

Parlament meediaühiskonnas – parlamentaarse ja meedia areeni ristumine*



STEFAN MARSCHALL
Düsseldorfi Heinrich Heine
ülikooli professor

Poliitikateaduses diagnoositud parlamendi nõrgenemist seostatakse ühiskonna- ja struktuurimuutustega poliitilises otsustusprotsessis. Ka avalikkuse struktuurimuutus, eelkõige meedia esilekerkimine on parlamentarismi jaoks olemuslik katsumus, peituvad ju parlamentide olulised võimuresursid toimivas väliskommunikatsioonis. Parlamentaarne ja meedia areen ristuvad kahes tegevusvaldkonnas: tahtekujunduses ja otsuste menetlemisel ning suhtekorralduses. Saksa Liidu-päeva näitel on näha kohandumisprotsesse meediasüsteemi struktuuridega mõlemas valdkonnas. Need kohandamise piirid on seal, kus hoolimata avalikkuse postulaadist on vaja läbirääkimiste ruumi. Lisaks näitavad kohanemiseks tehtavad jõupingutused selgelt, kuidas poliitikutunnevad ära avalikustamise ja võimu suhte ning püüavad seda rakendada institutsioonilises kokkuleppes.

* Täna anonüümseid PVS-i [Politische Viertel]jahresschrift - tk] eksperte abistavate märkuste eest. [Tõlgitud ajakirjast *Politische Vierteljahresschrift*, 42. aastakäik (2001), 3, 388–413.] © Westdeutscher Verlag, 2001. Autoriõigus: Stefan Marschall, 2016.

PARLAMENT JA AVALIKKUS, VÕIM JA AVALIKUSTAMINE. „Postparlamentarism“. „Does parliament matter?“ (Norton 1993) („Kas parlamendil on tähtsust?“ – tk). Selle paradigmaatilise küsimusega pööratakse tänapäeva parlamentarismiuuringutes tähelepanu parlamentide rollile poliitilises protsessis ning tuvastatakse rahvaesinduste formaalse seisundi ja tegeliku olukorra vaheline ebakõla. Parlamentidel on ulatuslik põhiseaduslik normide kehtestamise õigus, mistõttu nad on üldsiduvate otsuste vastuvõtmisel formaalselt möödapääsmatud instantsid. Sealjuures on aga vaieldav, kas ja kui palju jääb rahvaesindustele poliitilise tahte kujundamisel ja otsuste langetamisel veel reaalsel võimupotentsiaali.

Möödunud kümnendil tõsteti arutelu keskmesse nn postparlamentaarse ajajärgu (Andersen, Burns 1996) tees, mille kohaselt kujundatakse poliitikat suuresti ja üha enam parlamendi haardeulatusest väljaspool. „Läbirääkimissüsteemid“, „võrgustikud“, „valitsemine“ – nende mõistetega kirjeldatakse protsessi, kus otsustamine kandub algselt parlamentaarselt areenilt üle keerukasse riiklike ja valitsusväliste osalejate mõjuvälja (vrd Benz 1998). Parlament täidab „postparlamentaristide“ sõnul veel vaid notariaalset ülesannet. Seadusandjast

on saanud üks osaleja paljudest (vrd von Beyme 1997).

Parlamendi mõju vähenemist soodustav valitsemine, mis väljendub selles, et on tekkinud keerukad huvirühmade ja otsustusprotsesside kogumid, ei ole analüüside põhjal tingitud üksnes riigisisesestest põhjustest, vaid üha enam ka rahvusriigi võimu vähenemisest (vrd von Beyme 1998; Zürn 1996, 1998). Ühelt poolt viib poliitilise ruumi piiride kaotamine olukorrani, kus ei kehti enam klassikalised esindatuse põhimõtted (nt territoriaalsus) (vrd Held 1995). Teiselt poolt ei toimu rahvusriigivälised poliitilised protsessid liberaalse parlamentaarse demokraatia põhimõtete alusel; see punkt kehtib esmajoones poliitika kujundamise kohta Euroopa [Liidu] mitmetasandilises valitsemisüsteemis (vrd mh Eichener 2000).

Nüüdisaegses postparlamentaarsetes debatis jätkub juba aastakümneid kestnud mõttevahetus teemal, et parlamendi ühiskondlik võim on vähenenud teiste huvirühmade nagu valitsuste ja ühingute arvel või poliitilise protsessi ümberkorraldamise (märksõna „föderalism“) tulemusena. „Kuuldus“ (Thaysen 1972) parlamentide allakäigust pole seega midagi uut, vaid on saanud parlamentarismi selle algusaegadest peale (vrd von Beyme 1999; Hofmann, Riescher 1999). Luigelaul ei ole aga jäänud vastusetaks – nõnda vastandub parlamentarismijärgse ajastu tees väitega, et parlamendid on sajandite vältel osutunud väga kohanemisevõimeliseks (vrd Thaysen 1972, 1997). Ainuüksi parlamentide eksistentsi järjepidevus annab tunnistust nende püsivast ühiskondlikust funktsioonist (vrd Patzelt 1995c). Kas parlamendid on kohanemisevõimelised või on oma aja ära elanud? Parlamentide tulevane roll oleneb sellest, kas nad suudavad ühiskonna muutustele sobivalt reageerida ja endale otsustusprotsessis koha tagada.

Parlamendid ja avalik suhtlusruum – normatiivne käsitus. Teiste, parlamentide funktsioonidele kehtvat mõju avaldavate arengusuundade nagu föderaliseerimise, euroopastumise, rahvusriikide võimu vähenemise või ühiskondliku diferentseerumise kõrval mängib olulist rolli avalikkuse areng. Avalikkus ja esindamine on teineteisega tihedalt seotud (vrd Oberreuter 1979; Sarcinelli 1998c). Parlamentarismi varasematel aegadel toimusid parlamendid avalikkuse jaoks demokratiseerivate institutsioonidena, nende kaudu sai muuta seni salajased otsustusprotsessid avalikuks, pannes need üldise juurdepääsuga arutelule. Varastes parlamendi ülesannete loeteludes ilmneb seetõttu ikka ja jälle avalikkuse moment.¹

Tänapäevases esindamisteoorias on parlamentarismi ja avalikkuse ühenduskohad mitmekesised. Mõlemat Ameerika Ühendriikide uuringutest laenatud esindamisfunktsiooni, poliitilist juhtimist ja vastutust, saab vahetult tõlkida kommunikatiivseteks „avalikkuse funktsioonideks“ (vrd Patzelt 1993; Pitkin 1967): poliitiline juhtimine sisaldab vajalikkust vahendada teavet vastuvõetud otsuste, nende põhjenduste ja eri seisukohtade kohta – mis on oluline informatsioon ka enne valimisi (vrd Dahl 1956, 70). See omakorda muudab vajalikuks kommunikatiivse ühenduse esindajate ja esindatavate vahel, et oleks võimalik arvestada esindatavate eelistusi parlamentaarsetes protsessides. Saksamaa Liitvabariigi poliitikateadus kasutab selliseid termineid nagu „artikleerimine“, „foorumi moodustamine“,

¹ Nii näeb John Stuart Mill rahvaesinduste olulist rolli avalikes diskussioonides (vähem seadusandluses või seaduste elluviimises); nende ülesanne on „olla vastuoluliste diskussioonide pidamise kohaks kõikide suurte ja väikeste avalike küsimuste üle“ (Mill 1971, 102). Ka Walter Bagehoti parlamendi funktsioonide kataloogis leidub funktsioonide, nagu valitsuse valimine ja kontrollimine ning seadusandlus, kõrval hulk parlamendi suhtlusülesandeid. Tema osutatud *expressive function*, *informing function* ja *teaching function* viitavad juba tol ajal märgatud avalikkuse tähtsusele parlamendi ülesannete täitmisel (vrd Bagehot 1971).

„lõimimine”, „suhtlemine”, „rahva arvamus esitamine”, „poliitilise tahte kujundamine”, „avalikkuse funktsioon” ja teised, mis viitavad parlamendi väliskommunikatsioonile.²

Avalikkuse ja parlamentarismi kontseptsioonide sulandumine ilmneb ka parlamendi menetluste valdkonnas. Üldjuhul peavad parlamendid istungeid avalikkuse silme all. Saksamaa Liitvabariigi parlamendi kohta on põhiseaduse artiklis 42 sätestatud, et „Liidupäev menetleb avalikult”. Avalikkus ei ole parlamendi töö jaoks siiski universaalne printsiip, sest parlamendi tegevusvaldkonnas toimub seaduslikult hulk protseduure, mis on selgelt mitteavalikku, isegi salajast laadi. Nende hulka kuuluvad ühelt poolt isikute valimine täiskogul³ ja teiselt poolt komisjonide töö, mille puhul puututakse kokku tundliku teabega (nt Liidupäeva parlamentaarne kontrollikomisjon).

Parlamendid saavad oma suutlikkuse ja õiguspärasuse [legitiimsuse] peamiselt enda avaliku suhtlemise võimest. Kui parlamendid sõltuvad funktsioneerivast väliskommunikatsioonist, siis peavad avalikkuse vastavad struktuurid ja nende muutumine mõjutama parlamentide võimupotentsiaali ning nende positsiooni poliitilises protsessis.

Moodsa avalikkuse dünaamilised struktuurid. Avalikkuse kontseptsiooni on hoolimata selle sagedasest kasutusest või just selle tõttu raske piiritleda. Määratlemise muudab raskemaks asjaolu, et seda mõistet kasutatakse eri teadusharudes, samuti tavakeeles. Normatiivseid [ehk kuidas peaks avalikkus toimima – *toim*] ja kirjeldavaid avalikkuse teooriaid on võimalik ära tunda, samas ähmastuvad aga nende omavahelised piirjooned. Avalikkust võib määratleda kirjeldava

² Vrd Saksamaa Liitvabariigi parlamendi funktsioonide kataloogide loetelu, Schindler II 1999, 2834–2848.

³ See on vaieldav. Vrd salajase kantslerivalimise kriitikat, Steffani 1991.

klassifikatsiooni järgi kui süsteemi, millel on teatud omadused (vrd Gerhards 1998; Gerhards, Neidhardt 1990). Määratluse tunnuseks on eelkõige tema põhimõtteline lõpetamatus: avalik suhtlus leiab aset siis, kui kõneleja ei saa määrata kuulajate ringi. Teine avaliku suhtluse omadus on asjaarmastajate keele kasutamine, s.t selliste keeleregistrite tarvitamine, mida mõistavad mitteeksperdid ja mis teeb võimalikuks igatihe osalemise (Gerhards, Neidhardt 1990, 17).

Avalikkuse normatiivsed määratlused seevastu pööravad pilgu mitte niivõrd selle struktuuridele, kuivõrd selle toimele poliitilises otsustusprotsessis, lähtudes eelkõige demokraatia teoreetilistest aspektidest. Normatiivse lähenemise esindajana võib välja tuua Jürgen Habermasi kaalutlused, mis puudutavad diskursiivse avalikkuse rolli demokraatlikult õiguspärase otsuste leidmisel (eelkõige Habermas 1990). Avalikkuse demokraatlikust funktsionaalsusest tuletatakse erinevaid, osaliselt jäiku ja kontrafaktilisi struktuuritingimusi (vrd Peters 1994) [Kontrafaktiline analüüs lähtub sellest, mida mõni isik või grupp soovis oma ajas saavutada, ning vaatleb, mis tegelikult juhtus – *toim*].

