

JULKAISU 2004:5

Kysymyksiä demokratian kehittämisestä

*Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen
kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto
Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*

JULKAISU 2004:5

Kysymyksiä demokratian kehittämisestä

*Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen
kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto
Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-024-5
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
30.6.2004

Tekijät Tutkija Anu Mutanen	Julkaisun laji Oikeusministeriön julkaisu		
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä		
Julkaisun nimi Kysymyksiä demokratian kehittämisestä – Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003–2012 ministeriön yhdeksi tärkeimmistä linjauksista on nimetty demokratian toimivuuden ja kansalaisten osallistumisen edistäminen. Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeisten hallitusten ohjelmiin puolestaan sisällytettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka mukaisesti hallitus on käynnistänyt kansallisen demokratiahankkeen kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi. Tämä selvitys on osa oikeusministeriön puitteissa tehtävää ja hallitusohjelmaan liittyvää demokratiaa koskevaa selvitystyötä.</p> <p>Selvityksessä tarkastellaan demokratiaa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Hallitusohjelmassa ja oikeuspolitiikan strategiassa esitettyjen demokratian kehittämistarpeiden mukaisesti selvityksessä on tarkasteltu suoran kansalaisosallistumisen keinoja ja niiden kehittämistä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä näissä maissa omaksuttuja demokratiahallinnon malleja. Selvityksessä esitetään myös yhteenvetoa, arviointia ja vertailuja sekä tehdään johtopäätöksiä erityisesti niistä näkökohdista, jotka voivat olla Suomen kannalta mielenkiintoisia.</p> <p>Selvityksen on laatinut tutkija Anu Mutanen. Selvitys on tehty oikeusministeriön ja Suomen Akatemian Parlamentarismi 2000 -projektin puitteissa.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) Demokratia, kansalaisvaikuttaminen, vaalit, äänestäminen, kansanäänestys, kansanaloite</p>			
<p>Muut tiedot OM 7/41/2004, OM018:00/2004</p>			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-029-6
Kokonaissivumäärä 200	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
30.6.2004

Författare Forskare Anu Mutanen	Typ av publikation Justitieministeriets publikation		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes		
Publikation Kysymyksiä demokratian kehittämistä – Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa Frågor om demokrati – Utvecklandet av medborgarnas möjligheter att delta och påverka samt demokratiförvaltningen i Sverige, Norge och Danmark			
Publikationens delar			
Referat I justitieministeriets rättspolitiska strategi för åren 2003–2012 nämns som en av de viktigaste linjedragningarna för ministeriet att främja en fungerande demokrati och medborgerligt deltagande. I regeringsprogrammen efter 2003 års riksdagsval togs i sin tur in ett politikprogram för medborgarinflytande, enligt vilket regeringen har satt igång ett nationellt demokratiprojekt för att stärka medborgarnas deltagande och för att åstadkomma en bättre fungerande demokrati. Föreliggande utredning är en del av demokratiutredningsarbetet vid justitieministeriet som anknyter sig till regeringsprogrammet. I utredningen granskas demokratin i Sverige, Norge och Danmark. I enlighet med de behov att utveckla demokratin som förts fram i regeringsprogrammet och i den rättspolitiska strategin studeras metoderna för direkt medborgardeltagande i Sverige, Norge och Danmark och hur de har utvecklats samt de modeller för demokratiförvaltning som man har gått in för i dessa länder. I utredningen ingår också ett sammandrag, bedömningar och jämförelser. Dessutom dras slutsatser i synnerhet om de synpunkter som kan vara intressanta för Finland. Utredningen har gjorts av forskaren Anu Mutanen. Utredningen har gjorts inom ramen för justitieministeriets och Finlands Akademis projekt Parlamentarism 2000.			
Nyckelord Demokrati, deltagande, val, röstning, folkomröstning, medborgarinitiativ			
Övriga uppgifter OM 7/41/2004, OM 018:00/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2004:5		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-029-6
Sidoantal 200	Språk finska	Pris 25,00 €	Sekretessgrad
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Lukijalle

Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003–2012 ministeriön yhdeksi tärkeimmistä linjauksista on nimetty demokratian toimivuuden ja kansalaisten osallistumisen edistäminen. Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeisten hallitusten ohjelmiin puolestaan sisällytettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka mukaisesti hallitus on käynnistänyt kansallisen demokratiahankkeen kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi. Tämä selvitys on osa oikeusministeriön puitteissa tehtävää ja hallitusohjelmaan liittyvää demokratiaa koskevaa selvitystyötä.

Selvityksessä tarkastellaan demokratiaa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Hallitusohjelmassa ja oikeuspolitiikan strategiassa esitettyjen demokratian kehittämistarpeiden mukaisesti käsillä olevassa selvityksessä on tarkasteltu suoran kansalaisosallistumisen keinoja ja niiden kehittämistä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa sekä näissä maissa omaksuttuja demokratiahallinnon malleja.

Selvityksen alussa käydään lyhyesti läpi jaottelu edustukselliseen ja suoraan demokratiaan ja peilataan sitä Suomen ja tarkastelumaiden tilanteeseen. Demokratiaperiaatetta käsittelevän luvun jälkeen tutustutaan Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehtyihin demokratiaa koskeviin selvityshankkeisiin. Tarkastelukohteeksi on otettu erityisesti valtion tasoa koskevat selvitykset. Tekstissä esitellään selvityskomiteoiden tehtävänannot ja työtavat sekä työn tuloksena saadut näkökohdat ja ehdotukset. Tämän lisäksi käydään läpi selvitysten pohjalta tehtyjä toimenpiteitä. Tarkastelun keskipisteessä ovat erityisesti suoraa demokratiaa koskevat esitykset ja toimet. Tämän jälkeen esitellään tarkastelumaissa käytössä olevat demokratia-asioiden hallintomallit. Hallintomallien osalta tarkastellaan hallitusten hallinto- ja demokratiapoliittisia linjauksia ja vastuunjakoa demokratiaan liittyvissä kysymyksissä sekä vertaillaan näitä malleja toisiinsa. Lopuksi esitetään yhteenvetoa, arviointia ja vertailuja pohjoismaisista demokratiaselvityksistä ja suoran demokratian edistämistavoista. Johtopäätöksiä tehdään erityisesti niistä näkökohdista, jotka voivat olla Suomen kannalta mielenkiintoisia.

Selvityksen on laatinut tutkija Anu Mutanen. Selvitys on tehty oikeusministeriön ja Suomen Akatemian Parlamentarismi 2000 -projektin puitteissa. Selvityksen viimeistelyyn ovat osallis-

VIII

tuneet lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntösihteeri Laura Nordenstreng oikeusministeriöstä. Selvityksen käsikirjoitusta on kommentoinut lisäksi professori Markku Suksi Åbo Akademiasta.

Helsingissä 30 päivänä kesäkuuta 2004

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Till läsaren

I justitieministeriets rättspolitiska strategi för åren 2003–2012 nämns som en av de viktigaste linjedragningarna för ministeriet att främja en fungerande demokrati och medborgerligt deltagande. I regeringsprogrammen efter 2003 års riksdagsval togs i sin tur in ett politikprogram för medborgarinflytande, enligt vilket regeringen har satt igång ett nationellt demokratiprojekt för att stärka medborgarnas deltagande och för att åstadkomma en bättre fungerande demokrati. Föreliggande utredning är en del av demokratiutredningsarbetet vid justitieministeriet som anknyter sig till regeringsprogrammet.

I utredningen granskas demokratin i Sverige, Norge och Danmark. I enlighet med de behov att utveckla demokratin som nämns i regeringsprogrammet och i den rättspolitiska strategin granskas i föreliggande utredning olika former av direkt medborgardeltagande och utvecklandet av dem i Sverige, Norge och Danmark samt de modeller för demokratiförvaltning som man har gått in för i dessa länder.

I början av utredningen görs en kort genomgång av indelningen i representativ och direkt demokrati och den speglas mot situationen i Finland och de andra nämnda nordiska länderna. Efter kapitlet om demokratiprinciper presenteras demokratiutredningarna i Sverige, Norge och Danmark. I synnerhet utredningarna på statlig nivå studeras. I texten presenteras utredningskommittéernas uppdrag och arbetsmetoder samt de synpunkter och förslag som blivit resultat av arbetet. Utöver detta görs en genomgång av de åtgärder som vidtagits utifrån utredningarna. I fokus står i synnerhet utredningar och åtgärder som gäller direkt demokrati. Efter detta presenteras de förvaltningsmodeller för demokratifrågor som använts i länderna i fråga. Beträffande förvaltningsmodellerna studeras regeringarnas förvaltnings- och demokratipolitiska linjedragningar och ansvarsfördelningen i demokratifrågor och modellerna jämförs sinsemellan. Till sist görs en sammanfattning och utvärdering av de nordiska demokratiutredningarna och sätten att främja direkt demokrati samt görs en jämförelse mellan dem. Slutsatser dras i synnerhet om de synpunkter som kan vara intressanta för finländskt vidkommande.

Utredningen har gjorts av forskare Anu Mutanen. Utredningen har gjorts inom ramen för justitieministeriets och Finlands Akademis projekt Parlamentarism 2000. Lagstiftningsdirektör

Matti Niemivuo och lagstiftningssekreterare Laura Nordenstreng har deltagit i färdigställandet av utredningen. Manuskriptet har dessutom kommenterats av professor Markku Suksi från Åbo Akademi.

Helsingfors den 30 juni 2004

Överdirektör

Pekka Nurmi

Sisällys

Lukijalle	VII
Till läsaren.....	IX
Sisällys	XI
1 Selvityksen tausta ja tarkoitus.....	1
2 Edustuksellinen ja suora demokratia	4
2.1 Demokratia pohjoismaisissa perustuslaeissa	4
2.2 Edustuksellinen demokratia	6
2.3 Suora demokratia	10
2.3.1 Suoran demokratian keinot	10
2.3.2 Vaaliosallistuminen.....	12
2.3.3 Kansanäänestys ja kansanaloite	17
3 Pohjoismaiset demokratiaselvitykset	29
3.1 Mitä selvityksiä tarkastellaan?	29
3.2 Ruotsin demokratiaselvitykset	31
3.2.1 Folkstyrelsekommittén (1984–1987)	31
3.2.2 Maktutredningen (1985–1990)	32
3.2.3 Demokratiutvecklingskommittén (1995–1996)	35
3.2.4 Demokratiutredningen (1997–2000).....	38
3.2.4.1 Komitean asettaminen, tehtävät ja toiminta	38
3.2.4.2 Ehdotusten peruslähtökohdat	40
3.2.4.3 Ehdotukset.....	42
3.2.5 Tid för demokrati (2000–2002)	49
3.2.5.1 Ohjelman sisältö.....	49
3.2.5.2 Ohjelman arviointi	54
3.2.5.3 Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys	63
3.2.6 Demokratipolitik- hallituksen kirjelmä (2004)	67
3.3 Norjan demokratiaselvitykset	73

3.3.1 Maktutredningen (1972–1982)	73
3.3.2 Makt- og demokratiutredningen (1998–2003)	79
3.3.2.1 Komitean perustaminen ja tehtävät.....	79
3.3.2.2 Komitean kehysuunnitelma	80
3.3.2.3 Komitean toiminta ja tulokset.....	84
3.4 Tanskan demokratiaseelvitykset.....	89
3.4.1 Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark (1994–1997).....	89
3.4.2 Magtudredningen. En analyse af demokrati og magt i Danmark (1997–2004).....	91
3.5 Yhteenveto demokratiaseelvityksistä	98
3.5.1 Demokratiaa selvittäneiden komiteoiden tehtävät ja työtavat	98
3.5.2 Selvitystyön taustaperiaatteet.....	103
3.5.3 Selvityksissä tehdyt demokratian kehittämisehdotukset.....	104
4 Demokratia-asioiden hallinto	110
4.1 Pohjoismaiset hallintorakenteet	110
4.2 Demokratia-asioiden hallinnon lähtökohdat	115
4.3 Vastuunjako demokratia-asioiden hoidossa.....	118
4.3.1 Ruotsi	119
4.3.2 Tanska	121
4.3.3 Norja.....	124
4.4 Yhteenveto	129
5 Yhteenvetoa ja arviointia	131
5.1 Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyt konkreettiset toimet demokratian kehittämiseksi.....	131
5.2 Johtopäätökset Suomen kannalta	136
5.2.1 Kansalaisosallistumisen kehittäminen Suomessa	136
5.2.2 Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiakehityksen anti Suomelle	138
1. Demokratiaan panostaminen on tärkeää	138
2. On luotava pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa	138
3. Demokratian tilasta ja kehittämistarpeista on tuotettava jatkuvasti tietoa.....	139
4. Demokratian kehittäminen vaatii myös konkreettisia toimia	139
5. On hyväksyttävä se, että demokratian kehittäminen on aikaa vievä prosessi.....	140

XIII

6. Kansalaisten osallisuutta on parannettava	140
7. Kansalaisten demokraattista ja poliittista yhdenvertaisuutta on parannettava	141
8. Kansalaisten demokraattista tietoisuutta ja vuorovaikutusta yhteiskunnallisten päätöksentekijöiden kanssa on lisättävä	141
9. Demokratiakasvatus on avain entistä parempaan osallisuuskulttuuriin.....	142
10. Osallistumisen on oltava vaikuttavaa.....	143
11. Demokratia-asioiden hallinnon on oltava tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti järjestetty.....	144
12. Kansanvallan kehittämisen on perustuttava ensi sijassa edustuksellisen demokratian edistämiseen.....	145
13. Poliittiset puolueet on tehtävä entistä kiinnostavammiksi ja demokratiaa edistävemmiksi.....	145
14. Vaalijärjestelmän mahdollisimman hyvä toimivuus on varmistettava	146
15. Tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä ja äänestämisen vaikutuksista on lisättävä	146
16. On kehitettävä uusia äänestysmenettelyjä.....	147
17. Vaaliosallistumisen ohella on kehitettävä myös muuta suoraa osallistumista..	147
18. Kansanäänestysinstituutiota on kehitettävä	148
19. Kansalaisten kuulemista on edistettävä	149
20. On luotava ennakkoluulottomasti uusia osallistumisinstituutioita	150
Sammanfattning och överväganden.....	151
Lähteet.....	171

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa on kiinnitetty huomiota demokratian toimivuuden edistämiseen. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman mukaisesti hallitus on käynnistänyt kansallisen demokratiahankkeen kansalaisten osallisuuden¹ vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi. Hankkeen tavoitteena on vahvistaa edustuksellista demokratiaa, parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta sekä lisätä demokratiakasvatusta. Hankkeessa edustuksellisen demokratian toimivuutta tarkastellaan erityisesti eduskunta- ja kunnallisvaalien kannalta. Tarkastelun kohteena on muun muassa äänestäjä-edustajasuhde ja vaaliasetelman sameus eduskuntavaaleissa, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen osallistumisresurssit, ennakoäänestysmahdollisuudet sekä äänestäminen tietoverkoissa. Lisäksi hankkeessa on tarkoitus selvittää demokratia-asioiden hallintoa osana valtiollahintoa ja kartoittaa tähän liittyvät kansainvälisesti parhaat käytännöt.²

Suomessa oikeusministeriö on perinteisesti vastannut toimivan demokratian edellytyksistä. Oikeusministeriön tehtävänä on ollut huolehtia vaalien ja kansanäänestysten asianmukaisesta sujumisesta sekä vaalilainsäädännön kehittamisestä. Oikeusministeriö on kuitenkin viime aikoina havainnut tarpeelliseksi entistä laajempialaisen demokratia-asioiden edistämisen; oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003–2012 ministeriön perinteistä tehtävää on laajennettu siten, että yhdeksi tärkeimmistä vastuualueen linjauksista on nimetty demokratian toimivuuden ja kansalaisten osallistumisen edistäminen. Demokratian edistämiseen on kiinnitetty huomiota erityisesti siksi, että äänestysaktiivisuus Suomen eduskunta- ja kunnallisvaaleissa on jo pitkään laskenut. Huolestuneita ollaan myös erityisen vähäisestä osallis-

¹ *Osallisuus* voidaan ymmärtää laajemmin kuin osallistuminen. *Osallistumiseen* liittyy ajatus kansalaisesta aktiivisena toimijana, jolla on sekä kyky, halu että mahdollisuudet toimia välittömänä vaikuttajana yhteiskunnallisissa asioissa. Tätä osallistumista voidaan kutsua *suoraksi osallistumiseksi*. Osallisuus ei ole pelkkää suoraa osallistumista vaan siihen sisältyy myös edustuksellinen, välillinen osallistuminen. Osallisuus voi toteutua myös omaehtoisen, laissa sääntelemättömän kansalaistoiminnan kautta. Tässä selvityksessä käytetään osallistumisen käsitettä, koska halutaan erotella eri osallistumisen muodot ja niiden kehittäminen. Demokratian yleiseen kehittämiseen liittyen käytetään osallisuuden käsitettä silloin, kun halutaan kattaa kaikki erilaiset osallistumisen muodot. Ks. osallisuuden eri muodoista VNS 3/2002 vp, s. 4–5.

² Hallitusohjelma 2003b, s. 55–56. Hallitusohjelman mukaan erillisenä tarkastelun kohteena on kunnallisen ja paikallisen demokratian toimivuus ja keinojen etsintä sen vetovoimaisuuden lisäämiseksi. Ohjelmakohta on sama kuin pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa. Ks. Hallitusohjelma 2003a, s. 58–59.

tumisesta europarlamenttivaaleihin.³ Demokratian kannalta ongelmallista on ollut myös väestön jakautuminen siten, etteivät köyhät, syrjäytyneet ja nuoret äänestä tai muuten osallistu.⁴

Oikeusministeriön strategian mukaan demokratian toimivuuden parantamiseen tähtäävässä työssä on tavoitteena lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja kiinnostusta osallistua valtiollisen, kunnallisen ja eurooppalaisen demokratian toimintaan. Tavoitteeseen pyritään kehittämällä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja, varmistamalla vaalijärjestelmän toimivuus sekä vaikuttamalla äänestysaktiivisuuden lisääntymiseen. Keinoina demokratian toimivuuden kehittämisessä pidetään muun muassa tietotekniikan laajaa hyödyntämistä ja yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa.⁵

Oikeuspolitiikan strategian mukaan edustuksellinen järjestelmä on myös tulevaisuudessa tärkein kansalaisten osallisuuden muoto Suomessa.⁶ Tästä huolimatta huomiota kiinnitetään myös kansalaisten suoriin osallistumismahdollisuuksiin. Strategian mukaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja -muotoja pyritään kehittämään siten, että ne täydentävät edustuksellista demokratiaa myös vaalien välillä. Vaalijärjestelmän kehittämistyöllä on jo pitkät perinteet, ja Suomen vaalijärjestelmää pidetään yleisesti hyvin toimivana. Kehittämistyötä tehdään kuitenkin vielä erityisesti vaalien suhteellisuuden parantamiseksi ja sähköisen äänestämisen mahdolliseksi käyttöönottamiseksi. Suorien osallistumismuotojen kehitystyö on oikeusministeriössä aloitettu lähinnä uuden perustuslain seurantaan liittyen.⁷

³ Eduskuntavaaleissa äänestysprosentti on laskenut vuosien 1983–1999 välillä lähes 13 prosenttiyksikköä (81–68,3 %). Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänestysaktiivisuus (69,72) tosin nousi edellisistä vaaleista 1,4 prosenttiyksikköä. Kunnallisvaaleissa äänestysprosentti on laskenut vuosien 1980–2000 välillä yli 22 prosenttiyksikköä (78,1–55,9 %). Vuonna 1996 pidetyissä europarlamenttivaaleissa äänestysprosentti oli 60,3 ja vuonna 1999 se oli vain 31,4. Presidentinvaaleissa äänestysaktiivisuus on kuitenkin vuoden 1982 jälkeen ollut jatkuvasti yli 80 prosentin tasolla. Vuonna 2000 presidentinvaalien äänestysprosentti oli 80,2.

⁴ Oikeusministeriö 2002, s. 22–23, 53–55.

⁵ Oikeusministeriö 2002, s. 5, 7, 22–23, 30, 36, 53–55.

⁶ Myös hallitusohjelmassa korostuu edustuksellisen järjestelmän kehittäminen. Ks. Hallitusohjelma 2003b, s. 55. Samaan tapaan myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota edustukselliseen järjestelmään. Eduskunta esitti kirjelmässään koskien valtioneuvoston selontekoa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (VNS 3/2002 vp) erillisen hankkeen käynnistämistä edustuksellisen järjestelmän vetovoimaisuuden lisäämiseksi ja sen toimintamuotojen ja -edellytysten kehittämiseksi. Ks. EK 24/2002 vp. Ehdotus perustui hallintovaliokunnan kantaan. Ks. HaVM 10/2002 vp.

⁷ Oikeusministeriö 2002, s. 22–23, 53–55. Oikeusministeriö on julkaissut selvityksen kansanäänestyksiin liittyvistä kysymyksistä, minkä lisäksi on selvitetty kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia oikeusministeriön toiminnassa. Ks. Oikeusministeriö 2002:24; Suksi 2002b. – Demokratia-asioiden edistäminen ei ole Suomessa yksin oikeusministeriön vastuulla, vaan kehittämistyössä ovat mukana muun muassa sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö. Sisäasiainministeriössä on vuonna 1997 käynnistetty Osallisuushanke ja vuonna 2000 sen jatkohanke. Osallisuushankkeen tavoitteena on ollut lisätä kuntalaisten osallistumista kuntien hallintoon ja päätöksentekoon. Valtiovarainministeriössä puolestaan käynnistettiin vuoden 1999 lopussa Uusi tekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet (UUTIVA) -hanke, jossa kehitettiin verkkovaikuttamista. Valtiova-

Tämän selvityksen tarkoituksena on jatkaa oikeusministeriössä tehtävää ja hallitusohjelmaan liittyvää demokratiaa koskevaa selvitystyötä. Tarkastelun kohteena on pohjoismainen demokratia. Selvityksessä esitellään Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtiollisia demokratiaselvityksiä ja niiden johdosta toteutettuja toimenpiteitä sekä demokratia-asioiden hallinnointia.⁸ Selvityksen alussa käydään läpi jaottelu edustukselliseen ja suoraan demokratiaan ja peilataan sitä tarkastelumaiden, erityisesti niiden perustuslakien mukaiseen, tilanteeseen. Demokratiaperiaatetta käsittelevän luvun jälkeen tutustutaan Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehtyihin demokratiaan liittyviin selvityshankkeisiin. Tarkastelukohteeksi on otettu erityisesti valtion tasoa koskevat selvitykset. Tämän jälkeen esitellään demokratia-asioiden hallintomallit tarkastelun kohdemaissa. Hallintomallien osalta tarkastellaan hallitusten hallinto- ja demokratiapoliittisia linjauksia ja vastuunjako demokratiaan liittyvissä kysymyksissä. Lopuksi esitetään yhteenve-toa, arviointia ja vertailuja tarkastelluista kysymyksistä ja tehdään johtopäätöksiä erityisesti niistä näkökohdista, jotka voivat olla Suomen kannalta mielenkiintoisia.

rainministeriön puiteissa on viety läpi myös Kuule kansalaista -hanke, jossa selvitettiin kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia yhteiskuntapoliittiseen valmisteluun. Sekä UUTIVA -hanke että Kuule kansalaista -hanke saattoivat työnsä loppuun vuonna 2001. Ks. SM 2000; VvM 2001a; VvM 2001b; VNS 3/2002 vp. Ks. lisää Suomessa läpiviedyistä hankkeista Mutanen 2002.

⁸ Selvityksessä ei tarkastella Islantia, koska siellä ei ole laadittu suuria demokratiaselvityksiä. Islannin poistamiseen on vaikuttanut osaltaan myös se, että tiedon saaminen Islannista on vaikeaa. Islannissa tehtyä demokratian kehittämistyötä ei ole juurikaan käyty läpi Ruotsin, Norjan eikä Tanskan demokratiaselvityksissä, eikä sillä ole ollut merkittävää vaikutusta näiden maiden demokratian kehittämiseen. Tästä tarkastelumaiden rajauksesta huolimatta tässä selvityksessä käytetään termiä ”pohjoismainen”. Termin merkityssisältö rajautuu selvityksen tarkastelumaihin.

2 Edustuksellinen ja suora demokratia

2.1 Demokratia pohjoismaisissa perustuslaeissa

Kun tarkastellaan Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtiojärjestyksen peruseriaatteita, havaitaan, että näiden maiden valtiomuoto perustuu kansanvaltaisuudelle. Suomen perustuslain (731/1999) 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”.⁹ Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsformen, RF, 1974:152) alussa todetaan seuraavasti: ”Kaikki julkinen valta Ruotsissa on lähtöisin kansasta. Ruotsalainen kansanvalta perustuu vapaaseen mielipiteenmuodostukseen sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Kansanvalta toteutuu edustuksellisen ja parlamentaarisen valtiomuodon ja kunnallisen itsehallinnon kautta”.¹⁰ Hallitusmuodossa todetaan myös, että ”eduskunta on kansan ensisijainen edustaja”.¹¹ Norjan demokratia puolestaan perustuu vuodelta 1814 olevaan perustuslakiin (Kongeriget Norges Grundlov, 17.5.1814). Perustuslain mukaan ”kansa käyttää lainsäädäntövaltaa eduskunnan välityksellä”.¹² Tanskan perustuslaissa (Danmarks Riges Grundlov, nr 169, 5.6.1953) ei puhuta suoraan edustuksellisesta demokratiasta ja demokraatiaperiaatteesta, mutta nämä käyvät ilmi perustuslain lukujen I, IV ja V säännöksistä. Tanskan perustuslain I luvussa todetaan, että ”lainsäädäntövaltaa käyttävät kuningas ja eduskunta yhdessä”.¹³

Näissä perustuslakiteksteissä toistettua toteamusta valtiovallan kuulumisesta kansalle on perinteisesti käytetty demokratian eli kansanvallan määritelmänä: demokratia on valtiomuoto, jossa valtiolta kuuluu kansalle. Tämän yleisen ja sisällöltään varsin avoimen määritelmän tarkempaa sisältöä voidaan etsiä tanskalaisen oikeusoppineen Alf Rossin tulkinnoista. Rossin mukaan demokratialla tarkoitetaan valtiomuotoa, jossa kansalle kokonaisuutena kuuluu kor-

⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 73. Tässä perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä painotetaan, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Suomen perustuslain 2.1 §:n säännös vastaa täsmällisesti Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 2.1 §:ää. Erona hallitusmuotoon on se, että uudessa perustuslaissa kansansuvereniteettisäännös irrotettiin valtiovallan kolmijakoa koskevasta säännöksestä. Ks. Jyränki 2000, s. 56–57; Jyränki 2002, s. 14–18; Nordin 1990, s. 18–19; Saraviita 2000, s. 67–70.

¹⁰ ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyren bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.” Regeringsformen 1:1 §.

¹¹ ”Riksdagen är folkets främsta företredare”. Regeringsformen 1:4 §.

¹² ”Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget”. Kongeriget Norges Grundlov 49 §.

¹³ ”Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening”. Danmarks Riges Grundlov 3 §. Säädösteksten suomenokset ovat kirjoittajan omia.

kein ja ratkaiseva vaikutusvalta valtioneuvoston syntyyn eli julkisen vallan käyttöön. Tämä ajatus kumpuaa vanhasta kansansuvereenisuusperiaatteesta, jolla tarkoitetaan ajatusta, että kaikki valtiollinen vallankäyttö on johdettava kansasta. Demokratiassa siis kansa on suvereniteetin haltija.¹⁴ Rossin ajattelussa kansa ei kuitenkaan suoraan käytä tätä valtaa, etenkin ylimmän vallankäytön suhteen, vaan Rossin mukaan demokratia edellyttää sitä, että lakiasäätävä elin on kansan valitsema ja että tämä elin käsitetään kansan edustajaksi. Lähtökohtana tällaisessa ajatusmallissa on siis edustuksellinen demokratia.¹⁵ Ajatus edustuksellisesta demokratiasta välittyy tällä tavoin myös Ruotsin, Norjan ja Tanskan perustuslaeista.

Edellä esitellystä määritelmästä voidaan hahmottaa demokratian perustunnusmerkit: valtiollisuuden kuuluminen kansalle ja edustuksellisuus. Kuitenkin on syytä tässä todeta, että Ross korostaa demokratian määrittelyssään, ettei ole olemassa mitään tiettyjä tunnusmerkkejä, joiden perusteella voitaisiin todeta, onko jokin valtio demokraattinen vai ei. Siis vaikka valtiolta kuuluisikin kansalle, esimerkiksi perustuslain mukaan, ei voida yksiselitteisesti sanoa, että valtiomuoto on demokraattinen. Rossin mielestä on perustellumpaa katsoa valtion olevan demokraattinen riippuen siitä, missä määrin valtiolta kuuluu kansalle. Demokratialla on siis eri vahvuusasteita. Vahvuusasteista saadaan selkoa Rossin yhteisösubjektiteorian avulla. Teoriassa tarkastellaan kansan vaikutusta julkisen vallan käyttöön seuraavien tekijöiden suhteen:

- 1) Intensiteetti: kuinka suuri osa kansasta osallistuu poliittisen vallan käyttöön
- 2) Tehokkuus: missä määrin kansa kykenee saamaan kantansa huomioon otetuksi
- 3) Kattavuus: miten laajalle yhteiskunnassa kansan vaikutus ja valvonta ulottuu.¹⁶

Demokratian ihanteellinen toteutuminen edellyttää näiden kolmen ulottuvuuden maksimaalista toteutumista: 1) mahdollisimman suuren osan kansasta on saatava osallistua poliittisen vallan käyttöön, 2) kansan on voitava osallistua poliittiseen päätöksentekoon välittömästi, tai jos se ei ole mahdollista, tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa toimintaa ja 3) kansan on

¹⁴ Demokratia on kuitenkin käsitteenä moniulotteisempi kuin kansansuvereenisuus, eikä se ole samalla tavalla ehdoton kuin kansansuvereenisuus. Ks. Böckenförde 1992, s. 324–326; Jyränki 2000, s. 56–57; Jyränki 2002, s. 14–18; Jyränki 2003, s. 103–110; Nordin 1990, s. 18–19.

¹⁵ Ross 1963.

¹⁶ Ross 1963.

voitava vaikuttaa päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla. Ross korostaa, ettei tällainen ihannetyyppi ole reaalisesti saavutettavissa oleva valtiomuoto – se ei ole edes välttämättä tavoittelemisen arvoinen. Demokraattinen valtiomuoto voidaan toteuttaa monella eri tavalla.¹⁷

Tässä selvityksessä ei ole sinällään tarkoituksena arvioida Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratian vahvuutta. Näissä maissa on kuitenkin havaittu erinäisiä puutteita ja ongelmia demokratian toimivuudessa. Tämän vuoksi näissä maissa on demokratian kehittämiseksi tehty erilaisia selvityksiä ja konkreettisia toimia, joiden taustalla voidaan havaita pyrkimyksiä kehittää demokraattista valtiomuotoa tiettyjen osa-alueiden suhteen. Rossin teoriaa voidaan käyttää apuna demokratian kehittämisen kannalta oleellisten tekijöiden hahmottamisessa. Olennaisena demokratian kehittämisessä voidaan siis pitää sen varmistamista, että kansalaiset voivat yhdenvertaisesti osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja että heidän osallistumisellaan on vaikutusta.

