

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Katerina Gorobets

Kirjalike küsimuste eesmärgid
Riigikogu XI koosseisu näitel

Magistritöö

Juhendaja: Mihkel Solvak, PhD

Tartu 2014

Lühikokkuvõte

Antud töös uuritakse kirjalike küsimuste kasutamist Eestis. Uurimuse tulemused annavad hea ettekujutuse sellest, kes, kuidas ja milleks kasutab seda parlamentaarse kontrolli vahendit. Uuringu viiakse läbi Riigikogu XI koosseisu kirjalike küsimuste näitel, mis olid esitatud ajavahemikus 4. märts 2007 kuni 26. märts 2011. See on analüüsi hetkel viimane täies mahus kättesaadav küsimuste kogum. Töös kasutatakse kontentanalüüsi. Uurimus põhineb varasemalt teaduslikus kirjanduses kinnitust leidnud väidele, et parlamentaarse kontrolli vahendid võivad täita erinevaid eesmärke. Käesoleva töö tulemused näitasid, et Eesti parlamendiliikmed pöördusid valitsuse poole informatsiooni ja seletuste nõudmiseks, piirkondade ja erinevate ühiskonnagruppide esindamiseks, täitevvõimu tegevusele suunamiseks ning ettepanekute edastamiseks. Lisaks sellele on leitud, et küsimuste eesmärgid erinevad vastavalt saadiku omadustele nagu mandaadi tüüp, valimistel saadud häälte arv, parlamentaarse töö kogemus, fraktsiooni kuuluvus, vanus. Tulemused näitavad, et teatud omadustega saadikutele vastavad teatud käitumismustrid kirjaliku küsimuse raames.

Sisukord

Sissejuhatus	6
1. Teoreetilised ja empiirilised lähtekohad	8
1.1. Parlamentaarse kontrolli kirjeldus	8
1.1.1. Kontrolli tähendus	8
1.1.2. Kontrolli vormid	9
1.1.3. Parlamentaarse kontrolli vahendid	12
1.1.4. Küsimuste esitamise protsess	15
1.1.5. Kirjalike küsimuste esitamise protseduur Riigikogus	17
1.2. Milleks kasutatakse kirjalikke küsimusi	19
1.2.2. Opositsiooni roll parlamentaarses kontrollis	20
1.3. Mis võiks mõjutada seda, kes ja kuidas kirjalikke küsimusi kasutab	23
1.3.1. Parlament kui kodanike esindusorgan	23
1.3.2. Ülevaade kirjalike küsimuste uuringutest	24
2. Töö eesmärk ja uurimisküsimused	30
3. Metodoloogilised lähtekohad	32
3.1. Kontentanalüüsi meetod	32
3.2. Kontentanalüüsi sisu	34
3.2.1. Küsimuste üldandmed	34
3.2.2. Küsimuste sisu võrdlus	36
3.2.3. Kirjalike küsimuste mõju	41
3.2.4. Kirjalike küsimuste kollektiivne esitamine	44

4. Analüüsi tulemused	45
4.1. Kirjalike küsimuste esitamise mustrid	45
1. Kirjalike küsimuste arv	45
2. Kirjalike küsimuste adressaadid.....	48
3. Kirjaliku küsimuse ülesehitus	50
4. Informatsiooniallikas	51
5. Kirjalike küsimuste teemad.....	55
4.2. Kirjalike küsimuste sisu analüüs	57
4.2.1. Kirjalike küsimuste funktsioon	57
1. Funktsioon ja mandaadi tüüp	59
2. Funktsioon ja parlamentaarse töö kogemus	61
3. Funktsioon ja fraktsioon.....	63
4. Funktsioon ja positsioon fraktsioonis ja komisjonis	65
5. Funktsioon ja sugu	68
6. Funktsioon ja vanus	70
Kokkuvõte	71
4.2.2. Kirjalike küsimuste geograafiline orientatsioon	73
1. Geograafiline orientatsioon ja mandaadi tüüp	78
2. Geograafiline orientatsioon ja parlamentaarse töö kogemus	81
3. Geograafiline orientatsioon ja fraktsioon.....	82
4. Geograafiline orientatsioon ja positsioon fraktsioonis ja komisjonis	83
5. Geograafiline orientatsioon ja sugu	85
6. Geograafiline orientatsioon ja vanus.....	87
Kokkuvõte	88

4.2.3. Kirjalike küsimuste mõju	89
1. Informeeriv kontroll.....	89
2. Dirigeeriv kontroll.....	90
3. Parandav kontroll	90
4.2.4. Kollektiivselt esitatud küsimused	95
Kokkuvõte	98
Summary	104
Kasutatud materjalid	106
LISAD	109
Lisa 1: Küsimuste kodeerimiseeskiri.....	109
Lisa 2: Saadikute omaduste kodeerimiseeskiri.....	112
Lisa 3: Indikaatorid küsimuse funktsiooni ja geograafilise orientatsiooni kodeerimiseks	114

„We have representative institutions,
but like the Greeks we do not know
what they are about“ (Eulau, 1967)

Sissejuhatus

Käesolevas magistritöös uuritakse kirjalike küsimuste kasutamist Eestis. Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele, kirjalik küsimus on parlamentaarse kontrolli vahend, mis on ette nähtud teabe saamiseks üksikküsimuste kohta. Samas näitavad seni teistes riikides läbiviidud uuringud, et küsimuse eesmärk võib olla laiem kui kontrolli teostamine täitevvõimu tegevuse üle. Küsimused võivad olla esitatud poliitilise protsessi erinevate osapoolte huvides, kuna parlamendiliige ei ole sõltumatu tegutseja.

Töös uuritakse, mis mõjutab seda, et ühed saadikud keskenduvad järelevalve teostamisele ja riigipoliitikale ning teised tegelevad erinevate huvide esindamisega, räägivad rohkem regionaalprobleemidest, kohalike omavalitsuste ja elanike muredest. Vastust otsitakse parlamendiliikmete erinevates omadustes. Rahvasaadikutel on erinev elukogemus, vanus, lisaks sellele esindavad nad erinevaid valimisringkondi ja kuuluvad erinevatesse erakondadesse. Parlamendis kuuluvad nad komisjonidesse ja ühendustesse, paljud neist on erinevate organisatsioonide ja liitude liikmed. Uuringus analüüsitakse, kas küsimuste eesmärgid erinevad vastavalt saadikute omadustele.

Magistritöös analüüsitakse Riigikogu XI koosseisu parlamendiliikmete poolt valitsusele esitatud kirjalikke küsimusi. Valimis on 294 küsimust, mis olid registreeritud alates 4. märtsist 2007 kuni 26. märtsini 2011. Töös kasutatakse kontentanalüüsi.

Magistritöö koosneb neljast peatükist. Sissejuhatusel järgnev peatükk kajastab töö teoreetilisi ja empiirilisi lähtekohti. Esimeses peatükis tutvustatakse kontrolli mõistet ja vorme, kirjeldatakse küsimuste esitamise korda, räägitakse erinevatest küsimuste eesmärkidest ja esitatakse ülevaate kirjalike küsimuste varasematest uuringutest. Teises

peatükis sõnastatakse uurimisküsimused ja töö eesmärgid. Kolmandas osas käsitletakse kontentanalüüsi meetodit ja selle kasutamist töös. Neljas peatükk esitab magistritöö tulemused. Töö lõpeb kokkuvõttega.

1. Teoreetilised ja empiirilised lähtekohad

Antud peatükis käsitletakse parlamentaarset kontrolli, selle vorme ja vahendeid. Räägitakse opositsiooni rollist parlamentaarses kontrollis ning parlamendist kui esindusorganist. See võimaldab mõista, kuidas ja milleks kasutatakse parlamentaarseid küsimusi. Järgmisel etapil arutletakse, mis võiks mõjutada küsimuste kasutamise viisi. Alustan kontrolli mõiste seletamisest.

1.1. Parlamentaarse kontrolli kirjeldus

1.1. 1. Kontrolli tähendus

Etümoloogiliselt pärib sõna kontroll keskaja ladina keelsest „contrarotulus“, mis on kokku pandud eessõnast „contra“ (vastu) ja nimisõnast „rotulus“ (roll). Prantsuse keelde tuli see sõna vormis „contreroleur“ (mainitud 1310. aastal) ja hiljem muutus sõnaks „contrerole“. Sõna alg tähendus on lähedane sõnale kriitika. Kontrolli käigus antakse hinnangu kellegi käitumisele või teostatud tegevusele. Teine allikas defineerib sõna „kontroll“ alg tähendust kui topeltregister ja seostab seda läbiviidud arvestuse ülevaatamisega teise isiku poolt (Witte-Wegmann 1972: 111). Tänapäeval mõistakse kontrolli all lisaks ka valdamist, võimukandmist, valitsemist (Gehrig 1969: 3-4).

Valitsuse kontroll sisaldab alati kriitilist hinnangut ja ilma selleta pole kontroll võimalik.

Kriitika on:

- planeeritud tegevuse kontroll ja hinnang,
- teostatud tegevuse järelkontroll ja puudustele tähelepanu juhtimine,
- võrdlus selle vahel, mis toimub ja mis peaks toimuma (Gehrig 1969: 4).

Valitsuse kontroll on eesmärgipärane ning rahvasaadikute kriitika on suunatud nii valitsuse poliitilise suuna kui ka valitsuse täidesaatva tegevuse mõjutamisele. Kontroll tähendab

piiramist. Rahvasaadikutel on õigus mõjutada valitsust, kuid nad ei saa juhtida valitsust. Valitsus teostab oma võimu iseseisvalt ja vastutustundlikult. Valitsuse järelevalve põhieesmärk on panna täitevvõimule piirid (Gehrig 1969: 5). See, kelle üle järelevalvet teostatakse, teadvustab, et teda jälgitakse ja see võimaldab tema käitumist mõjutada (Witte-Wegmann 1972: 111).

1.1.2. Kontrolli vormid

Teoreetilises kirjanduses eristatakse kontrolli erinevaid vorme. Need kategooriad on enamasti dualistlikku iseloomu. Parlamendil on palju võimalusi vaadelda ja hinnata valitsuse tegevust erinevate nurkade alt. Allpool on välja toodud kaheksa blokina erinevad kontrolli vormid, mis peegeldavad erinevaid lähenemisi kontrolli teostamisele. Oluline on pidada meeles, et erinevad kontrolli vormid võivad ühe kontrollakti käigus kombineeruda ja lõikuda (Witte-Wegmann 1972: 112).

a) (Loewensteini kontrolli tüpologia)

Organisatsioonisisene kontroll: Funktsionaalselt teostatakse võimukandja organisatsiooni seespool. Võimalik on kollektiivvõimuorgani sees. Näiteks kahekojalises parlamendis.

Organisatsioonide vaheline kontroll: Teostatakse erinevate, lahutatud, sõltumatute, kuid koostöös funktsioneerivate võimuorganite vahel. Näiteks, parlamendi ja valitsuse vahel (Gehrig 1969: 6).

b) Võimude lahusus (Loewensteini kontrolli tüpologia):

Horisontaalne kontroll: Institutsioonid asuvad valitsemisaparaadi samal tasemel teineteise kõrval. Siia kuuluvad kõik organisatsioonisisese ja organisatsioonide vahelise kontrolli näited. Parlament ja valitsus asuvad samal võimutasandil, seega parlamentaarne kontroll kujutab endast horisontaalset kontrolli.

Vertikaalne kontroll: Toimub erinevate võimutasandite vahel. Näiteks föderalism, põhiseadus (Gehrig 1969: 6).

c) (T. Eschenburgi kontrolli tüpoloogia)

Valdkonna kontroll: Juhtumi kontroll keskendub konkreetsele objektile. Saavutuste kontrolli käigus pööratakse tähelepanu sellele, kas ametnikud teenivad arukalt, korralikult, ustavalt ja sihikindlalt (Eschenburg 1963: 608, Gehrig 1969: 7, Witte-Wegmann 1972: 114).

Poliitilise suuna kontroll: Valitsuse poliitilise suuna järelevalve (Eschenburg 1963: 608, Gehrig 1969: 7; Witte-Wegmann 1972: 114).

d) Kontrolli ekstensiivsus:

Negatiivne kontroll: Eitav, takistav mõju, mida kasutatakse nii repressiivselt kui ka preventiivselt valitsuse käitumise suhtes. Parandab või tühistab juba teostatud tegevust. Hoiab ära valitsuse plaanitud tegevust. Näiteks, parlament loobub valitsuse eelarveprojekti vastuvõtmisest.

Positiivne kontroll: Annab parlamendiopositsioonile võimalust täitevvõimuga kaasa rääkida poliitikate kujundamisel. Alati tulevikule suunatud (ehk eelkäiv kontroll) ja võimaldab mõjutada valitsuse poliitikat eelseisva tegevuse planeerimisel. Toimib ennetavalt võimu kuritarvitamisele (Gehrig 1969: 8).

e) Kontrolli intensiivsus:

Aktuaalne kontroll: Silmapilkne mõjuvus, kontrolli otsene efekt. Näiteks valitsuskabinetile umbusalduse avaldamine.

Potentsiaalne kontroll: Kontrolli mõjuvus sõltub teistest faktoritest, mis paiknevad kontrollorgani võimuala väljaspool. Parlament teostab ainult poliitilist ja mitte õiguslikku kontrolli valitsuse üle. Näiteks, parlament saab kontrollida, kas valitsuse määrus vastab põhiseadusele või mitte. Parlament teeb ministrile etteheidet, kuid valitsusliikme seadusevastase tegevuse kohta teeb süüdimõistva otsuse kohtuvõim (Gehrig 1969: 8-9, 17).

f) Institutsionaliseerituse ulatus:

Formaalne kontroll: Teostatakse kontrolliks ettenähtud seaduslike vahendite abil. Näiteks Eesti parlamendis kuuluvad formaalsete kontrollvahendite hulka kirjalikud küsimused,

arupärimised, suulised küsimused infotunni ajal, kontroll läbi valitsuse koostatud riigieelarve vastuvõtmise, umbusaldushääletamine.

Informaalne kontroll: Tekib spontaanselt. Sii kuuluvad institutsionaliseerimata mõjutamise vahendid. Selle tulemusena korrigeerib valitsus oma poliitilist suunda vastavalt parlamendi mingil viisil avaldatud soovitusel, vaatamata sellele, et formaalselt need poliitilised sammud ei olnud valitsuselt nõutud. See toimub tänu sellele, et valitsuse jaoks on väga oluline avalikkuse ja valijaskonna arvamus. Informaalse kontrolli vahendina võib olla ka privaatne vestlus näiteks peaministri ja opositsiooni juhi vahel.

Formaalne ja informaalne kontroll on poliitikas läbi põimunud (Gehrig 1969: 9-10).

g) Ajastus (Eichenbergeri kontrolli tüpoloogia):

Järelkontroll: Teostatud tegevuse uurimine, faktide ja detailide väljaselgitamine, puuduste ja vigade otsimine.

Sünkroonkontroll: Tähendab saatevalvet.

Eelkäiv kontroll: Eelseisvate ülesannete, plaanitud tegevuse mõjutamine, järelevalve valitsuse käitumise üle lähemas tulevikus. Näiteks, riigieelarve arutelu parlamendis enne riigieelarve kinnitamist (Eichenberger 1961: 270; Witte-Wegmann 1972: 112).

Sarnaselt ajastusele võib kontrolli klassifitseerida ka järgmiselt, kontrolli eesmärki silmas pidades:

Parandav kontroll: Tegemist on järelkontrolliga, mille käigus püütakse sooritatud tegevust parandada, tehtud vigadele või puudustele tähelepanu juhtida, kritiseerida.

Informeeriv kontroll: Infovahetus valitsuse ja parlamendi vahel saatevalve eesmärgil.

Dirigeeriv kontroll: Tulevikule suunatud eelkäiv kontroll, kui kasutatakse võimalust ettepaneku või algatusega esineda, valitsust teatud ettevõtmisele suunata. Kontrolli käigus püütakse kontrollitavat mõjutada (Eichenberger 1961: 270; Witte-Wegmann 1972: 111-112, 138).

Kokkuvõtvalt öeldes, vormid on erinevad sõltuvalt kontrolli teostava organi ja kontrollitava institutsiooni paigutamisest süsteemis, sõltuvalt sellest, mida ja milleks tahetakse uurida -

kas arengusuunda või konkreetset juhtumit, kas kritiseerida või kaasarääkida, kas saada või edastada informatsiooni, kas mõjutada või karistada. Parlament teostab järelevalvet täitevvõimu poliitikate sisu üle, mõjutab ja paneb piire valitsuse tegevusele. Valitsus kannab parlamendi ja valijaskonna ees poliitilist vastutust. Siinkohal nimetatud kontrolli tüübid sobivad hästi parlamentaarsete küsimuste kirjeldamiseks ja annavad meile parema ettekujutuse küsimuste kasutamise eesmärkidest.

1.1.3. Parlamentaarse kontrolli vahendid

Nagu enamuses Euroopa parlamentides kasutatakse Eestis järelevalve teostamiseks valitsuse tegevuse üle kolme tüüpi küsimusi: arupärimised, infotunniküsimused ja kirjalikud küsimused. Vaatame neid lähemalt allpool.

a) **Arupärimised** (interpellations). Arupärimine on üks vanimatest parlamentaarse kontrolli teostamise vahendeid (Mõttus 2004: 209). Arupärimine tagab informatsiooni ja arvamuste liikumist parlamendi ja valitsuse vahel. Kui minister saab arupärimise parlamendiliikmelt, peab ta parlamendi ette tulema ja küsimusele vastama. Seejärel avatakse debatti, millest saavad osa võtta ja oma arvamust avaldada nii küsimuse autor ja minister, kui ka teised parlamendiliikmed (Wiberg 1995: 185-186), kuid arutelus osalemine on piiratud (Damgaard 1992: 120). Parlamendiopositsioon võib kasutada arupärimisi eesmärgiga avaldada oma rahulolematust valitsuskabineti poliitikaga või valitsusliikme tegevusega (Damgaard 1992: 177). Arutelud arupärimises tõstatatud probleemide üle jõuavad sageli massimeediasse, sellepärast debatist osalejad arvestavad sellega, et nad esinevad mitte ainult parlamendiareenil, vaid pöörduvad ka avalikkuse poole (Damgaard 1992: 178, Witte-Wegmann 1972: 120). Arupärimises puudutakse tavaliselt valitsuse üldist poliitikat, tegevuskavasid, üksikuid poliitilisi otsuseid, avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud sündmusi. Samas tõstetakse ka kohalikke probleeme, küsitakse informatsiooni või selgitusi näiteks valitsusliikmete või ametnike väljaütlemiste kohta (Mõttus 2004: 212-213). Arupärimise eesmärgiks on tavaliselt mitte vastuse saamine, vaid arutelu arendamine

(Witte-Wegmann 1972: 128). Arupärimised on diskussiooniküsimused ja nad erinevad informatsiooniküsimustest.

Arupärimise protseduurid erinevad riigiti, ühed parlamendid lubavad esitada arupärimisi individuaalkorras, teistes riikides registreeritakse ainult kollektiivküsimusi (Wiberg 1991: 164, 170-171). Eestis kuulub arupärimise esitamise õigus igale parlamendiliikmele (Põhiseaduse § 74), samas paljudele arupärimistele kirjutab alla rahvasaadikute rühm.

Arupärimise vahend võib poliitilise kontrolli kõrval täita mitu poliitilist funktsiooni. Erakonnad saavad võimalust avaldada oma poliitilisi seisukohti olulistes küsimustes, ka väiksemad poliitilised jõud parlamendis saavad sõna. Diskussiooni eesmärk on probleemi nihutamine parlamentaarselt areenilt läbi massimeedia avalikkuseni, opositsioonierakonnad püüavad juhtida kodanike tähelepanu probleemidele avaliku halduse sfääris. Samas annab arupärimine võimalust esitada uusi ideid ja ettepanekuid parlamendis arutamiseks, tõsta uusi teemasid päevakorda ja suunata valitsust lahendada arupärimises valgustatud probleemi (Wiberg 1991: 182-184). Arupärimise vorm võimaldab kasutada seda parlamentaarse kontrolli vahendit paindlikult ja otstarbekalt (Wiberg 1991: 186).

b) **Infotunniküsimused** (oral questions). Suulised küsimused infotunni ajal annavad võimalust saada operatiivselt teabe aktuaalsete probleemide kohta (Mõttus 2004: 217, Wiberg 1995: 185-186). Parlamendid tavaliselt ei luba spontaanseid suulisi küsimusi. Eestis esitavad parlamendiliikmed infotunni eelneval päeval taotluse, milles märgitakse valitsusliige, kelle poole tahetakse küsimusega pöörduda, ja probleemi, mida küsimus puudutab (Mõttus 2004: 217). Suulised küsimused lisavad täiskoguistungitele elavust ja soodustavad informatsiooni vahetamist valitsuse ja opositsiooni vahel (Damgaard 1992: 177). Paljudes riikides kasutavad antud vahendit valitsust toetavad parteid, andes ministritele võimalust tutvustada ja kaitsta oma poliitikat (Damgaard 1992: 120, 178), kuid seda püütakse siiski parlamentides reguleerida ja piirata. Eestis koostab Riigikogu juhatus küsimuste esitamise järjekorda, võttes arvesse fraktsiooni (opositsioonil on eelis, kuid püütakse tagada, et küsimise võimaluse saaksid kõik Riigikogus esindatud erakonnad) ja

teema aktuaalsust, reguleeritakse ka täpsustavate küsimuste arvu ning küsimiseks ja vastamiseks ettenähtud aega (Mõttus 2004: 217). Suuliste küsimuste keskne komponent on informatsioon: ühelt poolt, valitsus informeerib seadusandlikku võimu rakendatud meetmetest ja tulevikuplaanidest ning teiselt poolt, saab olla informeeritud oma töö puudustest ja ebarahuldavast asjade seisust (Damgaard 1992: 179).

Suulistele küsimustele võib laieneda parteitsensuur ja suuliste küsimuste esitamist koordineerib parlamendi juhatus, järjestades neid oma äranägemise järgi. Kontroll suuliste küsimuste abil pole süstemaatiline, vaid juhuslik ja pisteline (Witte-Wegmann 1972: 199). Infotundi eelis seisneb lisaküsimuste esitamise võimaluses. Kui vastust suulisele põhiküsimusele on võimalik ette valmistada, siis lisaküsimuste abil võivad rahvasaadikud vasturääkimisi avastada ja valitsuse vastuste pinnapealsusest üle saada (Witte-Wegmann 1972: 192). Osa suuliseid küsimusi puudutavad seaduseelnõusid ja seaduste rakendamist, ülesannete täitmise tähtaegu. Küsitakse ka lokaalsetest ja spetsiifilistest asjadest nagu nt teehitustööde seisund, probleemid tervishoiusektoris. Rahvasaadikud võivad pöörata tähelepanu puudustele ja küsida, missuguseid samme kavatakse ette võtta vigade parandamiseks (Witte-Wegmann 1972: 193). Liiga spetsiifilised, kitsad küsimused võivad muuta infotundi igavaks ja seda välistatakse, kuna massimeedia tähelepanu on rahvasaadikute ja erakondade üks motiividest (Witte-Wegmann 1972: 198-199).

c) **Kirjalikud küsimused** (written questions). Küsimust esitatakse ja vastust saadakse kirjalikus vormis, debatti täiskoguistungil ei toimu. Küsimused peavad olema konkreetsed ja võimaldama lühikest vastust. Kirjalik küsimus on ennekõike informatsioonivahend (Witte-Wegmann 1972: 157). Sageli pööratakse kirjalike küsimustega tähelepanu lahendust nõudvale probleemile või puudustele täitevvõimu tegevuses, antakse soovitusi puuduste kõrvaldamiseks. Kriitika ja virgutus käivad sageli käsikäes. Kirjalike küsimuste autorid võivad ette heita valitsusele venitamist näiteks seaduseelnõude ettevalmistamisel või valitsuse poliitiliste seisukohtade avaldamisel. Kirjalike küsimustega edastatakse valitsusele vahepeal teadusuuringute tulemused soovitusena sellest valitsusasutuses järeltõu teha.

Tänu kirjalikule iseloomule jäävad kirjalikud küsimused sageli avalikkuse tähelepanu väljapoole. Sellepärast nad võimaldavad teist sorti kontrolli teostada. Kirjalikud küsimused ei puuduta valitsuse poliitilist suunda, mis tooks kaasa avalikku arutelu, vaid on seotud teabe saamisega üksikküsimuste kohta ja saavutuste kontrolliga kitsalt defineeritud valdkonnas. Kirjaliku küsimuse vorm sobib ka kohaliku tasandi probleemide tõstatamiseks (Witte-Wegmann 1972: 203). Kirjalikud küsimused sobivad hästi spetsiifilise ja detailse informatsiooni saamiseks (Rozenberg, Martin 2011: 395, 397). Eestis ilmus kirjaliku küsimuse võimalus 1999. aastal eesmärgiga vähendada arupärimiste arvu, võimaldades esitada vastuseid kirjalikus vormis (Mõttus 2004: 217). Võrdluseks mainin, et Suurbritannia parlamendi liikmetel on õigus esitada kirjalikke küsimusi alates 1902. aastast (Aschauer 1967: 45)¹.

Rahvasaadikutele kõikides parlamentides on tagatud formaalsed vahendid informatsioonilise asümmeetria vähendamiseks. Vaatamata sarnasele vormile ja nimele varieeruvad parlamentaarsed küsimused riigiti sisu ja funktsiooni poolest. Erinevates parlamentides võivad erineda küsimise kord, formaalsed protseduurid ja vastamise tähtsused kui ka teised detailid. Lisaks sellele, parlamentaarsed küsimused pidevalt muutuvad ja arenevad (de Dios, Wiberg 2011: 354). Parlamentaarsed küsimused kujutavad endast mänguväljaku, kus toimub valitsuse ja opositsiooni vaheline suhtlemine.

1.1.4. Küsimuste esitamise protsess

Küsimuse esitamine hõlmab mitu etappi, ainult ühe parlamendiliikme soovist küsida midagi ministri käest ei piisa kõikide selle protsessi etappide läbimiseks. Protsessis osalevad üks või mitu parlamendiliiget, fraktsioon, parlamendi juhatus, valitsuse

¹ Kõige vanem registreeritud küsimus ajaloos oli esitatud valitsusele suuliselt Suurbritannia parlamendis 1721. aastal. Lord Cowpers on küsinud parlamendi ülemkojas (House of Lords): „Whether there was any ground for a certain rumour?“ (Aschauer 1967: 44, Rozenberg, Martin 2011: 394).

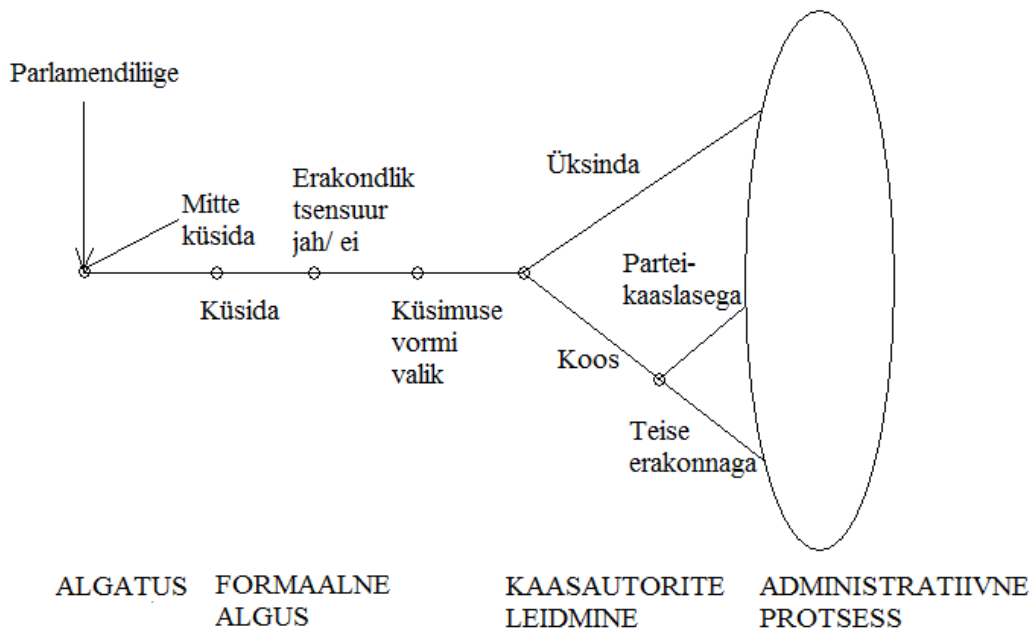
administratsioon ja üks või mitu ministrit. Tõuge küsimuse koostamisele võib lähtuda nii parlamendi seest kui ka väljastpoolt (Wiberg 1995: 196).

Järgnevalt tutvustatakse ühte võimalikku stsenaariumi, mis demonstreerib küsimuse käigu selle tekkimisest kuni adreessadile edastamiseni. Ilma täiendava uurimiseta erinevates riikides pikema perioodi jooksul ei saa väita, et just nii küsimuse protsess alati välja näeb, aga teatud etapid võivad seal siiski olla. Näiteks ühe parlamendiliikme kui valimisringkonna esindaja poole pöördub üks füüsilisest isikust ettevõtja, kes on mures täiendavate kulude pärast, mida toob endaga kaasa transpordi kohustusliku ümberregistreerimise nõue². Saadik peaks otsustama, kas on mõtet adresseerida seda küsimust täitevvõimule. Võib-olla mängib siin oma rolli, kas on tegemist individuaalprobleemiga (nõ üksikjuhtumiga) või tekitab see küsimus muret ka teistele ettevõtjatele. Teisel juhul oleks kindlasti mõtet proovida tekkinud olukorras selgusele jõuda ja riigi tasandil lahendust leida. Võib-olla parteidistsipliin näeb ette ka küsimuse ülevaatamist fraktsioonis (nn erakondlik tsensuur) (Wiberg 1995: 201-202). Seejärel peaks parlamendiliige otsustama, mis sõnastuses ja mis vormis küsimust koostada. Vormi valik on strateegiline ja sõltub sellest, mida tahetakse küsimusega saavutada (nt kuivõrd oluline on vastus, arutelu, võimalus esitada täiendavaid või täpsustavaid küsimusi, missugune vorm saab antud probleemist kõige paremini signaali anda (Wiberg 1995: 198-199). Parlamendiliikme ülesanne seisneb mitte ainult kasu maksimeerimises, vaid ka kõrvalmõjude minimeerimises. Teatud küsimuste esitamisega võivad kaasneda kaotused (nt reputatsioon kannatab, kui parlamendiliige näitab oma ebakompetentsust). Küsimus võib sisaldada ka allküsimusi ning nende sõnastus peab olema täpne ja detailides läbi mõeldud lähtuvalt küsimuse esitamise eesmärgist. Kui küsimus on koostatud, otsustatakse, kas esitada küsimust üksi või kollektiivselt. Kaasautoritena võib kutsuda kas oma erakonnakaaslast või parlamendiliikmeid teistest parteidest. Ei ole välistatud, et tulemus võib sõltuda ka küsimusele lisatud allkirjade arvust, sest kaasautorid võivad niimoodi suurendada küsimuse olulisust. Pärast küsimuse allkirjastamist edastatakse küsimust

² Antud küsimus on registreeritud Riigikogu XI koosseisus 217 numbril all.

parlamendi juhatusel. Vahepeal muudetakse antud etapil küsimuse vormi (nt arupärimise asemel kirjalik küsimus). Kui küsimus vastab kõikidele formaalsetele nõuetele ja normidele, registreeritakse küsimust parlamendis ja edastatakse adressaadile, kus jätkub administratiivne ja poliitiline protsess. Allpool on esile toodud joonis, mis illustreerib siin kirjeldatud küsimuse esitamise protsessi.

Joonis 1: Parlamentaarse küsimuse esitamise protsess (Wiberg 1995: 197, de Dios, Wiberg 2011: 356)³:



Järgnevalt kirjeldatakse Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses sätestatud reegleid küsimuste esitamiseks.

