

Teadmus ja võim: uuringute ja demokraatliku seadusloome olemuslik side¹

William H. Robinson (RiTo 7), USA Konkressi uurimisteenistuse avaliku poliitika vanemspetsialist

Parlamendi teabeteenistus toetab tugevat seadusandlikku võimu.

Heal tasemel teabeteenistus saab seadusandlust mitmeti tõhustada. Alljärgnev arutelu illustreerib astmete kaupa parlamendi teabeteenistuse osa seadusandlike otsuste tegemises, alustades põhiülesandest, poliitiliste otsuste teavitamisest.

Esiteks, parlamendi teabeteenistus võib abistada seadusandjat spetsiifilistes poliitilistes küsimustes. Usaldusväärsed faktid ja analüüs võimaldavad probleeme paremini mõista ning neile realistlikumaid ja tõhusamaid lahendusi leida.

Järgmisel tasandil võib teabeteenistuse abil täiustada ametkondadevahelist toimimist. Parlamendi raamatukogu või uurimisteenistuse esitatud kaalukas faktikogum võib hõlbustada poliitilise kokkuleppe saavutamist, keskendudes faktide üle vaidlemise asemel sisulistele väärtustele. Raske on jõuda kokkuleppele mis tahes poliitilises muudatuses, kui osapooled ei suuda isegi faktides kokku leppida.

Poliitilisel tasandil tõstab kvaliteetinfo kasutamine seadusandliku kogu tegevuse legitiimsust üha tehnokraatlikumaks muutaval ajastul. Teadus, tehnika ja infoevolutsioon muudavad meie elu aina kiirenevas tempos. Tänapäeva maailmas peab valitsuse seaduslikuks tunnustatud tegevus põhinema faktidel ja ta peab oma tegevuses kasutama parimaid lahendusi.

Põhiseaduslikul tasandil annab seadusandliku kogu jaoks tehtav teabetöö talle võimaluse etendada aktiivsemat rolli riigi poliitikas. Hoolimata valitsemismudelist soovitakse üha rohkem, et seadusandja jälgiks tulemuslikumalt täitevvõimu ja/või tema tegevust seadusandluse kujundamisel. See vastab ülemaailmsele liikumisele demokraatia suunas (olenemata sellest, kas pidada demokraatiat sügavalt juurdunuks või ainult pindmiseks). Vähemasti kasutatakse sagedamini sõna "demokraatia", *sine qua non* seaduslikkust. Sügavalt juurdunud demokraatia nõuab rahva esindajate suuremat osalemist võimu omavate ametnike tegevuse jälgimises, seaduste kehtestamises ja heakskiitmises ning riigi juhtimises. Parlamendi toimimise tasand, kus demokraatia mõiste on muutumas tegelikult demokraatlikuks valitsemiseks, ei ole mõeldav nõrga, halvasti informeeritud seadusandliku koguga.

Seadusandluslane teabeteenistus toetab demokraatiat

Hea seadusandluslane teabeteenistus toetab demokraatia elavdamist mitmel viisil, sealhulgas muudab poliitilised protsessid pluralistlikumaks. Ta kaasab veel ühe olulise mängija – seadusandliku kogu –, rõhutades panust, mida seadusandja saab lõpptulemuse heaks teha. See käib eriti nende ühiskondade kohta, kus poliitikas on domineerinud täitevvõim ning seadusandjal on puudunud jõud ja staatus. Mitmesugustel põhjustel on

enamiku riikide täidesaatval aparaadil kalduvus haarata enda kätte näiline võimumonopol. Seda tendentsi on süvendanud meie kasvav sõltuvus tehnilistest ekspertidest, majanduse globaliseerumine, täitevvõimu keskne positsioon välispoliitikas ja meedia roll avaliku arvamuse kujundamisel, foorum, kus täitevvõimul on selge eelis seadusandja paljude häälte ees. Omades võimu, mille annavad teadmised, võib seadusandja osaliselt kontrollida täitevvõimu monopoliseerivat jõudu.

Hea seadusandluslane teabeteenistus aitab otsuseid teha ja kasvatab seadusandja legitiimsust. Seadusandja legitiimseks tegutsemiseks on tähtis, et inimesed tunnetaksid – seadusandja tegevus põhineb usaldusväärsetel faktidel ja analüüsil ning väärtuste ja huvide hindamisel. Seadusandja peab valdama ühiskonnas esinevate vastukäivate huvide ja väärtuste tasakaalustamise kunsti. Seadusandja põhifunktsioone on ühiskonnas konflikti lahendamine rahumeelselt, konsensuse teel. Meile ei sobiks tehnokraatlik seadusandlik kogu, kes pöörab tähelepanu üksnes faktidele ja analüüsile. Me loodame, et ühiskonnas esinevate võistlevate huvide ja väärtuste tasakaalustamisel ja lepitamisel kasutab seadusandja teadmisi ja analüüsi, et leida probleemidele paremaid lahendusi.

Hea seadusandluslane teabeteenistus suurendab demokraatiat, andes inimestele parema võimaluse teha otsuseid selle kohta, kuidas neid valitsetakse. Seda saab näidata järgmise süllogismi abil. Esiteks, hea teabeteenistus muudab seadusandliku töö efektiivsemaks ja suurendab tema rolli poliitiliste otsuste tegemises. Teiseks, seadusandja mõjujõudu suurendades annab teabeteenistus kaudselt rohkem mõjuvõimu rahvale, keda parlament esindab. Kolmandaks, arvestades valitsemises rohkem ühiskonna häält, laiendame demokraatiat selle kõige otsesemas mõttes.