Demokratia voidaan tästä lähtökohdasta käsin ymmärtää päätöksentekoprosessiksi, jossa kansan tahto muodostetaan. Tällöin demokratia-käsitteeseen voidaan yhdistää ne kansalaisten oikeudet, jotka olennaisesti liittyvät tähän prosessiin. Näitä demokraattisia oikeuksia ovat vaalioikeus, vaalikelpoisuus, niin sanotut kommunikaatioperusoikeudet (sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus) sekä julkisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate.¹⁸

2.2 Edustuksellinen demokratia

Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan perustuslakiteksteistä käy ilmi, että näiden maiden valtiösääntöjen lähtökohtana on edustuksellinen kansanvalta samaan tapaan kuin Rossin demokratian määritelmässä. Edustuksellinen demokratia on kehittynyt 1800-luvulta lähtien, jolloin länsimaat vähitellen alkoivat saada demokraattisia perustuslakeja. Edustuksellisen demokratian idea perustuu valistuksen ajan käsityksiin ”valistuneiden” kansalaisten rationaalisesta ja vapaasta keskustelusta, joka johtaa kokonaisuuden kannalta oikeisiin ratkaisuihin yhteisissä ongelmissa.¹⁹

¹⁷ Ross 1963. Ks. Setälä 2003, s. 12-17.

¹⁸ Ks. Böckenförde 1992, s. 324–326; Jyränki 2003, s. 103–110. Ks. Demokratian käsitehistoriasta Setälä 2003, s. 18-29.

¹⁹ Rasch 1994, s. 70–72.

Edustuksellista demokratiaa voidaan määritellä eri tavoin. Joseph A. Schumpeter kuvailee edustuksellista demokratiaa vakiintuneena institutionaalisen järjestelynä, jossa päätökset tekevät poliitikot, jotka ovat voittaneet asemansa kilpailussa valitsijoiden suosiosta kausittaisissa vaaleissa. Järjestelmän tyypillisiä piirteitä ovat seuraavat:

1. Koko kansan pieni vähemmistö hallituksessa ja parlamentissa päättää koko kansan nimissä. Järjestelmä on edustuksellinen, mutta siinä on viitteitä eliittihallinnosta. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivalta periaatteessa delegoidaan valitsijoilta edustajille. Edustajien legitimitetin lähde on kansa ja kansalliset vaalit, mitä kuvaavat perustuslaeissa olevat kansansuvereniteettiperiaatteen ilmaukset.
2. Poliittisen johdon valitseminen tapahtuu sellaisen prosessin kautta, jota leimaa suuremmissa tai pienemmässä määrin kilpailu (kilpailudemokratia).
3. Päätöksentekijät ovat vallassa vain lyhyen ajan kerrallaan (vaalikausi). He joutuvat näin jatkuvasti koetukselle ja vastuuseen valitsijoidensa edessä.²⁰

Jürgen Habermasin analyysin mukaan edustuksellisen demokratian edellytykset ovat, vapausoikeuksien lisäksi, seuraavat:

1. Suvereeni kansallisvaltio, jossa valittu eliitti oman alueensa sisällä johtaa kehitystä vaaleissa ilmaistun kansantahdon mukaisesti.
2. Kansan laaja osallistuminen hallitsevan eliitin valintaan niin, että suurin osa kansasta kannattaa hallitsemismuotoa.
3. Osallistuminen tapahtuu poliittisista olosuhteista käytävän laajan ja valistuneen keskustelun perusteella.
4. Poliittiset puolueet ovat erilaisten näkökohtien suodatin siten, että voi muodostua organisatorisia mekanismeja, joilla voidaan käsitellä monia ja usein ristiriitaisia yhteiskunnallisia vaatimuksia.²¹

Edustuksellinen demokratia merkitsee siis kansalaisten välillistä osallistumista eli sitä, että vaaleilla valitut, poliittisesti vastuunalaiset kansaa edustavat elimet tekevät edustamaansa yh-

²⁰ Schumpeter 1950, passim. Ks. Jyränki 2003, s. 110–111; Setälä 2003, s. 61–64.

²¹ Habermas 1983, passim. Ks. Jyränki 2003, s. 104–105.

teisöä koskevat päätökset. Tällainen edustuksellisuus perustuu yleisen käsityksen mukaan kansansuvereniteettiperiaatteelle, yksi henkilö–yksi ääni -periaatteelle ja enemmistöperiaatteelle.²²

Edustuksellisuuden lisäksi tässä selvityksessä tarkasteltavien Pohjoismaiden demokraattisia valtiojärjestelmiä kuvaa parlamentarisuus. Parlamentarismi pitää sisällään sen, että valta ylimmän toimeenpanovaltan harjoittamiseen on lähtöisin parlamentista.²³ Yleensä edustuksellisuus merkitsee sitä, että kansa valitsee lainsäädäntövallan käyttäjät. Edustuksellisuus voi merkitä kuitenkin myös sitä, että myös toimeenpanovaltaa harjoittavalla vallalla on suora perusta kansassa. Käytännössä tämä merkitsee kansan suoraan valitsemaa presidenttiä ja presidenttivaltaa. Pohjoismaista Suomessa ja Islannissa kansa valitsee presidentin. Demokratian yhteys toimeenpanovaltaan voi näkyä myös vahvistettuna vallan tasapainona eli presidentin veto-oikeutena.²⁴

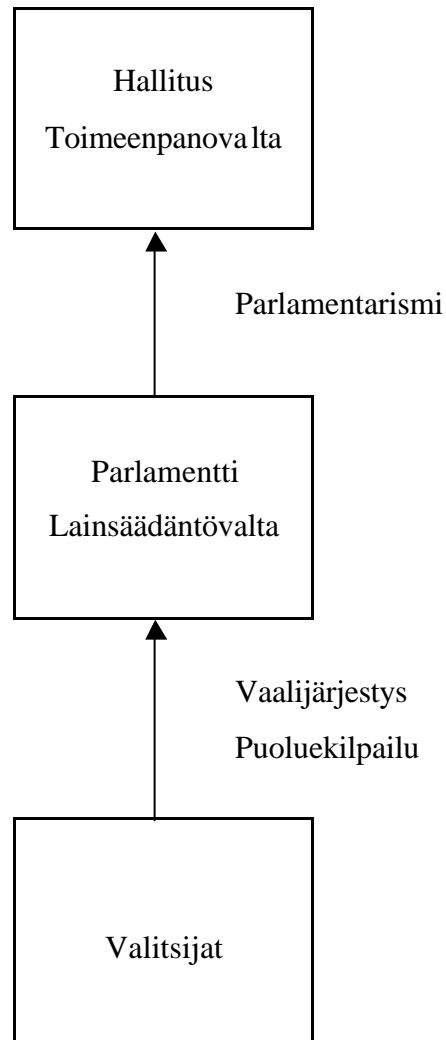
²² Ks. Olsen 1995. Edustavuuden muotoja ovat sosiaalinen edustavuus (kansanedustajien on muodostettava läpileikkaus kansasta muun muassa sosiaalisen ja demograafisen taustan, sukupuolen, iän sekä koulutuksen suhteen) ja mielipide-edustavuus (edustajien mielipide vastaa kansalaisten mielipidettä). Ks. NOU 2000:22, s. 108.

²³ Rasch 1994, s. 72–73. Tämä ei kuitenkaan Pohjoismaissa tarkoita sitä, että parlamentti ja hallitus sulautuisivat yhteen, kuten Iso-Britanniassa. Parlamentarismiin kuuluvat olennaisesti epäluottamuslauseäänestykset, joissa parlamentti äänestää siitä, luottaako se hallitukseen. Jos hallitus saa äänestyksessä epäluottamuslauseen, sen on erottava.

Nykypäivän edustuksellista demokratiaa kuvaa Pohjoismaissa, kuten yleisesti muuallakin, myös se, että se on puoluedemokratiaa. Puolueilla on merkittävä asema kansan mobilisoinnissa vaaliosallistumiseen. Puolueet keräävät kansan intressit ja asettavat ne poliittisiin ohjelmiin. Puolueilla on myös tärkeä rekrytointitehtävä: ne asettavat ehdokkaat vaaleihin. Lisäksi puolueet seuraavat ja koettelevat julkisia elimiä ja niiden tekemiä päätöksiä. Puolueet ovat merkittävässä asemassa julkisen poliittisen keskustelun elävänä säilyttämisessä. Ks. NOU 2000:22, s. 157.

²⁴ Rasch 1994, s. 74. Kansa valitsee presidentin myös muun muassa Itävallassa ja Irlannissa. USA:n kaltaista puhdasta presidenttivaltaa ei ole Euroopassa. Ranskassa, Suomessa ja Portugalissa voidaan katsoa olevan suhteellisen vahva, kansan valitsema presidentti – yhdessä parlamentaarisen hallituksen kanssa. On kuitenkin huomattava, että Suomessa presidentin valtaoikeuksia on viime vuosina vähennetty. Vahvoina, kansan valitsemina presidenttijärjestelminä voidaan pitää myös joitakin niin sanotuista uusista demokratioista Itä-Euroopassa: Puola, Bulgaria, Romania, Kroatia ja Slovenia.

Jyränki huomauttaa, että jos eduskunta ja tasavallan presidentti ymmärretään toisistaan riippumattomiksi, kansaa edustaviksi valtiomahdeiksi, tämä johtaa niiden välisen konfliktin sattuessa loogiseen umpikujaan: molemmat eivät voi edustaa kansan enemmistön mielipidettä. Jyränki 2003, s. 126.

Kuvio 1. Edustuksellinen, parlamentaarinen demokratia²⁵

²⁵ Rasch 1994, s. 73.

2.3 Suora demokratia

2.3.1 Suoran demokratian keinot

Yleisen käsityksen mukaan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eivät voi demokratiaperiaatteen toteutumisen kannalta rajoittua vain edustuksellisuuteen.²⁶ Niinpä edustuksellisten osallistumiskeinojen lisäksi kansalaiset voivat Pohjoismaissa osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon erilaisin suoran osallistumisen keinoin. Suorassa demokratiassa kansa tulee vahvemmin esille kuin edustuksellisessa järjestelmässä. Suoran demokratian keino on yleensä se, että kansalaiset osallistuvat suoraan päätöksentekoon tai päätösten legitimointiin. Tämä tarkoittaa yleensä kansanaloitteita ja kansanäänestyksiä. Myös vaaliosallistuminen on suoraa vaikuttamista, mutta sillä on läheinen kytkös myös edustukselliseen demokratiaan.²⁷

Suoraan osallistumiseen luetaan myös käyttäjädemokratia sekä aktiivinen osallistuminen erilaisiin kansalaisryhmiin, -toimintaan ja -tapahtumiin, joilla on yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita.²⁸ Käyttäjävaihtaminen liittyy palveluihin, joita julkinen sektori tuottaa. Yleensä käyttäjävaihtaminen liittyy kunnallisen ja alueellisen tason toimintaan, ja siksi se jätetään tässä selvityksessä tarkemman käsittelyn ulkopuolelle. Tässä voidaan kuitenkin todeta, että Tanskassa on muita Pohjoismaita pidempi käyttäjävaihtamisen perinne. Tanska on Pohjoismaista myös se, jossa perinteiset poliittisen osallistumisen mallit paikallis- ja aluetasolla ovat eniten muuttuneet viime vuosina.²⁹ Myös Ruotsissa on pyritty aktiivisesti kehittämään paikallis- ja aluetason käyttäjävaihtamista. Esimerkkinä tästä kehitystyöstä voidaan mainita hallituksen teettämä tutkimus ”Ökade möjligheter till brukarinflytande” (Ds 2001:34.), jossa arvioitiin kuntien ja maakuntien muodollista päätöksentekoa täydentävää käyttäjävaihtamista ja itsehallintoa.³⁰

²⁶ Ks. Jyränki 2000, s. 57; Jyränki 2002, s. 17; Tuori 1999, s. 462–463.

²⁷ Ks. Harjula & Prättälä 2001, s. 207–208; Möckli 1994, s. 24–25; Sutela 2000, s. 60–62. Suomessa valtiollisten vaalien osalta uusi perustuslaki takaa kansalaisille todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa paitsi eduskunnan kokoonpanoon myös esimerkiksi hallituksen muodostamiseen. Oikeusministeriö 2002, s. 54.

²⁸ Möckli 1994, passim.

²⁹ Ks. Bykilde 2001, s. 60.

³⁰ Muistio ”Ökade möjligheter till brukarinflytande” on tulosta Ruotsin eduskunnan pyynnöstä saattaa alulle kuntien ja maakuntien itsehallinnon ja käyttäjävaihtamisen arviointi. Ks. Bet. 1999/2000:KU13. Hallitus antoi tämän pyynnön mukaisen tehtävän vuonna 2000 Göteborgin yliopiston valtiotieteelliselle instituutille. Muistiossa esitetään valtiotieteellisen instituutin tekemän arvioinnin tulokset. Selvityksessä tuli esille, että yli 90 prosentilla Ruotsin kunnista oli käytössä jokin käyttäjävaihtamisen muoto. Kuntien kokemukset käyttäjävaihtami-

Suoraa demokratiaa on joissakin yhteyksissä pidetty edustuksellisen demokratian vastakohtana. Yleisesti kuitenkin katsotaan, että suoran demokratian keinot voivat olla käytössä edustuksellisen demokratian rinnalla, eliminoimatta mitenkään sitä. Tähän ajatukseen liittyen on välittömän ja edustuksellisen demokratian rinnalle erotettu myös puolivälitön demokratia. Puolivälittömässä demokratiassa edustuksellinen päätöksenteko on pääsääntö, mutta sitä voidaan kuitenkin täydentää kansanaloitteilla ja -äänestyksillä.³¹

Kun peilataan suoraa osallistumista Rossin yhteisösubjektiteoriaan, havaitaan, että suoran osallistumisen suhteen intensiteetti on laajaa, koska vaaliosallistumista lukuun ottamatta suoran osallistumisen keinoja voi periaatteessa käyttää kuka tahansa. Intensiteetin kasvu voidaan varmistaa luomalla erilaisia kansalaisosallistumisen tapoja; tällä tavoin yhä useampi saa mahdollisuuden osallistua. Suora osallistuminen ja vaikuttaminen toteuttaa aidosti myös ihanne-demokratia-ajatuksen tehokkuusvaatimusta, sillä tämä osallistumismuoto merkitsee nimenomaan välitöntä vaikuttamista. Perinteisissä edustukselliseen demokratiaan pohjautuvissa järjestelmissä suoraa kansanvaltaa on kehitettävä ihannekansanvallan kriteereistä eniten kattavuuden suhteen. Tämä tarkoittaa sitä, että suora osallistuminen on ulotettava koskemaan entistä laajempaa osaa hallinnollista päätöksentekoa.³²

Kansalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen on saanut viime aikoina entistä enemmän huomiota. Erityisesti tämä on näkynyt käyttäjävaikuttamisen ja kansalaistoiminnan suosion lisääntymisenä. Ihmiset haluavat yhä enemmän vaikuttaa elinympäristöönsä kuuluviin asioihin oman toimintansa kautta, kuten esimerkiksi toimimalla erilaisissa yhdistyksissä ja järjes-

sesta olivat pääasiassa myönteisiä. Selvityksessä ehdotettiin, että oikeudellista mahdollisuutta käyttäjädemokratiaan laajennetaan siten, että lainsäädännöllä luodaan mahdollisuudet ja keinot paikallisiin kokeiluihin. Tämän lainsäädännön puitteissa kunnat saisivat itse päättää, missä laajuudessa käyttäjille annetaan laajennettua vaikutusvaltaa. Ehdotuksen mukaan laajennettu käyttäjädemokratia viedään läpi siten, että tulee mahdolliseksi tietyin rajoituksin delegoida asioita itsehallintoelimille niitä ylemmiltä elimiltä. Käyttäjälähtöisen toiminnan laajennettu toimivalta ei saisi ehdotuksen mukaan merkitä laajennettua henkilökohtaista juridista vastuuta itsehallintoelinten jäsenille; itsehallintoelimen jäsenille ei toisin sanoen saa tulla suurempaa vastuuta kuin mitä on kunnan tai maakunnan virkailijoilla. Näitä asioita koskevat muutosehdotukset tehtiin kunnallislakiin (kommunallagen, 1991:900). Ks. Ds 2001:34. Yhteenveto muistiosta annetuista lausunnoista löytyy Ruotsin oikeusministeriön julkaisusta Ju2001/4836/K. Ks. aiemmasta käyttäjävaikuttamiseen liittyvästä kehitystyöstä Ruotsissa Ds 1991:18; SOU 1999:40.

³¹ Ks. Paloheimo & Wiberg 1997, s. 158; Möckli 1994, s. 24; Rasch 1994, s. 74–75; Sutela 2000, s. 60–62. Tässä selvityksessä pitäydytään jakoon välilliseen eli edustukselliseen ja välittömään eli suoraan demokratiaan.

³² Ks. Jyränki 2003, s. 110–112.

töissä.³³ Suoran osallistumisen saavuttama kiinnostavuus johtuu erityisesti siitä, että kansalaiset ovat alkaneet kokea luottamuspulaa edustuksellista järjestelmää kohtaan. Esimerkiksi OECD:n tutkimusten mukaan poliittisten puolueiden jäsenmäärä on pudonnut ja yleensäkin luottamus keskeisiin julkisiin instituutioihin on vähentynyt lähes kaikissa OECD-maissa. Tämä edustuksellista järjestelmää kohtaan koettu luottamuspulla on vaikuttanut myös suoriin osallistumiskeinoihin siten, että vaaliosallistuminen on vähentynyt.³⁴

Nämä demokratiaa koskevat huolenaiheet on tunnustettu myös Pohjoismaissa, ja haasteisiin on pyritty vastaamaan erilaisten demokratian toimivuutta ja kehittämistä koskevien valtiollisten selvitysten ja hankkeiden avulla. Näissä on usein tuotu esiin tarve vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja kehittää sen rinnalle suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.³⁵

2.3.2 Vaaliosallistuminen

Vaaliosallistuminen on siinä mielessä erityinen demokraattisen osallistumisen muoto, että sillä on liittymäkohtia sekä suoraan että välilliseen demokratiaan. Sinällään vaaliosallistuminen on yksi suoran osallistumisen muoto, mutta vaalit ovat avainasemassa myös edustuksellisessa demokratiassa. Vaalien kautta poliitikot asetetaan vastuuseen ja kansa antaa mandaatin edustajilleen.

Vaaliosallistumista pidetään usein viitteenä siitä, luottaako kansa demokraattisiin instituutioihin. Korkea vaaliosallistuminen viittaa siihen, että demokratia toimii hyvin, ja matala vaaliosallistuminen nähdään ilmauksena päinvastaisesta. Matala vaaliosallistuminen voi kuitenkin johtua myös siitä, että kansa tuntee itsensä kuulluksi ja on tyytyväinen harjoitettuun politiikkaan, eikä siksi näe osallistumista tarpeelliseksi. Vaaliosallistumisen lasku voidaan tulkita kiertoliikkeeksi, joka on tyypillistä kaikille vaaleihin perustuville järjestelmille. Tästä huoli-

³³ Suomessa on yli 100 000 järjestöä ja niistä aktiivisesti toimivia arvioidaan olevan noin 63 000, puolueiden paikallisyhdistykset poisluettuna. Yhdistysten keskimääräiseksi jäsenmääräksi on arvioitu noin 250 henkilöä, joten aktiivisesti toimivissa yhdistyksissä on arviolta noin 1,6 miljoonaa jäsentä eli noin 30 % kansalaisista. Suomessa yhdistymistiheys on selvästi suurempi kuin suurissa Keski-Euroopan maissa. VvM 2001b, s. 5. Ks. lisäksi Helander 2001, s. 18–19; Helander & Laaksonen 1999, s. 22.

³⁴ COE 2001. Suomessa on osana valtionhallinnon uudistamista tutkittu kansalaisten luottamusta ministeriöihin sekä ministeriöiden sisällä koettua luottamusta ministeriöiden johtoa kohtaan. Ks. Harisalo & Stenvall 2001a; Harisalo & Stenvall 2001b.

³⁵ Ks. esimerkiksi Beretning Nr 6 1996-97; Goul Andersen 2002; NOU 1982:3; SOU 2000:1; Østerud ym. 1999.

matta lienee kuitenkin kohtuullista olettaa, että vaaliosallistuminen heijastaa kansalaisten mielenkiintoa poliittisia prosesseja ja poliittista järjestelmää kohtaan.³⁶

Ruotsissa perustavanlaatuiset säännökset eduskuntavaalijärjestelmää koskien ovat hallitusmuodossa. Kunnallis- ja maakuntavaaleja koskevat yleiset säännökset löytyvät kunnallislaista (kommunallagen, 1991:900). Eduskunta-, kunnallis- ja maakuntavaalien sekä europarlamenttivaalien toimittamista koskevat tarkemmat säännökset ovat vaalilaissa (vallagen, 1997:157). Näiden säännösten mukaan Ruotsissa valitaan joka neljäs vuosi kansanedustajat eduskuntaan (riksdagen), maakuntiin (landsting) ja kuntiin (kommuner).³⁷ Kunnallisvaalit (kommunfullmäktigval), maakuntavaalit (landstingsfullmäktigval) ja eduskuntavaalit (riksdagsval) pidetään samana päivänä. Vaalit ovat yleiset, salaiset ja suorat.

Ruotsissa merkittävä vaalijärjestelmän muutosprosessi alkoi vuonna 1994. Ruotsissa oli vuoden 1994 vaaleihin asti yksi maailman puoluekeskeisimmistä vaalijärjestelmistä; eduskunnan henkilökokoonpanosta päätettiin puolueiden nimittämiskokouksissa. Vaalijärjestelmän muuttamista henkilövaalien suuntaan ehdotettiin useiden komiteoiden toimesta,³⁸ mutta vasta Personvalskommitténin ehdotukset vuonna 1993 johtivat konkreettisiin tuloksiin.³⁹ Vuoden 1994 vaaleissa kokeiltiin vapaaehtoista henkilövaalia seitsemässä kunnassa ja vuonna 1995 tätä järjestelmää kokeiltiin europarlamenttivaaleissa. Uusi vaalijärjestelmä hyväksyttiin lopullisesti eduskunnassa vuonna 1997, ja henkilövaalin elementit tulivat täydessä mitassa käyttöön vuoden 1998 vaaleissa. Henkilövaalielementin mukaantulo merkitsi sitä, että Ruotsin vaaleissa äänestetään puoluetta, minkä lisäksi on mahdollista antaa erityinen henkilöäänä.⁴⁰

Ruotsissa on lisäksi suoritettu vaalijärjestelmän tekninen ja hallinnollinen tarkastus Valtek-niska utredningen år 2000 -komitean toimesta. Komitean loppumietinnössä ”Teknik och administration i valförfarandet” (SOU 2000:125) esitetyt ehdotukset koskivat erityisesti vaalipi-

³⁶ Ks. vaaliosallistumisen merkityksen analysoinnista NOU 2000:22, s. 166–168.

³⁷ Vuosina 1970–1994 vaalikausi oli kolme vuotta. Ruotsissa valitaan 349 parlamenttiedustajaa. Kunnan- ja maakuntavaltuustopaikkojen määrä vaihtelee kunnittain ja maakunnittain vaalilaissa annettujen säännösten mukaisesti.

³⁸ Tällaisia ehdotuksia tekivät muun muassa seuraavat komiteat: 1918 års propositionsvalssakkunniga, Författningsutredningen 1963, Personvals- och valkretsutredningen 1977 ja Folkestyrelsekommittén 1987.

³⁹ Ks. SOU 1993:21.

⁴⁰ Eduskuntavaaleissa henkilöäänien rajana on 8 prosenttia ja kunnallisvaaleissa ja maakunnan vaaleissa 5 prosenttia. Esikuvana uudistuksessa oli ennen kaikkea Tanskan vaalijärjestelmä. Vaalijärjestelmän uudistamisen vaikutuksia on tarkasteltu Rådet för utvärdering av 1998 års val -komitean toimesta. Ks. Dir. 1997:87; Dir. 1998:99; SOU 1999:92; SOU 1999:136; SOU 2000:81.

rijakoa, ennakkoäänestystä, mahdollisuuksia ääntenlaskennan nopeuttamiseen, vaalipaikalla äänestämistä koskevia sääntöjä sekä ulkoruotsalaisten, vangittujen ja pidätettyjen äänestämisen muotoja. Komitea käsitteli myös sähköisen äänestämisen mahdollisuuksia ja ongelmia. Komitean mukaan sähköistä äänestämistä on selvitettävä vielä tarkemmin ennen kuin sitä voidaan todellisuudessa soveltaa vaaleissa. Komitea korosti, että sähköistä äänestämistä kehitettäessä on muistettava, ettei vaalijärjestelmän kantavia periaatteita vaaranneta.⁴¹ Komitean ehdotusten pohjalta tehtiin hallituksen esitys ”Ändringar i vallagen, m.m.” (Prop. 2001/02:53). Siinä esitettiin useita muutosehdotuksia vaalilakiin. Vähäisiä muutoksia esitettiin puoluetukea koskevaan lakiin (lagen om statligt stöd till politiska partier, 1972:625), kansanäänestystä koskevaan lakiin (folkomröstningslagen, 1979:369) ja vaalien ja kansanäänestysten toimittamiseen liittyvien henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin (lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar, 2001:183).⁴²

Myös Norjassa vaalijärjestyksen pääsäännöt ovat perustuslaissa. Menettelykysymyksissä perustuslakia täydentää vuoden 2002 syyskuun alusta voimaan tullut vaalilaki (lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, nr 57, 28.6.2002). Norjassa valitaan kansanedustajat eduskuntaan (Stortinget), kuntiin (kommun) ja lääneihin (fylke). Kunnallisvaalit (kommunestyrevalg) ja lääninkäräjävaalit (fylkestingsvalg) järjestetään joka neljäs vuosi vaalikauden toisena vuonna.⁴³ Eduskuntavaalit (Storingsvalet) pidetään syyskuussa vaalikauden viimeisenä vuonna; pääsääntöisesti vaalikausi on neljä vuotta. Vaalit ovat yleiset, suorat ja salaiset.

Norjassa saatettiin vuonna 2002 loppuun vaalilakiuudistus, jonka taustalla oli vaaleja ja vaalijärjestelmää tarkastelleen Valglovutvalget-komitean työ.⁴⁴ Komitean loppumietinnössä ”Velgere, valgordning, valgte” (NOU 2001:3) tarkastellaan eduskuntavaalien vaalijärjestelmää, henkilövaalijärjestelmää ja esitetään luonnos uudeksi vaalilaiksi. Komitean mielestä Norjassa tuli saada aikaan kokonaisvaltainen vaalijärjestelmä. Uudistuksessa vaalien sääntelyä yksinkertaistettiin ja yleistettiin aikaisempaan vaalilakiin verrattuna. Uudessa vaalilaissa pyrittiin parantamaan vaalien suhteellisuutta ja luotiin mahdollisuus internet-vaalin kokeilemiseen.

⁴¹ Selvitys suoritettiin oikeusministeriön (Justitiedepartementet) hankkeena. Ks. Dir. 2000:10; SOU 2000:125, passim.

⁴² Prop. 2001/02:53, s. 7–10, 12–30, 90–93, 96–104.

⁴³ Stortingetissä on 165 kansanedustajaa. Kunnanvaltuusto- ja lääninkäräjäpaikkojen määrä vaihtelee kunnittain ja lääneittäin vaalilaissa (lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre) annettujen säännösten mukaisesti.

⁴⁴ Vaalilakiin on jo tehty muutoksia, jotka tulivat voimaan vuoden 2003 helmikuun alusta. Ks. muutoksista Besl. O. Nr. 45 (2002-2003); Innst. O. Nr. 46 (2002-2003).

Uudella vaalilaililla Norjan vaalijärjestelmään tuotiin Ruotsin tapaan henkilövaalin elementtejä; vaaleissa äänestetään poliittisten puolueiden ehdokaslistoja, minkä lisäksi vaaleissa voi antaa henkilöääniä.⁴⁵

Norjan 15.9.2003 järjestetyissä kunnallis- ja lääninkäräjävaaleissa kokeiltiin elektronista äänestämistä kolmessa kunnassa (Bykle, Larvik ja Oppdal). Näissä oli perinteisen äänestysmenettelyn lisäksi mahdollista äänestää käyttämällä niin sanottua elektronista vaaliuurnaa. Elektroninen äänestäminen tapahtui vain vaalihuoneistoissa – ääniä ei siis voinut antaa esimerkiksi kotona internetin tai mobiilipalveluiden välityksellä. Äänestäjä sai vaalihuoneistossa kortin (smarkort), johon oli ladattu oikeus äänestää. Äänestäminen tapahtui siten, että äänestäjä asetti saamansa kortin äänestyskopissa olevaan tietokoneeseen ja suoritti valintansa. Elektroninen äänestäminen toteutettiin siten, että vaalien periaatteita, kuten vaalisalaisuutta, voitiin noudattaa samaan tapaan kuin perinteisessä äänestämisessä. Kokeilua hallinnoi kunta- ja alueministeriö (Kommunal- og regionaldepartementet). Kokeilusta on luvattu tehdä arvio.⁴⁶

Norjan viimeisimmissä kunnallisvaaleissa kokeiltiin myös omaa vaalipäivää Nittedalin kunnassa, jossa vaalit järjestettiin jo 16.6.2003. Kokeilu perustui kunnan omaan toiveeseen, jonka mukaan paikallisille asioille ja ehdokkaille haluttiin saada enemmän huomiota. Kunta- ja alueministeriö antoi kokeilulle ja sen arvioinnille taloudellista tukea. Kokeilun arvioinnissa halutaan saada selville, onko tällainen paikallisesti päätetty vaalipäivä keino lisätä vaaliosallistumista ja vahvistaa asukkaiden mielenkiintoa paikallisdemokratiaa kohtaan.⁴⁷

Tanskalaisen vaalijärjestelmän peruseriaatteet löytyvät Ruotsin ja Norjan tavoin perustuslaista. Tanskassa kansa valitsee edustajat eduskuntaan (Folketinget), lääneihin (amt) ja kuntiin (kommun).⁴⁸ Eduskuntavaalit (Folketingsvalg) pidetään joka neljäs vuosi. Eduskuntavaaleja koskevaa vaalijärjestelmää sääntelee vaalilaki (lov om valg til Folketinget, nr. 261, 18.4.2001). Kunnallisvaalit (kommunalbestyrelsesvalg/kommunale valg) ja lääninvaalit (amtsrådsvalg/amtskommunale valg) pidetään myös joka neljäs vuosi, muttei samana vuonna eduskuntavaalien kanssa. Säännökset kunnanvaltuusto- ja lääninvaaleista ovat laissa kunnalli-

⁴⁵ Ks. vaalilain valmistelutöistä Besl. O. Nr. 88 (2001-2002); Innst. O. Nr. 81 (2001-2002); NOU 2001:3.

⁴⁶ <http://odin.dep.no/krd/valg>.

⁴⁷ <http://odin.dep.no/krd/valg>.

⁴⁸ Folketingetissä on 179 kansanedustajaa. Kunnallis- ja lääninvaaleissa valittavien kansanedustajien määrä vaihtelee kunnittain ja lääneittäin kunnallisvaalilaisissa (lov om kommunale valg) annettujen säännösten mukaisesti.

sista vaaleista (lov om kommunale valg, nr. 263, 18.4.2001). Tanskan vaalit ovat yleiset, suorat ja salaiset. Vaaleissa äänestetään joko puoluetta tai henkilöä. Valintajärjestelmä on varsin monimutkainen.