1.1.5. Kirjalike küsimuste esitamise protseduur Riigikogus

Kirjalikud küsimused on üks parlamentaarse kontrolli vahendeid, millede esitamise kord on sätestatud Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) 17. peatükis § 139 – 148. Riigikogu VII (aastad 1992-1995) ja VIII (aastad 1995-1999) koosseisude

³ Originaaljoonis hõlmab ka etappe, mida läbib küsimus pärast adressaadile kättetoimetamist.

parlamendiliikmetel oli võimalus esitada kirjalikke küsimusi vaid arupärimisele eelneva kirjaliku küsimusena. Uuenenud kirjalike küsimuste esitamise regulatsioon jõustus IX koosseisu töö alguspäeval⁴. Sellest hetkest esitatakse kirjalik küsimus üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. Vastavalt kodukorrale, Riigikogu liikmed võivad esitada kirjalikke küsimusi Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga nõukogu esimehele või Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile ja õiguskantslerile. Kuni 2011. aastani on selles loetelus olnud ka kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja⁵. Kirjalik küsimus võib olla adresseeritud ka valitsusele, ilma konkreetse ministri nimetamata. Küsimusele saab vastata ainult organ või ametiisik, kes täidab seadusest lähtuvalt ülesandeid selles valdkonnas, kuhu tõstatatud probleem kuulub. Kirjalikke küsimusi saab esitada nii individuaalselt kui ka koos teiste Riigikogu liikmetega.

Kirjaliku küsimuse esitamise protseduur seisneb mitmest etapist. Riigikogu liige koostab küsimust vastavalt vorminõuetele ja kirjutab küsimusele alla, kusjuures on lubatud ka digitaalne allkirjastamine. Kollektiivselt esitatud küsimusele kirjutavad alla kõik Riigikogu liikmed, kes otsustasid küsimust ühiselt esitada. Seejärel esitab autor küsimuse paberil või elektrooniliselt Riigikogu esimehele. Kui küsimus ei vasta kodukorras esitatud reeglitele, siis tagastab Riigikogu esimees küsimuse selle autorile, juhtides autori tähelepanu puudustele (nt kirjalikult küsimusele vastamine ei kuulu adressaadi võimkonda, küsimus ei võimalda lühikest vastust, puudub allkiri). Kirjalik küsimus tagastatakse esitajale koos tagastamist põhjendava kirjaga, mis võimaldab küsimuse vormistamisel tekkinud puudusi kõrvaldada ja küsimus uuesti esitada. Kui küsimus on vormistatud kooskõlas RKKTS-is sätestatud nõuetega, siis Riigikogu esimees edastab küsimuse adressaadile viivitamata kas samal või järgmisel tööpäeval. Riigiasutus peab vastama kirjalikult või elektrooniliselt hiljemalt 10 tööpäeva jooksul pärast küsimuse saamist. Adressaat edastab vastuse Riigikogu esimehele allkirjastatuna ning Riigikogu esimees edastab laekunud vastust küsimuse esitanud parlamendiliikmele. Arutelu kirjaliku küsimuse üle Riigikogu istungil ei toimu. Kirjaliku küsimuse tekst koos vastusega avalikustatakse elektrooniliselt Riigikogu

⁴ Riigikogu X koosseisu statistika, lk. 135.

⁵ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid, 2012, lk. 436.

veebilehel. Need dokumendid on avalikud ning kõikidele kättesaadavad, erandiks on juurdepääsupiirangutega küsimused.

1.2. Milleks kasutatakse kirjalikke küsimusi

Ülevalpool on põhjalikult kirjeldatud parlamendi kontrollfunktsioon ja selle protseduurid. Järgnevalt vaatame lähemalt, milleks veel võib kasutada kirjalikke küsimusi.

Järelevalve valitsuse üle kuulub parlamendi põhifunktsioonide hulka juba pikka aega. Parlamentaarsed küsimused võimaldavad nii nõuda valitsuselt informatsiooni ja suunata ministrit võtta seisukohta teatud poliitikavaldkonnas, kui ka edastada informatsiooni valitsusele või mõnele grupile nii parlamendi sees kui väljaspool, näiteks meediale, organisatsioonile, kohalikule omavalitsusele, huvigrupile või valijatele. Parlamendiküsimustega antakse signaali nii täidesaatvale võimule, kui ka laiemale avalikkusele (Wiberg 1995: 180-181). Küsimustega võib saata signaali erinevatest asjadest erinevatele inimestele. Vahepeal juhtub, et kõik eesmärgid, mille nimel on rahvasaadik küsimust koostanud, saavutatakse juba küsimuse esitamisega ja ministri vastusel ei ole mingit tähendust. Valitsuse ülesanne on reageerida signaalile. Vastus on oluline täitevvõimule nii formaalse kohustuse täitmise poolest, kui ka poliitilistel põhjustel (Wiberg 1995: 180-181, Rozenberg, Martin 2011: 402).

Küsimusi esitatakse väga erinevatel põhjustel ja eesmärkidel. Matti Wiberg on üks enim tuntumaid autoreid parlamentaarse kontrolli uurimisvaldkonnas. Allpool on loendatud tema poolt pakutud erinevad motivatsioonid küsimuse esitamiseks (Wiberg 1995: 181):

- Nõuda informatsiooni
- Suunata tegevusele
- Näidata ennast
- Nõuda seletust
- Testida ministreid
- Rännata ministreid keerulises poliitilises olukorras
- Tõsta erinevaid teemasid

- Üles näidata huvi ringkonna vastu
- Luua reputatsiooni
- Suunata valitsust kompromissile
- Kukatada valitsust
- Juhtida tähelepanu erinevatele puudustele valitsuse töös
- Elavneda poliitilist protsessi, lisades teatraalsuse elemente.

Wibergi (1995: 181) sõnul, kontroll on parlamentaarsete küsimuste kõrvalprodukt. Parlamentaarsed küsimused kujutavad endast midagi rohkemat kui protseduuri, mille käigus teostavad rahvaesindajad kontrolli täitevõimu tegevuse üle. Matti Wiberg (1995: 183) ütleb, et „kontroll võib olla üldse ei kuulu parlamendiliikmete motiivide alla“.

Parlamentaarsed küsimused täidavad informatiivset funktsiooni, võimaldavad tõsta teemasid poliitilisesse päevakorda (Damgaard 1992: 82, 120). Parlamentaarseid küsimusi kasutatakse ministrite tülitamiseks, küsimustega võib teostada propagandat. Küsimused võivad täita parteipoliitilisi eesmärke nagu individuaalse parlamendiliikme aktiivsuse ja erakonna heade kavatsuste üles näitamine (Wiberg 1991: 189). Alates parlamentaarsete küsimuste kasutusele võtust kasvab pidevalt registreeritud küsimuste arv kõikides Euroopa riikides.

1.2.2. Opositsiooni roll parlamentaarses kontrollis

Vaatamata võimude lahususe printsiibile, on parlament ja valitsus omavahel tihedalt seotud ning ilma koostööd tegemata ei suuda nad oma ülesandeid täita. Kontrolliks ettenähtud vahendid võimaldavad osutada mõju valitsuse tegevusele ja samal ajal on abiks parlamendile seadusandluse protsessis (Witte-Wegmann 1972: 114). Valitsus sõltub parlamendiamuse usaldusest ja samal ajal mõjutab neid rahvasaadikuid, kellega on ta seotud erakondlike sidemetega. Parlamendiamus ja valitsus kannavad parlamentaarses süsteemis ühist vastutust valitsuspoliitika rakendamise eest. Sellepärast pideva ja tõhusa kontrolli teostamiseks eksisteerib sõltumatu instants, kes valvab oma poliitilist konkurenti,

tema võimupiire ja kutsub vajadusel vastutusele nii valitsuskabineti kui ka parlamendiamust. Tugev opositsioon⁶ kaitseb poliitilist süsteemi võimu kuritarvitamise vastu (Gehrig 1969: 94). Fakt, et poliitiline konkurent hoiab silm valitsuse tegevuse peal, jälgib ja kriitiliselt hindab tema poliitilisi otsuseid, kujutab endast tõsist tagasihoidvat tegurit valitsuse jaoks (Wiberg 1995: 220).

Parlament ei ole monoliitne, vaid eksisteerib parlamendivähemuse opositsioon parlamendiamusele ja valitsusele. Valitsuskabinet ja valitsust toetav parlamendiamus vastutavad opositsiooni ees oma poliitiliste otsuste eest. Vaatamata sellele, et valitsuse järelevalve pädevus kuulub õiguslikus mõistes tervele parlamendile, langeb kontrolli funktsioon opositsiooni kätte (Gehrig 1969: 94-95). Opositsioon on alternatiivne ja legitiimne vastaspoolus valitsusele. Pakkudes poliitilist alternatiivi, kujutab opositsioon endast autonoomset organit, mis on huvitatud valitsuse kritiseerimises ja teostab igakülgset kontrolli valitsuse tegevuse üle. Opositsiooni põhieesmärk on võitlus parlamendiamuse saavutamise ja valitsuse moodustamise eest. Parlamentarism ei välista võimalust, et ühe valitsemistsükli sees muutub opositsioon parlamendiamuseks. See on hea stiimul opositsiooni jaoks aktiivselt oma kontrollifunktsiooni täita kohe pärast valimisi ja terve valitsemistsükli jooksul (Gehrig 1969: 100). „Homse valitsusena kujutab opositsioon ennast tõhust kontrollorgani tänase valitsuse üle“ (Gehrig 1969: 101, tsiteerib Bolingbroke'i).

Kui valitsus ei taha kaotada parlamendiamuse toetust ja usaldust, peaks ta pöörama tähelepanu opositsiooni poolt pakutavatele alternatiivsetele kontseptsioonidele ja parlamendiamuse reaktsioonile pakutud alternatiividele. Valvsat opositsiooni ei tohi ignoreerida (Gehrig 1969: 100). Kui opositsioonil on reaalne šans valimisi võita, siis paneb valitsus opositsiooni tegevust tähele ja vajadusel arvestab. Selle tulemusena tekib kompromissile põhinev täitevvõimu tegevus (Gehrig 1969: 277).

⁶ Opositsiooni all mõistetakse selles töös poliitilisi erakondi, kes ei ole esindatud valitsuskabinetis.

Tõhus valitsuse kontroll on võimalik ainult teovõimelise ja monoliitse opositsiooni olemasolul. Ühtehoidvad opositsioonist rahvasaadikud saavad hoida valitsust pideva kontrolli all ning läbi kooskõlastatud tegevuse poliitiliselt elujõuliseks olla (Gehrig 1969: 104-105). Opositsiooni ülesanne on kätte saada võimalikult rohkem informatsiooni ning suunata valitsust seisukohti võtta ja tulevikuplaane avaldada, kuna ebapiisavalt informeeritud opositsioon on jõuetu (Gehrig 1969: 303, Wiberg 1995: 219-220). Probleem peitub informatsioonilises asümmeetrias, mis eksisteerib opositsiooni ja valitseva erakonna vahel. Üldteada on fakt, et olulised poliitilised otsused langetakse valitsuse suletud istungitel. Avalikkuseni jõuab väga piiratud informatsioon nende kohtumiste kohta lühikeste pressiteadete näol. Kuna kontrollvahendeid kasutavad enamasti opositsioonierakonnad, teostavad nad järelevalvet ebasoodsas informatsioonilise asümmeetria olukorras. Parlamendiammus, kes on tõenäoliselt paremini informeeritud ministrite tegevusest, ei esita poliitilistel põhjustel teravaid küsimusi, kuna peab jälgima erakondlikku distsipliini.

Parlamendivähemus võib kasutada kontrollvahendid oma huvides, näidates ennast aktiivsena valijaskonnale (Wiberg 1995: 219). Kui näiteks teostatakse küsimusega parandavat või dirigeerivat kontrolli, siis antakse sellega signaali avalikkusele, et opositsioon on teadlik teatud ebaõiglasest olukorrast ja temal on valmis tekkinud probleemi lahendamise variandid. Täitevvõimu pannakse sel juhul ebasoodsasse olukorda. Samas ka parlamendiammust moodustavatel erakondadel on õigus esitada valitsusele küsimusi ning sel juhul võib täitevvõim kasutada head võimalust demonstreerida parlamendile ja laiemale avalikkusele oma saavutusi⁷.

⁷ Indias Põhja-provintsi Uttar Pradesh parlamendi parlamentaarsete küsimuste analüüs kinnitas, et suurt osa küsimustest esitavad saadikud, kelle erakonnad on esindatud valitsuses. Autorid toovad esile näite, kui 9 liiget pöördusid küsimusega täitevvõimu poole üle 100 korda ühe kuu jooksul, nendest 5 parlamendiliiget kuuluvad valitsevasse fraktsiooni ja ülejäänud 4 saadikut on opositsiooni esindajad. Soodsat küsimust, mida esitab ministrile parlamendiliige, kes kuulub ministriga samasse erakonda, nimetatakse „Dorothy Dix“ (Ojha, Mishra 2009).

Opositsiooni ja koalitsiooni konkurents on vältimatu poliitsilisel väljakul, sellepärast parlamentaarse kontrolli vahendite kasutamise analüüsimisel tuleb küsimuste autorite fraktsioonikuuluvust märkida selleks et arvestada parlamendiamuse ja –vähemuse rollidega parlamentaarses kontrollis.

1.3. Mis võiks mõjutada seda, kes ja kuidas kirjalikke küsimusi kasutab

1.3.1. Parlament kui kodanike esindusorgan

Rahvasaadikud pole iseseisvad tegutsejad. Enne parlamendis tööle asumist läbisid kõik saadikud Riigikoguvalimiste etapi. Parlamendis koha said ainult edukamad kandidaadid, kellele poolt aktiivselt hääletasid riigi kodanikud ja kelle parteinimekiri ületas viieprotsendilist valimiskünnist. Seega lisaks institutsionaalsetele seadustele ja normidele ning positsioonile institutsionaalses struktuuris osutab mõju parlamendiliikmete käitumisele ka vajadus arvestada erakonnapoliitika ja valijate arvamusega. Rahvasaadikud ei saa käituda isoleeritud isikuna, tema poliitilisi otsuseid mõjutavad teised inimesed, kellest sõltub tema edukus enda poliitiliste ja isiklike eesmärkide saavutamises. Poliitik on avalik isik ning temasse suhtutakse kui erinevate huvigruppide ja organisatsioonide esindajasse.

Parlamendiliikme käitumisele osutab mõju:

- institutsionaalsed reeglid: parlamendi kodu- ja töökorra seaduses sätestatud reeglid ja protseduurid moodustavad raamistikku, milles peab tegelema saadik,
- kuuluvus parlamentaarsesse enamusse või opositsiooni (näiteks parlamendiamus ei hakka ohustama oma valitsuse stabiilsust),
- kuuluvus parlamentaarsesse rühmadesse ja positsioon nendes (komisjon, tööühendus),
- erakondlik kuuluvus ja positsioon fraktsioonis,
- suhted huvigruppide ja valijatega,

- kuuluvus organisatsioonidesse, assotsioonidesse, liitudesse (Werner Patzelt 1997: 55-61).

Parlamentaarsete kontrolli vahendite kasutamise analüüsimisel peame meeles pidama, et poliitik on sõltuv isik. Ta sõltub inimeste toetusest ja oma tegevuse heakskiitmisest. Antud faktor võib mõjutada seda, kuidas ja milleks ta küsimusi kasutab. Ülevalpool loendatud struktuuride esindajana võib ta kasutada seadusega ettenähtuid vahendeid teiste huvide kaitsmiseks, kuna ratsionaalse ja ambitsioonika poliitikuna soovib ta tõenäoliselt järgmistel valimistel parlamenti ümbervalitud olla.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 62 sätestab vaba mandaadi põhimõtet. Vastavalt punktile 2, pole Riigikogu liige õiguslikult seotud valimiseelsete lubaduste ega erakonna programmiga. Parlamendiliikmel on õigus muuta oma poliitilisi vaateid, seisukohti ja erakonda ilma ohuta kaotada oma koha Riigikogus enne järgmisi valimisi. Vaba mandaadi põhimõte muudab rahvaesindaja vastutust ja kohustusi oma valijate ja erakonna ees vabatahtlikeks. Samas osalemine parlamendivalimistes on ressursikulukas ettevõtmine ning paljud inimesed teevad „investeeringu“ oma kandidaati erinevas vormis (ürituste organiseerimine, rahastamine, häälte andmine). Valitud rahvasaadik ei saa käituda kui sõltumatu isik, vaid peab täitma erinevate huvide ja vaadete esindaja rolli, sellepärast et vajab oma ambitsioonide ja eesmärkide realiseerimiseks toetust.

1.3.2. Ülevaade kirjalike küsimuste uuringutest

Parlamentaarsete kontrolli teema on akadeemilises maailmas suhteliselt vähe uuritud (Wiberg 1994, Martin 2011). Poliitikateadlasi, kes süstemaatiliselt analüüsivad parlamentaarseid küsimusi, ei ole palju, sellepärast jääb nende strateegiline kasutamine suures osas seletamata (Blidook, Kerby 2011: 327). Parlamentaarsete küsimused kujutavad endast head materjali parlamendiliikmete individuaalse käitumise kui ka parlamendi kui kollektiivinstituutsiooni toimimise uurimiseks. Parlamentaarsete küsimused võimaldavad analüüsida individuaalse inimese tööd, tema eelistusi ja prioriteetseid valdkondi. Enamus

uuringuid kasutab küsimuste kontentanalüüsi, mitte aga saadikute intervjuerimist küsimuste esitamise kohta. Kontentanalüüsi meetod on intervjuust ja küsitlusest parem selles mõttes, et pole tegemist eneseanalüüsiga, vaid parlamendiliikme töö tulemuste objektiivse mõõtmisega. Ehkki parema tulemuse saavutamiseks on soovitatav kombineerida erinevaid meetodeid. Lisaks sellele, parlamentaarset küsimused on kättesaadavad kõikidele elektroonilises vormis (Martin 2011a: 475, Martin 2011b: 259-260, 263-264, Rozenberg, Martin 2011: 398). Analüüsis võib neid kasutada nii sõltuva kui ka sõltumatu muutujana (Blidook, Kerby 2011: 327).

Põhjalikud parlamentaarse kontrolli uuringud on läbi viidud Kanada, Taani, Soome, Israeli, Norra, Rootsi, Türgi, Suurbritannia ja Uue Meremaa parlamentides esitatud küsimuste põhjal. Kõik need uuringud kinnitavad parlamentaarsete küsimuste nõrkust järelevalvefunktsiooni teostamises (Martin 2011b: 261), eriti koalitsioonivalitsustega parlamentides, kus ministrite portfelligid on jagatud mitme erakonna vahel (Martin 2011b: 266). Parlamentaarne küsimus on nagu test valitsusasutuse jaoks: vastused küsimustele peavad olema hästi läbi mõeldud, uuritud ja sõnastatud. Enne vastuse esitamist kontrollib vastuse teksti mitu inimest. Vaatamata sellele, et vastuses esitatud informatsioon on piiratud (mõned detailid võivad jääda varjusse (de Dios, Wiberg 2011: 358), ka need andmed on väärtuslikud. Parlamentaarsete küsimuste informatiivne pool on väga tähtis parlamendiliikmetele oma ülesannete täitmiseks (Martin 2011b: 265).

Shane Martin uurib pidevalt saadikute käitumist parlamentaarse kontrolli raames. Ühe uuringu fookuses on Iirimaa parlamendiliikmete lokaalne orientatsioon ja uurimisküsimus seisneb selles, miks ühed rahvasaadikud kulutavad palju ressursse ringkonna huvide kaitsmisele, samal ajal kui teised keskenduvad üldisele poliitikale. Analüüs näitas, et 44% kirjalikest küsimustest on lokaalse orientatsiooniga (Martin 2011a: 478). Erineva käitumise seletust otsis ta kümnes muutujas, nende seas on näiteks: valimistel saadud häälte arv, soov olla ümbervalitud järgmistel valimistel (kontrollis, kas saadik on kandideerinud järgmistel valimistel või mitte), valimisringkonna geograafiline asukoht pealinna suhtes (keskus-perifeeria mõju), kuulumine opositsiooni, parlamendis töötatud aastate arv, sugu ja

haridustase. Tulemused näitasid, et autori erakondlikul kuuluvusel ja valimisringkonnal on teatud mõju küsimuste geograafilisele orientatsioonile (Martin 2011a: 483-485). Valitsuskabinetis esindatud erakondade küsimuste seas on lokaalse orientatsiooniga küsimuste osakaal suurem võrreldes opositsioonist parlamendiliikmetelt laekunud küsimustega. Pealinnast valitud saadikutega tõstatavad harvem kohalikke probleeme võrreldes teistest valimisringkondadest tulnud saadikutega. Häälte arv, parlamentaarse töö kogemus, sugu ja haridus ei ole aga mõjuv tegur.

Federico Russo (2011) on uurinud ringkonna esindamist Itaalia parlamentaarses küsimustes. Vastavalt tema hüpoteesidele, võib parlamendiliige eelistada lokaalset orientatsiooni juhul, kui ta tahab olla ümbervalitud ja kui tahab teha karjääri kohaliku tasandi poliitikas (nt kohalikus omavalitsuses). Itaalias mängib oma rolli ka regioon – geograafiline jaotus põhja ja lõuna vahel peegeldub kohalike huvide kaitsmise intensiivsuses erinevatest regioonidest valitud parlamendiliikmete tegevuses. Lokaalne orientatsioon varieerub ka sõltuvalt küsimuse esitaja fraktsioonist. Siin mängib oma rolli erakonna tsentraliseerituse tase (mida tugevamad on erakonna kohalikud organisatsioonid, seda tõenäolisemalt laekub temalt rohkem ringkonna huvide kaitsmisele orienteeritud küsimusi) ja erakonna positsioon parlamendis (valitsev või opositsioonis). Russo (2011: 299-300) rõhutab, et parlamentaarse küsimuste kõrval kasutavad parlamendiliikmed terve rida teisi formaalseid ja mitteformaalseid vahendeid ning küsimuste uurija peab seda alati meeles pidama.

Stefanie Bailer (2011) on uurinud parlamentaarseid küsimusi Šveitsis, püstitades küsimuse, millest sõltub saadikute aktiivsus suuliste küsimuste esitamisel. Ühe muutujana on ta võtnud parlamendis töötamise kogemust, mis väljendub aastates. Värskest valitud parlamendiliikmed esitavad rohkem küsimusi võrreldes kogenud rahvasaadikutega. Algajatel saadikutel on vähem sidemeid, sellepärast informatsioon, mida sisaldab parlamentaarsele küsimusele esitatud vastus, on eriti väärtuslik nende jaoks, kuna sellest sõltub nende töö parlamendis. Esitades infotunniküsimusi, võivad väikese kogemusega, kuid ambitsioonikad poliitikud panna ennast proovile, tutvustada oma ideid ja saada

informatsiooni valitsusliikmetelt. Iga uus portsioon andmeid suurendab nende šansse oma eesmärgi saavutada. Kogenud rahvasaadikud kasutavad laia spektri võimalusi informatsiooni vahetamiseks ja oma ideede elluviimiseks (Bailer 2011: 310-311).

Donald D. Searing (1994) rolli teooriat tutvustades seletab parlamendiliikmete käitumist ja eelistusi. Tema raamatust on leida valimisringkonna olulisuse põhjusi rahvasaadiku tegevuses. Parlamendiliikme orienteerimine kohalikele probleemidele võib sõltuda tema mandaadi kindlusest. Valimisringkondades kõrge volatiilsuse tasemega võib parlamendiliige tunda oma poliitilise toetuse nõrkust („electoral insecurity“) ning seetõttu võib ta aktiivsemalt oma ringkonna huvides tegutseda, rohkem aega oma valijate vajaduste rahuldamisele ja nende probleemide lahendamisele pühendada (Searing 1994: 374-375). Individuaalsetest omadustest nimetatakse uuringus vanust kui üks tugevamaid mõjutajaid rolli valikule. Parlamenti esmakordselt valitud 50-aastased ja vanemad rahvasaadikud ei ole orienteeritud poliitilisele karjäärile, sest seda on juba hilja alustada ja ministrikohale pretendeerida. Nad on huvitatud mitte niivõrd võimust, vaid pigem mõjukuses, võib-olla ka ümbervalimises (Searing 1994: 375).

Damgaard (1992) on uurinud parlamendiliikmete tööd komisjonides. Autori hinnangul, komisjonid kujutavad endast parlamendi tuuma, kus teostatakse suuremat osa tööst (Damgaard 1992: 183-184). Komisjonid on spetsialiseeritud, iga neist vastutab teatud poliitilise valdkonna eest. Komisjonide liikmeskond on piisavalt stabiilne ja komisjoni liikmed muutuvad spetsialistideks vastavas valdkonnas (Damgaard 1992: 110). Kui Taani parlamendiliikmete käes küsiti komisjonis liikmelisuse põhjuse kohta (ehk miks rahvasaadik kuulub teatud komisjoni?), siis tüüpiliseks vastuseks oli huvi antud poliitikavaldkonna vastu. Samas tõid mõned liikmed olulise motivatsioonina välja oma eriala või töökogemust (Damgaard 1992: 39). Empiirilisel jõuti järeldusele, et kontroll erinevate poliitikavaldkondade üle kuulub suurel määral parlamendigruppidele, keda iseloomustavad erilised suhted ühiskonna segmentidega, keda seadusandlus antud valdkonnas kõige otsesemalt mõjutab. Oli leitud, et sõltumata parteikuuluvusest demonstreerivad rahvasaadikud aktiivsust mõnedes valdkondades ning taoline

spetsialiseerimine võib tugevdada soovi kaitsta teatud huve (Damgaard 1992: 40). Samal ajal tuleb meeles pidada, et paljudel juhtudel määrab ära parlamendiliikme käitumist rahvasaadiku parteikuuluvus (Damgaard 1992: 40, 77). Erakondliku distsipliini tugevus varieerub riigiti ning näiteks Rootsis, kus parteidistsipliin on tugev, poliitilised erakonnad mängivad olulisemat rolli võrreldes individuaalsete parlamendiliikmetega (Damgaard 1992: 100). Antud uuring demonstreerib, et parlamendiliikme kuuluvus komisjoni ja fraktsiooni osutab mõju rahvasaadiku tegevusele. Neid muutujaid tuleb parlamendiliikmete käitumise uurimisel parlamentaarse kontrolli raames arvesse võtta.

Peatüki kokkuvõte

Teooria osas kirjutasin, et parlamentaarsed küsimused võivad täita erinevaid funktsioone. Täidesaatva võimu kontroll asub reeglina kaugelt mitte esimesel kohal, sest informatsioonilise asümmeetria tõttu on kontrollfunktsioon päris raske teostatav. Matti Wiberg nimetab küsimuste esitamise eesmärkide seas parlamendiliikmete soovi nõuda informatsiooni ja seletust, mõjutada valitsust ja suunata tegevusele, näidata ennast, üles näidata huvi ringkonna vastu, juhtida tähelepanu erinevatele puudustele valitsuse töös. Empiirilises analüüsis vaatan, kas Riigikogus esitatud kirjalikud küsimused täidavad neid eesmärke. Seejärel uurisin, missugused faktorid võivad osutada mõju saadiku käitumisele kirjalike küsimuste kasutamisel. Ma kirjutasin, et saadikud tegutsevad keerulises struktuuris, kus peavad arvestama parlamendi kodu- ja töökorra seaduses sätestatud reeglitega ning erakonnaprogrammi ja -distsipliiniga. Peatusin teemal, et parlamentaarse kontrolli vahendid kasutatakse koalitsiooni ja opositsiooni vaheliseks poliitiliseks võitluseks. Lisaks fraktsioonile kuuluvad saadikud parlamendi komisjonidesse, töörühmadesse, ühendustesse. Paljud neist on erinevate organisatsioonide liikmed parlamendi väljaspool ning nendel on teatud „kohustused“ neid toetavate huvigruppide ees. Parlamendiliige on erinevate rühmade esindaja ja see võib osutada mõju tema eesmärkidele küsimuste esitamisel. Varasemalt läbiviidud uuringute põhjal vaatasin täpsemalt, kuidas küsimuste kasutamine on seotud autorite erinevate omadustega. Rääkisin uuringutest, kus hinnati erinevate omaduste mõju küsimuste kasutamise mustritele, näiteks fraktsioon (kuulumine valitsuskabinetis esindatud

erakonda või opositsiooni), mandaadi kindlus (valimistel saadud häälte arv ja valijaskonna toetuse stabiilsus), parlamentaarse töö kogemus (värskest valitud saadikud ja kogenud parlamendiliikmed), sugu, vanus, haridustase, soov olla ümbervalitud, valimisringkonna geograafiline asukoht, valimissüsteem. Teooria osas käsitletud materjali läbivaks elemendiks on autorite veendumus, et parlamentaarsed küsimused võimaldavad analüüsida parlamendiliikmete käitumist ja prioriteete ning aitavad mõista seadusandliku institutsiooni toimimist.

2. Töö eesmärk ja uurimisküsimused

Eestis on Riigikogu liikmete käitumine parlamentaarse kontrolli raames on väga vähe uuritud. Parlamentaarsete küsimuste analüüsimiseks eksisteerib palju erinevaid võimalusi. Antud töö fookuses on kirjaliku küsimuse esitamise eesmärgid. Kaks peamist küsimust, millele vastab antud uuring, on järgmised:

- Milleks kasutatakse kirjalikke küsimusi Eestis?
- Mis mõjutab seda, kuidas kasutatakse seda vahendit?

Esmalt analüüsitakse kirjalike küsimuste funktsiooni. Kirjalik küsimus on parlamentaarse kontrolli vahend, kuid varasemalt käsitletud materjalide põhjal võib oodata, et küsimustega võib tegeleda ka esindamise eemärgil. Parlamendiliige on oma erakonna ja valimisringkonna esindaja, tema võib olla ka erinevate organisatsioonide liikmeks, sellepärast võib ta kasutada erinevaid võimalusi erinevate huvide esindamiseks ja kaitsmiseks, sealhulgas kirjaliku küsimuse raames. Teooria osas mainisin, et kirjaliku küsimuse vorm sobib kohaliku tasandi probleemide tõstatamiseks, sellepärast analüüsi teises osas kontrollitakse küsimuste geograafilist fookust. Geograafilist orientatsiooni kodeeritakse kas riiklikuks või lokaalseks. Seejärel vaadatakse, kes ja kui sageli kasutab küsimusi tähelepanu juhtimiseks erinevatele puudustele valitsuse töös, kusjuures hinnatakse küsimuste tonaalsust. Vaadatakse ka küsimuste informatiivset külge ehk missugust informatsiooni nõutakse küsimuse esitamisega.

Tulemuste osas oodatakse, et see, milleks kirjalikku küsimust kasutatakse, sõltub parlamendiliikmete omadustest. Töö esimene eesmärk on vaadata, kas küsimuse funktsioon erineb vastavalt saadiku omadustele. Esimesele uuringküsimusele vastuse leidmiseks analüüsitakse, missuguste omadustega parlamendiliikmed keskenduvad järelevalve teostamisele valitsuse tegevuse üle ning missuguste omadustega saadikud kasutavad kirjalikku küsimust kohalike omavalitsuste ja huvigruppide esindamiseks. Analüüs peaks näitama, kas teatud omadustega saadikud kipuvad esitama teatud funktsiooniga küsimusi.

Töö teine eesmärk on uurida, kas küsimuse geograafiline orientatsioon varieerub vastavalt saadiku omadustele. Saadikud võivad esitada riikliku orientatsiooniga küsimusi või tõstata küsimustes kohalikke probleeme. Analüüs peaks näitama, kas teatud omadustega parlamendiliikmed näitavad üles rohkem huvi ringkonna vastu. Töö kolmas eesmärk on analüüsida, kas kirjaliku küsimuse kasutamine valitsuse tegevuses avastatud puudustele tähelepanu juhtimiseks ja täitevvõimu kritiseerimiseks sõltub fraktsioonist. Kuna kirjalikud küsimused on eelkõige valitsuskoalitsioonis esindamata fraktsioonidele mõeldud vahend, siis opositsioonierakonnad võivad kasutada küsimusi valitsuse kritiseerimiseks ja tegevusele suunamiseks.