Seadusandluslane teabeteenistus võib muuta dialoogi viisakamaks ja tuua poliitikasse demokraatlikuma meelelaadi. Seadusandjale suhteliselt suuremat võimu andes võib seadusandluslane teabeteenistus anda panuse ühiskonnas võimu ümberjaotamiseks. Tasakaalustades seadusandlikku ja täidesaatvat funktsiooni, võib seadusandluslane teabeteenistus aidata muuta toimuva dialoogi iseloomu. Muutes seadusandja positsiooni ja tema osalust usaldusväärsemaks, võib hea seadusandluslane teabeteenistus muuta arutluse osapooled üksteist respektiivaks ja suurendada nende võrdsustunnet. Vastastikuse austuse õhkkonnas on dialoog viisakam ning soov kuulata teisi ja osaleda arutelus suurem. Tõeline demokraatlik meelelaad julgustab osa võtma poliitilisest dialoogist.

Seadusandluslase teabetöö tugevdamine

Tunnistades seadusandluslase teabetöö tähtsust, mida saab teha selle tugevdamiseks?

Enamik järgnevaist ettepanekuist tuleneb minu isiklikust kogemusest, peaaegu 30 aastat kestnud tööst seadusandja heaks ja üle 10 aasta kestnud maailma teabeteenistuste jälgimisest. Abi oli ka mitteametlikust arvamusküsitlusest, mille tegin umbes tosina teabeteenistuse juhi ja parlamendiraamatukogu töötaja hulgas. Küsisin, mis on nende arvates kolm kõige tähtsamat eeskujuliku seadusandluslase teabeteenistuse tunnust.

1. Määra teabetööga tegelema parimad inimesed. John Stuart Millil oli selles küsimuses väga praktiline juhend: otsi välja parimad inimesed, sest "väikeste meestega suuri asju ei saavuta". See tähendab inimeste kohalemääramist selle järgi, mida nad teavad, mitte keda nad tunnevad. See tähendab ka, et teabetöö juht ujub vastuvoolu valitsevas "vanade sõprade" ja "poliitiliste liitlaste" jões, mis voolab tavaliselt seadusandlusega tegelevas poliitilises keskkonnas. Kui seadusandja tahab head teabetööga tegelevat üksust, peavad teabetöö meeskonna juhid neile tugevatele jõududele vastu hakkama, riskides isegi oma ametikoha säilimisega. Üks võimalus tagada selle jõupingutuse edukus on teavitada seadusandliku kogu poliitilist eliiti seadusega lubatud erinevustest. Selles mudelis võib parlamendiliikmete, partei juhtkonda kuuluvate isikute ja mõne komisjoni töötajate meeskond olla seaduslikult poliitiliselt määratud (kuuludes ühe teenindatava juurde), kuid neile, kes teenindavad tervet seadusandlikku kogu kui institutsiooni, peab olema tagatud karjääriametniku kaitse ja sõltumatus. Sellised karjääriametniku ametikohad ja staatus soodustavad pikemat ametispüsimist, mõtlemise ja tegude sõltumatust, õiglust teenuste osutamisel ja seadusandja professionaalsete teenistujate ametialase mälu säilitamist.

2. Keskendu seadusandjale ja tema vajadustele. Seadusandja peab olema teabeteenistuse põhiklient, ideaaljuhul ainus klient. Liiga palju peab seadusandja oma nappe ressursse kasutama valitsuse, avalikkuse ja/või pressiteabevajaduste rahuldamiseks. Seadusandja roll on demokraatia efektiivseks toimimiseks sedavõrd oluline, et tema piiratud teabeteenistust ei tohiks jagada liiga paljude peremeeste vahel.

Seadusandja vajadustele keskendumine tähendab seadusandliku töö jälgimist ja taustinfo ettevalmistamist, mis on abiks kõige tähtsamate küsimuste lahendamisel. Seadusandlusele keskendumine tähendab tähelepanu pööramist aktuaalsetele küsimustele ning sidet parlamendiliikmete ja komisjonidega, et olla kursis nende ootuste ja teabevajadusega.

Seadusandlusele keskendumine nõuab ka teabekeskonna jälgimist, et teada saada, millised küsimused esile kerkivad ja millised poliitilised ideed võivad olla kasulikud seadusandjale ühiskonnaprobleemide lahendamisel. Tuleb osata ette näha, milliste küsimustega hakkab seadusandja tegelema, et teabeteenistusel oleks aega andmeid koguda, uurimistöid läbi viia ja isegi poliitika simulatsiooni mudeleid luua, mis aitavad seadusandjal hinnata aegsasti poliitilisi valikuid ja nende tagajärgi (vt ka lisa).

Kokkuvõtteks, kogu info koosneb mitmest liigist, mida teabeteenistus peab valdama: a) poliitikaalne info (*policy information* – probleemide liigitus ning tõenäolised põhjused, alternatiivsed lahendused ja nende tagajärjed); b) poliitiline info (*political information* – eelnõude toetuspind ja opositsiooni allikad); c) menetluslane info (*procedural information* – seadusandliku protsessi etapid, kus on võimalik sekkuda, vahendid ja protseduurid).