Taulukko 1. Vaaliosallistuminen viimeisimmissä vaaleissa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa⁴⁹

Maa	Eduskuntavaalit		Aluetason vaalit		Kunnallisvaalit		Europarlamentti-vaalit	
	Vuosi	Äänestysprosentti	Vuosi	Äänestysprosentti	Vuosi	Äänestysprosentti	Vuosi	Äänestysprosentti
Ruotsi	1998	81,4	1998	78,1	1998	78,6	1995	41,6
	2002	80,1	2002	77,5	2002	77,9	1999	38,8
Tanska	1998	86,0	1997	71,4	1997	70,1	1994	52,9
	2001	87,1	2001	86,0	2001	85,0	1999	50,5
Norja	1997	78,3	1999	56,8	1999	60,4		
	2001	75,5	2003	55,1	2003	58,8		

Tarkastelumaista erityisesti Tanskassa saavutettua äänestysaktiivisuutta voidaan pitää korkeana – myös kansainvälisesti.⁵⁰ Myös Ruotsissa osallistumisaste, erityisesti eduskuntavaaleissa, on ollut varsin korkea. Ruotsin korkeaa vaaliosallistumista on selitetty sillä, että eduskunta- ja paikallisvaalit pidetään samaan aikaan. Ruotsissa äänestysaktiivisuus on ollut kuitenkin laskevaa.⁵¹ Norjassa vaaliosallistuminen eduskuntavaaleissa vuonna 2001 oli alhaisin sitten vuoden 1927.⁵² Myös läänin kuntayhtymien ja kunnallisvaalien osallistumisaktiivisuus on jatku-

⁴⁹ <http://www.scb.se>; <http://www.ssb.no>; <http://odin.no/krd/html/valgresultat2003>; <http://www.dst.dk>; <http://www3.europarl.eu.int>.

⁵⁰ Bykilde 2001, s. 58–59. Tanskassa äänestysprosentti on 1980–1990-luvuilla ollut Folketingetin vaaleissa 86,5 prosentin tienoilla. Tanskassa vaaliosallistuminen lääninkuntien vaaleissa (amtskommunale val) on 1980–1990-luvuilla ollut 70 prosentin luokkaa; korkein osallistumisprosentti 74,5 oli vuonna 1981 ja alin 68,8 prosenttia vuonna 1989. Samana aikana äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on ollut noin 69 prosenttia. Syy sille, että keskimääräinen osallistuminen kunnallisvaaleissa on alhaisempaa kuin lääninkuntavaaleissa (amtskommunale valg) on se, että vaalit Kööpenhaminassa ja Fredriksbergissa lasketaan kunnallisvaaleiksi. Vaaliosallistuminen näissä on huomattavasti vähäisempää kuin muualla maassa.

⁵¹ Ruotsissa vaaliosallistuminen laski 5,4 prosenttiyksikköä eduskuntavaaleissa, 6,2 prosenttiyksikköä maakuntavaaleissa ja 5,8 prosenttiyksikköä kunnallisvaaleissa vuosina 1994–1998. <http://www.scb.se>.

⁵² <http://www.ssb.no>.

vasti vähentynyt.⁵³ Jos näitä lukemia verrataan Suomeen, voidaan havaita, että eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus on ollut Suomessa Ruotsiin, Norjaan ja Tanskaan verrattuna huomattavan matalaa. Europarlamenttivaaleissa osallistumisprosentti on ollut niin Suomessa, Ruotsissa kuin Tanskassakin pieni. Huomattava tosin on, että vuoden 1996 europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus oli Suomessa 60,3 %, mikä on huomattavasti korkeampi kuin Ruotsissa ja Tanskassa saavutetut europarlamenttivaalien osallistumisasteet. Vuonna 1996 Suomessa saavutettu europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuus on korkea myös vertailtaessa tilannetta muihin Euroopan unionin jäsenmaihin.⁵⁴

2.3.3 Kansanäänestys ja kansanaloite

Vaaliosallistumisen ohella kansanäänestykset ja -aloitteet ovat tärkeä suoran osallistumisen muoto. *Kansanäänestyksistä* voidaan erottaa eri tyyppejä muun muassa sen perusteella, ovatko kansanäänestykset neuvoa-antavia vai sitovia. Jos kansanäänestyksen tulos ratkaisee asian lopullisesti, kyse on sitovasta kansanäänestyksestä. Jos sen sijaan päätöksenteko ei ole sidottua kansanäänestyksen tulokseen, kansanäänestys on neuvoa-antava. Käytännössä ero sitovan ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen välillä voi olla hyvin pieni.⁵⁵

Suomessa on mahdollista järjestää kunnallisia ja valtiollisia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä. Valtiollisia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä on järjestetty kahdesti: vuonna 1931 kielto lakikansanäänestys ja vuonna 1994 kansanäänestys liittymisestä Euroopan unioniin. Kunnallisia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä on järjestetty vuodesta 1990 lähtien kymmenissä kunnissa. Yleensä kunnallisten kansanäänestysten aiheena on ollut kuntaliitos.⁵⁶

⁵³ Vertailun vuoksi todettakoon, että Norjassa vuoden 1975 kunnallisvaalien osallistumisaste oli 71,8 prosenttia.

⁵⁴ Tanskassa korkein europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuus 52,9 % saavutettiin vuonna 1994. <http://www3.europarl.eu.int>.

⁵⁵ Sitovat kansanäänestykset ovat kansainvälisessä katsannossa selvästi yleisimpiä. Niissä maissa, joissa on käytössä sitova kansanäänestys on myös mahdollisuus järjestää neuvoa-antavia kansanäänestyksiä, mutta tämä on huomattavasti harvinaisempaa. Sitovat kansanäänestykset liittyvät usein päätöksentekoprosesseihin, joita vaaditaan perustuslain muutoksissa: joko niin, että kansanäänestys on pakollinen perustuslain muuttamiseksi tai niin, että vähemmistöllä kansanedustajista on oikeus kansanäänestyksen aikaansaamiseen. Kansanäänestyksen seuraukset voivat vaihdella suuresti äänestyksen tuloksesta ja kysymysten tyypistä riippuen. Myös kansanäänestystä koskevat säännöt ja määräykset vaihtelevat voimakkaasti. Ks. SOU 1997:56, s. 10–11. Sitovuuden ja neuvoa-antavuuden lisäksi kansanäänestyksiä voidaan jaotella myös muun muassa sen suhteen, ovatko ne säänneltyjä vai sääntelemättömiä ja onko kansa aloitteentekijänä kansanäänestyksen järjestämisessä vai ei. Ks. Suksi 1993, s. 28–37.

⁵⁶ Oikeusministeriö 2002, s. 54. Ks. suomalaisen kansanäänestysjärjestelmän kehittymisestä Suksi 1993, s. 219–226, 228–229; Suksi 2002a, s. 49–56.

Ruotsissa kansanäänestysinstituutio perustettiin vuonna 1922.⁵⁷ Tällöin hallitusmuotoon otettiin säännös (RF 8:4 §) valtiollisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Säännöksen mukaan määräykset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä annetaan lailla. Säännös ei sisällä määräyksiä kansanäänestyksen rakenteen suhteen ja kansanäänestys voidaan myös järjestää mistä asiasta tahansa. Kansanäänestyksen järjestämistä varten tarvitaan valtiopäivien enemmistön tuki siinä vaiheessa, kun kutakin kansanäänestystä koskevaa erillistä lakia säädetään. Säännöksen nojalla on järjestetty kolme neuvoa-antavaa kansanäänestystä: ydinvoimakansanäänestys vuonna 1980, EU-kansanäänestys vuonna 1994 ja äänestys yhteisvaluutta euroon liittymisestä vuonna 2003. Tätä ennen järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys kieltolaista vuonna 1922 ja työeläkkeestä vuonna 1957 sekä vuosina 1955 ja 1967 siirtymisestä oikeanpuoleiseen liikenteeseen.⁵⁸

Vuodesta 1980 lähtien Ruotsissa on ollut mahdollista järjestää neuvoa-antavien kansanäänestysten lisäksi sitovia kansanäänestyksiä perustuslakikysymyksissä (RF 8:15 §). Perustuslakikansanäänestystä voidaan soveltaa myös kansallisten valtaoikeuksien siirtoon Euroopan yhteisölle (RF 10:5 §). Perustuslakikansanäänestys on laadittu parlamentaarisen vähemmistösuojan muotoon: 1) valtiopäivien yksinkertainen enemmistö hyväksyy perustuslain muutoksen lepäämään vaalien yli, 2) 1/10 valtiopäivien edustajista tekee ehdotuksen kansanäänestyksen järjestämiseksi viidentoista päivän kuluessa lepäämäänjättämispäätöksestä, 3) 1/3 valtiopäivien edustajista kannattaa kansanäänestys ehdotusta, 4) kansanäänestys järjestetään vaalien yhteydessä, 5) perustuslakia koskeva muutosehdotus tulee hylätyksi, jos enemmistö äänestäneistä äänestää lepäämässä olevaa ehdotusta vastaan ja jos hylkäämisen puolesta äänestänyt enemmistö samalla muodostaa vähintään 50 % niistä, jotka ovat antaneet hyväksyttävän äänen samaan aikaan järjestettävissä vaaleissa, mikä tarkoittaa siis absoluuttista enemmistöä vaaleissa hyväksytyistä äänistä. Jos viimeisen kohdan edellytykset eivät täyty, valtiopäivät jatkavat perustuslakimuutoksen käsittelyä hallitusmuodossa säädetyllä tavalla. Kyseessä on eräänlainen kansanveto: kansanäänestyksessä tehty päätös on sitova ainoastaan siinä tapauksessa, että se on hylkäävä. Perustuslakikansanäänestystä koskeva menettelylainsäädäntö on

⁵⁷ Asia oli kuitenkin tuotu esille jo eduskunta-aloitteissa vuonna 1897, 1908 ja 1917. Varsinainen kansanäänestysinstituution perustamista selvittänyt komitea asetettiin Ruotsissa sen jälkeen kun Norjassa järjestettiin kansanäänestys vuonna 1920. Komitean mukaan neuvoa-antava kansanäänestys oli parhaiten Ruotsiin sopiva kansanäänestystyyppi. <http://www.val.se/emu2003/historik.html>. Ks. ruotsalaisen kansanäänestysjärjestelmän kehitymisestä Suksi 1993, s. 212–218, 226–228.

⁵⁸ <http://www.val.se/emu2003/historik.html>. Ks. Gallagher ym. 1992; Lane ym. 1991; Nilson 1994, s. 117–118, 136; Suksi 2002b, s. 45.

annettu tavallisen lain tasolla (folkomröstningslag, 1979:369). Ruotsissa ei ole järjestetty yhtään perustuslakikansanäänestystä.⁵⁹

Ruotsissa on selvitetty keinoja sekä kunnallisen että valtiollisen kansanäänestysjärjestelmän kehittämiseen.⁶⁰ Valtiollista kansanäänestysjärjestelmää selvitti vuosina 1996–1997 toiminut Folkomröstningsutredningen-komitea. Komitean selvitystyö on liittynyt neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevien hallitusmuodon määräysten kehittämiseen. Folkomröstningsutredningenin tehtävänä oli selvittää ja arvioida kokemuksia kansanäänestyksistä Ruotsissa ja muissa maissa. Komitean tuli tarkastella voimassa olevia sääntöjä ja arvioida tarvetta säädösmuutoksiin. Komitean piti pohtia kansanäänestyksiä perustuslakikysymyksinä – erityisenä kysymyksenä oli sen selvittäminen, millainen vähemmistönsuoja tarvitaan. Käsittelyn ulkopuolelle rajattiin kunnalliset kansanäänestykset.⁶¹

Folkomröstningsutredningenin ehdotuksia käsitellään sen loppumietinnössä ”Folket som rådgivare och beslutsfattare” (SOU 1997:56). Komitean ehdotusten lähtökohtana oli se, että moderni demokratia on edustuksellista. Komitea toi kuitenkin esille edustuksellisen demokratian kohtaamat ongelmat. Mietinnössä edustuksellisen demokratian ongelmana pidettiin muun muassa sitä, että poliittiset puolueet, jotka ovat edustuksellisen demokratian kulmakiviä, eivät kykene entiseen tapaan kanavoimaan ja mobilisoimaan kansalaisten osallisuutta. Myös luottamus poliittisiin instituutioihin on laskenut. Komitean mukaan kansanäänestysinstituution kehittäminen voisi olla tällaisessa tilanteessa tapa kohentaa kansanvaltaa, koska kansanäänestys voi täydentää edustuksellista demokratiaa. Komitea kuitenkin huomautti, että on myös mahdollista arvioida, että kansanäänestykset vaikeuttavat vastuun vaatimista ja luovat jännitteitä yhteiskuntaan sekä vaikeuttavat kompromissien syntyä ja kokonaisnäkökulman huomiointia politiikassa.⁶²

⁵⁹ Ks. Gallagher ym. 1992; Lane ym. 1991; Suksi 2002b, s. 44–45.

⁶⁰ Ruotsissa kunnallisia kansanäänestyksiä on selvitetty oikeusministeriön toimesta. Muistiossa ”Proceduren vid kommunala folkomröstningar” ehdotetaan tiettyjä muutoksia lakiin kunnallisista kansanäänestyksistä (lagen om kommunala folkomröstningar, 1994:692). Ehdotuksilla pyrittiin siihen, että lainsäädäntö olisi niin pitkälle kuin mahdollista sama kunnallisissa kansanäänestyksissä ja valtakunnallisissa kansanäänestyksissä. Muutoksia ehdotettiin äänioikeuden, vaaliluetteloiden ja äänestämisen suhteen sekä koskien määräyksiä äänestyslipusta ja sen lähettämisestä äänioikeutetuille. Ds 2001:33. Yhteenvedo muistioista annetuista lausunnoista löytyy oikeusministeriön julkaisusta Ju2001/4633/K.

⁶¹ Dir. 1996:6. Folkomröstningsutredningen oli oikeusministeriön hanke.

⁶² SOU 1997:56, s. 9–10.

Valtiollisia kansanäänestyksiä tarkastellut komitea toi esille, että kokemukset kansanäänestyksistä vaihtelevat voimakkaasti eri maissa ja niiden perusteella ei voida tehdä mitään yleisiä johtopäätöksiä. Tiettyjä yhteisiä piirteitä on kuitenkin mahdollista havaita. Yksi tällainen piirre koskee sitä erityistä legitimitettä, jota kansanäänestys on osoittanut voivansa antaa tärkeille poliittisille päätöksille. Toinen koskee sitä ongelmanratkaisevaa roolia, joka kansanäänestyksellä on usein ollut, kun on ollut kyse parlamentaaristen ristiriitojen ratkaisemisesta. Kokemukset kansanäänestyksen demokraattisista eduista, kuten kansalaisten aktivoimisen eri muodoista, ovat kuitenkin olleet enemminkin negatiivisia – ei kuitenkaan aivan yksiselitteisesti. Kansanäänestyksen tulos on voinut saada aikaan auktoriteettia heikentäviä seurauksia ja se on voinut johtaa puoluejärjestelmän hajautumiseen. Osallistuminen kansanäänestyksiin on myös yleisesti ollut vähäistä. Lisäksi kansanäänestysten kansalaisten yhteiskunnallista tietoisuutta rakentavat vaikutukset eivät ole aina niin ilmeisiä kuin suoran demokratian kannattajat esittävät. Tämän tapaiset ongelmat ovat erityisen tyypillisiä niissä järjestelmissä, joissa kansanäänestyksiä järjestetään useimmin.⁶³

Kansainvälisten kokemusten tapaan kokemukset Ruotsissa suoritetuista kansanäänestyksistä ovat Folkomröstningsutredningenin mukaan erilaisia. Joidenkin kansanäänestysten yhteydessä on voitu havaita myönteisiä vaikutuksia kansalaisten tasolla, toisin sanoen lisääntynyttä osallistumista ja parempaa tietotasoa. Selvitystyö toi esille ongelmia erityisesti neuvoo-antavan kansanäänestyksen suhteen. Tämän vuoksi komitea ehdotti muutoksia voimassa olleeseen sääntelyyn. Muutoksilla pyrittiin luomaan kansanäänestysjärjestelmä, joka olisi entistä tarkoituksenmukaisempi tulevien poliittisten edellytysten kannalta. Kansainvälisen tarkastelun valossa komitea tuli siihen johtopäätökseen, ettei Ruotsissa ole ajankohtaista laajentaa kansanäänestysinstituution käyttöalaa – ainakaan sveitsiläisen järjestelmän suuntaan.⁶⁴

Folkomröstningsutredningenin mukaan Ruotsissa ei ollut tarvetta harkita mitään periaatteenmuutosta sitovan kansanäänestyksen mahdollisuuteen perustuslakikysymyksissä, joista säädetään hallitusmuodossa (RF 8:15 §). Sen sijaan aiheelliselta komitean mukaan vaikutti neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevan RF 8:4 §:n säännöksen ja sen soveltamisen muuttaminen. Säännöksen yksi perustavanlaatuinen ongelma on ollut se, että neuvoo-antava kansanäänestys on käytännössä ymmärretty sitovaksi. Erityisen näkyvää tämä oli ydinvoima-

⁶³ SOU 1997:56, s. 12–13.

⁶⁴ SOU 1997:56, s. 11–13.

äänestyksessä vuonna 1980 ja EU-kansanäänestyksessä vuonna 1994. Ongelmalliseksi komitea näki säännöksessä myös sen, että siitä puuttuu määräys osallistumisminimistä.⁶⁵

Folkomröstningsutredningenin mukaan Ruotsissa on oltava mahdollisuus sekä sitovien että neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen. Tämä voidaan saada aikaa siten, että otetaan käyttöön instituutio, joka mahdollistaa sitovat kansanäänestykset sen lisäksi, mitä on mahdollista RF 8:15 §:n perusteella. Komitea teki tähän liittyen kaksi vaihtoehtoista ehdotusta. Nämä vaihtoehdot eivät olleet toisiaan poissulkevia ja niistä ehdotettiin säädettäväksi RF 8:4 §:ssä. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan kansalaisille annetaan mahdollisuus estävän äänestyksen muodossa hyväksyä tai hylätä eduskunnan hyväksymä päätös lainsäädäntöasiassa. Tässä vaihtoehdossa eduskunta tekee siis ensin päätöksen ja tämän jälkeen, jos enemmistö eduskunnan jäsenistä niin tahtoo, kansalaiset tekevät ratkaisevan ja lopullisen päätöksen. Eduskunnan päätös hylätään, jos enemmistö äänestäneistä äänestää eduskunnan päätöstä vastaan ja jos tämä enemmistö muodostaa enemmän kuin puolet siitä määrästä, joka äänesti viimeksi käydyissä eduskuntavaaleissa. Jos tällaista enemmistöä ei saavuteta, eduskunnan alkuperäinen päätös tulee voimaan.⁶⁶ Kyse on siis kansan veto-oikeuden muotoisesta päätöksenteosta: valtiopäivien tekemä päätös jää voimaan, jos ehdotukseen sisältyvä päätöksentekosääntö ja quorum-ehto eivät täyty.⁶⁷

Toisen vaihtoehdon mukaan eduskunta ei tee ensin päätöstä, vaan päätösvalta lakikysymyksessä on suoraan kansalla. Tiettyjen lakien osalta eduskunta kuitenkin – RF 8:4 §:n mallin mukaan – päättää niistä vaihtoehdoista, joista kansalaisten on äänestyksessä valittava. Jotta lakiehdotus tulee voimaan, vaaditaan, että enemmistö äänestäjistä kannattaa jotakin annetuista vaihtoehdoista ja että tämä enemmistö muodostaa yhteensä vähintään 40 prosenttia äänioikeutetuista. Tässä vaihtoehdossa enemmistöä koskeva vaatimus on tiukempi kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa, koska kansalaisten vastuu on suurempi. Jos vaadittua enemmistöä ei saavuteta, asia menee eduskunnan päätettäväksi.⁶⁸ Tässä vaihtoehdossa valtiopäivät eivät tekisi asiassa varsinaista päätöstä ennen kuin kansanäänestys on järjestetty, vaan useita eri vaihtoehtoja alistettaisiin kansan hyväksyttäväksi. Erityislaililla säädettäisiin niistä vaihtoehdoista, joihin kansalaiset ottaisivat kantaa kansanäänestyksessä ja joista he hyväksyisivät yhden. Myös tä-

⁶⁵ SOU 1997:56, s. 13–14.

⁶⁶ SOU 1997:56, s. 14.

⁶⁷ Ks. Suksi 2002b, s. 21–22.

⁶⁸ SOU 1997:56, s. 15.

hän vaihtoehtoon liittyy quorum-ehto, ja jos sitä ei saavuteta, valtiopäivät tekevät asiassa lopullisen päätöksen.⁶⁹

Vaihtoehtoilla on Folkomröstningsutredningenin mukaan osittain eri tavoitteet. Ensimmäinen vaihtoehto antaa kansalaisille mahdollisuuden pysäyttää päätös ja toisen vaihtoehdon mukaan he voivat valita eri lopputulosten välillä. Ensimmäistä mallia on ajateltu voitavan käyttää periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä, jotka vaativat erityistä ankkuroitumista kansalaisten keskuudessa, toisin sanoen legitimizeettinäkökohta on tällöin keskipisteessä. Toinen vaihtoehto tekee mahdolliseksi, että puolueet voivat välttää esittämästä kantaansa erityisen hankalissa asioissa, esimerkiksi eettisluonteisissa kysymyksissä. Molempiin vaihtoehtoihin liittyy kansanäänestyksellä tehdyn päätöksen muuttamista koskeva rajoitus, jonka mukaan sitä voitaisiin muuttaa ainoastaan uusien vaalien jälkeen kokoontuvien valtiopäivien toimesta tai uuden päättävän kansanäänestyksen kautta.⁷⁰

Komitean mukaan tällainen kansanäänestysinstituution laajentaminen johtaisi siihen, että sitovan ja neuvoa-antavan kansanäänestyksen välinen raja tulisi selväksi. Tämä on periaatteellisesti tärkeää siksi, että on arvokasta, että käytäntö vastaa säädöksissä olevia sääntöjä ja periaatteita. Toisaalta uudistus avaisi mahdollisuuden neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen. Folkomröstningsutredningenin ei pitänyt tarpeellisena kansanäänestysten hallinnointiin liittyvien muutosten tekemistä. Komitean mukaan kansallisen tason kansanäänestykset on jatkossakin hallinnoitava valtion viranomaisten taholta.⁷¹

Vaihtoehtoista komitea esitti muutosehdotukset Ruotsin hallitusmuotoon ja eduskunnan työjärjestykseen (riksdagsordningen). Komitean laatimassa selvityksessä esitettyjä vaihtoehtoja ei ole muokattu hallituksen esityksen muotoon. Markku Suksi arvioi, että asia olisi kuitenkin mukana Ruotsissa käynnissä olevassa valtiosäännön tarkistamisprosessissa.⁷²

Norjan perustuslaissa ei ole säännöksiä kansanäänestyksestä. Norjassa on kuitenkin järjestetty seuraavat neuvoa-antavat kansanäänestykset: Ruotsin ja Norjan unionin purkaminen vuonna

⁶⁹ Suksen mukaan vaihtoehto vaikuttaa valtiopäivien enemmistön päätöksellä tehdyltä lainsäädäntövallan delegoinnilta kansalle. Ks. Suksi 2002b, s. 22.

⁷⁰ SOU 1997:56, s. 15. Ks. Suksi 2002b, s. 22.

⁷¹ SOU 1997:56, s. 15–16.

⁷² Ks. Suksi 2002b, s. 22.

1905, valtiomuodon säilyttäminen kuningaskuntana ja kuninkaan valitseminen vuonna 1905, alkoholikielto vuonna 1919, alkoholikiellon purkaminen vuonna 1926, EY-jäsenyys vuonna 1972 ja EU-jäsenyys vuonna 1994.⁷³

Kansanäänestysten sääntelemistä perustuslaissa on ehdotettu Norjassa useaan otteeseen, mutta ehdotukset eivät kuitenkaan ole vielä johtaneet toimenpiteisiin.⁷⁴ Kysymystä kansanäänestyksistä on Norjassa sivuttu Valglovutvalget-komitean loppumietinnössä "Velgere, valgordning, valgte" (NOU 2001:3). Komitea käsitteli kysymystä sitovista kansanäänestyksistä vaalien väliseen demokratiaan liittyen. Valglovutvalget-komitea ei ehdottanut säännöksiä sitovista valtiollisista kansanäänestyksistä perustuslakiin eikä myöskään vaalilakiin. Komitean mukaan tarkempia säännöksiä valtiollisista kansanäänestyksistä voidaan ottaa vaalilakiin, kun Norjassa vireillä olevat perustuslakiehdotukset on käsitelty Stortingetissä. Komitea ehdotti, että vaalilakiin otettaisiin säännökset menettelystä paikallisissa kansanäänestyksissä.⁷⁵

Tanskan perustuslaissa on määritelty kaikkiaan viisi sitovaa kansanäänestysmenettelyä. Näistä kaksi voidaan luokitella yleisiksi kansanäänestyksiksi ja kolme erityisiksi kansanäänestyksiksi. Ensimmäinen yleinen kansanäänestysmenettely on määritelty Tanskan perustuslain 42 §:ssä, jossa säädetään sitovasta lakikansanäänestyksestä. Lakikansanäänestystä koskevat seuraavat ehdot: 1) lakiehdotus hyväksytään eduskunnan enemmistön toimesta, 2) vähintään 1/3 eduskunnan jäsenistä vaatii lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen, 3) eduskunnan enemmistö voi päättää lakiehdotuksen peruuttamisesta ja 4) jos lakiehdotusta ei peruuteta, sen hylkäämisestä järjestetään kansanäänestys, jossa hylkäämiselle on saatava äänestäneiden enemmistön kannatus siten, että hylkäämistä kannattaneet muodostavat vähintään 30 prosenttia äänioikeutetuista. Lakikansanäänestys on luonteeltaan kansanveto, jolla haetaan negatiivista päätöstä suhteessa eduskunnan enemmistön tekemään päätökseen. Useat eri lainsäädännön osa-alueet on jätetty menettelyn ulkopuolelle, kuten erityyppiset valtiontaloutta koskevat lakiehdotukset, virkamieslainsäädäntö ja siihen liittyvä palkkaus- ja eläkelainsäädäntö, kansa-

⁷³ Gross & Kaufmann 2002; Nilson 1994, s. 136; <http://ssb-open.ssb.no/en/yearbook>. Ks. Gallagher ym. 1992; Lane ym. 1991; Smith 1994, s. 47; Suksi 2002b, s. 62.

⁷⁴ Esimerkiksi sitovien kansanäänestysten säätämistä perustuslakiin ehdotettiin Stortingetissä keväällä 1992. Nilson 1994, s. 136; Smith 1994, s. 47.

⁷⁵ Säännösten tuli perustua sille, että kunnanvaltuusto (kommunestyre) ja maakuntavaltuusto/lääninkäräjät (fylkesting) päättävät, asetetaanko jokin asia kansanäänestykseen. Kansanäänestys voisi ehdotuksen mukaan olla neuvoo-antava tai sitova. Jotta äänestyksen tulos olisi sitova, tulisi seuraavien ehtojen toteutua: 1) kunnanvaltuusto/lääninkäräjät päättävät asiasta kvalifioidulla (2/3) enemmistöllä ja 2) vähintään 50 % äänioikeutetuista on osallistunut kansanäänestykseen. NOU 2001:3.

laisuutta koskeva lainsäädäntö, pakkolunastuslainsäädäntö, verotukseen liittyvä lainsäädäntö ja kansainvälisiin velvoitteisiin pohjautuva täytäntöönpanolainsäädäntö. Lakikansanäänestys on järjestetty ainoastaan vuonna 1963, jolloin neljä kaavoitusta koskevaa lakiehdotusta alistettiin kansanäänestykseen.⁷⁶

Toinen yleinen kansanäänestysmenettely on määritelty Tanskan perustuslain 88 §:ssä. Säännös edellyttää sitovan kansanäänestyksen järjestämistä aina kun perustuslakia halutaan muuttaa. Säännöksen mukaan edellytykset kansan päätöksen syntymiselle ovat seuraavat: 1) äänioikeutensa käyttäneiden yksinkertaisen enemmistön on tuettava esitystä ja 2) päätöstä tukevien on muodostettava vähintään 40 prosenttia koko äänestäjäkunnasta. Ennen kuin lopulliseen päätöksentekoon päästään, on perustuslakia koskevan muutosehdotuksen ylitettävä useita kynnyksiä: 1) eduskunnan on hyväksyttävä perustuslain muutosta koskeva ehdotus, 2) hallituksen on kannatettava kyseistä muutosehdotusta, 3) on järjestettävä vaalit uuden eduskunnan valitsemiseksi siitäkin huolimatta, että eduskunta ja hallitus saattavat sillä hetkellä olla hyvinkin toimivia, 4) uudet vaalit johtavat sellaiseen lopputulokseen, että myös uusi kokoonpano kannattaa perustuslain muuttamista kannattavaa ehdotusta, 5) ehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä yllämainituin edellytyksin (1/2 äänestäneistä ja 40 % äänioikeutetuista) ja 6) kansanäänestyksessä hyväksytty ehdotus vahvistetaan hallitsijan toimesta.⁷⁷

Erityisistä kansanäänestysmenettelyistä säädetään Tanskan perustuslain 20 §:ssä, 29 §:ssä ja 42 §:ssä. Perustuslain 20 § sisältää säännökset kansanäänestyksen järjestämisestä tilanteissa, joissa kansallisia valtaoikeuksia siirretään kansainvälisille viranomaisille. Tanskan eduskunnalla on ensisijainen mahdollisuus hyväksyä kansallisten valtaoikeuksien siirto, mutta päätös vaatii 5/6 määräenemmistön. Ellei tätä saavuteta on toimenpide alistettava kansanäänestykseen. Kyse on sitovasta kansanäänestyksestä. Tämän säännösten nojalla Tanskassa on järjestetty viisi Euroopan yhteisöön liittyvää kansanäänestystä (vuosina 1972, 1992, 1993, 1998 ja 2000).⁷⁸

⁷⁶ <http://www.dst.dk/aarbog>; Suksi 2002b, s. 46.

⁷⁷ Säännöksen voimaantulon jälkeen Tanskan perustuslakiin ei ole tehty muodollisia muutoksia vaan valtiosääntö on kehittynyt valtiokäytännön kautta. Tämän voi arvella johtuvan vaikeasta muuttamismenettelystä. Ks. Suksi 2002b, s. 46. Ennen säännöksen voimaantuloa Tanskassa järjestettiin perustuslakikansanäänestykset vuosina 1920, 1939 ja 1953. Nilson 1994; <http://www.dst.dk/aarbog>.

⁷⁸ <http://www.dst.dk/aarbog>; Suksi 2002b, s. 46–47.