3. Metodoloogilised lähtekohad

3.1. Kontentanalüüsi meetod

Kontentanalüüs kujutab endast kvantitatiivse ja kvalitatiivse traditsiooni vahepealset uurimismeetodit, mis püüdleb objektiivsuse, täpsuse ja üldistuse poole. Antud vahend sobib meedia ja kommunikatsiooni uurimiseks, tekstide (näiteks artiklite) analüüsimiseks. Kontentanalüüs toob välja uuritava materjali sarnasused ja erinevused. Kontentanalüüs hõlmab mitu standardset sammu: andmete kogumine ja valimi moodustamine, kodeerimine, sisu analüüs, tulemuste tõlgendamine. Kriteeriumid ja kategooriate süsteemi loob ning tekstis esitatud väärtusi ja hoiakuid tõlgendab uurija ise sõltuvalt oma uurimisküsimustest. Tuleb meeles pidada, et pole välistatud, et teine kodeerija võiks sama materjalidega teistmoodi ümberkäia. Tänu sellele, et kodeerimisjuhendis on esile toodud täpsed kriteeriumid, mille järgi on teksti sisu kategooriatesse grupeeritud, saab vajaduse korral teine uurija andmestikku taasluua (Duriau, Reger, Pfarrer 2007: 5-8).

Antud uuringu andmestikku moodustab parlamendiliikmete ja valitsusasutuste vaheline kommunikatsioon parlamentaarse kontrolli raames. Kirjalikud küsimused on vormistatud kirjadena ning seega andmestik kujutab endast kirjade (tekstide) kogumikku. Lähtuvalt ülevalpool öeldust, saab antud meetodit tõhusalt kasutada taoliste andmestike analüüsimiseks.

Valimisse olen valinud Riigikogu XI koosseisu kirjalikke küsimusi. See on analüüsi hetkel viimane täies mahus kättesaadav küsimuste kogum. 2007.-2011. aastatel esitatud küsimuste eeliseks on nende nüüdisaegsus, mis võimaldab analüüsida tänapäeval aktiivsete rahvasaadikute käitumist ja Riigikogu parlamentaarse kontrolli toimimist. Nagu teooria osas mainitud, praegu kehtiv kirjalike küsimuste esitamise regulatsioon jõustus IX koosseisu töö alguspäeval. Minu arusaamist mööda oli parlamendiliikmetel selle perioodi jooksul võimalus kohaneda selle vahendi kasutamise, hinnata kirjaliku küsimuse eeliseid ja puuduseid ning teha järeldusi, kuidas seda oma eesmärkide saavutamiseks kõige efektiivsemalt kasutada. Ma eelistasin küsimuste sügavamat ja mitmekülgset analüüsi, et

mõista antud parlamentaarse kontrolli vahendi kasutamise loogikat. Hilisemates uuringutes võiks võrrelda omavahel nii parlamentaarse kontrolli kõike kolme vahendi (infotund, arupärimine ja kirjalik küsimus) kasutamist kui ka leida sarnasusi ja erinevusi vahendite kasutamisel erinevate Riigikogu koosseisude poolt.

Taoliste analüüside kasu võib hinnata mitmeti, kuid peatun siinkohal nende praktilisele küljele. Tulemused on kasulikud parlamendiliikmetele, sest võimaldavad tõsta parlamendiliikmete professionaalsuse taset. Vahepeal juhtub, et küsimusi esitatakse intuiitiivselt ja pigem kaootiliselt, st küsimused ei tule regulaarselt ja nende sõnastus ei ole piisavalt korrektne püstitatud eesmärgi saavutamiseks (kui eesmärgiks ei olnud puhtalt küsimuse esitamise fakt näiteks enda aktiivsuse näitamiseks). Seda on näha kordusküsimuste esitamises. Neid koostatakse selleks, et täpsustada probleemi ja ümber sõnastada alaküsimusi selliselt, et vastuses edastatud informatsioon vastaks rahvasaadiku ootustele (et parlamendiliige ja täitevvõimu asutusest vastaja räägiks ühest ja samast asjast). Kirjaliku küsimuse esitamine vajab harjutamist, et saadud informatsioon oleks asjakohane, soovitud mõju oleks saavutatud, edastatud algatus oleks arvestatud ning ideaalis ka kirjeldatud probleem lahendatud. Tegevus parlamentaarse kontrolli raames meenutab maleturniiri, kuid mängijate võimed on algusest peale ebavõrdsed. Informatsiooniline asümmeetria annab täitevvõimule eelise ning vastaja leiab küsimuse ebakorrektses sõnastuses võimalust informatsiooniga mängida. Mulle tundub, et küsijate spetsialiseerumise kõrgem tase võiks parandada seadusandliku organi olukorda mänguväljakul. See tähendab, et praeguste fraktsioonide ja komisjonide „töomesilaste“ kohale, kes esitavad valitsusele väga palju küsimusi erinevatel teemadel, peaks tulema tööülesannete efektiivsem ümberjaotus. Vastuse informatiivsus ja kirjeldatud probleemile reageerimise viis sõltub küsimusest - hea küsimuse koostamiseks on vajalikud maksimaalselt täpsed algandmed olukorra kohta. Küsijate spetsialiseerumine võimaldaks hankida andmeid igas valdkonnas ja pidevalt jälgida arengut.

3.2. Kontentanalüüsi sisu

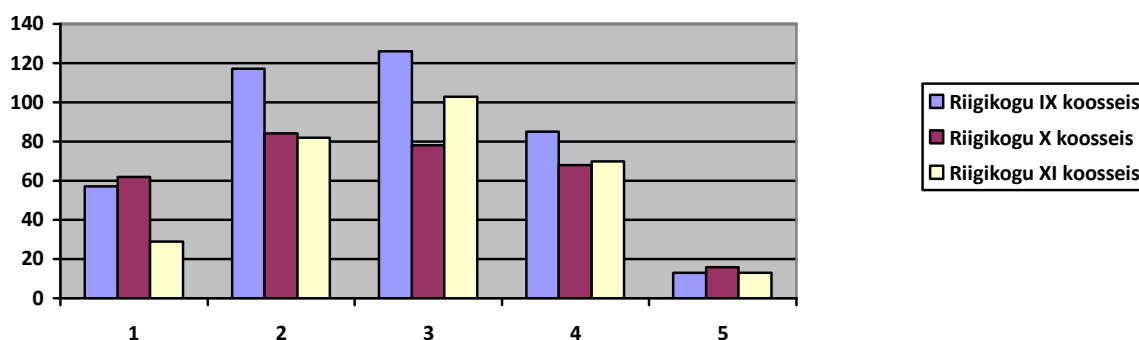
Antud uuringu raames olid kirjalikud küsimused kodeeritud paljude parameetrite järgi. Kasutatud kategooriaid annavad informatsiooni küsimuste struktuurist, sisust ja tonaalsusest.

3.2.1. Küsimuste üldandmed

Antud uurimustöös kasutatakse andmestikuna Riigikogu XI koosseisu parlamendiliikmete poolt valitsusele esitatud kirjalikke küsimusi. Valik on põhjendatud sellega, et need andmed on kõige värskemad ja lubavad uurida kirjaliku küsimuse vahendit just selles vormis, milles seda praegu kasutatakse.

Kirjaliku küsimuse vahend on võetud kasutusele 1999. aastal pärast arupärimisõiguse reformi, mille käigus muudeti arupärimise esitamise reeglid (Mõttus 2004: 210-211). Allpool on näidatud, kui palju kirjalikke küsimusi esitasid Riigikogu IX, X ja XI koosseisu liikmed igal aastal. Siinkohal tuleb meele pidada, et iga koosseisu viimasel aastal on ainult kolm kuud tööd.

Graafik 1: Kirjalike küsimuste arvu varieeruvus valimistsükli jooksul.



Enamuste küsimuste taga on üks konkreetne rahvasaadik, osa küsimusi on esitatud kollektiivselt. Iga küsimuse autori kohta on moodustatud ankeet, kus on fikseeritud:

- erakond,
- mandaat ja häälte arv,
- valimisringkond,
- parlamentaarse töö kogemus (mitmes koosseis on rahvasaadik parlamendis),
- rahvasaadiku positsioon fraktsioonis ja komisjonis (esimees, aseesimees, tavaliiige),
- Riigikogu komisjon või erikomisjon,
- parlamendiühendused,
- saadiku üksinda esitatud küsimuste arv ja küsimuste summa koos kollektiivselt esitatud küsimustega,
- õpitud eriala (haridus),
- sünniaasta,
- kohalik omavalitsus millega on/oli seotud rahvasaadiku elu (õppinud, töötanud),
- sugu.

Parlamendiliikmete andmete muutused (komisjon, positsioon fraktsioonis ja komisjonis) ühe valimisperioodi jooksul on fikseeritud kuupäeva täpsusega ja vastavad küsimuse esitamise hetkele. Komisjon ja eriala annavad informatsiooni selle kohta, mis valdkondadega on rahvasaadik pidevalt kokkupuutunud või mille vastu ta erilist huvi tunneb. Ühendus parlamendis, valimisringkond, kohalik omavalitsus, millega on/oli seotud rahvasaadiku elu, võimaldavad uurida, missuguse maakonna probleeme võiks rahvasaadik paremini tunda. Andmed on võetud Riigikogu kodulehelt.

Küsimuste funktsiooni ja geograafilise orientatsiooni kombineerimine rahvasaadiku omadustega võimaldab parlamendiliikmete käitumismustritest parlamentaarse kontrolli raames rohkem teada saada. Kollektiivselt esitatud küsimusi kajastatakse üldstatistikas ja kirjeldatakse eraldi osas.

3.2.2. Küsimuste sisu võrdlus

Antud uuring lähtub Matti Wibergi ja Shane Martini stiilis analüüsides, millest olen teinud lühiülevaate teooria osas. Analüüsi keskpunktiks on kuidas ja milleks kirjalikke küsimusi kasutatakse. Küsimusi olen vaadelnud põhiliselt kahelt küljelt: funktsioon ja geograafia.

Üks aspekt, millele olen keskendunud, on küsimuse funktsioon. Funktsiooni järgi on küsimused jagatud kaheks grupiks: järelevalvefunktsiooniga küsimused ja küsimused, mis kombineerivad endas järelevalve ja esindamise funktsiooni. Siinkohal arvestan ikkagi sellega, et kirjalike küsimuste puhul on tegemist parlamendi järelevalve funktsiooniga, sellepärast kontrolli teostatakse ka esindamise eesmärgiga esitatud küsimustega.

1) Esimesesse gruppi kuuluvad küsimused, mille vahendusel teostavad Riigikogu liikmed kontrolli täiteväimu tegevuse üle.

Järelevalvefunktsiooni täidavad küsimused, mis on seotud:

- Arengukavade koostamisega.

Küsimus spordi riikliku arengukava kohta: Kas ja millise õigusaktiga on kultuuriminister algatanud nimetatud arengukava väljatöötamise? Kes kuuluvad seda eelnõu ettevalmistavasse tööühm? Kui palju on arengukava väljatöötamiseks eraldatud vahendeid? (nr 253)

- Seaduste ja määruste rakendamise kontrolliga.

Keskkonnaministri määruse nr 62 kohaselt „peab igasugune reklaam sisaldama andmeid reklaamitavate sõidumudelite ametliku kütusekulu ja süsinikdioksiidi heitkoguse kohta. Samas on autoreklaam, kus nimetatud teave puudub, täiesti tavaline. Millised on keskkonnaministri kavad tagamaks määruse toimimine?“ (nr 93)

- Seaduse eelnõude koostamisega.

Küsimus seoses riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu menetluse esitamisega: „Justiitsministeerium eelnõud ei toetanud ning põhjusena nimetati asjaolu, et puudub täpsem mõjude ning vajalikkuse analüüs. (...) Kas Justiitsministeeriumil on olemas või on kavas koostada analüüs sellest, kuidas hinnata riigilõivumäärade proportsionaalsust?“ (nr 243)

- Riigiametnike kompetentsuse ja usaldusvärsuse, nende tegevuse ja käitumise hindamisega.

Kuressaare Gümnaasiumi direktori ja linnavolikogu esimehe eetikavastane käitumine (nr 199).

„RMK nõukogu esimees on suure riikliku asutuse juht. Tänapäevane RMK nõukogu esimees Ü. R. on oma varasema tegevusega pannud kahtluse alla oma sobivuse niivõrd vastutusrikkal ametikohal. (...) Pole kindlust, et ei teostata järgneva sarnaselt RMK-le kahjuliku sisuga lepinguid.“ (nr 18).

„Eelmisel neljapäeval pidin telesaates Värske Ekspress väitlema Kaitsepolitsei ameti (KAPO) peadirektoriga seoses tema ametkonna suure huviga loomaõiguslaste vastu. Viimasel hetkel teatati aga KAPOst saate produtsendile, et peadirektoril pole aega, kuid kedagi enda asemel ta ka ei saada. (...) Kas teie hinnangul on normaalne, et KAPO kui debati ühe osapoole vastuolulise tegevuse tõttu pole debatti võimalik pidada ja sellega eksitatakse nii saate tegijaid, võimalikke vastajaid kui saatesse kutsutud Riigikogu liiget?“ (nr 127)

„Kuidas kavatseb keskkonnaminister tagada Keskkonnainspektsiooni töötajate piisava ametialase pädevuse, kui praegu saab juhtivinspektori kohal tööd jätkata inimene, kes polnud väidetavalt võimeline märkama raielangi serval olevat kotkapesa ja ärevaid merikotka vanalinde?“ (nr 104).

o Riigieelarve tulude ja kulude ning reservide mahuga.

„Pöördun Teie poole palvega edastada mulle aastatel 2007 ja 2008 Kaitseministeeriumi juurde loodud personali- ja koolituskomisjoni poolt tehtud otsused, mis puudutavad koolitustele saatmist. Palun lisada kõigile koolitusotsustele ka komisjoni poolsed põhjendused antud valikute osas ning koolituste maksumus (või selle puudumine, kui tegemist on rahvusvaheliste partnerite poolt Eestile tasuta pakutava kursusega).“ (nr 107)

„Palume detailset ülevaadet riigi kõigi reservide mahtudest ja nende muutmisest selle aasta jooksul kuude kaupa. Samuti palume infot, kõikidest riigi poole selle aasta jooksul võetud laenudest.“ (nr 196)

o Majandusnäitajatega.

„Palun Teid anda võrdlevad andmed (kvartalite lõikes 2007.a algusest käesoleva ajani) majandusnäitajate osas Eesti ja meie lähinaabrite (Soome, Läti, Leedu) kohta.“ (nr 50, 51)

o Riigitehingute või sõlmitud lepingute seaduslikkuse ja läbipaistvuse kontrolliga.

Küsimus elektroonilise side seaduse kohta: „Millised operaatorid on varustatud seaduses nõutud riist- ja tarkvaraga? Millal ja milliste sideettevõtjatega on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium sõlminud teenustasu maksmise lepingud? Kui suured summad on arvestatud riigieelarvesse nende lepingute täitmiseks 2005, 2006, 2007 ja 2008 aastal? Kes teostab järelevalvet riist- ja tarkvara olemasolu ka õiguspärase kasutamise üle? Kes teostab järelevalvet teostatud toimingute logofailide olemasolu ja nende säilitamise üle seaduses nõutud ajani? Kes teostab kogutud andmete krüpteerimist ja dekrüpteerimist?“ (nr 37)

„Postimehest võis lugeda uudist, et Kodakondsus- ja Migratsiooniameti kolimine Foorumi ärihoonesse tekitab ekspertides hämmeldust. Ekspertid suunavad tähelepanu antud uudises tehingu ebaratsionaalsusele, kusjuures rõhutatakse, et ligipääs teenusele ka halveneb. (...) Millega põhjendate riigieelarve kokkuhoiu ajajärgul kalli ja ebaotstarbeka rendilepingu sõlmimist? Kas Siseministeeriumi allasutuse kolimisel ja selgelt ebaotstarbeka ning hämara tehingu tegemisel võib tuvastada korruptsiooni tunnuseid?“ (nr 74)

- Rakendatud meetmete efektiivsuse hindamisega näiteks läbi statistiliste andmete võrdluse.

„Kuidas riik saab Teie hinnangul kujundada mõistlikumat, tervistsäästvat ning mõõdukamat alkoholitarbimiskultuuri? Milliseid meetmeid on selleks kasutusele võtnud Euroopa riigid? Eesti naaberriigid? Tooge välja viimase kahe aasta statistika alkoholi tarbimise kohta erinevates vanuserühmades ning võrreldes Euroopa Liidu keskmisega ning Eesti naaberriikidega.“ (nr 128)

2) Teises grupis on küsimused, kus kontrollfunktsiooni teostamise kõrval esindavad rahvasaadikud elanikkonna spetsiifilisemaid huve. Ka esindamisfunktsiooniga küsimused sisaldavad kontrolli komponenti. Rahvasaadikud ei saa spontaanselt esitada ükskõik mis eesmärgi ja funktsiooniga küsimusi, sellepärast et parlamendis eksisteerivad formaalsed reeglid, mida tuleb kirjalike küsimuste koostamisel järgida. Vastasel juhul ei registreerita küsimust Riigikogus. Esindamisfunktsiooniga küsimuste alla on grupeeritud küsimused, kus käsitletakse olukorda erinevates piirkondades ja kohalikes omavalitsustes, kus räägitakse teatud ühiskonnagrupi (nt pensionäride, õpetajate, maaettevõtjate) või indiviidi probleemidest. Esindamisfunktsiooniga küsimuses peab olema esindatav, kelle huvides on küsimuses tõstatatud probleemi lahendamine. Niisuguste küsimuste abil annavad rahvasaadikud signaali valitsusele, et eksisteerib probleem, millega Eesti elanikud oma igapäevaelus kokku puutuvad.

Esindamisfunktsioon on määratud järgmistele küsimustele:

- Kohalike omavalitsuste ja/või kohalike elanike probleemid.

Tõrva linn vajab materiaalset abi vee- ja kanalisatsioonisüsteemi rajamiseks (nr 69).

Narva joogivett ei tohi juua, kuna ta sisaldab mürgiseid ühendeid. Puhastusseadmete rekonstrueerimiseks on vajalik riigi poolne toetus (nr 61).

Maapiirkondades elavate inimeste õiguste kaitsmine teenuste kättesaadavusele: Torgu põhikooli sulgemine (nr 8), Valgamaa Kutseõppekeskuse Helme osakonna sulgemine (nr 66), Võrumaal Krabi küla postkontori sulgemine (nr 60), arstide puudus Valgamaal (nr 192) ja mujal Eestis (nr 244), pensionärid ei saa kätte pensioni, sest Prangli saarel puudub pangautomaat (nr 155), väikeraamatukogude rahastamine (nr 281).

- Selgelt piiritletud grupi huvi.

Lasteaiaõpetajate palgataseme tõstmine (132).

Loomakasvatavate probleemid seoses loomsete jäätmete käitlemisega jäätmetehase töös tõrgete tõttu (nr 36).

Pensionäridele muutub raskemaks raha kättesaamine seoses uue pensionide kojukande süsteemiga, millega kaotatakse tasuta pensionide ja toetuste kojukanne (nr 88, nr 115).

Pensionilisa blokaadi läbielanud isikutele (nr 46).

Kreenholmi töötajate ja nende perekondade saatus pärast massikoondamist (nr 29).

Regulaarsete kaubavedude lõpetamine Viljandi-Tallinn raudteelõigul toob kaasa probleemid piirkonna ettevõtjatele ja inimestele (nr 38).
Sõmera Hooldekodu psüühiliste erivajadustega 11 patsiendi saatus (nr 119).

o Indiviidide probleemid.

Ravikulude rahaline kompenseerimine Eesti Energia AS-is töötanud ja tööõnnetuses puude saanud invaliidile (nr 64).

Pärnumaal muinsuskaitsealal asuva kinnistu omaniku mured seoses tsaariaegse elamu taastamisega (nr 39).

Kodanikule kuuluva kinnistu väljaost seoses Aruvalla-Kose teelõigu laienduse rajamisega (nr 238, nr 240)

Opositsiooni kuuluv Viiratsi vallavolikogu liige ei saa realiseerida oma õigust kuuluda volikogu eelarve- ja majanduskomisjoni, kuna komisjoni esimees lükkas tema avalduse tagasi (nr 6, nr 26).

Esindamisfunktsiooniga küsimuse abil esindab või kaitseb rahvasaadik kellegi huve, tutvustab kellegi muresid eesmärgiga parandada tema olukorda ja lahendada tema probleemi. Teatud probleemide tekkimist on põhjustanud „ebakorrektsed“ seaduste või määruste rakendamine. Allpool toon esile kaks näidet, mis demonstreerivad määruste mõju kohalikule omavalitsusele (1) ning saartelanikele ja ettevõtjatele (2).

Keeruline olukord omavalitsuses on tekkinud keskkonnaministri määrusest 13.märts 2008. „Veemajanduse infrastruktuuri arendamine“, millest tulenevalt on arvatud Tõrva linna omafinantseeringu määr. (...) Vastavalt määrusele tuleneb, et Tõrva linna toetuse määr on 72,3% ja omaosaluse määr 27,7%. Tõrva linna aastane eelarve võimaldab seadusega laenu võtta omafinantseeringu katmiseks vaid poole mahust, mis on 23 miljonit krooni, puudujääv osa on 22,9 miljonit krooni. Arvestades, et Tõrva linn on teinud veevarustus- ja kanalisatsiooniprojektid kooskõlas ja vastavuses olemasolevate seadussätetega ning arvestanud ka kõiki ajalisi kriteeriume on keskkonnaministri määrus tekitanud segadist ja vastuolu projekti käivitamises. (nr 77)

Küsimus Majadus- ja kommunikatsiooniministri määruse nr 120 kohta, millega ta on kehtestanud Kuivastu-Virtsu ja Rohuküla-Heltermaa vahelisel parvlaevaliinidel uue hinnakirja ja sõidusoodustused: „Paraku on määruses leitud ka hulga kiirustamise märke ja küsitavusi. (...) Kas vastab tõele, et saarte ettevõtete ja elanike sooduskaardiga veokitele (alla 3,5 t ja üle 3,5 t) ning väikebussidele hakkab kehtima nädalavahetuse hinnakoeffitsient 1,5, mis tõstab hinda, kuna seni said nimetatud sõidukid sellest vabastuse? Kas oli taotluslik, et sooduskaardiga veoki ja bussi juhile ei laiene automaatselt saareelaniku soodushinnaga reisijapilet, nagu sõiduauto puhul? Kas oli taotluslik, et täiskasvanud saareelanikega reisibussi reisijad ei kohelda võrdselt liinibussi reisijatega? Miks ei laiene saare elanike soodustus mootorratastele ja kui palju oleks selline soodustus maksnud? Miks soodustused ei laiene Sõru-Triigi liinile, mida kasutab arvestatav hulk saarte elanike sh ettevõtjaid ja koolilapsi? Juhul, kui minu tõstatatud probleemid vastavad tõele, palun Teid määrust võimalikult kiiresti korrigeerida.“ (nr 294)

Üldistatult öeldes, järelevalvefunktsiooniga küsimused puudutavad enamasti riigi juhtimist (näiteks, riigieelarve tulude ja kulude kontroll) ning need on riigi ja rahva huvides. Esindamisfunktsiooniga küsimused kirjeldavad olukorda kohaliku omavalitsuse ja elanike

tasandil ning siin on alati olemas esindatav, mis on kitsam kui Eesti riik ja rahvas. Kui küsimuse koostamise motiiviks on saanud kellegi pöördumine rahvasaadiku poole abipalvega, siis pöörduja on esindatav.

Teine aspekt, mida olen põhjalikult analüüsinud, on küsimuste **geograafiline orientatsioon**. Geograafia kodeerimine läks kiiremini võrreldes funktsiooniga, kuna see ei nõudnud küsimuse sisu mõistmist. Kui küsimuses on mainitud mõne Eesti küla, vald, linn või maakond, siis küsimusele määratakse kohaliku fookust. Lokaalse orientatsiooniga küsimustes võib saadik rääkida kohalikust omavalitsusest, riigiasutusest (sh kool, haigla), ettevõttest, eraisikust (näiteks kohalikust elanikust, kinnisvara- ja maaomanikust), ühistranspordist, sündmusest või üritusest (näiteks festivalist või spordivõistlusest). Peamine on konkreetse geograafilise koha mainimine. Kui ühtegi geograafilist kohta küsimuses ei nimetata, siis küsimusel on riiklik orientatsioon. Osas küsimustest räägitakse teistest riikidest, Euroopa Liidust, need rahvusvahelise temaatikaga küsimused on ka riikliku orientatsiooniga.

Erinevalt Shane Martinist (2011), saadikute geograafilise orientatsiooni uurimisel ei võtnud ma arvesse seda, kas küsimuses nimetatud geograafiline koht vastab valimisringkonnale, kust saadik on valitud, või tegemist on mõne muu maakonnaga. Minu analüüsis tähendab rahvasaadiku kohalik orientatsioon seda, et rahvasaadik tegeleb kohalike probleemidega. Shane Martin analüüsis 123 tuhat küsimust valitsusele, vaadates, mil määral tegeletakse just oma piirkondade ja oma valijate esindamisega. Minu valimis on 294 küsimust ning mind huvitab eelkõige erinevate maakondade esindatus riigi tasandil. Küsimuste autorite elulugusid vaadates avastasin, et paljud neist on elanud erinevatel eluperioodidel erinevates linnades. See annab põhjust arvata, et nendel on välja kujunenud teatud sotsiaalne võrgustik Eesti erinevates geograafilistes kohtades, mis võimaldab nendele ennast kohaliku olukorraga kursis hoida. Ma uurisin, mil määral kasutatakse kirjalikke küsimusi kohaliku tasandi probleemidega tegelemiseks. Ma võrdlesin, kuivõrd sageli langeb kokku küsimuses mainitud maakond ja saadiku valimisringkonnas kui ka eluloos figureeriv maakond.

Kui iga küsimuse funktsioon ja geograafiline orientatsioon olid kodeeritud, vaatasin, millega võiks seletada leitud funktsiooni ja geograafia varieeruvust. Sõltumatute muutujatena võtsin rahvasaadikute omadusi nagu mandaadi tüüp, parlamendis töötamise kogemus, fraktsiooni kuuluvus, positsioon fraktsioonis ja komisjonis, sugu ja vanus. Moodustatud andmestik võimaldab võrrelda, kes parlamendiliikmetest eelistab kasutada kirjalikke küsimusi pigem esindamise eesmärgil ja kes teostab küsimustega kontrolli valitsuse üle. Andmed näitavad ka rahvasaadikute geograafilist orientatsiooni – kes nendest keskendub regionaalsetele ja kohalikele probleemidele, sündmustele, arengutele ning missugused saadikud tegelevad eelkõige riigi tasandi asjadega.

RKTS lubab esindada kirjalikke küsimusi, millele on kirjutanud alla mitu parlamendiliiget. Lisaks funktsioonile ja geograafilisele orientatsioonile vaatasin kollektiivküsimuste juures seda, missugused omadused ühendavad kaasautoreid. Võrdlusesse lisasin autorite fraktsiooni, valimisringkonda, komisjoni, Riigikogus töötamise kogemust, sugu ja vanust. Eeldasin, et küsimuse esitamiseks moodustatakse rühmi kõige sagedamini fraktsioonipõhiselt, kuna mitmeparteilises süsteemis nagu Eestis on olulisel kohal koalitsiooni ja opositsioonivaheline konkurents. Kohaliku fookusega küsimusi võiksid aga esitada koos ühest ja samast valimisringkonnast valitud parlamendiliikmed. Oletasin, et mõned teemad võivad saadikutele erilist huvi pakkuda ning võib-olla kuuluvad küsimuste autorid komisjoni, mis nende teemadega tegelevad.

3.2.3. Kirjalike küsimuste mõju

Teooria osas on esile toodud kirjalike küsimuste tüpologia, mida kirjeldasid oma raamatutes Gehrig (1969) ja Witte-Wegmann (1972). Enamus nendest kontrolli tüüpidest sobib hästi kirjalike küsimuste üldiseloomustamiseks. Parlamentaarne kontroll kujutab endast organisatsioonide vahelist ja horisontaalset kontrolli. Vastavalt Riigikogu töö- ja kodukorrale, kirjalikke küsimusi kasutatakse teabe saamiseks üksikküsimuste kohta, sellepärast teostatakse kõigepealt valdkonna ja juhtumi kontrolli, sest poliitilise suuna kontrolliks antud vahend ei sobi oma lühikese ja konkreetse vormi pärast. Küsimustega teostatakse potentsiaalset kontrolli, kuna parlamendiliikmed saavad ainult juhtida valitsuse

ja avalikkuse tähelepanu mingile probleemile, juhtumile või olukorrale, seaduste või määruste ebakorrektsusele või ebakõlale, nõuda seletusi või paluda puudusi kõrvaldada. Parlament teostab parlamentaarse kontrolli raames poliitilist järelevalvet valitsuse üle. Neid parlamentaarse kontrolli aspekte võib kirjeldada ka ilma kontrolli teostamise käigus tekkivate dokumentide põhjaliku analüüsimata. Kontrolli vormide all viimasena nimetatud kontrolli jaotus ajastuse järgi vajab aga ka küsimuste läbilugemist selleks, et otsustada, missugused küsimused täidavad järel-, sünkroon- või eelkäiva kontrolli. Nagu juba mainisin, kontrolli ajastuga on seotud kontrolli eesmärk: järelkontrollile vastab parandav kontroll, sünkroonkontrollile informeeriv kontroll, eelkäivale kontrollile dirigeeriv kontroll. Ma arvan, et see tüpologia annab meile võimaluse paremini mõista parlamendiliikmete käitumisest selle instrumendi kasutamisel. Neid kategooriad kasutasin selleks, et analüüsida:

- kui suur osa küsimustest tegeleb juba teostatud tegevuse analüüsimisega, juhtides tähelepanu puudustele ja vigadele ning esitades täitevvõimule kriitikat.
- missugust informatsiooni nõutakse valitsuselt,
- kuivõrd sageli edastatakse täidesaatvale võimule algatusi ja ettepanekuid kirjaliku küsimuse vahendusel.

Ma pean mainima, et originaaltekstis pakutud kontrolli jaotus parandavaks, informeerivaks ja dirigeerivaks on inspireerinud mind kasutada neid kontrolli tüüpe omal viisil. Ma töötasin välja oma kategooriad, mida küsimustes täpsemalt vaatasin. Ma hindasin küsimuste tonaalsust, informatsiooni tüüpi ja ettepanekute esitamist. See annab täpsemat ettekujutust küsimuste esitamise eesmärkidest.