3. Anna tasakaalustatud, objektiivset teavet. See eesmärk on äärmiselt tähtis uurimis- ja parlamendi infoteenistuse tulemuslikuks tööks. Lubage soovitada lihtsat reeglit: kui töötad seadusandliku kogu kui institutsiooni heaks, pead andma tasakaalustatud analüüsi, see tähendab käsitlema ühtemoodi ja õiglaselt kõiki vaatenurki. Ebaõnnestumise korral saab teabeteenistus õigustatud kriitika osaliseks, võimalikud on eelarvekärped või isegi teenistuse tegevuse lõpetamine.

Nõudmine tasakaalustatud analüüsi järele tuleneb kolmest allikast:

1. hea poliitiline hinnang. Kui analüüsijad seovad end mingi suuna toetajatega, on nad kõigi teiste rühmade silmis kahtlusalused;
2. hea poliitiline filosoofia. Rahvas valib väikese arvu esindajaid, kes peavad tegema siduvaid väärtusotsuseid, mis kehtivad kogu ühiskonnas. Kõige suuremad raskused on tekkinud mitte tehnilistest probleemidest, vaid väärtuste konfliktist. Tehnikaasjatundja teadmistel pole seetõttu väärtusi puudutavas debatis eripositsiooni, ega peagi olema, selle seisukoha varjatud tagamõtte näitena võib tuua Kongressi teabeteenistuse, kes ei anna soovitusi, sest see eeldaks väärtushinnangu andmist ja ühe tegutsemisviisi paremaks tunnistamist);
3. seadusandja vajab neutraalset vahekohtunikku. Seadusandjale avaldavad pidevalt survet ühe või teise poliitika rakendamises targad inimesed, kes moonutavad fakte, et need teeniksid nende huve. Institutsioonil peab olema võimalik pöörduda mõne erapooletu vahekohtuniku poole, kes teeb kindlaks andmete tõesuse ja olemasolevad poliitilised seisukohad. Kui leitakse, et teabeteenistus annab erakondlikku või erapoolikut infot, siis ta ei saa tegutseda neutraalse vahekohtuniku rollis.

4. Anna õigeaegset teavet. Seadusandja heaks töötamine nõuab kiiret ja õigeaegset reageerimist. Aja surve seadusandjale tuleneb poliitilise protsessi nõudmistest. Täitevvõimul on tohutu eelis, sest ta koostab riigi poliitilise tegevuskava, kaasates ka avaliku arvamuse. Tavaliselt kasutab täitevvõim poliitiliste ettepanekute formuleerimiseks nii palju aega, kui temal vaja on. Töötanud mitu kuud mõne asja kallal ja selle lõpuks avalikustanud, hakkab täitevvõim seadusandjale survet avaldama, et seadusandja selle kiiresti heaks kiidaks, käitudes nii, nagu oleks mõtestatud aruteluks kuluv aeg venitamine ja/või mittevajalik viivitamine. Samal ajal on tõepoolest vaja kiiresti tegutseda, sest on tõenäoline, et täitevvõimu otsuse avalikustamine paneb üksmeelsemalt tegutsema. Et meie lõhestatud ühiskonnas on üksmeelt raske saavutada, tuleb tegutseda, kui selleks on soodne võimalus. Seadusandja peab antud olukorras kiiresti toimima. Kui teabeteenistus ei suuda teha õigeaegset analüüsi, ei lükka see veel otsustamist edasi. Poliitikategijad langetavad otsuse olemasoleva teabe alusel, arvestades vajalikke fakte ja väärtusi.

5. Anna terviklikku, interdistsiplinaarset teavet. Seadusandluse jaoks kõige kasulikum teave hõlmab eri valdkondade infot, samuti poliitilist arukust, väärtusalaseid vaateid ja toimimise mehhanisme. Eri tahkude mitteametamine või küllaldase tähelepanuta jätmise sunnib mitteametajatest seadusetegijaid võtma enda peale ülesandeid, milleks neil pole ettevalmistust. Näiteks mingi küsimuse õiguslike, majanduslike, meditsiiniliste, teaduslike ja/või programmiliste külgede analüüsimine sunnib seadusandjat mängima juristi, arsti, inseneri ja/või programmeerijat. Interdistsiplinaarne lähenemine nõuab meeskonnatööd, probleemist ühtset arusaamist ning selle selget esitamist.

6. Teave olgu kokkuvõtlik ja kättesaadav. Seadusandjal pole aega pikkade uurimistöde lugemiseks. Tee seadusandjale lühikokkuvõtteid, kasutades illustreerimiseks graafikuid ja diagramme, alajaotusi ja tüpograafilisi tehnikaid. Kuna Kongressi teabeteenistuse väljaannete hulk on viimaseil aastail suurenenud, on ettekanded muutunud lühemaks

mainitud tehnikaid kasutades. Ligikaudu pool teabeteenistuse praegusest kogutoodangust koosneb 1–2-leheküljelistest faktiloeteludest või kuni 6-leheküljelistest lühiettekannetest.

Parlamentide teabeteenistused 21. sajandil

Kuhu me suundume? Üks on kindel: asutused, mis osutavad seadusandjaile 21. sajandil teabe- ja raamatukoguteenuseid, peavad olema kohanemisvõimelisemad ja oma lähenemises strateegilisemad kui nende eelkäijad. Põhjus on lihtne: tänapäeva maailmas on muutused kiiremad ja laialdasemad kui kunagi varem. Muutused tungivad kõikjale, muutuvad seadusandja ees seisvad väljakutsed ja seadusandjad ise, muutes samal ajal ühiskondi, mille põhiosa nad on. Kõigepealt kirjeldatakse muutuste taga seisvaid jõude ja seejärel tagajärgi.

