

Seadusandlik kogu infotarbijana

Piret Juhani (RiTo 5), Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse vanembibliograaf

Infoteaduses tuleb seadusandlikku kogu vaadelda eri tüüpi infotarbijana. Infootsikaitumise mõistmiseks tuleb käsitada infovajadust ja –otsingut ning kogutud teabe kasutamist ühtse protsessina.

California Ülikooli politoloogiaprofessor Nelson Polsby on jaganud seadusandlikud kogud neljaks. Selle jaotuse järgi on seadusandliku tegevuse efektiivsus võrdelises seoses infovajaduse ja –tarbimisega.

Kõige madalamal infonõudmiste astmel on nn kummitempli parlament (*rubber stamp legislature*), mille näiteks võib tuua endise NSV Liidu ja tema satelliitriigid. Sellise seadusandliku kogu ülesanne on paar korda aastas koguneda ja partei programmi järgi hääletada. Infovajadus piirdub suures osas andmetega, kus ja millal hääletamiseks kokku tulla. Puuduvad infoteenus ja seaduse autoritaarsus.

Järgmisel astmel on funktsioneeriv parlament (*functioning legislature*), mis vajab oma ülesannete täitmiseks ja seadusloome protsessi tõhustamiseks juba rohkem infot. Selle tasandi seadusandlikul kogul on parlamendiraamatukogu või infoteenistus, tehniline varustus ning arenenud organisatsiooniline ja protseduuriline alus oma eesmärkide täitmiseks. Peamiste infoteenustena pakutakse traditsioonilisi teatmeteenusi, väljalõikeid, koostatakse bibliograafiaid, vahendatakse täitevvõimu institutsioonide või teiste organisatsioonide pakutavat teavet. Infoteenused on suunatud otseselt seadusandliku kogu liikmeile.

Kõrgemal astmel nii infovajaduse kui ka positsiooni järgi poliitikas on informeeritud seadusandlik kogu (*informed legislature*). Selle seadusandliku kogu abistruktuurides töötab professionaalne personal. Parlamendiraamatukogu ja/või infoteenistuse ülesanne on suurendada iga üksiku parlamendiliikme tegevuse efektiivsust. Parlamendiraamatukogu pakub suhteliselt täiuslikku valikut infoteenusi ja –tooteid, kuid erineb järgmisest tasemest võimaluste vähesuse ja sisuliste uuringute pakkumise võime poolest. Nelson Polsby iseloomustab seda tüüpi seadusandlikku kogu kui areni, kus otsuste langetamisel lähtutakse debattidel arutletust, mitte parteipoliitilistest ettekirjutustest. Selline seadusandlik kogu on efektiivne ja demokraatlik.

Transformeeriv seadusandlik kogu (*transformative legislature*) on võimeline muutma riigi otsustusprotsesside käiku ning arendama poliitilisi seisukohti. Selles mudelis on ühendatud parlamendi traditsioonilised omadused ja märkimisväärsed välised inforessursid. Iseloomulik on komisjonide, fraktsioonide jt struktuuriüksuste kvalifitseeritud personal, uuringud ja analüüsid tehakse sageli erakondlikul tasandil. Andmebaasidel ja infotehnoloogial on seadusandlikus protsessis tähelepanuväärne roll (Robinson, Hyde 1998).

Erinev infovajadus

Infootsikäitumine sõltub sellest, kas info otsija tegutseb indiviidina või rühma liikmena. Rühmad, kes jagavad korporatiivset raamistikku ja väärtusi, jagavad ka kollektiivi teadmiste struktuure ja kogevad infovajadust ühtmoodi (Allen 1997). Seadusandliku kogu infovajadust võib vaadelda nii üksikindiviidi (eraldi iga liikme) kui ka rühma kuulumise (vastavalt kogu parlamendi, fraktsiooni, komisjoni vm) aspektist lähtuvalt.