Tanskan perustuslakiin sisältyy lisäksi kansanäänestysmenettely, joka liittyy äänioikeusikärajan muuttamiseen (29 §). Tällainen kansanäänestys on sitova. Säännöksen mukaan aina kun eduskunta säätää lain, joka muuttaa äänioikeusikärajaa, kyseessä oleva laki on alistettava kansanäänestykseen. Säännös toimii samojen ehtojen mukaan kuin lakikansanäänestys. Äänioikeutettujen piirin laajentaminen on toteutettu tämän kansanäänestysmuodon kautta viisi kertaa (vuosina 1953, 1961, 1969, 1971 ja 1978).⁷⁹

Tanskassa on mahdollista järjestää sitova kansanäänestys myös kansainvälisestä sopimuksesta. Vaikka perustuslain 42.6 § jättää kansainväliset sopimukset kansanäänestysmenettelyn ulkopuolelle, on säännöksen nojalla kuitenkin mahdollista järjestää tällainen kansanäänestys sillä edellytyksellä, että asiasta säädetään erityinen laki. Tällaisia kansanäänestyksiä ei ole Tanskassa kuitenkaan järjestetty.⁸⁰

Sitovien kansanäänestysten lisäksi Tanskan valtiosääntöön sisältyy neuvoa-antava kansanäänestys. Neuvoa-antava kansanäänestys on järjestetty vuonna 1916 koskien länsi-intialaisten saarten myymistä ja vuonna 1986 koskien Euroopan yhtenäisyysasiakirjan hyväksymistä.⁸¹

Pohjoismaista Tanskassa on järjestetty eniten valtiollisia kansanäänestyksiä. Ruotsissa ja Tanskassa kansanäänestys on perustuslain mukaan pakollinen erityisissä tapauksissa, kuten muutettaessa perustuslakia. Tanskaa lukuun ottamatta muissa Pohjoismaissa ei ole käytetty sitovia valtiollisia kansanäänestyksiä. Ruotsissa on kylläkin säännös sitovasta kansanäänestyksestä, mutta se ei ole saanut käytännön merkitystä.

Parlamentarisessa järjestelmässä suora demokratia kansanäänestysten muodossa voidaan nähdä välineenä, jolla varmistetaan paras mahdollinen vastaavuus päätösten sisällön ja kansalaisten preferenssien välillä. Ajatuksena on, että kansalaiset voivat kansanäänestyksessä tuoda kantansa esille yksittäisissä kysymyksissä. Tällä tavoin ikään kuin korjataan mahdollista epäsuhtaa päätöksentekijöiden intressien ja kansalaisten intressien välillä. Yleisissä vaaleissa

⁷⁹ <http://www.dst.dk/aarbog>. Ainoastaan vuonna 1969, jolloin äänioikeusikärajaa ehdotettiin alennettavaksi 21 vuodesta 18 vuoteen, asia herätti niin paljon vastustusta, että kansanveton molemmat edellytykset täyttyivät. Suksi arvioi, että vaikka säännös luo hyvin raskaan mekanismin osallistumista määrittävän asian hyväksymiseksi, menettely lienee silti helpompi kuin jos äänioikeusikäraja olisi määritelty perustuslain tekstissä ja tulisi siten pakollisen perustuslakikansanäänestyksen piiriin. Suksi 2002b, s. 47.

⁸⁰ Tosin tällaista kansanäänestystä suunniteltiin 1970-luvun alussa siltä varalta, että EY-jäsenyys olisi tullut hyväksytyksi eduskunnan 5/6 enemmistöllä. Suksi 2002b, s. 47.

⁸¹ <http://www.dst.dk/aarbog>; Suksi 2002b, s. 46–47.

poliitikkojen saama mandaattihan on luonteeltaan yleinen, eikä liity suhtautumiseen yksittäisissä kysymyksissä.⁸² Kansanäänestys on kuitenkin aikaa ja resursseja vaativa päätöksentekomuoto, mikä rajoittaa sen käyttöä. Niinpä kansanäänestysten tuleminen usein käytetyksi päätöksentekomuodoksi edellyttäisi poliittisen asialistan supistamista.⁸³ Kansanäänestysinstituutiota voidaan kuitenkin kehittää niin, että se parhaalla mahdollisella tavalla takaa tehokkaan yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tarjoaa kansalaisille kiinnostavan osallistumismuodon. Kansanäänestysten osalta sitovaa kansanäänestystä voidaan pitää vahvana suoran osallistumisen muotona. Siinä kansa päättää lopullisesti asian ratkaisusta. Neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä kansa toimii vain eräänlaisena konsulttina, mutta äänestyksen tulos ei sido päätöksentekijöitä.

Kansanaloite tarkoittaa kansalaisten oikeutta, esimerkiksi keräämällä tietyn määrän allekirjoituksia, nostaa jokin asia ratkaistavaksi kansanäänestyksessä. Jos tällaista aloitejärjestelmää ei ole olemassa, kansanäänestyksen järjestämisestä päättää parlamentti, hallitus tai presidentti.⁸⁴ Pohjoismaissa kansanäänestys on parlamentaarisen vähemmistön oikeus. Niinpä valtiollista kansanäänestystä koskeviin säännöksiin ja käytäntöihin ei Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuulu kansanaloitetta.⁸⁵

Tanskassa on kuitenkin tehty useita ehdotuksia kansanaloitteen käyttöön ottamiseksi. Ehdotusten mukaan kansalaisten aloitteesta tapahtuva kansanäänestysten järjestäminen lisäisi oleellisesti mahdollisuuksia vahvistaa ja nykyaikaistaa kansanvaltaa. Näissä ehdotuksissa esitetyt suuntalinjat voidaan tiivistää seuraavasti: 1) Valtiollinen kansanäänestys tulee järjestää, jos 50 000 valitsijaa tätä pyytää. 2) Kansanäänestyksen pyytämisen on oltava kirjallinen ja sen tulee sisältää äänestysteema, josta kansanäänestystä toivotaan. 3) Kansanäänestyksen lopputulos päätetään tavallisella äänten enemmistöllä ja on neuvoa-antava Folketingetille samoin kuin niille hallinnollisille viranomaisille, joita kansanäänestysteema koskee. 4) Sisäasiainministe-

⁸² Norjassa on ajateltu, ettei ole tarvetta luoda kansanäänestysmenettelyä, jonka tavoitteena olisi olla parannuskeino. Syynä pidetään ensinnäkin sitä, että puolueiden edustavuus vaaleissa on hyvä, toiseksi että Norjassa on yksikamarinen parlamentti ja kolmanneksi että päätöksenteon suhteen painopiste on instituutiossa, joka on välillisesti valittu. Rasch 1994, s. 77, 79–80.

⁸³ Rasch 1994, s. 77.

⁸⁴ Rasch 1994, s. 74–75.

⁸⁵ Kansanaloite on käytössä esimerkiksi Italiassa ja Sveitsissä. Säännökset kansanaloitteesta vaihtelevat esimerkiksi sen suhteen, kuinka monta nimikirjoitusta tarvitaan ja onko kyse päätöstä ehdottavasta, sen estävästä vai kumoavasta äänestyksestä. Kaikissa Euroopan maissa on mahdollisuus institutionaalises ti ehdotettuihin kansanäänestyksiin. Tavallisinta on, että kansanedustuslaitos järjestää kansanäänestyksen. Kansanäänestys voi olla myös esimerkiksi presidentin käytettävissä, kuten Ranskassa. Ks. Rasch 1994, s. 76; SOU 1997:56, s. 10–11.

riö (Indenrigsministeriet) valvoo, että kansanäänestyksen järjestämistä koskeva pyyntö täyttää muodolliset vaatimukset (esimerkiksi allekirjoitusten lukumäärän suhteen) ja hoitaa kansanäänestyksen järjestämisen. 5) Valitsijoiden aloitteesta järjestettävä kansanäänestys on järjestettävä viimeistään 18 arkipäivän kuluttua pyynnön hyväksymisestä sisäasiainministeriössä.⁸⁶ Useista ehdotuksista huolimatta Tanskassa kansanäänestyksen järjestämistä koskevaa päätäntävaltaa ei ole haluttu antaa kansalle, ja ehdotukset kansanaloitteesta on siten hylätty.⁸⁷

Kansanaloiteoikeutta voidaan pitää merkittävänä kansalaisten suoran osallistumisen keinona. Kansanaloitetta voidaan perustella sillä, että tällöin kansa saa ilmaista halunsa esittää näkemysensä jostakin asiasta. Kyse on eräänlaisesta kansan väliintulosta tilanteessa, jossa kansa haluaa itse vaikuttaa suoraan päätöksenteon sisältöön. Vaikutuksen luonne puolestaan riippuu kansanäänestyksen sitovuudesta tai neuvoa-antavuudesta. Sekä kansanaloitetta että instituutio-naalista aloitetta koskien tärkeässä asemassa ovat kansanäänestystä koskevat quorum-ehdot. Jotta kansanäänestykset voisivat olla demokratiaa edistävä keino, on kynnyksen kansanäänestyksen järjestämiseen oltava riittävän matala.⁸⁸

⁸⁶ Nämä edellytykset vastaavat vuonna 1993 annettuun ehdotukseen sisältyneitä ehtoja. Ks. BSF 74/1993. Vuonna 1991 annetussa ehdotuksessa kansanaloitteen quorum-ehdona oli 20 000 kansalaisen allekirjoitus. Ehdotuksessa vaadittu kansalaisten määrä tuli vaalilain (valgloven) vaatimuksesta, joka koskee allekirjoitusten määrää uusia puolueita perustettaessa. Tämä määrä on 1/175 viimeisissä Folketingetin vaaleissa annetuista pätevistä äänistä, mikä oli ehdotuksen antamisvuonna noin 19 000 allekirjoitusta. Ks. BSF 7/1991. Folketingetissä tätä pidettiin liian matalana rajana kansanäänestyksen järjestämiseksi. Myöhemmät ehdotukset vastasivat vuoden 1993 ehdotusta. Ks. BSF 2/1996; BSF 3/1996.

⁸⁷ Ks. Betænkning 1992; Betænkning 1993; Betænkning 1997.

⁸⁸ Rasch 1994, s. 76.

Taulukko 2. Kansanäänestyksen pääpiirteet Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Maa	Perustuslaissa säädetyt kansanäänestysmenettelyt	Onko kansanäänestyksen järjestäminen perustuslain mukaan pakollinen?	Kansanäänestysmenettelyt, joita on käytetty
Ruotsi	Sitova ja neuvoa-antava	Kyllä (Perustuslain muutosten yhteydessä)	Neuvoa-antava
Norja	Ei säädöksiä	Ei	Neuvoa-antava
Tanska	Sitova	Kyllä (Perustuslain muutosten ja äänioikeusikärajan muuttamisen yhteydessä)	Sitova ja neuvoa-antava

3 Pohjoismaiset demokratiaselvitykset

3.1 Mitä selvityksiä tarkastellaan?

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on demokratian kehittämiseksi laadittu erilaisia demokratiaa koskevia selvityksiä ja tutkimuksia. Tässä luvussa tarkastellaan näitä demokratiaselvityksiä ja niiden johdosta tehtyjä merkittävimpiä jatkotoimenpiteitä. Käsittelyyn on tässä otettu ne selvitykset, joissa on keskitytty laaja-alaisesti valtiollisen tason demokratia-asioihin. Ruotsin osalta tällaisina demokratiaan liittyvinä selvityksinä tarkastellaan Folkstyrelsekommittén, Maktutredningen, Demokratiutvecklingskommittén ja Demokratiutredningen -komiteoiden selvityksiä. Ruotsin osalta esitellään myös Tid för demokrati -ohjelma, jonka tarkoituksena oli jatkaa demokratian kehittämistyötä tehtyjen selvitysten pohjalta. Esille tulee myös keväällä 2004 ilmestynyt hallituksen kirjelmä ”Demokratipolitik”, jossa analysoidaan ruotsalaisen demokratian kehitystä vuoden 2002 jälkeen ja esitellään Ruotsin demokratiapoliittiset jatkolinjaukset. Norjan osalta puolestaan tarkastellaan Maktutredningen ja Makt- og demokratiutredningen -komiteoiden työtä. Tanskan osalta käsittelyssä on Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark -valiokunnan ja Magtudredningen. En analyse af demokrati og magt i Danmark -komitean työ. Pääpaino käsittelyssä on Ruotsin selvityksissä, mikä johtuu ensinnäkin siitä, että Ruotsissa tällaisia selvityksiä on tehty muita tarkastelumaita enemmän, ja toiseksi siitä, että Ruotsissa tehdyt selvitykset ovat olleet yksityiskohtaisempia kuin muissa tarkastelumaissa tehdyt demokratiaselvitykset.

Taulukko 3. Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiaa koskevat selvitykset

Ruotsi	Folkstyrelsekommittén	1984–1987
	Maktutredningen	1985–1990
	Demokratiutvecklingskommittén	1995–1996
	Demokratiutredningen	1997–2000
Norja	Maktutredningen	1972–1982
	Makt- og demokratiutredningen	1998–2003
Tanska	Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark	1994–1997
	Magtudredningen. En analyse af demokrati og magt i Danmark	1997–2004

Tämän luvun ulkopuolelle jäävät sellaiset pohjoismaiset selvitykset, joissa on sivuttu kansanvaltaa jonkin sen yksittäisen osan kannalta. Tällaiset selvitykset tulevat kuitenkin esille kunkin selvityksen teemaan liittyvissä jaksoissa. Koska tässä selvityksessä rajaudutaan pääasiassa valtiollisen tason demokratian käsittelyyn, alueellista ja paikallista demokratiaa koskevia pohjoismaisia selvityksiä on käsitelty vain pintapuolisesti. Tällaisina selvityksenä esille tulevat Ruotsin osalta muun muassa Folkomröstningsutredningen, Kommundemokratikommittén ja Valtekniska utredningen år 2000 -komiteoiden selvitykset sekä oikeusministeriön muistiot ”Proceduren vid kommunala folkomröstningar” (Ds 2001:33) ja ”Ökade möjligheter till brukarinflytande” (Ds 2001:34). Näitä on esitelty seuraavasti: Kansanäänestyksiä koskevassa jaksossa on esitelty Folkomröstningsutredningenin työtä ja Proceduren vid kommunala folkomröstningar -muistiota. Vaaliosallistumista koskevassa jaksossa on taas kerrottu lyhyesti Valtekniska utredningen år 2000 -komitean selvitystyöstä ja Ökade möjligheter till brukarinflytande -muistion pääpiirteet on käyty läpi pääpiirteissään suoraa demokratiaa koskevan jaksoson alussa. Kommundemokratikommittén-komitean työtä on esitelty suppeasti Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitystä käsittelevässä jaksossa.

Norjalaisesta komiteatyöstä esitellään demokratiaa koskevien keskeisten selvitysten ohella Valglovutvalgetin työ, jota käsitellään vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevissa jaksoissa. Tä-

män lisäksi demokratia-asioiden hallintoa koskevassa luvussa on esitetty lyhyesti Oppgavefordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat -valiokunnan pohdintoja. Tanskan osalta kansanäänestystä koskevassa luvussa on tuotu esiin Kommunaludvalget -valiokunnan mietinnöt, jotka koskevat kansanäänestykseen liittyvää kansanaloitetta. Demokratia-asioiden hallinnointia koskevassa luvussa on käsitelty lyhyesti myös tanskalaisen Opgavekommission-komission työtä.

3.2 Ruotsin demokratiaseelvitykset

3.2.1 Folkstyrelsekommittén (1984–1987)

Ruotsin osalta ensimmäisenä kansanvaltaa yleisellä tasolla käsitelleenä selvityshankkeena voidaan pitää Folkstyrelsekommitténin (1984–1987) työtä. Komitean tehtävänä oli ehdottaa toimia, joilla voitaisiin parantaa kansanvallan ehtoja nykyisessä ja tulevaisuuden yhteiskunnassa. Erityisesti tavoitteena oli parantaa kansalaisten yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia ja vahvistaa eduskunnan asemaa keskeisenä poliittisena foorumina.⁸⁹ Lisätoimeksiantolla komitean tehtäväksi tuli arvioida ja tarkastella vaalijärjestelmää, erityisesti vaalitavan ja vaalipiiriin osalta.⁹⁰

Folkstyrelsekommittén näki valtakunnallisen ja kunnallisen demokratian kehittämiseksi kaksi vaihtoehtoa: eduskuntavaalien ja kunnallisvaalien erottaminen toisistaan tai kansanedustajakauden pidennys. Komitea piti parhaana vaihtoehtona vaalipäivien yhtenäisyyden säilyttämistä ja edustajakauden pidentämistä neljään vuoteen eduskunnassa, maakunnanvaltuustossa, kunnanvaltuustossa ja kirkkovaltuustossa. Komitean mukaan vuonna 1967 tehty kansanedustajakauden lyhennys neljästä vuodesta kolmeen vuoteen oli heikentänyt poliittisten elinten toimintakykyä. Yhteinen eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalipäivä puolestaan oli komitean mukaan vaikuttanut korkeaan vaaliosallistumiseen kunnallisvaaleissa. Yhteistä vaalipäivää puolusti myös se, että muutoin valtakunnanpoliittiset kysymykset olisivat merkittävässä asemassa kunnallisissa vaaliliikkeissä. Yhteisen vaalipäivän huonona puolena komitea piti sitä, että poliittisia intressejä stimuloitiin vain joka neljäs vuosi. Komitean mukaan kansalaisten kiinnostusta puolueiden toimintaa kohtaan oli pyrittävä lisäämään eri tavoin. Komitea käsiteli

⁸⁹ Dir. 1984:23.

⁹⁰ Dir. 1984:44.

myös vaalitapaa ja kansanäänestysinstituutiota, muttei ehdottanut näitä koskevia muutoksia.⁹¹ Näiden ehdotusten pohjalta Folkstyrelsekommittén ehdotti muutoksia muun muassa hallitusmuotoon, kunnallislakiin (kommunallagen, 1977:179) ja vaalilakiin (vallagen, 1972:620).

3.2.2 Maktutredningen (1985–1990)

Folkstyrelsekommitténin jälkeen seuraava suuri demokratiaa käsitellyt hanke Ruotsissa oli Maktutredningen (1985–1990). Tämän komitean asettamista pidetään yleisesti ruotsalaisen valta- ja demokratiatutkimuksen varsinaisena aloituksena. Idea saatiin norjalaisesta valtatutkimuksesta, jonka puitteissa oli 1970-luvun lopussa ja 1980-luvun alussa julkaistu raportteja. Ruotsissa pidettiin tärkeänä sitä, että selvityksestä tulisi Norjan valtatutkimuksen tavoin puhtaasti tutkimuksellinen, mikä tarkoitti sitä, että selvityksen tekijöiksi haluttiin tutkijoita poliitikkojen sijaan.⁹²

Maktutredningenin tehtäväksi tuli toimeksiannon mukaan analysoida valtaa ja demokratiaa eri alueilla ruotsalaisessa yhteiskunnassa. Komitean oli tutkittava, miten valtaresurssit olivat ja kautuneet eri yksilöiden välillä ja eri yhteiskunta-alueilla. Tutkimuksen piti syventää tietoa ruotsalaisen demokratian ehdoista, valaista kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinehtoihinsa ja kuvata niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat tulevaan yhteiskuntakehitykseen Ruotsissa. Toimeksiannon mukaan työssä oli tuotava esille sekä empiirisiä tutkimuksia että teoriakehitystä. Säädosmuutoksia ei edellytetty tehtäväksi.⁹³

Komitean oli suunnattava työnsä kolmeen pääkysymyksen:

1. Valtaresurssien jako ja kansalaisten vaikutusvalta omiin elinehtoihinsa: Mitkä ovat tärkeimmät valtaresurssit ja kuinka ne on jaettu kansalaisten kesken? Mitä vaikutusvaltaa eri ryhmillä ja yksilöillä on heidän elinehtoihinsa? Miten erilaiset elinehdot vaikuttavat kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin?
2. Valtaresurssien ja vaikutusvallan jako eri yhteiskunta-alueilla: Millainen valtaresurssien ja vaikutusvallan jako vallitsee neljällä keskeisellä yhteiskunta-alueella: elinkei-

⁹¹ SOU 1987:6, s. 12–15.

⁹² Projektin hallinnoijaksi tuli Uppsalan yliopisto. Rahaa tutkimuksen suorittamiseen saatiin aluksi 33 miljoonaa kruunua. Beretning Nr 6 1996-97.

⁹³ Dir. 1985:36.

noelämässä, järjestöissä, julkisella sektorilla ja joukkotiedotusvälineissä? Millaiset ovat yksilön mahdollisuudet osallistua päätöksentekoprosesseihin ja vaikuttaa siihen, mitä näillä alueilla tapahtuu?

3. Valtaresurssien ja vaikutusvallan jaon kehitys yhteiskunnassa: Muuttuvatko eri valtar ryhmien vallankäytön ja yhteistyön muodot niin, että kansalaisten mahdollisuudet poliittisen päätöksenteon tarkkailuun ja valvontaan kokonaisuudessaan lisääntyvät?⁹⁴

Valtatutkimuksen johtoryhmä muodostettiin neljästä yhteiskuntatutkijasta. Johtoryhmän tehtävänä oli delegoida tutkimustehtäviä tutkijoille ja seurata tutkimuksen etenemistä. Johtoryhmän jäsenet suorittivat myös itse useita tutkimuksia ja analyysejä. Tutkimukseen osallistui kaikkiaan noin 150 tutkijaa. Toimeksiannossa asetettujen kysymysten selvittämiseksi Maktutredningenin piirissä laadittiin ja julkaistiin laaja joukko tutkimuksia ja raportteja.⁹⁵ Komitean loppumietintö ”Demokrati och makt i Sverige” (SOU 1990:44) julkaistiin vuonna 1990.

Loppumietinnössä lähdetään liikkeelle havainnosta, jonka mukaan Ruotsin demokratiakehityksessä yhteiskuntakeskeinen demokratiaihane oli syrjäyttänyt yksilökeskeistä demokratiaihannetta. Tämä oli johtanut erilaisten yhteiskunnallisten instituutioiden aseman korostumiseen, mitä komitea ei pitänyt hyvänä. Tämän vuoksi komitea halusi demokratiakäsityksessään korostaa yksilösuuntautuneisuuden tärkeyttä. Komitean mukaan kehitys entistä itsenäisempiin ja riippumattomampiin kansalaisiin oli ratkaisevan tärkeää. Komitea huomautti kuitenkin, että tällaiseen yhteiskuntakehitykseen voi liittyä ongelmia, jos kansalaisten odotukset henkilökohtaisesta vaikutusvallasta kasvavat nopeammin kuin vaikutusvalta todellisuudessa toteutuu.⁹⁶

Komitean mukaan demokratian kannalta oleellista on se, että kansalaisilla on samanlaiset oikeudet henkilökohtaiseen kehitykseen ja yhteisiin asioihin vaikuttamiseen. Komitean tutkimusten mukaan erot tulotasossa, koulutuksessa, työelämässä mukanaolossa ja eri kansalaisryhmien välillä olivat Ruotsissa suuret ja vaikuttivat paljon siihen, miten kansalaiset käyttivät oikeuksiaan ja vaikuttivat yhteiskunnallisiin asioihin. Komitean arvion mukaan esimerkiksi maahanmuuttajat, eläkeläiset ja työttömät olivat usein politiikan ulkopuolella, heidän vaaliosallistumisensa oli vähäistä ja he kokivat vaikuttamismahdollisuutensa pieniksi. Näiden

⁹⁴ Dir. 1985:36; SOU 1990:44, s. 411–413.

⁹⁵ Komitean julkaisut ilmestyivät omassa kirjasarjassaan. Joitakin tutkimuksia julkaistiin englanniksi.

⁹⁶ SOU 1990:44, s. 26, 214, 403–406.

ryhmien kannalta komitea piti tärkeänä erilaisia kansalaisten yhteenliittymiä ja organisaatioita. Tällaiset kollektiiviset resurssit voisivat kompensoida ja jopa kumota yksilöiden puutteellisten resurssien merkityksen. Ylipäätään komitea piti tärkeänä kansalaisten kouluttamista: koulutus varustaa yksilön resursseilla motivaation, taitojen ja valmiuksien muodossa ja myötävaikuttaa näin osallistumisaktiivisuuteen.⁹⁷

Komitea huomautti kuitenkin, että resurssien ja vallan välinen yhteys ei ole yksiselitteinen; todellinen mahdollisuus vaikuttamiseen voi olla suurempi kuin kansalainen kuvittelee. Valtuongelmaa ei näin ollen voida selittää yksin resurssiongelmaksi. On myös huomattava, että erilaisten resurssien merkitys ei ole aina sama. Tietyillä aloilla esimerkiksi koulutuseroilla on vahva merkitys kun taas joillakin toisilla aloilla niillä ei ole juurikaan merkitystä. Valtaresurssista muodostuu kehiä: niiden, jotka ovat jo vakiinnuttaneet asemansa ja verkostonsa, on muita helpompi vahvistaa ja kehittää vaikutusvaltaansa. Sen sijaan uusien tulokkaiden ja verkostojen ulkopuolella olevien on entistä vaikeampi päästä mukaan. Esimerkiksi kansalaisten yhteenliittymien osalta ongelmallista on se, että useimmiten niihin osallistuvat ne, joilla on keskimääräistä korkeammat yksilöresurssit, kuten koulutustaso.⁹⁸

Maktutredningen loppuraportin mukaan poliittisella osallisuudella oli Ruotsissa 1990-luvun alussa meneillään niin sanottu etsikkoaika. Tämä merkitsi sitä, että poliittinen osallisuus etsi uusia muotoja; uudenlaiset sosiaaliset liikkeet tulivat vaihtoehtoiksi vakiintuneille organisaatioille. Tällaisessa tilanteessa demokratian vahvistaminen riippui komitean mukaan siitä, missä määrin yhteiskunta pystyisi kehittämään ja institutionalisoimaan kansalaisten uuden organisoitumisen periaatteita ja prosesseja. Tämän lisäksi komitea korosti sitä, että valtiossa on tehtävä säännöksiin selväksi julkisten tehtävien jako, vaikutusvalta ja vastuu. Tällöin kansalaisille tulee selväksi, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia kansalaisilla, kansanedustajilla, viranomaisilla ja järjestöillä on. Komitea painotti myös sitä, että demokratian sisällöstä ja ehdoista on käytävä jatkuvaa keskustelua.⁹⁹

Maktutredningenin tutkimus ei sisältänyt konkreettisia muutosehdotuksia, eikä tutkimus aiheuttanut suoranaisia ehdotuksia hallituksen puolelta. Valtatutkimuksesta ei myöskään käyty

⁹⁷ SOU 1990:44, s. 11, 394–398.

⁹⁸ SOU 1990:44, s. 394–399, 402.

⁹⁹ SOU 1990:44, s. 403–407, 409.

eduskuntakeskustelua. Tutkimus myötävaikutti ennen kaikkea laajan yleisen keskustelun syntymiseen valta- ja demokratiakysymyksistä. Komitean työ johti myös laajan empirisen valtiosociologian tutkimuksen käynnistymiseen Ruotsissa.¹⁰⁰ Valtatutkimus loi muun muassa pohjan vuonna 1995 perustetulle Demokratiråd-tutkimusneuvostolle.¹⁰¹

3.2.3 Demokratiutvecklingskommittén (1995–1996)

Maktutredningenin jälkeen seuraava laaja-alaisesti demokratiaa käsitellyt ruotsalainen komiteahanke oli Demokratiutvecklingskommittén (1995–1996). Sen tehtävänä oli selvittää ja ehdottaa toimia, jotka voisivat lisätä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja jotka edesauttaisivat elävän demokratian kehittämisessä. Komitean tehtäväksi ei annettu säädösmuutosten ehdottamista. Komitean tehtävänä oli erityisesti:

1. Selvittää kansalaisten muuttuneita järjestäytymismuotoja ja analysoida muutosten merkitystä demokraattisen uudistamisprosessin kannalta.
2. Ehdottaa muotoja kansalaisten vaikuttamiselle sellaisissa poliittisissa päätöksentekoprosesseissa, jotka aiheutuvat EU-jäsenyydestä.
3. Ehdottaa muutoksia tukimuodoissa, jotka voivat luoda edellytyksiä yhdistyselämän kehittymiselle ja muuttumiselle ja jotka myös auttavat lisäämään kansalaisosallisuutta.
4. Ehdottaa keinoja, joilla voidaan helpottaa yhteistyötä kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten välillä.¹⁰²

¹⁰⁰ Ks. Østerud 2002, s. 16.

¹⁰¹ Demokratiråd ei ole julkinen elin. Sitä rahoittaa Studieförbundet, Näringsliv och Samhälle (SNS). Siinä on mukana joukko politologeja, joista moni oli mukana Maktutredningen-valtatutkimuksessa. Demokratiråd-tutkimusneuvoston ensimmäinen raportti ilmestyi vuonna 1995. Ks. Rothstein 1995.

¹⁰² Dir. 1995:56. Demokratiutvecklingskommittén oli sisäasiainministeriön (Inrikesdepartementet) hanke.

Näistä kysymyksistä tehtiin selkoa komitean vuonna 1996 ilmestyneessä loppuraportissa ”På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur” (SOU 1996:162). Loppuraportissa kar-
toitetaan demokratian kehitystä Ruotsissa aina sen läpimurrosta varhaisessa teollisuusyhteis-
kunnassa nykyisen ja tulevaisuuden yhteiskunnan uusiin haasteisiin. Loppuraportissa esitel-
lään myös periaatteellinen näkökulma, joka on komitean ehdotusten pohjalla. Tämä näkökul-
ma voidaan tiivistää kuuteen kohtaan:

1. Kaikki ihmiset ovat samanarvoisia.
2. Resurssit on jaettava yhdenvertaisesti.
3. Valtion ja kuntien on helpotettava kansalaisvaikuttamista ja osallisuutta.
4. Päätökset tekevät ne ihmiset, joita päätökset koskevat, tai ne tehdään niin lähellä heitä kuin mahdollista.
5. Demokratia edellyttää vapaata informaatiota, vapaata keskustelua ja osaavia kansalaisia.
6. Demokratia on väline, joka muuttuu jatkuvasti.¹⁰³

Demokratiutvecklingskommitténin mukaan Ruotsissa olisi kansalaisten osallistumisen ja vai-
kuttamisen lisäämiseksi luotava demokratiakeskuksia. Tavoitteena tässä oli, että kansalaisille
tarjottaisiin paikkoja, jossa he voivat tavata toisiaan tai vaikkapa viranomaisia ja poliitikkoja.
Demokratiakeskuksissa kansalaisille voitaisiin myös jakaa tietoa yhteiskunnallisista asioista ja
demokraattisista oikeuksista. Keskusten avulla voitaisiin komitean mukaan ylipäättään luoda
avoimuutta, jolla edesautettaisiin kansalaisvaikuttamista ja osallisuutta. Demokratiakeskukset
helpottaisivat yhteiskuntatiedon etsintää, yhteiskuntakehityksessä mukana olemista ja siihen
vaikuttamista sekä kansalaisten organisoitumista intressiensä ilmaisemiseksi. Ehdotuksen
mukaan demokratiakeskukset eivät noudattaisi mitään standardimalleja, vaan rakentuisivat ja
toimisivat paikallisista edellytyksistä lähtien. Keskusten rakentamista ehdotettiin kuntien teh-
täväksi. Komitean mukaan jokaisen kunnan olisi yhteistyössä paikallisten yhdistysten kanssa
laadittava inventointi olemassa olevista ja ajateltavissa olevista kohtaamispaikoista kunnassa.
Komitean mielestä demokratiakeskuksia voitaisiin muodostaa esimerkiksi kirjastoihin ja kan-
salaistaloihin.¹⁰⁴

¹⁰³ SOU 1996:162, s. 7.