Tänapäeva ühiskonda kujundavad mitmesugused tegurid, kõige tugevamad neist tulenevad demograafilistest, majanduslikest, tehnoloogilistest ja poliitilistest muutustest. Piiratud mahu tõttu on võimalik kirjeldada üksnes üldjoontes neid tegureid, mis kujundavad praegu meie tulevikku ja seadusandlust. Iga riigi rahvastikuteadus areneb oma rada mööda, rahvastik üldiselt vananeb, see avaldab survet riigieelarvele, sest tuleb rahastada kasvavaid pensionikulutusi. Meie ühiskondi ja seadusandlust mõjutavad tegurid on järgmised.

1. Demokraatlike revolutsioonide laine, mis arendab demokraatlikke institutsioone, nagu seadusandlikud kogud. Samuel P. Huntingtoni arvates algas "demokraatlike revolutsioonide kolmas laine" 1974. aastal ja see väärtustab seadusandlikke kogusid kui demokraatlikke institutsioone. Seda võib iseloomustada kui ulatuslikku rahumeelset revolutsiooni, mis tipnes Berliini müüri hävitamisega 1989. aastal ning millele järgnes kommunismi kokkuvarisemine ja endise Nõukogude Liidu lagunemine 1991. aastal. Nende revolutsioonide keskne muutus või kõige tähelepanuväärsem tagajärg on suuremat tähtsust omavate seadusandlike kogude loomine (või taasloomine), eriti Kesk- ja Ida-Euroopas ja endises Nõukogude Liidus. Gary W. Copeland ja Samuel S. Patterson väidavad, et me elame parlamentide ajastul, kus esindusdemokraatia on jälle tuule tiibadesse saanud (Copeland, Patterson 1994, 1, 8).

2. Info revolutsioon, mis on muutnud maailma globaalseks külaks, kus suhtlemine on vahetu. Infoajastu on tänapäeva ühiskonna mõjuvaim tegur. Nagu teaduslik vaatleja Michael Dertouzos on täheldanud: "Põllumajandusajastu põhines atradel ja neid vedavatel loomadel, tööstusajastu masinatel ja kütusel. Infoajastu, mida me praegu loome, põhineb arvutitel ja neid ühendaval võrgustikul." Tema arvab ka, et 60% USA töötajast on otseselt oma töös seotud infotöötusega (Dertouzos 1991, 62, 64).

Revolutsioon võimaldab laiaulatuslikku ja kiiret ideede ning info levikut ning muudab selle igapäevanähtuseks. Tehnika abil muutub seadusandlus avatumaks ja efektiivsemaks.

3. Majanduse globaliseerumine on allutanud kõik institutsioonid (nii era kui avalikud) tulemuslikkusele ja konkurentsile. Organisatsioonid (kaasa arvatud seadusandjad ja seadusandliku info andjad) peavad oma rahastamist õigustama; vanad ülevalt alla käsu- ja kontrolliliinid asendatakse ühtlasemate struktuuridega, mis annavad võimu töötajatele, reageerivad ühiskonna vajadustele ja muutuvad pidevalt.

Need üleüldised konkurentsijõud on loonud rahvasteüleised poliitilised struktuurid, nagu Euroopa Liit, Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) jt. Suured struktuurid avaldavad omakorda survet neid moodustavatele väiksematele üksustele eesmärgiga viia riikide poliitika kooskõlla laiemaga poliitikaga. Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) direktor Dick Toornstra kinnitab autorile 21. juunil 2002 saadetud e–kirjas, et 3/4 kõigist seadustest, millega rahvusparlamendid tegelema hakkavad, algatatakse Brüsselis. Kuid ta lisab, et Euroopa Liidule avaldavad omakorda tugevat mõju WTO otsused, teiste suurte kaubanduspartnerite tegevus, Maailmapank, IMF ja teised.

Euroopa Liidu edu on toonud kaasa liidu edasise laienemise plaanid, 2004. aastal kavatakse 10 riiki ühineda algse 15–ga. Samal ajal kui Euroopa Liit võimaldab riikidel olla majanduslikult sõltumatu globaalses majanduses, esineb vältimatuid pingeid, mis on tingitud riigiüleste organisatsioonide tegevusest. Näiteks volituste jagunemine Euroopa Liidu ja liikmesmaade vahel, Euroopa Liidu ja rahvusparlamentide suhe, erinevate Euroopa Liidu institutsioonide pädevus ja struktuur ning teised hellad teemad, millega praegu tegeleb põhiseaduslik konvent. Konvent kutsuti ellu aastal 2002 ja ta peab esitama oma töö tulemused aastal 2003, et Euroopa Liidu liikmesriigid saaksid oma otsused teha valitsustevahelisel konverentsil 2004. aastal. Samasuguste küsimuste ees võib seista ettepanek luua Ameerika Vabakaubandusala (FTAA), mis ühendaks USA, Kanada, Mehhiko ning kõik Kesk– ja Lõuna–Ameerika riigid ühtseks turupiirkonnaks. Kui see õnnestub, luuakse 34 riigist koosnev ühisturg, mille rahvastik on üle 800 miljoni ja SKP ületab 14 triljonit dollarit. Piirkonna loomise leping kavatakse valmis saada 2005. aastal. (Vt lisaks "Overview of the FTAA Process" – http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp.)