Alustan informatsiooni tüübist, mida küsimusega nõutakse valitsuselt. Kirjalikel küsimustel on väga tugev **informatiivne** külg, kuna küsimustel on väga konkreetne vorm. Küsimuste ja vastuste formaalne struktuur sobib täpse informatsiooni küsimiseks ja edastamiseks. Informatsiooni tüübi poolest olen jaganud küsimusi kaheks grupiks: a) küsitakse seletust, hinnangut, arvamust; b) nõutakse täpseid andmeid, dokumente, lepingute koopiaid; c) mõned pikemad küsimused nõuavad vastajalt nii arvamuse avaldamist/olukorra seletamist, kui ka näiteks statistiliste andmete edastamist. **Parandava** kontrolli teostamisel räägitakse küsimuses, et täitevvõimu tegevuses on avastatud teatud puudused ning küsimuse autor

eeldab tõenäoliselt, et neid puudusi kõrvaldatakse juhul, kui parlamendiliikmel olev informatsioon vastab tõele. Selle aspekti kodeerimisel pöörasin erilist tähelepanu küsimuste tonaalsusele, kuna küsimustes tõstatatud probleemid pole alati sõnastatud neutraalses toonis. Osas küsimustest tunneb parlamendiliige muret ja kahtleb selles, et kõik on korras ning sel juhul palutakse täiendavaid seletusi. Vahepeal antakse ebarahuldavaid hinnanguid valitsuse tööle, tulevad esile etteheided:

„Vahepealsel ajal on selgunud uued, äärmiselt murettekitavad asjaolud. Hiljuti tabati ametliku väheseire käigus Aegviidu lähedalt suur isane signaalvähk. See tähendab, et vaid kiire tegutsemine võib päästa meie loodusliku vähiasurkonna. Sellega seoses on järgmised kiirloomulised küsimused: Kas praeguse, septembrikuu seisuga on selgunud kõik asjaolud seoses meie toidupoodides müüdavate vähi võõrliikide elusate isenditega? Kuidas kavatakse tagada, et meie loodusesse ei satu rohkem vähi võõrliikide isendeid? Kes teostab vähi võõrliikide tõrjet järgmisel aastal ja millise raha eest?“ (nr 96)

„Vaatomata sõlmitud lepingutele pole kõigil kodanikel õnnestunud oma Lätis väljateenitud pensioniaastaid Eestisse üle kanda ning nende eest makstakse pensioni Lätis. Selline pensioni maksmise korraldus on bürookraatlik ja ebamõistlikult kulukas. Lähtudes eelpooltoodust on mul vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 147-le Teile järgmised küsimused: Millised õigusaktid on jäänud takistuseks Lätis teenitud pensioniaastate ülekandmisel Eestisse? Mida kavatakse ette võtta kirjeldatud olukorra lahendamiseks?“ (nr 270)

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse osakond on Teie eestvedamisel korraldamas ühte küsitlust, mille ülesanne on fikseerida kohalike teenuste olukord ja probleemid. Küsimustiku motiivist on mõistetav, et Teie soov on kohalike teenuste korraldamine anda üle kolmandale sektorile. Seoses sellega on meie küsimused järgmised: (...) 3. Uuringu sissejuhatuses on välja toodud, et eesmärk on arendada mingi kontseptsioon, mis võiks olla kohalikele omavalitsustele töö aluseks. Kas Teie arvates on kohalikele omavalitsustele täna olulisem tulubaasi probleemide lahendamine või Teie poolt arendatav kontseptsioon? (...) 5. Küsimustikus on palju lahtisest uksest sisse murdmisi. Näiteks küsite, et kas on vaja avalike teenuste standardeid. Ilmselge, et neid on vaja. Miks pole täna juba olemas avalike teenuste standardeid ja miks see nii kaua aega võtab? 6. Kas Teil on ülevaade, kui palju on kohalike teenuste delegeerimiste kohta tehtud uuringuid Eesti ülikoolides? Palun andke olulisematest ülevaade ning põhjendage, et miks juba tehtud uuringud ei võiks olla Teie poolt arendatava kontseptsiooni aluseks?“ (nr 130).

Nende küsimuste üldjooneks on see, et küsimuse esitamisega soovitatakse saavutada olukorra parandamist, seega on tegemist parandava kontrolliga. Ma uurisin, kui sageli kasutatakse küsimusi täitevvõimu tegevusele suunamiseks ja kes parlamendiliikmetest esitavad valitsusele küsimusi kritiseerivas toonis.

Dirigeeriv kontroll tuleb esile siis, kui parlamendiliige edastab valitsusele ettepanekut, algatust või alternatiivseid variante probleemsete olukordade lahendamiseks.

3.2.4. Kirjalike küsimuste kollektiivne esitamine

Antud uuringu jaoks moodustatud valimisse sattusid 56 kirjalikku küsimust, milledele on alla kirjutanud rohkem kui üks saadik. Ma uurisin nende eesmärke, vaatasin, kelle poole pöörduakse kollektiivküsimustega.

Nüüd olen põhjalikult kirjeldanud, mida ma kirjalike küsimuste juures vaatasin ja hindasin, mille alusel neid ühe või teise kategooria alla liigitasin. Allpool on esitatud analüüsi tulemused. Tulemuste osa on ülesehitatud selliselt, et alguses antakse ülevaate küsimuste arvukusest, struktuurist, teemadest. Räägitakse sellest, mis võib saada tõukeks küsimuse koostamisele. Sellele järgneb küsimuste sisu analüüs, kus käsitletakse nende funktsiooni ja geograafilist orientatsiooni. Seejärel hinnatakse nende informatiivsust, tonaalsust ja autorite ettevõtlikkust ideede pakkumisel. Viimasena on analüüsitud kirjalikud küsimused, milledele on alla kirjutanud mitu parlamendiliiget.

4. Analüüsi tulemused

Antud uuringus on analüüsitud 294 kirjalikku küsimust, mis olid esitatud Riigikogu XI koosseisu ajavahemikul 4. märtsist 2007 kuni 26. märtsini 2011. Kolm küsimust (nr 177, 250 ja 251) jäid andmetabelist välja, sest nendele kehtib juurdepääsupiirang.

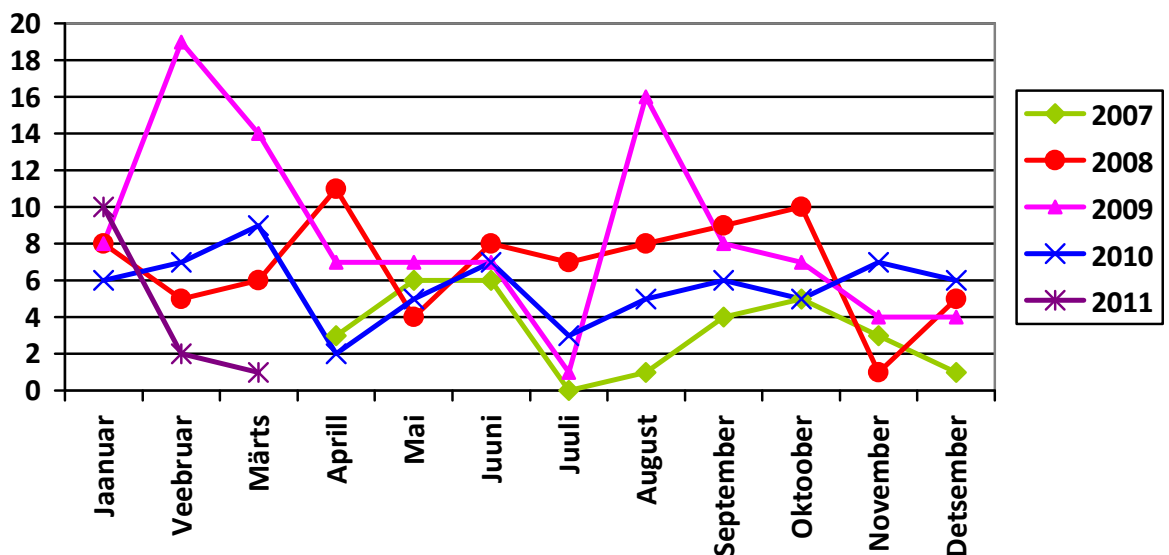
Esmalt kirjeldatakse küsimuste esitamise mustreid ja seejärel käsitletakse küsimuste sisu. Kirjalike küsimuste esitamise mustreid võrreldakse parema pildi saamiseks Riigikogu XII koosseisuga. Küsimuste sisulist analüüsi teostatakse vaid XI koosseisu andmetega.

4.1. Kirjalike küsimuste esitamise mustrid

1. Kirjalike küsimuste arv

Alustame XI Riigikogus registreeritud kirjalike küsimuste arvust. Kirjalike küsimuste arv ei ole aasta lõikes võrdselt jaotatud.

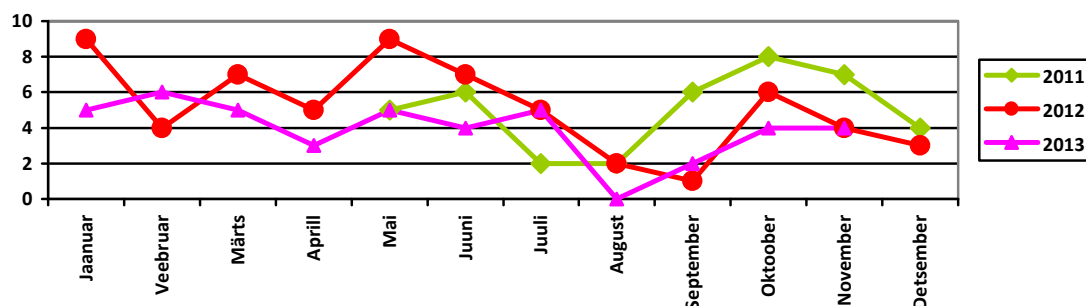
Graafik 2. Kirjalike küsimuste arv kuude kaupa XI Riigikogus



Kõige rohkem küsimusi on registreeritud iga aasta kolmel esimesel kuul ning augustis. XI Riigikogus näeb see välja järgnevalt: jaanuarides on registreeritud kokku 32, veebruarides - 33, märtsides - 30 ning augustites samuti 30 kirjalikku küsimust. Keskmise töökoormusega on juuni (28 küsimust), september (27), oktoober (27), aprill (23) ja mai (22). Kõige rahulikumad kuud, mil parlamendiliikmed valitsust eriti kirjalike küsimustega ei tülitata, on juuli (11 küsimust), november (15) ja detsember (16).⁸

Töösükli mõistmiseks heitsin pilku Riigikogu XII koosseisu statistikale.

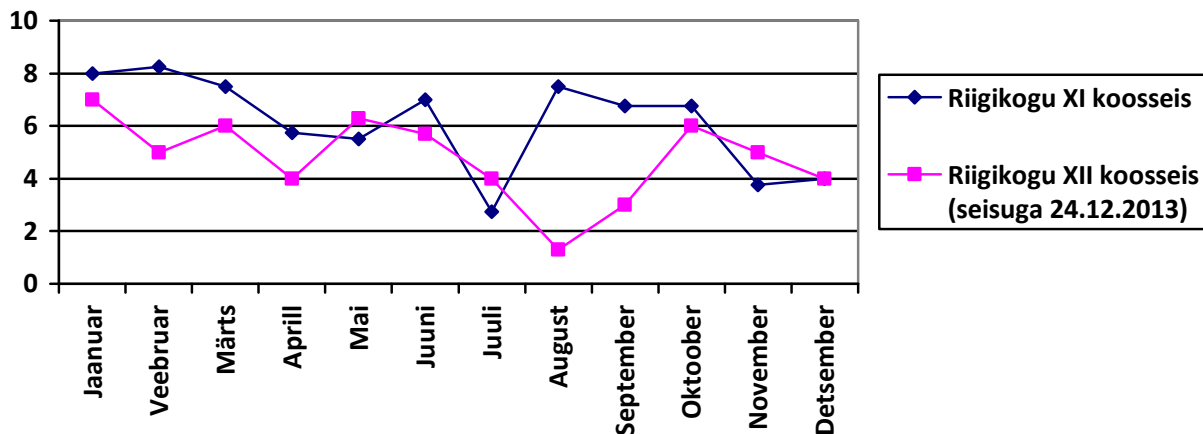
Graafik 3: Kirjalike küsimuste arv kuude kaupa XII Riigikogus



Riigikogu XII koosseisu esitatud küsimuste arv on väiksem ning kuude kaupa võrdsemalt jaotatud võrreldes XI koosseisuga. Graafiku kuju kattub üldjoontes kahe korralise istungjärguga, mis toimuvad jaanuarikuu teisest esmaspäevast juunikuu kolmanda neljapäevani ning septembrikuu teisest esmaspäevast detsembrikuu kolmanda neljapäevani (RKKTS § 45). Graafikult on näha, et kõige vähem tegeletakse kirjalike küsimustega juulis, augustis ja detsembris, mis on loogiline, kuna tegemist on sessioonidevaheliste perioodidega parlamendis, kui Riigikogu täiskogu istungeid ei pea.

⁸ Võrdluseks toon välja Matti Wibergi tulemused Soome parlamendiaastate 1945-87 kohta. Kõige rohkem kirjalikke küsimusi on registreeritud veebruariti, oktoobriti ja novembriti. Kõige vähem kirjalikke küsimusi laekus juulis, augustis ja jaanuaris. (Wiberg 1991: 195-196) Kui võrrelda M.Wibergi tulemusi Riigikogu aktiivsusega, siis saadakse vastuolulisi resultate: Soomes üks produktiivsemaid kuid november on Eestis üks rahulikumaid; ning vastupidi Eestis aktiivsemad kuud jaanuar ja august on Soomes hoopis rahulikumate kuude seas. Tulemused langevad kokku selles, et veebruaris esitatakse väga palju kirjalikke küsimusi ning juulis laekub keskmisest vähem küsimusi.

Graafik 4: Keskmiste võrdlus. XI ja XII koosseisu esitatud küsimuste keskmine arv.



Võrreldes XI ja XII koosseisu statistikat, näeme, et mõlemal juhul on juuli ja detsember rahulikud kuud. Samas augustis 2009 toimus midagi erakordne ning oli registreeritud tavalisest palju rohkem kirjalikke küsimusi ning augusti kuu keskmine näit on järsult kasvanud. Kui XII koosseisu graafiku kuju saab mugavalt seletada läbi Riigikogu töögraafiku tsüklilisuse, siis XI koosseisu aktiivsus kirjalike küsimuste koostamisel on kohati hüplik, seal esineb ootamatuid kasvu ja langusi, mis nõuavad täiendavat uurimist nende põhjuste seletamiseks.

Vaatame lähemalt kõige pikemaid tippe Riigikogu XI koosseisu graafikul ja proovime leida nende seletust:

- veebruar 2009 (19 küsimust): Neist 13 küsimust on kollektiivselt esitatud Keskerakonna fraktsiooni liikmete poolt. Neist 8 küsimusele on kirjutanud alla üks ja sama saadikute paar, kes esindavad üht valimisringkonda. Ülejäänud 5 küsimust on koostanud üks rahvasaadik, keda on toetanud parteikaaslased. 6 küsimust on individuaalselt esitatud. Enamus küsimustest on järelevalvefunktsiooniga (16/3⁹). 9 küsimusele 19st on vastanud peaminister. Teemad on väga erinevad. Ehk aktiivsust on järsult tõstnud kolm rahvasaadikut, kes koostasid kollektiivküsimusi.

⁹ Tähendab 16 küsimust järelevalvefunktsiooniga, 3 esindamisfunktsiooniga.

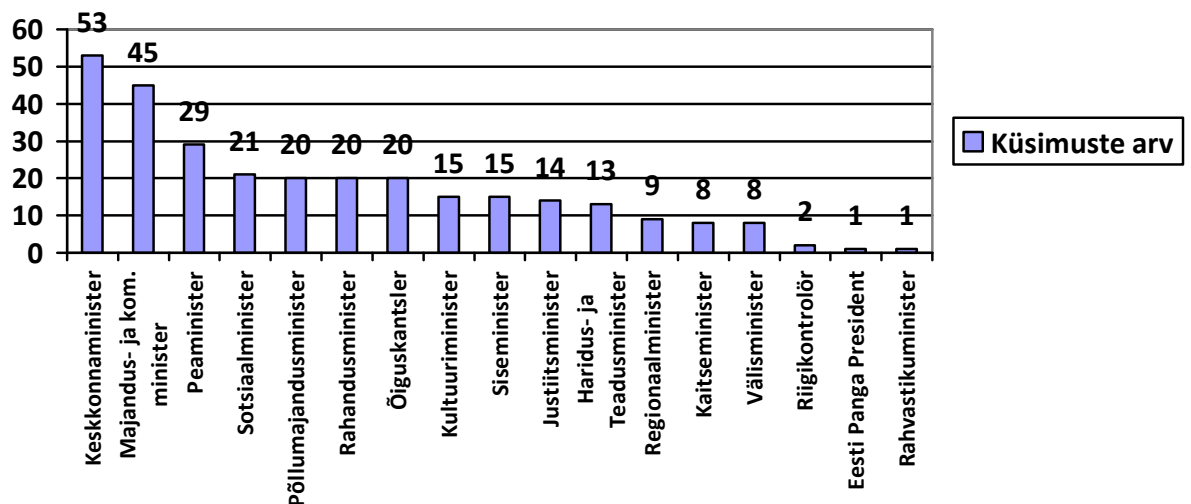
- august 2009 (16 küsimust): Neist 11 küsimust on esitanud üks keskerakondlasest parlamendiliige, Põhiseaduskomisjoni aseesimees. Kõik nad on identsed sisu poolest ning saadetud kõikidele ministritele sooviga saada ülevaade ministeeriumi eelarvest seoses läheneva lisaelarve seaduse esimese lugemisega Riigikogus.
- märts 2009 (14 küsimust) – Neid on esitanud erinevad autorid, ainult üks on kollektiivne küsimus. Teemad, adressaadid ja funktsioonid varieeruvad. Seoseid ei ole leitud, tõenäoliselt tegemist on aktiivse ja produktiivse tööperioodiga.

Tulemused viitavad valimistsükli olemasolule, sest igaaastaselt graafikult on näha aktiivsuse kasvu ja languse perioode. Samas ei saa öelda, et küsimuste teemad peegeldavad mingiks hetkeks aktuaalsust saanud probleeme, kuna ka kõige aktiivsemate perioodide küsimuste teemad on väga erinevad ja ei ole tavaliselt seotud konkreetse sündmusega.

2. Kirjalike küsimuste adressaadid

Antud osas analüüsitakse, missugused täidesaatva võimu asutused saavad kirjalikke küsimusi.

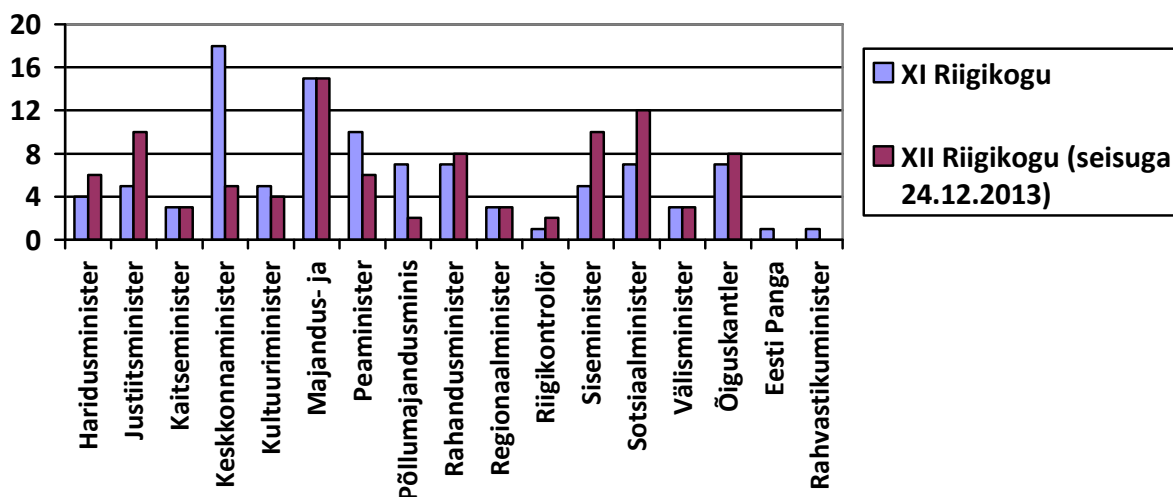
Graafik 5. Riigikogu XI koosseisu liikmetelt täitevvõimule esitatud kirjalike küsimuste arv.



Graafikult on näha, et kõige rohkem kirjalikke küsimusi laekus ajavahemikus aprill 2007-märts 2011 Keskkonnaministrile (53 küsimust), Majandus- ja Kommunikatsiooniministrile (45 küsimust) ja Peaministrile (29 küsimust). Väga harva pöörduvad parlamendiliikmed Riigikontrolöri ja Eesti Panga Presidendi poole, vastavalt 2 ja 1 korda XI Riigikogus. Mis puudutab Rahvastikuministrit, siis temale laekus ainult üks küsimus mais 2008, mis puudutas Eestisse saabuvate immigrandide arvu piiramist. 11. juunil 2009 kaotati rahvastikuministri kohta valitsuses ning temale ei olnud võimalik enam küsimusi esitada.

Huvi pärast uurisin, kuidas muutusid adressaadid Riigikogu järgmises koosseisus. Kui XI koosseisu kuulusid 6 erakonda, siis 2011. a valimistel Erakond Eestimaa Rohelised (3,8% häältest) ja Eestimaa Rahvaliid (2,1% häältest) ei ületanud viieprotsendilist valimiskünnist. Tõenäoliselt peaks sellega seoses Keskkonnaministrile edastatud kirjalike küsimuste arv märkimisväärselt vähenema.

Graafik 6: Kirjalike küsimuste adressaadid (% vastava RK koosseisu kirjalike küsimuste üldarvust)



Graafikult on näha, et XI ja XII Riigikogu liikmete huvid on muutunud. Kui XI Riigikogus laekus kõige rohkem küsimusi Keskkonna-, Majandus-, Pea-, Põllumajandus-, Rahandus-, Sotsiaalministrile ja Õiguskantsletile, siis XII Riigikogu liikmed esitavad rohkem küsimusi

Majandus-, Justiits-, Sise-, Sotsiaal-, Rahandusministrile ja Õiguskantslerile. Keskkonnakaitse ja põllumajanduse valdkonnad, millega tegeles eelkõige Erakond Eestimaa Rohelised, on muutunud väheprioriteetseteks XII Riigikogus, õiguse ja korra küsimuste olulisus on aga kasvanud ning Justiits- ja Siseministrile esitatud kirjalike küsimuste osakaal on kahekordistunud.

3. Kirjaliku küsimuse ülesehitus

Kirjalik küsimus peab olema vormistatud kooskõlas Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses (RKKTS) sätestatud nõuetega. Kirjalik küsimus võimaldab saada kiiresti teavet valitsuse tegevuse kohta üksikküsimustes ning avaldada survet teatud tegevuseks, kuid see ei sobi üldise poliitika kohta küsimiseks¹⁰. Küsimus peab olema selgelt ja lühidalt sõnastatud ning võimaldama lühikest vastust. Vastavalt RKKTS-ile, küsimusele vastamine ei pea eeldama analüüsi või teaduslikku tööd.

Kirjalikud küsimused algavad pöördumisega ministri poole. Sellele järgneb seletus, mis põhjusel kirjutab autor ministrile (või Õiguskantslerile jne). Sageli mainitakse siinkohal ajakirjanduses ilmunud artiklit või nimetatakse pöördujat, kes palus rahvasaadikult abi, näiteks tavakodanik, ettevõtja või kohalikul tasandil võimulolija. Probleemi kirjeldusele järgneb fraas „Seoses eeltooduga palun Teil vastata järgmistele küsimustele“. Kirjaliku küsimuse lõpus on autori(te) nimi ja allkiri.

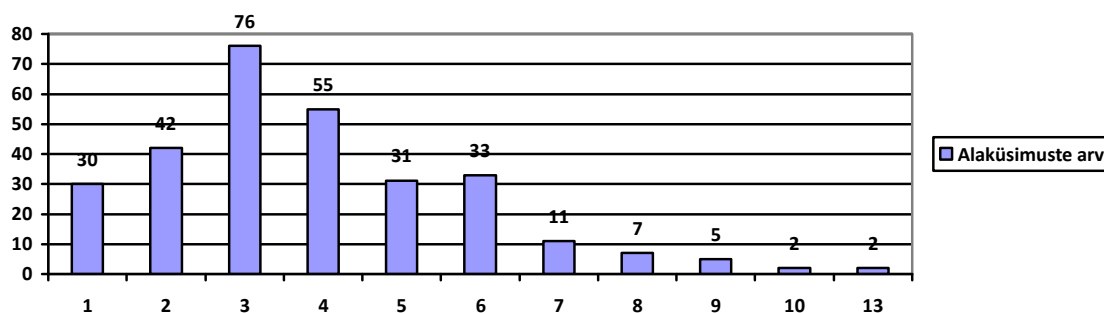
Antud uuringu raames kirjalike küsimuste pikkus on mõõdetud ridades. Esitatud küsimuste üldpikkus on 6923 rida, mis annab keskmiselt 24 rida igas kirjalikus küsimuses. XI koosseisu kõige lühemas kirjalikus küsimuses on 4 rida, kõige pikemas 190. Tegemist on teksti pikkusega, mis paikneb adressaadi ja autori nimede vahel. Küsimuste juurde lisatud dokumendid või artiklite koopiad (ehk Lisad) arvesse ei läinud.

Tavaliselt esitatakse ühes kirjalikus küsimuses mitu alaküsimust, milledele saadakse konkreetsed vastused. Alaküsimused on tihedalt seotud küsimuse temaga. 294 kirjaliku

¹⁰ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid, 2012, lk. 437.

küsimusega on esitatud kokku 1139 küsimust, mis annab keskmiselt 4 alaküsimust igas kirjalikus küsimuses.

Graafik 7: Alaküsimuste arv kirjaliku küsimuse tekstis.



Ühes kirjalikus küsimuses esitatakse tavaliselt 3-4 konkreetset, selgelt sõnastatud ja sisukale vastusele orienteeritud küsimust. Alaküsimuste arv kirjaliku küsimuse sees varieerus XI Riigikogus 1-st kuni 13-ni. Seega XI Riigikogus registreeritud 294 kirjaliku küsimusega on täitevõimule esitatud üle tuhande eraldi küsimuse.

4. Informatsiooniallikas

Kirjaliku küsimusega pöördatakse teabe saamiseks üksiküsimuste kohta. Selleks, et koostada konkreetset küsimust ja saada täitevõimult lühikest ja sisukat vastust, vajab parlamendiliige faktilist informatsiooni olukorra või sündmuse kohta. Vastavalt allikale, kust saab rahvasaadik põhiinformatsiooni küsimuse esitamiseks, võib kirjalikke küsimusi kolmeks kategooriaks jagada: elanike pöördumised, avalik info ja parlamendiliikme isiklik kogemus.

a) Elanike pöördumised rahvasaadiku poole

Riigikogu XI koosseisus on 17% juhtudest inspireerinud küsimuse koostamist indiviidide pöördumised rahvasaadiku poole abipalvega. Enamikul juhtudel on isikud seotud geograafilise kohaga ja nad pöörduvad oma elukohajärgsest piirkonnast valitud Riigikogu liikme poole. Pöördujaid Eesti erinevatest piirkondadest võib omakorda jagada nende

murede iseloomu poolest tavaelanikeks, ettevõtjateks ning regionaalseteks ametnikeks ja poliitikuteks.

Tavaelanike pöördumiste hulgas on nii indiviidide, kui ka mõne sotsiaal-majandusliku ühiskonnagrupi probleemid, näiteks:

"Minu kui Pärnumaalt rahvasaadiku poole pöördus Pärnu linnakodanik H. M., kes on hädas oma tsariaegse elamu taastamisega Pärnu muinsuskaitseala villade piirkonnas." (nr 39),

"Meie poole on pöördunud Leningradi blokaadi läbielanud isikud, kes taotleavad pensionilisa eraldamist." (nr 46),

"Pöördun Teie poole Valgamaa elanike probleemiga, mis puudutab perearstindust maal. (...) Et taolisi olukordi esineb Kagu-Eestis, mille olukorraga ma Võru-, Valga- ja Põlvamaalt valitud riigikogu liikmena hästi kursis olen mujalgi, sooviks vastust järgmistele küsimustele" (nr 192).

Ettevõtjate pöördumiste hulka kuuluvad nii parlamendiliikme ja suurettevõtjate, kui ka füüsilisest isikust ettevõtjate, põllumeeste ja kalameestega jutuajamised, näiteks:

"Laboratooriumi võimalik sulgemine on ajendanud neid (Virumaa suurettevõtjaid) minu kui piirkonnast valitud Riigikogu liikme poole pöörduma ja abi paluma." (nr 24),

„Ühel konkreetsel juhul soetas FIE endale uue traktori, mida vastavalt uuele korrale ei võetud enam arvele isikukoodi vaid Äriregistri koodi alusel. Kodanikku tabas suur üllatus, kui ta läks sõlmima liikluskindlustuslepingut.“ (nr 217),

"Mul on olnud jutuajamisi mitmete Võrumaa ja Põlvamaa põllumeestega. Nemad palusid Teilt küsida" (nr 138).

Rahvasaadikute poole pöörduvad ka kohalikud võimukandjad ja ametnikud, kes püüavad riigitasandil kohalikke probleeme lahendada, näiteks:

"Minu poole on pöördunud Tõrva linnapea A. K. paludes kaasabi ühtekuuluvusfondi projekti elluviimiseks Tõrva linnas." (antud küsimusele on lisatud ka Tõrva Linnavalitsuse kiri) (nr 71)

"Minu poole pöördus Pärnu Vene Gümnaasiumi hoolekogu ja juhtkond, informeerides probleemidest tervisekaitse nõuete vastava õpikeskkonna tagamisel." (nr 228),

"Meie poole on pöördunud Sõmera Hooldekodu töötajad, kes on mures oma püsielanike edasise käekäigu pärast" (nr 119).

Need näited demonstreerivad, et pöördujate ring on väga lai. Sellised küsimused annavad valijatele märku rahvasaadiku aktiivsusest oma regioonis, näitavad tema osavust ja kursis olekut ning tõenäoliselt aitavad parlamendiliikmel laiendada oma valijaskonda valimisringkonnas ning tugevdada oma toetust regioonis läbi esindamise kirjalike küsimuste raames.

b) Saadik lähtub isiklikust kogemusest

Mõned rahvasaadikud on erinevate Liitude liikmed ning liikmelisus võimaldab neil lähedasemalt teatud organisatsioonide probleemidega kokku puutuda. Vahepeal lahendavad parlamendiliikmed riigi tasandil oma Liidu tegevusvaldkonnaga seotuid probleeme. Näiteks:

Eesti Üürnike Liidu esimehe ja Riigikogu liikmena kirjutab Helle Kalda: „Eesti Üürnike Liitu pöördub pidevalt nõu ja abi saamiseks inimesi, kes (...) on mures oma kodu kaotamise ja võib-olla ka kodutuks jäämise pärast.“ (nr 108).

Eesti Ujumisliidu presidendi ja Riigikogu liikmena räägib Evelyn Sepp kohustusliku ujumise algõpetuse olulisusest ja ujumistundide koguse vähendamisest kooli õppekavas (nr 166).

Osa küsimusi on seotud vahetult Riigikogu liikme igapäevase tööga. Näiteks, küsimuse autor on esile toonud kirjalike küsimuste viimase nelja kuu statistikat, mis näitab, et üle poole küsimuste puhul on ületatud vastamise tähtaega, mis moodustab seaduse järgi 10 tööpäeva (nr 161). Ta pöördub õiguskantsleri poole küsimusega, kas ta on sellest teadlik ning milliseid sanktsioone näeb ette seadus selles olukorras. Veel ühe näitena on parlamendiliikme isiklik kokkupuute Kaitsepolitseiameti peadirektori ebakorrekse käitumisega, kui ta viimasel hetkel loobus telesaates kokkulepitud diskussioonist osalemast (nr 127). Kolmas näide puudutab Riigikogu Kantselei palgajuhendi kooskõla avaliku teenistuse seadusega ning küsimuse autorit huvitab eelkõige sellepärast, et sellest sõltuvad fraktsioonidele töötasudeks igaaastaselt eraldatavad summad ja avalike teenistujate garantiid ametipalga suuruse osas (nr 236).

c) Rahvasaadik korjab avaliku informatsiooni

Massimeedia annab sageli rahvasaadikutele signaali, et on olemas lahendamist vajav probleem. 25% kirjalikest küsimustest mainitakse Eesti massimeediat. 52 küsimuses viidatakse ajakirjanduslikele väljaannetele kohe teksti alguses ja see annab põhjust järeldada, et just artiklis kirjeldatud probleem või juhtum on inspireerinud rahvasaadikut esitada valitsusele kirjalikku küsimust. Artikli ilmumise kuupäev on igal korral väga lähedane kirjaliku küsimuse registreerimise kuupäevale. Kõige sagedamini on küsimuse kirjutamise ajendiks olnud Postimehes ilmunud artiklid (16 korda) ja Eesti Päevalehest saadud informatsioon (11 küsimust). Küsimustes viidatakse ka Äripäevale, Eesti Ekspressile, Kesknädalale, Sirbile ja mainitakse artikleid kohaliku levikuga ajalehtedes

nagu „Sakala“, „Meie maa“, „Maaleht“, „Oma saar“, „Hiiu Leht“, „Lääne Elu“, „Setomaa“, Kirde-Eesti päevaleht „Põhjarannik“. Näiteks:

„26. jaanuari ajalehed „Postimees“ ja „Hiiu Leht“ kirjutavad, et majandus- ja kommunikatsiooniministeerium maksis OÜle Väinamere Liinid miljoneid kroone mullu Virtsu-Kuivastu liinil tehtud lisareiside eest, mida 2006. aastal sõlmitud lepingu järgi vedajafirma poleks tohtinud teha. (...) Saamaks ülevaadet tegelikust olukorrast ja veendumaks, et ajakirjanduses kirjeldatud ebaseaduslik tegevus ei vasta tõele, palume Teil vastata (...) alljärgnevatele küsimustele“ (nr 220).