Teine aspekt puudutab avalikkuse pidevat muutumist ja selle tagajärgi. Sellele seosele pööras tähelepanu juba Habermas: ta kirjeldab oma kodanliku avalikkuse allakäiguteoorias, kuidas massikommunikatsiooni esilekerkimise kaudu saab eeldatavasti diskursiivsest ja osalevast ruumist võõrandatud ruum (vrd Habermas 1990) [Ehk siis otsustavad arutelud siirdusid džentelmenide sigaritubadest suu- resti ajakirjanduse veergudele – *toim*]. Moodsa poliitilise avalikkuse kujundamine meedia poolt, meediasüsteemi struktuuri, selle omaduste ja formaadi tingimuste kestev mõju avalikkuse kvaliteedile on kommunikatsiooniteaduse paradigma [filosoofilise, teadus-teoreetilise lähene- mise – *toim*] ning teooria ja empiiriliste teadusuuringute keskne objekt (vrd allpool

eelkõige artikleid Sarcinelli 1998b ja Jarren, mh 1998).

Meediasüsteemi kujundamine kuulub osaliselt poliitikategelaste juhtimiskompetentsi hulka. Seadusandlikud instantsid võivad sätestada parameetrid meedias osalejate jaoks meediat puudutava seadusandluse kujul. Kohtud võivad kontrollida kujundatavat seadusandlust kõrgemal seisvate normide suhtes [nt põhiseaduse suhtes – *toim*] või aidata kohtupraktika kaudu kujundada õigusmateriat⁴ [õiguspraktikat, nagu Eestis teeb seda Riigikohus – *toim*]. Raamseadusandlusega on kindlaks määratud olulised meediasüsteemi struktuuri tunnused: näiteks omandiõiguse küsimus, s.t küsimus raamidest, mille sees saavad meediaomanikud liikuda, ja üleüldisest tegutsejate kvaliteedist (riiklik, avalik-õiguslik, eraomand). Asjaolu, et protsessid võivad seatud raamides kujundada iseennast, on selgelt nähtav seal, kus erapakkujate esilekerkimine on toonud kaasa tiheda konkurentsi.

Lisaks avaldab meediasüsteemi muutumisele kestvat mõju tehniline areng. Nii on toonud uuemad arengusuunad digitaalse andmeedastuse ja võrgustumise valdkonnas endaga kaasa internetipõhise arvutisuhtluse esilekerkimise ning ühtlasi fundamentaalse mõju meediale.

Siiski lähtutakse sellest, et ka tulevikus kujundavad meedia vahendatud klassikalise suhtluse vormid avalikkuse struktuuri (vrd Donges, Jarren 1999). Vaatamata ristmeedia ja uute meediaformaaside tulekule eksisteerib ja domineerib kõnelejate ühepoolne kommunikatsioon laialipuistatud publikuga [kui varem vaatas auditorium tõenäoliselt korraga ühte saadet, siis nüüd vaatab igaüks omal ajal oma saadet – *toim*]. Seega saab öelda, et Saksamaa Liitvabariigi meedia areeni trendid on järgmised (vrd Jarren 1998):

- ▶ **Õkonomiseerimine:** litsentside andmine erasaatjatele on toonud kaasa

asjaolu, et programmipakkumisel lähtutakse tarbijate vajadustest. Valikukriteeriumid juhivad üha enam publiku meelelahutuslikest eelistustest.

- ▶ **Internetistumine:** interneti kasvav osatähtsus jätab nähtavad jäljed meediasüsteemi. Ühelt poolt on traditsioonilised meediakanalid praegu esindatud internetis, kus nad pakuvad oma sisu võrgule sobivas vormis. Teiselt poolt kasutavad võrku uurimistöö tegemiseks ajakirjanikud.
- ▶ **Rahvusvahelistumine:** internet, aga ka muu tehniline areng aitab kaotada meediasüsteemi piire. Manifestiks on denatsionaliseerimine programmides, mida pakutakse riigipiiridest välja poole (nt CNN).
- ▶ **Fragmenteerimine:** avalikkus kaotab lõimivat jõudu kanalite lisandumise ja auditoriumi killustumise kaudu (vrd Holtz-Bacha 1997). Kui teise televisiooniprogrammi lisandumine toob endaga kaasa keske avaliku arvamuse lagunemise – nagu kirjeldas Iisraeli näitel Elihu Katz (1996) –, siis praeguseks juba üle 30 vabalt vastuvõetava televisiooniprogrammi eksisteerimine Saksamaa Liitvabariigis ja internetipõhise suhtluse jõudmine massidesse suurendavad auditoriumi killustumist.

Poliitika ja avalikkuse, võimu ja avalikustamise vastastikune läbipõimumine. Meedia on tegevusvõrk oma rollide, keele ja spetsiifiliste struktuuridega; ta põhistab oma tegevusega ajakirjandusliku või publitsistliku süsteemi (Marcinkowski 1993). Samamoodi võib parlamenti mõista kui süsteemi või areeni, kus on kindlaks määratud rollid ja tegevusstruktuurid. Parlamendi areenile ei kuulu ainult mandaadi saanud isikud, vaid ka nende kaastöötajad, fraktsioonide staabid ja parlamendi abiteenistused. Areeni mõiste sobib parlamendiga seonduvalt kahes tähenduses, kuna siin ei ole tegemist vaid

⁴ Liidu Konstitutsioonikohus on püsivalt aidanud kujundada õiguskorda eelkõige meediaõiguse valdkonnas.

piiritletava ühiskondliku sektoriga, vaid ka valdkonnaga, mis on pideva jälgimise all. Mõlemad, meedia ja parlamendi süsteem, eristuvad ülejäänutest selle poolest, et nad on võrreldes teiste tegevusruumidega oma keskkonna suhtes avatud. Just nende kahe areeni vahel asub interaktsiooni ala, kus süsteemi piirid ei kehti.

Richard Münchi loodud (vrd Münch 1992) tänapäevase kommunikatsiooni-ühiskonna mudeli keskne tees on, et ühiskondlikud süsteemid ja allsüsteemid ei eksisteeri koos üksteisest sõltumatuna, vaid neid ühendab palju läbipõimumisi. Ta visandab (meie kontekstis selgitavad) tiheda läbipõimumise poliitilise ja sotsiaal-kultuurilise toimimisvaldkonna (poliitilise diskursuse) vahel, millest omakorda tekivad allsüsteemid.

Süsteemide ühendamisest räägitakse ka analüüsides, mis näevad avaliku poliitilise suhtluse valdkonnas poliitikale ja meediale omaste struktuuriprintsiipide ühendamist.⁵

Poliitika ja diskursuse läbipõimumise käigus toimub „teiste süsteemide elementide külgeühtmine” (Münch 1992, 293), süsteemilooikate kokkusegamine (341). Sellega seonduvalt ristuvad poliitika ning meediasüsteem (avalikkus/avalikustamine) (vrd Marcinkowski 1993). Avalikustamist on võimalik luua ühelt poolt võimuvahendite kasutamise teel kultuuripoliitika raames (vrd Münch 1992, 265–268). Teisalt võib poliitikategelaste võim muutuda avalikustamise/avalikkuse tagajärjel. Gerhard Göhler viitab sellega seoses kahele võimu ja avalikkuse suhet iseloomustavale omadusele (Göhler 1995, 9–12): ühest küljest on avalikkusel institutsioonina transitiivne võim; teisest küljest on avalikkusel intransitiivne võim. Poliitiliste institutsioonide võim muutub avalikkuse

⁵ Frank Marcinkowski publitsistika süsteemiteoreetilises analüüsis rõhutatakse näiteks süsteemiseseid suhteid publitsistliku ja poliitilise süsteemi vahel (Marcinkowski 1993). Ulrich Sarcinelli diagnoosib selles tähenduses – Thomas Meyeri sõnadega – „poliitilist transformeerumist meedialoogika najal” (Sarcinelli 1998a, 275).

kaudu nende piirangu tingimuseks ja ühtlasi nende avanemise meediumiks. Teisiti öeldes: avalikkus/avalikustamine võib võimu mänguruumi laiendada, seda vähemalt kindlustada. Poliitiline tulemusüsteem loodab, et saab otsuste legitiimsust tugevdada publitsistlike vahenditega. „Miinimumprogrammiks on aga õiguspärasuse ja võimu allakäigu takistamine” (Marcinkowski 1993, 144). Protsesside nähtavus kitsendab ka osalejate mänguruumi ja sunnib esitama mõistetavaid, normatiivselt heakskiidetud avalikke põhjendusi.

Ükskõik mis suunas need mõlemad koodisüsteemid ka ei mõju, ei saa nüüdisaegsetes suhtlus- või meediaühiskondades niisama lihtsalt eraldada teineteisest avalikku/meediat ja poliitilist tegevusvaldkonda [USAs kõneldakse koguni poliitilisest marketingist – *toim*]. Sellegipoolest tuleb poliitilises otsustusprotsessis eristada tiheda ühenduse ja selge eraldamise faase (vrd Jarren *et al.* 1996, von Beyme, Weßler 1998); samas kui valimisvõitluse ajad näitavad arvatavasti kõige silmatorkavamalt kattumist (vrd Holtz-Bacha 1999).

Nimetatud ambivalentset suhet poliitika ja avalikkuse, võimu ja avalikustamise vahel on võimalik kujutada parlamentaarse areeni ning avalikkuse ristumise abil. Mudelist peaks aga välja jääma meediasüsteemi muudatused, mis toimuvad parlamendi meediapoliitika tulemusena. Meediasüsteemi mõju on näha parlamendi organisatsiooni kahes valdkonnas: suhtekorralduses ning parlamendi tahtekujundus- ja otsustusprotsesside kujundamisel.

PARLAMENDI SUHTEKORRALDUS MEEDIAÜHISKONNAS. Avalikkussuhted ja organisatsioon. *Public relations* ehk avalikkussuhted – need sünonüümsed kontseptsioonid ning nende empiiriline esindatus on kommunikatsiooni- ja meediateaduses kristalliseerunud iseseisva teadusliku uurimismaterjalina (vrd Ronneberger, Rühl 1992). Siiski on

PR-mõiste kontuurid ähmased; viidatakse hulgalte autoritele kuni James E. Grunigi ja Todd Hunti (1984, 6) definitsioonini, kes mõistavad *public relations*'i all organisatsioonide suhtekorralduse osa (vrd näiteks Bentele 1998).⁶ Avalikkussuhted on sotsiaalne nähtus, mis on arenenud küllaltki lühikese aja vältel. Mõiste ja tegevusvaldkond tekkisid Saksamaal küll alles ligi sada aastat tagasi (vrd Szyszka 1996), kuid nüüdseks on professionaalne suhtekorraldus kujunenud tänapäeva organisatsioonide kohustuslikuks tegevusvaldkonnaks.