4. Usalduse vähenemine poliitiliste institutsioonide vastu, kaasa arvatud seadusandlikud kogud, on tekitanud kahtlusi seadusandjate võimes tulla toime tänapäeva keeruliste probleemidega. Kõik kodanikud ootavad seadusandjalt rohkem, kui seadusandja suudab anda. Kardetakse töö ja pensionikindlustuse kaotust ning seda, et valitsus ei tule toime keeruliste probleemidega, nagu terrorism, keskkonnaküsimused, toidu ohutus ja riigiüleised majanduskokkulepped. Samal ajal ei taheta arutada pikalt "kompromissi saavutamise" efektiivsust ning seadusandja ei suuda "huvet koondada". Valijaskonna rahulolematust kiirendab seadusandja tööd ja sunnib otsima võimalusi, mis annaks jõudu ja paremaid tulemusi.

Seadusandja ja teabeteenistuste tulevik

Iga katse jälgida praegusaja sündmusi ja ennustada nende põhjal tulevikku on seotud riski ja ebakindlusega. Ennustamisele juba olemuslikult omane ähmasus suureneb, kui seda kasutada poliitiliste institutsioonide puhul. Nagu on öelnud tabavalt Walter J. Oleszek, minu kolleeg Kongressi teabeteenistusest: "Väärneb märkimist, et sageli kavaldab tulevik kõige paremad ennustajad üle. Ajajärgu suurimad asjatundjad ei osanud ette näha või ennustasid üksnes kaudselt selliseid nähtusi nagu suur depressioon, 1970. aastate keskpaiga energiakriis, Berliini müüri kerkimine ja langemine, kloonimine ja geenitehnoloogia, Interneti võim, uute paljunemistehnoloogiate areng või hiljutine Aasia finantskriis. "Oota ootamatut" on õppetund tulevikuks, mis järeldub sellest loetelust" (Oleszek 2000, 203).

Sellise tõsise hoiatuse järel lubage mul teha mõned ennustused selle kohta, mida võib tuua tulevik parlamendiraamatukogude ja teabeteenistuste töötajale.

Infoteenistuste osatähtsuse suurenemine

Parlamendi infoteenistuste osatähtsus suureneb ning neile esitatavad ootused ja nõuded kasvavad. Kui seadusandjad saavutavad kõrgema taseme, kasvab info- ja analüüsivajadus, mis toetaks otsustetegemist. Seadusandjad esitavad rohkem küsimusi poliitiliste valikute, tagajärgede ja võrreldava praktika kohta. Tulemuseks on parlamendi infoteenistuste osatähtsuse suurenemine ja uued väljakutsed (Robinson 1997).

Vastuseks neile nõudmistele on seadusandjad loonud uusi või tugevdanud olemasolevaid parlamendi teabeteenistusi. Ajavahemikus 1998–2002 loodi ECPRD koostöövõrgu 55 parlamendikojas 7 uut teabeteenistust. ECPRD liikmete nõutud võrdlevuuringute arv on kiiresti tõusnud – 10-lt 2000. aastal 33-le 2001. aastal ning 52-le 2002. aasta juuni keskpaigaks (Dick Toornstralt saadud andmed 24.04.2002).

Need võrdlevad analüüsid on kättesaadavad kõikidele ECPRD liikmetele ECPRD koduleheküljel. Selle tendentsi kinnituseks on Hispaania senati teadaanne, et nende tellitud võrdlevate uurimuste arv tõusis 20-lt ajavahemikus 1993–1996 75-le ajavahemikus 1996–2000.

Seadusandja analüüsidega varustamist raskendavad keerukamad lähteülesanded. Peale katse kooskõlastada globaliseerivas majanduses riikide seadused tuleb seadusandjale rohkem poliitilisi valikuid ja mõjuanalüüse. *Ex ante* mõjuanalüüs on katse ennustada poliitika muutuse tagajärgi *enne*, kui seda hakatakse ellu viima, et seadusandjail oleks vajalik info, enne kui ta hakkab otsuseid tegema. Nii *ex ante* kui ka *ex post* mõjuanalüüs nõuab sügavutimisevaid analüüsisioskusi ja ulatuslikke teadmisi kavandatavast. Peale selle on tal sageli vaja poliitikamudelit, millel saab läbi mängida olemasoleva programmi ja soovitatavad muutused. Mudelite jaoks on vaja põhjalikke teadmisi statistikast, programmeerimisest ning sügavutimisevaid teadmisi kavandatavast ja seda ümbritsevast keskkonnast. Paljud seadusandjad pöörduvad oma teabeteenistuste poole, et need aitaksid neil mõista riigieelarvet ja teha sellesse ettepanekuid. Eelarveanalüüsiks on üldiselt vaja kõrgetasemelisi majandusalaseid ja programmianalüüsi teadmisi. Hulk ECPRD maid pakub spetsialiseerunud eelarveanalüüsitenust (sh Poola, Rootsi ja Slovakkia).