32 kirjalikus küsimuses räägitakse üldistatult „meediast“ või „ajakirjandusest“.

10 kirjalikus küsimuses räägitakse TV-st. Ühte gruppi moodustavad TVs ilmunud reklaami käsitlevad küsimused: *valimisaktiivsust tõstvast reklaamikampaaniast (nr 116), hasartmängureklaamist (nr 151), Eesti Energia reklaamklipist TVs (nr 246).*

Teises grupis on telesaated, kus peegeldatakse kodanike ja võimustruktuuride vahelisi suhteid:

„7.jaanuari Pealtnägijas (...) on kirjeldatud juhtumeid, kus KAPO on kutsunud noori aktiviste „vestlusele“ (nr 118),

„ Eelmisel neljapäeval pidin telesaates Värske Ekspress väitlema Kaitsepolitsei ameti (KAPO) peadirektoriga seoses tema ametkonna suure huviga loomaõiguslaste vastu. Viimasel hetkel teatati aga KAPOst saate produtsendile, et peadirektoril pole aega.“ (nr 127),

„Kuidas hindate olukorda, kus saare sotsiaaltöötaja peab oma muresid Rahvusringhäälingu saadete kaudu ja ajalehe Kesknädal abiga lahendama, kuna ministeeriumi liinis jäi saare rahva muredele vastus saamata?“ (nr 155).

2 korda räägitakse ERR uudistest (nr 176 ja nr 193), kord mainitakse dokumentaalfilmide kvaliteeti ja rahastamist (nr 70).

Lisaks massimeediale mainitakse kirjalikes küsimustest sageli erinevaid avalikke andmeteallikaid (47% küsimustest). Kirjalikud küsimused näitavad, et autorid jälgivad informatsiooni ministeeriumide ja kohalike omavalitsuste veebilehtedel, näiteks:

„Haapsalu Linnavalitsuse kodulehel on teade Haapsalu Tagalahe äärsete väikesadamate sissesõidutee süvendamise keskkonnamõju hindamise programmi eelnõu avalikustamisest. (...) Sadamate süvendamised tahetakse teha ilma keskkonnamõju hindamiseta“ (nr 123).

Parlamendiliikmed pööravad oma küsimustes tähelepanu ka olulise informatsiooni puudumisele (nr 241) või ebakorreksete/ebatäpsete faktide avalikustamisele riigiasutuste veebilehtedel, näiteks:

„Ühtlasi ma usun, et minu uudishimu jagavad paljud inimesed üle Eesti ja nimelt, kus asub see kolmas 50-meetriline bassein, millele viitab lugupeetud kultuuriminister ministeeriumi kodulehe andmeil?“ (nr 256) (seisuga 2.08.2010).

Kirjalikes küsimustes viidatakse väga erinevatele avalikult kättesaadavatele materjalidele nagu uuringutele, intervjuudele, pressiteadetele, kirjavahetusele, aruannetele, protokollidele.

5. Kirjalike küsimuste teemad

Millest sõltub teema? Otsides vastust sellele küsimusele, peatusin kahel vastusevariandil. Esiteks, enamus parlamendiliikmetest kuuluvad fraktsioonidesse ning jagavad oma erakonna põhimõttelisi poliitilisi seisukohti ja prioriteete. Iga kirjaliku küsimuse teksti lõppu pannakse alati autori nime ja fraktsiooni ehk iga parlamendiliige tegutseb nii oma huvides kui ka oma erakonna esindajana. Teiseks, igal rahvasaadikul on oma õpitud eriala ja eelnev töökogemus, mis võib osutada mõju teemade ringile, mille vastu tunneb inimene erilist huvi. Sellepärast analüüsisin ka hariduse seost kirjalike küsimuste teemadega. Tulemused on esile toodud allpool.

a) Kirjaliku küsimuse teema seos autori fraktsioonikuuluvusega

Kas erakondadel on mõned valdkonnad, mida nad enda jaoks olulisimateks peavad ja millega nad sügavamalt tegelevad ning olukorda pidevalt jälgivad?

Erakonnal Eestimaa Rohelised on kindel spetsialiseerumine keskkonnapoliitika küsimustele (23 küsimust). Antud fraktsioon tegeleb samuti põllumeeste ja loomapidajate probleemide lahendamisega. Erakonna Eestimaa Rohelised prioriteetidid peegelduvad kirjalike küsimuste teemades. Rohelistest rahvasaadikud on pöördunud 36 korda Keskkonnaministri poole, mis moodustab 48% EER individuaalsetest kirjalikest küsimustest. Rohelist fraktsiooni huvitab kõige rohkem keskkonnakaitse, põllumajandus, keskkonnamõju hindamine seoses kavandatavate ehitustöödega ning ametnike käitumine.

Suur osa küsimusi Keskerakonna liikmetelt puudutab majandust ning valitsusliikmete ja ametnike tegevust (nt kohustuste täitmine, arengukavade koostamine, asjaajamise

läbipaistvus). Kui erakonna liikmed leiavad, et midagi läheb valesti, esitavad nad oma kahtlusi ja etteheideid valitsusele. Keskerakonnalt laekus kõige rohkem küsimusi Majandus- ja Kommunikatsiooniministrile (22 küsimust), sellele järgnevad Keskkonna- (12), Rahandus-, Sotsiaalministrid ja peaminister (igapähele 11 küsimust). Keskerakonna tüüpiline teemadering on majandus (sh majandusnäitajad ja meetmed majanduslanguse perioodil), transport ja infrastruktuur ning ametnike tegevus ja käitumine. Sellele järgnevad keskmise esitamissagedusega teemad nagu põllumajandus, avalikud teenused, tervis ja sport (iga teema kohta 8-9 küsimust).

ERL rahvasaadikud kirjutavad kõige sagedamini Majandus- ja Kommunikatsiooniministrile ning Õiguskantslerile (igapähele 5 küsimust).

Keskkonna- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministrid pidid XI Riigikogus teistest ministritest palju sagedamini oma tegevusest parlamendiliikmetele aru andma (vastavalt 53 ja 45 vastust kirjalikele küsimustele). Peaminister on vastanud XI Riigikogus kirjalikele küsimustele 29 korda, neist 28 küsimusele on alla kirjutanud Keskerakonna fraktsiooni liikmed.

b) Kirjaliku küsimuse teema seos autori õpitud erialaga

Iga parlamendiliikme ankeeti on lisatud valdkond, milles ta on omandanud kas kutse- või kõrgharidust. Kollektiivküsimused on ära jäetud. Seejärel on analüüsitud, kas antud valdkond tegeleb selle probleemiga, mis on fikseeritud küsimuse teemas? Vastused olid kodeeritud vastavalt sellele, kas küsimuse teema ja rahvasaadiku haridus langevad kokku täielikult või vähemalt mõnel määral (nt *sillatrassi keskkonnamõju hindamine* ja bioloogia haridus (nr 237)) või on tegemist erinevate valdkondadega (nt *kultuuriväljaannete rahastamine* ja keemia haridus (nr 22)). Tulemused näitavad, et 49% juhtumitest tõstab parlamendiliige probleemi, millega tegeleb valdkond, milles on ta haridust omandanud. Neist 31% (ehk 74) küsimuste puhul on küsimuse teema kuulub rahvasaadiku hariduse valdkonda ja 18% (ehk 43) küsimuste puhul kattuvad valdkonnad mõnel määral. Ülejäänud 121 küsimuse teemat on raske või võimatu siduda parlamendiliikme haridusega.

Tulemused näitavad, et fraktsioonidel on prioriteetsed valdkonnad, millele nad rohkem tähelepanu pööravad. Samas on leitud, et küsimuse teema langeb sageli kokku autori õpitud erialaga. See annab põhjust arvata, et fraktsioonis toimub tööjaotus - vastavalt oma spetsiifilistele teadmistele tegelevad parlamendiliikmed teatud teemadega.

Nüüd on ülevahtlikult käsitletud XI Riigikogu kirjalikud küsimused ning järgmises osas keskendutakse põhjalikult küsimuste sisu analüüsile, mis näitab, milleks küsimusi kasutatakse ja kuidas see sõltub küsimuse autori omadustest nagu mandaat, Riigikogus töötamise periood, fraktsioonikuuluvus, positsioon fraktsioonis ja komisjonis, sugu ja vanus.

4.2. Kirjalike küsimuste sisu analüüs

4.2.1. Kirjalike küsimuste funktsioon

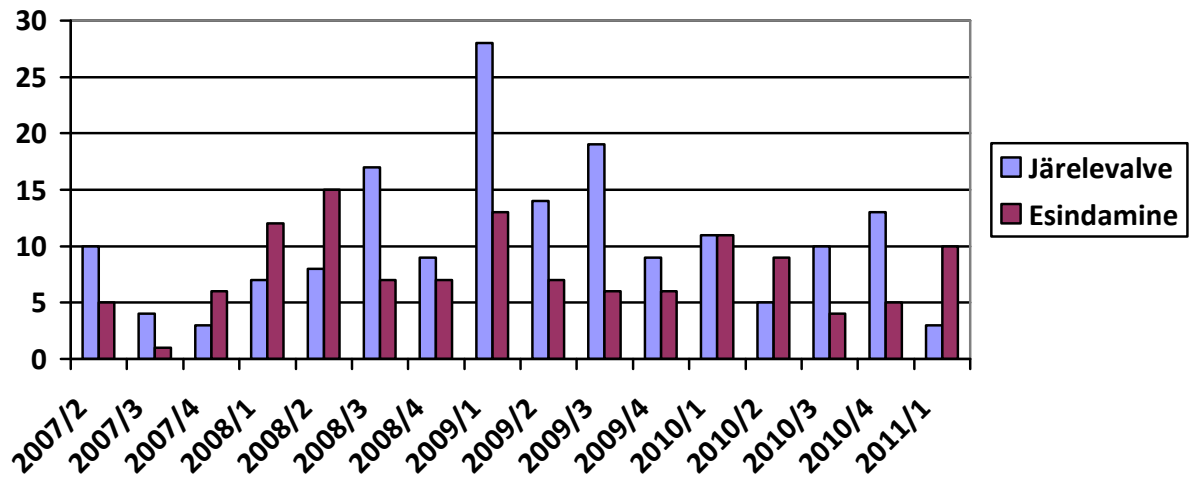
XI Riigikogu kirjalike küsimuste analüüs näitas, et need funktsioonid on võrdse tähendusega Riigikogu liikmete jaoks, sellepärast et esimese ja teise tüübi küsimuste osakaal on enam-vähem võrdne, järelevalvefunktsiooniga küsimuste väikese ülekaaluga:

Tabel 1: Kirjalike küsimuste arv funktsiooni lõikes

Funktsioon	Küsimuste arv	Protsent
Järelevalve	170	58,0
Esindamine	124	42,0
Kokku	294	100,0

Kuidas varieerub küsimuste arv erineva funktsiooniga valimistsükli lõikes? Kas valimiste lähenemine suurendab esindamise rolli rõhutamist? Andmed on esitatud grupeerituna kolme kuu kaupa (1 – jaanuar, veebruar, märts; 2-aprill, mai, juuni; 3-juuli, august, september; 4 oktoober, november, detsember).

Graafik 8: Erineva funktsiooniga küsimuste arvu varieeruvus valimistsükli lõikes



Graafikult on näha, et kohe pärast valimisi domineerib järelevalvefunktsioon, kuid esimese valitsemisaasta lõpuks suureneb esindamisfunktsiooniga küsimuste arv ning neid on rohkem võrreldes kontrollfunktsiooniga kuni Riigikogu teise aasta kevadsessiooni lõpuni. Alates teise valitsemisaasta sügisest ja kuni kolmanda aasta lõpuni domineerib järelevalvefunktsioon. Neljandal valitsemisaastal kuni uute valimisteni esitatakse rohkem küsimusi esindamise eesmärgil, samas langeb kirjalike küsimuste üldarv võrreldes 2008-2009 aastatega.

Millest sõltub parlamendiliikmete eelistus, mis tüüpi funktsiooniga küsimusi esitada? Miks ühed rahvasaadikud koostavad sagedamini esindamisfunktsiooniga kirjalikke küsimusi võrreldes teistega? Antud uuringu raames ei ole analüüsitud, miks mõned parlamendiliikmed ei esitanud mitte ühtegi kirjalikku küsimust neljaaastase perioodi jooksul. Vaatluse alla on võetud ainult need parlamendiliikmed, kes on XI Riigikogus alla kirjutanud vähemalt ühele kirjalikule küsimusele, sõltumata sellest, kas tegemist on tema individuaalse või kollektiivküsimusega.

Antud uuringu autor on oletanud, et saadikute käitumine kirjalike küsimuste kasutamisel võib sõltuda parlamendiliikmete erinevatest omadustest. Allpool on analüüsitud, missugustest autorite omadustest sõltub kirjaliku küsimuse funktsioon. Sõltuvad muutujad on rahvasaadiku mandaadi tüüp, Riigikogus töötamise periood, erakondlik kuuluvus, positsioon fraktsioonis ja komisjonis, sugu ja vanus. Kollektiivselt esitatud kirjalikke küsimusi (neid on valimis 56) antud osas ei käsitleta.

1. Funktsioon ja mandaadi tüüp

Tuleb pidada meeles, et mitte kõik liikmed sõltumata mandaadist esitavad kirjalikke küsimusi. XI koosseisus kas terve nelja-aastase perioodi jooksul või ajutiselt (asendusliikmena või kelle volitused on peatatud näiteks seoses ministrikoha saamisega) on töötanud 137 parlamendiliiget, nendest vähemalt ühele kirjalikule küsimusele on alla kirjutanud 40 rahvasaadikut. Kui suurt osa rahvasaadikutest moodustavad need, kes esitavad kirjalikke küsimusi, võttes arvesse rahvasaadiku mandaadi tüüpi?

Tabel 2: Erineva mandaadiga saadikute arv¹¹

	Ringkonnamandaat	Kompensatsiooni-	Isikumandaat	Asendusliige
XI Riigikogus kokku	65	26	10	36
Nendest esitanud küsimusi (%)	19 (29%)	16 (62%)	1 (10%)	4 (11%)

Sulgudes on protsent, kui palju parlamendiliikmetest antud mandaadi tüübiga on esitanud kirjalikke küsimusi XI Riigikogus.

Silma torkab, et kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmed esitavad kordades rohkem kirjalikke küsimusi võrreldes teiste mandaadi tüüpidega. Tabelist on näha, et ainult kolmandik ringkonnamandaadiga inimestest on esitanud vähemalt 1 kirjalikku küsimust XI Riigikogu koosseisus, samal ajal kui kompensatsioonimandaadiga parlamenti jõudnud

¹¹ Eesti Vabariigi Valimiskomisjon <http://www.vvk.ee/varasemad/?v=r07/> (16.01.2014)

inimestest 62% on esitanud kirjalikke küsimusi. Isikumandaadiga ja asendusliikmed esitavad väga harva kirjalikke küsimusi.

Miks see on nii? Isikumandaadiga parlamendiliikmed on tuntud poliitikud, erakondade esinumbrid, nendel on pikaajaline kogemus poliitikas ning nendel on võimalus mõjutada poliitikat formaalsete ja mitteformaalsete vahenditega. Asendusliikmed ei ole seotud valijate häältega, sest jõudsid parlamenti tänu erakonnale, sellepärast nad ei tunne vajadust aktiivselt kirjalike küsimuste raames tegutseda. Ringkonna- ja kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmed on osalenud valimiskampanias ja valimistes ning võib-olla soovivad kandideerida ka järgmistel valimistel, sellepärast nad kasutavad kõikvõimalikke vahendeid selleks, et esindada oma valimisringkonna elanikke, kaitsta nende huve ja lahendada nende probleeme. Ringkonnamandaadiga parlamendiliikmel on oma valimisringkonnas toetajad, kelle häältest oli piisav ringkonna lihtkvoodi ületamiseks. Kompensatsioonimandaadiga kandidaadid, kes tahavad olla ümbervalitud järgmistel valimistel, peaksid oma toetajaskonda suurendama, nad on huvitatud täiendavates valijate häältes, et järgmistel valimistel ringkonnamandaati kätte saada. Ringkonnamandaadiga inimese koht on kindlam võrreldes kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmega. Selles võib olla põhjus, miks kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmed küsivad sagedamini ja kasutavad igat võimalust (ka kirjalikke küsimusi) ennast aktiivsena näitamiseks.

Vaatame, kuidas küsimused erinevad funktsiooni lõikes sõltuvalt autori mandaadi tüübist.

Tabel 3: Küsimuse funktsioon ja autori mandaat

Funktsioon	Mandaat				
	Ringkonna- mandaat	Kompensatsiooni- mandaat	Isiku- mandaat	Asendusliige	Kokku küsimust
Järelevalve	43 (50%)	90 (65%)	2 (50%)	6 (67%)	141 (59%)
Esindamine	43 (50%)	49 (35%)	2 (50%)	3 (33%)	97 (41%)
Kokku küsimust	86 (100%)	139 (100%)	4 (100%)	9 (100%)	238 (100%)

Kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmetelt laekus 58% kirjalikest küsimustest. 36% küsimustest on koostanud ringkonnamandaadiga saadikud. Siinkohal on oluline meeles pidada, et kompensatsioonimandaadiga saadikuid on parlamendis selgelt vähem kui ringkonnamandaadiga saadikuid. Seega kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmete keskmine aktiivsus on tunduvalt kõrgem. Suurema osaga küsimustest (65%) teostavad nad järelevalvet, samas ka nende esindamisefunktsiooniga küsimuste arv on kõige kõrgem. Selline tulemus tähendab, et mandaaditüübil on selge mõju. Võib-olla on see seotud parlamendisise tööjaotusega.

Lisaks mandaadile vaatasin, kuidas funktsioon sõltub saadiku toetusest.

Tabel 4: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja häälte arv

Funktsioon	Rahvasaadiku saadud häälte arv kui protsent ringkonna lihtkvoodist					Kokku saadikut
	1-20% kvoodist	21- 40%	41- 60%	61- 80%	Üle 81%	
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	7	5	4	1	2	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	5	10	2	1	3	21
Kokku saadikut	12	15	6	2	5	40

Riigikogu XI koosseisus esitasid kirjalikke küsimusi kokku 40 saadikut. Esindamisega tegelevad eelkõige need parlamendiliikmed, kelle toetus vajab kindlustamist, kuna viimastel valimistel saadud hääled moodustavad vaid kuni 40% ringkonna lihtkvoodist.

2. Funktsioon ja parlamentaarse töö kogemus

56% kirjalikest küsimustest laekus parlamendiliikmetelt, kes on esimest korda parlamenti valitud. 19% küsimustest edastasid valitsusele autorid, kes on üks kord ümbervalitud ehk töötavad juba oma teises parlamendikoosseisus. 21% küsimustest koostasid saadikud, kes on töötanud enne XI Riigikokku jõudmist veel kahes parlamendikoosseisus. Kõige

kogenumad parlamendiliikmed, kes töötavad Riigikogus juba nelja-viie valimistsükli jooksul, kirjutasid alla 4 protsendile küsimustest.

Riigikogus töötamise kogemus mõjutab parlamendiliikme aktiivsust kirjalike küsimuste kasutamisel. Värskest valitud parlamendiliikmed edastavad valitsusele rohkem kirjalikke küsimusi kui kogunud saadikud, kes on töötanud teistes Riigikogu koosseisudes.

Samas rahvasaadiku parlamendis töötamise kestvus funktsiooni eriti ei mõjuta. Mõnel määral see, et rahvasaadik on kogunud parlamendiliige, kes töötab Riigikogus mitte esimest korda, suurendab tõenäosust, et rahvasaadik eelistab esindamisfunktsiooniga küsimusi.

Tabel 5: Küsimuse funktsioon ja parlamentaarse töö kogemus

Funktsioon	Kuuluvus varasematesse Riigikogu koosseisudesse					Kokku küsimust
	0	1	2	3	4	
Järelevalve	85 (64%)	17 (37%)	36 (72%)	1 (25%)	2 (33%)	141 (59%)
Esindamine	47 (36%)	29 (63%)	14 (28%)	3 (75%)	4 (67%)	97 (41%)
Kokku küsimust	132 (100%)	46 (100%)	50 (100%)	4 (100%)	6 (100%)	238 (100%)

Riigikokku värskest valitud rahvasaadikud esitavad rohkem järelevalvefunktsiooniga küsimusi. Need, kes kuuluvad parlamendi koosseisu juba teist korda, ehk ümbervalitud rahvasaadikud, eelistavad küsimusi, mis kombineerivad kontroll- ja esindamisfunktsiooni. Need küsimused on rohkem valijatele orienteeritud. Esindamisfunktsioon on esikohal ka nendel parlamendiliikmetel, kes teenivad rahvast väga pika perioodi jooksul ja on olnud parlamendiliikmeks enne XI Riigikogu veel 3-4 koosseisus. Niivõrd pika kogemusega rahvasaadikutelt laekus XI Riigikogus 10 kirjalikku küsimust.

Ma eeldasin, et mida kauem töötab parlamendiliige Riigikogus, seda tõenäolisem esitab ta küsimusi esindamise eesmärgil. Lähtusin sellest, et kui esimest korda parlamendis koha saanud saadikud kalduvad jälgida institutsiooni formaalseid reegleid, siis kogunud poliitikud võtavad arvesse formaalsete vahendite nüansse ja näevad nendes võimalusi peale

kontrolli ka teisi eesmäärke saavutada. Üldine pilt ongi selline, et algajatel poliitikutel domineerib järelevalvefunktsioon ning kogunud saadikutel tulevad esile sagedamini esindamisfunktsiooniga küsimused. Natuke segane on olukord nende rahvasaadikutega, kes on saanud koha Riigikogus juba kolmandat korda, ehk on töötanud enne XI Riigikogu veel kahes koosseisus. Nad esitavad rohkem kontrollfunktsiooniga küsimusi (72% järelevalve ja 28% esindamine). Avastatud kõrvalekalle põhjuste mõistmiseks vaatasin täpsemalt küsimuste autorite eelistusi funktsiooni valikul. Kui autori küsimuste seas on pooled või rohkem küsimusi esitatud esindamise eesmärgil, siis sellele autorile määratakse esindamisfunktsiooni eelistus.

Tabel 6: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja parlamentaarse töö kogemus

Funktsioon	Kuuluvus varasematesse koosseisudesse					Kokku saadikut
	0	1	2	3	4	
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	11	6	2	1	0	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	6	8	4	1	1	21
Kokku saadikut	17	14	6	2	1	40

Antud tabel näitab, et algajad parlamendiliikmed eelistavad järelevalvefunktsiooniga küsimusi, kogenumad saadikud kasutavad aga küsimusi pigem esindamise eesmärgil. Saab selgeks ka olukord nende saadikutega, kes kuulusid varem kahte koosseisusse. Ka need kogunud parlamendiliikmed eelistavad sagedam esindamist. Järelevalvefunktsiooniga küsimuste ülekaalu (72%) on taganud üks väga aktiivne küsija kontrolli eelistusega.

3. Funktsioon ja fraktsioon

Suurem osa küsimustest laekus Keskerakonna fraktsiooni ja Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsiooni liikmetelt. Teiste erakondade liikmed kasutavad kirjalikke küsimusi vähem aktiivselt. Reformierakonna fraktsiooni mõned liikmed on kirjutanud alla ainult

kollektiivküsimustele. Vaatame lähemalt funktsiooni jaotust erinevatelt fraktsioonidelt laekunud küsimuste lõikes:

Tabel 7: Küsimuse funktsioon ja fraktsioon

Funktsioon	Fraktsioon					Kokku küsimust
	Keskerakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Eestimaa Rahvaliid	Sotsiaal-demokraatlik Erakond	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	
Järelevalve	74 (56%)	50 (67%)	14 (74%)	3 (30%)	0	141 (59%)
Esindamine	57 (44%)	25 (33%)	5 (26%)	7 (70%)	3 (100%)	97 (41%)
Kokku küsimust	131 (100%)	75 (100%)	19 (100%)	10 (100%)	3 (100%)	238 (100%)

Keskerakond kasutab kirjalikke küsimusi nii järelevalve kui ka esindamise eesmärgil kontrolli väikese ülekaaluga. Rohelisel fraktsioonil domineerivad küsimused järelevalve funktsiooniga, autorid kontrollivad nt keskkonnaalaste arengukavade koostamist ja rakendamist, Euroopa fondidest keskkonnainvesteeringute kasutamist. Samas ühele kolmandikule nende küsimustest on määratud esindamisfunktsioon. Autorid juhtivad tähelepanu ohtlikele orukordadele, mille tagajärjed võivad puudutada nii kohalikke elanikke, kui ka tervet Eesti keskkonda. ERL teostab rohkem kontrolli võrreldes esindamisega. Sotsiaal-demokraadid ja IRL kasutavad harva kirjalikke küsimusi (vastavalt 10 ja 3 küsimust), kuid nende küsimustes domineerib esindamisfunktsioon.

Tabel 8: Autori eelistus funktsiooni valikul ja fraktsioon

Funktsioon	Fraktsioon					Kokku saadikut
	Keskerakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Eestimaa Rahvaliid	Sotsiaal-demokraatlik Erakond	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	
Domineerivad küsimused	11	5	3	0	0	19

järelevalve-funktsiooniga						
Domineerivad küsimused esindamis-funktsiooniga	13	1	1	4	2	21
Kokku saadikut	24	6	4	4	2	40

Autorite eelistuste tabelis esitatud andmed kinnitavad fraktsiooni mõju küsimuse funktsioonile. Tulemused viitavad selgele opositsiooni ja koalitsiooni tööjaotusele parlamendis. Kui opositsionisaadikud teevad põhjalikku tööd kirjaliku küsimuse raames, esitades enamikku küsimusi järelevalve teostamiseks. Samas ka märkimisväärse osa esindamisfunktsiooniga küsimusi on esitanud opositsiooni moodustav Keskerakond. Koalitsionisaadikud kas ei esita üldse küsimusi või esitavad neid esindamise funktsiooni täitmiseks.

4. Funktsioon ja positsioon fraktsioonis ja komisjonis

Positsioon fraktsioonis

Küsimused laekusid nelja fraktsiooni liikmetelt.

Tabel 9: Küsimuse funktsioon ja positsioon fraktsioonis

Funktsioon	Positsioon fraktsioonis			Kokku küsimust
	Fraktsiooni esimees	Fraktsiooni aseesimees	Ei ole juhtival positsioonil	
Järelevalve	19 (66%)	11 (44%)	111 (60%)	141 (59%)
Esindamine	10 (34%)	14 (56%)	73 (40%)	97 (41%)
Kokku küsimust	29 (100%)	25 (100%)	184 (100%)	238 (100%)

Enamust küsimusi on koostanud autorid, kes ei ole juhtival positsioonil fraktsioonis. Fraktsioonide juhtkonnalt laekus 54 küsimust, mis moodustab 23% kirjalikest küsimustest, millele on kirjutanud alla üks autor. Fraktsioonide esimeeste küsimustes domineerib järelevalvefunktsioon (66% küsimustest), aseesimeeste küsimuste seas on pisut kõrgem esindamisfunktsiooniga küsimuste osakaal (56%). Fraktsioonide tavalikmed, kes ei ole

juhtival positsioonil, eelistasid järelevalvefunktsiooniga küsimusi 60% juhtumitest. Aga siiski tabelist on näha, et positsioon fraktsioonis eriti ei mõjuta küsimuse funktsiooni. Sama tulemuse annab ka autorite eelistuste analüüs.

Tabel 10: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja positsioon fraktsioonis

Funktsioon	Positsioon fraktsioonis		Kokku saadikut
	Fraktsiooni juhatus (esimehed ja aseesimehed)	Ei ole juhtival positsioonil	
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	5	14	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	6	15	21
Kokku saadikut	11	29	40

Positsioon komisjonis

Tabel 11: Funktsioon ja positsioon komisjonis¹²

Funktsioon	Positsioon komisjonis			Kokku küsimust
	Komisjoni esimees	Komisjoni aseesimees	Ei ole juhtival positsioonil	
Järelevalve	6 (50%)	90 (74%)	44 (42%)	141 (59%)
Esindamine	6 (50%)	31 (26%)	61 (58%)	97 (41%)
Kokku küsimust	12 (100%)	121 (100%)	105 (100%)	238 (100%)

Küsimusi esitasid enamasti komisjonide aseesimehed ja tavaliiikmed. 74% komisjonide aseesimeeste küsimustest täidavad aga järelevalvefunktsiooni. Parlamendiliikmed, kes ei ole komisjonides juhtivpositsioonil, esitasid enamikku küsimusi esindamisfunktsiooniga (61 küsimus 97-st, millele on märgitud esindamisfunktsioon). Komisjonide esimeeste küsimused jagunevad funktsiooni lõikes pooleks, aga need saadikud on vähem aktiivsed küsijad.

¹² Komisjonid ja erikomisjonid on kokku loendatud

Tabel 12: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja positsioon komisjonis

Funktsioon	Positsioon komisjonis		Kokku saadikut
	Komisjoni juhatus (esimehed ja aseesimehed)	Ei ole juhtival positsioonil komisjonis	
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	10	9	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	4	17	21
Kokku saadikut	14	26	40

Komisjonide esimehi ja aseesimehi panin kokku, kuna toimus mitu muudatust komisjonide juhtkonnas. Esimeses tulbas on inimesed, kes vähemalt mõne perioodi jooksul juhtisid komisjoni või erikomisjoni. Komisjoni juhatuses on enamasti kontrolli eelistavad parlamendiliikmed. Komisjoni mittejuhtivad saadikud keskenduvad sagedam esindamisele.

Märkimisväärse osa küsimustest on koostatud kahe komisjoni aseesimehed: 55 küsimust laekus Maaelukomisjoni aseesimehelt (Aleksei Lotman) ja 32 Põhiseaduskomisjoni aseesimehelt (Evelyn Sepp), need on kõige aktiivsemad kirjalike küsimuste koostajad XI Riigikogus. Evelyn Sepp paistab silma oma küsimustega spordist ja ministriumide kuludest). Evelyn Sepp oli 2008-2012 Eesti Ujumisliidu president, seega ka küsimused ujulatest ja ujumise tundide mahust kooliprogrammis põhinevad tema elukogemusele. Aleksei Lotman on tihedalt seotud looduse, keskkonnakaitse, maaelu, põllumajanduse ja loomadega, ta on omandatud teaduskraadi bioloogias, esindab Erakond Eestimaa Roheliste fraktsiooni ja juhib Maaelukomisjoni. Sellel parlamendiliikmel on selge spetsialiseerumine konkreetsele teemaderingile.

Vaatasin küsimuste temade kokkulangevust valdkonnaga, millega tegeleb autori komisjon: 102 kirjaliku küsimuse puhul on need sarnased.

5. Funktsioon ja sugu

Riigikogu XI koosseisu kuulus 106 meest ja 35 naist, mis tähendab, et naised moodustavad 25% parlamendiliikmetest¹³. Sellest võib järeldada, et naised on natuke aktiivsemad küsijad, kuna nad on esitanud Valitsusele 78 (33%) kirjalikku küsimust. Küsimuste autorite hulgas on 10 naist ja 30 meest ehk küsijate proportsioon soo lõikes on sama mis kõikide parlamendiliikmete proportsioon soo lõikes - 25% (35 naist) ja 75% (106 meest). Küsimuste autoritest rääkides võime arvutada, et iga naine on esitanud 4 aasta eest keskmiselt 8 küsimust ja iga mees keskmiselt 5 küsimust. Kuidas need küsimused jagunevad funktsiooni lõikes?

