

15/2014

Öppen delaktighet på lika villkor

Statsrådets demokratipolitiska
redogörelse 2014

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Öppen delaktighet på lika villkor

Statsrådets demokratipolitiska
redogörelse 2014

13.3.2014

Publikationens titel	Öppen delaktighet på lika villkor Statsrådets demokratipolitiska redogörelse 2014		
Författare	Justitieministeriet		
Justitieministeriets publikation	15/2014 Utredningar och anvisningar		
OSKARI nummer	OM 7/021/2011	HARE nummer	OM019:00/2011
ISSN-L	1798-7059	ISSN (PDF)	1798-7067
ISSN (häft.)	1798-7059	ISBN (PDF)	978-952-259-369-6
ISBN (häft.)	978-952-259-368-9		
URN	URN:ISBN:978-952-259-369-6		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-369-6		
Sak- och nyckelord	Demokrati, demokratipolitik, medborgarinflytande, medborgarsamhälle, delaktighet		
Referat	<p>Enligt grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Programmet för statsminister Jyrki Katainens regering "Ett öppet, rättvist och djärvt Finland" (2011) betonar en öppen förvaltning och medborgarnas delaktighet. Det här är utgångspunkten även i Finlands demokratipolitik och i statsrådets demokratipolitiska redogörelse "Öppen delaktighet på lika villkor"</p> <p>Statsrådet har med sin demokratipolitik velat svara på de nya utmaningar som demokratin ställs inför. Målet med demokratipolitiken är att beslutsfattandet ska grunda sig på omfattande och jämlikt medborgardeltagande. Det viktigaste är att utveckla nya sätt för medborgare att delta och påverka samt att öka förvaltningens öppenhet och växelverkan med intressenter och medborgare samt att främja en fungerande representativ demokrati.</p> <p>Den demokratipolitiska redogörelsen erbjuder riksdagen, samhällsaktörer och medborgare en möjlighet till en bred diskussion om de mål och medel som gäller demokratin. Redogörelsen lyfter fram de kärnpunkter för utvecklingen av demokratin som kräver uppmärksamhet nu och på lång sikt. Därtill innehåller den statsrådets riktlinjer för den finländska demokratipolitikens mål under 2010-talet.</p> <p>Utöver inledningen omfattar den demokratipolitiska redogörelsen sex tematiska kapitel. I redogörelsens andra kapitel behandlas Finlands demokratipolitik, hur Finland placerar sig i internationella demokratijämförelser och hur demokratin bedöms fungera. I det tredje kapitlet behandlas representativ demokrati och i det fjärde direkt demokrati. Temat för det femte kapitlet är det civila samhället och fri medborgarverksamhet och i det sjätte behandlas demokratifostran. I redogörelsens sista kapitel behandlas Finlands internationella åtaganden som gäller demokratifrågor. I varje kapitel ges en allmän översikt av nuläget och utvecklingen under de senaste åren samt statsrådets utvecklingsriktlinjer för respektive tema.</p>		

Redogörelsen har beretts under justitieministeriets ledning inom statsrådets demokratinätverk. Redogörelsen bygger på bakgrundsmaterial som tagits fram för ändamålet och bereddes i samråd med flera intressentgrupper, och vid beredningen testades också nya metoder för samråd med medborgare och frivilligorganisationer.

INNEHÅLL

1	Inledning: från representativitet till en mer interaktiv demokrati	9
2	Framväxten och bedömningen av den finländska demokratipolitiken	14
2.1	Den finländska demokratin i internationell jämförelse	16
2.2	Bedömningar av hur väl demokratin fungerar och av statsrådets demokratipolitik	18
2.3	Medborgarnas och medborgarsamhällets synpunkter på hur demokratin fungerar	22
2.4	Riktlinjer	23
3	Den representativa demokratin och åtgärder för att förbättra dess arbetsformer	24
3.1	Val och valdeltagande	24
3.1.1	Reformer och lagändringar kring val- och omröstningssätten	28
3.1.2	Valinformation	30
3.2	Partier och förtroendevalda	31
3.3	Riktlinjer	35
4	Den direkta demokratin får mångsidigare former	38
4.1	Folkomröstningar och medborgarinitiativ	38
4.2	Riktlinjer	41
5	Öppen förvaltning och interaktion	43
5.1	Kommunikation	43
5.2	Interaktion i beredningen	44
5.3	Öppen förvaltning och öppna data	48
5.4	Riktlinjer	48
6	Aktiv medborgar- och organisationsverksamhet	51
6.1	Medborgarorganisationerna och medborgarverksamhetens tillstånd	51
6.2	Ministeriernas samarbete med medborgarorganisationerna	54
6.3	Stöd för medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar	54
6.4	Informell medborgarverksamhet	56
6.5	Riktlinjer	57

7	Mångsidigare demokratifostran	59
7.1	Riktlinjer	61
8	Finland och det internationella demokratiarbetet	63
8.1	Riktlinjer	65
	BAKGRUNDSMATERIAL	66
	REFERENSER	67

1 Inledning: från representativitet till en mer interaktiv demokrati

Den demokratipolitiska redogörelsen är ett dokument som beskriver den finländska demokratin utmaningar och möjligheter. Redogörelsen bereds av statsrådet och lämnas till riksdagen.

I internationella jämförelser placerar sig Finland genomgående bland de främsta demokratierna i världen. Finlands styrka är ett stabilt politiskt system och en öppen, okorrumperad förvaltning. I synnerhet under de senaste decennierna har man ökat det parlamentariska inslaget i det politiska systemet och förbättrat medborgarnas möjligheter till delaktighet på lika villkor.

Det sjunkande valdeltagandet och den ökande ojämlikheten i fråga om delaktighet kan betraktas som de största utmaningarna för den finländska demokratin. En motsvarande utveckling kan skönjas i alla västerländska demokratier. Bakom detta ligger en samhällelig förändring där politiken och partierna har fått nya roller, människors beteende och val är alltmer individcentrerade och internationaliseringen och ekonomin har en starkare påverkan på den politiska agendan. Även arbets- och socialpolitiska faktorer som arbetslöshet, ekonomisk försörjning och marginalisering har konstaterats påverka medborgarnas deltagaktighet.

Även om finländarnas kunskaper om politiken i internationell jämförelse ligger på en relativt hög nivå har de en svag tro på sin egen medborgarkompetens. Färsta forskningsrön pekar dock på att medborgarna är allt nöjdare med hur demokratin fungerar och att de ungas intresse för politik håller på att öka. Tyvärr innebär detta inte nödvändigtvis att valdeltagandet ökar på kort sikt.

Statsrådet har med sin demokratipolitik velat svara på de nya utmaningar som demokratin ställs inför. Målet med demokratipolitiken har varit att beslutsfattandet ska grunda sig på omfattande och jämlikt medborgardeltagande. Det viktigaste har varit att utveckla nya sätt för medborgare att delta och påverka och att öka förvaltningens öppenhet och interaktion med intressentgrupper och medborgare.

Redogörelsen lyfter fram de kärnpunkter för utvecklingen av demokratin som kräver uppmärksamhet nu och på lång sikt. Därtill innehåller den riktlinjer för den finländska demokratipolitikens mål under 2010-talet. Demokratin stärks på följande sätt:

- Den representativa demokratin ska fås att fungera bättre genom att förtydliga valcykeln, öka antalet omröstningssätt, utveckla valinformatjonen och förbättra de kommunala förtroendevaldas verksamhetsbetingelser och stärka den politiska styrningen i kommunerna.

- Den direkta demokratin utvecklas genom att möjliggöra kommunala folkomröstningar på webben och i samband med val samt genom att främja en mer omfattande användning av invånarinitiativ.
- Funktionaliteten hos tjänsterna för medborgar- och invånarinitiativ utvecklas vidare.
- Öppenhet i förvaltningen främjas genom att öppna förvaltningens datalager, utveckla samrådsprocesserna bland annat med hjälp av ett elektroniskt remissförfarande och ge tjänstemännen utbildning i hur beredningen kan göras mer interaktiv. Informationen görs mångsidigare och förvaltningen tar i fortsättningen en mer aktiv roll i de sociala medierna.
- Samarbetet mellan förvaltningen och medborgarsamhället utvecklas enligt partnerskapsprincipen. Samarbetet med organisationerna förbättras genom att förtydliga de processer och riktlinjer som gäller dem.
- Demokratifostran spelar en väsentlig roll med tanke på allas lika möjligheter till delaktighet. När nya metoder och modeller för demokrati tas i bruk är det viktigt att de behandlas i skolundervisningen. Även informationen från myndigheterna och deras samarbete med medborgarsamhället spelar här en viktig roll.
- Finland prioriterar främjandet av demokrati i stater under utveckling. Särskild vikt fästs vid i synnerhet kvinnors och utsatta gruppers rättigheter och möjligheter till delaktighet samt medborgarsamhällets roll och ökandet av öppenheten i det internationella beslutsfattandet.
- Statsrådet bereder ett handlingsprogram för att stärka demokratin och följa upp och utvärdera åtgärderna.

Bakgrund till redogörelsen

Enligt grundlagen¹ ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Den finländska demokratipolitiken syftar till att främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och delaktighet på lika villkor. Regeringen kan stödja medborgarnas delaktighet genom att skapa fungerande förvaltningsstrukturer och beslutsförfaranden och genom att skapa möjligheter till interaktivt deltagande. God praxis utvecklas i samarbete med medborgarna.

¹ 14 § 4 mom. i Finlands grundlag (731/1999)

Programmet för statsminister Jyrki Katainens regering "Ett öppet, rättvist och djärvt Finland" (2011) betonar en öppen förvaltning och medborgarnas delaktighet. Offentlighetsprincipen är den centrala utgångspunkten för förvaltningen i Finland. När det gäller främjandet av öppenhet i förvaltningen är det viktigt med tillgänglig information, översiktliga processer, ett tydligt språk, utveckling av tjänstemännens kompetens samt proaktiv och aktiv kommunikation. I statsrådets framtidsredogörelse (SRR 7/2013) betonas det att framgång och välfärd bygger på bildning, gemenskap och delaktighet. Så kallad crowdsourcing² och webbtjänster ger möjligheter till ett mer öppet sätt att utöva demokrati på.

Den demokratipolitiska redogörelsen erbjuder riksdagen, samhällsaktörerna och medborgarna möjlighet till en bred diskussion om de mål och medel som gäller demokratin. I sin framtidsredogörelse konstaterar regeringen att grundvalarna för gemenskap och bildning står inför förändringar under de kommande decennierna. En framgångsrik demokratipolitik förutsätter att hela regeringen tar ansvar för att främja demokratin, ett nära samarbete mellan olika politikområden och växelverkan i såväl riksdagen och vid ministerierna som på region- och kommunnivå. Eftersom demokratipolitiken är förvaltningsövergripande och berör olika politikområden i bred omfattning, begränsas redogörelsen till vissa teman.

Statsrådets demokratipolitiska redogörelse är den första i sitt slag. Därför kommer den period under vilken relaterade mål och genomförda åtgärder granskas att vara längre än den nuvarande regeringens mandatperiod. I redogörelsen behandlas målen och de åtgärder som genomförts under en period på drygt tio år, men tonvikten ligger på åtgärder som vidtagits under innevarande regeringsperiod.

Förutom denna redogörelse lämnar statsrådet i enlighet med regeringsprogrammet en separat redogörelse om de mänskliga rättigheterna till riksdagen. I den behandlas demokratin med avseende på hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Ett fungerande medborgarsamhälle och upplysta medborgare är en viktig del av en fungerande demokrati. Redogörelsen tar både upp frågan om hur den representativa demokratin fungerar och vilka möjligheter till direkt deltagande medborgarna har mellan valen. I redogörelsen bedöms förvaltningens kommunikations- och interaktionsåtgärder och samrådspraxis, dvs. på vilka sätt medborgarna kan följa förvaltningens verksamhet och påverka beredningen. Vidare behandlas förvaltningens åtgärder för att stödja medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser samt demokratifostran som en del av utbildningssystemet och folkbildningsarbetet.

² Crowdsourcing är en metod för att samla in information, kunskap och erfarenheter av människor. Då kanaliseras mänsklighetens samlade intelligens till olika syften. Typiskt för crowdsourcing är en tydligt definierad uppdragsgivare, t.ex. en organisation, ett företag eller en grupp människor, som initierar ett uppdrag på internet.

Redogörelsen bygger på bakgrundsmaterial som tagits fram för ändamålet: rapporten Demokratiindikatorer 2013, redigerad av direktör Sami Borg, en översikt av ministeriernas demokratipolitiska insatser samt professor emeritus Heikki Paloheimos externa expertbedömning av statsrådets demokratipolitik. Redogörelsen bereddes i samråd med flera intressentgrupper, och nya metoder för samråd med medborgare och medborgarorganisationer testades. Konsumentforskningscentralen sammanställde förslagen från ett medborgarråd till utveckling av demokratin och delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE tog fram en rapport om utveckling av demokratin ur organisationernas perspektiv.³ Dessutom hördes ett urval av ungdomar och invandrare och demokratin problem och utvecklingsbehov diskuterades på statsrådets tjänst Dinåsi.fi. Sammanfattningar av diskussionerna finns i bakgrundsmaterialet.


Redogörelsen har beretts inom statsrådets demokratinätverk. Den har utarbetats i samarbete med partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning⁴, som syftar till att öka medborgarnas delaktighet och förvaltningens transparens, effektivitet, produktivitet och ansvarighet. I redogörelsen beaktas också riktlinjerna för utveckling av demokratin i statsrådets framtidsredogörelse (SRR 7/2013 rd) och de behov av att främja rätten till delaktighet som lyfts fram i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2012–2013 samt rekommendationerna av statens tjänstemannaetiska kommitté om att stärka öppenheten i förvaltningen. Delaktighet på lika villkor för medborgarna och en öppen förvaltning är också ett av de samhällseliga åtagandena i programmet för hållbar utveckling.

Integreringen av ett könsperspektiv och främjandet av jämställdhet i beslutsprocessen är uttalade mål i redogörelsen. Redogörelsen är ett led i regeringens jämställdhetsprogram (2012–2015) och Finlands åtaganden i det av USA initierade partnerskapsprojektet, som syftar till att främja kvinnors politiska och ekonomiska ställning.

Frågor som gäller demokrati behandlas för närvarande förutom i redogörelsen även i samband med totalreformen av kommunallagen och vid arbetsgrupper tillsatta av justitieministeriet. Målen för totalreformen av kommunallagen är att förbättra den kommunala politiska ledningens kapacitet att fatta beslut och att förtydliga den politiska och yrkesmässiga arbetsfördelningen. Reformen syftar dessutom till att öka öppenheten och insynen i ledningen och styrningen av kommunkoncernen. Målet är också att stärka demokratin genom att förbättra systemet och göra deltagande mer attraktivt bland annat genom att trygga det regionala inflytandet, öka interaktionen mellan kommuninvånarna och beslutsfattarna och ta fram fler instrument för deltagande.

³ Som ett led i beredningen av den demokratipolitiska redogörelsen ordnade den demokratipolitiska arbetsgruppen vid delegationen för medborgarsamhällspolitik den 4 oktober 2013 ett democraticafé för organisationer och nätverk i samarbete med justitieministeriet och en extern facilitator. Syftet med democraticaféet var att kartlägga organisationsfältets och medborgarsamhällets synpunkter på utvecklingen av demokratin för att få underlag för denna demokratipolitiska redogörelse, som lämnas till riksdagen 2014.

⁴ Finland gick den 4 april 2013 med i Partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning (Open Government Partnership).



Utöver inledningen omfattar den demokratipolitiska redogörelsen sex tematiska kapitel. I redogörelsens andra kapitel behandlas Finlands demokratipolitik, hur Finland placerar sig i internationella demokratijämförelser och hur demokratin bedöms fungera. I det tredje kapitlet behandlas representativ demokrati och i det fjärde direkt demokrati. Temat för det femte kapitlet är medborgarsamhället och fri medborgarverksamhet och i det sjätte behandlas demokratifostran. I redogörelsens sista kapitel behandlas Finlands internationella åtaganden som gäller demokratifrågor. I varje kapitel ges en allmän översikt av nuläget och utvecklingen under de senaste åren samt statsrådets utvecklingsriktlinjer för respektive tema.

2 Framväxten och bedömningen av den finländska demokratipolitiken

Med demokratipolitik avses verksamhet som utövas av den offentliga sektorn, partier, intresseorganisationer och andra aktörer i medborgarsamhället som syftar till att öka medborgarnas delaktighet i samhället, förbättra möjligheterna till delaktighet och utveckla olika innovationer för att få demokratin att fungera bättre enligt dagens krav.

Utgångspunkten för denna redogörelse är de mål för demokratin som ställts upp i de senaste regeringsprogrammen samt regeringarnas demokratipolitiska program, särskilt politikprogrammet för medborgarinflytande (2003–2007) och statsrådets principbeslut om medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar (2007) och om främjandet av demokratin i Finland (2010). Förutom dessa mål behandlas genomförandet av den finländska demokratipolitiken och de medel med vilka man har försökt främja demokratin. På tjänstemannanivå samordnas statsrådets demokratipolitik av ett demokratinätverk som tillsatts av justitieministeriet.

Enligt grundlagen ska det allmänna aktivt främja medborgarnas möjligheter till delaktighet i samhället. Det allmänna har enligt grundlagen ett omfattande ansvar för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna. I och med att skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper i fråga om hur de engagerar sig i det politiska systemet och deltar i politiken tydligt har ökat under de senaste decennierna, har statens demokratipolitiska utmaningar kring verkställigheten av grundlagen blivit större än tidigare.

Enligt EU:s grundfördrag är respekt för demokratin, de mänskliga rättigheterna och rättsstaten grundläggande värderingar för EU. Stärkandet av dessa väsentliga element för demokratin på både medlemsstats- och unionsnivå kräver aktiva nationella insatser i alla medlemsstater och ett nära samarbete inom unionen. Att stärka rättsstatsprincipen och utveckla den regelbundna uppföljningen av den är en av prioriteringarna i Finlands EU-politik.

En fungerande demokrati bygger på bland annat följande kriterier: delaktighet som garanterar reella möjligheter att påverka, lika rösträtt för alla, förståelse för politik och inflytande när det gäller att sätta agendan och lyfta fram olika frågor. Statsrådet kan främja demokratin och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat genom att utveckla lagstiftningen och ta fram olika slags rekommendationer och riktlinjer. Praktiska åtgärder, förhållningssättet till delaktighet och främjandet av möjligheter till påverkan kan anses vara viktiga förutsättningar för utvecklandet av demokratin, ibland till och med viktigare än den juridiska regleringen. Även självreglering, mångsidigare samarbete mellan offentliga och privata aktörer, att rikta offentliga medel till vissa ändamål eller att avstå från lagstiftningsåtgärder kan bidra till att de demokratiska rättigheterna tillgodoses.

Yttrandefrihet är ett livsvillkor för ett öppet samhälle, och den offentliga debatten förs huvudsakligen via massmedierna. De övervakar makthavarna, lyfter fram missförhållanden i samhället och presenterar nya och alternativa synpunkter. Konsumenternas förändrade medievanor och ekonomiska situation har utmanat journalistiken. Förutsättningen för en fungerande demokrati är oberoende och fria massmedier, och det finns fortfarande utrymme för grävande faktajournalistik.

Utgångspunkten för statsrådets demokratipolitik är en öppen och interaktiv förvaltning och att främja lika medborgarinflytande för alla. Det är uppenbart att medborgarna efterfrågar och behöver nya former och kanaler för delaktighet. Vid utvecklingen av nya sätt att delta bör medborgarnas jämlikhet och ett ansvarsfullt beslutsfattande ägnas uppmärksamhet.

Främjandet av delaktighet har varit på agendan i ett drygt decennium i både Finland och utomlands. En modern förvaltning samarbetar och samverkar med medborgarna. Dels ökar medborgarnas förtroende för förvaltningen och det politiska systemet, dels resulterar det i välmotiverade och bättre beslut. Samarbetet mellan förvaltningen och medborgarsamhället är dock inget nytt i Finland, i och med att det finländska systemet bygger på en stark tradition av förhandlingar och avtal mellan organisationsfältet och förvaltningen. Ett bra exempel på detta är trepartssamarbetet.

I Finland började man främja öppen förvaltning och delaktighet i mitten av 1990-talet genom enskilda projekt. I början av 2000-talet hängde detta samman med den omfattande centralförvaltningsreformen och under regeringsperioden 2003–2007 blev det en viktig sektorsövergripande verksamhetsform, som samordnades av politikprogrammet för medborgarinflytande. Under den förra regeringsperioden utgjorde regeringens principbeslut om främjandet av demokratin i Finland (2010) en viktig milstolpe för öppen förvaltning och medborgarnas delaktighet. Då startades också programmet för att påskynda elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe), där en komponent är projektet Plattform för delaktighet, som bland annat har gett upphov till webbtjänsterna för medborgar- och invånarinitiativ.