Seadusandja teabeteenistusele ja tema parlamendist kliendile on ülitähtis leida küllaldaselt ainelisi võimalusi kõigi keeruliste ülesannete täitmiseks. On selge, et täitevvõimul on alati parem ligipääs ressurssidele ja infole. Seadusandjad ja nende teabeteenistused peavad arvestama tegelikkusega ja välja töötama strateegiaid, mis annaksid neile tähtsate küsimuste ja poliitikate jaoks sõltumatu analüütilisi abivahendeid. Põhistrateegia näeb ette sõltumatu, atraktiivsete töötasudega teabeüksuse loomise parlamendis, et ligi meelitada ja töös hoida multidistsiplinaarset üksust, kes tegeleb parlamendi ees seisvate tähtsate küsimuste analüüsiga.

Seda, et seadusandjal ei ole kunagi küllaldaselt ressursse, et oma töötajatega teha kõiki analüüse, tuleks võtta kui tõsiasja. Näiteks USA Kongressi teabeteenistus (CRS) on ligikaudu 740 töötajat, sealhulgas 440 teabespetsialisti. USA Kongressis on ligikaudu 20 000 töötajat ja CRS saab igal aastal keskmiselt 500 000 – 600 000 infopäringut. Sellise päringute hulgaga toimetulekuks tuleb leida uusi strateegiaid. Nende hulka kuuluvad teabetöötaja vahendajaroll, lepinguliste fondide kasutamine töötajate arvu suurendamiseks ning vabatahtlike praktikantide ja täitevvõimult ajutiste spetsialistide teenuste kasutamine.

On strateegiaid, mis võimaldavad suurendada rahalisi võimalusi vastavalt vajadusele tugeva surve ja ülekoormatuse puhul: (1) teabeteenistus pannakse "teabe vahendaja" rolli, kus ta püüab tasu maksmata saada ja koordineerida parlamendi teiste analüüsiteenistuste, akadeemiliste ringkondade ja muude asjatundjate toetust; (2) välisekspertide palkamine lepingute alusel kindlate analüüside tegemiseks (kahe esimese näiteks on Poola, mille seimil (alamkojal) on mandri suurimaid teabeteenistusi, kuhu kuulub 79 teabetöötajat, kes koostavad analüüse seimile, palju väiksema töötajaskonnaga senat kasutab eksperthinnangute saamiseks laialdaselt lepinguid); (3) teabeteenistus või seadusandlik kogu saab analüüse koostavaid töötajaid täitevvõimult; (4) atraktiivseid praktikakohti pakutakse üliõpilastele, kes töötavad teabeteenistuses tasuta; (5) õigusaktidesse kirjutatakse nõuded, et täitevvõim tegeleb uurimistööga, koostab ettekandeid ning teeb tulemused teatavaks seadusandjale.

Strateegilisem ja teovõimelisem

Parlamendi infoteenistus peab olema strateegilisem ja teovõimelisem kui varem. Nagu Prantsusmaa president Jacques Chirac märkis: pole midagi ohtlikumat kui paigalseisimine muutavas maailmas (Oleszek 2000, 203).

Parlamendi infoteenistuste kohus on tegelda regulaarse strateegilise planeerimisega, et nende tooted ja teenused vastaksid nende seadusandjatest klientide vajadustele. Selleks tööks oleks hea kasutada mingit üldist raamistikku. Paremaid lähenemisi on nn SWOT-analüüs (Strengths 'tugevad küljed', Weaknesses 'nõrgad küljed', Opportunities 'võimalused', Threats 'ohud') (Bryson, Akston 1996).

Raamistiku keskmes on organisatsiooni sisekliima ning tema tugevad ja nõrgad küljed. Järgmise sammuna vaadeldakse väljastpoolt organisatsiooni missiooni võimalusi ja organisatsiooni ähvardavaid ohte. Seejärel otsib organisatsioon uusi, organisatsiooni tegevust tõhustavaid strateegilisi suundi muutavas keskkonnas.

Seadusandjad kogu maailmas tunnetavad piiratud ressursside survet ajal, mil maailm ülemaailmse kaubanduse tõttu üha väiksemaks muutub ning nii eraõiguslikelt kui ka avalikelt asutustelt nõutakse kokkuhoidlikkust. Seega on parlamendi infoteenistus sunnitud kulutada kärpima ning tegema väiksemate vahenditega rohkem tööd.

Piirkondlikud organisatsioonid

Parlamendi teabetöötajate piirkondlikud organisatsioonid muutuvad järjest tähtsamaks. Kõige tõhusamaid viise praktilise informatsiooni ja tehnoloogia jagamiseks kiiresti muutavas maailmas on konverentsid ja visiidid naaberriikidesse. Kuid paljudel seadusandjatel ja infoteenistustel ei jätku ressursse rahvusvahelistele konverentsidele sõitmiseks. Seetõttu luuakse piirkondlikke liite sõidukulude vähendamiseks. Sellise organisatsiooni näiteid on ECPRD, üks Põhjamaid esindav liit, kaks piirkondlikku organisatsiooni Aasias ja Vaikse ookeani regioonis, üks neist teenindab Ida- ja Lõuna-Aafrikat, ning kavatakse luua ühtset Aafrika organisatsiooni ja üht Ladina-Ameerika organisatsiooni. ECPRD-ga sarnaneb osaliselt IFLA parlamendisatsioon, mis tuleb kokku kord aastas, et arutada seadusandlike kogude teavitamise parandamist. IFLA viimaseid uuendusi on ühepäevaste teabetöö ning raamatukogunduse ja uurimistöo juhtimise workshop'ide korraldamine.