¹⁰⁴ SOU 1996:162, s. 7-8. Demokratiutvecklingskommitténin jälkeen asetettiin komitea nimeltä Kommittén
Forum för Levande Historia, jonka tehtävänä oli selvittää demokratiaan ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä
käsittelevän foorumin perustamista. Ks. Dir. 1999:75. Komitea ehdotti Forum för levande historia -

Komitea ehdotti myös sitä, että julkiset poliittiset väittelyt olisivat entistä helpommin kansalaisten saatavilla säännöllisten suorien radio- ja tv-lähetysten kautta. Kansalaiset saisivat näin mahdollisuuden kuunnella poliittista väittelyä ja erilaisia argumentteja, mikä auttaisi heitä muodostamaan oman käsityksensä asiakysymyksistä. Komitea ehdotti, että jokin silloisista uusista digitaalisista tv-kanavoista oltaisiin varattu tällaisille suorille lähetyksille poliittisilta areenoilta.¹⁰⁵

Demokratiutvecklingskommittén painotti myös helposti saatavan yhteiskuntatiedon tärkeyttä kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen lisäämisessä. Komitea piti hyvänä, että useat kunnat ja valtion viranomaiset ovat tehneet aloitteita, joissa tietoa talletetaan niin, että kansalaiset saavat sen helposti. Tämä tarkoittaa erityisesti modernin tietotekniikan hyödyntämistä. Komitean mukaan on tärkeää, että tämä kehitys jatkuu ja että sitä joudutetaan. Tiedon saatavuuden kannalta komitea piti tärkeänä myös sitä, että tieto on hinnaltaan kohtuullista. Tämän vuoksi komitean mielestä ei saa ottaa maksua siitä, että kansalainen tietoverkkojen avulla etsii yleisiä asiapapereita, kuten aloitteita, valmisteluehdotuksia, pöytäkirjoja ja yleistä tietoa yhteiskunnasta.¹⁰⁶

Demokratiutvecklingskommittén piti tärkeänä kansalaisvaikuttamisen vahvistamista myös EU-kysymyksissä. Komitean mukaan eduskunnan asemaa olisi tämän vuoksi vahvistettava. Komitean loppuraportissa todetaan, että eduskunta on kansan ensisijainen edustaja ja siksi sen on otettava aktiivinen rooli tärkeissä poliittisissa kysymyksissä riippumatta siitä, tehdäänkö päätös eduskunnassa vai unionin sisällä. Komitean mielestä olisi tärkeää saada yhä useampia kansanedustajia osallisiksi unionipoliittisiin kysymyksiin. Yhtenä keinona tähän olisi se, että hallitus informoisi eduskunnan valiokuntia unionipoliitikasta entistä paremmin. Lisäksi ruotsalaisten europarlamentaarikkojen olisi voitava levittää tietoa kotimaassaan entistä tehokkaammin. Tätä helpottaisi europarlamentaarikkojen oikeus ilmaisiin virkamatkoihin kotimaassa.¹⁰⁷

tietokeskuksen perustamista. Keskuksen haluttiin toimivan kohtauspaikkana, liikkeellepanijana ja järjestäjänä kysymyksissä, jotka koskevat demokratiaa, suvaitsevaisuutta ja ihmisoikeuksia. Ks. SOU 2001:5.

¹⁰⁵ SOU 1996:162, s. 8.

¹⁰⁶ SOU 1996:162, s. 8.

¹⁰⁷ SOU 1996:162, s. 10–11.

Komitea ehdotti demokratia-asioita käsittelevän elimen perustamista valtioneuvoston kansliaan. Elimen tehtäväksi komitea ehdotti demokratiaan, kansalaisvaikuttamiseen ja kansalaisten yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvän kehityksen seuraamista. Elimen tulisi myös valvoa näiden kysymysten huomioon ottamista yhteiskunnallisten uudistusten ja lainsäädännön valmistelun ja toteuttamisen yhteydessä.¹⁰⁸

3.2.4 Demokratiutredningen (1997–2000)

3.2.4.1 Komitean asettaminen, tehtävät ja toiminta

Demokratiutredningenin (1997–2000) tehtävänä oli toimeksiannon mukaan valaista niitä edellytyksiä, ongelmia ja mahdollisuuksia, jotka ruotsalainen kansanvalta kohtaa 2000-luvulle tultaessa. Analyysin oli lähdeittävä niistä vaatimuksista ja odotuksista, joita kansalaisten pitää voida demokratialle asettaa. Lähtökohtana komitean työssä oli oltava myös jokaisen kansalaisen oikeus täyteen yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Komitean tuli tehdä yhteenvedoita ja arvioita viime vuosien ruotsalaisista demokratiaselvityksistä ja -tutkimuksista. Lisäksi sen piti arvioida, pitäisikö Ruotsissa tehdä vielä lisäselvityksiä. Komitean tuli esittää konkreettisia ehdotuksia siitä, miten ruotsalaista kansanvaltaa voidaan vahvistaa ja syventää. Komitean tuli myös herättää keskustelua demokratiasta ja ruotsalaisesta kansanvallasta. Komitean työssä oli oltava seuraavat pääalueet: 1) talouden kansainvälistyminen, 2) Ruotsi Euroopan unionissa, 3) uudet informaatio- ja kommunikaatiomallit ja -tekniikat sekä 4) muutokset julkisella sektorilla

¹⁰⁸ Demokratiutvecklingskommittén teki myös useita kunnallistasoa koskevia ehdotuksia. Komitea ehdotti esimerkiksi sitä, että kunnallislain säännöksiä kansanäänestystä koskevasta kansanaloitteesta täydennettäisiin vaatimuksella kvalifioidusta enemmistöstä kunnanvaltuustossa kansanäänestyksen hylkäämiseksi. Ehdotuksen mukaan 1/3 valtuutetuista riittäisi kansanäänestyksen järjestämisen tueksi, jos asia on noussut esille kansanaloitteen johdosta. Komitea ehdotti myös kansalaisten aloiteoikeutta kunnanvaltuustossa. Ehdotuksen mukaan kaikki, joilla on äänioikeus kunnallisvaaleissa saisivat aloiteoikeuden kunnanvaltuustossa. Komitea ehdotti lisäksi aloiteoikeuden täydentämistä kunnanvaltuuston kokousten yhteydessä järjestettävillä ”yleisön kyselytunneilla”, joissa kansalaiset voisivat esittää kysymyksiä ajankohtaisista kunnallispoliittisista asioista. Komitea ehdotti myös paikallisten kokeilujen käynnistämistä. Kokeiluissa muodostettaisiin paikallistason elimiä, joiden jäsenet valittaisiin suoraan kuntalaisten keskuudesta. SOU 1996:162, s. 8–11. Myöhemmin Storstadskommittén pyrki saamaan aikaan tällaisia kokeiluja asuinalueilla, joilla arvioitiin olevan huonot resurssit ja heikko julkinen tai kaupallinen infrastruktuuri. SOU 1996:177; SOU 1998:25.

Demokratiutvecklingskommittén käsittelee myös niin sanottua vuokralaisten itsehallintoa, jota oli kokeiltu Holman ja Kroksbäckin asuinalueilla Malmössä. Kokeilu toimi siten, että kokeiluun aktiivisesti osallistuneet kunnan vuokra-asunnoissa asuvat vuokralaiset olivat hyvityksenä yhteiskunnallisesta toiminnastaan saaneet palautuksen vuokrassa. Idea oli kuitenkin hankaloittanut se, että veroviranomaiset olivat katsoneet vuokran palautuksen korvaukseksi työstä. Tämän johdosta Demokratiutvecklingskommittén ehdotti lakimuutosta, jonka mukaan vuokran palautus olisi verovapaa neljäsosaan asunonvuokrasopimuksessa olevasta perusmäärästä vuosittain. Hallitus ei ole tähän suostunut, mutta sisäasiainministeriö (Inrikesdepartementet) on asettanut työryhmän, joka selvittää ehdotusta. SOU 1996:162, s. 10.

ja kehitys kansanliikkeiden piirissä.¹⁰⁹ Lisätoimeksiannon mukaan komitean tehtäväksi tuli myös selvittää syitä laskevalle vaaliosallistumiselle ja ehdottaa toimia kansalaisten osallisuuden lisäämiseksi demokraattisessa järjestelmässä.¹¹⁰

Komiteaan nimettiin laaja joukko tutkijoita eri aloilta. Mukana oli myös journalisteja sekä viranomaisten, järjestöjen ja poliittisten puolueiden edustajia. Komitea pyrki kehittämään uusia työmuotoja. Näissä työmuodoissa arvostettiin avoimuuden periaatetta ja keskustelun merkitystä. Komitea pyrki myös olemaan mahdollisimman monen lähestyttävissä. Komitea järjesti toimeksiannossa annettuja aiheita käsitteleviä seminaareja. Osallistujina seminaareissa oli muun muassa yhdistysten, puolueiden, kuntien, lääninhallinnon ja joukkotiedotusvälineiden edustajia sekä yksityishenkilöitä.¹¹¹ Komitean jäsenet myös luennoivat ja esittelivät komitean työtä ja tutkimuksia eri puolilla Ruotsia. Komitea teki yhteistyötä useiden muiden komiteoiden kanssa. Erityinen yhteistyömuoto oli Ungdomarnas demokratikommission -komission kanssa, joka sai hallitukselta toimeksiannon osallistua komitean työhön. Komissio toimitti Demokratiutredningenille erityisen osaraportin, jossa käsiteltiin kansanvallan kehittämistä nuorison näkökulmasta.¹¹²

Työnsä tuloksena Demokratiutredningen julkaisi erittäin laajan tutkimuskokoelman, jota esitellään Demokratitorget-internetsivuilla.¹¹³ Internetsivuilla esitellään myös komitean muuta toimintaa muun muassa komitean kokouspöytäkirjojen ja seminaaridokumenttien muodossa. Komitean toimikauden aikana sivuilla oli mahdollista käydä keskustelua kansanvaltaan liittyvistä kysymyksistä. Huomattavaa on, että komitean loppuraporttiin ”En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet” (SOU 2000:1) on otettu mukaan runsaasti kansalais-kommentteja Demokratitorget-sivuilta.

¹⁰⁹ Dir 1997:101.

¹¹⁰ Dir. 1998:100.

¹¹¹ Seminaareja järjestettiin hieman alle 20. Ks. seminaarien nimet ja aiheet SOU 2000:1, s. 287–290.

¹¹² SOU 2000:1, s. 12.

¹¹³ Komitea julkaisi yhteensä 32 raporttia, jotka koostuvat muun muassa keskusteluluonteisista tutkimusraporteista ja komitean järjestämien seminaarien dokumentoinneista. Tämän lisäksi komitea julkaisi 13 tutkimusnidettä, jotka on laatinut laaja joukko yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden tutkijoita. Ks. <http://www.demokratitorget.gov.se>.

3.2.4.2 Ehdotusten peruslähtökohdat

Toimeksiannon mukainen tehtävä vaati komitean mukaan kahdenlaista pohjustusta: ensinnäkin tarvittiin tietoa ruotsalaisen kansanvallan laadusta ja toiseksi tuli selvittää, mitä on kansanvallan syventäminen. Komitean työssä peruslähtökohtana oli ajatus, jonka mukaan demokratian kehitystä voidaan ohjata. Demokratian kehitys ei ole jotakin ennalta määrättyä ja sel-laista, jota voidaan vain tarkastella ja raportoida. Demokratian keskeiset ongelmat eivät komi-tean mukaan korjautuisi yksittäisillä konkreettisilla ehdotuksilla tai operatiivisilla toimilla. Tämän vuoksi komitea painotti pitkän tähtäimen demokratiapolitiikan muotoilemista, joka toimisi pohjana tuleville arvioinneille ja konkreettisille toimenpiteille. Komitean mukaan de-mokratiapolitiikan avulla voitaisiin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa pitää yhteiskunnallinen kokonaisnäkökulma paremmin mielessä.¹¹⁴

Demokratiutredningen korosti uskoa jokaisen kansalaisen kykyyn oppia kokemuksistaan, hankkia tietoa ja muodostaa mielipiteitä. Julkisten viranomaisten on lähdettävä siitä, että kan-salaiset ovat kykeneviä, että he ymmärtävät ja tahtovat pyrkiä kohti yhteistä hyvää.¹¹⁵ Komi-tean mukaan tärkeintä on vahvistaa kansalaisten omaa demokraattista arvopohjaa, kansalais-henkeä. Kansalaisuus koostuu komitean mukaan osallisuudesta ja vaikuttamisesta. Komitea käytti tällaisesta kansalaisuudesta nimitystä dynaaminen kansalaisuus. Jotta dynaaminen kan-salaisuus toteutuu, täytyy seuraavien edellytysten täytyä:

1. Poliittinen yhdenvertaisuus
2. Tarkoituksenmukainen osallistuminen
3. Avoimuus¹¹⁶

Poliittinen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että kaikilla on oltava mahdollisuus osallistumiseen riippumatta esimerkiksi sukupuolesta, iästä tai etnisestä alkuperästä. Demokratiutredningen toi esille, että tarvitaan panostamista siihen, että kaikilla olisi kyky tasavertaisilla ehdoilla osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvoisuuden eteen

¹¹⁴ SOU 2000:1, s. 16, 240.

¹¹⁵ Komitean mukaan jokaisella ihmisellä on 1) sama arvo kuin kaikilla muilla, 2) ainutlaatuinen arvo eli joka i-nen ihminen on korvaamaton henkilönä ja 3) oma-arvo eli kukaan ei ole koskaan yksinomaan väline johonkin muuhun tai jollekin muulle. SOU 2000:1, s. 17–19, 59, 240, 245.

on tehtävä vielä töitä. Komitea nosti esille myös nuorten aseman. Nuorten poliittiset intressit eivät kanavoidu olemassa olevien poliittisten rakenteiden kautta, vaan näkyvät yhteiskunnassa toisenlaisissa muodoissa, esimerkiksi uusina sosiaalisina liikkeinä ja alakulttuureina. Komitean mukaan on tärkeää, että poliittiset elimet hyödyntävät nuorten kiinnostusta osallisuuteen yrittämällä luoda mahdollisuuksia keskusteluun. Tämän lisäksi komitea korosti sen tärkeyttä, että työttömät ja etniset ryhmät saadaan integroitua osaksi yhteiskuntaa. Työmarkkinoilla on tässä taistelussa merkittävä rooli.¹¹⁷

Tarkoituksenmukainen osallistuminen viittaa siihen, että kansalaisten osallistumisen yksi edellytys on se, että he ymmärtävät osallistumisen merkityksen ja kokevat sen tarkoituksenmukaiseksi. Komitean mielestä yksi suurista ja kasvavista ruotsalaisen kansanvallan ongelmista liittyy läheisesti siihen, että osallistuminen politiikan perinteisissä muodoissa ei aina sisällä vaikutusvaltaa. Tämän vuoksi tarjolla olevat vaihtoehdot menettävät vähitellen uskottavuuttaan ja houkuttelevuuttaan niiden kansalaisten silmissä, jotka haluavat saada jotakin aikaan. Monet kansalaiset eivät näe yhteyttä osallistumisen ja tulosten välillä, eivätkä siksi osallistu lainkaan. Mitä enemmän kansalainen kokee, että hänen osallistumisellaan on vaikutusta, sitä todennäköisempää on, että hän jatkaa osallistumista myös jatkossa.¹¹⁸

Komitean näkemyksen mukaan myös avoimuus on kansalaisten osallistumisen perusehto. Avoimuus tarkoittaa muuan muassa sitä, että viranomaisten asiakirjat ovat saatavilla ja päätöksenteosta saadaan tietoa. Vain avoimuuden kautta voidaan arvioida yhteiskunnallisten päätösten perusteluiden arvoa ja paikkansapitävyyttä sekä osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.¹¹⁹

¹¹⁶ SOU 2000:1, s. 33, 37, 240–241.

¹¹⁷ SOU 2000:1, s. 35–36, 71, 243–244.

¹¹⁸ Komitea kritisoi tähän liittyen hallituksen käyttämää terminologiaa; komitean toimeksiantoissa ei tule lainkaan esille termiä ”valta” (makt) ja termiä ”vaikutus”/”vaikutusvalta” (inflytande) käytetään vain yhden kerran. Komitean mukaan on ongelmallista, että hallitus kiinnittää demokratianäkemyksen tällä tavoin vain osallistumiseen. Komitean oma demokraatiakäsitys ei sen sijaan tarkoita mitä tahansa osallistumista. Komitean demokraatinäkemys rakentuu ajatukselle, että jokaiselle kansalaiselle taataan vaikutusvaltaa, toisin sanoen osallistumista, jolla on todellista vaikutusta päätöksentekoon. SOU 2000:1, s. 35–36, 243.

¹¹⁹ SOU 2000:1, s. 37–38, 68, 71, 78.

3.2.4.3 Ehdotukset

Osallistumisen kehittäminen

Demokratiutredningenin mukaan edellä mainituille periaatteille pohjautuvassa demokratiapolitiikassa on lähdettävä siitä, että edustuksellinen demokratia on ruotsalaisen demokratian perusta. Edustuksellisen demokratian osalta komitea kiinnitti huomiota poliittisten puolueiden tärkeään merkitykseen. Komitean mukaan poliittisilla puolueilla on avainasema edustuksellisessa demokratiassa. Puolueet ovat linkkejä kansalaisten ja poliittisen vallan välillä, ne tuovat erilaisia intressejä yhteen ja muotoilevat poliittista valtaa. Komitean tehtävänä ei ollut keksiä keinoja puolueiden ongelmiin. Komitea kuitenkin huomautti, että puolueet ovat osoittaneet puutteellista sopeutumiskykyä uusiin poliittisen työn ehtoihin. Puolueiden jäsenmäärät ja kokouksien osallistujamäärät kertovat, että niiden on entistä vaikeampaa houkutella kansalaisia osallistumaan. Jotta voidaan vahvistaa edustuksellista demokratiaa, täytyy puolueiden kehittää sekä ideoita että työtapoja, jotka vastaavat kansalaisten tarpeita. Yhtenä keinona luottamuksen luomiseksi poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan komitea piti sitä, että puolueiden ja ehdokkaiden rahoitus esitetään julkisesti.¹²⁰

Demokratiutredningen kiinnitti huomiota myös siihen, että pitkä vaalien välinen aika aiheuttaa riskin, että poliittinen osallistuminen samoin kuin puolueiden aktiivisuus vähenee. Tämän vuoksi komitea ehdotti siirtymistä erotettuihin vaalipäiviin. Vahvin perustelu erotetuille vaalipäiville liittyi komitean mukaan siihen, että vaaleilla on liikkeellepaneva vaikutus valitsijoihin. Erotetut vaalipäivät korostaisivat myös vastuufunktiota yleisissä vaaleissa. Uudistus toisi komitean mukaan entistä paremmin esille kunnalliset ja maakunnalliset kysymykset. Tällöin myös kunnan luottamushenkilöiltä vaadittaisiin paremmin vastuuta heidän ohjelmiansa ja toimintansa perusvalinnoista ja toteutumisesta. Samalla kansalaisvaikuttaminen kunnallisessa päätöksenteossa lisääntyisi.¹²¹

Demokratiutredningenin mukaan kansalaisilmapiiri ei kuitenkaan kehity vain, tai edes ensi sijassa, edustuksellisen demokratian kautta. Demokratiutredningen kannatti tämän vuoksi

¹²⁰ SOU 2000:1, s. 241–246.

¹²¹ SOU 2000:1, s. 246–247.

osallistujademokratian kehittämistä. Komitean mukaan jokaiselle kansalaiselle täytyy antaa entistä suuremmat mahdollisuudet suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Komitean kannattama osallistujademokratia perustuu ajatuksella, että jokaisen ihmisen on tunnettava vastuuta muistakin kuin vain itsestään. Yhteinen vastuunotto ja osallistuminen lisää tehtävien päätösten laatua ja kansanvallan legitimitettä.¹²²

Edustukselliseen järjestelmään on perinteisesti yhdistynyt lobbaaminen suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muotona. Lobbauksessa yritetään vaikuttaa päätöksentekoon politiikan ulkopuolelta. Lobbaaminen voi tapahtua yksittäisen ihmisen, järjestön, yrityksen tai ammattilobbaajien kautta. Suurin lobbaajaryhmä ovat Ruotsissa olleet suuret yritykset ja niiden työntekijäjärjestöt. Lobbauksen kautta päätöksentekijät saavat paljon sellaista tietoa, mitä ne eivät muuten saisi. Demokratiutredningenin mielestä lobbauksen huono puoli on se, että lobbauksessa päätöksentekijöihin yritetään vaikuttaa salassa. Tässä mielessä lobbaus heikentää demokratiaa. Komitea oli huolissaan myös siitä, että lobbaus ei todellisuudessa useinkaan anna tilaa useille näkemyksille ja intresseille.¹²³

Komitean mukaan lobbaukseen yhdistyy usein mielipiteenmuokkausta. Mielipiteenmuokkaus on lobbauksen tavoin tapa vaikuttaa ulkoapäin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Mielipiteenmuokkaus eroaa lobbaamisesta siten, että se kohdistuu kansalaisiin eikä suoraan päätöksentekijöihin. Komitean mukaan mielipiteenmuokkauksen hyvä puoli on se, että siinä peruste-

¹²² SOU 2000:1, s. 20, 35, 243, 245.

¹²³ Lobbausta voidaan pitää eräänlaisena vaihtoehtona korporativismille. Korporativismi merkitsee järjestelmää, jossa valtio antaa tietyille järjestäytyneille intresseille mahdollisuuden vaikuttaa institutionalisoiduissa muodoissa julkisiin päätöksentekoprosesseihin. Lobbaus eroaa korporativismista siten, että se ei rajoita päätöksentekijöiden tavoittamista vain muutamille toimijoille, joille annetaan erityisasema valtion toimesta ja joilla on edustus päätöksenteko-organissa. Lobbauksessa järjestö tai muu toimija tekee aloitteen itse. SOU 2000:1, s. 89–91, 94–95.

Ruotsissa on 1980-luvulta lähtien tehty useita eduskunta-aloitteita lobbausta koskien. Nämä viittaavat muun muassa tarpeeseen selvittää viranomaisten yhteistyötä lobbaajien kanssa ja tarpeeseen muodostaa lobbaajarekisteri. Aloitteista huolimatta lobbausta ei ole säännelty Ruotsissa. Myös Demokratiutredningen suhtautui rekisteröimiseen negatiivisesti. Ks. SOU 2000:1, s. 96, 244.

USA:ssa lobbaajien on vuodesta 1946 lähtien täytynyt rekisteröityä, jotta he voivat päästä kongressiin. Lain tarkoituksena oli saada jotenkin kontrolliin se, ketkä ovat yhteydessä viranomaisiin. Arvion mukaan vain noin puolet lobbaajista on rekisteröitynyt. Euroopan unionin parlamentissa on myös perustettu lobbaajarekisteri. Rekisterin mukaan lobbaajat saavat kortin, jolla he voivat oleskella parlamentin tiloissa. Komission sihteeristö suhtautui lobbauksen sääntelyyn komissiossa epäilevästi, koska se rajoittaisi vapaata tiedonsaantia, josta komissio on riippuvainen. Lobbauksen sääntelyn sijasta komissiossa säädettiin vuonna 1994 eettiset käyttäytymisohjeet. SOU 2000:1, s. 95–96.

lut tuodaan julkisuuteen, toisin kuin lobbauksessa. Tämän vuoksi mielipiteenmuokkaus voisi tietyssä määrin kompensoida lobbauksen demokraattisia puutteita.¹²⁴

Komitea piti kansalaisyhteiskunnan entistä voimakkaampaa hyödyntämistä tapana irrottaa demokratiakeskustelu sen hallitsevasta siteestä valtioon, kuntiin ja edustukselliseen demokratiaan. Komitean mukaan valtion ja kuntien on kannustettava osallisuutta, jota tapahtuu eri kansalaisyhteenliittymissä. Komitean mukaan demokraattisten kansanliikkeiden menestystä voidaan todennäköisesti selittää pitkälti sillä, että niiden toimintaideat ja -muodot yhdistävät teoriaa ja käytäntöä, ajatuksia ja tekoja sekä osallistumista ja tuloksia.¹²⁵

Kansalaisten yhteenliittymien lisäksi komitea toi esille kansalaisten mahdollisuuden vaikuttaa käyttäjinä (rösta med fötterna, 'äänestää jaloilla'). Käyttäjät voivat vaikuttaa julkisen toiminnan puitteissa esimerkiksi kouluissa ja myötävaikuttamalla yhteiskuntasuunnitteluun. Komitea kuitenkin huomautti, että käyttäjän rooli on kapeampi kuin kansalaisen. Tämän vuoksi Demokratiutredningen esitti, että on luotava radikaaleja uusia instituutioita, jotka tarjoavat mahdollisuuksia kansalaisosallistumiseen. Komitea uskoi, että uusien osallistumismenetelmien avulla poliittisesta päätöksenteosta tulee entistä vapaamuotoisempaa.¹²⁶

Erityisen tärkeänä kansalaisten osallistumiseen vaikuttavana tekijänä Demokratiutredningen piti informaatio- ja kommunikaatioteknologiaa. Informaatioteknologiaa voidaan käyttää demokratian edistämiseen monin tavoin. Informaatioteknologian avulla kansalaiset voivat ottaa entistä helpommin yhteyttä päätöksentekijöihin. Informaatioteknologia tarjoaa myös mahdollisuuksia vaatia vastuuta ja harjoittaa kansalaiskontrollia valtiovaltaa ja kansanedustajia sekä luottamushenkilöitä kohtaan. Julkisuusperiaatetta pitäisi komitean mukaan soveltaa siten, että asiakirjat ja tiedot, jotka lainsäädännön mukaan ovat julkisia, tehtäisiin julkisiksi myös internetissä. Periaatteena tulisi komitean mukaan olla, että kaikkialla, missä julkista valtaa käytetään, täytyy olla mahdollisuuksia sen tarkkailuun informaatioteknologian avulla.¹²⁷

¹²⁴ SOU 2000:1, s. 90–92, 94.

¹²⁵ SOU 2000:1, s. 35–36, 244–245.

¹²⁶ SOU 2000:1, s. 57, 89–90.

¹²⁷ SOU 2000:1, s. 98–100, 108. Vuonna 1998 julkaistun IT-Framtid -tutkimuksen mukaan vain viidessä prosentissa Ruotsin kunnista oli järjestetty elektronisia keskustelufoorumeja kuntalaisille. Useissa kunnissa oli kotisivu, jossa oli tietoa kunnallisesta toiminnasta. Tutkimuksen mukaan 51 prosenttia ruotsalaisista ilmoitti käyttäneensä internetiä vuonna 1999. IT-Framtid -projektin mukaan hankkeet, joissa oltaisiin pyritty kehittämään aktiivista osallistumista ja vaikuttamista demokraattisiin prosesseihin informaatioteknologian avulla, ovat olleet harvoja ja niiden sisältö on ollut rajallinen. SOU 2000:1, s. 98–101. Ks. SOU 1999:117.

Informaatioteknologia helpottaa kansalaisten mahdollisuuksia muodostaa erilaisia yhteenliittymiä. Tämä voi olla merkittävää muun muassa vähemmistöille ja vammaisille; nämä ryhmät voivat tietoverkkojen välityksellä muodostaa sosiaalisia intressiyhteenliittymiä, jotka eivät riipu maantieteellisistä tekijöistä tai liikkumismahdollisuuksista. Informaatioteknologian avulla erityisryhmille voidaan tuottaa myös tietoa erityisissä muodoissa, kuten audiotallenteina, eri kielillä ja vaikkapa pistekirjoituksena. Demokratiutredningenin mukaan informaatioteknologiaa tulisi käyttää esimerkiksi kansalaismielenkiinnon lisäämiseksi puoluepolitiikkaa kohtaan. Komitea toi esille myös tarpeen selvittää mahdollisuuksia järjestää äänestyksiä internetissä.¹²⁸

Komitean mukaan informaatioteknologialla on tiettyjä etuja verrattuna muunlaiseen tekniikkaan. Informaatioteknologia on nopeaa, se antaa mahdollisuudet interaktiiviseen kommunikaatioon, sen avulla saavutetaan useita osanottajia riippumatta heidän maantieteellisestä sijainnistaan ja sen avulla saatava tieto on periaatteessa saatavissa vuorokauden ajasta riippumatta. Rutinoitunut informaatioteknologian käyttö voi kuitenkin johtaa tilanteisiin, joissa perustavanlaatuiset demokraattiset vaatimukset eivät täyty. Tämä tarkoittaa sitä, että demokratiin liittyvä mielipiteenmuodostus ja ymmärrys vaativat aikaa. Internetin käytön kehittämisessä on huomattava aktiivisen tietojen päivityksen merkitys: kansalaiset eivät kiinnostu internetisivuista, joilla on vanhentuneita tietoja ja joiden sisällössä ei tapahdu muutoksia.¹²⁹

Demokratiutredningen toi esille informaatioteknologian käyttöön liittyvänä ongelmana myös sen, että informaatioteknologiaa käyttävät eniten korkeasti koulutetut, korkeatuloiset, nuoret ja miehet. Tämä voi merkitä sitä, että informaatioteknologia vahvistaa sukupuolimalleja ja muita eroja, jotka vaikuttavat kansalaisten osallistumiseen.¹³⁰ Olemassa olevia kuiluja voidaan pienentää siten, että kaikille annetaan kohtuullisilla ehdoilla mahdollisuus informaatioteknologian käyttöön. Tällaisia mahdollisuuksia voivat tarjota muun muassa koulut ja kirjastot. Ratkaisevassa asemassa on erityisesti uuden teknologian käyttöön liittyvä koulutus.¹³¹

¹²⁸ SOU 2000:1, s. 10, 37, 104–105, 107–108, 244.

¹²⁹ SOU 2000:1, s. 103–104, 107.

¹³⁰ IT-Framtid -tutkimuksessa kävi ilmi eroja informaatioteknologian käyttäjien tulo- ja koulutustason sekä sukupuolen ja iän suhteen. Ks. SOU 1999:117.

¹³¹ SOU 2000:1, s. 99–101, 103.