Igapäevatasandil esineb eri liiki PR-taktikaid: Albert Oeckl arendas varakult välja kaks kategooriat, millesse saab jagada PR-i eri instrumentid: (1) olemasolev võõrmeedia [ehk organisatsiooni X näitel kogu meedia – *toim*] ja (2) loodav omameedia [ehk näiteks reklaamid ja kliendiajakiri – *toim*] (vrd Oeckl 1976, 132). PR võõrmeedias tähendab seega ennekõike katset jõuda sihtrühmadeni ajakirjanduse, raadio ja televisiooni abil (*free media*). Omameedia puhul võivad organisatsioonid ise määratleda vormi, sisu ja avalikustamise ajahetke (*paid media*). Siia kuuluvad trükimeedia, külastajate juhendamine, üritused, aga ka vabalt kujundatavad vestluskohad meedias (näiteks valimisvõitluse klipid). Ka sihtrühma kõnetamise võimalused internetipõhise kommunikatsiooni kaudu saab rühmitada omameedia hulka.

Suhtekorralduse sunnist ei pääse ka poliitilised organisatsioonid. Seejuures ei ole suhtekorralduse kasutamine mitte ainult demokraatliku korra osa; just totalitaarsed süsteemid kasutavad võimu säilitamiseks või selle ülesehitamiseks poliitilise suhtluse manipuleerivat potentsiaali. Demokraatlikes süsteemides on suhtekorralduse vormidel ka tänapäeval

⁶ Asjaolu, et nimetatud definitsioon toimib universaal-mõistetega – nagu kriitiliselt on märgitud –, võib vaadelda ühelt poolt puudusena (vrd Ronneberger, Rühl 1992, 26); teiselt poolt pakub selline käsitlusviis võimalust pakkuda laia heuristilist kategooriat uue esilekerkiva ühiskondliku sektori hõlmamisele koos selle rollide ja käitumismustritega.

veel põhjendamiskohustus (vrd Jarren 1994, 672).⁷

Avalikkussuhete ulatus ja vorm peegeldavad meedia kujundatud avalikkuse struktuure. Meedia muutustele reageerimine on katsumus sellele organisatsioonile, kes peab sihtrühmadega tihedalt suhtlema. Vincent Hazleton (1992) püüdis mõista seda suhet süsteemiteoreetiliste kategooriate abil. Ta paigutab organisatsiooni vastastikmõjusse teiste ühiskondlike allsüsteemidega. Sealjuures asuvad organisatsioonid taotletava eesmärgi ning sekkuvate keskkonna- ja oma süsteemi tegurite vahelises pingeväljas.

Avalikkussuhted on selle käsitluse kohaselt vahendusreele ja loodud organisatsioonilise süsteemi filiaali või areni juurde institutsionaliseeritud suhtekorraldusena. Tema tegelik ülesanne on süsteeme ühendada ja piiridest vabastada, kuid siiski vastava organisatsiooni spetsiifilis-funktsionaalses tähenduses. Seega ei ole avalike suhete üksused mitte neutraalsed vahendavad instantsid, vaid strateegilised tegutsejad, mida saab liigitada organisatsiooni spetsiifilise eesmärgi juurde ning mida lisaks kujundavad vastava organisatsiooni struktuur ja kultuur (vrd Szyszka 1999). Alles üldpildina on võimalik määratleda avalikkussuhete ühiskondlikku

⁷ Tähelepanu väärib asjaolu, et Saksamaa Liitvabariigis on valitsuse *public relations* saanud Liidu Konstitutsiooni-kohtu praktika esemeks, kusjuures teemaks oli avalike suhete instrumentaliseerimise allutamine vastavatele valitsusparteiadele. Oma otsustes näitas kohus selgelt, et valitsuse ametliku avalike suhete parteipoliitiline kuritarvitamine on põhiseadusvastane; samas toonitas Liidu Konstitutsioonikohus riiklike avalike suhete üldist vajadust ja sellega ka õiguspärasust. „Väljaspool kahtlust olevaks“ nimetas Konstitutsioonikohus 1966. aastal „valitsuse ja seadusandlike institutsioonide nn avalikud suhted, kui nad seoses oma organi tegevusega esitavad ja selgitavad avalikkusele oma poliitikat, meetmeid ning projekte, samuti tulevikus lahendatavaid küsimusi“ (BVerfGE 20, 56 [100]). Hilisemas lahendis (1977) riiklike institutsioonide suhtekorraldust mitte ainult ei taluta, vaid seda nõutakse, kui valitsuse ja seadusandlike institutsioonide avalikke suhteid ei nimetata „mitte ainult põhiseadusega lubatavaks, vaid ka vajalikuks“ (BVerfGE 44, 125 [147]). Samas on raske tõmmata piiri ühelt poolt *public relations*'i kui põhiteadmiste selgitamise ja vahendamise ning teiselt poolt *public relations*'i kui veenmise või isegi propaganda vahele (vrd Merten 2000).

funktsionaalsust; siis saab avalikke suhteid kontseptsioonina defineerida kui teed huvide väljendamiseni ja kogu ühiskonda hõlmava läbipaistvuse loomiseni (vrd Bentele 1997; Ronneberger 1977).

Parlamentide avalikkussuhted.

Parlamendid tegelevad suhtekorraldusega oma organisatsiooni parameetrite järgi. Organisatsiooni otstarve ja struktuur on rahvaesinduste puhul ainulaadne: parlamendid on monopolilaadsed erilise legitiimsusega institutsioonid, kellel on õigus kehtestada ulatuslikke standardeid. Parlamendi sisemine struktuur peegeldab esindusasutustele antud esindavat ja lõimivat ülesannet. Analüütilisest perspektiivist vaadatuna eristatakse parlamendi areenil kolme tegutsejate tasandit: parlament tervikuna, fraktsioonid ja saadikud.

Pilk PRI praktikale näitab, et parlamendid on oma suhtekorralduse suunanud meedia avalikkuse struktuuridele. Näitena võib tuua Saksamaa Liidupäeva.⁸ Siin võib näha kõikidel parlamendi töötasemetel nüüdisajastamist avalikkuse struktuurimuutusega kohanemise mõistes, s.t suunatust meediasüsteemi parameetritele (vrd Marschall 1999a, 2000; Sarcinelli 1994).

1. PR-pakkumised. Nii nagu enamik teisi organisatsioone, lähtuvad parlamendid oma avalikkussuhtes Oeckli mõlemast kanalist, oma- ja võõrmeediast. Omameedia hulka ei kuulu parlamendi puhul mitte ainult trükiväljaanded või elektroonilised infomaterjalid. Parlamendispetsiifiliseks PR-instrumentiks on eelkõige küllastajate juhendamine: on ju parlamentaarsetes süsteemides universaalne tava avada vaatajatele debatt rahvaesinduses või vähemalt plenaaristungil. Nii täheldas Liidupäev juba esimesel korral küllastajate suurt huvi, mis on jäänud siiani kestma ning on kasvanud

⁸ Teistes riiklikes parlamentides, aga ka regionaalsel ja supranatsionaalsel tasandil toimub Liidupäevaga võrreldav areng (vrd Bender 1997; Marschall 1999a; Sarcinelli 1994).

veelgi pärast parlamendi kolimist Berliini.⁹ Möödunud aastate jooksul on teise parlamentaarse PRI omameediana esile kerkinud internet. Liidupäev on pakkunud alates 1996. aastast internetilehte, kust leiab vajalikku teavet (andmebaasid), samuti pakutakse seal interaktiivseid võimalusi (veebikonverentsid) (vrd Mambrey *et al.* 1999).

Meie kontekstis on eriti huvitav see, kuidas parlamendi avalikkussuhted häälestavad end võõrmeediale. Parlamendi avalikkussuhted sihivad ajalehti, ajakirju, eelkõige aga ringhäälingut, raadiot ja televisiooni. Sealjuures oli just [teise maailmasõja järgse – *toim*] parlamendi töö esimestel aastatel parlamendi suhe ringhäälingusse vastandlike debattide teema (vrd Mayntz 1992): aruandlus nädala ringvaates kui 50. aastate kesktes televisioonis oli lubatud vaid erandjuhtudel. Televisiooni esilekerkimise tulemusena muutus suhtumine pildi ja heli ülekandmisse. Alates 1966. aastast ei kasutatud enam võimalust keelata otseülekannete tegemist parlamendist. Pigem on parlamentide avalikkussuhted sellest ajast saadik tugevamalt taotlenud meedia, eelkõige televisiooni otsest ja kaudset toetust. Ajakirjanikud saavad parlamendis erilise kohtlemise osaliseks; akrediteeritud parlamendi korrespondendid varustatakse materjalidega (näiteks parlamentaarsed dokumendid), nad saavad privilegeeritud juurdepääsu parlamendi kinnistutele ja neil on seal ruumid koos kommunikatsioonitehnikaga. Lisaks pakub Liidupäev erilehti (ajalehtedele) ning plenaardebattide pildi- ja helisignaali (telejaamadele), et saaks teha tasuta ülekandeid.¹⁰

Fraktsioonide ja saadikute tasandil toimub suhtekorraldus samuti omameedia väljaandmise ja võõrmeediaga töötamise

⁹ Liidupäeva valitsus mõõtis Berliini ümberkolimise tagajärjeks küllastajate arvu kasvu 151% võrra (vrd Deutscher Bundestag 2000).

¹⁰ Heli- ja pildisignaali kasutamisel peavad asutused kandma vaid juhtimiskulud (vrd „Debatten mit Tiefgang und Hochtechnologie“, Blickpunkt Bundestag 6/98).

kujul (vrd Marschall 2000). Sealjuures on PRi repertuaar vähem diferentseeritud kui kogu parlamendi tasandil, seda muu hulgas vähemate rahaliste vahendite tõttu. Oma suhtlusvahendina on internet ka siin end tõestanud, fraktsioonid ja saadikud on sisse seadnud oma veebilehed. Nüüdseks on kõikidel Liidupäevas esindatud parteirühmadel ja 669 saadikust 248-l oma pakkumine võrgus (seisuga september 2000). Ka fraktsioonide ja saadikute tasandil kuulub suhtekorralduse standardrepertuaari ajakirjanike eest hoolitsemine pressiteadete väljaandmise kaudu, taustteadmiste vahendamine või pressikonverentside korraldamine.

2. Organisatsioon.¹¹ Parlamendi tugi-struktuurides on aastakümneid ehitatud ja ümber kujundatud organisatsioonide allüksusi, mis peaks pakkuma punktis 1 visandatud PR-võimekust. Kogu parlamendi tasandil on need parlamendi abiteenistused, kus osutatakse avalike suhete teenust parlamendile kui tervikule, aga ka üksikutele saadikutele. 1949. aastal sisse seatud Liidupäeva valitsusse loodi isegi pressibüroo, mis võttis enda kanda parlamendi korrespondentide eest hoolitsemise (vrd Gies 1973). Meediatöö laienemisega ja oma suhtlusvahendite suurema kasutamisega (näiteks publikatsioonid) eristus Liidupäeva valitsus suhtekorralduse valdkonnas ka korralduslikust küljest. Pressikeskuse kõrvale seati sisse teenistused suhtekorralduse ning veebiteenuste ja parlamendi televisiooni tarvis.