Tampere Ülikooli infoteaduste professor Reijo Savolainen on jaganud infovajaduse ja –otsingu ning leitud teabe tarbimisega seotud protsessid järgmiselt.

Ametialase info vajadus, otsing ja kasutamine seostub eelkõige tööülesannete täitmise või õppimisega. Uuritakse eri ametialadel töötavate inimeste (rühmade) infovajadust ning kaardistatakse, milliseist allikaist kogutakse teavet nende vajaduste rahuldamiseks. Võib ka küsida, kuidas tööülesannete nõuded, nt ülesannete komplekssus, määravad infootsingu (Byström 1997). 2001. aasta suvel Riigikogu liikmete ja ametnike hulgas tehtud uuringust selgus, et parlamendiraamatukogu poole pöördumise peamiseks põhjuseks peetakse tööülesannete täitmist (92,4% vastanuist) ja seejärel enesetäiendamist (88,6% vastanuist).

Kuna kogu infootsing ei ole seotud töö või õppimisega, on vaja uurida ka mitteametialase info vajadust, otsingut ja kasutamist, s.t harrastuste ja tööväliste probleemide lahendamise seonduvat. Parlamendiraamatukogu poole pöörduakse sageli meelelahutusliku kirjanduse leidmise eesmärgil. Eespool nimetatud Riigikogu uuringus mainitakse vaba aja veetmiseks vajaliku kirjanduse vähesust parlamendi lugemissaalis. Soovitakse leida kodu-, aiandus-, moe- ja spordiajakirju. Mitteametialane info aitab lõdvestuda ja väsitava tegevuse järel puhata.

Infootsingut võib määrata ka selle suunatuse järgi. Esiteks võib eristada praktilise teabe otsimist. Poliitikas ja riigijuhtimises vajaminev info on oma olemuselt praktiline, sest enamasti ootab valijaskond parlamendiliikmelt otsuseid ühiskonnakorralduse kitsaskohtade või administratiivse ebaefektiivsuse parandamiseks. Selleks et leida tekkinud probleemidele lahendust, otsitakse tavaliselt praktilisi lahendeid, mitte teooriaid. Isegi teadust puudutava küsimuse puhul domineerib poliitikas alati rakenduste otsimise pool. Praktilise teabe otsimine võib seisneda nt riigi 2001. aasta SKT selgitamises. Samas ei pruugi praktilise teabe otsimine jääda faktide otsinguks, vaid küsimus võib olla kuude- või aastatepikkuses töös.

Kui teavet otsitakse üldhuvist lähtudes, nt televisiooni uudistesaadetest päevasündmusi jälgides, või loetakse tööga seonduvat kirjandust ametialal toimuvaga kursisolekuks, on see orienteeriva teabe otsimine. Orienteeriva info vajadused viitavad pürgimusele ajaga kaasas käia ja jälgida ümbritsevas ühiskonnas toimuvaid muutusi. Osa selletüübilisest infootsingust on üsna harjumuspärane tegevus, nt ajalehtede lugemine. Teisalt võib orienteeriva teabe otsimise sisus ja intensiivsuses olla suuri erinevusi olenevalt sellest, mida ühiskonnas parasjagu huvitavaks peetakse. Poliitik peab olema kursis nii kodu- kui ka välismaa aktuaalsete päevasündmustega. Kohalikud ajalehed (maakonna- või vallalehed) on oluline kommunikatsioonikanal parlamendiliikme ja tema valijaskonna vahel. Seetõttu on

parlamendiraamatukogudes tähtsal kohal andmebaasid, ajaleheväljalõigete teenus ja meediamonitooringud.

Infootsikäitumises võib esineda mitmesuguseid takistusi. Kõige enam mõjutavad seda individuaalsed tegurid, nagu haridustase (nt vähene võõrkeelte oskus), motivatsiooni aste, kvalifikatsioon vms.