Demokraattisen tietoisuuden vahvistaminen

Oleellinen osa kansalaisten demokraattisen osallistumisen lisäämistä on heidän demokraattisen tietoisuutensa vahvistaminen. Kestävä demokratia edellyttää Demokratiutredningenin mukaan, että kansalaiset ja heidän edustajansa ovat demokraattisesti tietoisia. Komitea katsoi, että koulutusta demokraattisen tietoisuuden parantamiseksi täytyy lisätä. Komitea painotti erityisesti koulun merkitystä tulevien kansalaisten valmistamisessa osallistumiseen suurissa demokraattisissa kysymyksissä. Koulussa tulisi opettaa tietoja demokratiasta, osallistumisesta, moraalista ja kriittisestä ajattelusta. Koulun on toimittava myös demokraattisena areenana, jossa oppilaat voivat kokea demokratian käytännössä. Myös kirjastolla on tärkeä rooli tietoisuuden ja osallistumisen vahvistamisessa.¹³²

Demokratiutredningen ehdotti julkisten tilojen avaamista poliittisten keskustelujen käymistä varten. Tämä tarkoittaa komitean mukaan sellaisten kokoontumispaikkojen ja julkisten tilojen perustamista, joissa kaikille annetaan mahdollisuus osallistua, vaikuttaa ja olla osallisina mielipiteenmuodostuksessa. Tällä tavoin voidaan luoda edellytyksiä yhteisten asioiden ymmärtämiselle ja niihin kohdistuvan kiinnostuksen heräämiselle. Komitean mukaan valtion ja kuntien on vaalittava tällaista kokoontumisvapautta pitämällä huolta siitä, että tarjolla on sopivia tiloja. Erilaisia kansalaisten yhteenliittymiä on myös säännöllisesti kutsuttava keskustelemaan viranomaisten ja luottamushenkilöiden kanssa.¹³³

Komitea huomautti, että globalisaatio ja kansainvälistyminen vaikuttaa oleellisesti kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Poliitiikan kansainvälistyminen ja globalisaatio merkitsevät, että päätöksenteko siirtyy kauemmaksi kansalaisista samalla kun siitä on entistä vaikeampaa saada selkeää käsitystä. Kun päätös on syntynyt kansainvälisten verkkojen kautta, vaikeutuu myös vastuun vaatiminen. Tällaisessa kontekstissa osallistuminen ja todellinen julkisuus vaativat, että kansalaisella on pääsy laajaan kirjoon näkökulmia sekä globaalilla, kansallisella että paikallisella tasolla. Globaalissa ja kansainvälisessä ympäristössä demokraattitietoisuutta voidaan komitean mukaan lisätä erityisesti informaatioteknologian avulla. Komitean mukaan on etsittävä sellaisia informaatioteknologian hyödyntämisen muotoja, joilla

¹³² SOU 2000:1, s. 20, 76, 241–242.

¹³³ SOU 2000:1, s. 76, 242, 245. Ks. kansalaisfoorumien kehittämissuunnitelmista Ds 1999:26.

tehdään julkiseksi vaikkapa lausuntoja ja päätöksiä ja lisätään kansalaisten edellytyksiä valvoa ja saada mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksiin. Poliittisen tasavertaisuuden vuoksi kaikille on taattava pääsy resursseihin, joita tarvitaan uuden teknologian käyttämiseksi.¹³⁴

Komitea huomautti, että globalisoituvassa yhteiskunnassa tiedotusvälineillä on hyvin merkittävä rooli julkiselle keskustelulle ja sen myötä myös politiikalle ja kansanvallalle. Komitean mukaan tiedotusvälineiden tärkeän roolin demokratian kannalta pitäisi saada enemmän poliittista huomiota. Joukkoviestinnän kehitys on monella tavoin lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Joukkotiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa sellaisistakin asioista, joita ei muuten saataisi tietoon. Tämä on tärkeää, jotta kansalainen voi luoda erilaisia käsityksiä yhteiskunnasta ja päätöksenteosta. Joukkotiedotuksen rooli on merkittävä myös siksi, että se tutkii julkista vallankäyttöä. Komitean mukaan tutkimukset osoittavat, että kansalaiset pitävät esiintymistä lehdistössä, radiossa ja televisiossa tehokkaimpana tapana vaikuttaa – tehokkaampana kuin äänestämistä vaaleissa tai työtä poliittisissa puolueissa.¹³⁵

Itsehallinnon vahvistaminen ja kansainvälinen yhteistyö

Demokratiutredningenin mukaan keskitetty päätöksenteko valtion sisällä voi vaikeuttaa kansan tahdon toteutumista paikallisesti ja alueellisesti. Tämän vuoksi demokratian kehittäminen vaatii päätöksenteon sijoittamista alimmalle tehokkaalle päätöksentekotasolle. Tämä tarkoittaa komitean mukaan paikallisen itsehallinnon laajentamista. Useiden kansalaisten mahdollisuudet menestyksekkäästi osallistua ja vaikuttaa vahvistuvat, kun lisätään mahdollisuuksia paikalliseen itsemääräämiseen ja politiikan sopeuttamiseen paikallisiin olosuhteisiin. Komitean mukaan valtion täytyy tukea paikallisen mobilisoinnin keskuksia ja hankkeita.¹³⁶

¹³⁴ SOU 2000:1, s. 67–70, 74, 242.

¹³⁵ Demokratiutredningen huomautti kuitenkin, että medioituminen ei kuitenkaan merkitse välttämättä, että demokratia vahvistuisi tai että demokraattinen tietoisuus lisääntyisi. Voidaan esimerkiksi kysyä, onko medioituminen tehnyt helpommaksi kansalaisten äänen kuulumisen. Erilaisten tiedotuskanavien moninaisuus ei ole sama kuin näkökulmien moninaisuus. Vaarana on myös se, että politiikka latistuu, kun poliittisia keskusteluja käydään samoissa tiedotusvälineissä ja ohjelmissa, joissa esitetään viihdettä. Hyvä journalistinen etiikka on välttämätön reunaehto, kun pyritään demokratian vahvistamiseen joukkoviestinnän kautta. SOU 2000:1, s. 76–77, 97, 242.

¹³⁶ Komitea piti kansalaisten paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen kannalta onnistuneena ruotsalaista suunnittelu- ja rakentamislainsäädäntöä, jossa kansalaisille annetaan mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskuntarakentamiseen. Komitea piti myös kunnanosalautakuntakokeiluja onnistuneina; niissä on komitean mukaan onnistuttu luomaan aikaisempaa suurempi läheisyys luottamushenkilöiden ja toiminnasta vastaavien henkilöiden välille. Erityisesti komitea kannatti kunnanosalautakuntia, joiden jäsenet valitaan suoraan kyseessä olevan kunnan osan asukkaista. Sen sijaan kunnallista kansanaloitetta kansanäänestyksiin liittyen komitea piti heikkona kansalaisvaikuttamisen keinona, koska aloitteet saavat harvoin kannatusta valtuustossa. Komitean mielestä aloitejärjestelmä on ongelmallinen erityisesti siksi, että se heikentää kansalaisten silmissä demokraattisen vaikuttamisen

Komitea totesi lisäksi, että valtion on annettava resursseja ja osallistuttava kansainvälisellä tasolla tapahtuvaan demokratian ja ihmisoikeuksien kehittämiseen. Komitea totesi, että vahvistamalla globaalia demokratiaa vahvistetaan myös kansallisen ja paikallisen demokratian kehittymistä. Komitea toi esille myös sen, että kansainvälistymiskehityksen, globalisaation ja erityisesti EU-jäsenyyden demokratiaulottuvuuksia selvittämään on perustettava parlamentaarinen selvityskomitea. Työ olisi suoritettava mahdollisimman avoimesti ja siinä olisi pyrittävä saamaan mahdollisimman laajat yhteiskuntaryhmät osallistumaan keskusteluihin.¹³⁷

Institutionaalisen vastuun lisääminen

Demokratiutredningenin mukaan kansalaisten näkökulmasta on erityisen tärkeää, että edustuksellista demokratiaa palvelee institutionaalinen järjestelmä, joka on avoin ja jota voidaan pitää vastuullisena. Tämä antaa kansalaisille selkeän kuvan siitä, kenen puoleen kääntyä ja keneltä vaatia vastuuta. Komitean mukaan vastuunjakoon valtion elinten välillä sekä niiden ja kuntien välillä täytyy kuitenkin vielä tuoda selvyyttä. Myös sääntöjen täytyy olla entistä selkeämpiä ja hallinnon aikaisempaa johdonmukaisempaa. Valtion ja kuntien välillä täytyy vallita tasapaino vastuun ja taloudellisten edellytysten välillä. Viranomaisten on myös yhä enemmän ponnistettava avoimuuden ja kansalaisten suorittaman valvonnan mahdollisuuksien lisäämiseksi. Virkatoiminnassa tulee yleisperiaatteena olla kansalaisnäkökulman huomioiminen mahdollisimman laaja-alaisesti. Kansalaisintressien mukaista olisi esimerkiksi kaikkien tärkeiden asiakirjojen julkistaminen internetissä sekä riippumattoman ja kansalaisille maksuttoman tilastoinnin toimittaminen julkisesta viranomaistoiminnasta.¹³⁸

Kun poliittisen päätöksenteon tahti nopeutuu, kasvaa vaara, ettei oikeusvaltion vaatimuksia laillisuudesta ja ennustettavuudesta oteta asianmukaisesti huomioon. Tämän vuoksi täytyy

uskottavuutta. Komitea ehdotti tilanteen korjaamiseksi sitä, että vaikeutettaisiin valtuuston mahdollisuutta kiellettyä järjestämästä kansanäänestyksiä kansanaloitteiden johdosta. Komitea ilmaisi huolestuneisuutensa myös siitä, että paikalliset ja alueelliset luottamustoimet jatkuvasti vähentyvät. Komitean mukaan on tärkeää yrittää lisätä luottamustointien määrää ja laventaa niiden alaa. Komitea piti erittäin tärkeänä, että entistä useammat kansalaiset saavat luottamustointien kautta mahdollisuuden osallistua demokraattiseen päätöksentekoon ja ottaa vastuuta siitä. SOU 2000:1, s. 71–72, 241, 245–248.

Ruotsissa paikallista osallistumista edistämään ja kehittämään on perustettu Folkrörelseråd-neuvosto ”Hela Sverige ska leva”.

¹³⁷ SOU 2000:1, s. 248–249, 251.

¹³⁸ SOU 2000:1, s. 249–250.

vahvistaa paitsi vastuuta yksilöiden oikeuksien toteutumisesta myös oikeusvaltion ominaisuuksia. Komitean mukaan on tärkeää kehittää turvallisuusjärjestelmä, joka suojelee kansalaisia viranomaisten virheiden ja erehdysten vaaroilta. Komitean mukaan kunnille olisi annettava myös suurempi vastuu yksittäisten kansalaisten oikeusturvan toteutumisessa. Myös jälkikäteisen oikeusturvan eli tuomioistuinkontrollin kehittämiseen olisi komitean mielestä kiinnitettävä enemmän huomiota.¹³⁹

Kansanvallan arvioiminen

Demokratiutredningenin mukaan tiedon saaminen siitä, kuinka kansanvalta toimii ja kuinka poliittiset instituutiot vastaavat kansanvallan laatu-ehdotoihin, on arvokasta kansanvallan kehittämisen kannalta. Demokratiapolitiikkaa on jatkuvasti kehitettävä. Komitea ehdotti erillisen asiantuntijaryhmän perustamista. Asiantuntijaryhmä voisi toimia ajatuspajana ja tietopohjan tuottajana demokratian kehittämisessä.¹⁴⁰

Demokratiutredningenin työn sekä sen johdosta saatujen lausuntojen ja käytyjen keskustelujen myötä Ruotsin oikeusministeriö aloitti demokratiaohjelman nimeltä ”Tid för demokrati”. Tätä ohjelmaa esitellään seuraavassa jaksossa.

3.2.5 Tid för demokrati (2000–2002)

3.2.5.1 Ohjelman sisältö

Demokratiutredningenin työn päätyminen johti vuonna 2000 kolmivuotisen ohjelman ”Tid för demokrati” käynnistämiseen. Ohjelmaa johtamaan asetettiin erityinen demokratiadelegaatio, joka koostui henkilöistä, joilla oli erilaiset intressit ja tiedot demokratiasta. Ohjelmaan kuului kolme pääosa-aluetta, joiden kaikkien tavoitteena oli pitkällä tähtäimellä kehittää demokratiaa sekä lisätä kansalaisten aktiivista osallistumista poliittiseen päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään kokonaisuudessaan. Ensinnäkin ohjelman puitteissa käytiin neuvotteluja demokratiasta ja osallisuudesta lähinnä Demokratiutredningenin työn pohjalta. Tähän liittyen

¹³⁹ SOU 2000:1, s. 249–250.

¹⁴⁰ SOU 2000:1, s. 251–252. Demokratiutredningenin loppumietinnöstä annettujen lausuntojen kooste löytyy julkaisusta Ds 2001:26.

Tid för demokrati -ohjelmassa kehitettiin Demokratitorget-internetsivuja. Toiseksi ohjelman puitteissa koottiin yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuoteen liittyvää informaatiomateriaalia. Tietoa jaettiin Röster-demokratialehden muodossa. Kolmanneksi ohjelmassa keskityttiin demokratian tukemiseen erityisesti paikallisella tasolla.¹⁴¹

Vuonna 2002 käytiin neuvotteluja demokratiasta ja osallisuudesta Demokratiutredningenin loppumietinnön pohjalta. Neuvonpidossa eri viranomaiset, kunnat, maakunnat, järjestöt ja kansalaiset saivat esittää näkemyksensä komitean loppumietinnöstä.¹⁴² Demokratiutredningenin luoman Demokratitorget-internetsivuston ylläpitoa jatkettiin ja sivuja kehitettiin edelleen. Nykyään sivuja valvoo oikeusministeriön demokratiyksikkö.¹⁴³

Tid för demokrati -ohjelman puitteissa pyrittiin siihen, että yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuosi tulisi huomatuksi. Tämä tarkoitti Röster-lehden luomista ja levittämistä, seminaarien järjestämistä ja Rösträtten 80 år -tutkimuksen laatimista ja levittämistä. Röster-lehden kohderyhmänä olivat erityisesti 15–19-vuotiaat nuoret. Lehti jaettiin kaikille Ruotsin lukiolaisille. Tämän lisäksi lehteä ja äänioikeutta koskevaa tutkimusta jaettiin muun muassa yläasteille, kirjastoihin ja kansanopistoihin. Tavoitteena oli aikaansaada yleistä tietoisuutta äänioikeudesta. Sanoma, jota haluttiin levittää, oli, että demokratia ei ole itsestäänselvyys, vaan se edellyttää aktiivista osallistumista. Demokratitorget-internetsivuilla yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhla huomioitiin siten, että sivuilla oli mahdollista lukea Röster-lehteä ja testata tietojaan demokratiasta ja äänioikeuden historiasta.¹⁴⁴

Paikallisen demokratian tukemiseksi Tid för demokrati -ohjelman puitteissa jaettiin taloudellista tukea projekteille, joiden tarkoituksena oli edistää demokraattista tietoisuutta ja kansalaisten aktiivista osallistumista. Hanketta vietiin läpi nimellä ”Stöd för demokratiutveckling” ja sitä hallinnoi oikeusministeriön demokratiyksikkö. Tukea saattoivat saada projektit, jotka olivat kansansivistystyön luonteisia ja joiden tavoitteena oli lisätä osallistumista demokraattisiin prosesseihin. Tukea voitiin antaa myös paikallisen demokratian kehittämiseen sekä koulun ja demokratian välistä suhdetta käsitteleville projekteille. Hakukertoja järjestettiin neljä. Tukea haki noin 1200 projektia ja hallitus antoi tukea yhteensä 142 hankkeelle. Erityisesti

¹⁴¹ Tid för demokrati -ohjelmaa varten budjetoitiin 30 miljoonaa kruunua. Lindqvist & Nord 2003, s. 2, 5; Time for democracy 2002, s. 1–2.

¹⁴² Lindqvist & Nord 2003, s. 3.

¹⁴³ Lindqvist & Nord 2003, s. 5.

tukea jaettiin koulujen projekteille ja sellaisille ryhmille, jotka ovat olleet suhteellisen vähäisessä osassa yhteiskunnan kehittämisessä. Läpivietyjen projektien määrä oli lopulta 139.¹⁴⁵

Projektien aihealueita olivat koulutus ja opintopiiritoiminta, nuorten ja demokratian välinen suhde, paikallinen ja kunnallinen demokratiakehitys, informaatioteknologia ja demokratia sekä muu demokratian kehittäminen (esimerkiksi kulttuurin, joukkoviestinnän tai teatterin avulla). Projektien kohderyhminä olivat nuoret, maahanmuuttajat, vammaiset, eläkeläiset, naiset ja muut (esimerkiksi kunnat, maakunnat ja koulut).¹⁴⁶ Seuraavassa esitellään lyhyesti kahdeksan Tid för demokrati -ohjelmaan kuulunutta projektia:

1. Vammaisten äänestysaktiivisuuden kannustaminen Göteborgissa

Projektissa pyrittiin helpottamaan vammaisten äänestämistä. Työtä teki vammaisyhdistys ”Grunden” Göteborgissa. Projektissa vammaiset pyrittiin saamaan tietoisiksi siitä, että äänestämässä on kyse heidän oikeuksistaan, erityisesti oikeudesta päästä osaksi demokraattista päätöksentekoa. Yhdistys laati esimerkiksi videon ja helppolukuisen lehden vaaleista ja äänestämisestä. Lisäksi yhdistys kutsui poliitikkoja ja puoluejohtajia kuultavaksi ja väittelyihin.¹⁴⁷

2. Vanhusten kannustaminen osallistumaan Sollefteåssa

Sollefteån kunnassa kiinnitettiin erityishuomiota siihen, että vanhukset saataisiin osallistumaan. Kunnassa muun muassa kerättiin ehdotuksia keinoista, joilla saataisiin vanhusten huolto paremmin vastaamaan vanhusten todellisia tarpeita. Projektin puitteissa kunnassa siirrettiin koulu, esikoulu, urheiluhalli, vanhainkoti ja kirjasto samaan rakennukseen. Vanhuksia pyrittiin aktivoimaan myös henkilökohtaisten tapaamisten, haastattelujen ja esimerkiksi jumppien avulla.¹⁴⁸

3. Maahanmuuttajien integrointi osaksi yhteiskuntaa Taalainmaalla

Taalainmaan maahanmuuttajien työväenyhdistys ja paikallisten ruotsalaisten työväenyhdistys toteuttivat vuonna 2001 projektin, jonka tarkoituksena oli työskennellä erityisesti maahan-

¹⁴⁴ Lindqvist & Nord 2003 s. 4, 33.

¹⁴⁵ Kukin projekti sai tukea 13 000–612 000 kruunua. Lindqvist & Nord 2003, s. 3, 8, 12; Time for democracy 2002, s. 1–2.

¹⁴⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 4.

¹⁴⁷ Time for democracy 2002, s. 3.

¹⁴⁸ Time for democracy 2002, s. 4.

muuttajien integraation ja tasa-arvon hyväksi. Projektin puitteissa järjestettiin näyttelyitä, seminaareja ja luentoja sekä näytettiin elokuvia. Yhteistyötä tehtiin muiden järjestöjen kanssa. Esimerkiksi erään eläkeläisjärjestön jäsenet saivat vaihtaa kokemuksiaan vastikään Ruotsiin tulleiden maahanmuuttajien kanssa. Projektin tuloksena useat paikalliset ammattiyhdistykset ovat ottaneet integraatioasiat osaksi työtään.¹⁴⁹

4. Nuorten demokraattisen tietoisuuden kehittäminen Vännäsissä

Eräässä Vännäsin kunnan nuorison vapaa-ajan keskuksessa suoritettiin kokeilu, jonka tarkoituksena oli muuttaa nuorten negatiivisia asenteita poliitikkoja kohtaan. Kokeilussa poliitikoille järjestettiin aluksi informaatiotekniikan peruskurssi. Nuoria puolestaan kannustettiin keskustelemaan demokratiasta ja paikallisesta politiikasta. Tämän jälkeen nuoret ja poliitikot kohtasivat internetin välityksellä. Internetissä keskusteltiin eri aiheista useita kertoja ennen kuin lopulta kohdattiin todellisuudessa. Nuoret pitivät hyvänä sitä, että ensin tavattiin internetin kautta ja vasta sitten kasvotusten. Tämä vapautti nuorten keskustelua muun muassa siten, etteivät nuoret ajatelleet sitä, kuka viestin vastaanottaa. Toisaalta tärkeänä pidettiin sitä, että myöhemmin voitiin keskustella internetviestinnässä esille tulleista asioista kasvotusten ja luoda näin pohjaa myöhemmälle yhteydenpidolle. Kokeilusta tehdyn arvioinnin mukaan nuorten mielestä yhteydenpito poliitikkoihin helpottui ja nuorten suhtautuminen poliitikkoihin muuttui aikaisempaa positiivisemmaksi. Nuoret saivat myös paljon tietoa politiikasta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta.¹⁵⁰

5. Paikallisdemokraattisen monimuotoisuuden kehittäminen Växjössä

Tid för demokrati -ohjelman puitteissa vietiin läpi muutaman växjöläisen paikallisyhdistyksen toimesta projekti, jonka tarkoituksena oli edistää paikallisten ihmisten poliittista itseluottamusta ja lujittaa keskustelua yhteiskunnassa. Projektin puitteissa esimerkiksi tuotettiin kuudella eri kielellä lehti, jossa kuvattiin demokraattisen järjestelmän toimintaa paikallisella tasolla ja olemassa olevia yhteiskunnallisia vaikutuskanavia. Lehti jaettiin kaikille alueella asuville. Lisäksi projektin puitteissa tehtiin julisteita, joissa esiteltiin paikallispoliitikkoja ja annettiin heidän yhteystietojaan. Joka toinen viikko järjestettiin julkisia tapaamisia, joissa keskusteltiin ajankohtaisista aiheista poliitikkojen ja viranomaisten kanssa. Lisäksi projektin osana perustettiin uusi kokoontumispaikka informaatiomökin muodossa. Mökki oli auki kahtena

¹⁴⁹ Time for democracy 2002, s. 5.

¹⁵⁰ Time for democracy 2002, s. 6.

päivänä viikossa ja siellä oli saatavilla yleistä tietoa demokratiasta. Mökissä paikallisyhdistysten jäsenet ja poliitikot vastasivat kansalaisten kysymyksiin. Kansalaiset saivat myös esittää ehdotuksia ja näkemyksiä, jotka vietiin eteenpäin kyseessä olevista asioista vastuussa oleville kunnan virkamiehille ja poliitikoille. Työ aktivoi alueen asukkaita siinä määrin, että Växjössä toimintaa on jatkettu varsinaisen projektin päättymisen jälkeenkin.¹⁵¹

6. Paikallisen demokratian edistäminen Roslagenissa

Roslagenissa maanviljelijöiden yhdistys ja keskustapuolue sekä liberaalinen puolue järjestivät demokratiafoorumeita stimuloidakseen paikallista osallistumista. Kokouksissa oli tarkoituksena saada aikaan ehdotuksia kunnan kehittämiseksi. Tehdyt ehdotukset esitettiin paikallispoliitikoille ja kunnanvaltuustolle.¹⁵²

7. Internetin välityksellä tapahtuvan osallistumisen kehittäminen Norrmalmissa

Norrmalmissa Tukholmassa hyödynnettiin uutta teknologiaa hallinnon ja kansalaisten välisen kommunikation kehittämiseksi. Aluehallinnon kotisivuille rakennettiin helppokäyttöinen hakukone (Insyn), jonka kautta kansalaiset pääsivät käsiksi kaikkiin virallisiin asiakirjoihin. Kotisivuille rakennettiin rekisteröitymismahdollisuus, jonka myötä saattoi saada hallinnon asialistat ja pöytäkirjat käyttöönsä automaattisesti niiden ilmestyttyä. Lisäksi internetissä järjestettiin ennen päätöksentekoa keskusteluja, joissa asukkailla oli mahdollisuus ilmaista näkemyksensä. Projektin puitteissa luotu tekniikka jätettiin käyttöön projektin päätyttyä.¹⁵³

8. Demokratia-asioiden opetuksen kehittäminen Värmlandissa

Seitsemässä Värmlandin koulussa suoritettiin keväällä 2001 kokeilu, jonka tarkoituksena oli saada demokratiaan liittyvä opetus entistä kiinnostavammaksi. Jokainen luokka valitsi ajan-kohtaisen paikallispoliittisen aiheen, johon perehdyttiin tarkasti. Oppilaat etsivät tietoa, ottivat yhteyttä poliitikkoihin ja virkamiehiin, kutsuivat heidät kouluun tapaamisiin ja seurasivat asian etenemistä paikallisen lehdistön kautta. Kokeilun päätteeksi kuultiin julkisesti asiaa käsitteleviä kunnan virkamiehiä ja poliitikoita. Projektin puitteissa oppilaille järjestettiin tutkivan journalismin peruskurssi. Projektin avulla oppilaat saivat ”sisäpiirin tietoa” demokraattisesta

¹⁵¹ Time for democracy 2002, s. 7.

¹⁵² Time for democracy 2002, s. 8.

¹⁵³ Time for democracy 2002, s. 9.

järjestelmästä ja saivat muodostaa oman näkemyksen poliitikoista ja poliittisesta päätöksentekoprosessista.¹⁵⁴

Tid för demokrati -hankkeen piirissä toteutettujen projektien raportoinnin mukaan työn tulokset olivat erittäin myönteisiä. Raportoinnissa tuli esille, että tällaisten hankkeiden menestymisen kannalta on tärkeää, että ne ryhmät, joihin projekteilla pyritään vaikuttamaan, ovat itse mukana projekteissa. Lisäksi tärkeäksi havaittiin se, että projekteissa luotiin kanavia kansalaisten ja päätöksentekijöiden välille.¹⁵⁵

3.2.5.2 Ohjelman arviointi

Tid för demokrati -ohjelman päätyttyä joulukuussa 2002 oikeusministeriö antoi Mitthögskolanille tehtäväksi arvioida ohjelmaa. Arvioinnin haluttiin kohdistuvan Demokratitorget-internetsivuihin, yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuoteen ja demokratiaprojektien tukemiseen. Näiden arviointikohteiden pohjalta tuli laatia laaja-alainen analyysi läpiviedystä demokratian kehitystyöstä. Lisäksi tehtävänä oli esittää ehdotuksia, kuinka tulevaisuudessa demokratian kehittäminen ja sen tukeminen tulisi järjestää. Arviointi julkaistiin julkaisussa ”Demokrati tar tid”, joka luovutettiin demokratiaministerille 2.9.2003.¹⁵⁶

Demokratitorgetin arviointi

Demokratitorget-internetsivuja tutkittiin sähköpostikyselyllä, joka lähetettiin sivujen uutiskirjeen tilaajille. Arviointia varten suoritettiin Demokratitorget-sivujen tilastollinen seuranta, jossa tarkasteltiin muun muassa sivuilla vierailujen pituutta ja vierailuja sivujen eri osaluilla. Lisäksi suoritettiin webb-kysely, johon pyydettiin vastaamaan joka viidettä sivuilla tietyn kolmen viikon jakson aikana vierailutta henkilöä.¹⁵⁷ Tutkimuksen mukaan sivuilla on käynyt runsas 7000 vierailijaa kuukaudessa. Kyselyn perusteella arvioitiin, että sivuilla vierai-

¹⁵⁴ Time for democracy 2002, s. 10.

¹⁵⁵ Time for democracy 2002, s. 11–12.

¹⁵⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 5–6.

¹⁵⁷ Sähköpostikyselyn vastausprosentti oli 28. Webb-kyselyn vastausprosentti oli 0,1, minkä vuoksi kyselyn tuloksia ei otettu mukaan arviointiin. Lindqvist & Nord 2003, s. 6, 40.

lee eniten noin 55–59-vuotiaita miehiä. Sivulla käyvät henkilöt ovat hyvin koulutettuja: 74 prosentilla kyselyyn vastanneista oli yliopisto- tai korkeakoulututkinto.¹⁵⁸

Tehtyjen tutkimusten mukaan sivulla vierailleet olivat käyneet sivulla useita kertoja. Vierailut eivät kestäneet yleensä pitkään: 75 prosenttia vierailijoista käytti sivulla aikaa vähemmän kuin yhden minuutin. Kyselyssä tuli esille, että sivulla käydään pääasiassa hyötynäkökohtien vuoksi; sivujen tietoja käytetään hyväksi esimerkiksi työssä tai opinnoissa. Lähes kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että he oppivat paljon uusia asioita sivulla vierailun johdosta. Tätä suurempi joukko (37 prosenttia) vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, etteivät he oppineet vierailun johdosta mitään uutta.¹⁵⁹

Suosituin alue sivulla oli keskustelufoorumi. Kyselyyn vastanneet olivat sitä mieltä, että keskustelut antoivat lisänäkökulmia demokratia-asioihin. Suurin osa vastaajista katsoi, ettei keskustelufoorumille tulisi päästää mitä tahansa näkemyksiä. Vastaajat halusivat, että esimerkiksi rasistisia ja rikollisia aineksia sisältäviä kommentteja ei keskustelufoorumiin päästettäisi. Vastaajat olisivat myös toivoneet, että poliitikot ja virkamiehet olisivat olleet näkyvämmiin ja enemmän esillä keskustelupalstalla. Keskustelupalstaa kritisoitiin myös joistakin keskusteluviestien lähettämiseen ja lukemiseen liittyvistä teknisistä ongelmista.¹⁶⁰

Kyselyyn vastanneista useimmat toivoivat, että Demokratitorget-sivuja kehitettäisiin myös jatkossa. Vastaajat toivoivat myös, että sivulla olisi enemmän uutistyyppisiä aineksia ja että niillä kerrottaisiin enemmän demokratian kehittämisprojekteista ja demokratiaa koskevasta tutkimuksesta. Arvioinnin mukaan sivuja tulisi kehittää siten, että demokratia-asioista vastuussa olevat poliitikot päättäisivät, mihin sivuja jatkossa käytetään. Arvioinnin mukaan sivuja voitaisiin kehittää tällä tavoin kahden vaihtoehdon mukaisesti. Ensimmäisessä vaihtoehdossa sivustoa kehitettäisiin keskusteluareenana. Poliitikkojen osallistuminen keskusteluihin olisi erittäin tärkeää. Arvioinnissa todetaan myös, että osallistujien on saatava palautetta jättämistään keskusteluviesteistä, jotta keskustelu demokratiasta internetsivujen keskustelufoorumilla olisi motivoivaa. Toinen vaihtoehto olisi, että Demokratitorgetissa keskityttäisiin enemmän

¹⁵⁸ Arvioinnin mukaan vastaajien ikäjakaumaa voidaan pitää yllättävänä, sillä yleensä keski-ikäisten osuus internetin käyttäjistä on paljon vähäisempi. On kuitenkin vaikea arvioida, kuinka edustava kyselyyn vastannut ryhmä on Demokratitorget-sivujen käyttäjistä. Lindqvist & Nord 2003, s. 42, 49–50.

¹⁵⁹ Lindqvist & Nord 2003, s. 41, 45–46.

¹⁶⁰ Lindqvist & Nord 2003, s. 41, 47–48, 51.

tiedon levittämiseen kuin keskusteluihin. Molemmissa vaihtoehdoissa sivuja olisi markkinoitava nykyistä enemmän.¹⁶¹

Yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuotta koskeva arviointi

Äänioikeuden juhlavuoden osalta arviointi suoritettiin tarkastelemalla Röster-lehteä. Tutkimus suoritettiin haastattelemalla yhteiskuntaopin opettajia heidän ja heidän oppilaidensa kokemuksista ja käsityksistä Röster-lehdestä.¹⁶² Arvioinnin mukaan juhlavuotta koskenut informaatioaineisto, joka lähetettiin kaikkiin lukioihin, löi itsensä hyvin läpi. Puolet haastatelluista opettajista tunsivat Röstärin 80 år -kampanjan. Suurin osa näistä muisti kaksi vuotta kampanjan jälkeen myös aineiston ja noin kolmasosa kertoi, että Röster-lehteä käytettiin yhteiskuntatiedon opetuksessa. Lehteä oli käytetty eniten keskustelujen pohjana ja taustamateriaalina. Usean mielestä Röster-lehti toimi hyvin täydentävänä opetusmateriaalina. Opettajien mielestä lehden sisältö oli relevantti, ajankohtainen ja monipuolinen. Opettajat arvostivat sitä, että käytetty kieli oli nuorille sopivaa. Opettajista kaksi arvioi, että lehti oli oppilaiden mielestä mielenkiintoinen ja 13 opettajan mielestä oppilaat kokivat lehden melko mielenkiintoiseksi. Opettajat eivät kuitenkaan osanneet sanoa, mikä oppilaiden mielestä oli lehdessä hyvää ja mikä huonoa.¹⁶³

Haastatteluissa tuli esiin, että huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten materiaali kouluihin lähetetään. Jotta materiaali saisi paremman levikin, olisi kouluihin syytä lähettää ensin esimerkkikappaleita, minkä jälkeen opettajat voisivat itse tilata materiaalin, mikäli se sopii heidän opetukseensa ja silloin kun se heille sopii. Lisäksi huomiota tulisi kiinnittää koulujen organisaatioon ja sen muutokseen, minkä vuoksi kouluille tulevaa materiaalia ei tulisi koskaan osoittaa jollekin henkilölle. Arvioinnin mukaan materiaalin lähettämisen ajoitus on tärkeä asia: opettajien mukaan materiaali tuli yllättäen ja sitä oli siksi vaikea ottaa mukaan opetukseen. Opettajat kokivat vaikeaksi myös sen, että kampanjoita on niin paljon, ettei kaikkia voi ottaa opetuksessa huomioon. Lisäksi jotkut opettajat pitivät aihealuetta oppilaiden kannalta ikävystyttävänä, minkä vuoksi sitä oli vaikea ottaa mukaan opetusohjelmaan.¹⁶⁴

¹⁶¹ Lindqvist & Nord 2003, s. 49, 51–52.