Enligt programmet för den nuvarande (2011–) regeringen:

- Röstningsaktiviteten och medborgarinflytandet ska utvecklas utifrån politikprogrammet för medborgarinflytande, principbeslutet om främjandet av demokratin i Finland och den demokratipolitiska redogörelse som är under beredning.
- En systematisk och långsiktig uppföljning av utvecklingen i fråga om demokratin och medborgarsamhället inleds.
- Demokratifostran utvecklas särskilt vid läroanstalterna.
- Inom undervisningen ökas mängden sådant innehåll och sådana verksamhetsformer som stöder medverkan, påverkningsmöjligheterna samt utvecklandet av den politiska och samhällsliga läskunnigheten.

- Det kommer att föreskrivas om elevkårer i grundskolan och på det andra stadiet och genom detta stärks de ungas delaktighet och utveckling till aktiva medborgare.
- Medborgarorganisationerna ska ges allt större möjligheter att presentera sin verksamhet i skolor, läroanstalter och bibliotek.
- Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar som producenter av frivilligarbete och kamratstöd, hjälparbete och specialtjänster stärks samtidigt som resurseringen förbättras och det skapas klarhet i medel-sanskaffningen och skattefriheten.
- Organisationernas verksamhet stöds också genom att man öppnar offentliga lokaler för medborgarverksamhet. Ett särskilt prioriteringsområde är bostadsområden med sociala problem och den lokala verksamheten inom sådana områden.
- Delegationen för medborgarsamhällspolitik ska göras permanent vid justitieministeriet.
- Regeringen främjar utvecklandet av nya former av delaktighet, till exempel rådgivande medborgarpaneler samt andra redskap för engagerande demokrati.
- Målet med regeringens kommunpolitik är att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och lokala demokratin.
- Arbetsmarknaden, beskattningen och den sociala tryggheten måste utvecklas med tanke på delaktighet och sysselsättning.

2.1 Den finländska demokratin i internationell jämförelse

Finland har under sin historia genomgående placerat sig högt bland andra västerländska representativa demokratier i olika internationella demokratimätningar. Placeringarna har i viss mån varierat beroende på vilka egenskaper som poängterats i undersökningarna, men Finland har alltid varit bland de tjugo bästa länderna.⁵

I de tidigare demokratimätningar som gjordes före 1970-talet undersöktes i första hand parlamentens sammansättning och hur de valdes. Sedermera har man försökt beakta medborgarnas politiska och medborgerliga rättigheter i bredare utsträckning, och kriterier som rättvisa val, organisationsfrihet, yttrande- och pressfrihet samt möjligheten till alternativa informationskällor har inkluderats i jämförelserna.

⁵ De internationella demokratijämförelserna behandlas närmare i bakgrundsmaterialet.

Den parlamentariska demokratin har etablerats och gradvis förstärkts under vår hundraåriga självständighet. I dag placerar sig Finland i täten bland de västerländska demokratierna med avseende på till exempel valsystemet, medborgarnas grundläggande rättigheter och förvaltningens funktion. Jämfört med de övriga länderna i Norden klarar sig Finland dock tämligen dåligt när det gäller politisk delaktighet. Enligt demokratiindikatorerna har delaktigheten redan länge varit på nedgång i Finland och fördelat sig enligt olika sociala grupper. De största utmaningarna för den representativa demokratin i Finland gäller valdeltagandet, i synnerhet olika generationers olika grad av partiengagemang och aktivitet. I en jämförelse mellan OECD-länderna har valdeltagandet i allmänna val i Finland redan länge legat under genomsnittet.

Figur⁶ 1. Toppländerna i jämförelsen Democracy Index 2011

Stat	Sammanlagt	Val och pluralism	Förvaltningens verksamhet	Politisk delaktighet	Politisk kultur	Medborgerliga rättigheter
Norge	9.80	10.00	9.64	10.00	9.83	10.00
Island	9.65	10.00	9.64	8.89	10.00	9.71
Danmark	9.52	10.00	9.64	8.89	9.38	9.71
Sverige	9.50	9.58	9.64	8.89	9.38	10.00
Nya Zeeland	9.26	10.00	9.29	8.89	8.13	10.00
Australien	9.22	10.00	8.93	7.78	9.38	10.00
Schweiz	9.09	9.58	9.29	7.78	9.38	9.41
Kanada	9.08	9.58	9.29	7.78	8.75	10.00
Finland	9.06	10.00	9.64	7.22	8.75	9.71
Nederländerna	8.99	9.58	8.93	8.89	8.13	9.41

Finland är enligt flera indikatorer ett ytterst jämställt land. Enligt ett index över jämställdhet mellan könen inom EU, som publicerades av det europeiska jämställdhetsinstitutet 2013, låg Finland i en jämförelse mellan 27 länder på tredje plats efter Sverige och Danmark, men när det gäller beslutsfattande är jämställdheten svag i alla EU-länder. Värst är situationen inom ekonomiskt beslutsfattande. Där finns det fortfarande mycket att göra, även om det politiska beslutsfattandet enligt indexet redan är relativt jämställt i Finland.

Även en lyckad integrationspolitik kan betraktas som en del av en välfungerande demokrati. Målet med lagen om främjande av integration är att invandrare ska kunna vara delaktiga på alla samhällsområden. I indexjämförelsen MIPEx, som mäter integrationspolitiken, får Finland höga poäng för invandrarnas rätt till delaktighet och utbildning, bland annat tack vare vallagstiftningen. I verkligheten har dock till exempel invandrarnas valdeltagande varit lågt.

⁶ Övriga figurer i redogörelsen är från publikationen Demokratiindikatorer 2013, om ingen annan källa anges.

2.2 Bedömningar av hur väl demokratin fungerar och av statsrådets demokratipolitik


Den finländska demokratin tillstånd och statsrådets demokratipolitiska åtgärder har bedömts i de expertutredningar som gjorts som underlag för redogörelsen. Redaktörer var docent Sami Borg, direktör vid det samhällsvetenskapliga dataarkivet vid Tammerfors universitet (Demokratiindikatorer 2013) och professor emeritus Heikki Paloheimo (Extern bedömning av demokratipolitiken). Bedömningarna och slutsatserna i detta underkapitel bygger på ovannämnda utredningar eller andra forskningsresultat.

Såsom konstateras ovan klarar sig Finland bra i internationella demokratijämförelser. Det politiska systemet är öppet, stabilt och har få inslag av korruption. Även legitimiteten hos de centrala politiska institutionerna är mycket tillfredsställande jämfört med exempelvis andra EU-länder. Det traditionella politiska engagemanget har dock försvagats i Finland under de senaste decennierna. Orsaken till detta står att finna i de minskade motsättningarna mellan befolkningsgrupperna i välfärdsstaten, samtidigt som politiken har en starkare anknytning till internationell samverkan än tidigare. Samtidigt har den offentliga sektorns arbetsfält vuxit, saker och ting har blivit mer komplicerade och beslutsfattandet har blivit trögare.

Enligt Paloheimo står demokratin för tillfället inför ett slags vändpunkt. Kärnan i den representativa demokratin, som etablerades under 1900-talet, har varit val där medborgarna med jämna mellanrum väljer och har möjlighet att byta ut sina politiska ledare, som utövar (besluts)makt med mandat av medborgarna. Medborgarnas stöd för den partidrivna representativa demokratin var i de utvecklade demokratierna som starkast mellan 1950- och 1970-talet. Under denna period var partiernas medlemsantal och valdeltagandet som högst i Finland. Sedan 1980-talet har situationen ändrats. Valdeltagandet i statliga val har under de senaste decennierna sjunkit i Finland och även i många andra västerländska demokratier.

Förtroendet för den demokratiska beslutsprocessen har under de senaste decennierna försvagats i de flesta demokratierna i västvärlden och partiernas medlemsantal har minskat. Samtidigt har massmedierna fått allt större betydelse som en länk mellan politikerna och medborgarna. Sociala medier, som har fått starkt fotfäste under 2000-talet, erbjuder nya möjligheter till kommunikation och interaktion mellan medborgare och politiker som är oberoende av såväl partiorganisationerna som massmedierna. Denna utveckling är inte enbart ett finländskt fenomen.

Även EU:s demokratiska legitimitet har kritiserats under de senaste decennierna. Den bygger på representativitet på två nivåer, som kommer till uttryck genom å ena sidan Europaparlamentet och å andra sidan de nationella regeringar som är representerade i rådet. För att stärka demokratin har Europaparlamentet getts större makt och de nationella parlamenten har tagits med i beredningen på EU-nivå. Dessutom har organisationernas och medborgarnas möjligheter till delaktighet i beslutsfattande och lagberedning på EU-nivå utvecklats. Medborgarna har en ytterst likadan inställning till



EU som till den nationella politiken: systemet och frågorna upplevs vara svåra och främmande, systemet kritiserar för brist på insyn och medborgarnas ringa möjligheter till inflytande. Enligt eurobarometern 2013 klagar finländarna dessutom på byråkratin i EU och anser att EU är mindre demokratiskt än EU-medborgarna i genomsnitt. EU upplevs vara en utomstående beslutsfattare och man förstår inte vilken roll medlemsstaternas representanter har i beslutsfattandet. Legitimiteten stärks inte heller av det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalet (nedan EP-valet). År 2009 var det 40,3 procent i Finland och 43 procent i hela EU.

De senaste årens utveckling föranleder ofta den felaktiga slutsatsen att medborgarnas intresse för politik och samhällsfrågor har minskat. Samtidigt som förtroendet för traditionellt beslutsfattande har försvagats och medborgarnas konventionella deltagande i politiken på val- och partiarenan har minskat, har deras intresse för att påverka politiken på nya sätt dock ökat.

Många faktorer har bidragit till denna utveckling. En utvecklingstrend hänger samman med internationaliseringen och de begränsningar i det nationella beslutsfattandet som den medför. Samtidigt har den höjda levnadsstandarden och den förändrade yrkes- och näringsstrukturen minskat skillnaderna mellan samhällsklasserna, eller åtminstone uppdelningen av samhället i tydliga, åtskilda samhällsklasser så att varje klass har ett eller flera partier som tydligt representerar dess intressen. Även de ideologiska skillnaderna mellan partierna – åtminstone på den traditionella vänster-höger-axeln – har minskat under de senaste decennierna. Dessa faktorer har i kombination med en högre allmän levnadsstandard och medborgarnas högre utbildningsnivå bidragit till en ökad individcentrering.

Ovan nämnda faktorer beskriver en utveckling som ser ut att vara gemensam för de flesta av demokratierna i västvärlden. Enligt Paloheimo finns det i Finland dessutom en del särdrag som förklarar både det sjunkande valdeltagandet och medborgarnas avtagande intresse för politisk verksamhet.

Under de senaste decennierna har en tradition av konsensuspolitik etablerats i Finland, och de konkurrerande partierna är därför mindre benägna att utmana varandra. Flera bidragande faktorer ligger bakom denna tradition. Dessa inkluderar bland annat en utrikespolitik som betonar enighet, bestämmelserna om kvalificerad majoritet i den konstitution som gällde fram till år 2000 som motiverade till att hitta en bred majoritet i riksdagens lagstiftningsarbete, eller till exempel de omfattande inkomstpolitiska avtal som betonar ett konsensusbaserat samarbete mellan regeringen och de olika arbetsmarknadsparterna. Konsensuspolitiken har gett många nyttiga resultat, men samtidigt har den stärkt uppfattningen bland folket att vårt lands politiska linje fortsätter relativt oförändrad även om styrkeförhållandena i riksdagen och regeringens parti-sammansättning förändras.

Finland har ett kandidatcentrerat valsysteem. När medborgarna väljer parti och kandidat utifrån sakfrågor snarare än klass- eller grupp tillhörighet, försöker partierna öka sitt understöd genom att ställa upp kandidater för flera olika väljargrupper. I Finland är partierna öppna för ytterst varierande regeringskoalitioner, vilket kan göra det svårare

för väljarna att förutspå den kommande regeringens politiska linje. Dessutom gör tekniska valförbund valresultatet svårare att förutspå.

Paloheimo poängterar att regeringarna i Finland är strängt bundna av regeringsprogrammet. I detta avseende är Finland en majoritetsdemokrati vars funktionslogik innebär att regeringen under valperioden målmedvetet verkställer sitt eget program. Detta påverkar också riksdagens handlingsmöjligheter. Samtidigt måste man, om man vill ge större tyngd åt de nya möjligheter till delaktighet som finns att tillgå under valperioden, också fundera på huruvida det krävs större flexibilitet i fråga om regeringsprogrammets status som styrdokument för det politiska beslutsfattandet.

Ett problem anses också vara att beslutsfattandet ur kommuninvånarnas synvinkel har flyttat allt längre bort från dem. Många frågor inom kommunsektorn avgörs numera av olika samkommuner eller kommunala samarbetsorganisationer och aktiebolag i stället för direkt av kommunen. En kommuninvånare har som väljare svårt att få en uppfattning om vilka alternativ det finns och vem som bär ansvaret för den politik som bedrivs. Både kommunstrukturen och reformen av social- och hälsovårdstjänsterna bör ur ett demokratipolitiskt perspektiv ske med hänsyn till hur beslutsfattandet kan förnyas så att det blir mer öppet med tanke på demokratin. Medborgarna bör ges bättre förutsättningar att få en bild av vilka som är ansvariga för den politik som utövas och vilka alternativ som finns i beslutsfattandet. En minskning av antalet kommuner minskar demokratiunderskottet, om den komplicerade och oöverskådliga förvaltningsstrukturen blir tydligare. Samtidigt försvagas dock närdemokratin.

Enligt demokratiindikatorerna värdesätter nästan alla finländare demokrati. Demokratin har fått högre status sedan 1990-talet. Trots detta har man varit kritisk till hur demokratin fungerar. Det är precis detta som har gett impulsen till olika projekt för att förnya demokratin. Situationen i Finland har de facto blivit bättre under 2000-talet. I en undersökning om riksdagsvalet år 2003 uppgav två tredjedelar av de intervjuade att de var antingen mycket eller ganska nöjda med hur demokratin i vårt land fungerar. I en motsvarande undersökning år 2011 var hela tre fjärdedelar av denna åsikt.

Enligt demokratiindikatorerna visar även flera andra indikatorer för politiskt intresse och engagemang numera på en positiv utvecklingstrend och att sätten att delta förändras. Valdeltagande och deltagande i partiernas verksamhet förefaller dock inte korrelera med de indikatorer som gäller attityd, följande och intresse. Mycket tyder på att unga och unga vuxna engagerar sig för parti- och valdemokratin på ett annat sätt än de äldre generationerna, och att förändringen eventuellt är bestående. På detta pekar skillnaderna mellan åldersgrupperna i fråga om valdeltagande, partideltagande och kandidering i kommunalval samt de yngre åldersgruppernas annorlunda sätt att skaffa information som stöd för sina beslut om hur de ska rösta i val.

Ett kriterium för medborgarskap anses vara sättet på vilket individen upplever sig vara en del av samhället. Välfärdsstaternas medborgare har förtroende för samhället och dess funktion. Enligt demokratiindikatorerna har även de finländska unga ett allt starkare förtroende för politiska institutioner och visar ett större intresse för politik, men det

finns inga motsvarande tecken på ett ökat deltagande i politisk verksamhet. Dessa resultat väcker frågor om i vilken utsträckning agerande i en demokrati handlar om motivation, vilja, förmåga och kompetens.⁷

Det är mest aktiva medborgare som deltar i politiken. Detsamma gäller de nya formerna av politiskt deltagande. Detta medför särskilda utmaningar för demokratipolitiken. Det finns en risk för att införandet av nya former av deltagande ytterligare ökar klyftan mellan aktivt politiskt engagerade och passiva medborgare och framför allt mellan dem som har en god politisk läskunnighet och dem som inte har det. I demokratipolitiken krävs därför särskilda satsningar på medborgarfostran i såväl skolorna och vuxenutbildningen som inom organisationslivet. Det är också viktigt att den offentliga förvaltningens tjänster och de elektroniska tjänsterna för deltagande marknadsförs för allmänheten. Att förbättra medborgarnas politiska läskunnighet och motivation att delta är en betydande utmaning i vår tid, i och med att både hemmens och de politiska partiernas roll som vägledare till politisk läskunnighet och politiskt deltagande har försvagats. Även om finländarna har goda samhällskunskaper i internationell jämförelse upplever många medborgare att de inte förstår sig på politik tillräckligt bra för att kunna påverka den.

En demokratipolitik som betonar principerna för öppen förvaltning och medborgarnas delaktighet är enligt Paloheimos bedömning ett tidsenligt svar på de önskemål och krav om förändring som demokratin står inför. Statsrådets allmänna linje för demokratipolitiken är således bra och fungerande. Verksamhet som syftar till att öka interaktionen mellan förvaltningen och medborgarsamhället förändrar dock de demokratiska processernas natur. Parallellt med den representativa demokratin, som bygger på region- och partibaserad representation, växer det fram verksamhetsformer som förändrar den politiska beslutsprocessen i en riktning mot representation och beslutsfattande från fall till fall.

Enligt expertbedömningarna i publikationen Demokratiindikatorer 2013 kan statsrådet med sin demokratipolitik sträva efter att bland annat främja en dialog mellan den offentliga förvaltningen och medborgarsamhället samt utnyttjandet av deliberation, dvs. överläggning⁸ och datateknik i kommunikationen och beslutsfattandet. Samtidigt bör det dock diskuteras hur direkt demokrati bättre kan kombineras med representativ demokrati. Att kombinera deliberativt beslutsfattande, som bygger på öppenhet, med strategiskt beslutsfattande är inte helt oproblematiskt. Olika slags elektroniska tjänster kan också skapa motsättningar mellan deltagande och representativ demokrati, till exempel medborgarinitiativ som uppenbart strider mot regeringsprogrammet och därför fastnar i den politiska beslutsprocessen. I dylika situationer är medborgardelaktighet på de nya arenorna inte effektivt, vilket kan resultera i att användningen av dem ytterligare ökar medborgarnas missnöje med demokratin och de politiska beslutsfattarna.

⁷ Uppgifterna bygger på material som samlades in för ungdomsbarometern år 2013 och behandlas i publikationen Demokratiindikatorer 2013.

⁸ Deliberativ demokrati bygger på diskussion och överläggning. Det är en uppfattning om det ideala förvaltningssättet, i vilket politiska beslut får sitt berättigande genom en diskussion där medborgarna oavsett status eller position för fram och lyssnar på argument och diskuterar dem på lika villkor.

Demokratipolitiken kan endast delvis påverka intresset för val, partier och politik eller upplevelsen av att deltagande är meningsfullt. Det vore bra att via demokratipolitiken och samhällsdebatten hitta metoder för att stödja en partibetonad nätdemokrati som fokuserar på sakfrågor och intresserar medborgarna. Potentialen med internet bör i fortsättningen utnyttjas effektivare även som stöd för delaktighet i parti- och valdemokratin.

För grupper med låg delaktighet, såsom ungdomar, invandrare och de sämst ställda, kan tröskeln för deltagande sänkas på olika sätt. Med tanke på valdeltagandet är det väsentligt att tillräckligt många representanter för dessa grupper eller personer som de kan identifiera sig med ställer upp i val. För befolkningsgrupper med låg delaktighet bör det skapas kanaler för delaktighet även i frågor som inte kräver lika breda kunskaper som vid allmänna val, det vill säga fler folkomröstningar och enkäter. Likaså finns det i många kommuner organ såsom ungdomsfullmäktige eller delegationer för invandrar- eller mångkulturfrågor, där ungdomar och invandrare kan delta och bekanta sig med den kommunala demokratin och därmed hitta en kanal för politiskt deltagande.

2.3 Medborgarnas och medborgarsamhällets synpunkter på hur demokratin fungerar

Enligt delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE⁹, som tillsattes år 2007 för att främja samarbetet mellan medborgarsamhället och myndigheterna, är det problematiskt för demokratin att medborgarna och organisationerna inte i tillräcklig utsträckning känner till de befintliga påverkanskanalerna och att resultaten av medborgarinflytandet inte tydligt kan påvisas. Problemet anses vara ett skenbart inflytande, där medborgarna får sina röster hörda utan att deras synpunkter har effekt på beslutsfattandet.