Teine tegur on organisatsiooni olemus ja organiseeritus (info liikumine organisatsioonis horisontaalselt või hierarhilisi astmeid pidi), mitteformaalsed suhted kolleegidega. Kaudselt võivad infootsingut mõjutada nt ametinormid või ühiskonna poliitiline ja kultuuriline korraldus. Infootsingut määrab sageli ka info kättesaadavus. 1990. aastail tehtud uuringuis märgitakse: mida enam on kergesti kättesaadavat infot, seda olulisemaks peetakse info kvaliteeti (Tibar 2001).

Vajalikud kogemused

Briti teadlased Anthony Barker ja Michael Rush korraldasid 1970. aastail Westminsteri liikmete hulgas uuringu "Parlamendiliige ja tema informatsioon". Sellega loodi parlamendiinfo uuringule fundamentaalne alus, mille põhiteesid on arvestatavad ka tänapäeval. Nad väidavad, et seadusandliku kogu liige vajab kaht liiki infot: fakte teatud situatsiooni kohta ning selle situatsiooniga seoses teadmisi inimeste hoiakute ja tunnete kohta (avalik arvamus). Seega nii objektiivset kui ka subjektiivset infot, mida poliitik interpreteerib ning millest ta kujundab oma seisukohad. Sealjuures rõhutatakse saadiku vastutust oma valijaskonna ees ning kohaliku pressis osatähtsust saadiku ja valijaskonna vahelises suhtluses. Teadlased väidavad, et tavaliselt soovitakse haarata ainult sellist infot, mida vajatakse oma eesmärkide saavutamiseks (Englefield 1990).

Seadusandliku kogu töö eeldab ratsionaalset info kasutamise oskust. Praeguses infoühiskonnas on parlamendiliikmeile pakutava teabe hulk ületanud küllastuse piiri. Peale meedia üritavad seadusandliku kogu liikmete hoiakuid mõjutada huvirühmad, organisatsioonid ja lobistid. Barkeri ja Rushi uuringust selgus, et suur osa parlamendiliikmeist on loobunud üritamast orienteeruda neile laekavas infotulvas ning järgivad otsustamisel partei juhtnööre ja soovitusi, seetõttu pöörduvad nad vajaliku teabe saamiseks oma partei infonõuniku poole või kasutavad assistentide abi. Samuti väidavad uurijad, et üldjuhul viskavad seadusandliku kogu liikmed kohe ära või ei loe üldse 95% neile saadetud infost (Barker, Rush 1970).

Seadusandlik kogu on oma liikmete poolest pidevalt uuenev institutsioon, seega muutub iga uue koosseisuga ka tema teadmiste struktuur. Institutsionaalse mälu seisukohalt on otstarbekas, et osa seadusandliku kogu liikmeist jätkaks oma tööd parlamendi eri koosseisudes. Olukordades, kus on analoogiaid varem kogetuga, võib kasutada varem saadud lahendust, nt sageli arutlusel olevate küsimuste puhul. Korduvalt parlamenti valitud liikmete teadmised selle kohta, milliseid lahendusi on varem pakutud, milline seisukoht või parandus on heaks kiidetud (või mitte), millised rühmad ja miks on olnud mõne paranduse poolt või vastu, on olulised, sest viitavad poliitilistele, olemuslikele ja institutsionaalsetele nüanssidele, mida ametlikes protokollides ei ole fikseeritud (Robinson 1991).

Parlamendiinfo iseloomulikud jooned

Seadusandlike kogude infotarbimisest ja parlamendiinfost on uurijad välja toonud järgmisi iseloomulikke jooni.