¹⁶² Haastatteluita tehtiin yhteensä 70. Haastateltavat valittiin osaksi sattumanvaraisesti ja osaksi systemaattisesti, muun muassa maantieteellisin perustein. Lindqvist & Nord 2003, s. 6, 33.

¹⁶³ Lindqvist & Nord 2003, s. 34, 36–37.

¹⁶⁴ Lindqvist & Nord 2003, s. 37–38.

Arvioinnin mukaan äänioikeuskampanja oli arvokas panostus Tid för demokrati -ohjelmassa ja se oli menestyksekkäs työssä nuorten parissa. Arvioinnin mukaan tulevaisuudessa samanlaisissa panostuksissa tulisi informaatiomateriaalille saada laajempi näkyvyys ja sitä tulisi jakaa laajemmalle kohdeyleisölle. Arvioinnin mukaan on myös tärkeää, että opettajat saadaan kiinnostumaan aineistosta, jotta he jakaisivat sen oppilaille ja jotta he ennen kaikkea käyttävät sitä hyväksi opetuksessa. Arvioinnin mukaan esimerkiksi artikkelit ammattilehdissä voisivat saada aikaan aineiston entistä paremman läpimurron. Tämän lisäksi arvioinnissa ehdotetaan, että aineisto tuotaisiin esille oikeusministeriön internetsivuilla.¹⁶⁵

Demokratiaprojektien tukemisen arviointi

Demokratiahankkeille annettua tukea ja sen vaikutuksia tutkittiin osaksi kokonaistutkimuksella, joka suoritettiin postitse lähetettynä kyselynä ja joka kohdistui kaikkiin läpivietyihin projekteihin, ja osaksi kvalitatiivisten, projektijohtajien haastattelujen avulla.¹⁶⁶ Lisäksi arviointia varten järjestettiin seminaari, jossa haettiin kokemuksia projektien onnistuneisuudesta. Seminaariin osallistui Tid för demokrati -ohjelmaan osallistuneet oikeusministeriön virkamiehet. Seminaarissa keskusteltiin ohjelmaan liittyvistä teemoista, kuten siitä, mitä demokratiaan liittyvän kehitysprojektin onnistuminen edellyttää.¹⁶⁷

Kyselyyn annetuissa vastauksissa osa projekteista sai kritiikkiä siitä, etteivät ne olleet aina pysyneet asetetuissa työtavoissa ja kohderyhmissä. Tämä koski erityisesti projekteja, joille annettiin tukea ensimmäisellä ja toisella hakukerralla. Näillä kerroilla oikeusministeriön demokratiayksikkö oli muodostanut tukea saavat projektikategoriat (muun muassa koulutus, paikallinen ja kunnallinen demokratiakehitys sekä informaatioteknologia ja demokratia). Kolmannella ja neljännellä hakukerralla hakukategorioita korjattiin niin, että ne liittyivät haluttuihin kohderyhmiin (muun muassa nuoret, maahanmuuttajat ja vammaiset). Kaikkein eniten tukea haettiin nuorisoa käsittelevään kategoriaan. Nuoriso oli myös toteutuneissa projekteissa suurin kohderyhmä. Suurin projekteja järjestänyt ryhmä olivat kunnat ja maakunnat.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Lindqvist & Nord 2003, s. 39, 55.

¹⁶⁶ Kyselyn vastausprosentti oli korkea, 87 prosenttia. Haastattelussa haastateltiin 28 projektijohtajaa eri projekteista. Haastateltavien valinta suoritettiin projektikategorioiden mukaan ja valintaan vaikuttivat myös maantieteelliset näkökohdat. Lindqvist & Nord 2003, s. 6–7.

¹⁶⁷ Lindqvist & Nord 2003, s. 7.

¹⁶⁸ Lindqvist & Nord 2003, s. 8–11.

Demokrati tar tid -arvioinnin mukaan hankkeet vaikuttivat oleellisesti paikallisen tason demokratian kehittämiseen Ruotsissa. Kyselyyn osallistuneista 91 prosenttia oli sitä mieltä, että he olivat melko tai erittäin tyytyväisiä hankkeiden tuloksiin. Hieman alle kolmasosa katsoi, että projektien tavoitteet saavutettiin ehdottomasti, 34 prosentin mukaan projektien tavoitteet täyttyivät ja 55 prosenttia oli sitä mieltä, että projektien tavoitteet saavutettiin vain osittain. Useiden mielestä projektit olivat saaneet laajemman levikin kuin mikä oli ollut projektin varsinainen kohderyhmä. Useimmat kyselyyn vastanneista katsoivat, että projekteihin olisi saanut osallistua useampi henkilö. Tehdyn kyselyn mukaan projektit, jotka suunnattiin nuorille tai maahanmuuttajille, osoittivat erityisen onnistuneita tuloksia. Myös haastattelujen perusteella tuli esille paljon myönteisiä tuloksia. Projektijohtajat olivat yleensä sitä mieltä, että projektit olivat onnistuneita.¹⁶⁹

Arvioinnissa kysyttiin projektien vaikuttavuutta kahdeksan vaikuttavuusalueen avulla: demokratiaan liittyvät tiedot ja taidot, yhteiskunnallisista asioista keskustelu, yhteiskunnallisten asioiden seuraaminen joukkotiedotusvälineiden kautta, vaaliosallistuminen, luottamustehtävien vastaanottaminen, kirjoitusten laatiminen paikallislehtiin, osallistuminen poliittisten puolueiden toimintaan ja osallistuminen poliittisiin kokouksiin. Useimpien mielestä hankkeisiin osallistujien tiedot, taidot ja mielenkiinto demokratiakysymyksiä kohtaan lisääntyivät merkittävästi. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että projekteihin osallistujat keskustelevat nyt yhteiskunnallisista kysymyksistä ja seuraavat niitä joukkotiedotusvälineiden kautta aikaisempaa enemmän. Vastanneista 38 prosenttia oli sitä mieltä, että projekteihin osallistuneet tulevat jatkossa osallistumaan vaaleihin aikaisempaa aktiivisemmin ja ottavat enemmän vastaan luottamustehtäviä. Noin neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että osallistujat osallistuvat jatkossa entistä enemmän myös poliittisten puolueiden toimintaan ja poliittisiin kokouksiin.¹⁷⁰

Kyselytutkimuksessa tuli esille, että projektien pääasiallisena työtapana oli kokousten järjestäminen. Työtapoina käytettiin myös muun muassa informaatioteknologian hyödyntämistä, luentoja, opintopiirejä sekä kulttuuritoimintaa (muun muassa teatteria, elokuvia ja taidetta).

¹⁶⁹ Arvioinnissa todetaan, että tuloksiin on voinut vaikuttaa se, että projektijohtajat ja heidän edustamansa organisaatiot ovat monessa tapauksessa riippuvaisia projektituista, minkä vuoksi heidän kannatti antaa kuva, että projektit olivat menestys. Arvioinnin mukaan tällaista ei kuitenkaan näyttänyt haastatteluissa tapahtuneen, ja siksi oli perusteltua haastatella projektijohtajia. Arvioinnissa päädyttiin siihen, että projektit todella vaikuttivat merkittävästi paikallisen demokratian kehittämiseen Ruotsissa. Lindqvist & Nord 2003, s. 14–15, 17, 26–27.

¹⁷⁰ Lindqvist & Nord 2003, s. 16–18.

Haastattelujen mukaan projekteissa pyrittiin pääasiallisesti luomaan paikka ja aika tapaamisille. Haastattelujen mukaan koulutuspanostus oli suurempi kuin kyselytutkimuksen mukaan. Haastatteluissa tuli esille, että projektimuotoista työskentelyä pidetään hyvänä toimintatapana, koska sen avulla on helpompi saada ulkopuolista rahoitusta verrattuna tilanteeseen, jossa toimitaan perinteisten organisaatioiden ja järjestäytymistapojen puitteissa. Haastattelujen mukaan projektit eivät tehneet paljoa yhteistyötä toistensa kanssa tai pitäneet muuten yhteyttä keskenään. Tämä johtui projektijohtajien mukaan siitä, että projekteja pidettiin liian pieninä ja niihin varattua aikaa liian vähäisenä. Tämän vuoksi yhteistyökumppanien hakeminen koettiin liikaa resursseja ja aikaa vieväksi. Haastatteluissa kuitenkin kävi ilmi, että projektijohtajat olisivat olleet kiinnostuneita kuulemaan toisten kokemuksista. Monet olisivat halunneet, että tätä varten oltaisiin järjestetty seminaari hankkeen lopussa tai sen päättymisen jälkeen.¹⁷¹

Arvioinnissa verrattiin eri kohderyhmiä, työtapoja ja projektien järjestäjiä kyselytutkimuksessa asetettujen kahdeksan projektien vaikuttavuuteen liittyvän kysymyksen suhteen. Suurimpia erot olivat niiden projektien välillä, jotka suuntautuivat eri kohderyhmiin, kun taas erot olivat pienimpiä eri toimintatapojen ja projektien järjestäjien välillä. Kyselytutkimuksen tavoin haastattelut osoittivat, että läpivietyjen projektien välillä oli suuria eroja.¹⁷²

Arvioinnissa saatiin esille eräitä projektien yhteisiä ongelmia ja mahdollisuuksia. Arvioinnin mukaan projekteissa ei ollut vaikeaa tavoittaa kohderyhmiä, mutta joissakin tapauksissa oli vaikeaa säilyttää projektiin osallistujat mukana koko projektin ajan. Tähän liittyen tuli nuorten kohderyhmässä esille se, että projektien menestymisen kannalta on tärkeää valita oikea toimintatapa. Hyvänä toimintatapana pidettiin sitä, että nuoret osallistuvat mahdollisimman paljon projektin läpiviemiseen ja päätöksentekoon. Maahanmuuttajien osalta kaivattiin enemmän aikaa demokraattisten oikeuksien ja velvollisuuksien opettamiseen. Kuntiin ja kunnan osien asukkaisiin kohdistuvissa projekteissa koettiin vaikeaksi niiden tavoittaminen, jotka osallistuvat demokraattiseen päätöksentekoon vain vähäisessä määrin.¹⁷³

Haastattelujen mukaan erityisesti projektien alkuvaiheessa ympäristössä suhtauduttiin projekteihin hyvin myönteisesti. Kuitenkin kun projekteja piti panna täytäntöön, kohdattiin vastus-

¹⁷¹ Lindqvist & Nord 2003, s. 13, 20, 25.

¹⁷² Lindqvist & Nord 2003, s. 16–19.

¹⁷³ Lindqvist & Nord 2003, s. 19.

tusta ennalta arvaamattomilta tahoilta. Vastustusta esiintyi muun muassa vakiintuneiden valtarakenteiden puolelta: demokratian kehittäminen saatettiin kokea uhkaksi omalle valtasemalle. Vastustusta aiheutti myös se, että kansalaisosallistumisen lisääminen kuluttaa aikaa ja rahaa. Arvioinnin mukaan parempi projektimetodiikka, erityisesti projektien ankkuroiminen yhteiskuntaan ja viranomaisiin, olisi helpottanut projektien läpiviemistä ja parantanut projektien tuloksia. Projektijohtajat olivat varsin tyytyväisiä oikeusministeriön demokratiayksikön panostukseen. Johtajat olisivat kuitenkin halunneet, että yksikkö olisi pitänyt jatkuvammin yhteyttä projekteihin ja että yhteydenpito demokratiayksikköön olisi ollut helpompaa. Projektijohtajat olisivat myös toivoneet, että poliitikot olisivat osoittaneet suurempaa kiinnostusta demokratian kehittämisprojekteja kohtaan.¹⁷⁴

Haastattelujen mukaan se, oliko aika este projektin hyvän toteutumisen kannalta, riippui projektin luonteesta ja projektin organisoinnista. Kaksi kolmasosaa haastatelluista projektijohtajista katsoi, että aika ei ollut este projektin tavoitteiden toteuttamisessa. Kun aikarajoitukset tiedettiin jo alusta lähtien, voitiin projektin tavoitteet ja ohjelma mitoittaa sen mukaan. Kuitenkin myös projektijohtajien mielestä kaksivuotinen projekti yhden vuoden toimikauden sijasta olisi ollut paljon parempi vaihtoehto. Loput yksi kolmasosa haastatelluista oli sitä mieltä, että ajan vähäisyys oli ongelmallista ja projektien tukemisen jatkaminen olisi ollut tärkeää tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tämä ryhmä olisi halunnut, että tukea olisi annettu vähemmälle joukolle projekteja ja että projektit olisivat näin voineet olla käynnissä pidemmän aikaa.¹⁷⁵

Kysely- ja haastattelututkimuksissa tuli ilmi, että jokainen projekti oli ainutlaatuinen. Tämän vuoksi on vaikea arvioida, mitkä projektien ominaisuudet toimivat parhaiten yhdessä. Projektien yhteisenä etuna oli arvioinnin mukaan ainakin se, että ne pystyivät toimimaan suoraan kansalaisen tasolla ja että välimatka ideasta toteutukseen oli lyhyt. Arviointitutkimuksessa kysytään kuitenkin, voidaanko tällaisilla projekteilla vaikuttaa kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen. Niillä, jotka osallistuivat projekteihin oli nimittäin jo olemassa jonkinasteinen halu osallistua yhteiskuntaelämään, koska he ilmoittautuivat projekteihin mukaan. Arvion mukaan projektit kuitenkin varmasti lisäsivät ainakin heidän kiinnostustaan demokratia-asioita kohtaan. Arvioinnin mukaan on tärkeää, että projekteihin osallistuneiden luottamusta ja innostus-

¹⁷⁴ Lindqvist & Nord 2003, s. 21–23, 26.

¹⁷⁵ Lindqvist & Nord 2003, s. 23–24.

ta ei kadoteta. Tämän vuoksi harjoitettavan politiikan on oltava yhdenmukainen Tid för demokrati -ohjelman tavoitteiden kanssa. Poliitikkojen on osoitettava sanoina ja tekoina, että kansalaisten aloitteet ja näkemykset ovat tärkeitä myös vaalien välisenä aikana.¹⁷⁶

Projektien vaikutuksia pitkällä tähtäimellä on vaikea tässä vaiheessa arvioida. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille, että projektien tukemisella oli suuri symboliarvo. Tämä voi jo sinällään vaikuttaa demokratiakehitykseen. Projektien tukemisen kautta hallituksella oli mahdollisuus osoittaa, että paikalliset abitteet ovat käyttökelpoisia ja että demokratiaselvityksissä esitetyt näkökohdat ovat käyttöönotettavissa. Tällaisten projektien lisäksi tarvitaan kuitenkin myös toimia, joilla voidaan saavuttaa ne, jotka eivät ole juurikaan kiinnostuneita yhteiskunnallisista asioista ja demokraattisesta osallistumisesta.¹⁷⁷

Koska projektien väliset erot olivat suuria, on vaikea arvioida, mikä kohderyhmä, työtapa tai projektinjärjestäjä olisi onnistunut erityisen hyvin. Tämän vuoksi projektien arvioissa ehdotetaan, että jatkossa panostetaan samoihin kohderyhmiin kuin Tid för demokrati -ohjelmassa. Arvioinnin mukaan tämän tyyppisten ohjelmien lopussa tulisi järjestää seminaari, jossa eri projektien edustajat voivat keskustella ja vaihtaa kokemuksia ja olla hyödyksi organisaatioille, jotka suunnittelevat uusien demokratian kehittämiseen tähtävien projektien käynnistämistä. Seminaareilla tulisi olla laaja osallistujajoukko: mukana tulisi olla projektien edustuksen lisäksi tutkijoita, poliitikkoja ja kansalaisia.¹⁷⁸

Demokrati tar tid -arvioinnissa todetaan, että on ilahduttavaa, että kaksi kolmasosaa projekteista on jatkunut jossakin muodossa vielä tuen päättymisen jälkeenkin. Kuitenkin tuen loppumisen jälkeen jatkuneista projekteista vain muutamat ovat jatkuneet samassa laajuudessa kuin ohjelman puitteissa. Arvioinnin mukaan demokratiahankkeiden tukeminen on ollut niin menestyksestä, että jatkoa tulisi pohtia. Jatkossa tulisi painottaa pitkän tähtäimen näkökulmaa ja kestävyyttä, jotta tuki olisi entistäkin vaikuttavampaa. Tämän vuoksi tulisikin olla mahdollista joissakin tapauksissa hakea jatkotukea projektitoiminnan jatkamiseksi. Arvioinnin mukaan tulisi entistä tehokkaammin levittää hankkeen aikaansaamia arvokkaita tietoja ja taitoja. Tämä on arvioinnin mukaan erityisesti oikeusministeriön demokratiayksikön tehtävä.

¹⁷⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 27, 29.

¹⁷⁷ Lindqvist & Nord 2003, s. 29–30.

¹⁷⁸ Lindqvist & Nord 2003, s. 30–31.

Lisäksi tulisi kehittää Demokratitorget-sivuilla olevaa tietopankkia, johon on tallennettu 97 tukea saaneen projektin tiedot.¹⁷⁹ Arvioinnin mukaan tätä tietopankkia tulisi kehittää niin, että se käsittäisi kaikki läpiviedyt projektit. Samalla tietoa projekteista tulisi antaa nykyistä enemmän.¹⁸⁰

Arviointitutkimuksessa ehdotettiin, että jatkossa tulisi panostaa sekä pieniin että isoihin projekteihin. Projektikoko tulisi valita sen mukaan, mihin kohderyhmiin erityisesti panostetaan. Kaikilla kansalaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua demokratian kehittämiseen, minkä vuoksi priorisoituja kohderyhmiä ei tulisi enempää määritellä. Arvioinnin mukaan tukea tulisi antaa paitsi projektien toteuttamiseen myös tukihakemusten muotoiluun ja projektien arviointiin. Lisäksi tulisi antaa jatkotukea projekteille, jotka ovat toimineet hyvin. Tukea tulisi antaa kahden vuoden ajan, jotta voitaisiin edistää pitkän tähtäimen demokratiakehitystä.¹⁸¹

Kokonaisarvio

Kaiken kaikkiaan Tid för demokrati -ohjelmaa pidettiin onnistuneena. Ohjelman läpiviemisessä kohtasi perinteinen ministeriötyö ja projektityö, mitä pidettiin hyvänä. Projektityö arvioitiin hyväksi siinä mielessä, että se mahdollisti tavoitesuuntautuneisuuden. Ohjelmaan liittynyt ministeriötyö arvioitiin myös hyväksi, vaikkakin olisi toivottu, että siihen olisi saatu enemmän resursseja. Organisatorisesti ongelmalliseksi nähtiin demokratiadelegaation epäselvä asema. Arviointitutkimuksen mukaan ohjelmalle asetettujen kehitysehdotusten toteutuminen olisi edellyttänyt organisatorisia muutoksia ja lisäresursseja.¹⁸²

Useista hyvistä tuloksista huolimatta ohjelmaa voidaan kuitenkin pitää siinä mielessä epäonnistuneena, että vaaliosallistuminen laski vuonna 2002. Tämän argumentin painoarvoa ei Demokratitid -arvioinnissa kuitenkaan pidetä merkittävänä, sillä vaaliosallistuminen ei laskenut niin voimakkaasti kuin aikaisempina vuosina. Arvioinnissa todetaan, että demokratiaan liittyvä kehitystyö on joskus hidasta ja tulokset näkyvät vasta muutamien vuosien päästä.¹⁸³

¹⁷⁹ Ks. <http://www.demokratitorget.gov.se>

¹⁸⁰ Lindqvist & Nord 2003, s. 21, 28, 30–31.

¹⁸¹ Lindqvist & Nord 2003, s. 32.

¹⁸² Lindqvist & Nord 2003, s. 57.

¹⁸³ Lindqvist & Nord 2003, s. 27–28.

Arvioinnissa tultiin siihen lopputulemaan, että demokratia tarvitsee enemmän aikaa. Tutkimuksen mukaan tarvitaan pitkän tähtäimen strategioita, jotta voidaan saada aikaan myönteistä demokratiakehitystä. Erilaisia panostuksia täytyy lisäksi yhdistää toisiinsa, jotta saadaan aikaan mahdollisimman suuri tehokkuus. Arvioinnin mukaan Tid för demokrati -ohjelma oli yksi askel demokratian kehittämisen pitkällä tiellä. Monta askelta on kuitenkin vielä edessä.¹⁸⁴

3.2.5.3 Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys

Tid för demokrati -ohjelma huipentui 17.1.2002 Demokrati för det nya seklet -hallituksen esityksen antamiseen. Hallituksen esityksen antamisen taustalla oli erityisesti Demokratiutredningenin selvitystyö ja kunnallista demokratiaa tarkastelleen Kommundemokratikommitténin työ, joka saatettiin loppuun vuonna 2001.¹⁸⁵ Esityksen antamiseen vaikutti myös vaalijärjestelmää tarkastelleen Valtekniska utredningen år 2000 -komitean työ samoin kuin oikeusministeriön puitteissa laaditut muistiot ”Proceduren vid kommunala folkomröstningar” (Ds 2001:33) ja ”Ökade möjligheter till brukarinflytande” (Ds 2001:34). Hallituksen esitys muodostaa näin Ruotsin hallituksen vuodesta 1998 harjoittaman demokratiapolitiikan kulmakiven.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Lindqvist & Nord 2003, s. 57–58.

¹⁸⁵ Kommundemokratikommittén perustettiin vuonna 1999. Komitea oli oikeusministeriön hanke. Sen tehtäväksi tuli ehdottaa toimia, joilla lisätään kansalaisten mahdollisuuksia tarkkailuun ja osallistumiseen kunnallisen demokratian puitteissa ja jotka vahvistavat kunnallisen edustuksellisen demokratian toimintatapoja ja muotoja. Dir. 1999:98. Lisätoimeksiannossa komitealle annettiin tehtäväksi selvittää tarvetta erityisiin pitkän tähtäimen ratkaisuihin kunnallisen päätöksentekomenettelyn tasolla. Dir. 2001:36. Viimeisessä lisätoimeksiannossa komitealle tuli tehtäväksi tarkastella edellytyksiä maakunta- ja kuntajaon muuttamiselle. Dir. 2001:75.

Kommundemokratikommitténin ehdotukset pohjautuvat edustuksellisen demokratian idealle ja nivoutuvat kaikessa oleellisessa Demokratiutredningenin ajamalle demokratianäkemykselle. Kommundemokratikommittén esitti muun muassa, että demokratiaperiaate tuodaan kunnallislain johdantopykälään. Ehdotuksella tähdättiin siihen, että demokratian arvoa tuotaisiin paremmin esille kunnallisessa toiminnassa. Komitea kiinnitti erityishuomiota vammaisten, maahanmuuttajien, lasten ja nuorten osallistumisen edistämiseen. Komitea teki myös ehdotuksia muun muassa luottamushenkilöiden aseman parantamiseksi ja kunnalliseen kansanäänestykseen liittyvän kansanaloitteen suhteen. Komitea ehdotti lisäksi kansalaisten aloiteoikeutta valtuustossa. Ks. SOU 2001:48. Ks. lisädirektiivien mukaisten kysymysten käsittelystä SOU 2001:89; SOU 2002:33. Yhteenvedon komitealle annetuista lausunnoista löytyy oikeusministeriön julkaisusta Ju2001/4387/D.

Norjassa on myös esitetty aloiteoikeutta kunnanvaltuustossa ja lääninkäräjillä Valglovutvalget-komitean toimesta. Ehdotuksen mukaan, jos vähintään 2 % äänioikeutetuista niin tahtoo, on kunnanvaltuustolla/lääninkäräjillä velvollisuus käsitellä asia. Komitea edellytti, että päätökset aloiteoikeudesta otettaisiin kunnallislakiin. Ks. NOU 2001:3.

¹⁸⁶ Prop. 2001/02:80, s. 18–19.

Hallituksen esityksessä esitellään pitkän tähtäimen strategia ruotsalaisen kansanvallan suojelemiseksi ja syventämiseksi. Esityksen tavoitteena on suojella edustuksellista demokratiaa ja stimuloida kansalaisosallistumista myös yleisten vaalien välillä. Esityksessä esitellään joukko tavoitteita ja käsittelylinjauksia tavoiteltavaa demokraatiopolitiikkaa koskien. Lähtökohtana on, että kansalaisten osallistumisen on lisääntytävä ja että demokraattista yhteiskuntaa on edistettävä.¹⁸⁷

Hallituksen esityksessä muotoillaan neljä pitkän tähtäimen tavoitetta:

1. Vaaliosallistumisen olennainen lisääminen

Hallitus aikoo saada aikaan aikaisempaa korkeamman osallistumisen eduskunta-, kunnallis- ja Euroopan parlamenttivaaleissa muun muassa nostamalla tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä. Hallituksen mukaan henkilövaalin mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää aikaisempaa paremmin muun muassa antamalla enemmän tietoa ehdokkaista. Tätä tehtävää hoitaisi uusi keskusvaaliviranomainen (Valmyndighet). Hallituksen esityksen mukaan hallitus panostaa siihen, että äänestysmenettelystä tulee niin yksinkertainen ja helppopääsyinen kuin mahdollista. Hallitus esitti myös, että äänioikeutta kunnallisissa kansanäänestyksissä laajennettaisiin käsittämään kaikki ne, joilla on äänioikeus kunnallisissa vaaleissa.¹⁸⁸

2. Demokraattisten instituutioiden vahvistaminen ja luottamushenkilöiden määrän lisääminen

Hallituksen mukaan kunnallisten demokraattisten instituutioiden on toimittava hyvin, jotta demokratiaa voidaan edistää. Valtuustolla on oltava ratkaiseva vaikutusvalta, kun on kyse asioista, jotka ovat merkittäviä kunnalle tai maakunnalle. Tällaisissa kysymyksissä ei saa olla merkitystä sillä, onko kunta tai maakunta valinnut toiminnan harjoittamisen julkishallinnon puitteissa tai ulkoistamalla sen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia koskien asioiden käsittelyä valtuustossa. Esityksessä ehdotetaan esimerkiksi sitä, että asia palautettaisiin, jos vähintään kolmasosa läsnä olevista jäsenistä sitä pyytäisi. Valtuustolle ehdotettiin myös mahdollisuutta päättää, että valtuustovalmistelun kokoukset olisivat julkisia.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Prop. 2001/02:80, s. 20–31.

¹⁸⁸ Prop. 2001/02:80, s. 32, 40–48.

¹⁸⁹ Prop. 2001/02:80, s. 71–81.

Demokratiaesitys sisältää lisäksi joukon ehdotuksia, jotka helpottaisivat luottamushenkilöiden rekrytointia. Esimerkiksi luottamushenkilöille, joilla on epäsäännölliset työajat, annettaisiin oikeus lomaan. Luottamushenkilöt saisivat myös paremmat taloudelliset ehdot ja esimerkiksi oikeuden korvaukseen lasten hoidosta ja menetetyistä työttömyyskorvauksesta. Valtuusto voisi myös päättää, että henkilö saisi pitää luottamustoimensa, vaikka hän olisi muuttanut pois kysymästä kunnasta tai maakunnasta.¹⁹⁰

3. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen

Demokrati för det nya seklet –hallituksen esityksessä todetaan, että kestävä demokratia edellyttää kansalaisilta demokraattista tietoisuutta. Poliittisia päätöksiä tehdään nykyään monella tasolla ja monilla areenoilla, minkä vuoksi on tärkeää lisätä tietoa uusista päätöksenteon muodoista. Demokraattisen tietoisuuden lisäämisessä oleellisessa asemassa hallitus piti koululaitosta. Koulujen opetussuunnitelmiin on hallituksen esityksen mukaan otettava kurseja, joissa välitetään tietoja demokratiasta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Hallitus lupasi lisäksi tukea demokratian edellytyksiä ja toimintatapoja koskevaa tutkimusta.¹⁹¹ Edelleen hallitus pani alulle tilastotuotannon tarkistuksen ja inventoinnin demokratian alalla. Tavoitteena tässä työssä on varmistaa pitkäaikainen tilastoylläpito, joka vastaa sekä päättäjien, tutkijoiden ja journalistien että yleisön tarpeita.¹⁹²

Hallituksen mukaan demokraattisen järjestelmän on oltava pluralistinen ja tarjottava kansalaisille useita eri tapoja harjoittaa vaikuttamista, myös vaalien välillä. Kansalaisten osallistumisen ja poliittisten elinten valvontamahdollisuuksien lisäämiseen hallituksen esityksessä pyritään poliittisten puolueiden ja henkilövaalikampanjoiden rahoituksen tarkkailumahdollisuuden parantamisella. Hallitus päätti lisäksi asettaa työryhmän, jonka tehtäväksi tuli selvittää, kuinka informaatioteknologian käyttö voi edistää laajaa kansalaisten osallistumista. Kunnille haluttiin antaa muun muassa vapaaehtoinen mahdollisuus ottaa käyttöön kansalaisten aloiteoikeus. Tämä tarkoitti sitä, että kansalainen, joka on kirjoilla kunnan väestökirjoissa, saisi

¹⁹⁰ Prop. 2001/02:80, s. 32–33, 81–111.

¹⁹¹ Hallitus lupasi antaa Vetenskapsrådetille resurssia monitieteellisen demokratiatutkimuksen vahvistamiseen pitkällä tähtäimellä. Nämä noin viisi miljoonaa kruunua käytetään pääasiassa eri alojen väitöskirjoja laativien ja asemansa jo vakiinnuttaneiden tutkijoiden välisen verkoston rakentamiseen.