Telekommunikatsiooni mõju

Automaatika ja telekommunikatsiooni areng on mõjutanud suuresti parlamendi infoteenistuste tööd ja pannud nad proovile. Automaatika ja telekommunikatsiooni kaksikrevolutsioon on liikumapanev jõud, mis mõjutab otseselt riike ja seadusandjaid. Üht selle valdkonna kõige silmapaistvamat muutust kajastas New York Times artiklis "Putin katsetab küberruumi": Venemaa president Vladimir Putin osales Interneti jututoa kaudu globaalses dialoogis. Reaalajas toimivas kohtumises arutas ta põhiliselt nooremate inimestega kogu maailmas oma riigi rolli Tšetšeenias, Vene haridussüsteemi ja pingutusi Venemaa edasiliikumiseks demokraatia suunas (Tyler 2001).

On vapustav, et ülemaailmne suhtlemine reaalajas on tegelikkus, millega tuleb arvestada. On selge, et automaatika ja telekommunikatsioon võivad märkimisväärselt tõhustada parlamendi infoteenistuste tööd.

Kui Internetist saab infopäringule vastuse kohe, miks siis oodata, millal parlamendiraamatukogu või dokumendikeskus informatsiooni hangib ja edastab või teabeteenistus analüüsi teeb? Mõttekaaslaste "ideevaramutel" on Internetis oma koduleheküljed, kus pakutakse kasutamiskõikselt seisukohavõtte, mis on just sellise suunitlusega nagu vaja. Seetõttu on parlamendiraamatukogudel ja teabeteenistustel kohustus panna veebi võrreldava või parema kvaliteediga hõlpsasti kasutatavat infot. Ebaõnnestumise korral kaob võimalus: (1) esitada seadusandja vajadusi rahuldavat kvaliteetset erapooletut infot ning (2) näidata, et parlamendiinstitutsioonid on valmis reageerima inforevolutsiooni väljakutsele ning nendega saab arvestada, sest nad pakuvad teiste institutsioonidega võrdset või paremat teenust.

Tehnoloogia on muljetavaldav. Tänapäeval kasutab umbes 70 protsenti seadusandjaid e-posti ja kahel kolmandikul parlamentidest on kodulehekülg. Parlamendiraamatukogud kasutavad nii e-posti kui ka Internetti parlamendi siseveebi kaudu, rohkem kui 20 protsendil raamatukogudest on kas oma kodulehekülg või nad on parlamendi koduleheküljel. Euroopas on olukord parem, kõik küsimustikule vastanud ütlesid, et peaaegu kõik töötavad arvutitega ja neil on püsiühendus nii Interneti kui Intranetiga. Pärast oma kodulehekülje avamist

Kongressi arvutivõrgus 1996. aastal nägi CRS, kuidas päringute arv, millele sai vastuse koduleheküljelt, kasvas viie aasta jooksul astronoomiliselt – 1997. aastal oli neid umbes 33% päringute koguarvust, 2001. aastal rohkem kui 80%. CRS-i kodulehekülje kaudu saavad Kongressiga seotud isikud ülevaate seadusandluse hetkeseisust (kaasa arvatud seaduseelnõud ja ettekanded), neil on võimalus jälgida seadusloomet, ligi pääseda kõigile avalikele CRS-i raportitele, esitada päringuid ja kasutada elektroonilisi kokkuvõtteid seadusandluse põhiküsimuste kohta.

Kõik parlamendi heaks

Teabeteenistuse teenus peab olema asjakohane ja kergesti kasutatav. Teavitamine algab parlamendiliikmest ning liigub väljapoole ja ülespoole komisjonidesse ja parlamendi juhatusse. Erilist tähelepanu tuleb pöörata uute parlamendiliikmete teavitamisele. Andmetele ja teenustele peab kergesti ligi pääseda ja nad peavad olema kasutatavad, s.t info peab olema lühike, arusaadav, õigeaegne, sisaldama diagramme ja selgitavat graafikat ning, nagu eespool öeldud, arvutivõrgust kättesaadav. Keskendumine parlamendiliikmele ja tema erivajadustele tingib valiku teabeteenistuse kasuks. Tuleb veenda parlamendiliikmeid, et teabeteenistuse tasakaalustatud analüüs on etem konkreetse suuna pooldajate arvamusel.

Tegurid, mis sunnivad parlamendi infoteenistust looma tihedaid sidemeid parlamendiliikmete ja juhatusega, motiveerivad neid osutama rohkem teenuseid ka komisjonidele. Kui seadusandja muutub aktiivsemaks, toetub ta ettepanekute menetlusprotsessis rohkem oma komisjonidele. See on kindlasti nii USA Kongressis ja Saksa Riigipäevas, kus komisjonidel on seadusloomes määrav osa. Sellel teemal tegi kõige kuulsama avalduse Princetoni õppejõud, hilisem president Woodrow Wilson aastal 1885: "Istungit pidav Kongress on rahvale näitamiseks pandud Kongress, komisjoniruumides istuv Kongress töötav Kongress" (Wilson 1981, 69).

Aastatega on ka täiskogu õppinud istungeil pärast komisjonides menetlemist muutma õigusakte, kuid seaduste loomisel ja muutmisel jäävad esmatähtsaks ikkagi komisjonid. Riigipäevas on komisjonid kohad, kus tugevad parteid peavad läbirääkimisi avaliku poliitika üle.