I lagstiftningsarbetet har organisationerna av tradition haft en stark roll som remissinstans. Formerna för samråd med organisationerna har utvecklats i flera projekt som initierats av statsförvaltningen. Organisationerna anser dock att samrådsförfarandet fortfarande inte fungerar tillräckligt bra i praktiken. Ett annat problem anses vara konsultdemokratin, där beredningen i allt högre grad flyttas från tjänstemännen till konsulter och kommersiella aktörer. Förvaltningens språkbruk upplevs som komplicerat, vilket bidrar till att skapa hinder för delaktighet.

Organisationerna uppmanar förvaltningen att vidareutveckla demokratifostran och utnyttja webben som kanal för kommunikation och påverkan. De elektroniska kanalerna för interaktion och påverkan bör utvecklas vidare och deras tillgänglighet och

⁹ Statsrådet har tillsatt delegationen för medborgarsamhällspolitik för perioden 20.6.2012–19.6.2016. Bestämmelser om delegationens verksamhet finns i statsrådets förordning om en delegation för medborgarsamhällspolitik (269/2007). Delegationens syfte är att främja samarbetet mellan medborgarsamhället och myndigheterna.

åtkomlighet bör förbättras. Organisationerna efterlyser en mer omfattande kommunikation via flera kanaler om projekt som bereds och om möjligheterna att delta. Dessutom önskas gemensam delaktighetsutbildning för förvaltningen och organisationsfältet.

Som ett led i beredningen av denna redogörelse prövades nya former för delaktighet. En sådan var medborgarrådet,¹⁰ som bedömde hur demokratin fungerar ur ett medborgarperspektiv. Det största problemet med avseende på hur demokratin fungerar var enligt rådet de få möjligheterna till direkt deltagande. Som lösning föreslogs det att initiativ och folkomröstningar ska utnyttjas oftare och för flera typer av frågor på kommun-, stats- och EU-nivå. Rådet efterlyste också mer information om de frågor som bereds i kommunerna och i riksdagen, uppluckring av regeringsprogrammen, klarspråk i politiken och beslutsfattandet samt större öppenhet i lagberedningen. Rådet ansåg dessutom att demokratifostran i skolorna bör ökas.

Delegationens och medborgarrådets förslag behandlas närmare i de senare kapitlen.

2.4 Riktlinjer

Riktlinje 1: Ett åtgärdsprogram för att stärka demokratin

Statsrådet bereder utifrån riktlinjerna i redogörelsen ett åtgärdsprogram för att stärka demokratin och följa upp och utvärdera åtgärderna. Målet är att också stödja statsrådets demokratipolitiska arbete med hjälp av forskning.

Riktlinje 2: Samhällsdebatt och aktiv dialog

Regeringen vill främja samhällsdebatten om demokratin och en aktiv dialog mellan olika aktörer, inklusive medierna.

¹⁰ På beställning av justitieministeriet inrättade Konsumentforskningscentralen och SKAF ett medborgarråd med uppgift att diskutera demokratins problem och komma med förslag till lösningar på dessa. Deltagarna i medborgarrådet valdes slumpmässigt ur befolkningsregistret. Medborgarrådet sammanträdde två gånger under 2013 och arbetade också via webben. De medborgare som deltog i rådet ansåg att deras medverkan var en positiv och nyttig upplevelse. Bakom låg en vilja att bekanta sig med det nya sättet att delta och påverka utvecklingen av demokratin. Medborgarrådet ansågs lämpa sig i synnerhet för att behandla frågor på lokal nivå, men också på ett bredare plan för att dra upp och bedöma politiska riktlinjer på nationell nivå. Erfarenheterna från projektet visar att medborgarråden fyller en tydlig funktion för att väcka intresset för politik och öka medborgarnas möjligheter till politiskt inflytande (Mer om detta i bakgrundsmaterial).

3 Den representativa demokratin och åtgärder för att förbättra dess arbetsformer

Representativ demokrati utgår från principerna i grundlagen. Representativ demokrati innebär att medborgarna genom fria val utser beslutsfattarna bland sig. representanterna svarar inför väljarna för att de fattar beslut som är lyckade och väl avvägda.

Varje finsk medborgare som har fyllt aderton år har rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar och att kandidera i val. Varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag.

Partierna är ideella föreningar som strävar efter att påverka samhällsfrågor, och således centrala aktörer i en representativ demokrati. Partierna organiserar och utformar det politiska livet och förmedlar medborgarnas politiska åsikter och viljeyttringar. Partiernas verksamhet regleras i partilagen.

3.1 Val och valdeltagande

Valdeltagandet i alla våra allmänna val är lågt eller tämligen lågt. I riksdagsval har valdeltagandet bland de röstberättigade sedan 1990-talet i genomsnitt legat på under 70 procent. Även valdeltagandet i presidentval har sjunkit avsevärt. I merparten av västländerna har valdeltagandet sjunkit tydligt under de senaste decennierna. Medborgarnas minskade deltagande i partipolitiken och det sjunkande valdeltagandet handlar dock enligt forskarna inte om någon allmän kris för demokratin. Medborgarnas intresse för politik kommer allt oftare till uttryck via andra kanaler för delaktighet och påverkan än partipolitik eller val.

I en jämförelse av valdeltagandet i parlamentsval i västländerna placerar sig Finland klart under genomsnittet. Finland låg på sextonde plats i en jämförelse av val i 23 länder under 2000-talet. Enligt demokratiindikatorerna har valdeltagandet i Finland under de senaste decennierna sjunkit mer än i de västeuropeiska länderna i genomsnitt.¹¹ Valdeltagandestatistiken bör jämföras med hänsyn till att olika länder tillämpar olika

¹¹ Uppgifterna om röstning grundar sig på registrerade väljare för alla länder utom USA, där valdeltagandet har beräknats utifrån hela den röstberättigade befolkningen. Även siffrorna för Finland gäller valdeltagandet bland alla röstberättigade. De olika statistikföringssätten orsakar små skillnader i det rapporterade valdeltagandet mellan de olika länderna.

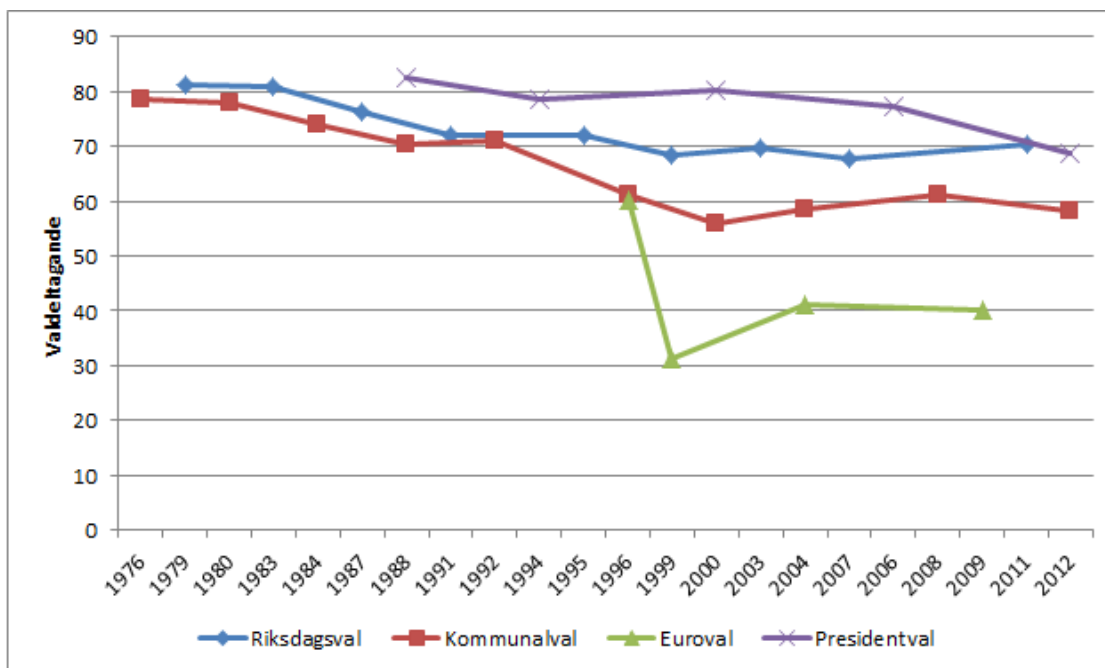
valsysteem, vilket påverkar valdeltagandet. I de länder där valdeltagandet var högst – Australien, Luxemburg och Belgien – är det till exempel obligatoriskt att rösta. Det bör noteras att valdeltagandet i Finland är betydligt lägre än i resten av Norden, och att det har sjunkit snabbare här.

Figur 2. Valdeltagandet i parlamentsval i 23 västländer 1950–2013 (%)

Land	1950-talet	1960-talet	1970-talet	1980-talet	1990-talet	2000-talet	2011-
Australien	91.9	95.3	95.3	94.3	95.5	94.8	93.2
Malta	78.0	90.2	94.0	95.4	96.2	94.5	93.0
Luxemburg	91.9	89.6	89.5	88.1	87.4	91.3	91.2
Belgien	93.1	91.3	93.0	93.8	91.5	91.4	89.2
Danmark	82.1	87.3	87.7	87.2	84.3	86.1	87.7
Sverige	78.7	86.4	90.4	89.1	85.0	81.0	84.6
Island	90.9	91.3	90.4	89.4	86.4	85.5	82.3
Norge	78.8	82.8	81.6	83.1	77.1	76.4	78.2
Italien	93.8	92.8	92.3	88.9	85.5	81.9	75.2
Nederländerna	95.4	95.0	83.5	83.5	76.0	79.8	75.0
Österrike	95.3	93.8	92.3	91.5	83.7	81.5	74.4
Nya Zeeland	94.7	89.1	86.0	91.4	85.9	78.9	74.2
Tyskland	86.9	87.1	90.9	87.3	79.6	75.8	71.5
Irland	74.3	74.2	76.5	72.7	67.2	64.8	70.0
Spanien	.	.	72.5	73.4	77.6	73.5	68.9
Finland	76.5	85.0	78.2	73.9	67.4	65.9	67.4
Storbritannien	80.2	76.6	75.7	74.1	74.6	60.4	65.8
Grekland	75.8	82.2	80.3	83.3	79.6	74.2	62.5
Kanada	74.5	78.0	74.6	73.3	68.3	61.6	61.4
Portugal	.	.	87.5	78.0	65.2	62.3	58.0
Frankrike	80.0	76.6	76.5	71.8	68.4	60.1	55.4
Schweiz	69.0	64.1	52.3	48.2	43.8	46.8	49.1
USA	49.0	56.3	46.2	46.4	42.8	46.6	46.3

De viktigaste allmänna orsakerna till att valdeltagandet sjunker torde vara medborgarnas svagare partiengagemang och en svagare känsla av att det är en plikt att rösta. Forskningsresultaten visar att föreställningen om röstande som en absolut medborgerlig plikt var betydligt ovanligare vid decennieskiftet 2000–2010 än i slutet av 1970-talet.

Figur 3. Valdeltagandet 1976–2012



Utvecklingen av valdeltagandet har inte uppvisat en lika tydlig nedgång på 2000-talet som på 1980- och 1990-talen. I 2011 års riksdagsval skedde till och med en ökning med några procentenheter, men i kommunalvalet 2012 sjönk valdeltagandet jämfört med valet 2008. Skillnaderna i valdeltagande mellan valkretsarna är stora.

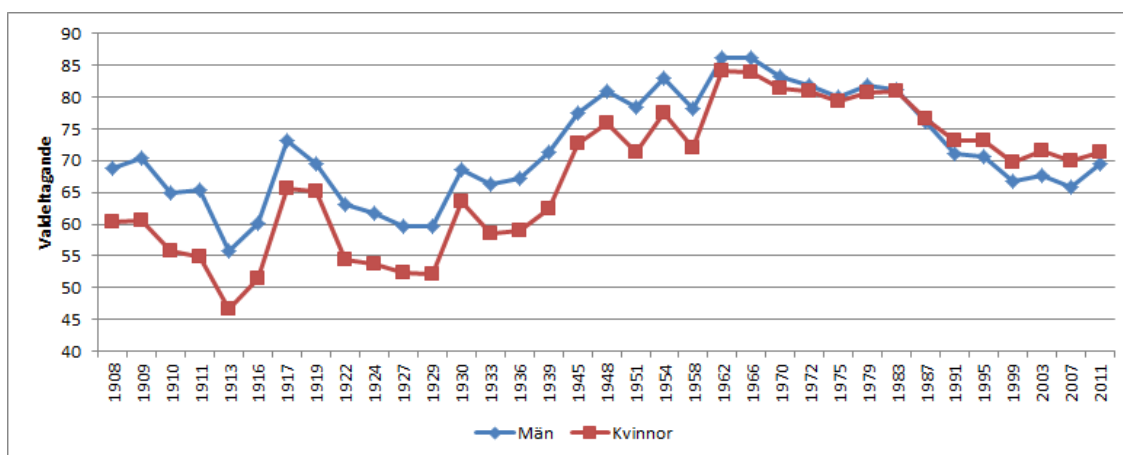
Bland alla typer av val har valdeltagandet i presidentval minskat mest sedan 2000-talet. Under andra omgången i 2012 års val sjönk deltagandet till bara 68,9 procent.

I fråga om EP-val ligger valdeltagandet i Finland under genomsnittet, på cirka 40 procent. Under 2000-talet har majoriteten av de röstberättigade i flera kommuner och röstningsområden också låtit bli att rösta i kommunalvalet. I Fasta Finland röstade 58 procent av de röstberättigade i 2012 års kommunalval. Andelen är 20 procentenheter lägre än år 1980. I kommunalvalet 1996 upplevdes alla tiders ras, och den kraftiga nedgången fortsatte ännu år 2000. Skillnaden till fördel för riksdagsvalet är större i kommuner med fler invånare. Skillnaderna i valdeltagande är stora både mellan kommunerna och inom stora kommuner, vilket bland annat vittnar om en socio-ekonomisk segregering mellan områdena.

Den långsiktiga trenden för valdeltagandet på kommunnivå har varit nedåtgående även i de övriga nordiska länderna, men i kommunalvalen i Finland är deltagandet klart lägre än på andra håll. Röstande i kommunalval upplevs fortfarande som det viktigaste sättet att påverka frågor i den egna kommunen, och orsaken till det sjunkande valdeltagandet verkar således ligga någon annanstans. Att rösta anses till och med vara viktigare nu än i början av 2000-talet.

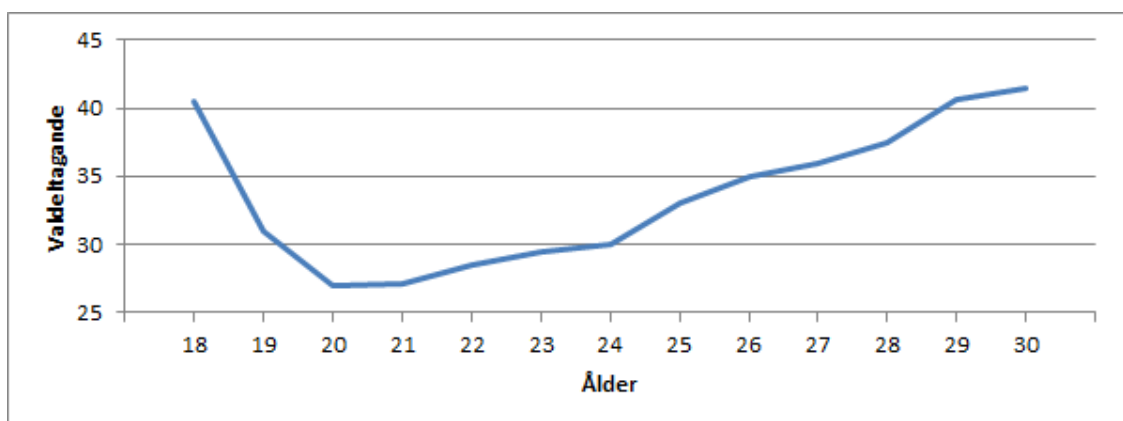
Kvinnorna har röstat i riksdagsval flitigare än männen sedan slutet av 1980-talet. I valet 2011 utjämnades skillnaden, men försvann inte helt. Valdeltagandet är lägst bland unga män. Demokratiindikatorerna visar dock att männen i genomsnitt är mer intresserade av politik än kvinnorna, att de följer politiken oftare än kvinnorna och att de med större sannolikhet kan ge rätt svar på faktafrågor om representativ demokrati. Skillnaderna är dock inte stora. Det finländska valsystemet har inte bedömts ur ett jämställdhetsperspektiv. Ett proportionellt valsätt, en öppen lista och valkretsarnas storlek är generellt sett viktiga faktorer för en jämställd politisk representation. Finlands valsystem ser ut att fungera väl med tanke på jämställdheten.

Figur 4. Valdeltagandet i riksdagsval bland kvinnor och män 1908–2011



Det finns tecken på att skillnaderna i valdeltagande mellan olika åldersgrupper och områden håller på att öka. Skillnaden i valdeltagandet mellan den mest aktiva och den mest passiva åldersgruppen i riksdagsval under 2000-talet var cirka 35–40 procentenheter. I valen på 1980- och 1990-talet var skillnaden cirka 25 procentenheter.

Figur 5. Valdeltagande bland unga



Valdeltagandet bland unga är avsevärt lägre än bland äldre åldersgrupper. Majoriteten av de röstberättigade under 25 år har låtit bli att rösta i några av de senaste riksdagsvalen. Ändå upplever även ungdomarna att man bäst kan påverka genom att rösta i val. Det handlar sannolikt om förtroende för det nuvarande beslutssystemet.

Figur 6. Valdeltagandet bland finska och utländska medborgare i kommunalval 1980–2012 (%)

År	Finländska medborgare	Utländska medborgare sammanlagt	Medborgare i EU-länder, isländska och norska medborgare	Övriga utländska medborgare
2012	59,5	19,6	19,1	20,0
2008	62,2	19,6	20,9	18,6
2004	59,4	15,3	17,9	13,5
2000	56,4	20,8	30,4	17,7
1996	61,8	20,7	32,0	16,7

Källa: Weide (2011, 56) och Statistikcentralens valstatistik

Medborgare i EU-länderna och norska och isländska medborgare har rösträtt i kommunalval om de har sin hemkommun i Finland 51 dagar före valdagen. För att övriga utlänningar ska ha rösträtt i kommunalval krävs minst två års bosättning i Finland utan avbrott. Valdeltagandet bland alla utländska medborgare i finländska kommunalval har varierat mellan 15 och 20 procent. I tidigare kommunalval har skillnaderna i valdeltagande mellan alla utländska medborgare jämnats ut och valdeltagandet har till och med ökat lite. Valdeltagandet bland invandrare som fått finskt medborgarskap går inte att statistikföra. Det ökade valdeltagandet kan vara ett resultat av aktiveringskampanjer som initierats av myndigheterna, och med stor sannolikhet också av en allmänt högre socioekonomisk status och integrering i samhället.

3.1.1 Reformerna och lagändringarna kring val- och omröstningssätten

Inför redogörelsen utvärderades den demokratipolitik som förts under de senaste tio åren. Under denna tid har det genomförts ett flertal sektorsövergripande program och projekt med syftet att utveckla demokratin. Åtgärderna sträcker sig från förändring av strukturer till konkreta insatser för att exempelvis främja valdeltagandet med hjälp av valinformation via flera kanaler.

Under de senaste åren har man även genomfört flera lagstiftningsändringar som varit viktiga för den representativa demokratin. Reformerna har syftat till ett mer överskådligt politiskt system och rättvisare val samt ett ökat valdeltagande. Den reviderade grundlagen, som trädde i kraft i mars 2012, betonar riksdagens ställning som högsta statsorgan och stärker ställningen för statsrådet, som är ansvarigt inför riksdagen. Målet har varit att klargöra de högsta statsorganens makt- och ansvarsförhållanden och därmed undanröja oklarheter i fråga om tolkningen av grundlagen.

I principbeslutet om främjandet av demokratin i Finland (2010) uppmuntras kommunerna till att se till att det finns goda och mångsidiga möjligheter att rösta inom kommunens område. Antalet röstningsställen har ökats och ambitionen har varit att öppna sådana där folk även i övrigt rör sig.

OSSE:s byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (OSSE/ODIHR) observerade riksdagsvalet 2011. Enligt OSSE administrerades valet på ett professionellt sätt och intressenterna kände stort förtroende för det. Valkampanjen var dynamisk och genomfördes med fullständig respekt för de grundläggande friheterna. Även den nya lagstiftningen om val- och partifinansiering fick beröm av OSSE.