Tabel 13. Küsimuse funktsioon ja sugu

	Meessoost saadik	Naissoost saadik	Kokku küsimust
Järelevalve	85 (53%)	56 (72%)	141 (59%)
Esindamine	75 (47%)	22 (18%)	97 (41%)
Kokku küsimust	160 (100%)	78 (100%)	238 (100%)

Mõlemal rühmal domineerib järelevalvefunktsioon, erinevus on vaid proportsioonis. Tulemused näitavad, et meeste küsimused on funktsiooni lõikes tasakaalustatud, naised on rohkem orienteeritud kontrolli teostamisele Valitsuse tegevuse üle. Esindamist teostavad 47% meeste ja 28% naiste küsimustest.

Tabel 14: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja sugu

Funktsioon	Meessoost saadik	Naissoost saadik	Kokku saadikut
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	14	5	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	16	5	21
Kokku saadikut	30	10	40

¹³ Riigikogu XI Koosseis, Statistikat ja ülevaateid, 2011, lk 61.

Autorite eelistuste analüüs näitab, et küsimuse funktsioon ei sõltu soost. Erinevust kahe viimase tabeli vahel võib seletada kahe väga aktiivse naissoost küsija tegevusega, kes esitasid üle poole järelevalvefunktsiooniga küsimusi (39 küsimust 56st).

Küsijate hulgast paistavad silma kaks liidrit, kelle küsimuste arv ületab märkimisväärselt teiste parlamendiliikmete oma: Aleksei Lotman (Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon) on edastanud Valitsusele 55 kirjalikku küsimust ja Evelyn Sepp (Keskerakonna fraktsioon) on pöördunud täitevõimu poole 32 küsimusega. Lisaks sellele on mõlemad kirjutanud alla ka kollektiivküsimustele. Võib olla tegemist on mitte ainult nende initsiatiiviga, vaid see on osa parlamendi tööjaotusest.

Kelle küsimused on pikemad, kas meeste või naiste omad? Kõige pikemat küsimust naissoost rahvasaadik, tekstis on 190 rida. Kõik mehed koos on kirjutanud 3292 rida, mis annab keskmiselt 110 rida ühe meessoost parlamendiliikme kohta. Naissoost parlamendiliikmete küsimused sisaldavad kokku 2117 rida, see tähendab, et iga naine on kirjutanud keskmiselt 212 rida.¹⁴ Naiste kirjalikud küsimused on keskmiselt kaks korda pikemad võrreldes meeste omaga.

Jõudsin järeldusele, et vaatamata sellele, et naised moodustavad ühte neljandikku Riigikogu liikmetest, käituvad nad aktiivsemalt kirjaliku küsimuse raames: nad esitasid 33% küsimuste üldarvust ja nende tekstid on pikemad. Naised käituvad parlamendis küsimusi kasutades teistmoodi.

Mehed pöörduvad palju sagedamini võrreldes naistega (sulgudes on mehed: naised): Keskkonna- (44:6), Majandus- (29:10), Põllumajandus- (17:2), Sotsiaalministri (12:4) ja Õiguskantsleri (12:4) poole. Küsimuste teemade analüüs on näidanud, et mehed on

¹⁴ Arvesse on võetud 40 parlamendiliiget, kes on esitanud XI Riigikogus kirjalikke küsimusi, nende hulgas on 30 meest ja 10 naist.

absoluutsed liidrid valdkondades nagu Põllumajandus, Keskkond, Transport, Ehitus, Õigus, Tervis, Tööjõuturg, Energeetika.

Naised on esitanud rohkem küsimusi võrreldes meestega Haridus- (3:7), Kultuuri- (4:9) ja Peaministrile ¹⁵ (4:7). Teemade analüüs andis tulemuse, et naised paistavad silma küsimustega kultuuri ja spordi valdkondades, aga ka majanduses, kuid seekord väiksema erinevusega meestest.

Kokkuvõtvalt öeldes, küsimustes on selge sooline erinevus.

6. Funktsioon ja vanus

Kõige vanem kirjaliku küsimuse autor on sündinud 1937. aastal, kõige noorem 1980. aastal. XI Riigikogu kirjalike küsimuste esitajate keskmine vanus on 47 aastat vana. Kõige vanem küsija oli küsimuse registreerimise hetkeks 72 aastat vana, kõige noorem – 27 aastat vana. Panin rahvasaadikuid kolmesse vanuserühma, võttes arvesse nende vanust küsimuse esitamise hetkel aasta täpsusega.

Tabel 15: Küsimuse funktsioon ja vanus

Funktsioon	Vanuserühm			Kokku küsimust
	27-41 aastat vana	42-56 aastat vana	57-72 aastat vana	
Järelevalve	49 (66%)	67 (57%)	17 (37%)	141 (59%)
Esindamine	25 (34%)	51 (43%)	29 (63%)	97 (41%)
Kokku küsimust	74 (100%)	118 (100%)	46 (100%)	238 (100%)

Vanus mõjutab küsimuse funktsiooni valikut. Nooremad rahvasaadikud keskenduvad pigem kontrollfunktsiooni teostamisele. Vanemad parlamendiliikmed eelistavad sagedamini esindamisfunktsiooniga küsimusi, eriti hästi on näha prioriteedi nihet kontrollist esindamisele vanimas vanuserühmas.

¹⁵ 62% Peaministrile esitatud küsimustest on kollektiivsed, nendele on alla kirjutatud mitu parlamendiliiget.

Tabel 16: Saadiku eelistus funktsiooni valikul ja vanus

Funktsioon	Vanuserühm			Kokku saadikut
	27-41 aastat vana	42-56 aastat vana	57-72 aastat vana	
Domineerivad küsimused järelevalvefunktsiooniga	5	10	4	19
Domineerivad küsimused esindamisfunktsiooniga	3	11	7	21
Kokku saadikut	8	21	11	40

Autorite eelistuste analüüs kinnitab, et nooremad saadikud kasutavad küsimusi sagedam kontrolli teostamiseks, vanemad parlamendiliikmed pöörduvad valitsuse poole küsimustega valdavalt esindamise eesmärgil.

Kokkuvõte

Funktsiooni lõikes olid küsimused kodeeritud kas järelevalve või esindamise funktsiooni täitvateks. Suurem osa analüüsitud küsimustest täidab kontrollfunktsiooni, 42% kõikidest küsimustest esitati esindamise eesmärgil¹⁶. Uurisin, kas küsimuse funktsioon erineb sõltuvalt autori omadustest.

Mis puutub mandaadi tüüpi, siis suuremat osa tööst kirjaliku küsimuse raames teostavad kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmed ning nende küsimustes domineerib järelevalvefunktsioon. Ringkonnamandaadiga saadikud on ka aktiivsed küsijad ning nende küsimused jagunevad funktsiooni lõikes pooleks. Samas mõlema mandaaditüübiga parlamendiliikmed esitasid samapalju küsimusi esindamise eesmärgil. Isikumandaat ja asendusliikme staatus vähendavad küsimuste esitamise tõenäosust. Kõige aktiivsemad huvide esindajad on need parlamendiliikmed, kes said valimistel häält suuruses kuni 40% ringkonna lihtkvoodist. Parlamenti värskest valitud inimesed on kõige aktiivsemad küsijad. Nende küsimused täidavad enamasti järelevalvefunktsiooni, samas just nemad tegelevad kõige rohkem erinevate huvide esindamisega. Kõige kogenumad parlamendiliikmed

¹⁶ 41% individuaalselt esitatud küsimustest täidavad esindamise eesmärki.

kasutavad harva kirjalikke küsimusi ning kui siiski valivad antud vahendi, siis pöörduvad valitsuse poole kõigepealt esindamise eesmärgil.

Keskerakonna ja Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioonide liikmed esitavad väga palju kirjalikke küsimusi. Mõlemal juhul domineerib järelevalve funktsioon, kuid nendelt laekus ka enamus esindamisfunktsiooniga küsimusi. Fraktsiooni mõju analüüs näitas, et kuuluvus Sotsiaaldemokraatliku ja IRL fraktsiooni suurendab tõenäosust, et küsimus täidab esindamisfunktsiooni.

Komisjonide aseesimehed pöörduvad sageli valitsuse poole, kasutades enamasti järelevalvefunktsiooniga küsimusi, küsimused komisjonidesse mittejuhtivatelt parlamendiliikmetelt täidavad aga sagedam esindamisfunktsiooni. Valdav osa küsimustest laekus fraktsioonide tavaliikmetelt, kuid positsioon fraktsioonis ei mõjuta küsimuse funktsiooni.

Tulemused näitavad, et mehed ja naised käituvad erinevalt kirjaliku küsimuse raames, esitades küsimusi erinevatel teemadel. Samas autorite eelistuste analüüs näitas, et sugu ei mõjuta funktsiooni, kuna naissoost küsijate seas on võrdne arv järelevalve ja esindamise eelistajaid, vaatamata sellele, et naissoost saadikute küsimuste seas on suure ülakaaluga kontrollfunktsiooniga küsimused.

Vanuse mõju avaldub kõige paremini vanemate parlamendiliikmete seas: üle 50 aastaste rahvasaadikutel suureneb esindamisfunktsiooniga küsimuste esitamise tõenäosus, nendest vanemad parlamendiliikmed keskenduvad aga pigem kontrolli teostamisele.

Järgnevas osas analüüsitakse, kas küsimuste geograafiline orientatsioon erineb vastavalt saadiku omadustele. Vaadatakse, kes parlamendiliikmetest eelistavad küsimuste abil kaitsta ringkondade ja elanikkonna erinevate gruppide huve, keskendudes lokaalsele orientatsioonile, ning kes tõstatab küsimustes üldpoliitilisi teemasid, demonstreerides riiklikku orientatsiooni.

4.2.2. Kirjalike küsimuste geograafiline orientatsioon

Antud uuringu raames oli kodeeritud kirjalike küsimuste geograafiline orientatsioon:

- Lokaalse orientatsiooniga keskenduvad kohaliku tasandi probleemidele, räägivad olukorrast mõnes regioonis või maapiirkonnas. Selle tüübi küsimustes on mainitud geograafiline koht Eestis. Selle kategooria alla liigitasin ka küsimusi maapiirkondade ja maaelanike probleemide kohta.
- Riiklik orientatsioon tähendab, et tegemist on riigi tasandi küsimusega ning see puudutab elanikke üle riiki. Siia kuuluvad ka küsimused, kus räägitakse Eesti suhetest teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega ning Euroopa Liidu asjadest.

Vaatasin, kuidas küsimuse orientatsioon on seotud funktsiooniga.

Tabel 17: Küsimuse geograafiline orientatsioon ja funktsioon

Funktsioon	Lokaalne orientatsioon	Riiklik orientatsioon	Kokku küsimust
Järelevalve	31 (28%)	139 (75%)	170 (58%)
Esindamine	78 (72%)	46 (25%)	124 (42%)
Kokku küsimust	109 (100%)	185 (100%)	294 (100%)

a) Lokaalne orientatsioon

Tulemused näitavad, et rahvasaadike huvi kohaliku elu vastu on väga kõrge. Valdav osa (72%) lokaalse orientatsiooniga küsimusi täidavad esindamisfunktsiooni. Need küsimused on suunatud sageli piirkondade arengu soodustamisele ja maapiirkondade elavnemisele. Nendest on võimalik välja lugeda, et raskesse olukorda sattunud kohaliku omavalitsuse juhid pöörduvad vahepeal Riigikogu liikmete poole abipalvega:

Maaamet takistab munitsipaliseerida reformimata riigimaad ja kasutada neid linna teede või lasteaedade ehitamiseks (nr 45).
Maakonnaliinide rahastamine Lääne-Virumaal (nr 53).

Niisugustes küsimustes on tavaliselt kirjeldatud, mida kohalik omavalitsus on seni ette võtnud tekkinud olukorra parandamiseks ja kuna probleem ei kadunud, otsustas KOV tegutseda maakonnast valitud Riigikogu liikme vahendusel.

Kontroll valitsuse regionaalpoliitika üle väljendub ka esindamisfunktsiooniga küsimustes, mis on seotud avalike teenuste halva kättesaadavusega maapiirkondades:

teeehitus maal (nr 154), ääremaade koolide sulgemine (nr 8), postkontorite ja apteekide puudus maapiirkondades (nr 60, 219), perearstide lahkumine maapiirkondadest (192, 244).

Rahvasaadikud ei jää külmaks maapiirkondades tegutsevate talunike, väiketootjate, loomakasvatajate probleemide suhtes. Parlamendiliikmed muretsevad maaelu säilitamist ohustavate trendide pärast:

maalt lahkuvad arstid, kohalike väikeraamatukogude rahastamise võimalused, pensionäride võimatus oma pensioni kätte saada.

Selles grupis on ka regionaalsete ettevõtjate huvide kaitsmine:

laboratoorsete teenuste kättesaadavus Ida- ja Lääne-Virumaal (nr 24), raudteel kaubaveo olulisus Pärnu- ja Viljandimaa ettevõtjatele (nr 38).

Osale lokaalse orientatsiooniga küsimustest on määratud järelevalvefunktsioon. Järelevalve näitena võib esile tuua jäätmete ladustamise küsimusi:

ebaseadusliku prügila likvideerimine Saue vallas (nr 158), uue Kagu-Eesti regionaalprügila rajamine Nõo vallas vastavalt EL prügidirektiivile (nr 65).

Osa küsimusi tõstatab inimtegevusest tingitud keskkonnamõju probleeme, mida tuleb kontrolli all hoida:

Haapsalu Tagalahe süvendustööd (nr 123), keskkonnakahju Suure Väina sillatrassi ehitamisest (nr 212), Sindi elektrijaama mõjust Pärnu jõe kalale (nr 296).

Andmebaasis on suhteliselt palju selliseid ökoloogilisi küsimusi selge geograafilise orientatsiooniga.

b) Riiklik orientatsioon

75% küsimustest riikliku orientatsiooniga täidavad järelevalvefunktsiooni valitsuse tegevuse üle. Selle tüübi küsimustes räägitakse riigieelarvest, arengukavadest, erinevate projektide rahastamisest, lepingutest, kõrgemate ametnike tegevusest, seaduste muutmisest ja rakendamisest, statistilistest andmetest. Kui riiklik orientatsioon on kombineeritud esindamisfunktsiooniga, siis sellistes küsimustes on juttu Eesti elanike huvidest:

ravikulude kompenseerimisest (nr 56 ja nr 64), pensionide (nr 115) ja lapsetoetuste (nr 120) väljamaksmisest.

Riikliku orientatsiooniga küsimuste gruppi kuuluvad ka rahvusvahelise komponendiga küsimused. Neid on kokku 25 ning nad jagunevad umbkaudu pooleks funktsiooni lõikes: 12 järelevalve ja 13 esindamine. Järelevalvega on tegemist küsimustes nagu:

keskkonnapoliitika Euroopa Liidu tasemel (nr 100, 101, 239), Tallinn Euroopa Kultuuripealinn (nr 124, 126), Eesti riigi maine rahvusvahelisel areenil (nr 176), investeringud EL fondidest (nr 194, 204).

Rahvasaadikud tegelevad ka indiviidide probleemide lahendamisega, mis tulenevad „aukudest“ rahvusvahelistes lepingutes:

välismaal teaduskraadi või tööstaaži saanud inimeste mured (nr 270, 272), represseeritute probleemid (nr 111, 152), Saksamaale ümberasunute probleemid seoses vara tagastamisega (nr 108), esindatakse veterane (nr 46, 214).

Allpool räägitakse põhjalikult lokaalse orientatsiooniga küsimustest. Suur osa nendest on seotud piirkondade esindamisega.

Esindamise regionaalne dimensioon

44% küsimustest sisaldavad geograafilist nimetust ja on seotud konkreetse kohaga Eestis. Kui kirjalikus küsimuses nimetatakse linna, küla või valda, konverteeritakse seda maakonnaks. Kaardil on esile toodud maakondade mainimise sagedus. Eraldi on märgitud Eesti kolm suuremat linna – Tallinn, Tartu ja Narva. Kuna Setumaa on jagatud kahe maakonna vahel (Põlva- ja Võrumaa), on see kaardile ka eraldi pandud. Saared moodustavad ühte ühikut.

Joonis 2: Maakondade mainimise sagedus kirjalikes küsimustes



Analüüs näitas, et geograafia mängib oma rolli ringkondade esindatusel riigi tasandil. Maakonnad, kuhu kuuluvad Eesti kolm suuremat linna (Tallinn, Tartu, Narva), on kõige paremini esindatud Riigikogu XI koosseisu kirjalikes küsimustes. Joonega ühendatud ringid näitavad, et mõlemad arvud iseloomustavad ühte maakonda: nt Tartu mainitakse 13 korda ja Tartumaad 3 korda, kui neid liita, siis Tartumaa on esindatud kokku 16 kirjalikus küsimuses. Paremini on esindatud rahvarohkemad kohad, kellel on valimistel rohkem mandaate ja järelikult kust rohkem rahvasaadikuid parlamenti tuleb. Aktiivselt tegeletakse olukorraga Lõuna-Eestis. Väga tugev on saarte toetus.

Teised piirkonnad saavad aga vähem tähelepanu. Kaardilt on näha, et Jõgeva-, Järva-, Lääne-, Rapla- ja Viljandimaa on kirjalike küsimuste raames alaesindatud. Riigikogu XI koosseisu jooksul olid nad kirjalikes küsimustes vaid 1-4 korda mainitud. Riigikogus on moodustatud Järva- ja Viljandimaa saadikurühm, kuid tõenäoliselt ei pea nad kirjalikku küsimust heaks võimaluseks oma ringkonna huvide esindamiseks ja kaitseks ning

kasutavad selleks teisi vahendeid. Ülejäänud neljal alaesindatud maakonnal puudub Riigikogus toetusrühm regionaalse ühenduse näol.

Geograafilised ühendused parlamendis

XI Riigikogus tegutses 5 geograafilist ühendust (sulgudes on liikmete arv saadikurühmas või ühenduses):

- Ida-Virumaa saadikurühm (6),
- Järva- ja Viljandimaa saadikurühm (10),
- Kagu-Eesti saadikurühm (7),
- Pärnumaa saadikurühm (7),
- Saarte ühendus (21).

Saarte ühendus on oma 21 liikmega üks suurimaid ühendusi XI Riigikogus. Põhjuseks võib olla asjaolu, et saartel on oma spetsiifilised probleemid, mis mujal ei esine (näiteks ühistranspordina kasutatakse praamiühendust). Arvan, et oleks mõistlik luua parlamendis toetusrühma ka teiste piirkondade huvide kaitsmiseks.

Vaatasin küsimuste autorite seoseid nende poolt mainitud geograafiliste kohtadega Eestis. Kõige sagedamini mainib rahvasaadik maakonda, kus ta on pikemat aega elanud, õppinud ja/või töötanud. Ka liikmelisus geograafilises ühenduses signaliseerib parlamendiliikme huvist mõne regiooni vastu. Valimisringkond langeb aga üsna harva küsimuses mainitud piirkonnaga.

Allpool on analüüsitud, **kas küsimuse geograafiline orientatsioon erineb vastavalt saadiku omadustele.**

XI Riigikogus on individuaalselt esitatud 238 kirjalikku küsimust. 150 küsimust (63%) vaatlevad riiklikke probleeme, piirkondlikele probleemidele keskenduvad 88 kirjalikku küsimust (37% individuaalsetest küsimustest). Lokaalne orientatsioon on määratud

küsimustele, kus mainitakse geograafilist kohta Eestis, näiteks küla, linna, valda, maakonda või piirkonda. Selle kategooria alla on liigitatud ka küsimused, kus räägitakse maapiirkondadest ja väikelinnadest (13 küsimust).

Küsimusi on koostanud 40 erinevat autorit. 23 saadikut eelistavad küsida riigipoliitika kohta, 17 saadikut esitavad sagedam kohaliku tähtsusega küsimusi. Autorite seas on 4 inimest, kelle küsimused jagunevad riikliku ja lokaalse orientatsiooni vahel täpselt pooleks. Neid arvatakse nende autorite hulka, kellel domineerib lokaalne fookus.

1. Geograafiline orientatsioon ja mandaadi tüüp

Kuidas mandaadi tüüp mõjutab seda, kas rahvasaadik räägib rohkem kohaliku tasandi muredest või riigipoliitikast?

Tabel 18: Geograafiline orientatsioon ja mandaat

Geograafiline orientatsioon	Mandaat				Kokku küsimust
	Ringkonna- mandaat	Kompensatsiooni- mandaat	Isiku- mandaat	Asendusliige	
Riiklik	46 (53%)	95 (68%)	3 (75%)	6 (67%)	150 (63%)
Lokaalne	40 (47%)	44 (32%)	1 (25%)	3 (33%)	88 (37%)
Kokku küsimust	86 (100%)	139 (100%)	4 (100%)	9 (100%)	238 (100%)

Ringkonnamandaadiga liikmed esitavad umbkaudu võrdselt lokaalse ja riikliku orientatsiooniga küsimusi. Kompensatsioonimandaadiga liikmeid iseloomustab riiklik orientatsioon – riikliku tüübi küsimuste arv ületab kahekordselt lokaalse orientatsiooniga küsimusi. Asendusliikmed ja isikumandaadiga liikmed on esitanud alla 5% individuaalsete küsimuste arvust, nende kohta on raske midagi väita.

Tulemused näitavad, et kompensatsioonimandaadiga parlamendiliikmed keskenduvad oma töös probleemidele üle riiki (68%). Töö eelmises osas on kirjutatud, et nende küsimustes domineerib järelevalve funktsioon (60%). Samas kompensatsioonimandaadi omanikud käituvad väga aktiivselt kirjaliku küsimuse raames ning küsimuste arv, millega nad kaitsevad kohalike omavalitsuste huve (44 küsimust), on pisut kõrgem võrreldes

ringkonnamandaadiga rahvasaadikute esitatud küsimustega lokaalse orientatsiooniga (40 küsimust). Sellest võib järeldada, et kohalike elanike toetus on parlamendiliikmetele oluline sõltumata mandaadi tüübist. Erinevus seisneb selles, et kompensatsioonimandaadiga saadikud püüavad äratada tähelepanu poliitilisel areenil ja näidata ennast aktiivsena ka oma erakonnale ja teistele poliitilistele jõududele ning tõenäoliselt selle eesmärgiga esitavad palju küsimusi. Ülevalpool olen kord juba maininud, et XI Riigikogus 65 inimest on saanud koha ringkonnamandaadiga ja 26 inimest kompensatsioonimandaadiga ehk kompensatsioonimandaadiga saadikuid on parlamendis 2,5 korda vähem. Kirjalike küsimuste analüüs näitab, et kompensatsioonimandaat suunab parlamendiliiget kõva tööd teha.

Mandaadi tüüp mõjutab seda, kas rahvasaadik eelistab ringkonnaspetsiifilisi küsimusi või küsimusi riigipoliitikast.

Tabel 19: Saadiku regionaalne orientatsioon ja mandaat

Geograafiline orientatsioon	Mandaadi tüüp				Kokku saadikut
	Ringkonna- mandaat	Kompensatsiooni- mandaat	Asendusliige	Isiku- mandaat	
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	10	11	1	1	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	9	5	3	0	17
Kokku saadikut	19	16	4	1	40

Erinevad geograafilised kohad on mainitud kõige sagedamini ringkonnamandaadiga saadikute küsimustes. Isikumandaadiga on parlamendis väga vähe liikmeid ning nemad ei kasuta kirjalikke küsimusi kitsaste teemade tõstatamiseks.

Samas iga mandaadi kaal on erinev, sellepärast uurisin lähemalt, kuidas lokaalne orientatsioon sõltub rahvasaadiku häälte arvust. Häälte arv on esitatud protsentides valimisringkonna kvoodist.

Tabel 20: Saadiku regionaalne orientatsioon ja häälte arv

Geograafiline orientatsioon	Rahvasaadiku saadud häälte arv kui protsent ringkonna lihtkvoodist					Kokku saadikut
	1-20% kvoodist	21-40%	41-60%	61-80%	Üle 81%	
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	8	7	5	0	3	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	4	8	1	2	2	17
Kokku saadikut	12	15	6	2	5	40

Tabelist on näha, et enamus parlamendiliikmetest, kes kasutab kirjaliku küsimuse vahendit, on saanud oma koha Riigikogus suhteliselt madala valijate häälte arvuga (kuni 40% ringkonna lihtkvoodist). Võib-olla just madal toetus valimistel inspireerib neid parlamendiliikmeid teha Riigikogus kõva tööd, et seeläbi suurendada oma šansse olla ümbervalitud.

21-40% lihtkvoodist häältega parlamendiliikmed demonstreerivad oma huvi kohaliku tasandi vastu. See tähendab, et hoopis vähem toetust omavad saadikud on aktiivsed „regionaalpoliitikud“.

Üle 40% lihtkvoodist häält saanud parlamendiliikmed pöörduvad harvemini täitevõimu poole kirjalike küsimustega. Sügavamalt uurimist vajab fakt, miks ainult 40 parlamendiliiget kasutavad kirjalikke küsimusi ja teised loobuvad sellest, antud uuringu raames ei ole võimalik seda seletada.

2. Geograafiline orientatsioon ja parlamentaarse töö kogemus

Tabel 21: Geograafiline orientatsioon ja parlamentaarse töö kogemus

Geograafiline orientatsioon	Kuulumine varasematesse Riigikogu koosseisudesse					Kokku küsimust
	0	1	2	3	4	
Riiklik	87 (66%)	20 (43%)	36 (72%)	3 (75%)	4 (67%)	150 (63%)
Lokaalne	45 (34%)	26 (57%)	14 (28%)	1 (25%)	2 (33%)	88 (37%)
Kokku küsimust	132 (100%)	46 (100%)	50 (100%)	4 (100%)	6 (100%)	238 (100%)

Valdav osa kirjalikest küsimustest (55%) laekus XI Riigikogu liikmetelt, kes teistes koosseisudes ei töötanud. Nende küsimustest kaks kolmandikku iseloomustab riiklik orientatsioon, samas just uued parlamendiliikmed küsivad kõige sagedam ka kohaliku elu kohta.

Rahvasaadikutel, kes on töötanud varem ühes Riigikogu koosseisus, on regionaalse tähtsusega küsimused ülekaalus, samas üldpoliitilised küsimused on ka olulisel kohal. Kogenumatel rahvasaadikutel domineerib riiklik orientatsioon.

Tabel 22: Saadiku regionaalne orientatsioon ja parlamentaarse töö kogemus

Geograafiline orientatsioon	Kuuluvus varasematesse koosseisudesse					Kokku saadikut
	0	1	2	3	4	
Domineerivad riikliku fookusega küsimused	11	7	2	2	1	23
Domineerivad lokaalse fookusega küsimused	6	7	4	0	0	17
Kokku saadikut	17	14	6	2	1	40

Aktiivsete regionaalpoliitikutena tulevad esile väiksema parlamendis töötamise kogemusega saadikud, eriti need, kelle jaoks on jooksev parlamendi koosseis teine elus ja seega on nad juba kord ümbervalitud.

3. Geograafiline orientatsioon ja fraktsioon

Tabel 23: Geograafiline orientatsioon ja fraktsioon

Geograafiline orientatsioon	Fraktsioon					Kokku küsimust
	Keskerakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Eestimaa Rahvaliid	Sotsiaal-demokraatlik Erakond	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	
Riiklik	81 (62%)	47 (63%)	16 (84%)	5 (50%)	1 (33%)	150 (63%)
Lokaalne	50 (38%)	28 (37%)	3 (16%)	5 (50%)	2 (67%)	88 (37%)
Kokku küsimust	131 (100%)	75 (100%)	19 (100%)	10 (100%)	3 (100%)	238 (100%)

Opositsiooni kuuluva Keskerakonna fraktsiooni liikmed on kõige aktiivsemad kirjaliku küsimuse vahendi kasutajad. Kohaliku tähtsusega küsimustega tegelevad enamasti Keskerakonna ja Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioonide liikmed. ERL küsimustes domineerib riiklik orientatsioon. Teiste fraktsioonide liikmed kasutavad kirjalikke küsimusi väga harva.

Tabel 24: Saadiku regionaalne orientatsioon ja fraktsioon

Geograafiline orientatsioon	Keskerakond	Erakond Eestimaa Rohelised	Eestimaa Rahvaliid	Sotsiaal-demokraatlik Erakond	Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	Kokku saadikut
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	13	5	3	1	1	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	11	1	1	3	1	17
Kokku saadikut	24	6	4	4	2	40

Lokaalset orientatsiooni demonstreerivad saadikud Keskerakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsioonidest. Roheliste fraktsioonis keskendub kohalikule tasandile ainult üks saadik. Samuti Eestimaa Rahvaliidus on rohkem riikliku orientatsiooniga liikmeid, kes kasutavad kirjalikke küsimusi.

4. Geograafiline orientatsioon ja positsioon fraktsioonis ja komisjonis

Positsioon fraktsioonis

Tabel 25: Autori positsioon fraktsioonis ja esitatud küsimuste arv

Geograafiline orientatsioon	Positsioon fraktsioonis			Kokku küsimust
	Fraktsiooni esimees	Fraktsiooni aseesimees	Ei ole juhtival positsioonil	
Riiklik	25 (86%)	15 (60%)	110 (60%)	150 (63%)
Lokaalne	4 (14%)	10 (40%)	74 (40%)	88 (37%)
Kokku küsimust	29 (100%)	25 (100%)	184 (100%)	238 (100%)

Fraktsioonide juhtkonnalt laekus 23% kirjalikest küsimustest, mis viitab nende kõrgele aktiivsusele. Fraktsioonide esimehed paistavad silma oma kalduvusega esitada küsimusi riikliku orientatsiooniga, vältides tõstata oma küsimustes kohaliku tasandi probleeme. Suurema osa tööst kirjaliku küsimuse raames tegid fraktsiooni mittejuhtivad liikmed.

Tabel 26: Saadiku regionaalne orientatsioon ja positsioon fraktsioonis

Geograafiline orientatsioon	Fraktsiooni juhatus (esimehed ja aseesimehed)	Ei ole juhtival positsioonil	Kokku saadikut
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	10	13	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	1	16	17
Kokku saadikut	11	29	40

Fraktsioonide juhatuse koosseis on piisavalt stabiilne ja muudatused toimuvad harva. Minu valimis esindatud küsimuste autorite seas on üks küsija, kes alguses esitas küsimusi

fraktsiooni tavalikmena ning hiljem sai fraktsiooni esimeheks ja jätkus koostada kirjalikke küsimusi. Panin selle autori fraktsiooni juhatuse tulpa.

Regionaalpoliitikud on tavaliselt fraktsioonide tavalikmed. Oma küsimustes tõstatavad paljud neist kohaliku tähtsusega probleeme.

Positsioon komisjonis

Tabel 27: Geograafiline orientatsioon ja positsioon komisjonis

Geograafiline orientatsioon	Positsioon komisjonis			Kokku küsimust
	Komisjoni esimees	Komisjoni aseesimees	Ei ole juhtival positsioonil	
Riiklik	6 (50%)	79 (65%)	65 (62%)	150 (63%)
Lokaalne	6 (50%)	42 (35%)	40 (38%)	88 (37%)
Kokku küsimust	12 (100%)	121 (100%)	105 (100%)	238 (100%)

Komisjonide aseesimehed on kõige aktiivsemad küsijad ja see on ootamatu tulemus. Lokaalse orientatsiooniga küsimused laekuvad võrdselt komisjonide aseesimeestelt ja tavalikmetelt, kuid protsentuaalselt on siiski komisjonide aseesimeeste küsimuste seas rohkem küsimusi riikliku orientatsiooniga.

Tabel 28: Saadiku regionaalne orientatsioon ja positsioon komisjonis

Geograafiline orientatsioon	Komisjoni juhatuse (esimehed ja aseesimehed)	Ei ole juhtival positsioonil komisjonis	Kokku saadikut
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	8	15	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	6	11	17
Kokku saadikut	14	26	40

Need küsimuste autorid, kes olid vähemalt mõne perioodi jooksul juhtival positsioonil komitees või erikomitees, on pandud esimesesse tulpa. Regionaalpoliitikud on rohkem komisjonide tavalikmete seas.