Kvaliteet on tähtsam kui kvantiteet. Seadusandlik kogu peaks seadusi ettevalmistavas protsessis kasutama süsteemselt sotsiaalteaduslikke rakendusuringuid ja erialaeksperte, et arendada dialoogi seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel ning parandada nii seadusloomeks vajaliku teabe kvaliteeti kui ka tõsta arutelus osalejate teadmisi. Ehkki teaduse kaasamine otsustusprotsessi on väga kallis, näitavad kvaliteetse info hankimisele tehtavad kulutused seadusandliku kogu soovi väärtustada infot ja uuringute kasutamist otsuste langetamisel. Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade informatiivsuse uuringuist (1998., 1999. ja 2001. aastal) selgus, et kuue infokategooria¹ seas oli kõige väiksem uuringuga, riikliku statistika ja ekspertide kaasamisega seotud viidete sagedus (Kasemets 2001).

Parlamendi infoteenistuste pakutav teave peab olema kvaliteetne ja objektiivne, et seda usaldaksid kõik parlamendi poliitilised rühmitused. Tuleb vältida hinnanguid ja soovitusi edastatavale infole. Infoteenistused arvavad sageli ekslikult, et soovitude andmine kuulub nende kompetentsi (Robinson 1991). Poliitilise interpretatsiooni loomine on aga poliitiku põhitöö, sest poliitik lisab oma teadmistega infole väärtust.

Siseinfo peaks seadusandliku kogu infoteenistustes liikuma horisontaalselt, organisatsioonisis- tulteks vältida hierarhilisi suhteid. Oluline on organisatsiooni struktuuri lihtsus isegi suure hulga personali puhul, sest poliitiline analüüs on oma olemuselt interdistsiplinaarne teadus ning eeldab tihedat organisatsioonisisest ja –välist koostööd ja infovahetust (Robinson 1991).

Selgus, täpsus ja usaldusväärsus

Seadusandliku kogu liikmete hulgas on paljude elualade esindajaid, kuid parlamendiliikmed ei ole eksperdid igal alal, milles tuleb otsuseid langetada. Probleemid võivad olla väga keerukad ja tehnilised. Teadlaste abiga tuleb otsustusprotsessiks vajalik info viia otsustajale sobivasse keelde, muuta uuringutulemused poliitikuile arusaadavaks ja rakendatavaks (Heidmets *et al* 2001). Selleks et langetada otsuseid, mis seovad kogu ühiskonda seaduse jõuga, peab seadusandja eelnevalt aru saama probleemi olemusest, poliitilistest lahendustest jms.

Seadusandlik kogu on praktiline organisatsioon, tema otsused peavad olema realiseeritavad. Seega peavad parlamendiliikmed olema oma tegevuses ja otsustes ratsionaalsed ja täpsed, mitte uurimistöole orienteeritud. Täpsus omakorda sünnitab autoritaarsuse langetatud otsuste suhtes (Robinson 1991). Seadusandlikule kogule infoteenuseid osutavad institutsioonid peavad arvestama ka asjaolu, et nende edastatud teave muutub automaatselt avalikuks infoks. Parlamendiliikmel on õigus oma infopäringule vastuseks saadud teavet kasutada, millal, kus ja kuidas ta seda soovib (Englefield 1990). Miski ei pane seadusandliku kogu liiget rohkem nõrdima kui infopäringule vastuseks saadud vananenud või vale info.

Organisatsioonis, kus info on võimu abivahendiks ning kus toimub pidev võitlus poliitiliste jõudude vahel, on diskreetsus ja konfidentsiaalsus nii indiviidi kui ka rühma tasandil seadusandliku kogu infoteeninduse oluline kvaliteedinäitaja. Oluline on ka kliendi privaatsuse säilitamine. Usaldus parlamendiliikme ja infotöötaja vahel peab olema mõlemapoolne. Parema teeninduse huvides ei tohiks infot nõutav klient – antud juhul parlamendisaadik – häbeneda oma ideede ja mõtete usaldamist infotöötajale, kartes näida võhik või häbenedes oma vähest keeleoskust. Kliendi soove ja võimeid täpselt teades on võimalik jõuda rahuldava tulemuseni väiksemate kulutustega (aeg, ressursid jms).