Undersökningar har visat att den dolda rösttröskeln i små valkretsar kan minska viljan att delta hos somliga. Att förnya valsättet så att proportionaliteten förbättras kan öka förtroendet för demokratin hos invånarna i små valkretsar. Målet med den reform av vallagen som beretts vid justitieministeriet är att förbättra proportionaliteten i riksdagsval genom att utjämna storleksskillnaderna mellan valkretsarna. Ändringarna tillämpas första gången på riksdagsvalet 2015. Vallagen har också reviderats för att det ska bli lättare att rösta på förhand. I januari 2014 trädde en lagändring i kraft enligt vilken EU-medborgare som är bosatta i Finland och är anställda inom EU eller andra internationella organisationer har rätt att rösta vid de EP-val som förrättas i Finland.

Undersökningar visar också att val som infaller tätt inpå varandra orsakar valtrötthet och sänker valdeltagandet. En kommitté som bestod av riksdagspartiernas partisekreterare utredde under hösten 2013 behoven av att förnya kommunalvalet. Kommitténs uppdrag var att utreda behovet av att ändra tidpunkten för kommunalvalet, tidigareläggandet av fullmäktiges mandatperiod samt en eventuell sänkning av åldersgränsen för rösträtt i kommunalval till 16 år.¹² Kommittén föreslog att det inrättas ett demokrativeckoslut som innebär att alla nationella val infaller den tredje söndagen i april. Enligt förslaget ska riksdagsval och kommunalval förrättas vartannat år under udda år. Kommittén föreslog att också presidentvalet i fortsättningen ska hållas det tredje veckoslutet i april. Den fortsatta beredningen av kommitténs förslag sker i samband med totalreformen av kommunallagen och inom en parlamentarisk arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet.

Avsikten är att totalreformen av kommunallagen som bereds vid finansministeriet ska träda i kraft vid ingången av 2015. I reformen ägnas särskild uppmärksamhet åt det kommunala självstyret och uppfyllandet av grundlagens krav på demokratin samt kommunernas skyldigheter när det gäller att trygga de grundläggande rättigheterna.

För utvecklandet av den representativa demokratin och valen är det väsentligt att man har tillräcklig information om val och de processer som påverkar hur de fungerar. På förslag av statsrådet beslutade riksdagen år 2011 att göra undersökningen om riksdagsvalet till en permanent del av uppföljningen av demokratin.

¹² Partisekreterarkommittén lämnade sitt förslag 25.10.2013.

3.1.2 Valinformation

Förutom genom att utveckla valsyste­met har man försökt öka valdeltagandet med hjälp av information och olika aktiveringsåtgärder. Ambitionen är att ytterligare öka medborgarnas kunskaper om demokratin, dess aktörer, valsyste­met och betydelsen av att rösta samt att utveckla den konkreta valinfor­mationen.

I stället för omfattande separata röstningskampanjer har man nu satsat på valinfor­mation som är tillgänglig för alla på ett klart språk och via flera kanaler. Ungdomar och invandrare har i enlighet med statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland (2010) utgjort en särskild målgrupp, som nås med hjälp av den nya informationstekniken. Ett brev till förstagångsröstare skickas numera ut före alla val. Inför kommunalvalet 2008 gavs valinfor­mation första gången på elva språk utöver finska, svenska och samiska. Även informationen om röstningsställena har effektiviserats. Information på lättläst språk är också en viktig del av valinfor­mationen. Den huvudsakliga målgruppen är personer med olika slag av funktionsnedsättningar, invandrare och personer som har svårt att förstå språket på grund av bristande språkkunskaper, läs- och skrivsvårigheter eller hög ålder. År 2012 belönades justitieministeriets valinfor­mation med organisationen Selkokeskus LL-pris.

I fråga om EP-valet våren 2014 har statsrådet kommit överens om att valrelaterad information om såväl Europaparlamentet som partierna på europeisk nivå och de inhemska partier som deltar i valet samt deras eventuella inbördes kopplingar ska presenteras i bred omfattning bland annat via justitieministeriets valportal.

Justitieministeriet har velat effektivisera i synnerhet valinfor­mationen till ungdomar i och med att valdeltagandet bland dem har sjunkit kraftigare än bland övriga befolkningsgrupper. Justitieministeriets valportal förnyades inför riksdagsvalet 2011. År 2011 öppnade justitieministeriet en valrelaterad Facebookgrupp, och inför EP-valet 2014 prövar man Twitter som en informationskanal. På röstningskortet finns nu en QR-kod med vilken väljarna kan hitta ytterligare information om valet och kandidaterna.

Justitieministeriet har tillsammans med olika samarbetspartner också tagit fram material som stöder ungdomars och invandrades delaktighet och inflytande. Dessutom har man arrangerat utbildningsdagar och workshopar kring val och demokrati i samarbete med ungdoms- och invandrarorganisationerna. I projektet Demokratiambassadör, som genomfördes inför 2012 års kommunalval, medverkade tjänstemän, invandrarorganisationer och invandrare som diskuterade politiska rättigheter och delaktighet. Undervisnings- och kulturministeriet stöder tjänsten Valtikka, som erbjuder ett mångsidigt material för skolorna.

3.2 Partier och förtroendevalda

De politiska partierna i Finland har sedan länge haft en genom lag etablerad ställning som möjliggörare av det parlamentariska beslutsfattandet. Även partifältet och till exempel finansieringsbasen för partiernas verksamhet har redan länge varit tämligen stabila. Partiernas verksamhet regleras i partilagen.

Partisystemet i Finland kan anses vara etablerat. Alla åtta riksdagspartier har redan suttit länge i riksdagen – om man också räknar med deras föregångare. Det finns ungefär lika många övriga registrerade partier. De får i allmänhet ett litet antal röster i val. Partier utanför riksdagen har inte heller rönt större framgångar i kommunalvalen de senaste decennierna. Riksdagspartiernas kandidater samlade i kommunalvalet 2012 över 97 procent av alla godkända röster och platser.

Enligt Demokratiindikatorerna har partiernas medlemsantal sjunkit dramatiskt sedan 1970-talet. År 2013 är endast sex procent av de röstberättigade medlem av något parti. I början av 1970-talet var andelen tredubbel. Det finns fog för att anta att det lägre valdeltagandet speglar medborgarnas ovilja eller svårigheter med att välja parti inför eller mellan valen. Ett lågt valdeltagande vittnar också om partiernas svagare förmåga att mobilisera väljarna. Partiernas traditionella roll i en demokrati som bygger på organisations- och valarbete har förändrats samtidigt som mediernas politiska betydelse har ökat. I synnerhet de yngre åldersgrupperna är underrepresenterade i partierna. År 2013 var endast 19 procent av partimedlemmarna yngre än 40 år, trots att denna åldersgrupp utgör en tredjedel av de röstberättigade.

Oklarheterna i samband med val- och partifinansieringen efter 2007 års riksdagsval sänkte enligt demokratiindikatorerna åtminstone tillfälligt medborgarnas förtroende för de politiska partierna och politikerna. Insynen i partifinansieringen förbättrades under 2009–2010 enligt rekommendationer från Europarådets antikorrupsionsenhet GRECO. Reformerna gällde partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering. Syftet med reformerna var att förbättra bedömningen av partiernas eventuella bindningar och öka medborgarnas förtroende för politisk verksamhet. En del av bestämmelserna började tillämpas 2011. Sedan ändringarna trädde i kraft har valfinansieringslagstiftningen reviderats helt i fråga om både partier och kandidater. Det är statens revisionsverk som i dag utövar tillsyn över valfinansieringen. Uppdaterade valfinansieringsredovisningar och partiernas bokslut finns på verkets webbplats.

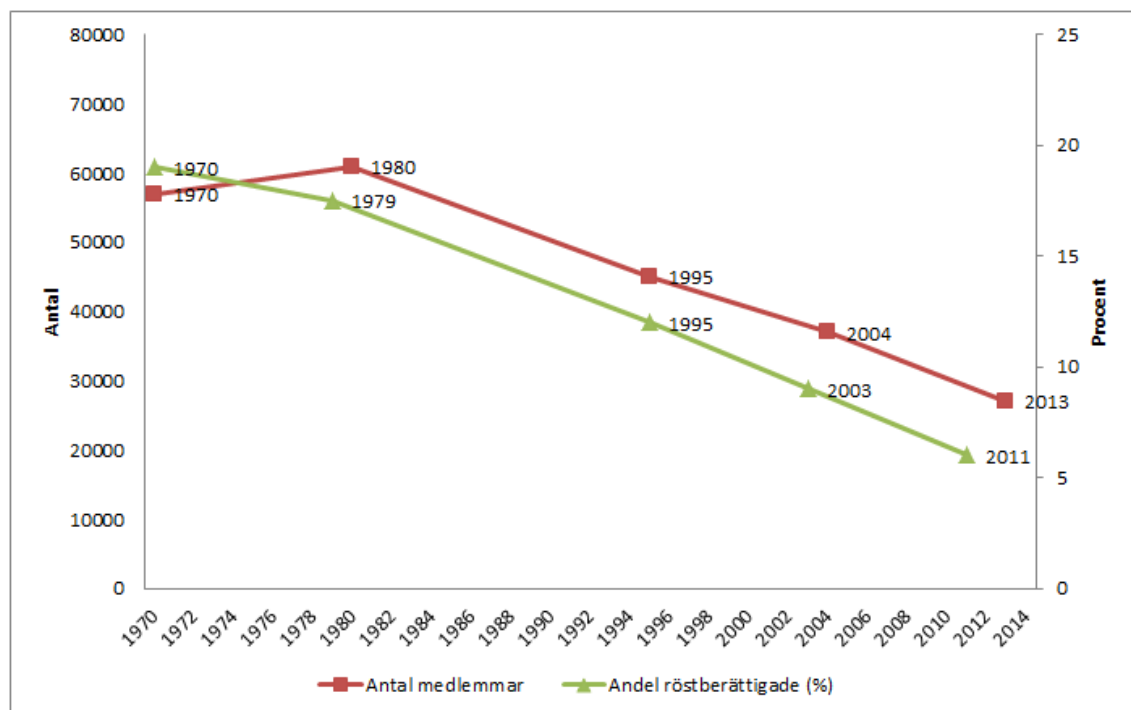
Revisionsutskottet har i sitt betänkande om tillsynen över partifinansieringen (ReUB 9/2013 rd) framfört att behoven av att ändra lagstiftningen om val- och partifinansieringen bör utredas. De centrala utvecklingsbehoven gäller utveckling av den skriftliga uppföljningen av valfinansieringen, klargöring i fråga om penningtransaktioner mellan partierna och kandidaterna och precisering av revisionsverkets tillsynsuppdrag. Andra frågor som lyfts fram gäller ett tak för kampanjen och kontanta betalningar samt förbud mot offentligt och utländskt stöd.

En kommitté som består av riksdagspartiernas partisekreterare anser att det nuvarande partifinansieringssystemet som baserar sig på förtroendevaldas avgifter fungerar bra. Enligt kommittén bör insynen i finansieringen trots det förbättras. Kommittén föreslog i december 2013 att kommunallagen ska utökas med en bestämmelse som förpliktar kommunerna att ange beloppet av de förtroendevaldas årliga avgifter som betalats till fullmäktigegrupperna och partierna. Direkt stöd som beviljats fullmäktigegrupperna ska enligt förslaget redovisas samtidigt.

Figur 7. Åldersstrukturen för riksdagspartiernas medlemmar åren 1995, 2003 och 2013 (%)

Ålder	Andel enligt	Bedömning baserad på		Andel enligt
	medlemsregisteruppgifter	medlemsregisteruppgifter		medlemsregisteruppgifter
	1995	2003	2013	
-29		8	7	9
30-39		12	10	10
40-49		21	16	13
50-59		27	28	17
60-		32	41	51
Sammanlagt		100	100	100

Figur 8. Riksdagspartiernas medlemsantal och medlemmarnas andel (%) av röstberättigade i val 1970–2013



Partiernas utmaningar i fråga om kandidatrekryteringen har bland annat tagit sig uttryck i ett sjunkande antal kandidater i kommunala val. Det finns flera orsaker till detta. Ett av de centrala dragen i den kommunala demokratis utveckling under de senaste decennierna är att antalet organ, förtroendeuppdrag och förtroendevalda har minskat. Allt färre kommuninvånare deltar i det kommunala beslutsfattandet. I och med att färre personer är aktiva i kommunalpolitiken minskar också kontaktytan mellan kommunens invånare och beslutsfattare. Utvecklingen av den representativa demokratin innebär en balansgång mellan en starkare demokrati och en bredare ansvarsfördelning.

Figur 9. Antalet kommunala organ och ledamöter i dem 1989–2013¹³

År	Kommuner	Nämnder per		Ledamöter	Kommunstyrelseledamöter	Nämndmedlemmar	Förtroendevalda sammanlagt
		Nämnder	kommun				
1989	444	5 800*	13,1	12 842	3 919	38 074	54 836
1993	439	3 105	7,1	12 571	3 783	22 597	38 951
1997	436	2 723	6,2	12 482	3 763	20 665	36 910
2001	432	2 539	5,9	12 278	3 747	19 921	35 946
2005	416	2 242	5,4	11 966	3 633	17 958	33 557
2009	332	1 624	4,9	10 412	3 026	14 063	27 501
2013	304	1 460	4,8*	9 674	2 736*	13 140*	25 550*


Källa: Pekola-Sjöblom 2003, Jäntti & Pekola-Sjöblom red. 2009 och Piipponen 2013.
*Uppskattningar

Antalet förtroendevalda har halverats sedan början av 1990-talet. Växande kommunstorlekar har lett till ökade kompetenskrav och ökad tidsanvändning för de förtroendevalda. Med tanke på att förtroendeuppdragen samlas hos allt färre personer och att den mängd tid som läggs ner på dem ökar är det nuvarande systemet som bygger på frivilligarbete nära bristningsgränsen. Vanliga förvärvsarbetande kommuninvånares möjligheter att sköta tyngre kommunalpolitiska uppdrag är en utmaning som man söker lösningar på i samband med reformen av kommunallagen.

Diskussionen om tidsanvändning och förutsättningarna för att arbeta som förtroendevald hänger samman med den bredare debatten om rollerna i politiken och förvaltningen. I Finland har tjänstemannaledningen en klart större roll än i de övriga nordiska länderna, och det finns ett uppenbart tryck på att stärka den politiska ledningen. Att tydligare definiera kommunstyrelseordförandens ställning och uppgifter och att klarlägga arbetsfördelningen mellan politisk och professionell ledning är några av målen för totalreformen av kommunallagen.

I reformen ägnas särskild uppmärksamhet åt att stärka närdemokratin och utveckla nya former för delaktighet. Målet är att tydligare definiera kommunstyrelseordförandens uppgifter och ställning. Ett alternativ som framförts är att införa professionella heltidsanställda ordförande. Stärkandet av närdemokratin bereds utifrån en modell med regionala organ. Förberedelser för direktval av borgmästare och tillsättande av regionala

¹³ Tabellens siffror för nämnder inkluderar inte lagstadgade val-, centralval- och granskningsnämnder.



organ genom val inleds under ledning av finansministeriet. Avsikten är att i kommunallagen ta in bestämmelser som möjliggör olika sätt för kommuninvånarna att interagera och delta. Enligt planerna ska de förtroendevaldas verksamhetsbetingelser förbättras bland annat genom en utökad möjlighet att få tjänst- och arbetsledighet. Ungdomsfullmäktige eller motsvarande påverkansgrupper föreslås bli lagstadgade i kommunerna.

I EU:s grundfördrag anges att de politiska partierna på europeisk nivå ska bidra till att skapa ett europeiskt medvetande och uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja. Merparten av de nationella partierna i medlemsstaterna är medlemmar av dem. Partierna på europeisk nivå har sedan 2004 kunnat få ett årligt verksamhetsbidrag av Europaparlamentet. Deras verksamhet fokuserar på Europaparlamentet, där ledamöterna (MEP:arna) arbetar i europeiska parlamentariska grupper och röstar enligt gruppernas riktlinjer, inte enligt nationalitet. I Finland kan till exempel de MEP:ar som representerar regeringspartierna vara av helt annan åsikt än regeringen i någon fråga.

Att stärka partiernas ställning på europeisk nivå har också ansetts förstärka demokratin. Kommissionen gav i september 2012 ett förslag till en förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och stiftelser. Den föreslås ersätta den gällande förordningen. Det allmänna syftet är att öka de europeiska politiska partiernas och stiftelsernas synlighet, erkännande, effektivitet, öppenhet och ansvarstagande. Partiernas ställning ska enligt förslaget regleras med betydligt större exakthet än i dag, vilket stärker deras ställning i den europeiska politiska debatten och för den politiska verksamheten på europeisk nivå närmare medborgarna. Förhandlingarna om förordningen pågår fortfarande och slutförs sannolikt under våren 2014. Finland har ställt sig positivt till målet att stärka de europeiska politiska partiernas och stiftelsernas ställning.

I och med Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, ökas synligheten för det politiska resultatet av EP-valet även i utnämningen av kommissionen och dess ordförande. Till EP-valet 2014 har partierna på europeisk nivå för avsikt att utse så kallade spetskandidater, som bedriver en kampanj i partiernas namn i alla medlemsstater och som även är kandidater till kommissionsledningen eller andra topposter inom EU.

Det finns inga täckande studier av vilket inflytande partiernas kvinnoorganisationer har eller hur det har förändrats. Därför är det svårt att dra slutsatser om hur de påverkar den finländska demokratins utveckling. I statsrådets redogörelse om jämställdheten mellan kvinnor och män (2010) konstateras det att kvinnornas andel under de senaste decennierna har ökat särskilt i de organ för politiskt beslutsfattande som väljs genom val och i regeringens sammansättning. I regeringen har kvinnornas andel under de senaste tio åren ständigt varit över 40 procent, och i den nuvarande regeringen över hälften. Enligt demokratiindikatorerna är kvinnor dock fortfarande underrepresenterade som ordförande för riksdagens utskott.

Demokratiindikatorerna visar också att kvinnor även på kommunnivå är underrepresenterade bland kandidaterna och ledamöterna. I valet 2012 sjönk andelen kvinnor som valdes in i fullmäktigeförsamlingarna jämfört med tidigare val. Enligt

jämställdhetsredogörelsen har kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen främjat en jämn representation av könen i synnerhet i kommunstyrelser och kommunala nämnder. Kvinnorna är dock fortfarande i minoritet på de högsta posterna i det kommunala beslutsfattandet. Kvotbestämmelsen tillämpas till exempel inte vid val av ordförande för kommunala organ eller av kommundirektör.


Ungdomar är fortfarande klart underrepresenterade bland såväl kandidater som ledamöter. Under 25-åringarna är tydligast underrepresenterade i fullmäktigeförsamlingarna. I mer än vartannat kommunfullmäktige fanns inga personer under 25 år efter kommunalvalet 2012. I ungefär vart sjätte kommunfullmäktige finns inga 30-åringar. Med tanke på jämlikheten mellan generationerna är det viktigt att de ungas möjligheter till delaktighet och inflytande tryggas i beslutsfattandet.

Även invandrare är fortfarande klart underrepresenterade både som kandidater och förtroendevalda. Den föränderliga befolkningsstrukturen i ett jämställt och jämlikt Finland bör synas även i de demokratiska beslutsorganen. Utan invandrarrepresentation är det svårt att hitta fungerande medel för att svara mot de utmaningar som följer av den kulturella mångfalden. Ett öppet och ömsesidigt politiskt system är också ett sätt att förhindra politisk radikalisering. Under regeringsperioden ändrades partilagen så att den nu tillåter att också utländska medborgare med rösträtt i kommunalval i Finland eller Europaparlamentsval kan godkännas som partianhängare vid registreringen av partier. Reformen trädde i kraft i september 2012.

3.3 Riktlinjer

Den finländska demokratin problem verkar inte ligga på författningsnivå utan handlar om aktivitet, attityder och delaktighet. Sett ur ett lagstiftningsmässigt och juridiskt perspektiv är Finlands fördel ett starkt representativt system och en allmänt omfattande lagstiftning som stöder delaktighet. Demokratipolitiken bör sikta på en genuint interaktiv beslutskultur där alla befolkningsgrupper kan delta i samhällsdebatten och beslutsfattandet enligt sin förmåga och sin vilja. Inom den representativa demokratin finns det aktuella utvecklingsbehov i fråga om anordnandet av val.

Demokratipolitiken kan endast delvis påverka intresset för val, partier och politik eller upplevelsen av att deltagande är meningsfullt. Den kan utnyttjas för att stärka möjligheterna till delaktighet och kunskaperna om politik i synnerhet bland de grupper som är minst benägna att delta. Enligt demokratiindikatorerna söker ungdomar information i första hand på internet och sociala medier. Informationen om val och rätten att delta även på webben och sociala medier bör ökas ytterligare. Även invandrarnas delaktighet ägnas uppmärksamhet. Undersökningar på kommunnivå visar att antalet förtroendevalda har halverats under de senaste tjugo åren. Utvecklingen av systemet med förtroendevalda ägnas uppmärksamhet i samband med totalreformen av kommunallagen.