5. Geograafiline orientatsioon ja sugu

Tabel 29: Geograafiline orientatsioon ja sugu

Geograafiline orientatsioon	Parlamendiliikme sugu		Kokku küsimust
	Meessoost saadik	Naissoost saadik	
Riiklik	85 (53%)	65 (83%)	150 (63%)
Lokaalne	75 (47%)	13 (17%)	88 (37%)
Kokku küsimust	160 (100%)	78 (100%)	238 (100%)

Meeste küsimused on geograafilise orientatsiooni lõikes tasakaalustatud, valdavat osa naiste küsimustest (83%) iseloomustab aga riiklik orientatsioon. Meeste poolt esitatud küsimuste arv ületab kaks korda naissoost parlamendiliikmete küsimuste arvu. Kui aga pidada meeles, et naiste osakaal on 25% parlamendi liikmetest, siis saab selgeks, et naised pöörduvad küsimustega sagedamini täitevõimu poole.

Tabel 30: Saadiku regionaalne orientatsioon ja sugu

Geograafiline orientatsioon	Sugu		Kokku saadikut
	Meessoost saadik	Naissoost saadik	
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	15	8	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	15	2	17
Kokku saadikut	30	10	40

Regionaalprobleemidega tegelevad enamasti meessoost parlamendiliikmed, naised näitavad üles suuremat huvi riigi tasandi küsimuste vastu.

Kas küsimuste teemad sõltuvad küsija soost? Rahvasaadiku soo ja kirjaliku küsimuse teema seost võib analüüsida küsimuse adressaadi järgi.

Tabel 31: Ministritele esitatud küsimuste arv meessoost ja naissoost parlamendiliikmetelt

Valitsusasutus	Küsimuste arv meessoost saadikutelt	Küsimuste arv naissoost saadikutelt
Haridusminister	2	<u>8</u>
Justiitsminister	5	4
Kaitseminister	3	4
Keskkonnaminister	<u>44</u>	6
Kultuuriminister	3	<u>10</u>
Majandus ja kom. minister	<u>29</u>	<u>10</u>
Põllumajandusminister	<u>17</u>	2
Rahandusminister	10	7
Siseminister	10	5
Sotsiaalminister	12	4
Välisminister	4	3
Peaminister	4	7
Kokku küsimust	143	70

Antud tabeli analüüsidest tuleb pidada meeles, et Riigikogu XI koosseisus kirjalike küsimuste autorid jagunevad soo lõikes järgmiselt: 30 meessoost ja 10 naissoost parlamendiliiget. Tabelist on näha, et mõned ministrid saavad kirjalikke küsimusi valdavalt naissoost parlamendiliikmetelt. Naissoost rahvasaadikud tunnevad erilist huvi Haridus- ja Kultuuriministri valitsemisalas olevate teemade vastu. Meeste küsimustes tulevad need teemad esile kõige harvemini.

Peaministrile edastatakse tavaliselt kollektiivküsimusi (XI Riigikogus 18 küsimust), individuaalselt pöörduvad peaministri poole enamasti naised. Naised kirjutasid meestest rohkem ka Kaitseministrile, see on ootamatu tulemus. Ootamatult vähe küsimusi on naised esitanud Sotsiaalministrile, kes tegeleb perekonna ja sotsiaalkindlustuse küsimustega.

Kui vaadata meeste küsimusi, siis kõige populaarsemate adressaatide hulgas on Majandus- ja Kommunikatsiooni, Keskkonna- ja Põllumajandusministrid, kuid kaks viimaselt

mainitud ministrit pidid paljudele küsimustele vastama eelkõige tänu Erakonna Eestimaa Rohelised liikmete aktiivsusele.

Tulemused näitavad, et sugu on oluline esindamise juures, sellepärast naiste suurem osakaal parlamendis tähendaks ilmselt ka temaatilise fookuse muutmist.

6. Geograafiline orientatsioon ja vanus

Tabel 32: Geograafiline orientatsioon ja vanus

Geograafiline orientatsioon	Vanuserühm			Kokku küsimust
	27-41 aastat vana	42-56 aastat vana	57-72 aastat vana	
Riiklik	65 (88%)	61 (52%)	24 (52%)	150 (63%)
Lokaalne	9 (12%)	57 (48%)	22 (48%)	88 (37%)
Kokku küsimust	74 (100%)	118 (100%)	46 (100%)	238 (100%)

Graafikult on näha, et kirjaliku küsimuse geograafiline orientatsioon sõltub parlamendiliikme vanusest. Parlamendiliikmete noorem põlvkond eelistab riikliku orientatsiooniga küsimusi. Alates keskeast hakkavad rahvasaadikud rohkem tähelepanu pöörata regionaalsetele ja indiviidide probleemidele. Selline tulemus võib olla tingitud nooremate saadikute nõrgemate regionaalsete sidemetega võrreldes vanemate rahvasaadikutega.

Tabel 33: Saadiku regionaalne orientatsioon ja vanus¹⁷

Geograafiline orientatsioon	Vanuserühm			Kokku saadikut
	27-41 aastat vana	42-56 aastat vana	57-72 aastat vana	
Domineerivad küsimused riikliku fookusega	8	9	6	23
Domineerivad küsimused lokaalse fookusega	0	12	5	17
Kokku saadikut	8	21	11	40

¹⁷ Vanus 2007. aastal, kui saadik osutus valituks parlamenti

Enamus regionaalpoliitikuid kuuluvad keskmisesse vanuserühma (42-56-aastased). Mõned regionaalpoliitikud on vanema põlvkonna esindajad. Saadikute nooremas põlvkonnas ei ole aga ühtegi küsijat, kellel oleksid ülekaalus lokaalse orientatsiooniga küsimused.

Kokkuvõte

Valdav osa kirjalikest küsimustest iseloomustab riiklik orientatsioon. 37% küsimustes on mainitud geograafiline koht, nendes tegeletakse kohaliku tähtsusega probleemide, regionaalpoliitika, kohalike omavalitsuste ja elanike muredega. Kui autori küsimuste seas on 50% või rohkem lokaalse orientatsiooniga küsimusi, siis nimetasin ma teda „regionaalpoliitikuks“, kuna ta kulutab palju ressursse kohaliku tasandi huvide kaitsmiseks. Missugused omadused mõjutavad saadikute keskendumisele kas riiklikule või regionaalsele poliitikale? Regionaalpoliitikuid on kõige rohkem ringkonnamandaadiga liikmete seas. See on loogiline tulemus, kuna valituks osutamiseks tegid nad põhjalikku tööd valijatega. Valitud kandidaatide poolt antud häälte arvu analüüs näitas aga, et regionaalküsimustega tegelevad just vähem kindlustatud kohaga parlamendiliikmed, kelle toetus asub kuni 40% ringkonna lihtkvoodist piirides. Kohaliku tasandi aktiivsemad esindajad on tavaliselt vähem kogunud parlamendiliikmed, kes töötavad parlamendis kas esimest või teist korda, eriti need, kes on juba kord ümbervalitud. Kõige kogenumad parlamendiliikmed küsivad harva ja enamasti riigipoliitika kohta. Kõige rohkem regionaalse fookusega saadikuid on Keskerakonna ja Sotsiaaldemokraatliku erakonna fraktsioonides. Roheliste fraktsioonis on valdavalt riikliku orientatsiooniga küsijad. Regionaalpoliitikud tavaliselt ei juhti fraktsiooni ega komisjoni. Tugevamat seost regioonidega demonstreerivad üle 42-aastased ja meessoost saadikud.

4.2.3. Kirjalike küsimuste mõju

Ülevalpool said analüüsitud kirjalike küsimuste arvukus, struktuur ja sisu. Antud osas keskendusin küsimuste mõjule. Võtsin alusena kontrolli jaotust informeerivaks, dirigeerivaks ja parandavaks kontrolliks, mida mainisin teooria osas. Siinkohal pean vajalikuks juhtima tähelepanu sellele, et paljudes küsimustes on need kategooriad kombineeritud, st ühe ja sama küsimusega võib rahvasaadik küsida andmeid, juhtida valitsuse tähelepanu probleemile ja edastada oma ettepanekuid probleemi lahendamiseks.

1. Informeeriv kontroll

Kõik kirjalikud küsimused (100%) on informatiivsed, nendega kas nõutakse, täpsustatakse või edastatakse informatsiooni. Enamusega küsimustest (70%) pöörduakse valitsusliikme poole eesmärgiga saada seletust, hinnangut mõne juhtumi või olukorra kohta, ülevaadet tulevikuplaanidest, näiteks:

Küsimus Keskkonnaministeeriumi valitsemisala haldusreformi ettevalmistamise käigust: „Milliseid variante Keskkonnaministeeriumi haldusala ümberkorraldamiseks on praeguseks juhtgrupp arutanud? Millist varianti ja millistel kaalutlustel peetakse praegu sobivaimaks? Milliseid spetsialiste ja eksperte on juhtgrupi töösse kaasatud? Milliseid variante pidasid sobivaimaks erinevad eksperdid? Kas minister on rahul juhtgrupi tööga ja kavatseb selle tööd arvestada?“ (nr 82).

Osa küsimustest (14%) on koostatud konkreetsete andmete saamiseks, kui palutakse edastada dokumentide või kirjavahetuse koopiaid või arvandmed ilma valitsusliikme arvamuse küsimiseta nende kohta. Siia kuuluvad näiteks andmed sõlmitud lepingute kohta, statistilised andmed, majandusnäitajad, riigieelarve kulud ja tulud, avaliku sektori palgaandmed, näiteks:

„Palun anda ülevaade kui palju on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja tema haldusala eelarvet vähendatud 2009. aasta riigieelarve seadusega võrreldes? Sama palun näidata ka iga lisaelarve kaupa tehtud detailsete vähendamiste kohta. Palun tuua eraldi välja detailsed andmed Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja tema haldusala eelarvete – investeringuteks, majandus- ja personalikuludeks, eraldisteks, vara soetusteks planeeritud kulutuste edasilükkamise ja ärajätmise kohta valdkonniti, asutuste ja allasutuste kaupa diferentseeritult. Palun üksikasjalikult näidata kuidas ja kui palju on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja tema haldusalas tegutsejad teinud algsest ettenähtust vähem riigieelarve kulutusi seoses rahandusministri erakorraliste käskkirjadega. Palun näidata mis kuupäevast, milliseid ja millises ulatuses on väljamakseid piiratud?“ (nr 183, küsitud 25.08.2009).

Mõned küsimused (16%) kombineerivad endas seletuste ja hinnangute küsimist koos andmete või dokumentide taotlemisega, näiteks:

„Kas Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (või valitsus teile kui ministrile teadaolevalt) on pidanud konsultatsioone või kirjavahetust Eesti ja Rootsi vahelise merealuse elektri kaabli rajamiseks. Kui jah, siis paluksime asjakohasest ülevaadet peetud vestlustest või infovahetusest või kui on olemas siis ka koopiaid asjakohasest kirjavahetusest. Kui sedalaadi kontakte pole olnud siis on meie küsimus, kas peate ministrina sellise ühenduse loomist Eestile strateegiliselt vajalikuks ning kas ja kui siis millal kavatsete asjakohaste läbirääkimistega algust teha?“ (nr 21).

2. Dirigeeriv kontroll

Parlamendiliikmed võivad kasutada kirjalikke küsimusi ka täitevvõimule algatuste ja ettepanekute edastamiseks. Kui informeeriva kontrolli alla liigitasin küsimusi, millega nõutakse informatsiooni valitsuselt, siis dirigeeriva kontrolli alla valisin küsimusi, millega täidesaatvale võimule edastatakse informatsiooni, mida võib-olla ei olnud varem arvesse võetud seaduste, määruste ja lepingute allkirjastamisel. Olukorra parandamiseks vajalikke ettevõtmisi või alternatiivseid lahendusi pakutakse 15% küsimustest, näiteks:

„Pöördun Teie poole Valgamaa elanike probleemiga, mis puudutab perearstindust maal. (...) Õde retsepte kirjutada ei tohi: Kas maal ehk peaks sisse seadma velskri ameti?“ (nr 192).

Küsimus kodus tapetud põllumajandusloomade lihamüügi seadustamise võimalikkusest: „Seega on täiesti võimalik seadustada kodus tapetud loomade liha müüki otse lõpptarbijale või ka väikepoodi. See võimaldaks vähendada tublisti väiketootjaid ahistavat halduskoormust, elavdaks kohalikke turge ja piiraks kaubanduskettide mõju liha hinna kujunemisele. Kas ministril on kavas astuda vastavaid samme?“ (nr 98).

„Kas Tallinn Tartu Luhamaa maantee veeres saavad olema autoteest eraldatud ja mõlemal teepoolel kulgevad kergsõidukite ja jalakäijate teed? Nimelt on selliste teede olemasolu kohaliku elu seisukohast nagu ka jalakäijate -jalgratturite liiklusohutuse seisukohast ülioluline.“ (nr 23).

Küsimus kasiinosid puudutava seadusandluse muutmise kohta: „Kuna igal kasiinol on teatavasti olemas andmebaas külastajate kohta, siis peaks olema hea tahte küsimus koondada kõik eri kasiinode andmed hasartmängumaksu sõitlaste kohta ühtsesse andmekogusse ning keelustada vastavatel isikutel mänguautomaatidele juurdepääs. Kes võtaks selle algatuse ellu viia?“ (nr 11).

3. Parandav kontroll

Selle kategooria alla liigitasin küsimusi, mis sisaldavad viiteid puudustele ja vigadele täidesaatva võimu tegevuses ning kõrgametnike ebakorrektsel käitumisel. Parlamendiliikmed kasutavad selle tüüpi küsimusi olukorra parandamiseks, taotledes valitsuselt esinenud puuduste kõrvaldamist. Puudustele juhitakse tähelepanu 61%

kirjalikest küsimustest. Vahepeal esitatakse selliseid küsimusi mõne ühiskonnagrupi huvide kaitseks, kes sattus ebaõiglasesse olukorda, näiteks:

Tšernobõli ja Afganistani veteranidele sotsiaalsete garantiide maksmisel tehakse vahet kodanikel ja mittekodanikel (nr 214).

Leningradi blokaadi läbielanud ja Eesti kodakondsust omavad isikud on jäänud sotsiaaltoetuste valdkonnas ebavõrdsesse olukorda (nr 46).

Küsimus puisniitude ja –karjamaade kasutamise ning heas korras hoidmisega seotud toetuste administreerimise kohta: „Kahjuks ei suutnud PRIA oma kontrollkäikude ajal eristada hooldatud puisniite ja põllumajanduslikus kasutuses mitte olevaid puistuid. Minuni on jõudnud teave vähemalt ühest juhtumist, kus tegelikult niidetud puisniidul „tuvastas” PRIA, et kõne all olevat ala ei ole võimalik niita. Sellega seoses jäeti jõusse toetuste tagasinõue kõnealuse puisniidu suhtes. (...) Kui palju talunikke on saanud puisniitude osas analoogilise otsuse? Milline oleks ministri arvates õiglane lahendus antud probleemile?“ (nr 19).

Osas küsimustest palutakse selgitada või põhjendada, miks on tehtud ebamõistlik otsus, kui olid olemas paremad alternatiivsed võimalused, näiteks:

Küsimus süsinikdioksiidi heitmete maksustamisest: „Miks soovib keskkonnaminister tõlgendada keskkonnatasude seaduses olevat mõistet „soojatootja“ kui kaugkütteseaduse oleva mõiste „soojusettevõtja“ sünonüümi, kui mõju kliimale ei sõltu kuidagi sellest, kas heide pärineb soojusettevõttest või mõnest muust saasteallikast?“ (nr 279).

„Pöördun Teie poole seoses keskkonnaministri 29. novembri 2002. a määruse nr 67 „Veesõidukite hoidmise ja kasutamise nõuded“. (...) Vastav piirang on tekitanud palju küsimusi ja arusaamatusi kalameeste seas. Seoses sellega palun Teil vastata järgmistele küsimustele: Kas Teie ei arva, et tuleks vahet teha erinevatele veesõidukitele paigaldatavatel mootoritel? Oma olemuselt ja ammugi mõjult ümbritsevatele keskkonnale (mürataste, õhu- ja vee saaste, mõju veetaimestikule, liikumiskiirus jne) ei saa akutoitega elektrimootorit kuidagi panna ühte patta bensiini- ja diiselmootoriga. Millele tuginedes otsustati kasutada 100 hektarit ja 10 meetrit sisaldavat piirangut? (...) Kas keskkonnaministril on plaanis muuta oma määrust, kui vastavad uuringud näitavad, et teatud osas piiranguid võiks leevendada?“ (nr 28).

Autor võib ka ennetavalt tegutseda ning oma küsimuses kavandatud muudatustega kaasnevaid ohte kirjeldada, näiteks:

Edelaraudtee otsustas „lõpetada regulaarne kaubavedu Viljandi-Tallinn raudteelõigul. (...) Ootamatud muutused infrastruktuuri kasutamisel toovad kaasa selle piirkonna ettevõtjatele tegevuse sunnitud ümberkorraldusi. See otsus seab löögi alla kohalike ettevõtjate mitmed ettevõtluskeskkonna arendusprojektid, mitmed ettevõtjad kaaluvad tootmise ümberviimist mujale, päevakorras on töötajate koondamine. (...) Mida kavatseb ministeerium ette võtta raudtee kaubavedude kadumisel maanteetranspordi mahtude suurenemisega toime tulemiseks? Millised on raudteevedude lõpetamise tagajärjed antud piirkonna tööhõivele, ettevõtluse ja ühistranspordi arengule? Milline mõju laiemalt regionaalpoliitikale?“ (nr 38).

„Koolihariduse saamise võimalus mõistlikul kaugusel kodust peaks olema tõhusa regionaalpoliitika alustalaks. Ääremaade koolide sulgemisega kaob sealsetel inimestel võimalus saada haridust kodu lähedal, mis viib vältimatult piirkonna tühjenemisele. Praegu kaalutakse Torgu põhikooli kaotamist.

Kas peate regionaalministrina sellist asjade käiku paratamatuks või näete mingisuguseid hoobasid, kuidas Vabariigi Valitsus saaks toetada suhteliselt isoleeritud kogukondade võimet tagada lastele haridus kodu lähedal?" (nr 8).

Parandava kontrolli alla kuuluvad ka küsimused, kus pretensioon on otseselt sõnastatud kui fakt ning olukord on küsimuses kirjeldatud kui etteheide või süüdistus täitevvõimule, kusjuures kriitika ulatus võib olla laiem, kui küsimuses tõstatatud probleem, näiteks:

Ebameeldiva üllatusena jõudis avalikkuseni uudis selle kohta, kuidas majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi haldusalas tegutsev 100% osalusega riigile kuuluv ettevõtte Eesti Post on asunud "tavapärase majandustegevuse" raames kaasa lööma kiirlaenu turul. (...) Mida võtate ette, et kutsuda ettevõtte nõukogu ja juhatus korrale ning lõpetada koostöö kiirlaenufirmadega põhjusel, et sellisele ärile kaasaaitamine on ebaeetiline, ehkki seaduslik? (...). Kas riigile kuuluva ettevõtte teenindusvõrgu kasutamine (kasutusse andmine) tõsiste sotsiaalsete probleemide süvendamiseks ja kiirlaenu turul tegutsevate ettevõtete äriedu soodustamiseks on Vabariigi Valitsuse uus suund ja majanduspoliitika? (nr 79).

"Tänase valitsuskalitsiooni juhtimisel on inimeste turvatunne lõhutatud. Iga päev toob Teie juhitud Valitsus meie ühiskonda uusi hirme ja ebakindlust. Teie juhitud Valitsus suudab ainult kärpida, aga ei suuda midagi luua ja positiivselt arendada. (...) Kuidas kavatsed korvata neid Valitsuse poolt tehtuid vigu (tööpuudus, vähenevad sissetulekud), mis on põhjustanud Eesti peredele suuri kannatusi?" (nr 134).

Mõnekord esitatakse retoorilisi küsimusi, näiteks:

"Kas meedias vasakäärmuslase (ja sellega justkui möödaminnes ka riigikukutaja) sildi kleepimine loomaõiguslastele, kellel pole midagi ühist riigikorra vägivaldse kukutamise, on teie hinnangul kohane demokraatliku ühiskonna eriteenistuse pressiesindajale?" (nr 127).

Ka siin on näha kriitikat, antud juhul tahetakse „karistada“ ametnikku ebakorrektsel käitumise eest ning seega tegemist on parandava kontrolliga.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et nende näidete lugemisel on tunda, et valitsus- ja opositsioonierakondade vaheline konkurents on tugev ja see põhjustab pealetükkivat kriitikat. Selle tüübi etteheidete plussiks võib olla alternatiivsete lahenduste arvesse võtmine valitsuse poolt väljakujunenud olukorra parendamiseks.

Parandava ja dirigeeriva kontrolli sõltuvus fraktsioonist

Vaatasin, kuidas erinevate fraktsioonide liikmed kasutavad kirjalikke küsimusi. Kas parandava kontrolli täitvate küsimuste osakaal varieerub sõltuvalt küsimuse autori erakondlikust kuuluvusest?

Tabel 34: Parandav kontroll ja fraktsioon

Fraktsioon	Parandav kontroll (% üldarvust)	Kokku küsimust
Keskerakond	91 (69%)	131
Erakond Eestimaa Rohelised	39 (52%)	75
Eestimaa Rahvaliid	6 (32%)	19
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	7 (70%)	10
Erakond Isamaa ja Res Publica Liit	1 (33%)	3
Kokku küsimust	144 (61%)	238

Tabelist on näha, et Keskerakonna fraktsiooni liikmed juhtivad 69% oma kirjalikest küsimustest täitevõimu tähelepanu veale, puudusele või kahetsusväärsele olukorrale. Antud opositsiooni kuuluv erakond teostab valvaja rolli valitsusasutuste tegevuse üle ning tõstatatud teemade ring on lai. Puudused täitevõimu tegevuses võivad olla kirjeldatud küsimustes nii neutraalses kui ka kritiseerivas toonis:

„Millega põhjendate riigieelarve kokkuhoiu ajajärgul kalli ja ebaotstarbeka rendilepingu sõlmimist? Kas Siseministeeriumi allasutuse kolimisel ja selgelt ebaotstarbeka ning hämara tehingu tegemisel võib tuvastada korrupsiooni tunnuseid? Kuidas on kõnealune tehing kooskõlas Valitsuse uue eelarve- ja range kokkuhoiu poliitikaga? Millega põhjendate asjaolu, et Teie valitsuskabineti liige sõlmib tavapärase majanduskulude tegemiseks salastatud lepingu?“ (nr 74).

„Kas demokraatlik riik võib lapsi rikasteks ja vaesteks jaotada? Kas puudust kannatavaid peresid peaks veel lisaks toetama? (...) Spetsialistid on väitnud, et vanemahüvitis on praegusel kujul põhiseaduse vastane – riik peab kohtlema oma elanikke võrdselt, kuid täna ta seda ei tee – ta eelistab ja soosib ühtesid, makstes neile pea kümme korda suuremat hüvitist. Samuti loob riik vanemahüvitise maksimisega osadele lastele oluliselt parema „stardipositsiooni“ kui teistele. Millised on plaanid vanemahüvitise maksmise korra muutmiseks? Kui kõrgeks soovite vanemahüvitise lage tõsta? Kas leiate, et on põhjust rääkida vanemahüvitise lae vähendamisest?“ (nr 120).

Erakonna Eestimaa Rohelised fraktsioon viitab igas teises kirjalikus küsimuses, et midagi läheb poliitikas või avalikus halduses valesti. Näiteks:

"Parlamentaares demokraatias on kombeks eristada täidesaatva võimu poliitilist juhtkonda ja apoliitilisi ametnikke. Kahjuks kipub Eestis see vahe tihti ähmastuma ja mõnikord sootuks kaduma. Kahetsusväärsel viisil on siin just mitu keskkonnaministrit halba eeskuju andnud." (nr 12).

"Praegusel hetkel viitavad kõik asjaolud sellele, et kõnealuse 17 kinnistu juhtfunktsiooni määramine on toimunud kaalutlusvigadega ning seega vastuolus haldusmenetluse seaduse p. 4. (...) Selline lähenemine on ekslik, kuna Maaameti kooskõlastus on planeeringute puhul suunatud üldiste

maakasutusnõuete järelevalvele ning mitte riigimaa juhtfunktsioonide ainuiskulisele määramisele." (nr 211).

Sotsiaaldemokraatidest parlamendiliikmete kirjalikes küsimustes on ka sageli välja toodud rahulolematust mõne olukorraga. Sageli puudutab kriitika seadusaktide korrektsust ja otsuste mõistlikkust, näiteks:

„Kas vastab tõele, et saarte ettevõtete ja elanike sooduskaardiga veokitele (alla 3,5 t ja üle 3,5 t) ning väikebussidele hakkab kehtima nädalavahetuse hinnakoeffitsient 1,5, mis tõstab hinda, kuna seni said nimetatud sõidukid sellest vabastuse? (...) Juhul, kui minu tõstatatud probleemid vastavad tõele, palun Teid määrust võimalikult kiiresti korrigeerida.“ (nr 294).

„Kaitseväge palgajuhendi alapunkt 56.1 ütleb, et lisatasu 10% ametipalgast makstakse Eesti Vabariigis omandatud magistrikraadi eest. Lähtudes eelpooltoodust sooviksin vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 147-le Teile teada kas peate sisuliselt õigeks, juriidiliselt korrektseks ja mittediskrimineerivaks lisatasu maksmise piiramist üksnes Eesti Vabariigis omandatud magistrikraadiga?“ (nr 272).

ERL pöörduvad harvemini valitsusasutuste poole kirjalike küsimustega ja eelistavad neutraalset tonaalsust küsimuste sõnastamisel. Siiski ka nende küsimustes on kuulda vahepeal kriitikat, näiteks:

ERL fraktsiooni kuuluva autori küsimus: Valitsuse otsuse kohaselt väheneb kohalikel omavalitsustele laekuv tulumaksu protsent 0,83 protsendipunkti ehk siis selleks osaks oleks varasema 11,93 protsendi asemel 11,1 protsenti, mis on arvutuslikult 700 miljonit krooni. (...) Tulumaksu vähendamine võib viia omavalitsused pankrotti ning kannatajateks on kohalikud elanikud. Tegemist on olukorraga, kus valitsuskoalitsioon püüab poliitilise vastutuse endalt omavalitsustele lükata, kuid riigieelarve seisukohast efekti ei ole. Valitsus soovib saada õigust seada omavalitsustele kohustusi, vähendades samal ajal eraldisi riigieelarvest, mille tagajärjel satuvad omavalitsused finantsraskustesse ning valitsusel tekib võimalus sundliitmiseks. Füüsilise isiku tulumaks moodustab omavalitsuste tulubaasist suurima osa ning selle vähendamine seab ohtu 20 mld kroonise eurotoetuse kasutamise, kuna omafinantseeringuteks vahendeid ei jätku. Samas planeerib valitsuskoalitsioon panna täiendavaid kohustusi kohalikele omavalitsustele neid kohustusi kompenseerimata.“ (nr 122).

„Seoses ebarahuldava olukorraga tööhõive tagamisel ning riiklike meetmete senise ebapiisava ja ebaefektiivse rakendamisega Valitsuse ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt selle valdkonnas, palun“ vastata küsimustele (nr 215).

IRL liikmed kuuluvad valitsuskoalitsiooni, sellepärast nende aktiivsus kirjalike küsimuste esitamisel on väga madal. Selle fraktsiooni liikmetelt laekus 3 küsimust. Ühe küsimusega teostatakse parandavat kontrolli, rääkides Maa-ameti töös avastatud vigadest, mis töid kaasa kulutusi:

„Kas ministrile on teada juhtumitest, kus Eesti maamõõdubürood saavad Maa-ametist andmeid naaberkiinnistute piiripunktide kohta, mille koordinaadid ei kattu omavahel, põhjustades tõsiseid probleeme maamõõdubüroodele, piirinaabritele, projekteerijatele, kohalikele omavalitsustele? (...)“

Kes kompenseerib kinnistute omanikele võimalikud kohtukulud ja saamata jäänud tulu aja jooksul, mis on kulunud kinnistu omaniku õiguste jaluleseadmiseks? (nr 99).

Järgnevalt vaatame, kuidas erineb dirigeeriva kontrolli intensiivsus erinevate fraktsioonide liikmetelt laekunud küsimustes.

Tabel 35: Dirigeeriv kontroll ja fraktsioon

Fraktsioon	Dirigeeriv kontroll (% üldarvust)	Kokku küsimust
Keskerakond	12 (9%)	131
Erakond Eestimaa Rohelised	14 (19%)	75
Eestimaa Rahvaliid	2 (11%)	19
Sotsiaaldemokraatlik Erakond	4 (40%)	10
Isamaa ja Res Publica Liit	0	3
Kokku küsimust	32 (13%)	238

32 kirjalikku küsimust sisaldavad ettepanekut või algatust ning nende autorid on enamasti Keskerakonna ja EER fraktsioonide liikmed.

Seaduse muutmise ettepaneku sisaldab XI Riigikogu üks pikemaid küsimusi, mis koosneb viiest leheküljest ja mida on esitanud Keskerakonna fraktsiooni liige:

Mandaadid Tallinna linnaosade vahel jaotuvad võrreldes valijate arvuga ebavõrdselt, mis annab valijate häältele ebavõrdse kaalu. Näiteks Pirita valija hääle kaal on 2,5 korda suurem ja Lasnamäe valija hääle kaal on 0,7 korda väiksem võrreldes sellega, milline oleks tema hääle kaal siis, kui kõik 63 mandaati jaotataks linnaosade vahel vastavalt valijate arvule. „Tallinn linna kontekstis peaksid erinevate linnaosade valijate hääled ühtse Tallinna esinduskogu valimisel olema võrdse kaaluga. Samas annab alukoha valik Tallinna piires erinevatel valijatele teiste ees eelised (Pirita elanik on eelistatum kui Lasnamäe elanik). Seega koheldakse erinevate linnaosade valijaid ebavõrdselt. (...) Seoses eeltoodud põhjendustega palun Teil analüüsida, kas tegu on põhiseadusvastase olukorraga ning soovin Teie seisukohta antud küsimuses.“ (nr 48).

4.2.4. Kollektiivselt esitatud küsimused

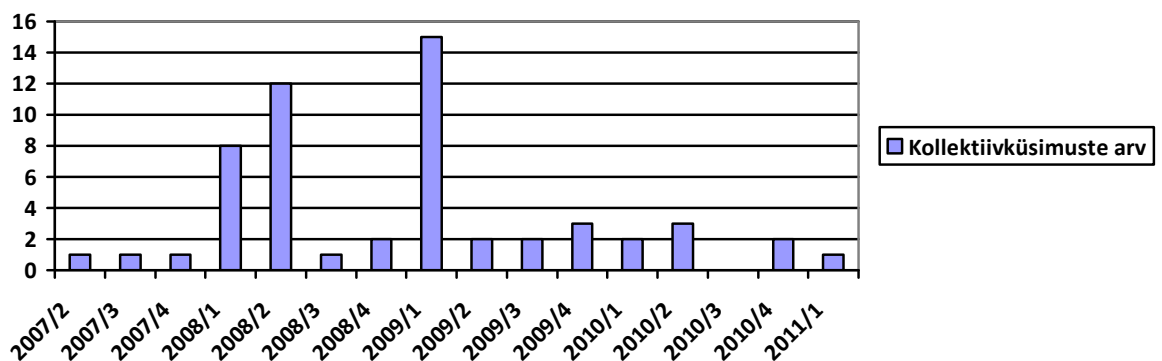
Kollektiivselt on esitatud 56 kirjalikku küsimust. Kaasautorite arv varieerub kahest kuni 17 inimeseni. 50% küsimustele on alla kirjutanud kaks parlamendiliiget, kümme ja rohkem allkirju on kogunud vaid neli kirjalikku küsimust. Funktsiooni lõikes jagunevad

kollektiivküsimused umbkaudu pooleks. Riiklik orientatsioon domineerib kollektiivküsimustes lokaalse orientatsiooni üle (63% riiklik ja 37% lokaalne).