Fraktsioonide tasandil valmistati pinnast professionaalsematele avalikkussuhetele alles siis, kui eraldati raha abipersonali palkamiseks. Kui siis fraktsiooni

abiteenistustest said „poliitilised teenusepakkujad” (Schüttemeyer 1998: 47), eristus ka suhtekorralduse valdkond. Oma uurimistöö tulemuste kohaselt töötavad 1040-st fraktsiooni töötajast kokku 57 fraktsiooni pressi- ja suhtekorralduse valdkonnas (seisuga märts 2000). Saadikute tasandil on suhtekorralduse professionaliseerumise tendentsi kõige raskem tuvastada. Üksikisikust saadiku puhul on domineeriv roll funktsionaalsel PR-il ehk oma isiku kasutamisel. Sellest hoolimata leidub Werner J. Patzelti saadikute intervjuudes palju tsitaate-vihjeid sellele, kuidas parlamentäärid lasevad oma isiklikul kaastöötajate staabil avalikke suhteid korraldada (vrd 1995a, 113–133). Ka siin pani tänapäevase suhtekorralduse kujunemisele nurgakivi see, et eraldati raha kaastöötajate töölevõtmiseks 1969/70. aasta väikese parlamendireformi käigus ja personali eelarve vähehaaval suurenes.

Parlamendis tegutsejatest kaasatakse abiteenistuste kõrval ka parlamendiväliseid PRi teenusepakkujaid. Seda eelkõige uute suhtlusvahendite valdkonnas, üldiselt omasuhtlusvahendite puhul, kaasatakse eramajanduslikke PR-agentuure mõnikord juba kontseptsiooni-, aga igal juhul juurutamisfaasis (vrd Marschall 1999a, 141).

Vahekokkuvõte. Parlamentaarsel areenil tegutsejad on oma suhtekorraldustöö kohandunud avalikkuse muutuvate struktuuridega. Avalikkussuhete protsessis ja tootes peegeldub meedia tähendus avalikkuse loomisele. Täiesti selgeks saab see siis, kui vaadata, kuidas on muutunud suhtumine elektroonilistesse heli- ja pildiülekannetesse. Kui algusaastatel suhtus parlament telesaates või nädalavaates antud reportaazidesse tagasihoidlikult või isegi tõrjuvalt, siis Liidupäev on oma suhtekorralduse kujundanud üha enam televisioonisõbralikuks. Esialgne arengu kõrgpunkt kujutab endast „Liidupäeva televisiooni”, mis annab võimaluse peaaegu tasuta kanda üle plenaardebattide heli- ja pildisignaali. Sellega – reaktsioon

¹¹ Günter Bentele (1998, 136) eristab oma lähenemises poliitilist avalikkussuhete tööd ja funktsionaalseid organiseeritud avalikkussuhteid; mõlemad vormid esinevad parlamentaarses suhtekorralduses. Funktsionaalse PRi loob tegutsejate endi, antud juhul saadikute kommunikatsioonikäitumine. Organiseeritud avalikkussuhete puhul saab eristada seevastu PR-tellijaid ja -käsunditajaid; just asjaolu, et parlamentaarsete avalikkussuhete rollid on eristatud, võib märgata professionaliseerumist ning nüüdisajastamist.

televisioonisektori dualiseerumisele [ühe „kesktelevisiooni” asemel on valikus palju kanaleid – *toim*] – jõutakse eelkõige erapakkujateni ning kõnetatakse neid (näiteks n-TV), samas tavatsevad avalik-õiguslikud saatejaamad saata plenaaristungitele omaenda võttemeeskonnad. Seega reageeris parlamentaarne suhtekorraldus televisiooni kui juhtiva meedia esilekerkimisele ning lisaks arvestas uute turustruktuuridega.

Suhtekorralduse raames kujunesid välja spetsiifilised vahendajad. Siia kuuluvad ühelt poolt parlamendi kommunikatsioonijuhid (pressiesindajad, PR-töötajad), kes tegelevad põhitööna või ühe osana oma tegevusest parlamendi välissuhtlusega, teiselt poolt aga meediasüsteemi vastuteenena parlamendi korrespondendid, et teha parlamendis toimuvast reportaaži. Nendel ühenduslülits olevatel tegutsejatel on eriline tähendus süsteemide ristumisele ning need näitlikustavad uue allsüsteemi tekkimist, millel on oma rollid ja süsteemi režiimid.

PARLAMENTAARNE MENETLUS-REFORM MEEDIAÜHISKONNAS. Parlamentaarsed menetlused ja nende reformimine.

Parlamendid paistavad silma eriliste menetlustega, mis reguleerivad organisatsiooniseid tahte kujundamise ja otsusetegemise protsesse ning on õiguspärastatud kahest aspektist: (1) formaalne legitimaatsioon – parlamentaarsed menetlused põhinevad konstitutsioonis sisalduvatel sätetel; täiendusi ja täpsustusi tehakse reguleeritud protsessi, s.t avalikult siduva õigusloome protsessi käigus; (2) materiaalne legitimaatsioon – parlamentaarsed menetlused rakendavad demokraatliku esindamise eri põhimõtteid, näiteks vähemuste kaitset otsusetegemisel; nii väljendub opositsiooni roll ja legitiimsus konkreetsetes protseduurides, kui teatud tegevused, näiteks debattide algatamine või seadusettepanekute tegemine ei eelda enamust parlamendis.

Parlamentaarsed menetlused põhinevad üldjuhul kolmel õigusallikal (von Beyme

1999, 185 j.; Marschall 1999b; Thaysen 1972): konstitutsiooniõigusel, seadustel ja parlamendi kodukordadel, samuti kirjalikult fikseerimata menetlusreeglitel, parlamendi tavadel (vrd Schwerin 1998; Ritzel, Bücker s.a). Kodifitseerimise [õigusnormide sisulise süstematiseerimise – *toim*] liik määrab kindlaks, millised tegutsejad võivad regulatsioonide ümberkorraldamisel osaleda ja kes peavad sellele osalema. Enamikul juhtudel võivad parlamendid menetlused ise määratleda. Sel juhul on Liidu Konstitutsioonikohtu sõnul tegemist „otsustega oma asjas” (BVerfGE 40, 296 [297]), siis on parlamendi reformid parlamendi organisatsiooniautonoomia ja menetluspädevuse väljundiks (vrd von Beyme 1999, 179–190).

Parlamentaarne menetlus ja avalikkus. Parlamendi arvamuse kujundamise ja otsusetegemise menetlust kujundab põhiseaduse avalikkuse postulaat. Avaliku arutelu normatiivse nõude täidab eelkõige plenaardiskussioon. Ka töö komisjonides satub avalikustamise postulaadi keskmesse, eelkõige selles ulatuses, mil seal tehakse tegelikku seadusandlikku tööd (vrd Ismayr 2000). Arutelu teiste parlamendi komisjonide, näiteks fraktsioonide, töörühmade või juhtimiskomisjonide avalikkuse üle on alles algusjärgus.¹²

Plenaardiskussioon ja komisjonitöö seonduvad võrdlevates parlamentarismiuuringutes töö- ja kõneparlamentide kontseptsioonidega (vrd Steffani 1979). Kui parlamentaarse töö raskuspunkt asub plenaaristungil, tähistab seda klassikalises õpetuses kõneparlament – näide: Briti alamkoda. Steffani: „See [kõneparlament, St. M.] esitab eelkõige nõude olla tähtsaim avaliku arvamuse foorum, kõikide suurte, rahvust liigutavate poliitiliste diskussioonide ametlik lava” (Steffani 1979, 333). Komisjonide tegevuse rõhuasetus omakorda on tüüpiline tööparlamendile –

¹² Ainsa leiuna vrd Wolfgang Jägeri „Plädoyer für die Öffentlichkeit von Fraktionssitzungen” (vrd Jäger 1992).

näide: Ameerika Ühendriikide kongress. Liidupäeva on Steffani sellise liigituse põhjal nimetatud segavormiks või töötavaks kõneparlamendiks, kusjuures komisjoni töö ja plenaardiskussioonil on võrreldavalt kõrge koht ning nii „partei kõnemehele kui ka erialaekspertil on võrdne võimalus töusta parlamendi jõuvalja tõeliseks kangelaseks” (Steffani 1979, 338).

Plenaardiskussioon – tuumikaeg. Parlamendiuringutes on üsna tihti tõusnud põhimõtteliste parlamentarismianalüüside keskpunkti plenaardiskussioon. Seejuures valitseb allakäiguteooria: plenaaristung – mõeldud tegelikult avaliku kaalutlemise kohaks, diskursi paigaks (näiteks John Stuart Milli käsitlus) – on aja jooksul muutunud foorumiks, kus parlamentaarsed rühmitused vahetavad meedia põhjustatud väljakutsuvaid-vastuolulisi lööke. Saadikud ei käitunud diskursiivselt ega vastanud seega algsetele rolliga seotud ootustele.¹³

Meedia teavituse mõju ei peegeldu siiski mitte ainult mikrotasandil, saadikute

¹³ Arnim Burkhardt kirjeldab seda arengut vaheküsimuste ja lühireplike iseloomu muutumise näitel märksõnadega „diskussiooni-[parlamendist]”, „töö-[parlamendist]” kaudu „vaateaknaparlamendini” (1995, 103). Diskursiivsete mustrite vähenemist diagnoosivad ka Peter Bleses, Claus Offe ja Edgar Peter (1997): turul toimuvaga sarnaselt on plenaardebatid „kujundatud kompetitiivseks, s.t väljaspool asetseva heakskiiduhüve nimel konkureerivaks” (1997, 504, Herv.i.O.). Vaatamata debati faktilisele suunatusele väljaspoolsele mõjule simuleeritakse teistsugust kõnesituatsiooni: „Kohalviibiv poliitiline vastane näib ainult pealispinnal adressaadina” (1997, 503). Wolfgang Zeh räägib sellega seoses „näivast autentsusest” mis tekitab vaatajas tunde, et ta elab kaasa just praegu toimuvale otsustusprotsessile, kuigi tegemist on veel vaid vastuvõetud otsuste avaliku põhjendamisega (vrd Zeh 1989, 929). Heinz Bäuerlein näitlikustab paindlikult tsitaate reastades, mil määral on saadikud teadlikud, et neid plenaardebati ajal jälgitakse. Ta diagnoosib „teatri efekti”, näiteks „näitlemisele omane liigrõhutamine” (Bäuerlein 1996, 371). Werner J. Patzelt tuvastab saadikutega tehtud intervjuude alusel olulise erinevuse komisjonides ja plenaaristungite saalis kasutatud kõneregistrites (Patzelt 1995b). Viidatud kirjanduses loetakse, et need efektid, eelkõige erinevused plenaaristungite ja komisjonide keelekasutuses, tekivad meedia, peamiselt televisiooni vahendusel. Vastastikuste efektide (*reciprocal effects*) mõistega saab kirjeldada seost, mille kontseptualiseerisid Gladys Engel-Lang ja Kurt Lang (1984) McArthuri paraadi uurimisel Chicagos 1951: telekaamerate jälgimisolukorras käituvad inimesed teistmoodi kui väljaspool seda.

käitumisel plenaaristungite ajal, vaid lisaks on avalikkuse muutus kujundanud parlamendiõiguse kehtestatud menetlust plenaaristungitel. Parlamendi reformide käigus, mille kohta on Saksamaa Liidupäev vastu võtnud otsuseid oma esimesest kokkukutsumisest alates, on plenaardiskussioonide ümberkorraldamine seoses nende mõjuga avalikkusele olnud liigne motiiv. Nii räägitakse kuuekümnendate, seitsmekümnendate ja kaheksakümnendate aastate vastavates reformiettepanekutes vajadusest muuta plenaardiskussioonid elavamaks, kuna neid peetakse avalikkuse silme ees ja seega on need parlamendi visiitkaart.