Val som hålls tätt inpå varandra orsakar valtrötthet hos partierna och väljarna. Om tidpunkten för valen inte ändras, kommer det år 2024 att hållas både riksdags-, Europaparlaments- och kommunalval. Om val ordnas mer sällan genom att ändra tidpunkterna förlängs tiden för kampanjförbud i det politiska beslutsfattandet och valtröttheten minskar. Den enhetliga valdag som partisekreterarna föreslår skulle göra valtidpunkten bättre känd. Särskild uppmärksamhet ska också ägnas åt att antalet allmänna förhandsröstningsställen utökas, så att väljarna kan rösta på ett så smidigt sätt som möjligt.

Fler sätt att rösta på skulle kunna bidra till att öka valdeltagandet. Röstning på nätet är enklare, och det modernare sättet kan eventuellt öka ungdomars valdeltagande. Förutom röstning på nätet utreds införandet av brevröstning. Båda omröstningssätten skulle ge i synnerhet personer med funktionshinder bättre förutsättningar att rösta på egen hand och öka möjligheterna för utlandsfinländare och andra som vistas utomlands att rösta i val och folkomröstningar. På lång sikt kan ett brett införande av röstning på nätet minska myndigheternas arbete i samband med val och därmed ge upphov till besparingar. Problemen med att tolka otydliga röstningsanteckningar skulle minska, räkningen av förhandsröster skulle bli enklare och uträkningen av valresultatet skulle för snabbas ytterligare. Det finns dock en del valhemlighets- och säkerhetsrelaterade tekniska utmaningar som måste lösas först. Ett beslut om att införa röstning på nätet bör huvudsakligen bygga på en bedömning av fördelarna och de eventuella riskerna med projektet.

Riktlinje 3: Ett bättre fungerande valsystem och ökat valdeltagande

Beredningen av partisekreterarkommitténs förslag om att utveckla valcykeln fortsätter.

Möjligheterna till att införa röstning per brev och på nätet utreds. Ett beslut om att införa röstning på nätet bör huvudsakligen bygga på en bedömning av fördelarna och de eventuella riskerna med projektet. Datasäkerhetsfrågor beaktas vid beredningen.

Kommunerna uppmanas att öka antalet röstningsställen och öppna sådana där folk även i övrigt rör sig.

Personer med funktionshinder ges bättre möjligheter att ta sig till röstningsställena och tillgängligheten till dem ökas.

I samband med riksdagsvalet genomförs en undersökning om valdeltagandet, medborgarnas delaktighet och valsystemets funktion. Resultatet av den utnyttjas vid bedömningen av den representativa demokratins tillstånd. Det är viktigt att de analyser som bygger på demokratiindikatorerna bedömer hur demokratin fungerar ur ett jämställhetsperspektiv.

Riktlinje 4: Tydlig valinformation till rätt målgrupp

Utvecklingen av valinformationen fortsätter, med särskilt fokus på ungdomar och andra grupper med låg delaktighet. Mängden flerspråkig information ökas och samarbetet med invandrарorganisationer och invandraraktörer fortsätter.

Informationen inför EP-valet 2014 ökas i fråga om såväl Europaparlamentet och partierna på europeisk nivå som de inhemska partier som deltar i valet samt deras eventuella inbördes kopplingar.

Tillgängligheten till valinformation och till partiernas valreklam förbättras.

Riktlinje 5: Ett fungerande system med förtroendevalda och effektivt lokalt inflytande

I samband med totalreformen av kommunallagen stöds de förtroendevaldas verksamhetsbetingelser och möjligheter till inflytande i det kommunala beslutssystemet. I detta sammanhang främjas förtroendevalda kvinnors och mäns lika möjligheter att kombinera förtroendeuppdrag, arbete och familjeliv.

Riktlinje 6: Jämställt beslutsfattande

En jämn representation av könen i representativa beslutsorgan samt på statlig och kommunal nivå främjas. Partierna sporras till att främja jämställdhet när kandidater rekryteras och förtroendeuppdrag tillsätts.

Riktlinje 7: Barn och unga tas med i beslutsfattandet

Enligt de riktlinjer som dragits upp i samband med totalreformen av kommunallagen bör kommunerna i fortsättningen göra upp en kommunstrategi med fokus på delaktighet och inflytande samt på att trygga möjligheterna till detta även för personer under 18 år. Kommunerna åläggs att inrätta ett ungdomsfullmäktige eller motsvarande organ. Dessutom utreds möjligheterna till att sänka åldersgränsen för folkomröstnings- och medborgarinitiativ till 15 år i enlighet med partisekreterarkommitténs riktlinjer.

Riktlinje 8: Delaktiga invandrare

Närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna sporras till att effektivisera sina åtgärder för att främja invandrarnas delaktighet som ett led i verkställigheten av lagen om främjande av integration. Det är viktigt att de medborgarsamhällsaktörer som arbetar med invandrare och kulturell mångfald tas med i detta arbete.

Partierna sporras till att fästa vikt vid invandrarnas ställning när kandidater rekryteras och förtroendeuppdrag tillsätts.

4 Den direkta demokratin får mångsidigare former

Medborgarna har möjligheter att påverka i samhället även utanför val, partier och organisationer. De viktigaste påverkansmöjligheterna inom direkt demokrati är folkomröstningar, medborgarinitiativ och invånarinitiativ, där medborgarna i bästa fall själva direkt kan delta i beslutsfattandet.

Demokratiindikatorerna visar att medborgarna har ett starkt intresse för direkt deltagande och att det ökat märkbart under den senaste tiden. Medborgardelaktigheten har under de senaste åren utökats genom lagstiftningsändringar, bland annat genom medborgarinitiativ både inom EU och nationellt.

4.1 Folkomröstningar och medborgarinitiativ

I Finland är såväl de statliga som de kommunala folkomröstningarna rådgivande. Besluten om frågorna och alternativen i folkomröstningarna, liksom de slutliga besluten, fattas av politiska beslutsfattare. Finland har genomfört statliga rådgivande folkomröstningar endast två gånger. År 1931 röstade man om upphävandet av förbudslagen och år 1994 om medlemskapet i Europeiska unionen.

I den offentliga debatten har medborgarinitiativen under den senaste tiden haft en betydligt mer framträdande roll än folkomröstningarna. Medborgarinitiativ är en ny form av medborgarinflytande som kompletterar den representativa demokratin och erbjuder medborgarna möjlighet att påverka agendan inom det politiska beslutsfattandet direkt och få sina initiativ till riksdagen för behandling. Medborgarinitiativ har vissa likheter med folkomröstningar. Bägge fokuserar på enskilda teman och skapar offentlig debatt om frågor som upplevs viktiga.

År 2012 blev det möjligt att lägga fram europeiska medborgarinitiativ. Genom ett europeiskt medborgarinitiativ kan EU-medborgarna tillsammans be kommissionen utarbeta ett lagstiftningsförslag om ett ämne inom ett av kommissionens befogenhetsområden som de anser viktigt, och på så sätt delta i utvecklingen av EU-politiken. EU-medborgarinitiativ förutsätter att man först bildar en medborgarkommitté. För framläggande av initiativ behövs minst en miljon EU-medborgare från minst sju EU-länder. Stödförklaringar kan samlas på webben eller skriftligt, och kommissionen ska ge sitt svar inom loppet av tre månader. Det första europeiska medborgarinitiativet som samlat tillräckligt med stödförklaringar lämnades till kommissionen i december 2013. Initiativet gäller rätt till vatten och sanitet. En miljon stödförklaringar har även samlats

för ett initiativ om upphörande med finansiering av embryoforskning och ett initiativ om avskaffande av djurförsök.

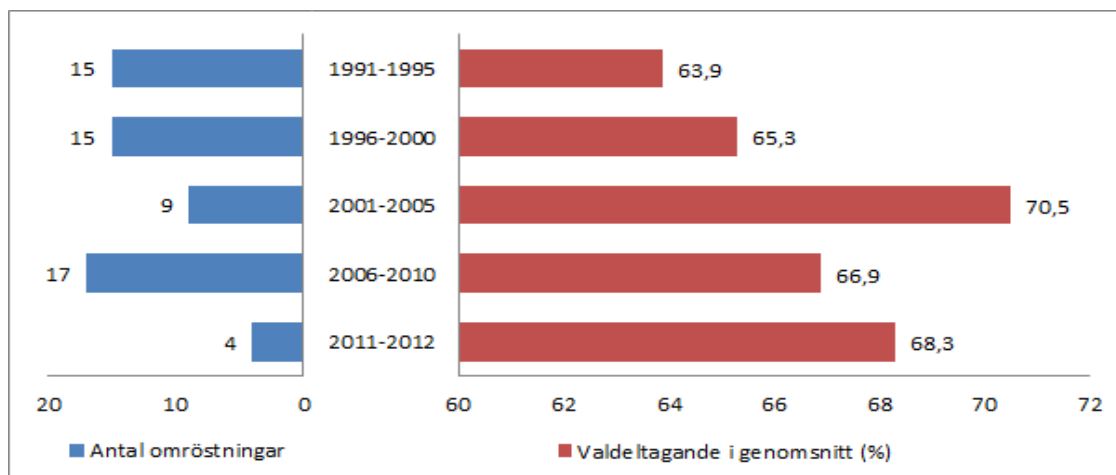
I Finland trädde lagen om medborgarinitiativ i kraft 2012. Minst 50 000 röstberättigade finländska medborgare har rätt att tillsammans lägga fram ett lagstiftningsinitiativ till riksdagen. Ett medborgarinitiativ kan innehålla ett lagförslag eller ett förslag om att lagberedning ska inledas. Initiativet kan också gälla ändring eller upphävande av en gällande lag. Stödförklaringarna, dvs. underskrifterna till stöd för ett medborgarinitiativ, ska samlas in inom sex månader. De kan samlas in på papper eller på elektronisk väg via internet, eller på bägge sätten. Initiativrätten är i dag bunden till rösträtt och finländskt medborgarskap. Detta ifrågasattes senare i partisekreterarkommitténs förslag. Tillsvi vidare har sex medborgarinitiativ samlat tillräckligt stort stöd. Initiativen gäller pälsdjursuppfödning, upphovsrättslagen, könsneutrala äktenskap, svenska språkets valbarhet i skolan, lagen om energicertifikat och straff för rattfylleri.


En webbtjänst för medborgarinitiativ som underlättar framläggandet av initiativ och som administreras av justitieministeriet öppnade i december 2012. Tjänsten har visat sig fungera bra. Via medborgarinitiativ.fi har hittills samlats in stödförklaringar för över 200 initiativ. Tjänsten har i genomsnitt haft 10 000 besökare per dag och med hjälp av den har över 650 000 underskrifter samlats in.

Beslut om att ordna en rådgivande kommunal folkomröstning fattas av fullmäktige. Initiativ till en folkomröstning kräver minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Folkomröstningen kan gälla hela kommunen eller ett visst delområde av kommunen.

Under perioden 1991–2012 ordnades sammanlagt 60 kommunala folkomröstningar. Merparten av dem gällde kommunsammanslagningar. Även de kommunala folkomröstningarna är rådgivande. I vart femte fall har fullmäktiges beslut gått emot folkomröstningens resultat. Deltagandet i de kommunala folkomröstningarna har legat på samma nivå som valdeltagandet i kommunalval.

Figur 10. Kommunala folkomröstningar 1991–1992





Enligt demokratiindikatorerna ansåg över 50 procent av de som besvarade enkäten att en kommunal folkomröstning ska ordnas inför beslut om viktiga ärenden. De kommunala förtroendevalda förhåller sig betydligt mer reserverade till folkomröstningar än kommuninvånarna. År 2003 och 2010 understöddes folkomröstningar av cirka en fjärdedel av de förtroendevalda. Av kommunens ledande tjänsteinnehavare understöder endast ett fåtal kommunala folkomröstningar.

Om initiativrätten föreskrevs första gången redan i kommunallagen 1976. Invånarinitiativ har av tradition betraktats som en finländsk specialitet och i Europeiska kommissionens förteckning över lokala administrativa innovationer i Europa till och med kallats en "finländsk innovation". I Sverige har kommunerna kunnat införa initiativrätt för kommuninvånarna sedan 2002 och i Norge sedan 2003. Danmarks kommunallag tillåter däremot inte någon liknande initiativrätt.

Enligt Kommunförbundets senaste uppgifter från 2011 läggs i genomsnitt nio initiativ fram i kommunerna per år, då antalet ännu år 2005 var sju. Relativt sett flest initiativ läggs fram i de kommuner som har flest invånare. Antalet initiativ per kommun varierar i hög grad, även lika stora kommuner emellan. Kommunernas skiftande praxis i registreringen av initiativ påverkar uppföljningen av statistikförda initiativ. Alla kommuner registrerar inte kommuninvånarnas förslag som officiella invånarinitiativ.

Uppskattningarna av invånarinitiativets genomslagskraft varierar: cirka en fjärdedel av kommuninvånarna betraktar det som ett bra sätt att påverka, drygt en fjärdedel som ett dåligt. De som lagt fram invånarinitiativ anser oftare att initiativet är ett bra sätt att påverka än de som inte har egen erfarenhet av att lägga fram initiativ. Uppskattningarna av genomslagskraften varierar i viss mån efter personens bakgrund. I synnerhet kvinnor, under 30-åringar, finskspråkiga, lågutbildade, studerande, personer som sköter barn/anhöriga, anställda hos kommunen eller en kommunal organisation samt barnfamiljer anser att invånarinitiativ är ett bra sätt att påverka.

Justitieministeriets webbtjänst för invånarinitiativ, som underlättar framläggandet av initiativen, öppnade i september 2013. Webbtjänsten för invånarinitiativ har fått ett bra mottagande och redan över hälften av de finländska kommunerna har anslutit sig till den. Antalet initiativ uppgick efter ett halvt år till nästan 300. Enskilda kommunmedlemmar eller flera medlemmar tillsammans kan lägga fram initiativ, och rösträtt är inte en förutsättning för deltagande.

I den totalreform av kommunallagen som nu är under beredning är ett av målen att stärka kommuninvånarnas direkta möjligheter att delta. Med hjälp av ny teknik är det möjligt att höra medborgarna på bredare bas och oftare. Detta kan ske via olika kanaler för samråd och delaktighet på webben och genom kommunala folkomröstningar. Enligt den gällande kommunallagen kan kommunala folkomröstningar inte ordnas i samband med kommunala eller statliga val eller statliga folkomröstningar. Folkomröstningar genomförs på samma sätt som kommunalval, vilket gör systemet både dyrt och besvärligt.

Den partisekreterarkommitté som inrättades i samband med reformen av kommunallagen föreslog i ett delbetänkande i oktober 2013 att åldersgränsen för undertecknande av medborgarinitiativ och för kommunala folkomröstningsinitiativ ska sänkas till 15 år. Justitieministeriet tillsatte i slutet av 2013 en arbetsgrupp med uppgift att bereda förslag om ordnandet av kommunala rådgivande folkomröstningar på webben och om införandet av webbomröstningar. Därtill tillsattes en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att bereda partisekreterarkommitténs förslag och ordnandet av kommunala folkomröstningar i samband med kommunalval.

Ungdomslagen förpliktar kommunerna att höra de unga och bereda dem möjlighet att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå. En reform av ungdomslagen inleds 2014. Den nationella Initiativkanalen är en frivillig demokratitjänst på webben för kommunerna där barn och unga kan påverka frågor i sin hemkommun. År 2014 öppnas en initiativkanal i anslutning till justitieministeriets demokratitjänster som förnyats under justitieministeriets och undervisnings- och kulturministeriets ledning.

4.2 Riktlinjer

Enligt demokratiindikatorerna och det medborgarråd som inrättats av Konsumentforskningscentralen vill medborgarna i högre grad än tidigare delta i beslutsfattandet genom direkt demokrati och efterlyser till exempel fler folkomröstningar. Medborgarinitiativ har utnyttjats flitigt och fått stor offentlig uppmärksamhet. Ett medborgarinitiativ kan liva upp den politiska debatten, öka intresset för politik och höja valdeltagandet.

Kommuninvånarnas direkta möjligheter att delta utvecklas i samband med totalreformen av kommunallagen. Det är kostnadseffektivt att ordna kommunala rådgivande folkomröstningar på webben och i samband med val, och det kan också öka intresset för och valdeltagandet i kommunalval.

Riktlinje 9: Fler kommunala folkomröstningar

Kommunala rådgivande folkomröstningar möjliggörs i samband med val.

Kommunala folkomröstningar på webben förbereds utifrån de riktlinjer som antagits av ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling. I beredningen ägnas särskild uppmärksamhet åt datasäkerhetsfrågor.



Riktlinje 10: Bättre medborgar- och invånarinitiativtjänster

Under nästa regeringsperiod utvärderas utfallet av lagen om medborgarinitiativ, förfarandena och de elektroniska tjänsternas funktion, och resurserna för kontinuerlig utveckling av tjänsterna tryggas.

5 Öppen förvaltning och interaktion

I Finland bygger den offentliga förvaltningen på offentlighet i myndigheternas verksamhet och tillgång till offentliga handlingar. En fungerande demokrati förutsätter öppen beredning, tillräcklig kommunikation och hörande av medborgare och medborgarorganisationer under beredningen.


Finland har starka traditioner inom öppen förvaltning. Offentlighetslagen garanterar en god grund för öppen kommunikation. I språklagen och samiska språklagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att förse medborgarna med väsentlig information om sin verksamhet på bägge nationalspråken samt på samiska inom samernas hembygdsområde. I enlighet med språklagen kan en myndighet också informera på andra språk.

En demokratipolitik som betonar principerna för öppen förvaltning och medborgarnas delaktighet är ett tidsenligt svar på de önskemål och krav om förändring som demokratin står inför, konstaterar Paloheimo i sin bedömning. I detta avseende är den allmänna linjen för statsrådets demokratipolitik bra och effektiv.

5.1 Kommunikation

Ministerierna informerar både på traditionellt sätt (meddelanden) och via nätet (webbplats). I Finland har förvaltningen redan etablerat sig på nätet på olika sätt. Ministerierna har i bred utsträckning börjat erbjuda olika webbtjänster och applikationer i sociala medier för kontakt och kommunikation med medborgare, organisationer och företag. De används för information, samråd och främjande av delaktighet. Information som är väsentlig för delaktighet och inflytande och som ministerierna och andra tvåspråkiga myndigheter publicerar på sina webbplatser och i andra medier ska finnas tillgänglig på bägge nationalspråken.

Vilken lagstiftning som för tillfället är under beredning framgår av respektive ministeriums webbplats. Det vanligaste kommunikationssättet är att skicka ut meddelanden och nyhetsbrev samt att publicera nyhetsflöden (RSS). Ministerierna delar också sina meddelanden och nyheter i sociala medier såsom Twitter och Facebook. De sociala medierna har vunnit terräng som en kanal för att skaffa, dela och förädla information. Denna trend har beaktats i förvaltningen och relaterade anvisningar har tagits in i rekommendationen om statsförvaltningens kommunikation (2010). De sociala medierna utnyttjas vid ministerierna på många olika sätt i bland annat lagberedningen, olika utvecklingsprojekt och den externa kommunikationen. Beredningen av gemensamma verksamhetsprinciper är nu på agendan.



Specifik projektkommunikation finns också i statsrådets gemensamma elektroniska projektregister (www.hare.vn.fi). I åtgärdsplanen för partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning föreslås att projektregistret ska förnyas så att det bättre tillgodoser även medborgarnas rätt att få upplysningar.

En del ministerier har på evenemang och seminarier använt sig av en medievägg, ett nytt sätt att dela information och kommentarer samtidigt under ett evenemang. Till informationen kan även räknas audiovisuella upptagningar av evenemang som kan ses eller höras (podcast) på nätet.


Ministerierna producerar tidningar, broschyrer, reklamer och kampanjer som syftar till att förmedla information om valda teman. Därtill är även föreläsningar, besök och deltagande i olika evenemang informationsverksamhet som förbättrar insynen i förvaltningen och tillgodoser medborgarnas rätt att få upplysningar. Samma syfte tjänar till exempel landsfakta, beskickningarnas översikter och resemeddelandena inom utrikesministeriets förvaltningsområde.

Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE anser att informations- och kommunikationstekniken för med sig nya möjligheter till interaktion mellan beslutsfattarna och medborgarna och mellan aktörerna i medborgarsamhället. I dag kommer initiativen till deltagande på webben i huvudsak från förvaltningen eller politikerna och endast mycket sällan direkt från medborgarna. Det är också svårt att få bekräftad information om deltagandets effekter.

5.2 Interaktion i beredningen

För en välfungerande demokrati är det väsentligt att myndigheterna under beredningen hör de väsentliga parterna på ett sätt som möjliggör genuint inflytande. Även många lagar och principerna för god förvaltning förutsätter samråd mellan myndigheter och medborgare. Merparten av myndigheternas samråd ordnas på kommunal nivå. Det är inte alltid lätt att veta vem som ska räknas till de berörda parterna och när de blir många måste man hitta ändamålsenliga samrådsformer. Särskilt viktigt är det att se till att olika medborgar- och språkgrupper hörs i ärenden som gäller dem själva.

I EU:s beslutsfattande spelar samråd, konsultation och lobbyverksamhet en betydande roll. Europeiska kommissionen har strävat efter att utveckla egna samrådsförfaranden. Numera har kommissionen på sin webbplats en särskild portal vid namn Din röst i Europa, där man hittar all information om pågående och kommande samråd. I kommissionens samråd får såväl medlemsstaternas representanter som deras medborgare, företag och organisationer delta. Det är viktigt att det finländska organisationsfältet har tillräcklig kompetens om förfarandena på EU-nivå för att kunna föra fram våra nationella synpunkter. Dessutom har kommissionen genomfört vissa



deliberativa medborgarråd och öppnat webbforum för medborgardebatten kring EU. EU finansierar också främjandet av medborgarnas interaktion och därmed stärkandet av EU:s legitimitet genom ett särskilt program, Medborgarnas Europa.

OECD genomförde 2010 en utvärdering av den finländska offentliga förvaltningens förmåga att förverkliga regeringens målsättningar samt dess beredskap att svara mot aktuella och kommande utmaningar. Hela den finländska offentliga förvaltningen och dess utvecklingsåtgärder var föremål för utvärderingen. Enligt OECD:s utvärdering har den aktiva kontakten mellan förvaltningen och medborgarna ökat i OECD-länderna, så att medborgarna är partner till förvaltningen i planeringen, genomförandet och utvärderingen av offentliga tjänster.

Enligt OECD:s utvärdering är politiken för samråd med medborgare i Finland fortsättningsvis svag, trots god vilja och många förbättringar på olika håll inom förvaltningen. Kärnfrågan när det gäller distansen mellan förvaltningen och medborgarna är att medborgarna inte hörs tillräckligt i den politiska beredningen och statsförvaltningen. Internationella undersökningar visar att problem orsakas av att omvärlden förändras långsamt i förhållande till de uppställda målen. Utvecklingen av öppen förvaltning och delaktighet har ofta genomförts i projektform, vilket har gjort det svårare att uppnå bestående resultat. Det nya proaktiva grepp både inom förvaltningen och utåt som krävs av ministerierna och det effektiviseringsstryck som uppkommer av sinande resurser är delvis motstridiga.

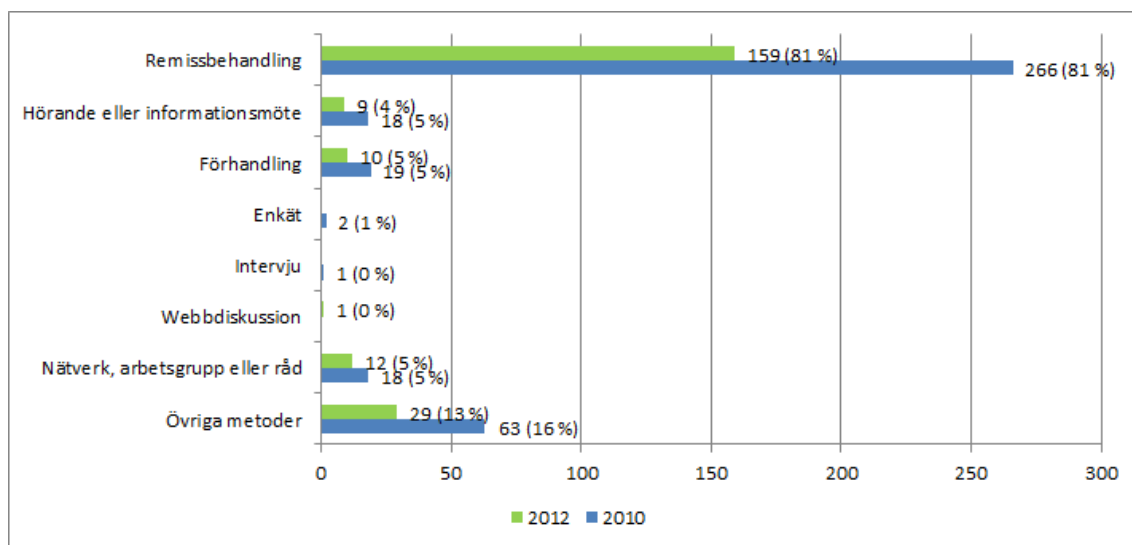
Enligt OECD:s utvärdering ökar den aktiva kontakten mellan förvaltningen och medborgarna när medborgarna tas med som partner inom förvaltningen i planeringen, genomförandet och utvärderingen av offentliga tjänster. Enligt vissa internationella utredningar ökar medborgarnas delaktighet i utformningen av offentliga tjänster redan i sig förtroendet i samhället och är ibland till och med viktigare än tjänsternas kvantitet och kvalitet.

Även i det nyligen avslutade samprojektet för fem förvaltningars framtida regeringar (Finland, Sverige, Österrike, Storbritannien, Skottland), som initierades av Finland, framställdes förändringen i de ömsesidiga relationerna mellan förvaltningen och medborgarna som en betydande utmaning i framtida politik. En av slutsatserna var att politikens genomslagskraft förutsätter att människor tas med i ett tidigt skede av beredningen inför beslutsfattandet och redan när den politiska agendan och dess prioriteringar planeras. Designtänkandet stärks i den politisk-administrativa verksamheten, som i framtiden även omfattar annat än samråd som initieras av myndigheterna. Förtroende inom samhället och mellan förvaltningarna är en förutsättning för välfärd och utveckling.

Justitieministeriet har utrett beredningssättet och omfattningen av hörandet i anslutning till de regeringspropositioner som beretts vid ministerierna under de senaste åren. Utredningar har visat att remissförfarandet har etablerat sig som en väsentlig del av lagberedningen.

År 2010 bereddes 61 procent av regeringspropositionerna inom tjänsten. År 2012 var andelen propositioner som bereddes inom tjänsten 76 procent. År 2010 bereddes 37 procent och år 2012 19 procent av regeringspropositionerna vid kollegiala beredningsorgan. Som kollegiala beredningsorgan räknades till exempel arbetsgrupper, kommittéer och kommissioner som utöver det beredande ministeriet inkluderade en representant för ett annat ministerium, en myndighet eller en organisation.


Figur 11. Metoder för hörande som nämns i regeringens propositioner 2010 och 2012¹⁴



Den vanligaste samrådsmetoden var att begära skriftliga utlåtanden om lagförslagen. Denna metod anlätades för cirka 80 procent av regeringspropositionerna under både 2010 och 2012. I de slutliga regeringspropositionerna stod det om den skriftliga remissbehandlingen ofta endast att man under beredningen hade hört de centrala intressentgrupperna eller att man begärt ett utlåtande av dem. I vissa fall uppgav man i regeringspropositionen av vem man begärt ett utlåtande. Klart mer sällan uppgavs vem som gett remissvar. Likaså ytterst få regeringspropositioner redogjorde för det centrala innehållet i utlåtandena och i synnerhet deras inverkan på propositionens innehåll. Även om de två granskningsåren var olika i fråga om antalet regeringspropositioner och deras omfattning noterades inga större skillnader i beredningsförfarandet eller hörandet. Vissa förfaranden, såsom den traditionella remissbehandlingen, förefaller till denna del ha etablerat sig både i beredningen och i hörandet av intressentgrupper. Endast i ett fåtal fall hade man använt sig av en enkät, en intervju eller en webbdiskussion, till exempel tjänsten Dinåsikt.fi.

Jämställdhetsaspekten uppmärksammades inte medvetet till exempel när samråd ordnades. Inga sådana utvärderingar hade heller gjorts i projekten som skulle ha avslöjat eventuella snedvridningar i könsfördelningen i fråga om ordnandet av evenemang eller åtgärder som syftat till att öka jämställdheten.

¹⁴ Denna bild är tagen ur Statistik och utredningar om lagberedning (Justitieministeriets utredningar och anvisningar 29/2013).



Jämlikhet förutsätter också ett mer omfattande diskrimineringsförbud och tillgodoseende av olika befolkningsgruppers rättigheter. Anslutningen till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning medför en skyldighet att höra funktionshindrade personer i beslutsfattandet som gäller dem. Enligt konventionen om barnets rättigheter ska barns och ungas synpunkter beaktas med hänsyn till deras ålder och utvecklingsnivå.

Högre kvalitet i lagberedningen och tydlighet i författningsmiljön och lagarna har främjats vid statsrådet i flera projekt som samordnats av justitieministeriet under 2000-talet. Antalet författningar och den ständigt ökande detaljrikedomen ställer särskilda krav på detta arbete. Ett centralt mål har varit att förbättra öppenheten i beredningen samt intressentgruppernas inflytande.

De nationella målen för bättre reglering ingår i programmet för statsminister Katainens regering. Ett författningspolitiskt mål är att effektivisera den öppna interaktionen. Regeringen har också utarbetat en lagstiftningsplan som inkluderar en förteckning över de viktigaste lagstiftningsprojekten under regeringsperioden.

Målet med projektet Smidigare lagberedning, som genomfördes 2013 av justitieministeriet och Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra, var att förbättra kvaliteten och produktiviteten i lagberedningen. Projektet utmynnade i en processhandbok för lagberedningen med beskrivningar av de olika faserna i beredningsarbetet. Dessutom förnyades utbildningsprogrammet för lagberedare, där en modul gäller kommunikations- och samarbetsfärdigheter inom lagberedning.

Statsrådet utfärdade 2010 ett principbeslut om anvisningarna för hörandet vid lagberedning. Anvisningarna gäller hörandet, dvs. insamlingen av intressentgruppernas åsikter, kunskaper och erfarenheter i beredningen av rättsnormer. De omfattar planeringen av och metoderna för hörandet samt behandlingen av remissvaren. Anvisningarna syftar till att främja regelbunden användning av förfarandena och metoderna för hörandet i lagberedningen och till att öka intressentgruppernas möjligheter att delta i praktiken. Justitieministeriet avser att uppdatera anvisningarna under 2014. De kompletteras med bland annat information om användning av elektroniska verktyg i hörandet.

Enligt riktlinjerna i statsrådets EU-redogörelse 2013 ska hörandet av olika intressentgrupper och medborgarsamhället i olika faser av processen, även i sektionerna, knytas närmare till den nationella beredningen av EU-ärenden. På så sätt fås omfattande information om effekterna av olika lagstiftningsprojekt och andra projekt på medborgare, företag och övriga aktörer i Finland.

5.3 Öppen förvaltning och öppna data

Under den pågående regeringsperioden har Finland särskilt förbundit sig till öppen förvaltning. Målen i regeringsprogrammet fick stöd av beslutet att gå med i partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning 2013. Finlands handlingsplan fokuserar på främjandet av medborgarnas delaktighet. Arbetet utförs inom fyra sektorer: öppen förvaltning, tydligt språk, öppen information och förvaltningen som möjliggörare. Inom den öppna förvaltningen fokuserar åtgärderna bland annat på öppenheten i förvaltningens beredningsprocesser, tjänstemännens och tjänsteinnehavarnas interaktionsfärdigheter och proaktiv kommunikation. I fråga om tydligt språk fästs vikt vid ett klart och begripligt talat och skrivet språk samt även visualiseringen av beslut. Inom sektorn förvaltningen som möjliggörare ligger fokus på att avveckla hindren för spontan medborgarsamhällsverksamhet och på att erbjuda verktyg och utbildning.

Enligt regeringsprogrammet är det regeringens mål att göra det informationsmaterial som produceras med offentliga medel tillgängligt för medborgarna och företagen i en form som gör det lätt att återanvända. Statsrådets principbeslut (2011) presenterar riktlinjerna och åtgärderna för att göra digitalt material som administreras av den offentliga sektorn tillgängligt i stor utsträckning för hela samhället genom att politiken gällande rätten att ta del av uppgifter, användningsrättigheterna och grunderna för avgifter liksom den anknytande lagstiftningen utvecklas och verksamhetsmodellerna görs enhetligare. Finansministeriets program för öppen information (2013–2015) påskyndar öppnandet och ökningen av användningen av offentliga datalager. Hinder för utnyttjandet av information avvecklas och dessutom skapas det incitament och förutsättningar för öppnandet av information samt för utvecklingen av innehåll och tjänster. Som ett led i programmet skapas en nationell dataportal som underlättar hittandet och utnyttjandet av offentliga datalager. Vid öppnandet av datalagren ska de begränsningar som anges i lagen samt datasekretessen och datasäkerheten beaktas.

5.4 Riktlinjer

I bakgrundsmaterialet till redogörelsen kartlades aktuella utmaningar för demokratin och områden som kräver utveckling lyftes fram. I sin rapport framförde delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE att förvaltningens projektprocesser ska göras mer transparenta och att påvisandet av genomslagskraften hos medborgardelaktigheten ska förbättras. Medborgarsamhället ska till fullo kunna utnyttja den information och de öppna gränssnitt som förvaltningen producerar. Om inga tillgängliga delaktighetskanaler utvecklas, eller om utbildningen för användningen av dem inte är tillräckligt omfattande, leder det till ökad ojämlikhet i olika befolkningsgruppers delaktighet. Man ska kunna delta i förvaltningens processer och beslutsfattande både på nätet och i den reella världen. Till stöd för dessa behövs sprorrande åtgärder i

utvecklandet av både datasystemen och informationsdelaktigheten. Införandet av nya metoder och verktyg kräver utbildning.

Tjänsten Dinåsiikt.fi togs i bruk år 2000. Den syftar till att öppna möjligheter till delaktighet och interaktion för medborgarna i beslutsfattandet. Tjänsten Dinåsiikt.fi har förnyats 2006 i politikprogrammet för medborgarinflytande och 2011–2013 i projektet Plattform för delaktighet inom programmet för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe). Numera fungerar Dinåsiikt.fi som en självbetjäning där den offentliga förvaltningen, organisationer och medborgare kan inleda diskussioner och delta på olika sätt. I projektet Plattform för delaktighet utvecklas också en ny elektronisk utlåntjänst som blir klar våren 2014. Med hjälp av utlåntjänsten kan tjänstemän be om utlånden, följa remissbehandlingen och göra sammandrag. Ämbetsverk, organisationer och medborgare kan ge utlånden och bläddra i och kommentera andras utlånden utan någon separat, riktad begäran om utlåntande.

Även i totalreformen av kommunallagen har man lagt vikt vid kommunikation och interaktion. Avsikten är att den nya kommunallagen ska inkludera bestämmelser som förpliktar kommunen till elektronisk kommunikation, bland annat med avseende på kommunens webbplats. Bestämmelserna kommer till exempel att gälla framläggandet av beslutshandlingar och publiceringen av kungörelser på nätet. Dessutom kan man i kommunallagen ta in bestämmelser om minimikraven på kommunportalernas innehåll. Rätten att ta del av uppgifter om kommunen är en central förutsättning för delaktighet och påverkan.

Riktlinje 11: Öppnare förvaltning

Uppföljningen och utvärderingen av verkställandet av regeringsprogrammet görs öppet över nätet.

Statsrådets elektroniska projektregister HARE görs mer användarvänligt, så att det bättre tillgodoser medborgarnas rätt att ta del av uppgifter. Även kompatibiliteten med förvaltningens tjänster för samråd och delaktighet beaktas.

Finland deltar aktivt i det internationella samarbetet för utveckling av nya verksamhetsmodeller, så att medborgarna i fortsättningen bättre kan tas med i planeringen av förvaltningen och dess verksamhet.

Riktlinje 12: Interaktiv kommunikation

Statsförvaltningens kommunikation görs mer interaktiv och klarspråkig samt tillgänglig. Statsförvaltningens verksamhetsprinciper i de sociala medierna utreds.

Kommunikationen och interaktionen i kommunerna ökas genom att man i den nya kommunallagen tar in bestämmelser om nätkommunikation.

Riktlinje 13: Öppnare datalager i förvaltningen

Öppnandet av förvaltningens datalager i maskinläsbar form fortsätter. Avsikten är att uppgifterna i basregistren ska vara tillgängliga avgiftsfritt. Utöver öppnandet av datalagren behövs åtgärder som främjar utnyttjandet av uppgifterna. I samband med programmet för öppen information utvecklas principer, tjänster, förfaranden och metoder.

Riktlinje 14: Interaktiva beredningsförfaranden

Tillgängliga möjligheter på lika villkor till delaktighet och samråd för intressentgrupperna ska beaktas i lagberednings- och utvecklingsprojekt. För de centrala lagstiftningsprojekten upprättas en intressentplan i syfte att kartlägga de centrala intressentgrupperna för varje projekt och planera åtgärderna.

Samrådsförfarandet integreras i ministeriernas styr- och ledningssystem. Ett uppföljningsprogram startas för utvärdering av hur statsrådets samrådspraxis har utvecklats och för införande av nya verktyg för hörande och delaktighet. Stödtjänsterna i anslutning till samråden utvecklas.

Ministerierna anlitar tjänsten Dinåstikt.fi och utlåntjänsten i sin interaktiva beredning. Vid anlitaandet av tjänsterna erbjuds rådgivning och utbildning även för aktörer i medborgarsamhället. Även riksdagen uppmuntras att ta i bruk ovan nämnda verktyg för att förbättra insynen i utskottshörandena.

Hörandet av organisationer och intressentgrupper utvecklas även i den nationella beredningen av EU-ärenden.

Invandrargruppenas synpunkter tas in som en del av beredningen särskilt i frågor som gäller deras levnadsförhållanden.

Riktlinje 15: Jämställdhet i beredningen och hörandet

Ministerierna främjar jämställdheten i samrådsförfarandet bland annat genom att kalla in organisationer med jämställdhetsexpertis och andra intressentgrupper. När arbetsgrupper tillsätts läggs särskild vikt vid att kvotbestämmelsen i jämställdhetslagen följs.

Riktlinje 16: Regeringens framtidsdiskussion

Deliberativa framtidsdiskussioner börjar föras varje regeringsperiod i samband med beredningen av framtidsredogörelsen. Under framtidsdiskussionerna får medborgare och medborgarorganisationer diskutera framtidens utmaningar och utvecklingsbehov.

6 Aktiv medborgar- och organisationsverksamhet

Medborgarsamhället består av såväl formella föreningar som informella samhälleliga rörelser och medborgarverksamhet. Olika löst organiserade sociala nätverk, grupper och forum har blivit vanligare i synnerhet i och med att användningen av internet ökat. För det mesta avser begreppet medborgarsamhälle det "tredje" området i samhället vid sidan av staterna och marknaderna. Medborgarorganisationerna erbjuder en organiserad arena för medborgarnas inflytande och delaktighet och är därför kanske den aktör i medborgarsamhället som är lättast att identifiera.

För organisationerna är en av de viktigaste uppgifterna att påverka i samhället och att förmedla medlemmarnas behov och expertis till beredningen och beslutsfattandet. Genom att vara verksamma t.ex. i hobbyföreningar eller frivilligarbete får barn, ungdomar och vuxna även allmänna färdigheter för att sköta gemensamma ärenden, delta och påverka.

Frivilligverksamheten är en samhällspolitiskt och samhällsekonomiskt betydande verksamhet. Nästan hälften av finländarna är engagerade i frivilligarbete. Frivilligarbetet skapar välfärd i samhället och upprätthåller gemenskapen. Ett starkt medborgarsamhälle skapar förutsättningar för uppbyggandet av socialt kapital och förtroende och därmed också för samhällsfred.

Medborgarverksamheten testar också ibland lagens gränser. Extrema rörelser som utnyttjar hatpropaganda, våld och rädsla har väckt oro under den senaste tiden och förebyggande program har utarbetats i många europeiska länder alltsedan 2005. I Finland finns inga starka indicier på politisk radikaliserings. De största utmaningarna inom landet är marginaliseringen och tudelningen av samhället. Våldsbetonat extremisttänkande har inte fått fotfäste i Finland, men det finns tecken på att extremistgrupper har aktiverat sig. Innehållet i programmet för den inre säkerheten, som antogs 2012, bygger på förebyggande och lösande av säkerhetsproblem.