1970. aasta "Seadusandluse reorganiseerimise aktiga" sai CRS mandaadi teenindada esmajärjekorras komisjone ja pöörata teenuste kujundamisel erilist tähelepanu menetluses olevatele seadustele. Komisjonide teenindamine esmajärjekorras tuleneb komisjonide teabevajadusest ja teabeteenistuse juhtide otsusest kasutada analüütilisi ressursse protsessi kõige tähtsamate otsuste tegemise staadiumis ning osaliselt ka majanduslikest põhjustest. Et saada ka edaspidi majanduslikku toetust ajal, mil raha kokku hoitakse, peavad teabeteenistused ja raamatukogud näitama, milline on nende panus seadusandja tähtsas töös. Peale parlamendiliikmete ja parlamendi juhtkonna abistamise on komisjonide heaks töötamine selle oluline näide.

Lisa. Parlamendi teabeteenistuse hindamiskriteeriumid ja tegevuse iseloomustus

Analüütiline info ja teabe hankimine komisjonidele

a. Eesmärgid:

- anda parlamendikomisjonidele ja seadusloomes aktiivselt osalevatele parlamendiliikmetele õigeaegset taustinfot tähtsate poliitiliste küsimuste kohta;
- selgitada komisjonidele keerulisi probleeme ja ettepanekuid;
- valmistada ette põhjalikke analüüse valitsuse oluliste ettepanekute kohta ning pakkuda parlamendikomisjonidele ja seadusandjatele võimalikke variante;
- määratleda küsimused, selgitada probleemide põhjused ja pakkuda komisjoni pädevuses olevatele olulistele poliitilistele küsimustele alternatiivseid lahendusi;
- teavitada seadusandjat valikutest, mille abil muuta dialoogi täitevvõimuga;
- analüüsida seadusandja töös olevate olulisemate ettepanekute või soovitatud alternatiivsete meetmete võimalikke tagajärgi (kaasa arvatud kulud, soodustuste jagamine, efektiivsus, halduslik teostatavus jne).

b. Hea infoteenistuse tunnused:

- tagada teabeteenistuses piisav arv töötajaid, et täita suuremate komisjonide erivajadusi tähtsate projektide teostamisel;
- pakkuda asjatundlikke nõuandeid, et saavutada ministriumide ekspertide ja akadeemiliste ringkondade lugupidamine;
- anda abistavat teabematerjali oluliste poliitiliste küsimuste kohta (viimased valitsuse ettekanded, akadeemilised uurimistööd ja muu teaduskirjandus, kontrollitud infoallikad ja andmebaasid huvi pakkuvate temavaldkondade kohta);
- omada piisavalt töövahendeid analüüside tegemiseks (sh statistilised andmepaketid, vajaduse korral simulatsioonimudelid), jagada materjale teiste uurijatega, suhelda kolleegidega kogu maailmast ja esitada seadusandjale ettekandeid.

c. Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse tellimusel:

- täita teabe vahendaja või vahemehe rolli ideede maailma ja tegude maailma vahel, mis põhineb praktilikal, et seadusandjale esitatavad selged ja õigeaegsed ettekanded ei takerduks akadeemilisse teadusse ja erudeeritud kolleegide arvamustesse;
- otsustada, millele eraldada piiratud analüütilisi ressursse, ning keskenduda seadusandja tegevuskavale ja sellele, mis on seadusandjale oluline;
- koostada komisjonidele ja seadusandjatele huvipakkuvates küsimustes ajakohaseid raporteid;
- esitada komisjonile ettekanded ja infomaterjalid lubatud tähtajaks;
- pidada komisjoniga regulaarselt sidet tagamaks komisjonile kõik vajalikud teenused ning hoolitseda selle eest, et teenus oleks jätkuvalt nõudmistele vastav ja õigeaegne;
- töötada välja komisjonile otsuste tegemiseks vajalikke lahendusvariante ja uurida nende võimalikke tulemusi (tulemuste analüüs);

- ette näha võimalikke küsimusi ja valmistada komisjonid ette oluliste küsimuste lahendamiseks rahulikus õhkkonnas.

Kasutatud kirjandus

Bryson, J. M., Akston, F. K. (1996). Creating and Implementing Your Strategic Plan: A Workbook for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Copeland, G. W., Patterson, S. C. (eds) (1994). Parliaments in the Modern World: Changing Institutions. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Dertouzos, M. L. (1991). Communications, Computers and Networks. – Scientific American, September.

Overview of the FTAA Process. http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp.

Oleszek, W. J. (2000). Issues for the 21st Century Congress. – Biennial Budgeting. Hearing before the Committee on Rules of the U.S. House of Representatives. Washington, D.C.: Government Printing Office, March 16.

Robinson, W. H. (1997). Parliamentary Libraries: The Role of Information in the Legislative Process. – G. T. Kurian (ed). World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Baldwin Place, NY: Congressional Quarterly.

Tyler, P. (2001). Putin Tries Out Cyberspace. – New York Times, March 7. <http://www.nytimes.com/2001/03/07/technology/07/RUSS.html>.

Wilson, W. (1981). Congressional Government: A Study in American Politics. (Esimest korda avaldati 1885.)

Märkused

1. Artikkel on tõlgitud Euroopa Parlamendiuringute ja –dokumentatsiooni Keskuse (ECPRD) tellimusel koostatud autori ettekannete ja uuringute (1997–2002) kokkuvõttest "Knowledge and Power. The Essential Connection between Research and the Work of Legislature." Dick Toornstra, ECPRD, European Parliament 2002. Täistekst ECPRD veebis: www.ecprd.org.