Kui seni ilmusid nüüdisaegse meediaühiskonna struktuurid plenaarorganisatsiooni ümberkujundamise põhjendustes vaid vahetult, siis menetluse muudatus, mis kehtestati 1995. aastal, pöördub selgelt meedia avalikkuse seaduste poole (vrd Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen 1995, Lemke-Müller 1996; Marschall 1996). Liidupäeva asepresident Antje Vollmer deklareeris oma reformimeetmete vastuvõtmise puhuks peetud kõnes: „Me saabume sellega meedia demokraatiasse ja seega tänapäeva” (Pl. Prot. 13/55). Nimetatud saabumine väljendus uue instrumendi esilekerkimises, mida on nimetatud „Plenaarseks tuumikajaks”.

1. Struktuur. Istungite nädalatel tuleb tuumiknõupidamise ajana hoida vaba neljapäeva ennelõunal neli kuni kuus tundi. Nagu oli sõnastatud otsuse ettepanekus, pakutakse väärtusvaba tähisena välja neljapäevadebati mõistet (*Drs. 13/2342, 5*) [siin ja edaspidi kasutame parlamendi tükikogumikele viidates saksakeelset lühendit *Drs.* terminist *Drucksache*. Kõik Saksa parlamendi Deutsche Bundestagi eelnõud ja nendega seotud dokumendid on ilmunud üldpealkirja „Drucksache” all – *toim*]. Vanemate nõukogu määrab kindlaks teemad eraldi teiste päevakorrapunktide koostamisest. Tuumikajal toimuva debati teemad peavad olema põhimõttelised („olulisi, laiuringkondi puudutavad”,

Drs. 13/2342, 2) ning kindlaks määratud valitsevate ja opositsioonifraktsioonide konsensusel. Erinevad saatvad abinõud tagavad „võimalikult suure osalejate arvu nendes debattides“ (Drs. 13/2342, 2). Saatvate abinõude hulka kuuluvad muu hulgas „laiendatud avalike komisjoni nõupidamiste“ juurutamine (vrd allpool) ning presidendi poolt istungi katkestamise võimalus, kui kohal viibib vähem kui neljandik Liidupäeva saadikutest. Kõne- aega vähendatakse kümnele minutile ja piiratakse luba pidada samal ajal teisi parlamentaarsete komisjonide istungeid. Tuumikajal toimuvat debatti juurutati ilma Liidupäeva kodukorda muutmata. Aluseks on fraktsioonide kokkulepe, mida rakendas vanemate kogu. Ainult teatud saatvad abinõud (näiteks kohalviibimise kontrollimine) sätestati kodukorda selgelt tuumikajal toimuvale debatile viidates.

2. Põhjendused.¹⁴ Üheksakümnendate aastate parlamendisisesest diskurssides pöörati üha enam tähelepanu parlamentarismi avaliku kujutamise küsimusele. Seejuures ühendusid kaks aruteluliini: ühelt poolt üheksakümnendate aastate alguses tekkinud poliitikaga rahulolematuse debatt, teiselt poolt areng telemaastikul, kus esimesed uuringud juhtisid tähelepanu depolitiseerimise tendentsile, mis oli tekkinud ringhäälingu sektori osalise erastamise tulemusena (vrd Krüger 1996; Pfetsch 1991). Asjaolule, et rahulolematust poliitikaga võib tähendada ka rahulolematust parlamendiga, viitas Werner J. Patzelti tehtud uurimus Liidupäeva ja selle töö tajumise kohta (1996).

Nimetatud aruteluteemad läbivad 1995. aasta parlamendi reformi kohta tehtud eelotsuseid. Nii seisab vanemate kogu õigusliku seisundi komisjoni otsuse soovitusel põhjenduses: „Parlamendi mõju avalikkuses määratlevad oluliselt

¹⁴ Põhjenduste väljaselgitamiseks töötati läbi vastavad parlamentaarsed dokumendid (otsuste ettepanekud, muudatusettepanekud ja debattide sõnavõtted) 1995. aasta parlamendireformi eelset ja järgest ajast, võttes appi sisulise kriteeriumite rastri.

avalikud plenaaristungid ja nende kohta tehtud reportaazid. Sealjuures jätvavad plenaaristungi saalist tehtud videopildid sageli mulje, et saadikud on tööst väsinud ega ole piisavalt pühendunud“ (Drs. 13/2342). [Võime meenutada Eestis kommentaare, et parlamendis on „tühi“ – toim.] Väljend „plenaaristungi saalist tehtud videopildid“ viitab televisiooni tegevusele ja tähtsusele parlamendi töö kujutamisel ning seejuures tekkivale problemaatilisele imagole. Tollane asepresident Hans-Ulrich Klose näeb poliitika ja meedia vahel sõltuvussuhet: „Dialogi poliitika ja avalikkuse vahel vahendatakse väga palju meedia kaudu, mis ühelt poolt muudab meedia poliitika partneriks, teisalt annab sellele aga erakordse võimupositsiooni“ (vrd Pl. Prot. 13/55, 4588).

See sõltuvus toob esile tagajärjed. Tolleaegse Liidupäeva president Rita Süsmuth on öelnud: „Meie tööd parlamendis ja saadikuna saatis just möödunud aegadel pidev kriitika. [...] Me teame ka – ja saame seda kogeda –, et ainult väike osa meie tööst on nähtav ning seda plenaaristungi kaudu“ (Pl. Prot. 13/47, 3852 j.). Kuna see väljavõteline pilk parlamendi tööle ei ole probleemitu, lisab kõneleja: „Tühja plenaaristungisaaliga seonduvalt on meil vähe abi sellest, kui pidevalt toonitame, et plenaaristungisaalist eemalviibimisel on häid ja mõjuvaid põhjusi. Kui avalikkus peab seda televisiooni kaudu nähtavat plenaaristungite saali ekslikult ainukeseks parlamendi tööruumiks, siis on seda veelgi raskem teha“ (Pl. Prot. 13/47, 3853).¹⁵ Vahendamisega seotud probleemide puhul on vaja parandada nii tööd kui ka selle vahendamist meedias“ (vrd Klose kõne Pl. Prot. 13/55, 4588).¹⁶

¹⁵ Plenaaristungite fikseerimine parlamendi töö tajumisel on Werner J. Patzelti (1996) uurimistöe keskne tulemus.

¹⁶ Meedia reportaazide problemaatik on osalejatele näitlikustatud parlamendireformi ettepanekute teise ja kolmanda lugemise eel kõredate kriitikaga saadikute hüvitiste kavandatava ümberkorraldamise kohta. Vastav rahulolematust meedias esitatud teavituse sisu ja tooniga nähtub debati kõnedest, milles viidatakse selgelt uudisteajakirja Der Spiegel kaaneloole.

Tolleaegne asepresident Hans Klein pooldab menetluses („tööl”) tekkinud „parlamendi töö avalikule kuvandile kestvat mõju avaldavate struktuuri nõrkade kohtade” kõrvaldamist ning rõhutab parlamendi PRi kompenseerimisvõimaluste piire: „Neid [struktuuri nõrku kohti, St. M.] ei saa katta PRi abinõudega või reklaamikampaaniatega, need tuleb kõrvaldada” (Pl. Prot. 13/55, 4601) – Antje Vollmeri järgi – „poliitikaettevõtte, parlamendi ulatusliku nüüdisajastamise” kaudu (Pl. Prot. 13/55, 4606).

Üks ilmne nõrk koht struktuuris positsioneeritakse plenaaristungitel. Kui kodanikud tajuvad seda kui parlamendi keskset areeni, siis tuleb just selle tööfoorumi toimet väljapoole modifitseerida. Sest nagu ütleb saadik Jörg van Essen: „Meie igapäevatöö kohta tehtud avaliku kriitika põhipunkt on tühi plenaaristungite saal”. Seda kriitikat peavad tõkestama neljapäevased debattid: „Sellised debattid [neljapäevased debattid, St. M.] on siis eriti huvitavad mitte ainult saadikute, vaid ka avalikkuse jaoks” (Pl. Prot. 13/55, 4597).

Neljapäeva ennelõunaste plenaaristungite atraktiivsuse suurendamise mõju näitab kahte suunda: „Parlamendi töö korraldatakse ümber ja seda uuendatakse, et muuta plenaaristungid atraktiivsemaks nii sisse- kui ka väljapoole” (Drs. 13/2342, 2). Sisemine atraktiivsus: saadikuid tuleb motiveerida osalema plenaaristungite debattidel. Väline atraktiivsus: meediat tuleb teemade kõitvuse kaudu mõjutada rohkem teavitama läbirääkimistest saadikuterohkes plenaaristungisaalis. Selle huvides on ka plenaaristungite tuumikaja pikemaajaline planeerimine, et „võimaldada meedial kindlalt kavandada otseülekandeid” (Drs. 13/2342, 5). Neljapäevaste debattide rutiiniks muutmine muudab need „televisiooniasutustele usaldusväärselt planeeritavaks” (Drs. 13/2342, 7).

Ka tolleaegsed opositsiooniparteid loodavad, et uus regulatsioon parandab parlamendi kujutamist meedia avalikkuses, tundes, et nad on osas regulatsioonides

halvemasse olukorda jäetud. Kui fraktsioon Liit 90 / Rohelised esitab vastava muudatusettepaneku, ilmub pilk ekraanile kogu oma väljendusrikkuses. Kaevatakse järgmise asjaolu üle: „Kui opositsioon on televisioonitöhusal ajal läbi surunud debatte, siis valitsuse avaldused suruvad need sageli ajapiirangutesse” (Drs. 13/2379); kompensatsioonina näeb ettepanek ette opositsiooni avalduste sisseseadmist. Muidu on oht, et liitvabariigi valitsus domineerib nendel televisioonitöhusatel neljapäevastel debattidel valitsusavalduste tegemise (ibid.).

Komisjoni-avalikkus. „Komisjonide nõupidamised ei ole üldjuhul avalikud” (Liidupäeva kodukorra (LP-KK) § 69 lg 1). Nimetatud regulatsioon on Liidupäeva reformide ajal ikka ja jälle nähtud probleemi, seda ka viitega asjaolule, et teistes parlamentides, näiteks Baieri Liidupäevas, Schleswig-Holsteini Liidupäevas või Berliini Saadikutekojas on komisjonide avalikkus täiesti tavaline.¹⁷

Komisjonide istungite avalikkuse küsimus on korduv reformiteema Saksamaa Liidupäevas [siinkohal võime meenutada debatti riigikogu komisjonide istungite salvestuste säilitamisest – *toim*].