Kollektiivküsimustega pöörduetakse kõige sagedamini Peaministri poole – 18 küsimust ehk 32% kollektiivküsimustest. 5-6 küsimusele pidid vastama Justiits-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Sotsiaalministrid. Ülejäänutele laekus 1-4 kirjalikku küsimust nelja aasta eest, Siseministrile ei olnud edastatud mitte ühtegi küsimust, millele on kirjutanud alla vähemalt kaks saadikut.

Kõige populaarsemad kollektiivküsimuste teemad kuuluvad kahe teema alla: avalik haldus – 18% küsimustest (kus räägitakse nt ametnike tegevusest ja käitumisest, arengukavade koostamisest, võimude lahususe printsiibist) ning majandus ja ettevõtlus – 14% küsimustest.

Graafik 11: Kollektiivselt esitatud küsimuste arvu varieeruvus valimistsükli jooksul



Kõige rohkem kollektiivküsimusi oli registreeritud 2008. ja 2009. aastatel (vastavalt 23 ja 22 küsimust), nendest üle poole sisaldavad kriitikat täitevvõimu suhtes. Võib-olla on see seotud majanduslangusega. Mainimisväärsed on 2009. aasta kirjalikud küsimused oma etteheidete rohkuse poolest, näiteks:

Küsimus transpordijärjekordade kohta riigipiiril: "Miks käesolev valitsuskoalitsioon ei ole arvestanud eelneva valitsuskoalitsiooni poolt moodustatud komisjoni poolsete probleemi puudutavate materjalidega. (...) Kas valitsus on leppinud olukorraga ja peab seda normaalseks?" (nr 58).

Antud peatükis said kirjeldatud kontentanalüüsi tulemused. Alguses olid vaadeldud küsimuste arvukus, struktuur ja teemad. Nende andmete võrdlus Riigikogu XII koosseisuga näitas, milles seisnes just XI koosseisu küsimuste eripära. Koosseisu vahetusega muutuvad ka küsimuste esitamise mustrid. Kui parlamenti tulevad uued saadikud teiste omadustega ja nende proportsioon on eelmisest koosseisust erinev, siis teised prioriteedid hakkavad peegelduma ka kirjalike küsimuste kasutamises. Käesolev analüüs annab detailse pildi XI koosseisu parlamendiliikmete tööst kirjaliku küsimuse raames.

Kokkuvõte

Käesolev magistritöö kannab pealkirja „Kirjalike küsimuste eesmärgid Riigikogu XI koosseisu näitel“.

Eesti on parlamentaarne vabariik, kus Riigikogu täidab kaht olulisimat funktsiooni - seadusandlikku ja kontrollfunktsiooni. Parlament teostab järelevalve valitsuse tegevuse üle. Eestis on ette nähtud kolm parlamentaarse kontrolli teostamise vahendit: arupärimine, infotunniküsimus ja kirjalik küsimus. Arupärimine ja infotund eeldavad parlamendiliikmete ja valitsuse esindajate vahelist küsimuse arutamist, sellepärast vastavate istungite stenogrammide on päris mahukad. Kirjalikel küsimustel on konkreetne struktuur, kitsas teema ja nad on probleemile orienteeritud. Vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele, nende eesmärgiks on teabe saamine üksiküsimuste kohta. Kirjalikud küsimused on reeglina lühidalt ja selgelt sõnastatud ning sama konkreetne vastus tuleb kirjalikus vormis adressaadilt, kellele see küsimus oli esitatud. Kirjaliku küsimuse sisulist arutelu Riigikogu istungil ei toimu. Kirjalikud küsimused võimaldavad hõivata laia spektri teemasid ja annavad võimalust kaitsta riigitasandil erinevaid huve. Seega on kirjalikel küsimustel nii vormi kui ka sisu poolest analüüsiks hästi sobiv struktuur.

Antud magistritöö vastab kahele peamisele küsimusele: Milleks kasutatakse kirjalikke küsimusi? Millest sõltub see, kuidas kasutatakse seda vahendit? Uurimus näitas, et küsimuste eesmärgid erinevad vastavalt saadikute omadustele. Uurimisküsimustele vastamiseks analüüsisin Riigikogu XI koosseisu kirjalikud küsimused, mis moodustavad kõige värskemad küsimuste kogumikku.

Empiirilisel on leitud, et teatud omadustega parlamendiliikmed kasutavad kirjalikke küsimusi teistest saadikutest aktiivsemalt. Kõige rohkem küsimusi on esitanud:

- kompensatsioonimandaadiga saadikud,
- väiksema parlamentaarse töö kogemusega,

- Keskerakonna fraktsiooni liikmed,
- fraktsiooni juhtkonda mittekuuluvad saadikud,
- meessoost saadikud,
- parlamendiliikmed vanuses 42-56 aastat.

Järgnevalt on esitatud uuringu tulemused vastavalt eesmärkidele, milledeks erinevad parlamendiliikmed kasutasid kirjalikke küsimusi. Siinkohal on oluline mainida, et ühe küsimuse esitamisel võib saadikul olla mitu eesmärki. Tulemused kinnitavad, et küsimuste funktsioon ja geograafiline orientatsioon erinevad vastavalt autori omadustele.

Kirjalikke küsimusi võib kasutada esindamise eesmärgil.

Mina koostasind indikaatorite loetelu, mille järgi kodeerisin küsimusi kas järelevalve või esindamisefunktsiooni täitvaks küsimuseks. Esindamisfunktsiooniga küsimustes on olemas esindatav, kelle rollis võib olla kohalik omavalitsus või teatud piirkonna elanikud (nt ühistransporti puudutavad küsimused), mõni ühiskonnagrupp (nt loomakasvatajate probleemid jäätmete utiliseerimisega, pensionäridele ja veteranidele mõeldud toetused, palgatasemed haridusvaldkonnas) või indiviid (nt maaomanik, kelle kinnisvara asub kaitsealal). Analüüsi tulemused näitasid, et XI Riigikogu XI koosseisus 294st¹⁸ registreeritud kirjalikust küsimusest 58% täidavad järelevalvefunktsiooni ja 42% küsimustest on koostatud esindamise eesmärgil. Esindamisfunktsiooniga küsimused sisaldavad kontrolli komponenti, kui siiski tõstatatakse nendes elanikkonna spetsiifilisemaid probleeme, milledega on erinevad inimesed kokku puutunud. Selle tüüpi küsimustes mainitakse sageli konkreetset pöördajat, kelle huve ja õigusi kaitstakse küsimuse esitamisega valitsusele, näiteks:

„Minu poole on pöördunud Tõrva linnapea Agu Kabrits paludes kaasabi ühtekuuluvusfondi projekti elluviimiseks Tõrva linnas. Tõrva linnapea palve on laiema tähendusega kui ainult Tõrva linna probleem“ (nr 71).

"Laboratooriumi võimalik sulgemine on ajendanud neid [Virumaa suurettevõtjaid] minu kui piirkonnast valitud Riigikogu liikme poole pöörduma ja abi paluma." (nr 24).

"Minu kui Pärnumaalt rahvasaadiku poole pöördus Pärnu linnakodanik Helgi Mets, kes on hädas oma tsaariaegse elamu taastamisega Pärnu muinsuskaitseala villade piirkonnas." (nr 39).

¹⁸ 294 kõikidele nähtavat küsimust pluss 3 küsimust juurdepääsupiiranguga

Vaatasin, millest sõltub küsimuse funktsioon, kes kasutab seda järelevalve ja kes esindamise eesmärgil. Ma oletasin, et funktsiooni varieeruvust võivad põhjustada autorite erinevad omadused ja kontrollisin nende mõju funktsioonile.

Suuremat osa tööst kirjaliku küsimuse raames teostavad kompensatsiooni- ja ringkonnamandaadiga parlamendiliikmed. Nemad on esitanud võrdse arvu esindamisfunktsiooniga küsimusi. Samas kompensatsioonimandaat suurendab tõenäosust, et küsimust kasutatakse kontrolli teostamiseks. Kõige aktiivsemalt tegelevad erinevate huvide kaitsmise ja esindamisega need saadikud, kes on saanud valimistel häält oluliselt vähem lihtkvoodist (kuni 40% ringkonna lihtkvoodist). Esimest korda parlamendis koha saanud liikmed näitavad üles huvi järelevalve vastu, samas just nemad pöörduvad teistest sagedamini valitsuse poole esindamise eesmärgil. Kogenumad saadikud esitavad küsimusi harva ning pigem esindamiseks. Enamus küsimustest laekus opositsioonierakondade liikmetelt, valdavalt järelevalvefunktsiooniga. Samal ajal teistest fraktsioonidest aktiivsem tegelesid esindamisega Keskerakonna fraktsiooni saadikud, kes teostavad lõppkokkuvõttes mõlemat funktsiooni. Koalitsioonivalitsuses esindatud erakondade liikmed pöörduvad harva valitsuse poole küsimustega, kasutavad küsimusi eelkõige kellegi huvide kaitsmiseks. Komisjoni või erikomisjoni juhtivad saadikud eelistavad küsimusi järelevalvefunktsiooniga, komisjonide tavaliikmete küsimused on sagedam esindamisele orienteeritud. Küsimuse teema on sageli seotud valdkonnaga, millega tegeleb küsimuse autor komisjonis. Nooremad parlamendiliikmed esitavad palju küsimusi kontrolli eesmärgil, vanemas eas saadikud kalduvad edastada valitsusele küsimusi esindamise eesmärgil. Tulemused näitasid, et küsimuse funktsioon ei sõltu fraktsioonist, ka sugu ei mõjuta autori eelistust funktsiooni valikul.

Kirjalikes küsimustes võib tõstata kohaliku tähtsusega probleeme.

Antud uuringu raames lokaalse orientatsiooniga küsimuste all mõistan küsimusi, kus mainitakse konkreetset geograafilist kohta Eestis: küla, linna, valda, maakonda või piirkonda. Selle kategooria alla liigitasin ka küsimusi, mis puudutavad elu ja

majandustegevust maapiirkondades. Nende kirjalike küsimuste vahendusel püüab saadik kohalike omavalitsuste või mõne piirkonna elanike probleeme lahendada. Ma hindasin erinevate maakondade mainimise sagedust kirjalikes küsimustes ning sain tulemuse, et kõige paremini on esindatud maakonnad, kus asuvad Eesti kolm suuremat linna (Harjumaa, Tartumaa ja Ida-Virumaa), lisaks nendele on väga tugev toetus saartel. Riigikogu XI koosseisus on laekunud 88 küsimust lokaalse orientatsiooniga, maapiirkondade muresid käsitletakse nendest 13 korda. Toon esile mõned näited lokaalse orientatsiooniga küsimustest:

Saarte elanikel on tekkinud kahtlus, et järgmisel aastal seoses riigipoolse dotatsiooni vähenemisega võib tõusta praamipiletite hind ning halveneda teenuse kvaliteet. „Kas on ette näha Hiiumaa-Saaremaa liinide osalist sulgemist (Sõru-Triigi liin)“ (nr 86).

„Minu poole pöördus Pärnu Vene Gümnaasiumi hoolekogu ja juhtkond (...). Mis plaanid on Haridus ja Teadusministeeriumil Pärnu Vene Gümnaasiumiga? Kas nimetatud kool jääb koolivõrgu osaks? Missugust tegutsemist kavandab riik kui Pärnu linn ei suuda realiseerida finantsraskustest tulenevalt 2011-2013 ajavahemikus kavandatud koolihoone kompleksset renoveerimist? Kuidas tagada olemasolevas seisundis koolis tervisekaitse nõuetele vastav õpikeskkond?“ (nr 228).

Küsimused jagunevad geograafilise orientatsiooni lõikes järgmiselt: 150 küsimust riikliku orientatsiooniga ja 88 küsimusele on määratud lokaalne orientatsioon, kuna nendes räägitakse konkreetsetest geograafilistest kohtadest või maaelust.

Kohaliku tähtsusega probleemidega tegelevad kõige rohkem kompensatsiooni ja ringkonnamandaadiga saadikud. Tulemused viitavad ringkonnamandaadi tugevamale seosele piirkondadega. Kui võtta arvesse parlamendivalimistel saadud häälte arvu, siis kohaliku tasandi küsimustega tegelevad suures osas need saadikud, kelle hääled moodustavad alla 40% ringkonna lihtkvoodist. Väiksema parlamentaarse töö kogemusega autorid tunnevad teistest saadikutest sagedam huvi regionaalprobleemide vastu. Üle poole regionaalselt orienteeritud küsimusi on esitanud Keskerakond, ehkki antud opositsioonierakonnal domineerivad küsimused riigipoliitika kohta. Fraktsioonide juhtkonnalt laekub väga vähe küsimusi lokaalse orientatsiooniga. Positsioon komisjonis ei mõjuta küsimuse geograafilist orientatsiooni, kuid regionaalpoliitikuid on rohkem komisjonide tavalikkmete seas. Meessoost rahvasaadikud on esitanud 85% küsimustest, kus käsitletakse kohalikke probleeme, naissoost parlamendiliikmed keskendusid riigipoliitikale.

Valdav osa nooremas eas parlamendiliikmete küsimustest on seotud riigipoliitikaga. Teistel vanuserühmadel on riikliku ja lokaalse orientatsiooniga küsimuste arv tasakaalustatud.

Kirjalike küsimustega võib suunata täitevvõimu tegevusele.

Kirjalikus küsimuses võib olla kirjeldatud olukord, mis täitevvõimu tegevuse, tegevusetuse või ametnike ebakorrekse käitumise tõttu muutus probleeme tekitavaks kohalikele omavalitsustele või elanikele. Selliseid küsimusi kasutatakse valitsusasutuste mõjutamiseks, et suunata neid avastatud vigu parandada. Tõenäoliselt loodab küsimuse esitaja, et signaali võetakse vastu ning kirjeldatud probleemiga tegelema hakatakse. Puudustele täidesaatva võimu tegevuses juhitakse tähelepanu 61% küsimustest. Tegemist võib olla näiteks seaduse või määrusega, mis paneb ebaõiglasesse olukorda teatud ühiskonnagruppi. Saadik võib tegutseda ka ennetavalt, kirjeldades oma küsimuses valitsuse kavandatud reformidega kaasnevaid ohte. Saadik võib paluda valitsust plaanitud tegevuste eeliseid ja puuduseid veel kord põhjalikult kaaluda.

Sellised küsimused võivad erineda tonaalsuse poolest. Analüüs näitas, et autor võib kasutada kritiseerivat tooni avastatud probleemide kirjeldamisel. Küsimuses esile tulevad etteheided võivad puudutada ka valitsuse üldpoliitilist suuna.

Täitevvõimu tegevusele suunamise eesmärgiga kasutavad kirjalikke küsimusi enamasti opositsioonierakondadesse kuuluvad parlamendiliikmed.

Kirjalike küsimuste abil võib koguda informatsiooni.

Kuna kirjalikud küsimused on mõeldud teabe saamiseks üksikküsimuste kohta, antud vahend on väga informatiivne. Selle instrumendi vahendusel on võimalik saada ja edastada konkreetset informatsiooni kitsa teema kohta. Kõige sagedamini pöörduakse täitevvõimu poole seletuste või hinnangu teatud juhtumi või olukorra kohta küsimiseks ning ülevaate tulevikuplaanidest saamiseks (70% küsimustest). Vahepeal tunnevad parlamendiliikmed huvi konkreetsete andmete ja dokumentide vastu (14% küsimustest). Saadikud võivad paluda majandusnäitajate võrdlevat väljavõtet, lepingute ja muude dokumentide koopiaid. Teistes küsimustes tulevad need kaks tüüpi informatsiooni kombineeritult esile, kui palutakse näiteks statistilisi andmeid ja hinnangut.

Kirjalikes küsimustes võib edastada algatusi ja ettepanekuid.

Kirjalike küsimustega võib edastada valitsusele informatsiooni, mida pole seni arvesse võetud ühiskonna elu mõjuvate otsuste vastuvõtmisel. Tegemist on sageli seadusaktide muutmise ettepanekutega, mille rakendamine saaks parandada inimeste elu mugavamaks ja teatud juhtudel õiglasemaks. Saadikud pakkusid näiteks vähendada väiketootjate halduskoormust, ümber vaadata toetuste maksmise korda, muuta proportsionaalsemaks mandaatide jaotust Tallinnas.

Kollektiivküsimused

Antud uuringu raames olid analüüsitud 56 kollektiivselt esitatud küsimust, mis olid registreeritud Riigikogu XI koosseisus. Funktsiooni lõikes jagunesid kollektiivküsimused umbkaudu pooleks. 37% kollektiivküsimustest tegeletakse regionaalpoliitikaga. Suur osa küsimustest sisaldab kriitikat täitevvõimu suhtes. Vahepeal edastatakse kollektiivküsimustega ka algatusi ja alternatiivseid võimalusi probleemide lahendamiseks. 86% kollektiivküsimustest laekus rahvasaadikutelt, kes esindavad ühte fraktsiooni, kõige sagedam opositsiooni. Võib-olla suur allkirjade arv rõhutab küsimuses kirjeldatud teema olulisust. Kõige sagedamini edastatakse kollektiivküsimusi peaministrile.

Töö tulemused näitavad, et kirjalikke küsimusi kasutatakse Eestis erinevatel eesmärkidel. Küsimuste eesmärgid erinevad sõltuvalt autorite omadustest. Teatud omadustega parlamendiliikmetele vastavad teatud käitumismustrid kirjaliku küsimuse kasutamisel. Kirjalike küsimuste analüüs andis hea ettekujutuse sellest, kuidas ja milleks kasutavad Riigikogu liikmed kirjalikke küsimusi.

Summary

This master thesis bears the title "The purposes of written questions: an example of the Riigikogu XI". This paper investigates the written questions, submitted in the period from March 4, 2007 to March 26, 2011. These questions are publicly available on the website of the Estonian parliament.

In course of this work the written questions were explored using the content analysis in order to answer the following:

- 1) What are the purposes for using the written questions?
- 2) What determines the ways in which the members of parliament (MPs) use this instrument?

The results are as follows.

The legislators use the written questions to represent the different interests and to protect the rights of different groups and individuals. The constituency-focused questions raise the topics of local importance.

By the means of the written questions legislators press an executive authority for action. The analysis has indicated that the questions of this type differ in tone - sometimes MPs criticize the government. The questions allow to extract the valuable information: to demand an explanation from the ministers, to ask an opinion on the specific topic, to request particular data (e.g. statistics). Written questions could also be an attempt to present initiatives and proposals.

The analysis has shown that the use of written questions varies depending on the MPs characteristics:

- the type of mandate,
- the number of votes received in the parliamentary elections,
- years served in the parliament,
- the party affiliation,
- age of the author.

The appointment in the fraction and committee and the gender of the author have a limited effect on the function of control or representation and on the national or local focus of the written question.

The results of the study have given a detailed overview about the uses and the purposes to which the members of the Riigikogu put written questions.

Kasutatud materjalid

Raamatud:

Aschauer, Stephan (1967): *Die parlamentarische Kontrolle der Regierung*, Bonn.

Damgaard, Erik (ed.) (1992): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Scandinavian University Press, Oslo.

Eichenberger, Kurt (1961): „Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht“ in Hans Huber *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit*, Bern.

Eschenburg, Theodor (1963) *Staat und Gesellschaft in Deutschland*, R.Piper, Deutschland.
Eulau, Heinz and Wahlke, John C. (1978): *The Politics of Representation*. Sage Publications, London.

Gehrig, Norbert (1969): *Parlament – Regierung – Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*. Verlag C.H.Beck, München.

Mõttus, Aaro (toim.) (2004): *Riigikogu VII, VIII ja IX koosseis. Statistikat ja kommentaare*, Riigikogu Kantselei, Tallinn.

Mõttus, Aaro (toim.) (2011) *Riigikogu XI koosseis. Statistikat ja ülevaateid*, Riigikogu Kantselei, Tallinn.

Mõttus, Aaro (toim.) (2012) *Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. Kommentaarid*, Riigikogu Kantselei, Tallinn.

Patzelt, Werner J. (1993): *Abgeordnete und Repräsentation: Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit*, Wissenschaftsverlag Rothe, Passau.

Searing, Donald (1994): *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Harvard University Press, London.

Wiberg, Matti (ed.) (1991): *The Political Life of Institutions*, Jyväskylä, Finland.

Wiberg, Matti (1995): „Parliamentary Questioning: Control by Communication?“, in Herbert Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim, 179-222.

Witte-Wegmann, Gertrud (1972): *Recht und Kontrollfunktion der Grossen, Kleinen und Mündlichen Anfragen im Bundestag*. Dunker&Humbolt, Berlin.

Artiklid

Bailer, Stefanie (2011): People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament, *The Journal of Legislative Studies*, pp. 302-314.

Blidook, Kelly & Kerby, Matthew (2011): Constituency Influence on "Constituency Members": The Adaptability of Roles to Electoral Realities in the Canadian Case, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, pp. 327-339.

de Dios, Manuel Sáánchez & Wiberg, Matti (2011): Questioning in European Parliaments, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, pp. 354-367.

Duriau, Vincent J. & Reger, Rhonda K. & Pfarrer, Michael D. (2007): A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies, *Organizational Research Methods*, Volume 10, Number 1, pp. 5-34.

Martin, Shane (2011a): Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to Irish Case, *Political Studies*, Vol. 59, pp. 472-488.

Martin, Shane (2011b): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No.3, September 2011, pp. 259-270.

Ojha, Suman & Mishra, Sanjay K. (2009) An analysis of the effectiveness of parliamentary questions in the Uttar Pradesh State Legislative Assembly (India). In Hawker, Geoffrey (Ed.) Proceedings of Australian Political Studies Association Annual Conference 2009, Australian Political Science Association, Macquarie University, Victoria.

Patzelt, Werner J. (1997): German MPs and their roles', *The Journal of Legislative Studies*, 3:1, 55-78

Rasch, Bjørn Erik (2011): Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, pp. 382-393.

Rozenberg, Olivier & Martin, Shane (2011): Questioning Parliamentary Questions, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, pp. 394-404

Russo, Federico (2011): The Constituency as a Focus of Representations: Studying the Italian Case through the Analysis of Parliamentary Questions, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, pp. 290-301.

Saalfeld, Thomas and Müller, Wolfgang C. (1997) Roles in legislative studies: A theoretical introduction, *The Journal of Legislative Studies*, 3:1, 1-16

Valim

www.riigikogu.ee

Parlamentaarne kontroll

Riigikogu XI koosseisu kirjalikud küsimused ajavahemikus 4. märts 2007 – 26. märts 2011, kokku 297 küsimust.

LISAD

Lisa 1: Küsimuste kodeerimiseeskiri

Allpool on esile toodud kategooriad, mille järgi on kodeeritud Riigikogu XI koosseisu kirjalikud küsimused.

Küsimuse number 1 - 297	Riigikogus registreeritud number
Registreerimise kuupäev Vahemikus 5.04.2007 - 9.03.2011	Riigikogus registreerimise kuupäev
Asutus	Kellele on adresseeritud kirjalik küsimus ¹⁹
1	Haridusminister (Tõnis Lukas)
2	Justiitsminister (Rein Lang)
3	Kaitseminister (Jaak Aaviksoo)
4	Keskkonnaminister (Jaanus Tamkivi)
5	Kultuuriminister (Laine Jänes)
6	Majandus- ja Kommunikatsiooniminister (Juhan Parts)
7	Põllumajandusminister (Helir-Valdor Seeder)
8	Rahandusminister (Ivari Padar/ Jürgen Ligi)
9	Siseminister (Jüri Pihl/ Marko Pomerants)
10	Sotsiaalminister (Maret Maripuu/ Henno Pevkur)
11	Välisminister (Urmas Paet)
12	Regionaalminister (Siim Valmar Kiisler)
13	Peaminister (Andrus Ansip)
14	Riigikontrolör (Siiri Oviir)
15	Õiguskantsler (Allar Jõks/ Indrek Teder)
16	Eesti Panga president
17	Rahvastikuminister (Urve Palo)
Küsimuse autor	Kui küsimusele on alla kirjutanud üks parlamendiliige, siis tabelisse kirjutatakse tema nimi, kollektiivküsimuste puhul pannakse kaasautorite arvu.
Teema	Riigikogus registreeritud teema
Funktsioon	
1	Järelevalve
2	Esindamine

¹⁹ Kolm ministrit on selle valimistsükli jooksul vahetunud (rahandus-, sise- ja sotsiaalminister), rahvastikuministri ametikoht on likvideeritud.

Geograafiline orientatsioon	
1	Riiklik orientatsioon
2	Lokaalne orientatsioon
Mõju	
1	Informeeriv kontroll
2	Parandav kontroll
3	Dirigeeriv kontroll
Poliitika valdkond ²⁰	
1	Avalik haldus, võimu teostamine, võimude lahusus
2	Transport, transiit, parklad, teed, kütus
3	Rahvusvahelised suhted, Euroopa Liit, NATO
4	Julgeolek, turvalisus, politsei, päästeteenistus
5	Õigus
6	Haridus, teadus
7	Kultuur, ajalugu, meedia
8	Sport
9	Tervis, haiglad, hooldekeskused
10	Keskkond
11	Kommunikatsioon, tehnoloogia
12	Ehitus, riigihang, riigivara müük, detailplaneering
13	Tööturg, tööpuudus, koondamine
14	Palgad, toetused
15	Majandus, ettevõtlus, maksud
16	Immigratsioon, integratsioon
17	Jahindus, kalandus
18	Põllumajandus, loomakasvatus, toit
19	Avalikud teenused: vesi, kanalisatsioon, jäätmed, postiteenus, apteegiteenus
20	Energeetika
Maakond ²¹	
1	Harjumaa
2	Narva
3	Ida-Virumaa
4	Jõgevamaa
5	Järvamaa
6	Läänemaa
7	Lääne-Virumaa
8	Põlvamaa

²⁰ Osaliselt on kasutatud kategooriad uuringust Stefanie Bailer (2011): People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament, The Journal of Legislative Studies, p. 306. Mõned kategooriad on kohandatud Eesti konteksti.

²¹ Need kategooriad on võetud Valimiskomisjoni kodulehelt kahe muudatusega. Narva linn on eraldi välja toodud (kood 2), kuna esineb palju küsimusi seoses riigipiiriga. Teisel positsioonil olnud Hiiumaad liideti koos Saaremaaga ühte kategooriasse „saared“.

9	Pärnumaa
10	Raplamaa
11	Saared
12	Tallinn
13	Tartu
14	Tartumaa
15	Valgamaa
16	Viljandimaa
17	Võrumaa
Küsimuses mainitud maakond	Kui küsimuses mainitakse küla, linna või valda, kodeeritakse seda maakonnaks
Informatsiooniallikas	
1	Rahvasaadiku poole on pöördunud abipalvega
2	Avalik info, massimeedia
0	Muu
Massimeedia	
1	Postimees
2	Äripäev
3	Eesti Ekspress
4	Kohalik ajaleht
5	meedia üldiselt (täpsustamata)
6	Päevaleht
7	Sirp
8	TV, Eesti Rahvusringhääling
Küsimuse pikkus ²²	Ridade arv

²² Arvesse ei lähe kirja algus ega lõpp, kus seisab: Adressaat, küsimuse registreeritud teema, pöördumine sõnadega „Austatud härra minister“ ja lõpetus „Lugupidamisega ... Riigikogu liige“.

Järgnevalt on esitatud uuringu raames vaadeldud saadikute omadused

Lisa 2: Saadikute omaduste kodeerimiseeskiri

Saadiku nimi	
Sugu 0 1	Mees Naine
Sünniaasta	
Eluloo olulised linnad	Kodeeritud maakonnaks
Valimisringkond	
Hariduse valdkond	Võrdlesin, kas küsimuse teema langeb kokku omandatud erialaga
Mandaat 1 2 3 4	Ringkonnamandaat Kompensatsioonimandaat Isikumandaat Asendusliige
Valimistel saadud häälte arv	Kodeeritud ka protsendiks valimisringkonna lihtkvoodist
Kuuluvus varasematesse Riigikogu koosseisudesse 0 1 2 3 4	Varem parlamendis ei töötanud saadik Kuulus varem ühte koosseisusse Kuulus varem kahte koosseisusse Kuulus varem kolmesse koosseisusse Kuulus varem neljasse koosseisusse
Fraktsioon 1 2 3 4 5 6	Keskerakond Reformierakond Isamaa ja Res Publica Liit Erakond Eestimaa Rohelised Sotsiaaldemokraatlik Erakond Eestimaa Rahvaliid
Positsioon fraktsioonis 0 1 2	Ei ole juhtival positsioonil fraktsioonis Fraktsiooni esimees Fraktsiooni aseesimees
Positsioon komisjonis 0 1 2 3	Ei ole juhtival positsioonil komisjonis Komisjoni esimees Komisjoni aseesimees Erikomisjoni esimees

4	Erikomisjoni aseesimees
Liikmelisus alalises komisjonis ja erikomisjonis	
1	Euroopa Liidu asjade komisjon
2	Keskkonnakomisjon
3	Kultuurikomisjon
4	Maaelukomisjon
5	Majanduskomisjon
6	Põhiseaduskomisjon
7	Rahanduskomisjon
8	Riigikaitsekomisjon
9	Sotsiaalkomisjon
10	Väliskomisjon
11	Õiguskomisjon
12	Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon
13	Korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon
14	Riigielarve kontrolli erikomisjon
Liikmelisus geograafilises ühenduses parlamendis	
1	Ida-Virumaa saadikurühm
2	Järva- ja Viljandimaa saadikurühm
3	Kagu-Eesti saadikurühm
4	Pärnumaa saadikurühm
5	Saarte ühendus
Üksinda esitatud küsimuste arv	Hiljem arvutasin esindamisfunktsiooniga ja lokaalse orientatsiooniga protsenti iga autori esitatud küsimuste arvust
Esitatud küsimuste üldarv (sh kollektiivküsimused)	

Lisa 3: Indikaatorid küsimuse funktsiooni ja geograafilise orientatsiooni kodeerimiseks

Kirjaliku küsimuse funktsioon

Järelevalvefunktsioon	Esindamisfunktsioon
<p>Kontroll täitevvõimu tegevuse üle: Arengukavade koostamine. Seaduste eelnõude koostamine. Seaduste ja määruste rakendamine. Riigieelarve tulud ja kulud, reservide mahud. Majandusnäitajad, statistilised andmed. Hinnang riigiametnike kompetentsusele, usaldusväärsele ja käitumisele. Hinnang riigitehingute ja sõlmitud lepingute seaduslikkusele ja läbipaistvusele. Hinnang rakendatud meetmete efektiivsusele.</p>	<p>Peab olema esindatav, kelle huve kaitstakse: Kohaliku tasandi küsimused – olukord piirkonnas või konkreetses kohalikus omavalitsuses. Huvigrupid – pensionärid, õpetajad, lapsed, ettevõtjad, maaomanikud. Individuaalsed pöördumised saadiku poole abipalvega.</p>

Kirjaliku küsimuse geograafiline orientatsioon

Riiklik orientatsioon	Lokaalne orientatsioon
<p>Riigitasandi küsimused, mis puudutavad riigi juhtimist ja ühiskonna elu. Ministeeriumite, ametite ja inspeksioonide töö. Euroopa Liidu asjad. Riikidevaheline koostöö, rahvusvaheliste projektide rakendamine.</p>	<p>Peab olema konkreetne geograafiline koht: Küsimuses on mainitud mõne Eesti küla, linn, vald või maakond. Saadik võib rääkida konkreetsest gümnaasiumist, haiglast, postkontorist, ühistranspordist, ettevõttest, eraisikust (nt kinnisvaraomanik), sündmusest või üritusest ning asukoha saab tuvastada küsimuse teksti järgi. Selle kategooria alla liigitasin ka küsimusi, mis puudutavad elu ja majandustegevust maapiirkondades, väikelinnades ja külades, kuna ka nendel on kohalik fookus, mis on kitsam võrreldes terve riigi territooriumiga.</p>

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
Katerina Gorobets