6.1 Medborgarorganisationerna och medborgarverksamhetens tillstånd

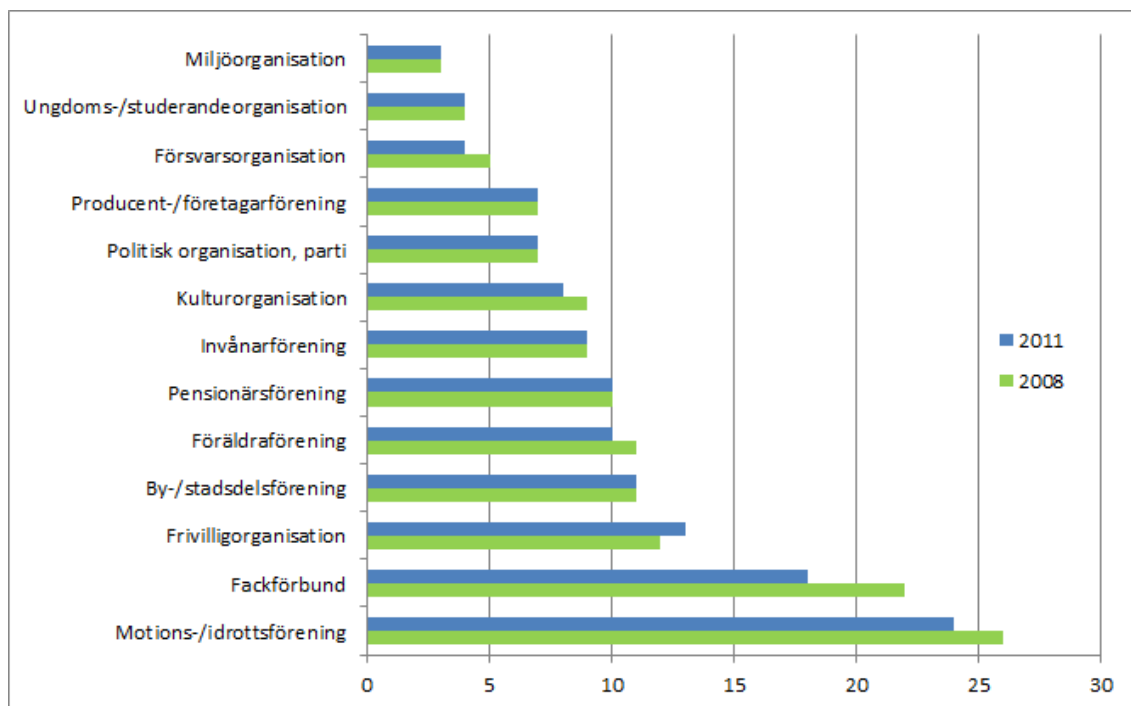
Demokratiindikatorerna visar att cirka 60 procent av alla myndiga personer har deltagit i en förenings eller organisations verksamhet under det senaste året. Statistiskt sett är detta något fler än tidigare. I skenet av dessa data deltar nu cirka vartannat barn, varannan ung och varannan vuxen i åtminstone en förenings eller organisations

verksamhet. De mest aktiva, dvs. de som deltar i minst fyra föreningars verksamhet, uppskattas utgöra under tio procent av den vuxna befolkningen.

Enligt indikatorerna hade endast två procent av dem som svarade deltagit i partiverksamhet under det senaste året. När man ser till enbart den vuxna befolkningen är andelen lite större. Även deltagandet i fackförbundens verksamhet har minskat avsevärt från början av 1980-talet till 2000-talet. Under denna period var särskilt idrotts- och motionssektorn på uppgång i fråga om föreningsdeltagande. Idrottsföreningarnas verksamhet är fortsättningsvis den populäraste formen av föreningsdeltagande. I idrotts- och motionsföreningarnas verksamhet deltar i dag cirka var fjärde vuxen i Finland.

Allmänt taget splittras föreningsdeltagandet på många områden. Tidigare demokratipolitiska utredningar har lyft fram denna starka trend inom föreningsverksamheten. Tyngdpunkten har skiftat från föreningsverksamhet för inflytande i samhället mot levnadssätts- och livsstilsföreningar.

Figur 12. Deltagande i olika föreningars verksamhet i Arttu-undersökningskommunerna 2008 och 2011 (%)

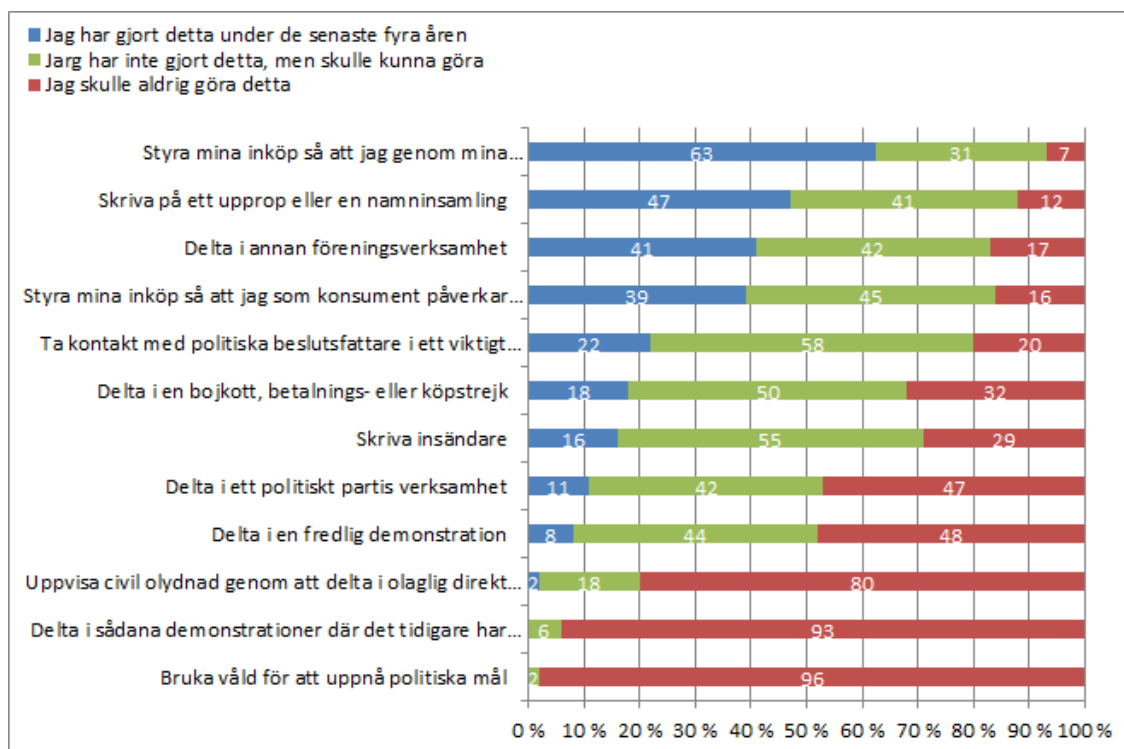


Medborgarnas delaktighet har fått nya former under de senaste decennierna. Att skriva på upprop har länge varit en av de vanligaste formerna av medborgarnas inflytande i politiken. Cirka varannan röstberättigad säger sig ha skrivit på upprop eller namninsamlingar. Denna form av delaktighet förefaller inte ha blivit mindre populär under 2000-talet. Ett närapå lika populärt sätt att påverka är att styra sina inköp så att man påverkar samhällsliga frågor.

Deltagandet i olika bojkotter och betalnings- eller köpstrejker förefaller ha ökat tämligen stadigt i popularitet från början av 1990-talet till dags dato. År 1991 deltog 6 procent av den vuxna befolkningen, år 2011 redan 18 procent av dem som svarade.

Medborgarnas beredskap att delta i lagliga och fredliga demonstrationer har inte förändrats nämnvärt under 2000-talet. En knapp majoritet har antingen deltagit eller kunde tänka sig att delta på detta sätt. På deltagandet inverkar naturligtvis hur ofta demonstrationer arrangeras.

Figur 13. Politisk delaktighet och beredskap för delaktighet i Finland 2011



I undersökningen om riksdagsvalet 2011 svarade tre procent av enkätbesvararna att de uppvisat civil olydnad genom att delta i olaglig direkt aktion. Sammanlagt drygt en femtedel av den vuxna befolkningen är beredd att uppvisa civil olydnad. Ett par procent av de röstberättigade kan tänka sig att bruka våld för att uppnå politiska mål.

Av de lokala delaktighetssätten är deltagande i kund- eller användarenkäter, föräldrakvällar på skolor eller daghem samt talkoarbete de vanligaste.

Under de senaste åren har det uppstått nya arenor för påverkan och politisk delaktighet. Den mest betydande av dessa är de sociala medierna som bygger på internet, dvs. kommunikationsplattformar där varje användare har möjlighet att producera innehåll

och där skillnaden mellan sändare och mottagare, som är utmärkande för de traditionella medierna, inte existerar.¹⁵ Denna utveckling förändrar interaktionen mellan medborgare, mellan medborgare och politiker och mellan medborgare och myndigheter inom den offentliga sektorn.

6.2 Ministeriernas samarbete med medborgarorganisationerna


Enligt statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland ska varje ministerium ha en gällande strategi för medborgarorganisationerna. Interaktionen mellan förvaltningen och intressentgrupperna och genomförandet av strategierna främjas bland annat av delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE. Majoriteten av ministerierna har riktlinjer och verksamhetsmodeller för interaktionen med medborgarsamhället. Innehållet i dem och förankringsmetoderna varierar. Vid ministerierna har ansvaret för interaktiva metoder och tillämpandet av dem i praktiken lagts på tjänstemännen, som redan på tjänsten vägnar har i uppgift att höra medborgarna och organisationerna och hålla kontakt med dem.

När strategierna för medborgarorganisationer upprättas bör särskild uppmärksamhet ägnas åt kvinno- och jämställdhetsorganisationernas ställning. Ministerierna bör instrueras i detta arbete så att de i sina respektive strategier även tar in de centrala målen gällande integreringen av jämställdhetsperspektivet och främjandet av jämställdheten i samarbetet med medborgarorganisationerna.

6.3 Stöd för medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar

Medborgarorganisationernas verksamhet grundar sig på deras allmännyttiga, icke-vinstsyftande karaktär. Syftet med organisationernas serviceverksamhet bygger på deras ideologiska grund. De producerar såväl direkt som indirekt nytta för samhället, bland annat materiellt, andligt och socialt kapital. Dessutom kompletterar de näringsverksamheten till exempel där utbudet av olika specialtjänster och verksamhet bland likställda är bristfälligt.

¹⁵ Användningen av datorer, smarttelefoner och internet har ökat enormt under den senaste tiden. Enligt Statistikcentralen hade 85 procent av hushållen en dator år 2011. År 2010 hade fyra av fem hushåll tillgång till en internetanslutning. Cirka 70 procent av enkätbesvararna i Statistikcentralens undersökningsmaterial sade sig använda internet dagligen. (Paloheimo 2013)



Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar behandlade organisationernas ställning som aktörer och påverkare i samhället och som producenter av allmännyttiga tjänster. Enligt uppföljningen har det skett förändringar i organisationernas omvärld som har fått många av dem att anse att deras verksamhetsförutsättningar till och med försvagats. Den ekonomiska recessionen har också påverkat organisationernas ekonomi, och samtidigt har det organisationsbaserade hjälparbetets betydelse framhävts.

Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar i Finland stakade ut fortsatta riktlinjer för stärkandet av medborgarsamhället. I enlighet med beslutet beställde justitieministeriet 2011 en utredning över organisationernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar. Utredningsmännen kom med utvecklingsförslag om bland annat finansieringen och understöden för organisationerna, klarläggandet av serviceverksamheten, sysselsättningsfrågorna, beskattningen och de tillförda medlen samt spelföretagens ställning. Dessutom tog förslagen upp understödsrådgivningen och stödtjänsterna samt regelbunden uppföljning av verksamhetsförutsättningarna. Förslagen har utnyttjats bland annat som stöd för social- och hälsovårdsministeriets arbete.

Den sittande regeringen har förbundit sig att främja medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar. I enlighet med regeringsprogrammet stärks medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar som producenter av frivilligarbete och kamratstöd, hjälparbete och specialtjänster, samtidigt som resursfördelningen förbättras och det skapas klarhet i medelsanskaffningen och skattefriheten. Föreningslagen reviderades 2011 för att bättre svara mot olika föreningars behov och den moderna medborgar- och organisationsverksamhetens krav. Reformen möjliggjorde bland annat deltagande på distans i en förenings eller fullmäktigeförsamlings möte, per post, genom datakommunikation eller med något annat tekniskt hjälpmedel om föreningens stadgar tillåter detta. Verksamhetsunderstöd för medborgarorganisationer i form av pengar ingår i statsbudgeten vid många ministerier, särskilt social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet och miljöministeriet. Ministerierna har under regeringsperioden strävat efter att förtydliga ansökningskriterierna i sina finansieringsprogram och att ta i bruk elektroniska ansökningssystem. Inom projektfinansieringen har man strävat mot stora helheter och program. Rådgivningen har utvecklats i understöd som anknyter till PAF. Lagen om penningautomatunderstöd (1056/2001) reviderades 2013 och man har strävat efter att underlätta organisationernas uträttande av ärenden genom att iaktta principen om tjänster över en disk. Statens effektivitets- och resultatprogram påverkar utdelningen av understöd. Skatteinvisningarna för organisationer har reviderats och gjorts klarare.

KANE har framhåvt att det är viktigt att bevara det finländska spelsystemets monopol och att inrikta understöden till medborgarorganisationernas allmännyttiga arbete, bland annat konst, motion, idrott, ungdomsarbete och vetenskap samt social- och hälsovårdssektorerna. Enligt KANE har organisationerna upplevt förfarandena vid upphandling, konkurrensutsättning, beskattning och rådgivning samt finansieringens kortsiktighet som särskilda utmaningar.

SOSTE Finlands social och hälsa rf:s organisationsbarometer 2013 visar att de vanligaste orosmomenten inom social- och hälsovårdsorganisationerna är välbefinnandet hos de grupper som är viktiga för organisationernas verksamhet, tillgången till tjänster och stöd samt deras kvalitet och resurserna i organisationernas verksamhet. Organisationerna understöder på bred front en reform av den nationella upphandlingslagen så att social- och hälsovårdstjänsternas särprägel blir beaktad: till exempel att kvaliteten viktas tyngre än priset, att små aktörer beaktas vid anbudsgivningar och att det nationella tröskelvärdet höjs till den nivå som direktivet tillåter.


Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp föreslog i sin rapport att organisationerna inom social- och hälsovården ska beaktas särskilt vid reformen av den nationella upphandlingslagen och i beredningen av lagen om ordnandet av social- och hälsovården i anslutning till servicestrukturreformen inom social- och hälsovården. Dessutom behövs samarbete mellan de olika parterna i utvecklandet av anvisningarna, analysen av konkurrensläget och marknadseffekterna samt inriktandet av understöd till organisationerna inom social- och hälsovården. Myndigheterna bör också säkerställa att det finns tydliga anvisningar för utfärdandet av allmännyttiga skyldigheter i syfte att trygga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Uppföljningen av beviljandet och användningen av statsunderstöd bör förbättras med hjälp av register, statistikproduktion och informationsutbyte.

EU-lagstiftningen och dess nationella genomförande har i vissa fall ansetts medföra ökad byråkrati och snävare utrymme för allmännyttig verksamhet, i synnerhet på servicemarknaden. Bakom de skärpta uppföljnings- och utvärderingskraven ligger risken för finansiella oegentligheter och snedvriden konkurrens, och samma bestämmelser tillämpas enhetligt inom hela EU. Det är svårt att påverka denna utveckling nationellt. Samtidigt gör de skärpta förfarandekraven organisationernas verksamhet mer transparent och de kunde utnyttja detta för att göra sina egna styrkor kända. Serviceverksamheten finansieras som köpta tjänster i kommunerna och inte längre som direkta understöd, vilka därför kunnat styras till annan medborgarfokuserad organisationsverksamhet.

I totalreformen av kommunallagen har organisationernas roll särskilt behandlats i sektionen för kommunerna och marknaderna. Sektionen har i uppgift att bereda nödvändiga bestämmelser för klarläggning av EU-konkurrenslagstiftningens effekt på kommunernas verksamhet, i synnerhet det kommunala samarbetet.

6.4 Informell medborgarverksamhet

Vid sidan av de traditionella organisationerna har det under det senaste decenniet uppstått allt mer informell medborgarverksamhet som ofta ordnas via nätverk och över nätet. Justitieministeriet gjorde år 2011 en utredning över den fria medborgarverksamhetens förutsättningar. Utifrån utredningsmännens förslag har man



strävat efter att främja de metoder för delaktighet och inflytande som möjliggörs av fri medborgarverksamhet, bland annat genom att lansera nya elektroniska delaktighetstjänster och öka nätkommunikationen på olika forum. Det elektroniska utlåtandeförfarande som börjar tillämpas våren 2014 kommer att erbjuda olika grupper av aktörer ännu bättre möjligheter än tidigare att delta i beredningen.


En särskild utmaning för frivilligverksamheten har ansetts vara den oklara regleringen. Riksdagens stödgrupp för frivilligverksamhet lade i juni 2013 fram ett debattinitiativ om utveckling av lagstiftningen om frivilligarbete. Målet med initiativet är att klarlägga de svårtydda minimikraven och de oklara punkterna i lagstiftningen, så att de frivilliga och de som organiserar frivilligverksamheten inte mot sin vilja måste agera inom gråzonen. Utvecklingen av lagstiftningen om frivilligverksamheten samt dess arbetsformer har även senare begrundats i en rundabordsdiskussion som ordnades av justitieministern, riksdagens stödgrupp för frivilligverksamhet och KANE. Då avtalade man om statsrådets utveckling av samordnandet av frivilligverksamhetens frågor.

Finansieringen av den informella medborgarverksamheten upplevs fortsättningsvis som besvärlig och man har bland annat ifrågasatt smidigheten i bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar i det föränderliga medborgarsamhället, vars nya arbetsformer omfattar utnyttjande av sociala medier, nätverk, fria medborgarrörelser och snabba aktioner. KANEs arbetsgrupp behandlade reformen av lagen om penninginsamlingar våren 2013 och framförde slutligen i sin rapport att lagen bör revideras på bredare bas än vad som framställs i regeringens proposition till riksdagen våren 2014, som bereddes av inrikesministeriet. KANEs förslag gällde bland annat en överflyttning av myndighetstillsynen i penninginsamlingarna från förhandskontroller till aktuell tillsyn, inrättande av ett öppet och centraliserat penninginsamlingsregister, förlängda tillståndstider och slopande av lagens krav på att tillståndssökandenas verksamhet uttryckligen måste vara allmännyttig.

6.5 Riktlinjer

Enligt uppskattningarna i bakgrundsmaterialet till redogörelsen och i statsrådets framtidsredogörelse (SRR 7/2013 rd) kommer olika former av närdemokrati och lokalpåverkan att öka i betydelse. Samtidigt kommer den tredje sektorn generellt sett att få en större betydelse. Sätten att påverka och delta blir fler om de ges utrymme och samtidigt även utnyttjas.

I framtiden kommer medborgarsamhället att vara en allt viktigare samarbetspartner. I den digitala eran tar sig aktiviteten i medborgarsamhället snabbt nya uttryck. Den offentliga sektorn måste hänga med i dessa förändringar. Medborgarsamhället kan också ha stor betydelse till exempel som en kanal för invandrarnas samhälleliga delaktighet, kamratstöd och nätverkande.



Det finns ett tydligt behov av en ny slags dialog och gemensam verksamhet. För att möjliggöra detta måste den offentliga sektorn, organisationerna och den privata sektorn tillsammans komma överens om rollfördelningen, testa nya verksamhetsmodeller i praktiken och fördela om resurserna på nya sätt.

Riktlinje 17: Bättre verksamhetsförutsättningar för medborgarsamhället

Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar förbättras genom att klarlägga och förenhetliga ansökningsprocesserna för de stöd som beviljas organisationerna och öka rådgivningen om dem. Resursfördelningen till stöd för medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar utvärderas.

Verksamhetsförutsättningarna stöds utifrån förslagen av social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp bland annat genom att i högre utsträckning inrikta PAF-finansieringen till omfattande understödsprogram, övergå till elektronisk ansökan, upprätta ett nationellt register över de-minimisstöd och ta in kriterierna för allmännyttig och icke-vinstsyftande finansiell verksamhet i upphandlingslagen.