1. Struktuur. Väikese parlamendi-reformi tagajärjel on komisjonidele antud põhimõttelise mitteavalikkuse alusel võimalus pidada vastava otsuse korral avalikke istungeid. Seda pole aga praktiliselt kasutatud, nii et põhimõtteline mitteavalikkus on muutunud faktiliseks mitteavalikkuseks (vrd Schick/Zeh 1999, 34). Seda kompenseerib komisjonide puhul korrespondendi-avalikkus: istungitest teavitab Liidupäeva enda uudisteteenistus, nn parlamendikorrespondents, kelle teated saadetakse meedia esindajatele ja

¹⁷ Baieri kogemustepagas on piiratud, kuna seal ei toimu tavaliselt komisjonide istungitest teleülekanne (vrd Ismayr 2000, 324); komisjoni nõupidamiste salvestised helis ja pildis eeldavad komisjoni selget nõusolekut (vrd Baieri Liidupäeva kodukorra § 95).

multiplikaatoritele, nüüd ka huvitatud võrgukasutajatele meililisti kaudu.

1995. aasta parlamendi reformiga kerkis komisjonide fakultatiivse avalikkuse kõrval esile veel teinegi avalikkus, nimelt „laiendatud avalike komisjoninõupidamiste” kujul (LP-KK § 69a).¹⁸ „Laiendatud” on need istungid seepärast, et juhtiva komisjoni liikmete kõrval võivad nendest osa võtta ka teised parlamendisaadikud. „Avalik” tähendab, et nendele nõupidamistele pääsevad ligi ka väljaspool seisvad isikud; samuti on lubatud ülekanne helis ja pildis.¹⁹ Kui otsustada sellist liiki komisjonide nõupidamiste kasuks, siis langeb ära vajadus kolmandaks plenaaristungiks. Laiendatud avalike komisjoni istungite esilekerkimise eesmärk ei olnud niivõrd avalikustada meedias parlamendi tööd laiemalt, kuivõrd vähendada plenaaristungite koormust. Avalik staatus on seega tuletatud asjaolust, et otsustustoimingute osaline paigutamine komisjoninõupidamistele ainult põhiseadusõiguslikel põhjustel ei tohiks avalikustamist piirata (vrd Ritzel, Bückner s.a kommentaar LP-KK § 69a kohta).²⁰

Fraktsioon Liit 90 / Rohelised tegi laiendatud avalike komisjoninõupidamiste üle peetavatel diskussioonidel ettepaneku muuta kogu komisjonide töö avalikuks, kuid ülejäänud parteid andsid sellele negatiivse hinnangu (Drs. 13/2317). 14. seadusandlikul perioodil võttis Saksamaa

¹⁸ Juba seitsmekümnendate aastate põhiseaduse reformi ankeetkomisjoni ettepanekutes, samuti kaheksakümnendate aastate parlamendireformi sihtkomisjoni ettepanekutes tehakse ettepanek seada sisse laiendatud komisjonide avalikkus (vrd Drs. 7/5924 ja Drs. 10/3600).

¹⁹ Seepärast arvestati parlamendihoonete kavandamisel Berliinis ehitustehniliselt võimaliku teleülekandegaga komisjoni ruumidest. Paul-Löbe-majas kujundati neli istungisaali telekõlblikuks (vrd „Das Parlament und die neuen Medien”. Blickpunkt Bundestag 3/2000).

²⁰ Samas klassifitseeris Rita Süßmuth oma kõnes otsuse ettepaneku teise lugemise puhul uue komisjonide avalikkuse „panuseks läbipaistvusse, suuremasse sissevaatesse parlamendisaadikute igapäevatõesse” (Pl. Prot. 13/55, 4585). FDP-saadik Jörg van Essen ühendab mõlemad aspektid (vrd Pl. Prot. 13/55, 4597): „Uus rakendatud avalik komisjoni istung muudab parlamendi tööd läbipaistvamaks ja väldib plenaardebate, mis on huvitavad ainult erialapublikule”.

Vasakpartei PDS selle ettepaneku seaduseelnõusse, kuid ei saavutanud samuti enamuse poolthääli (Drs. 14/3).

2. Põhjendused.²¹ Parlamendireformi debattides komisjonide avalikkuse üle viidatakse sageli ja selgelt meedia parlamendireportaažide struktuurile. Juba plenaardebattide atraktiivsuse üle peetud diskussioonis olid teemaks komisjonid. Tavapärase keskendumine tegevusele plenaaristungil moonutab vaadet suuremale osale parlamenditööst. „Mistahes jõupingutusi pole ka tehtud, et muuta parlamendi rohkete komisjonide töö nähtavaks ja tuua kuus seitsmendikku parlamentaarsest jäämäest veepinnale, ei ole õnnestunud seda vahendada” (artikkel Süßmuth, Pl. Prot. 13/47, 3853).

See diagnoositud probleem tõstab esile fraktsiooni Liit 90 / Rohelised nurjunud ettepaneku lasta komisjonil pidada istungeid avalikult. „Avalikud komisjoni-istungid loovad suurema läbipaistvuse, võimaldavad sellisel viisil saada parema ülevaate parlamendi tööst ning aitavad luua avalikku lugupidamist” (Drs. 13/2317). Ettepaneku esitajad toetavad rohkemat kujutamist, kuna teavituse kvantitatiivne laiendamine Liidupäeva kohta loob institutsioonist ulatuslikuma ja seega – ettepaneku esitajate arvates – parema pildi.

Ka Saksamaa Vasakpartei PDS-i ettepanek 14. seadusandlikul perioodil, mis soovitas üldist komisjonide avalikkust, panustab „parlamendi töö ja seadusandlike projektide üle avaliku teavituse parendamisele” (Drs. 14/3). Komisjonide avalikkus esitab veel hulk argumente: kodanikud saaksid heita pilgu nende valitud saadikute tegevusse ja võimekusse ning asjasse puutuvatesse küsimustesse, mis omakorda tugevdaks nende enese tahte kujundamist ja otsusetegemise oskust. Selle tulemusena

²¹ Põhjenduste väljaselgitamiseks töötati omakorda läbi vastavad parlamentaarsed dokumendid (otsuste ettepanekud, muudatusettepanekud ja debattide sõnavõtted), võttes appi sisulise kriteeriumide rastri.

on võimalik aru saada, millised saadikud milliseid huve esindavad. Lisaks oleks parlamendisaadikud motiveeritud sisuliselt parandama oma tööd komisjonides; pädevaid kodanikke oleks lihtsam seadusandlikku menetlusse kaasata.

Keskne argument komisjonide avalikkuse vastu sisaldub juba Roheliste ettepanekus, kuid seda hinnatakse võrreldes eelistega nõrgaks. Nii näevad ettepaneku tegijad ohtu, et meedia esindajate kohalviibimise tulemusena võidakse pidada ka komisjonides rohkem „vaateaknakõnesid” (Drs. 13/2317). Seega kantakse plenaardebattide allakäigutee prognoosivalt üle komisjonide avalikele istungitele.

Aastakümneid esitatud argumentid põhimõttelise komisjonide avalikkuse vastu puudutavad parlamentaarsete läbirääkimisareenide vajalikku säilitamist. Juba 1969. aastal väljendati komisjonide põhimõttelise avamise tagasilükkamisel järgmist seisukohta: argumenteeriti, et ainult saadiku teatud kaitsmine avalikkuse otsese mõju eest annab võimaluse asjakohaselt diskuteerida ning otsuseid teha pärast seda, kui kõiki argumente on tõsiselt kaalutud (Drs. 5/4373, 9). „Põhiseaduse reformi ankeetkomisjon” näitas oma 1976. aasta lõppraportis isegi skeptilist suhtumist komisjonide piiratud avalikkusesse, sest „mõned sisulised nõupidamised ja otsused võiksid taanduda laiendatud komisjoni nõupidamiselt, kuna osalejad ei soovi avalikku, poliitiliselt vaieldavat arutelu või ei oota sellelt edusamme asjassepuutuva kompromissi tegemiseks” (Drs. 7/5924, 84). Sarnast argumentatsiooni saab lugeda parlamendi reformi sihtkomisjoni raportis aastast 1985, kus öeldakse, et „fraktsiooni piire ületava arvamuse kujundamine võib vajada sisemiste erapooletute konsultatsioonide kaitstud ala” (Drs. 10/3600, 12). Lõpuks lükkas Liidupäeva ja Liidunõukogu ühine põhiseaduskomisjon komisjonide üldise avalikkuse tagasi ka üheksakümnendatel aastatel: „Ei [saaks] enam oodata erialaselt kujundatud kolleegiaalset koostööd eri

fraktsioonide esindajate vahel, mis [oleks] eduka poliitilise töö huvides tingimata vajalik. Parteide esindajad kalduksid avalikkust silmas pidades esitama oma poliitilisi seisukohti teravdatud kujul, mis ei [oleks] poliitilise kompromissi saavutamise huvides” (Drs. 12/6000, 96).²²

Vahekokkuvõte. Parlamentaarse tehtekujundus- ja otsustusprotsesside ümberkorraldustes kajastuvad meedia avalikkuse struktuurid seal, kus püütakse laiendada teavitamist, aga ka seal, kus parlamendi töö avalikkustamist piiratakse teadlikult. Plenaardebatid ja komisjonide nõupidamised on saanud reformipüüdluste esemeks, kuigi erinevate strateegiatega. Sealjuures on ümberkorraldused osaliselt vastastikku tingitud: plenaaristungitel peetavate läbirääkimiste muudatused kompenseerivad osaliselt komisjoni menetluse kujundamist.

[Parlamentaarse struktuuride – toim] kohanemisprotsessides on informatiivne, kuidas näiteks on tuumikajal toimivate debattide põhjendused selgelt seotud nende kajastamisega televisioonis. Nii nagu suhtekorralduses, peegeldub ka menetluste puhul televisiooni domineerimine poliitilises kommunikatsioonis.²³

ARUTELU: NEOPARLAMENTAARSED TULEVIKUVÄLJAVAATED. Nii suhtekorralduses kui ka parlamendi menetlustes võib näha ristumisi. Liidupäev teeb laia spektriga suhtekorraldustööd, mis arvestab digimeedia domineerimisega avalikkuse loomiseks oma struktuuris ja pakkumises. Menetluste vallas kohanevad plenaardebatt ja komisjonide nõupidamised avalikkuse nüüdisaegsete struktuuritingimustega.

²² Plenaaristungitel peetud läbirääkimistel Liit 90 / Roheliste või PDS-i ettepanekute üle komisjonide istungite avamise kohta 13. ja 14. seadusandlikul perioodil on parlamentaarsed vastaspoole esindajad leidnud, et ettepanekut ei ole kohane teemaks võtta.

²³ Samalaadset arengut võib täheldada Briti alamkojas (vrd Coleman 1999).

