioonisaadikute ja 53% koalitsioonisaadikute muudatusettepanekutest võeti vastu). Selget hooajalisust eelnõude muutmises ei ilmnenud, teisisõnu ei leidnud toetust ootus eelnõude tehnilise kvaliteedi languse kohta valimiste lähenedes.

Viies peatükk ühendab algataja ja eelnõu karakteristikud ning analüüsib mitmemõõtmelise statistika abil, kas esimesel on mõju eelnõu sisule, tehnilisele iseloomule või ka eelnõu kohtlemisele menetlusprotsessis. Mitmemõõtmeline statistiline analüüs oodatud personaalse hääle efekti nendes valdkondades ei näidanud (vt tabel 31 lk. 134-135). Samas on endiselt väga oluline saadiku opositsiooni või koalitsiooni kuulumine. Opositsioonisaadikud esitavad süstemaatiliselt rohkem eelnõusid sotsiaalvaldkonna teemadel ning tehniliselt on tegemist selgelt lihtsamate eelnõudega. Huvitava asjaoluna mängis rolli saadiku sugu, naissaadikud esitavad tunduvalt suurema tõenäosusega sotsiaalvaldkonda kuuluvaid eelnõusid kui mehed. Tegemist ei ole küll mingi soolise tööjaotusega, sest soo efekt ilmneb ka mujal, samas tähendab selle efekti tugevus nii Soome kui Eesti eelnõude teemade puhul, et sugu mõjutab ka parlamendisest käitumist. Võrreldes Eesti ja Soome saadikute enda spetsialiseerumise valdkonda nende poolt esitatavate eelnõude teemadega, hakkab silma, et Eesti puhul tegelevad saadikute eelnõud samade teemadega, milles saadikud ise eksperdid on (ehk mis komisjonides nad aktiivsed on), samas kui Soome puhul esitatakse hoolimata saadiku spetsialiseerumisest eelnõusid kas sotsiaal- või finantsvaldkonna teemadel.

Eelnõude tehniliste omaduste sõltumine esitaja tunnustest näitas teatud efekte. Tabel 7 (töös lk. 146, tabel 36, tehnilise poole seletust vt lk. 125-128 ja 142-145) toob ära nende mõju tehnilise keerukuse tunnuseks võetud eelnõu pikkusele.

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

<i>Sõltumatud tunnused</i>	<i>Mudel A</i>		<i>Mudel B</i>	
	<i>B (SE)</i>	<i>Beta</i>	<i>B (SE)</i>	<i>Beta</i>
Saadiku tunnused				
Personaalse hääle indeks	.413 (.895)	-.016	.840 (.888)	.012
Koalitsiooni staatus (1=jah)	11.130 (5.087)	.027*	16.283 (5.103)	.039***
Fraktsiooni suurus	-.994 (.149)	-.086***	-.842 (.148)	-.073***
Ringkonna suurus	-1.220 (.769)	-.016	-.840 (.763)	-.011
Positsioon parlamendis (1=jah)	10.368 (4.596)	.027*	10.945 (4.557)	.028*
Staaž	1.507 (1.789)	.010	1.276 (1.774)	.008
Sünniaasta	-.112 (.210)	-.006	-.142 (.208)	-.007
Sugu (1=mees)	-4.256 (4.227)	-.010	-4.152 (4.190)	-.010
Kõrgharidus (1=jah)	.012 (4.425)	.000	.357 (4.387)	.001
Riik (1=Eesti)	41.402 (8.272)	.068***	27.947 (8.308)	.046***
Eelnõu tunnused				
Kaugus valimistest	-	-	-.054 (.005)	-.111***
Esitajate arv	-	-	-.311 (.044)	-.071***
Konstant	420.141 (410.569)		524.783 (407.057)	
R^2		.015		.033
Adjusted R^2		.014		.031
N		11278		11277

*** $p \leq .001$; ** $p \leq .01$; * $p \leq .05$.

Eelnõu esitaja personaalse hääle osakaal ei mõjuta eelnõu tehnilist poolt. Küll on aga selge efekt opositsiooni või koalitsiooni kuulumisel, kus viimased esitavad keskmiselt 16 sõna pikemaid eelnõusid, kontrollides muude tunnuste efekte. Opositsionisaadikute eelnõud on seega selgelt tehniliselt lihtsamad kui koalitsiooni omad. Samas on suuremate erakondade saadikute eelnõud süstemaatiliselt lühemad.

Minnes edasi eelnõude debattide juurde võib öelda, et selle intensiivsus sõltub samuti algataja opositsiooni- või koalitsioonistaatusest, samas jällegi ei oma personaalne hääl oma oodatud mõju. Üsna ootuspäraselt debateerivad opositsionisaadikud tihedamalt koalitsiooni-

saadikute eelnõusid ja vastupidi. Kokkuvõtvalt võib aga öelda, et debattide intensiivsus ei ole väga tugevalt sõltuv sellest, kes eelnõu algatas.

Vaid Eesti andmestiku alusel analüüsiti ka algataja omaduste ja eelnõu muutmise ning eduvõimaluste seoseid. Statistiline analüüs personaalse hääle efekti neis valdkondades ei näidanud, küll aga mängis jällegi rolli saadiku kuulumine opositsiooni või koalitsiooni. Üllatavalt muudetakse rohkem just viimaste poolt algatatud eelnõusid. Seda võib seletada asjaoluga, et just koalitsionisaadikute eelnõusid võetakse tõsisemalt, sest nende edukus on kordades suurem teiste saadikute poolt algatatud eelnõudest. Vastavalt sellele on ka muudatusettepanekute tegemine loogilisem, kuna siis on suurem võimalus mõjutada mingi valdkonna reaalselt reguleerimist.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et oodatud personaalse hääle efekt ilmnes vaid esitamise puhul ja seal selgelt mittelineaarses vormis. Eelnõude enda sisu ja hilisem menetlusprotsess sõltub aga reeglina algataja kuulumisest kas koalitsiooni või opositsiooni ridadesse. Ühe valimissüsteemi sisene variatsioon seega struktureerib käitumist saadikute eelnõude esitamise näitel, samas ei ole efektid nii tugevad, et avaldaksid mõju seadusloome nendele etappidele, mis järgnevad eelnõude esitamisele.