Riktlinje 18: Ökad öppenhet, interaktion och jämställdhet i medborgarsamhällsrelationerna

Man säkerställer att ministerierna har en strategi i anslutning till sin medborgarsamhällsrelation som kan gälla enbart medborgarorganisationer eller omfatta både dessa och övrig aktivitet i medborgarsamhället. I sina strategier tar ministerierna även in de centrala samarbetsrelaterade målen gällande integreringen av jämställdhetsperspektivet och främjandet av jämställdheten.

Riktlinje 19: Utveckling av förutsättningarna för frivilligarbete

En arbetsgrupp tillsätts för att utreda behoven av att utveckla lagstiftningen om frivilligarbetet i Finland och precisera anvisningarna. Arbetsgruppen utreder även ministeriernas samordningsansvar med avseende på beredningen av lagar om frivilligverksamheten och skapandet av allmänna förutsättningar för frivilligverksamheten.


7 Mångsidigare demokratifostran

Det allmänna intrycket av de undersökningar som gjorts sedan 2000-talet är att finländarnas allmänna politiska kunskap om val och politiska institutioner ligger på en måttlig nivå.

Enligt den internationella ICCS 2009-undersökningen klarade sig 14-åriga finländska unga bra i kunskapsprovet, på basis av de landsvisa medeltalen bäst av alla 38 länder i undersökningen. Eleverna hade goda kunskaper och färdigheter i samhällelig delaktighet men saknade intresse för dessa frågor. De finländska eleverna hade tydligt omfattat frihet, broderskap och jämlikhet som grundpelare i ett bra samhälle. Merparten av de finländska 14-åringarna var ändå inte personligen intresserade av politik eller samhällsfrågor och följde inte aktivt dessa områden i medierna, diskuterade dem inte med sina vänner eller föräldrar och deltog inte i politiska eller samhällliga aktiviteter. Anmärkningsvärt är också att flickorna fick bättre betyg än pojkarna.

I enkäter bland den vuxna befolkningen har lätta frågor om politiken, de största partierna eller de synligaste ministrarna vanligen besvarats korrekt av en stor majoritet, till och med över 90 procent, av de röstberättigade. Svårare frågor har besvarats korrekt av en tredjedel eller färre. Män har vanligen valt rätt svarsalternativ för kunskapsfrågor något oftare än kvinnor. Utbildningsnivån har återspeglat sig på förväntat sätt i synnerhet i de svårare frågorna. Trots att kunskaperna ligger på en måttlig nivå och intresset för politik har ökat anser majoriteten av de röstberättigade att politik är komplicerat.

I statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland (2010) förutsattes en utredning av demokratifostran i förskole- och skolundervisningen, skolornas klubbverksamhet och lärarutbildningen. Utbildningsstyrelsen genomförde i september 2011 på uppdrag av undervisnings- och kulturministeriet en utredning av demokratifostran i samtliga finländska skolor med grundläggande utbildning, läroanstalter med gymnasieutbildning och läroanstalter med yrkesutbildning. Utredningen visade att de unga vid sidan av studiefärdigheter betraktar interaktiva färdigheter och samarbetsfärdigheter samt färdigheter i delaktighet och inflytande som de viktigaste medborgarfärdigheterna som de unga bör behärska när de går vidare från ett skolstadium till ett annat och när de avslutar sin skolgång. Kunskaper och insikter i samhällets funktion och förmåga att agera i samhället anses också viktiga. Enligt utredningen kan man påverka attityder och arbetsformer som främjar barnens delaktighet allra bäst om man undervisar dem i dessa frågor i ett tidigt skede. De största utvecklingsbehoven gäller också årskurs 1–6 i den grundläggande undervisningen samt den grundläggande yrkesutbildningen. Allra bäst har demokratifostran utfallit i gymnasieutbildningen.



I juni 2012 utfärdade statsrådet en förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen. Enligt förordningen främjar undervisningen elevernas utveckling till aktiva samhällsmedlemmar och ger dem förutsättningar för att verka i ett demokratiskt och jämlikt samhälle. När den nya timfördelningen trätt i kraft får även yngre elever än för närvarande undervisning i principerna för samhällspåverkan och de får lära sig om delaktighet och inflytande bland annat med hjälp av drama. Reformen svarar på de finländska ungdomarnas svaga intresse för samhällsfrågor, behovet av att stärka vår samhälls- och värdefostran samt bristerna i praktisk ekonomisk kunskap.

Enligt utvecklingsplanen för utbildning och forskning 2011–2016 ska demokratifostran vid läroanstalterna utvecklas under pågående regeringsperiod. I undervisningen införs mer teman och arbetsformer som stöder delaktigheten och möjligheterna att påverka samt utvecklingen av den politiska och samhällseliga läskunnigheten. År 2014 etableras elevkårer i alla grundskolor genom tillägg i lagen om grundläggande utbildning. Studerandena vid gymnasierna och inom yrkesutbildningen ges bättre möjligheter att påverka. Elever, studerande och lärare engageras i all utveckling av utbildningen. Medborgarorganisationer och andra samhällseliga rörelser ges bättre möjligheter än för närvarande att presentera sin verksamhet i skolor och läroanstalter.

Undervisnings- och kulturministeriet har inlett en reform av målen och timfördelningen i gymnasieutbildningen. Avsikten är att grunderna för läroplanen, som reviderats utifrån statsrådets förordning, kan börja tillämpas hösten 2016. Vid förnyandet av läroplanerna för gymnasieutbildningen ska man också avgöra vilka metoder som behövs för att stärka demokratifostran. Ministeriet har dessutom inlett utvecklingen av examenssystemet i yrkesutbildningen. Examenssystemet förnyas så att det utgör en klar och konsekvent helhet med tanke på kompetensbehoven i arbetslivet. Examensgrunderna förnyas i syfte att stärka kännedomen om spelreglerna i arbetslivet och kunnandet om samhällspåverkan. De reviderade bestämmelserna avses träda i kraft senast 2015.

Undervisnings- och kulturministeriet startade hösten 2013 en utredning om lärarutbildningen med avseende på undervisningen i mänskliga rättigheter och demokratifostran, dess ställning och innehåll. Utredningen görs om lärarutbildningen vid både universitet och yrkeshögskolor och den slutförs senast i maj 2014.

Vuxna erbjuds demokratifostran vid medborgarinstitut, folkskolor, sommaruniversitet och studiecentraler inom ramen för det fria bildningsarbetet. Syftet med denna fostran är enligt lag att utifrån principen om livslångt lärande ordna utbildning som stöder sammanhållningen och jämlikheten i samhället samt ett aktivt medborgarskap. Systemet för finansiering av det fria bildningsarbetet ger möjlighet att inrikta finansieringen på verksamhetens kvalitet och utveckling. Ett finansieringsobjekt är utvecklingen av utbildning som främjar aktivt medborgarskap samt medborgar- och organisationsverksamhet.

Enligt ungdomslagen (72/2006) är syftet med ungdomsarbetet och ungdomspolitiken att stödja de ungas utveckling och självständighetsprocess, främja ett aktivt medborgarskap hos de unga och stärka deras sociala identitet samt förbättra deras uppväxt- och levnadsvillkor. Enligt 8 § i ungdomslagen ska de unga anordnas möjlighet att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå. Ett barn- och ungdomspolitiskt utvecklingsprogram som grundar sig på ungdomslagen och godkänns genom statsrådets beslut upprättas vart fjärde år. Ett av huvudmålen i utvecklingsprogrammet 2012–2015 är att med hjälp av informations- och resursstyrning främja barns och ungas utveckling till aktiva medborgare som tar gemensamt ansvar. Detta omfattar även åtgärder i anslutning till globalt ansvar, inklusive demokrati-, global- och miljöfostran.

7.1 Riktlinjer

I bakgrundsmaterialet har man fäst vikt vid att de finländska ungas kunskaper om politik ligger på en tämligen hög nivå. Färdigheterna i delaktighet och inflytande är däremot tämligen svaga. Undersökningar visar också att de ungas kunskaper och färdigheter i samhällsfrågor och deras vilja att påverka är differentierade enligt utbildningen.

Allra bäst har demokratifostran genomförts i gymnasieutbildningen, och de största utvecklingsbehoven gäller årskurs 1–6 i den grundläggande utbildningen samt den grundläggande yrkesutbildningen. Enligt utredningen kan man påverka attityder och arbetsformer som främjar barns och ungas delaktighet allra bäst om man undervisar dem i dessa frågor i ett tidigt skede. Eleverna bör få mer erfarenhet av delaktighet och påverkan i skolan.

Riktlinje 20: Delaktighet och påverkan bland unga genom demokratifostran

När läroplanerna förnyas utvecklas skolornas verksamhetskultur så att den stärker engagerandet av elever och studerande samt deras delaktighet.

Elevkårernas verksamhet utvecklas vidare. Samarbetet mellan hem, skola och medborgarsamhälle stärks i demokratifostran genom att man skapar öppnare och smidigare samarbetsnätverk.

Demokratifostran och delaktighetsmetodernas innehåll utvecklas i lärarutbildningen och fortbildningen för lärare.

Interaktionen mellan skolorna och beslutsfattarna ökas som ett led i demokratifostran. Det är önskvärt att de politiska beslutsfattarna och tjänstemännen både på det statliga



och det kommunala planet aktivare besöker skolorna för att berätta om samhällspåverkan och delaktighet.

En reform av ungdomslagen inleds, och då utvärderas även hur bestämmelserna om de ungas delaktighet fungerar.

8 Finland och det internationella demokratiarbetet

Utrikesministeriet svarar för deltagandet i det internationella demokratisamarbetet och för stödet till internationella demokratiorganisationer och demokratiprogram. Målet med Finlands utrikesförvaltnings strategi för mänskliga rättigheter är vid sidan av att avskaffa diskriminering att öka öppenheten och rätten till delaktighet. Enligt det handlingsprogram för mänskliga rättigheter (2013–2015) som anknyter till strategin ägnar Finland särskild uppmärksamhet åt kvinnors möjligheter till delaktighet, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och deras betydelse för en fungerande demokrati samt ökad delaktighet och öppenhet i medborgarsamhället, såväl i internationella organisationer som i ministeriets egen verksamhet. Ett allt starkare tema är stöd och skydd för demokrati- och människorättsaktivister. Finland erbjuder betydande ekonomiskt stöd till de medborgarorganisationer som följer upp och främjar demokratin samt stöder deras möjlighet att delta i möten mellan regeringar som ett led i utökandet av öppenheten i det samhälleliga och internationella beslutsfattandet.

I enlighet med prioriteringarna i statsrådets utvecklingspolitiska program stöder Finland utvecklingen av människorättsfrämjande, demokratiska och ansvarstagande samhällen i synnerhet i sina långvariga partnerländer. Detta mål eftersträvas genom att stärka de demokratiska institutionerna, medborgarsamhällets verksamhetsberedskap och medborgarnas förmåga att försvara sina rättigheter.

Utrikesministeriets riktlinjer för demokratistöd, som godkändes 2103, strävar efter att göra stödet mindre splittrat och därigenom öka de långvariga effekterna.

Demokratistödet och den politiska dialogen om främjandet av demokratin är – med beaktande av skillnaderna mellan länderna – en av tyngdpunkterna i de landsprogram som upprättats med Finlands sju långvariga partnerländer samt i Finlands verksamhet i bräckliga stater. Finlands beskickningar i länder under utveckling beviljar anslag för lokalt samarbete för att öka de mest utsatta befolkningsgruppernas (till exempel kvinnors, barns, funktionshindrades och olika minoriteters) rättigheter och deras möjligheter till delaktighet.

Som ett led i utvecklingen av öppen förvaltning bereder utrikesministeriet ett internetbaserat anmälnings- och arkiveringssystem, där vem som helst kan anmäla misstankar om missbruk av utvecklingssamarbetsmedel och få information om fall som tagits upp till behandling.

På det internationella planet stöder Finland medborgarorganisationer som arbetar med demokrati och mänskliga rättigheter (INGO), bland annat organisationen Transparency International, som arbetar för att avskaffa korruption. Utrikesministeriet stöder också

riksdagspartiernas Demo rf:s demokratiprojekt, särskilt projekt som främjar kvinnors och barns möjligheter i länder under utveckling.

Inom FN framhäver Finland betydelsen av demokrati-, människorätts- och rättsstatsfrågor och deras inbördes samband samt stärkandet av kvinnors rätt till delaktighet. FN:s utvecklingsprogram (UNDP), som även Finland understöder med en betydande insats, styr medel till stärkandet av förvaltningen i länder under utveckling. FN:s demokratiprogram (UNDEF) finansierar framför allt demokratiprojekt på lokalplanet. Finland har i betydande mån ökat sitt stöd till FN:ns jämställdhetsorganisation UNWomen samt till verksamhet som stärker de funktionshindrades rättigheter.

Finland är aktivt med i FN:s vängrupp för rättsstatsutveckling. Bilateralt har Finland understött rättsstatsprojekt samt tillhandahållit experthjälp i många länder som övergår till flerpartidemokrati. Finland framhäver förbättrandet av kvinnornas och de så kallade mest sårbara gruppernas, såsom de funktionshindrades och ursprungsfolkens, ställning med rättsstatsutvecklingens medel. I samhällen som håller på att befria sig från konflikter eller diktatur stöder Finland utvecklingen av övergångsperiodens rättsprinciper, såsom sanningskommissioner och system för kompensation för offer.

I arbetet med EU:s yttre förbindelser har Finland som mål att stärka sambandet mellan människorätts- och demokratifrågor i genomförandet av EU:s demokrati- och människorättsinstrument (EDIHR) och ursprungsfolkens rättigheter samt att stödja stöd till människorättsaktivister. Via detta instrument finansieras samtidigt EU:s valövervakningsmissioner, där finländska observatörer medverkar regelbundet. Även europeiska demokratifonden främjar stärkandet av europeiska demokrativärden, i synnerhet i EU:s grannländer.

Demokratifrågor har varit aktuella även i Europarådets verksamhet. I rådets verksamhet fokuserar demokratitemana på två olika områden. I riktning mot Östeuropa strävar rådet efter att agera för att etablera demokratiska principer i förhållanden som råder efter att auktoritära enpartisystem kollapsat. I Västeuropa är orosmomenten desamma som inom Europeiska unionen: valdeltagandet har sjunkit, medborgarna har tappat tilliten för politiska institutioner och politiker och nationalismen strävar efter att begränsa de samhälleliga minoriteternas medborgerliga rättigheter. Europarådet har etablerat ett forum för demokratin framtid. Forumet sammanträder varje år då parlamentariker, politiker som valts i lokal- och regionförvaltningens val, tjänstemän, representanter för medborgarsamhället och experter diskuterar aktuella utmaningar för demokratin.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) är en betydande internationell aktör i främjandet av demokratin och bland annat i valövervakningen. Organisationens centrala mål är att främja rättsstatsprincipen, som betraktas som en oskiljbar del av demokratin och tillgodoseendet av mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter. Finland främjar utökandet av medborgarorganisationernas inflytande i OSSE:s verksamhet.

8.1 Riktlinjer

Demokrati förverkligas fortfarande synnerligen bristfälligt i majoriteten av världens länder, yttrande- och mötesfriheten prövas ofta hårt och de ekonomisk-sociala skillnaderna i påverkansmöjligheterna eller tillgången till demokratins nytta är fortsättningsvis avsevärda.

Det ökade ömsesidiga beroendet mellan nationer har också ökat den internationella betydelsen av demokratiutvecklingen i olika länder. Såväl de traditionella som de nya sociala medierna har ökat uppföljningen av maktutövandet och det internationella nätverkandet i medborgarsamhället.

Riktlinje 21: Finland framhäver i synnerhet kvinnornas och de mest utsatta befolkningsgruppernas rättigheter och möjligheter till delaktighet

Finland framhäver frågor om avskaffandet av diskriminering i såväl sina internationella politiska riktlinjer som i sitt utvecklingssamarbetsstöd och övriga ekonomiska understöd. Demokratien omfattar också ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter utan diskriminering.

Riktlinje 22: Finland stöder medborgarsamhällets roll och ökad öppenhet i det internationella beslutsfattandet

Finland agerar för att öka medborgarorganisationernas möjligheter till delaktighet och utveckla öppnare former för beredningen och beslutsfattandet i internationella organisationer. Yttrandefriheten och mediernas självständighet är en väsentlig aspekt av det internationella stärkandet av demokratin.

Riktlinje 23: Finlands demokratipolitik utövas i samma riktning både i hemlandet och internationellt

Finlands demokratipolitik utövas i samma riktning både i hemlandet och internationellt. Grunden för såväl den nationella demokratipolitiken som Finlands internationella demokrativerksamhet är vid sidan av de internationella normerna även den demokratiska synen som ingår i vår egen grundlag och lagstiftning. Att den nationella och den internationella verksamheten kompletterar varandra behandlas som en integrerad del av samarbetet mellan ministerierna.



BAKGRUNDSMATERIAL

Demokratiindikatorer

Ministeriernas självutvärdering

Paloheimos demokratibedömning

KANEs demokratibedömning

Medborgarrådets rapport

REFERENSER

- Borg, Sami red. (2013) Demokratiindikatorer 2013.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 52/2013.
- Salminen, Oili & Wilhelmsson, Niklas (2013) Statsrådets demokratipolitik 2002–2013: Översikt av ministeriernas demokratipolitiska insatser.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 53/2013.
- Paloheimo, Heikki (2014) Extern bedömning av demokratipolitiken 2013.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 4/2014.
- Peura-Kapanen, Liisa, Rask, Mikko, Saastamoinen, Mika, Tuorila, Helena & Harju, Aaro (2013) Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehittämässä.
Kuluttajatutkimuskeskus työselosteita ja esitelmää 147/2013.
- Karjalainen, Maija (2014) Organisationernas synpunkter på utveckling av demokratin: Rapport av delegationen för medborgarsamhällspolitik om utvecklingsbehoven inom den finska demokratin. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 5/2014.
- Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2012–2013.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 18/2013.
- Dahl, Robert A. (1998): On Democracy. New Haven: Yale University press.
- Slutrapport av politikprogrammet för med borgarinflytande.
Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2007:20.
- Principbeslut om främjandet av demokratin i Finland.
Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 17/2010.
- Bl.a. Cutright 1963, Neubauer 1967, Smith 1969
- Bl.a. Bollen 1980, Vanhanen 1980, Coppedge & Reinicke 1990
- OECD (2010): Public Governance Reviews. Finland.
Working together to sustain success.
- Democracy index 2011: democracy under stress. Economist Intelligence Unit.
- Det europeiska jämställdhetsinstitutets jämställdhetsindex:
<http://eige.europa.eu/content/gender-equality-index>
- Migrant Integration Policy Index (2011)
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_fi_fi_nat.pdf

Eurobarometern (2013), Den nationella rapporten för Finland:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_fi_fi_nat.pdf

Paloheimo, Heikki red. (2005) Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY.

Borg, Sami (red.) (2012) Förändringsval 2011.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 16/2012.

OECD (2010): Public Governance Reviews. Finland.
Working together to sustain success. Assessment and recommendations.

Statistik och utredningar om lagberedning.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 29/2013.

Processhandbok för lagberedningen: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/sv/>

Riktlinjer för demokratin. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 14/2010.

Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas
verksamhetsförutsättningar.
Justitieministeriets publikationer 2007:4.

Harju Aaro och Niemelä Jorma (2011). Organisationers ekonomiska
verksamhetsförutsättningar.
Justitieministeriets utredningar och anvisningar 2/2011.

Organisationsbarometern 2013: Aktuell helhetsbild av organisationsfältet inom social-
och hälsovården. Soste Finlands social och hälsa rf:s publikation:
http://www.soste.fi/media/pdf/julkaisut/jarjestobarometri_2013.pdf

Rapport av arbetsgruppen för utvecklande av verksamhetsförutsättningarna för
organisationer inom social- och hälsovårdssektorn. Social- och hälsovårdsministeriets
rapporter och promemorior 104:4.
<http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/-/julkaisu/1874993#fi>

Stranius, Leo & Laaksonen, Lasse (2011) Deltagande på webben på 2010-talet. En
utredning om förutsättningarna för föreningsverksamhet som organiseras i huvudsak
eller helt och hållet på webben. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 1/2011.

Rapport av KANE:s arbetsgrupp för lagen om penninginsamlingar OM005:00/2012

Suoninen, Annikka, Kupari, Pekka & Törmäkangas, Kari (2010)
Nuorten yhteiskunnalliset tiedot, osallistuminen ja asenteet.
Huvudresultaten av ICCS 2009-undersökningen.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7059
ISBN 978-952-259-367-2 (nid.)
ISBN 978-952-259-368-9 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.om.fi