Ettevõtetud reaktioonimustrite eristamine ühelt poolt suhtekorralduses ja teiselt poolt menetlustes ei ole lihtne seal, kus üks valdkond läheb teiseks üle. Nii pole võimalik eelkõige plenaardebatti mõista kui ainult tahte kujundamise ja otsusetegemise organisatsioonisisest protsessi. Kui parlamentaarsetel ürgaegadel teenis mõttevahetus saadikute täiskogu istungil primaarselt organisatsioonispetsiifilise toote valmistamise (seadusandluse) huve, siis tänapäevases parlamentarismis on plenaardebatt muutunud üha enam vahendusfoorumiks. Seega on seda võimalik parlamentaarse suhtekorralduse osana mõista kahte moodi: ühelt poolt on ta enda meedium, mille võivad vastu võtta külastajad, aga ka multiplikaatorid, eelkõige meedias tegutsejad. Sellel kanalil võivad oma poliitikavaldkonnaga seotud seisukohti vahendada parlamendis tegutsejad. Teiselt poolt on plenaardebatis üha enam märgata „pseudosündmuse” (Boorstin 1961) või „sümboolse poliitika” (Sarcinelli 1987) jooni. Arvamusvahetus plenaaristungil muutub sündmuseks, mida korraldatakse suuresti meedia jaoks, mistõttu saab selle liigitada poliitilises suhtluses toimuva instseneeringu üldtrends hulka kuuluvaks (vrd Imhof, Eisenegger 1999).

Menetluse ja suhtekorralduse kattuvus näitab selgelt, et „kommunikatsiooni” ja „otsust”, „tahte kujundamist” ja „otsusetegemist” ei saa niisama lihtsalt üksteisest eraldada. Just Saksamaa Liidupäeva ja selle poliitiliste protsesside najal saab selgeks puudulik eristusvõime kõne- ja tööparlamendi dihhotomia [kahese jaotuse – *toim*] vahel. Poliitika loomise ja kujutamise sfäärid sulanduvad parlamendi tegevusvaldkonnas (vrd Sarcinelli, Tenscher 2000).

Asjaolu, et avalikkuse ja kujutamisega seotud küsimused on küsimused võimust, saab selgeks osaliselt vastandlikes konsultatsioonides menetluste reformide üle. Eri tegevusstrateegiad ja otsused on seotud – Gerhard Göhleri järgi – avalikkuse kahepalgelisusega poliitikategelaste suhtes,

s.t nende võimu piirava või laiendava toimega. Mõlemad mõõtmed peegelduvad konkurentsile suunatud võimuvõitluses valitsuse ja opositsiooni vahel. Avalikkus võib ühelt poolt olla opositsiooni kontrollitegevuses valitsust piirav meedium ja ühtlasi tugevdada opositsiooniparteisid (vrd debatti opositsiooni avalduste üle). Teiselt poolt võib valitsusk koalitsioon kasutada oma enamust ja privileege debattide kujundamisel selleks, et saada endale häid kõneaegu (näiteks valitsuse avalduste kujul) ning sel viisil leida toetust enda otsustele.

Ka parlamentarismi vastavusdemokraatlikud nüansid mängivad avalikustamise debatis oma osa.²⁴ Plenaaristungite läbirääkimised on sealse avalikkuse tagajärjel üle viidud komisjonidesse, mistõttu peaks ka siin toimima põhiseaduse GG artikli 42 kohane avalike läbirääkimiste postulaat. Selle eest, et see siiski kõrvale lükatakse, võlgnetakse tänu mõistmisele, et valitsusenamuse ja opositsiooni vahelised ilma jälgijateta läbirääkimised on vajalikud ka parlamentaarsel areenil ning need panustavad Saksamaa otsustusprotsessis ilmnevatesse vastavustendentsidesse, samas kui vastandlikul [avalikul – *toim*] plenaardebatil on eeskätt kandvad konkurentsidemokraatlikud mudelid (valitsusenamuse ja opositsiooni piiritlemine).

Siiski ilmneb siin ka üks dilemma: ühelt poolt on menetluste reformide eesmärk parlamendi töö võimalikult hea läbipaistvus; eelkõige alavalgustatud komisjonide tegevus, areen, kus toimub suurem osa parlamendi tööst, peab saama nähtavaks. Teiselt poolt nähakse avalikustamise tagajärgedes probleemi selles mõttes, et parlament kaotab sellega olulisi läbirääkimiste pidamise kohti. Läbirääkimisi ei saa vahendada vahetu meedia teavituse kaudu, sest sellega kaovad ära läbirääkimiste eeldused [ehk läbirääkimisi ei saa pidada meedias – *toim*].

²⁴ Parlamendi kui paindliku läbirääkimiste süsteemi kontseptualiseerimise kohta vrd Lemke-Müller (1999, 19–107).

Kui parlamentaarsed areenid kohanduvad avalikkuse struktuuriringimustega, eelkõige meedia domineerimisega poliitika vahendamisel, siis on sellele protsessile seatud piirid. Piirid asuvad seesiselt asjaolus, et parlamendid ei ole mitte ainult poliitikat vahendavad organisatsioonid, vaid – isegi muutunud kujul – otsusetegemise kohad (vrd Lösche 2000). Parlamentidele jääb hoolimata klassikalise parlamendikeskse poliitikaprotsessi kadumisest ülesanne kehtestada reguleeritud menetluses üldiselt kohustuslikke õigusnorme. Konkreetselt tähendab see näiteks plenaardebati kohta seda, et see ei ole lõppude lõpuks mitte ainult parlamentaarsete rühmade kommunikatsioonimeedium, vaid ka otsuste vastuvõtmise areen. Nende ümberkujundamise piirid on seega seal, kus ei oleks enam võimalik tagada seda olulist funktsiooni.

Kohandumist meediaühiskonnaga piiritletakse aga ka väliselt, kus avalikkuse struktuur kahjustab süstemaatiliselt parlamenti kui potentsiaalset kõneisikut, sest vaatamata kõikidele kohanemispüüdlustele põrkuvad parlamentaarsed menetlused vahendamistõketega. Parlamentaarne kommunikatsioon oma jäiga ritualiseerimise ja anakronistlike esitlusvormidega on selges vastuolus nüüdisaegsete meedia formaatidega.

Kuidas saab nende tõdemuste kokkuvõtte lisada postparlamentarismidebatti, milles diagnoositakse parlamendi nõrgenemist poliitilises protsessis? Ühelt poolt paistab, et parlamendid ei vasta oma komplekssete ja mitmeastmeliste

deliberatsioonimenetlustega [võimalike alternatiivsete otsuste kaalumise protsessis – *toim*] nüüdisaegsete valitsusstruktuuride efektiivsuse printsiibile, kuigi mitteavalikult istungeid pidavates parlamendi komisjonides on avatud areenid läbirääkimiste jaoks. Lisaks on parlamentidel – nagu kirjeldatud – raskusi siduda omavahel kommunikatiivseid ja otsustavaid struktuure.

Teiselt poolt on just kommunikatiivne potentsiaal, eelkõige huvide kaasamine reguleeritud menetluse ja avalikustamise loomine see, mis annab parlamentidele erilise demokraatliku maine ning tema otsustele suurepärase legitiimsuse. Tähelepanu väärib asjaolu, et ka teisel pool rahvuslikku tasandit on vajadus „rohkeama parlamentarismi” järele (näiteks Euroopa Liidu raames) muutunud kohati ebapiisavaks sünonüümiks üleskutsele „rohkem demokraatiat”.

Parlamentide ülesannete muutumises paistavad väljavaated neoparlamentaarsele käsitlusele. Kui parlamendi funktsioonid kaugenevad osalemisest seaduste sõnastamisel ning lähenevad poliitika vahendamisele ja poliitiliste protsesside mitmetasandilisele kontrollile (vrd Herzog 1993), siis muutub tegelikult parlamentaarseks võimuvahendiks avalikkus. Sest nii tõhus sanktsioonidega ähvardav kontrollimine kui ka poliitiliste protsesside ja materjalide läbipaistvuse loomine eeldab koostöövormide olemasolu parlamendi ja meedia vahel; seega muutub avaliku ja parlamentaarse areeni ristumine parlamendi tulevikurolli jaoks üha olulisemaks.

KASUTATUD KIRJANDUS

ANDERSEN, S. S., BURNS, T. R. (1996). The European Union and the erosion of parliamentary democracy: A study of post-parliamentary governance. – S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds). The European Union: How democratic is it?. London, 227–251.

BAGEHOT, W. (1971). Die Englische Verfassung. Neuwied/Berlin.

BÄUERLEIN, H. (1992). Damit sich der Bürger ein Bild machen kann. Wie sich der Deutsche Bundestag auf Fernsehübertragungen einstellt. – Zeitschrift für Parlamentsfragen, 23, 216–230.

- BENDER, P. (1997). Europa als Gegenstand der politischen Kommunikation – eine vergleichende Untersuchung der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit von Europäischer Kommission, Europäischen Parlament und Regierungen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Dissertationsdruck, Freiburg i.Br.
- BENTELE, G. (1997). Massenkommunikation und Public Relations. Der Kommunikatorbegriff und die Rolle der PR in der Kommunikationswissenschaft. – H. Fünfgeld, C. Mast (Hrsg.). Massenkommunikation. Ergebnisse und Perspektiven. Opladen, 169–191.
- BENTELE, G. (1998). Politische Öffentlichkeitsarbeit. – U. Sarcinelli (Hrsg.). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn, 124–145.
- BENZ, A. (1998). Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. – M. Greven (Hrsg.). Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, 201–222.
- von BEYME, K. (1997). Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen.
- von BEYME, K. (1998). Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungsfindung. – Internationale Politik, 53 (4), 21–30.
- von BEYME, K. (1999). Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999, 3. Aufl. Opladen.
- von BEYME, K., WESSLER, H. (1998). Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation. – O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer (Hrsg.). Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen, 312–323.
- BLESES, P., OFFE, C., PETER, E. (1997). Öffentliche Rechtfertigungen auf dem parlamentarischen „Wissensmarkt“ – Argumentstypen und Rechtfertigungsstrategien in sozialpolitischen Bundestagsdebatten. – Politische Vierteljahresschrift, 28, 498–529.
- BOORSTIN, D. J. (1961). The image or what happened to the American dream. Harmondsworth.
- BURKHARDT, A. (1995). Zwischen Diskussions- und Schaulensterparlamentarismus. Zur Diagnose und Kritik parlamentarischer Kommunikation – am Beispiel von Zwischenfragen und Kurzdialogen. – A. Dörner, L. Vogt (Hrsg.). Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie. Studien zur politischen Kommunikation in der Moderne. Berlin/New York, 73–106.
- COLEMAN, S. (1999). Electronic media, parliament and the people: Making democracy visible. London.
- DAHL, R. A. (1956). A preface to democratic theory. Chicago/London.
- DEUTSCHE VEREINIGUNG FÜR PARLAMENTSFragen E.V. (1995). Funktionelle Reformen im Deutschen Bundestag: Ziele und Chancen der Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 21. September 1995, Protokoll des Symposiums am 11. Oktober 1995 in Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2000). Jahresbericht des Besucherdienstes. Berlin.
- DONGES, P., JARREN, O. (1999). Politische Öffentlichkeit durch Netzkommunikation? – K. Kamps (Hrsg.). Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation. Opladen/Wiesbaden, 85–108.
- [Drs. = Drucksache, vt toimetuse kommentaari lk 115 ja veebilehekülge <https://www.bundestag.de/drs> – toim]
- EICHENER, V. (2000). Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung. Opladen.
- ENGEL-LANG, G., LANG, K. (1984). Politics and television re-viewed, Beverly Hills.
- GERHARDS, J. (1998). Öffentlichkeit. – O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer (Hrsg.). Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen, 268–274.
- GERHARDS, J., NEIDHARDT, F. (1990). Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze, Discussion Paper WZB. Berlin.
- GIES, E. (1973). Die Presse-Informationsstelle des Deutschen Bundestages, unveröfftl. Manuskript. Bonn.
- GÖHLER, G. (1995). Einleitung. – ders. (Hrsg.). Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht. Baden-Baden, 7–21.
- GRUNIG, J. E., HUNT, T. (1984). Managing public relations. New York.
- HABERMAS, J. (1990). Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- HAZLETON, V. (1992). Toward a systems theory of public relations. – W. Armbricht, U. Zabel (Hrsg.). Normative Aspekte der Public Relations. Grundlagen und Perspektiven. Eine Einführung. Opladen, 33–45.
- HELD, D. (1995). Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance. Stanford/Calif.
- HERZOG, D. (1993). Der Funktionswandel des Parlaments in der sozialstaatlichen Demokratie. – ders./ H. Rebenstorf, B. Weißels (Hrsg.). Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie. Opladen, 13–52.
- HOFMANN, W., RIESCHER, G. (1999). Einführung in die Parlamentarismustheorie. Darmstadt.
- HOLTZ-BACHA, C. (1997). Das fragmentierte Medien-Publikum. Folgen für das politische System. Aus Politik und Zeitgeschichte, B42, 13–21.