Info, mille esitamisel ei peeta kinni kliendi antud tähtaegadest, muutub seadusandliku kogu kontekstis kasutajale tarbetuks. Kui otsus on langetatud ja hääletamine toimunud, pole taustinfo antud küsimuses enam oluline (Robinson, Hyde 1998). Sama kasutu on vajaliku infoga mahuka toimiku edastamine viis minutit enne kõnet või pressikonverentsi. Teavet vajatakse eelkõige väidete ja argumentide kinnitamiseks ning põhjendamiseks. Teisest küljest on üsna ebatõenäoline, et seadusandliku kogu liige oskab oma infovajadusi pikalt planeerida (Englefield 1990).

Iseloomulikult suur on seadusandliku kogu infotarbimise juures tuleviku-uuringute osakaal. Nende uuringute käigus luuakse võimalike arenguteede loend koos juhtimisotsuste kirjeldusega, mis aitaksid neid ellu viia. Otsustajal on võimalik leida siit infot nähtuste põhjuslikkuse kohta ning saada teavet eri mudelitest, mis omakorda võivad saada poliitiliste valikute aluseks (Heidmets *et al* 2001). Seejuures on oluline strateegiline mõtlemine nii institutsionaalsel kui ka individuaalsel tasandil.

Kasutatud kirjandus

Allen, B. (1997). Information Needs: a Person-in-Situation Approach. – Information Seeking in Context: Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts 14–16 August, 1996, Tampere, Finland. London [etc]: Taylor Graham, pp 111–122.

Barker, A., Rush, M. (1970). The Member of Parliament and His Information. London: Allen & Unwin.

Byström, K. (1997). Municipal Administrators at Work – Information Needs and Seeking (IN&S) in Relation to Task Complexity. – Information Seeking in Context: Proceedings of an International Conference on Research in Information Needs, Seeking and Use in Different Contexts 14–16 August, 1996, Tampere, Finland. London [etc]: Taylor Graham, pp 125–146.

Englefield, D. (1990). Parliamentary Libraries and Information Services. Roma: Camera dei Deputati.

Heidmets, M., Kutsar, D., Vetik, R. (2001). Riigivalitsemine ja sotsiaalteadused. – Riigikogu Toimetised 3, lk 110–114.

Kasemets, A. (2001). Seadusloome kvaliteedi ja mõjude hindamise probleeme. – Riigikogu Toimetised 4, lk 102–112.

Robinson, W. H. (1991). Building a Parliamentary Research Capability. – IFLA Journal, Vol 17, No 4, pp 379–388.

Robinson, W. H., Hyde, J. (1998). Legislatures and Information Capabilities in Emerging Democratic Nations: a Framework for Assessment. – Parliamentary Libraries and Research Services in Central and Eastern Europe. München: K. G. Saur, pp 1–28.

Savolainen, R. (1999). Tiedon tarpeet ja tiedonhankinta. – Tiedon tie: johdatus informaatiotutkimukseen. Helsinki: BTJ Kirjastopalvelu, s 73–109.

Tibar, A. (2001). Tööstusspetsialistide infovajadused ja infootsikäitumine. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus.

Märkused

¹ Uuringu infokategooriad F–K: F – seaduseelnõu mõju riigieelarvele ja/või kohalike omavalitsuste eelarvetele kolme aasta lõikes; G – seaduseelnõu mõju riigi- ja omavalitsuste organisatsioonile; H – seaduseelnõu mõju rakendamisega seotud sotsiaalsete rühmade sotsiaal-majanduslikule olukorrale ja elukvaliteedile; I – seaduseelnõu rakenduse ja mõjuga seotud osapoolte informeerimine ja kaasamine; J – viited seaduseelnõu väljatöötamisel kasutatud uuringuile ja kaasatud ekspertidele; K – viited Euroopa Liidu õiguse ja eelnõu võrdlevale analüüsile (Kasemets 2001).