- HOLTZ-BACHA, C. (1999). Wahlkampf in den Medien – Wahlkampf mit den Medien. Ein Reader zum Wahljahr 1998. Opladen.
- IMHOF, K., EISENEGGER, M. (1999). Politische Öffentlichkeit als Inszenierung. Resonanz von „Events“ in den Medien. – P. Szyszka (Hrsg). Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen, 195–218.
- ISMAYR, W. (2000). Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- JÄGER, W. (1992). Für einen Parlamentskanal. – Die Politische Meinung, 37 (270), 53–60.
- JARREN, O. (1994). Kann man mit Öffentlichkeitsarbeit die Politik „retten“? Überlegungen zum Öffentlichkeits-, Medien- und Politikwandel in der modernen Gesellschaft. – Zeitschrift für Parlamentsfragen, 25, 653–673.
- JARREN, O. (1998). Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel. – U. Sarcinelli (Hrsg). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn, 74–94.
- JARREN, O., DONGES, P., WESSLER, H. (1996). Medien und politischer Prozeß. Eine Einleitung. – O. Jarren, H. Schatz, H. Weßler (Hrsg). Medien und politischer Prozeß. Politische Öffentlichkeit und massenmediale Politikvermittlung im Wandel. Opladen, 9–37.
- JARREN, O., SARCINELLI, U., SAXER, U. (Hrsg) (1998). Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen.
- KATZ, E. (1996). And deliver us from segmentation. – The Annals, 546, 22–33.
- KRÜGER, U. M. (1996). Boulevardisierung der Information im Privatfernsehen. Media Perspektiven, 362–374.
- LEMKE-MÜLLER, S. (1996). Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffentlichkeit und Effektivität. – Aus Politik und Zeitgeschichte, B27, 3–19.
- LEMKE-MÜLLER, S. (1999). Abgeordnete im Parlament. Zur Parlamentskultur des Deutschen Bundestages in den neunziger Jahren. Rheinbreitbach.
- LÖSCHE, P. (2000). Der Bundestag: kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament. – Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31, 926–936.
- MARCINKOWSKI, F. (1993). Publizistik als autopoietisches System. Politik und Massenmedien. Eine systemtheoretische Analyse. Opladen.
- MAMBREY, P., NEUMANN H.-P., SIEVERDINGBECK, K. (1999). Bridging the gap between parliament and citizen. – The internet services of the German Bundestag. – S. Coleman, J. Taylor, W. van de Donk (Hrsg). Parliament in the age of internet. Oxford, 118–130.
- MARSCHALL, S. (1996). Parlamentsreform (1995). Geschichte, Hintergründe, Konsequenzen. – Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27, 365–376.
- MARSCHALL, S. (1997). TV-Berichterstattung aus dem Parlament: in neuer Form, auch mit neuem Format? – Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28, 279–293.
- MARSCHALL, S. (1999a). Öffentlichkeit und Volksvertretung. Theorie und Praxis der Public Relations von Parlamenten. Opladen.
- MARSCHALL, S. (1999b). Parlamentsreform. Ziele, Akteure, Prozesse. Opladen.
- MARSCHALL, S. (2000). Die „Amerikanisierung“ parlamentarischer Öffentlichkeit? Kommunikative Modernisierungsprozesse zwischen Anpassung und Authentizität. – K. Kamps (Hrsg). Trans-Atlantik, Trans-Portabel? Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation. Opladen, 247–262.
- MAYNTZ, G. (1992). Zwischen Volk und Volksvertretung. Entwicklung, Probleme und Perspektiven der Parlamentsberichterstattung unter besonderer Berücksichtigung von Fernsehen und Deutschen Bundestag, Dissertationsdruck. Bonn.
- MERTEN, K. (2000). Struktur und Funktion von Propaganda. – Publizistik, 45, 143–162.
- MILL, J. S. (1971). Betrachtungen über die repräsentative Demokratie. Paderborn.
- MÜNCH, R. (1992). Dialektik der Kommunikationsgesellschaft, 2. Aufl.. Frankfurt a.M.
- NORTON, P. (1993). Does parliament matter? Harvester Wheatsheaf/New York/London.
- OBERRUTER, H. (1979). Parlament und Öffentlichkeit. – W. R. Langenbacher (Hrsg). Politik und Kommunikation. Über die öffentliche Meinungsbildung. München/Zürich, 62–78.
- OECKL, A. (1976). PR-Praxis. Der Schlüssel zur Öffentlichkeitsarbeit. Düsseldorf/Wien.
- PATZELT, W. J. (1993). Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit. Passau.
- PATZELT, W. J. (1995a). Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews – Umfragen – Analysen. Berlin.
- PATZELT, W. J. (1995b). Politiker und ihre Sprache. – A. Dörner, L. Vogt (Hrsg). Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie. Studien zur politischen Kommunikation in der Moderne. Berlin/New York, 17–54.
- PATZELT, W. J. (1995c). Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte. – W. Steffani, U. Thaysen (Hrsg). Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Sonderband der Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen, 355–385.

- PATZELT, W. J. (1996). Ist der Souverän unaufgeklärt? Die Ansichten der Deutschen über Parlament und Abgeordnete. Dresden.
- PETERS, B. (1994). Der Sinn von Öffentlichkeit. – F. Neidhardt (Hrsg). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen (Sonderheft KZfSS 34). Opladen, 42–76.
- PFETSCH, B. (1991). Politische Folgen der Dualisierung des Rundfunksystems in der Bundesrepublik Deutschland. Konzepte und Analysen zum Fernsehangebot und zum Publikumsverhalten. Baden-Baden.
- PITKIN, H. F. (1967). The concept of representation. Berkeley.
- RITZEL, H., BÜCKER, J. (o.J.). Handbuch für die Parlamentarische Praxis. Mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages; Loseblattsammlung, Stand Sept. 2000, Neuwied/Kriftel/Berlin.
- RONNEBERGER, F. (1977). Legitimation durch Information. Wien/Düsseldorf.
- RONNEBERGER, F., RÜHL, M. (1992). Theorie der Public Relations. Ein Entwurf. Opladen.
- SARCINELLI, U. (1987). Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- SARCINELLI, U. (1998a). Parteien und Politikvermittlung: Von der Parteien- zur Mediendemokratie. – ders. (Hrsg). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn, 273–296.
- SARCINELLI, U. (Hrsg) (1998b). Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Bonn.
- SARCINELLI, U. (1998c). Repräsentation oder Diskurs? Legitimität und politische Kommunikation. – Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8, 546–567.
- SARCINELLI, U. (Hrsg) (1994). Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Referate und Diskussionsbeiträge einer Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. und des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Baden-Baden.
- SARCINELLI, U., TENSCHER, J. (2000). Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? Entwurf eines Arenomodells parlamentarischer Kommunikation. – O. Jarren, K. Imhoff, B. Roger (Hrsg). Zerfall der Öffentlichkeit? Mediensymposium Luzern. Wiesbaden, 74–93.
- SCHICK, R., ZEH, W. (1999). So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise – Die Gesetzgebung des Bundes, Rheinbreitbach.
- SCHINDLER, P. (1999). Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, 3 Bde. Baden-Baden.
- SCHÜTTEMEYER, S. S. (1998). Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Opladen.
- SCHWERIN, T. (1998). Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber. Reichweite, Form und Funktion des Selbstorganisationsrechts nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG. Berlin.
- STEFFANI, W. (1979). Das präsidentielle System der USA und die parlamentarischen Systeme Großbritanniens und Deutschlands im Vergleich. ders. (Hrsg). Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien. Opladen, 61–104.
- STEFFANI, W. (1991). Demokratische Offenheit bei der Wahl des Regierungschefs? – Jahrbuch für Politik, 1, 25–40.
- SZYSZKA, P. (Hrsg) (1996). Auf der Suche nach einer Identität. Annäherungen an eine Geschichte deutscher Öffentlichkeitsarbeit. – Leipziger Skripten für Public Relations und Kommunikationsmanagement Nr. 2. Leipzig.
- SZYSZKA, P. (1999). „Öffentliche Beziehungen“ als organisationale Öffentlichkeit. Funktionale Rahmenbedingungen von Öffentlichkeitsarbeit. – ders. (Hrsg). Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen, 131–146.
- THAYSEN, U. (1972). Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Zur institutionellen Lernfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems. Eine empirische Analyse der Parlamentsreform im 5. Deutschen Bundestag. Opladen.
- THAYSEN, U. (1997). Vom Primat des Politischen: ein Plädoyer für die Parlamente. – Gegenwartskunde, 46, 429–441.
- WESSLER, H. (1999). Die Öffentlichkeit der Public Relations. Plädoyer für ein normatives Basiskonzept. – P. Szyszka (Hrsg). Öffentlichkeit. Diskurs zu einem Schlüsselbegriff der Organisationskommunikation. Opladen, 165–182.
- WIEK, U. (1996). Politische Kommunikation und Public Relations in der Rundfunkpolitik. Eine politikfeldbezogene Analyse. Berlin.
- ZEH, W. (1989). Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte. – H.-P. Schneider, W. Zeh (Hrsg). Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 917–937.
- ZÜRN, M. (1996). Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. – Politische Vierteljahresschrift, 37, 27–55.
- ZÜRN, M. (1998). Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt a.M.