¹⁹² Prop. 2001/02:80, s. 33–34, 111–114, 116–132.

nostaa asioita esille valtuustossa. Sama mahdollisuus annettaisiin myös maakuntapäiville. Myös nuoret ja lapset saisivat oikeuden esittää kansalaisehdotuksia, samoin kuin maahanmuuttajat, jotka eivät vielä ole saaneet kunnallista äänioikeutta. Kunnille ja maakunnille annettaisiin laajennettuja mahdollisuuksia delegoida päätöksenteko-oikeutta niin kutsutuille itsehallintoelimille, jotka nykyisten sääntöjen mukaan saavat päättää vain toimintakysymyksistä. Hallituksen esityksen mukaan on myös tärkeää saada aikaan kansanäänestysten entistä laajempi käyttö. Lisäksi hallituksen esityksessä luvataan antaa jatkuvaa tukea demokratiakehitykselle.¹⁹³

4. Kansalaisten demokraattisen ja poliittisen tasavertaisuuden turvaaminen ja vahvistaminen

Hallituksen esityksen mukaan kaikilla on oltava samanlaiset mahdollisuudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Nuorten osallistumisaktiivisuuteen ja politiikkaa kohtaan tuntemaan mielenkiintoon voidaan hallituksen mukaan vaikuttaa erityisesti koulun kautta. Kouluissa tulisi antaa opetusta demokratiaan ja yhteiskunnalliseen elämään liittyvistä aiheista ja käydä keskustelua poliittisesti ajankohtaisista asioista. Tähän liittyen Skolverket sai tehtäväkseen tarkistaa, kuinka poliittiset puolueet ja niiden nuorisoliitot voisivat vaikuttaa kouluissa ja tiedottaa toiminnastaan. Maahanmuuttajien osallistumisen aktivoimiseksi hallitus asetti selvitysryhmän, joka selvittää muun muassa sitä, kuinka maahanmuuttajat voisivat saada enemmän tietoa ruotsalaisesta demokraattisesta järjestelmästä.¹⁹⁴

Näiden tavoitteiden mukaisesti hallitus esitti muutoksia kunnallislakiin (kommunallag, 1991:900), koululakiin (skollag, 1985:1100) ja lakiin kunnallisista kansanäänestyksistä (lagen om kommunala folkomröstningar, 1994:692).¹⁹⁵ Ennen muutosehdotusten lopullista muotoilua hallitus hankki lakiehdotuksista Lagrådetin lausunnon.¹⁹⁶ Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen 4.4.2002 ja lakimuutokset tulivat voimaan 1.7.2002.

¹⁹³ Prop. 2001/02:80, s. 115, 48–71.

¹⁹⁴ Prop. 2001/02:80, s. 35–36, 117–118, 120–125. Demokrati för det nya seklet -esityksessä todetaan, että siinä asetettujen tavoitteiden toteutumista ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä seurataan. Prop. 2001/02:80, s. 36–37.

¹⁹⁵ Prop. 2001/02:80, s. 5–17. Ks. muutosehdotusten perustelut Prop. 2001/02:80, s. 135–152.

¹⁹⁶ Lagrådetin lausunto (Lagrådets yttrande 20.11.2001) on hallituksen esityksen liitteenä. Ks. Prop. 2001/02:80, s. 192–195.

3.2.6 Demokratipolitik -hallituksen kirjelmä (2004)

Ruotsin hallitus antoi 17.3.2004 eduskunnalle ruotsalaista demokratiapolitiikkaa käsittelevän kirjelmän. Kirjelmässä käydään läpi demokratian kehitystä Ruotsissa vuoden 2002 jälkeisenä aikana. Demokratiakehitys suhteutetaan kirjelmässä Demokrati för det nya seklet -hallituksen esityksessä annettuihin demokratian kehittämiseen liittyviin tavoitteisiin. Kirjelmässä analysoidaan läpivietyjä toimenpiteitä pohtimalla, missä määrin ne ovat vaikuttaneet demokratiapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen pitkällä aikavälillä. Hallituksen kirjelmässä esitellään tämän lisäksi ruotsalaisen demokratiapolitiikan tulevia linjauksia.¹⁹⁷

Hallituksen kirjelmässä läpivietyjä toimenpiteitä tarkastellaan erikseen vaaliosallistumisen, luottamushenkilöiden, vaalien välisenä aikana tapahtuvan osallistumisen, yhdenvertaisen osallistumisen sekä demokratian yleisen suojelemisen ja syventämisen suhteen. Yleisesti kansanvaltaa kehittäviä keinoja tarkastellaan ihmisoikeuksien, joukkotiedotusvälineiden, kunnallisen demokratian, hallinnon, Euroopan unionin ja kansainvälisen demokratiakehitystyön näkökulmasta.¹⁹⁸

Hallitus arvioi kirjelmässään ruotsalaista vaaliosallistumista varsin myönteisessä valossa, vaikka äänestysaktiivisuus laskikin edelleen vuoden 2002 vaaleissa. Kirjelmässä muistutetaan, että vaaliosallistuminen on Ruotsissa kuitenkin kansainvälisesti katsoen korkeaa. Myönteisiä piirteitä löydetään myös siitä, että laskutrendi ei ollut niin suuri kuin aiemmissa vaaleissa, samoin kuin siitä, että vaaliosallistuminen kasvoi tietyissä kunnissa ja maakunnissa. Myönteistä oli hallituksen mielestä myös se, että maahanmuuttajien vaaliosallistuminen ei laskenut kunnallisvaaleissa. Huolestuttavana kehityksenä pidetään puolestaan sitä, että vaaliosallistuminen jatkoi laskuaan ensi kertaa äänestävien osalta ja sitä, että erot osallistumisessa kasvoivat tiettyjen kansalaisryhmien välillä.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Rskr. 2003/04:110, s. 1, 10–11.

¹⁹⁸ Näitä yleisiä toimia ei kuitenkaan hallituksen kertomuksessa sinällään tarkemmin analysoida, vaan keinoja tyydytään vain esittelemään, minkä vuoksi nämä keinot jätetään tämän tarkastelun ulkopuolelle. Ruotsissa julkaistaan useiden näiden yleisten keinojen, kuten esimerkiksi vapaaehtoisjärjestöjen työn aktivoiminnin, osalta erilliset arviot myöhemmin. Rskr. 2003/04:110, s. 101–121.

¹⁹⁹ Rskr. 2003/04:110, s. 17. Ks. raportti äänestämiskiivisuudesta Ruotsin kunnallisvaaleissa vuonna 2002 Ds 2003:54.

Vaaliosallistumisen lisäämiseen tähtäviä toimenpiteitä pidettiin onnistuneina. Esimerkiksi vaaliviranomaisen toimenpiteiden, jotka liittyivät vuoden 2002 vaalien osalta eritoten vaalien tekniseen läpiviemiseen, arvioitiin olleen hyviä. Onnistuneena pidettiin myös vaalilain uudistuksia ja vaaleihin liittyntä tiedottamista. Sähköisen äänestämisen käytön kehittämistä hallitus pitää edelleen tärkeänä, minkä vuoksi Ruotsi osallistuu vastaisuudessaakin aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön, joka koskee informaatioteknologian käyttöä vaaleissa.²⁰⁰

Hallituksen mukaan jatkossa on seurattava tiedottamista ja sen vaikutuksia niihin kansalaisryhmiin, joiden osallistumisaktiivisuus on matalaa. Esimerkiksi vuoden 2004 europarlamenttivaalien osalta Ruotsissa viedään läpi laaja tiedotuskampanja, jonka kohteina ovat erityisesti nuoret, maahanmuuttajat ja vammaiset. Tietoa kerätään muun muassa Demokratitorget-internetsivuille. Nuorten osalta panostetaan erityisesti ensikertaa äänestäviin siten, että pyritään nostamaan tietoisuutta europarlamenttivaaleista sekä äänestämisestä ja sen vaikutuksista. Kunnille, nuorisjärjestöille ja muille yhdistyksille jaetaan tukea sellaisten ideoiden toteuttamiseen, joiden avulla saadaan ensikertaa äänestäviä aktivoitua. Kouluissa jaetaan ja käydään läpi erityistä oppimateriaalia ja kutsutaan poliitikkoja keskustelemaan. Kouluissa tullaan viemään läpi myös niin sanottuja Eurooppapäiviä (Europadagar). Hallitus arvioi, että tämän tyyppisiä toimenpiteitä kannattaa toteuttaa jatkossakin.²⁰¹

Vaaliosallistumisen aktivoimiseksi on hallituksen mukaan tärkeää saada tietoa niistä syistä, jotka saavat kansalaiset äänestämään, samoin kuin niistä tekijöistä, joiden vuoksi kansalaiset jättävät äänestämättä. Jatkossa on edelleen muistettava pitkän tähtäimen kehitystyön tarve ja se, että vaaliosallistumisen aktivoimisessa on tehtävä yhteistyötä yhteiskunnan eri toimijoiden, erityisesti poliittisten puolueiden, kanssa.²⁰²

Luottamushenkilöiden osalta hallituksen kirjelmässä tuodaan esille huoli siitä, että kiinnostus luottamustehtäviä kohtaan on vähentynyt ja että jotkin kansalaisryhmät ovat luottamustehtävissä aliedustettuja. Luottamushenkilöiden määrän ja luottamustehtävien kiinnostavuuden lisääminen koskee hallituksen mukaan erityisesti kuntia, maakuntia ja poliittisia puolueita. Jatkossa on seurattava ja pyrittävä edelleen parantamaan luottamushenkilöiden asemaa ja työ-

²⁰⁰ Rskr. 2003/04:110, s. 19–22, 31.

²⁰¹ Rskr. 2003/04:110, s. 19–22, 28–30.

²⁰² Rskr. 2003/04:110, s. 1, 18–19, 27.

ehtoja. Hallituksen mukaan on esimerkiksi lisättävä kansalaisten tietämystä puolueiden nimitämismenettelystä luottamushenkilöpaikkojen suhteen. On myös saatava lisätietoja niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat halukkuuteen hakeutua luottamustehtäviin.²⁰³

Vaalien välisen osallistumisen osalta todetaan, että kunnat ja maakunnat ovat luoneet suuren määrän keinoja, joilla pyritään edistämään osallistumista vaalien välillä. Käytössä on itsehallintoelimiä, nuorisoraateja, kansalaisaloitteita ja kansalaispaneeleja. Huomiota on kiinnitetty myös osallistumisaktiivisuudeltaan heikkoihin ryhmiin. Samaan tapaan kansalaisosallistumista on aktiivisesti pyritty lisäämään valtiollisella ja Euroopan unionin tasolla. Hallituksen mukaan on ratkaisevan tärkeää, että kansalaisille tarjotaan monia erilaisia osallistumiskeinoja, joilla on todellista vaikutusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Ruotsissa tehtyjen tutkimusten mukaan kansalaismielenkiinto lisääntyy niiden keinojen suhteen, joissa kansalaiset voivat toimia yksittäisinä ihmisinä helposti ja itsenäisesti. Tulevaisuuden haasteena on löytää keinoja, joilla voidaan edistää tällaista olemassa olevaa yhteiskunnallista osallistumista ja kiinnostusta.²⁰⁴

Hallitus pitää tärkeänä, että jaetaan tietoa erilaisista vaikutusmuodoista. Jotta voidaan saavuttaa pitkän tähtäimen demokratiakehitystä, on työ kansalaisten osallistumisaktiivisuuden lisäämiseksi ankkuroitava poliittisesti. Erityisen tärkeää on se, että poliittiset puolueet ovat entistä enemmän mukana kehitystyössä. Eri vaikutuskeinoja on seurattava jatkuvasti, jotta pystytään vastaamaan kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamistarpeisiin.²⁰⁵

Hallituksen kirjelmän mukaan on havaittavissa useita merkkejä siitä, että poliittinen yhdenvertaisuus menee Ruotsissa eteenpäin. Tehtyjen tutkimusten mukaan esimerkiksi erot naisten ja miesten välisessä poliittisessä osallisuudessa ovat pienentyneet. Kuitenkin yhä on paljon tehtävää erityisesti aliedustettujen ryhmien osallistumisen suhteen. Kirjelmän mukaan onkin tarpeellista, että jatkossa pyritään entistä yhdenvertaisempaan kansalaisten osallistumiseen ja parempaan ihmisoikeuksien edistämiseen.²⁰⁶

²⁰³ Rskr. 2003/04:110, s. 39, 45.

²⁰⁴ Rskr. 2003/04:110, s. 62.

²⁰⁵ Rskr. 2003/04:110, s. 72–73.

²⁰⁶ Rskr. 2003/04:110, s. 1, 10–11, 97–98.

Hallituksen kirjelmän mukaan ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja niiden eteenpäin vieminen on tärkeää yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien luomisessa. Ihmisoikeudet ja poliittiset oikeudet, kuten sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, ovat läheisesti kytkeytyneitä demokratiaan. Ihmisoikeudet asettavat vaateet säännöllisistä, vapaista ja salaisista vaaleista sekä kaikkien oikeudesta poliittiseen osallistumiseen. Kun kaikille taataan laajat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, voivat kansalaiset myös itse valvoa ihmisoikeuksien noudattamista ja reagoida, mikäli ihmisoikeusrikkomuksia sattuu. Demokratiapoliittisissa ihmisoikeuspanostuksissa tullaan noudattamaan hallituksen kirjelmän ”En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheter” linjauksia. Hallituksen tulevaa työtä ihmisoikeuksien parantamiseksi tullaan selvittämään lisäksi erillisessä kirjelmässä.²⁰⁷

Ruotsalaisen kansalaisosallistumisen edistäminen tulee jatkossa perustumaan kolmeen lähtökohtaan: 1) osallistumisen vahvistamiseen, 2) esteiden poistamiseen osallistumisen tieltä ja 3) mahdollisuuksien luomiseen entistä aktiivisemmalle ja yhdenvertaisemmalle osallistumiselle. Ruotsissa tullaan jatkossa korostamaan entistä enemmän vaalien välisenä aikana tapahtuvan osallistumisen merkitystä. Osallistumisen aktivoimiseksi on hallituksen mukaan tarjottava kansalaisille mahdollisimman monia ja entistä parempia tapoja vaikuttaa. Hallitus ja eduskunta voivat vaikuttaa kehitykseen esimerkiksi lainsäädäntömuutoksien, minkä lisäksi suuressa vastuussa ovat kunnat, maakunnat ja poliittiset puolueet. Hallituksen kirjelmässä todetaan, että mikäli kansalaiset kokevat, että on mahdollista osallistua ja vaikuttaa vaalien välillä, lisääntyy samalla myös todennäköisyys, että he käyttävät äänioikeuttaan vaaleissa. Vaaliosallistuminen voidaan tämän vuoksi nähdä tärkeäksi viitteeksi siitä, missä laajuudessa kansalaiset kokevat omaavansa valtaa ja olevansa osallisia.²⁰⁸

Hallituksen uusien demokratiapoliittisten linjausten mukaan kansalaisosallistumista tullaan jatkossa tarkastelemaan oikeuksien näkökulmasta. Kansalaisosallistumisen näkeminen oikeuksien kautta merkitsee sitä, että lähtökohtana on yksittäinen ihminen. Tästä näkökulmasta valtion velvollisuutena on järjestää kansalaisille mahdollisuuksia osallistua vaaleissa ja asettua ehdokkaaksi, samoin kuin tulla valituksi vaaleissa sekä viedä läpi toimia, joilla edistetään kansalaisten osallisuutta. Jokaisen kansalaisen on puolestaan tunnettava velvollisuutensa kehittää demokratiaa ja osallistua. Oikeuksien näkökulmasta osallistumisen kehittämisen perus-

²⁰⁷ Rskr. 2003/04:110, s. 122–123. Ks. Rskr. 2001/02:83.

²⁰⁸ Rskr. 2003/04:110, s. 123–124.

tana on ihmisoikeuksien edistäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa eritoten kansalaisten yhdenvertaisen osallisuuden parantamista.²⁰⁹

Jatkossa Ruotsissa on tarkoitus selvittää Euroopan unionin merkitystä poliittisen osallistumisen kannalta. Hallituksen kirjelmän mukaan tulevat panostukset kansalaisten osallistumiseen tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että huomioidaan se, että nykypäivän Ruotsissa demokratia toteutuu usealla eri tasolla – kunnallisella, maakunnallisella, valtakunnallisella ja eurooppalaisella tasolla. Eurooppalaiselle tasolle on annettava yhtä luonnollinen asema osana ruotsalaista demokratiaa kuin mikä on paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Lisäksi on huomioitava myös Euroopan unionin ulkopuolinen kansainvälinen yhteistyötaso, joka eroaa muista tasoista siten, että siitä puuttuu suoraan valitut poliittiset elimet.²¹⁰

Ruotsin tulevan demokratiapolitiikan toisen lähtökohdan, osallistumisesteiden poistamisen, suhteen hallitus tulee keskittymään erityisesti rakenteellisten haittojen eliminoimiseen. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, että erityisryhmät, kuten vammaiset, voivat saada tietoa ja osallistua mahdollisimman helposti. Konkreettisina keinoina esitetään esimerkiksi erilaisten apuvälineiden käyttöönottoa viranomaisissa ja kokouspaikoilla. Erityisryhmille suunnitellaan myös omia tiedotuskampanjoita, joissa otetaan huomioon näiden ryhmien tietotarpeet. Lisäksi tarkoituksena on antaa koulutusta virkamiehille ja luottamushenkilöille erilaisista osallistumisen esteistä ja siitä, kuinka he voivat aktivoida osallistumista. Huomiota tullaan kiinnittämään myös entistä enemmän siihen, että luottamushenkilöt ja kansalaiset ovat jatkuvasti vuorovaikutuksessa keskenään. Tässä työssä merkittävänä pidetään informaatioteknologian hyödyntämistä. Osallistumisesteiden poistamiseksi huomiota kiinnitetään myös tasa-arvoasioihin ja syrjäntäkysymyksiin.²¹¹

Hallitus pitää tärkeänä myös sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joiden kautta voidaan poistaa demokraattisiin elimiin ja luottamushenkilöihin kohdistuvia uhkia. Ruotsissa on pantu vuoden 2003 lokakuussa alulle selvitystyö, jossa kartoitetaan ja analysoidaan keskeisen valtiojohdon henkilösuoja säännösten ja käytäntöjen suhteen. Selvitystyön on tarkoitus valmistua toukokuussa 2004. Myös luottamustointien kiinnostavuuden lisäämismahdollisuuksien

²⁰⁹ Rskr. 2003/04:110, s. 123–124, 144.

²¹⁰ Rskr. 2003/04:110, s. 123–125.

²¹¹ Rskr. 2003/04:110, s. 133–137, 141–143.

esille saamiseksi tullaan tekemään selvityksiä. Työehtojen osalta selvitetään koulutuksen tarvetta ja merkitystä, informaatioteknologian saatavuutta ja sen käyttötaitoja sekä mahdollisuuksia luoda eräänlaisia etättyöjärjestelmiä luottamushenkilöille.²¹²

Kolmannen ruotsalaisen demokraatiopoliittisen tulevaisuuden lähtökohdan, entistä aktiivisemmän ja yhdenvertaisemmän osallistumisen kehittämismahdollisuuksien luomisen, osalta hallitus tuo esille tarpeen turvata kansalaisten poliittiset resurssit. Kansalaiset tarvitsevat poliittisia resursseja, jotta heillä olisi todellisia mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Poliittiset resurssit muodostuvat fyysisestä, inhimillisestä ja sosiaalisesta pääomasta. Fyysinen pääoma merkitsee rahaa, aikaa ja esimerkiksi informaatioteknologian omistamista tai saatavuutta. Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan tietämystä siitä, kuinka poliittinen järjestelmä toimii. Sosiaalinen pääoma on puolestaan sitä, että kansalaisella on yhteyksiä muihin kansalaisiin, viranomaisiin, poliitikkoihin ja muihin yhteiskunnan toimijoihin.²¹³

Hallituksen mukaan tiedonsaanti ja tietämys poliittisesta järjestelmästä ja yhteiskunnasta on ratkaisevassa asemassa kansalaisten osallistumisedellytysten kannalta. Demokratipolitiikkirjelmässä tuodaan tässä mielessä esille kielen tärkeä merkitys: poliittisen järjestelmän ja viranomaisten on yhteyksissään kansalaisiin huomioitava kansalaisten erilaiset kielelliset lähtökohdat ja niistä johtuvat erilaiset osallistumisedellytykset. Kirjelmän mukaan koulu, joukkotiedotusvälineet ja kansalaiskoulutusinstituutiot ovat esimerkkejä toimijoista, jotka voivat jakaa osallistumisen kannalta oleellista tietoa kansalaisille. Kouluilla on hallituksen mukaan oltava perustavanlaatuinen vastuu tietojen välittämisestä demokratiasta. Kouluissa tulee tehdä tutuksi kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet samoin kuin demokratiaan liittyvät perusperiaatteet ja käsitteet. Koulussa tulee opettaa myös kriittistä ajattelua ja antaa tietoja paikallisesta demokratiasta ja sen toiminnasta. Tärkeä asema tulee olla yhteyksillä koulujen ja demokraattisten instituutioiden välillä. Joukkotiedotusvälineisiin on hallituksen mukaan puolestaan saatava entistä enemmän materiaalia, joka edesauttaa kansalaisten tietämyksen lisäämisessä demokratiasta. Paikallisten televisio- ja radioasemien merkitystä paikallisten teemojen esille tuojina ja keskustelun herättäjinä on hallituksen mukaan tuotava enemmän esille. Kansalaiskoulutusta puolestaan kehitetään tehtävien selvitysten pohjalta.²¹⁴

²¹² Rskr. 2003/04:110, s. 1, 10–11, 137–141.

²¹³ Rskr. 2003/04:110, s. 125.

²¹⁴ Rskr. 2003/04:110, s. 126–128.

Osallistumisaktiivisuuden lisäämisessä oleellisena pidetään kansalaisten yhteiskunnallisia verkostoja. Tässä suhteessa merkittäviä ovat erityisesti poliittiset puolueet, joilla on merkittävä vastuu kansalaisten osallistumistarpeiden kanavoimisessa ja aktivoimisessa. Hallitus toivoo, että eduskuntapuolueet käyvät aktiivista keskustelua puolueiden asemasta demokratian kehittämisessä ja tuottavat uusia ideoita. Tärkeitä kanavia ovat myös kansalaisjärjestöt ja yhdistykset. Niiden merkityksestä tehdään erillinen selvitys. Hallitus pitää tärkeänä sen selvittämistä, ovatko kansalaisten järjestäytymismahdollisuudet ja kansalaisten yhteenliittymien toimintaedellytykset Ruotsissa riittäviä. Verkostojen muodostamisen kannalta on hallituksen mukaan tärkeää se, että tarjotaan kansalaisille kokoontumis- ja keskustelupaikkoja. Kokoon-tumispaikkojen on oltava avoimia kaikille ja vapaita kaupallisista intresseistä. Hallituksen mielestä on panostettava myös siihen, että kansalaisvaikuttamiselle ja vastuun vaatimiselle luodaan selkeät kehykset säädöksin ja muin päätöksin. Tässä suhteessa aiotaan pohtia tarvetta muuttaa esimerkiksi hallitusmuotoa.²¹⁵

3.3 Norjan demokratiaselvitykset

3.3.1 Maktutredningen (1972–1982)

Pohjoismaisen valta- ja demokratiatutkimuksen aloittajana pidetään Maktutredningen-komitean työtä (1972–1982).²¹⁶ Tämä norjalainen valtanutkimus käynnistettiin kuninkaallisella päätöslauselmalla, jonka mukaisesti komitean tehtävänä oli selvittää valtaan liittyviä käsitteitä, kartoittaa yksityistä ja taloudellista valtaa, organisaatiovaltaa sekä hallinnon, joukkotiedotusvälineiden ja kansainvälisten yhteisöjen valtaa.²¹⁷

Toimeksiannon mukaan valtanutkimuksessa oli pyrittävä kehittämään norjalaista demokratiaa. Tämä kehitystyö tarkoitti sen tavoittelemista, että jokaisella ihmisellä olisi suurimmassa mah-

²¹⁵ Rskr. 2003/04:110, s. 128–133.

²¹⁶ Monissa tutkimuksissa ensimmäisenä norjalaisena valtanutkimuksena pidetään kuitenkin jo lähes 800 vuotta sitten kirjoitettua ”Heimskringlaa”. Tutkimus koski sukulaisuussuhteisiin perustuvaa yhteiskuntaa. Ks. Bagge 1991; Østerud 1999, s. 11. Ennen Maktutredningenia tärkeimpänä modernin yhteiskunnan valtasuhteita koskavana norjalaisena selvitystyönä voidaan pitää Formuesfordelningskomitéenin tutkimusta, jossa pohditaan valtakäsitettä ja ulkomaisia vaikutteita norjalaisessa elinkeinoelämässä. Komitea ei kuitenkaan tehnyt analyysyjä yksittäisten ihmisten tai yksittäisten ryhmien vallasta. NOU 1982:3, s. 1.

²¹⁷ Beretning Nr 6 1996-97.

dollisessa laajuudessa todellista vaikutusvaltaa yhteiskunnallisiin päätöksiin. Jotta norjalaista yhteiskuntaa voitiin kehittää tähän suuntaan, oli välttämätöntä saada tietoa valtasuhteista ja siitä miten demokratia toimii. Tutkimuksessa tuli selvittää todellisia valtasuhteita ja saattaa ne avoimeen julkiseen keskusteluun ja kriittisen analyysin kohteeksi. Tutkimuksessa ei kuitenkaan tullut tehdä ehdotuksia valtasuhteiden muuttamiseksi. Tarkoituksena oli olemassaolevien valtasuhteiden kuvaamisen avulla asettaa perusta sellaisten poliittisten päätösten arvioimiselle, jotka muuttavat vallanjakoa yhteiskunnassa.²¹⁸

Lähtökohtana tutkimuksessa oli valta-käsitteen kartoittaminen, koska sitä käytettiin vaihtelevissa merkityksissä niin poliittisessa keskustelussa kuin yhteiskuntatieteellisessä analyysissäkin. Tutkimuksessa oli lisäksi selvitettävä vallan edellytyksiä, toisin sanoen sitä, mitkä olosuhteet antavat yksittäisille ihmisille, ryhmille tai instituutioille valtaa. Tutkimuksessa tuli lisäksi tehdä läpileikkaus yhteiskunnallisista valtasuhteista. Tässä yhteydessä täytyi käydä läpi todelliset valtasuhteet ja muodollisten valta-asemien eri muodot. Tutkimuksessa oli myös analysoitava, mitä seurauksia ja tuloksia valtasuhteilla oli eri yhteiskuntaelämän aloilla. Tehtävän rajoittamiseksi toimeksiannossa todettiin, että valtasuhteita oli kartoitettava norjalaisessa yhteiskunnassa kokonaisuutena. Valtasuhteita ei siis tullut tutkia yksittäisten yhteiskunnan osa-alueiden, kuten koulujen, perheiden ja yritysten, kautta vaan ainoastaan siten, että valtasuhteet tärkeimpien ryhmittymien välillä voitiin saada selville. Tutkimuksessa voitiin analysoida myös muita aiheita kuin mitä toimeksiannossa oli nimetty, jos tämä oli tarpeellista. Tutkimuksessa oli huomioitava myös muissa maissa tehdyt tutkimukset ja kokemukset.²¹⁹

Valtatutkimuksen tutkimusryhmään nimettiin kolme jäsentä, jotka vastasivat yleisestä valtarakenteen analyysistä ja muiden selvitysten käytännön toteutuksesta. Tutkimusryhmän avuksi asetettiin neuvosto, jonka tehtävänä oli antaa tukea ja neuvoja tutkimukseen liittyen, mutta jolla ei ollut vastuuta selvitystyöstä ja sen tuloksista. Neuvoston oli koostuttava kattavasti tutkimuselämän, poliittisten puolueiden, työ- ja elinkeinoelämän, lehdistön ja tiedotuksen edustajista.²²⁰ Tutkimusryhmän työ pyrittiin järjestämään mahdollisimman suuressa määrin yliopistojen tutkimusohjelmien kautta.²²¹ Tutkimuksen tuloksia julkaistiin selvitystyön kulu-

²¹⁸ Beretning Nr 6 1996-97; NOU 1982:3, s. 2.

²¹⁹ Beretning Nr 6 1996-97; NOU 1982:3, s. 2.

²²⁰ Neuvostossa oli aluksi 12 jäsentä, mutta myöhemmin sen kokoonpanoa laajennettiin 24 jäseneen.

²²¹ Valtatutkimus sai kymmenenvuotiskautensa aikana työhönsä noin 7 miljoonaa kruunua. Beretning Nr 6 1996-97; NOU 1982:3, s. 3. Jo heti komitean aloittellessa työtään hallitus melkein lakkautti komitean, koska pelättiin,

essa. Valtatutkimuksen loppuraportti ”Maktutredningen” (NOU 1982:3) annettiin tammikuussa 1982.

Loppuraportissa tuotiin esille, että tutkimuksen organisoimiseen ei löydetty selviä esikuvia muista maista tai Norjasta. Useilla valtatutkimuksen tutkimusalueilla ei siten ollut aikaisemmin kerättyä tietoaaineistoa. Tutkimuksessa jouduttiin tekemään kompromisseja toimeksiannon suhteen. Tämä tarkoitti sitä, että komitea painotti toimeksiannon rajoitusta, jonka mukaan tutkimusta oli tehtävä koko yhteiskuntaelämän näkökulmasta eikä sen yksittäisten osien osalta. Loppuraportissa tutkimustehtävä jaettiin kahteen pääosaan:

1. Yleinen analyysi, jossa tutkitaan valta-käsitettä: Tutkimuksen tuli luoda katsaus tärkeimmistä vallan muodoista norjalaisessa yhteiskunnassa. Analyysin tuli käsittää ja rakentua Norjassa ja muissa maissa tehdylle tutkimukselle, jossa systematisoidaan vallan teoreettisia perusteita.
2. Yleisen analyysin perusteella tuli erotella tietyt vallanharjoittamisen muotoja, joita analysoitiin tarkemmin. Tämä tehtiin erityistutkimuksin, joissa painotettiin empiiristä suuntautuneisuutta.²²²

Valta-käsitteen osalta tuotiin esille valtaa koskevia traditioita ja esitettiin vallanharjoittamisen malli, jossa eri valta-käsitteet suhteutettiin toisiinsa. Esille nostettiin muun muassa valta päätösten suhteen, muu valta, kollektiiviseen käsittelyyn liittyvä valta ja teknologiseen riippuvuuteen liittyvä valta. Lisäksi käsiteltiin sitä, miten valta voi lisääntyä ja miten se voi vähentyä. Tähän liittyen tutkimuksessa tuotiin esille vallan puutteen käsite (avmakt), jota ei tuotu esille toimeksiannossa.²²³

että kriittiset huomiot vähentäisivät valtion valtaa. Komitean jäsenet puolestaan väittivät, että tutkimukselle oli annettu liian laaja-alainen tehtävä. Østerud 2002, s. 16.

²²² NOU 1982:3, s. 2–4. Ks. Østerud 1999, s. 13, 16, 20–22.

²²³ NOU 1982:3, s. 4, 11–31. Vallan ja vallan puutteen käsitteitä tarkasteltiin laajemmin ensimmäisessä osatutkimuksessa ”Makt og avmakt”, joka koski politiikan ja elinkeinoelämän välisiä suhteita. Ks. Hernes 1975.

Erityistutkimuksia tehtiin seuraavista aiheista:

1. Taloudellinen valtaryhmittäminen

Tässä tutkimusosassa analysoitiin sitä, miten taloudelliset resurssit oli Norjassa jaettu ja miten tämä vaikutti valtasuhteisiin. Tutkimuksissa keskityttiin erityisesti suuriin norjalaisiin yrityksiin. Tutkimuksissa kävi ilmi, että tuotantopääoma oli yhä enemmän keskittynyttä ja että yritykset tulivat yhä suuremmiksi ja harvenivat lukumäärältään. Lisäksi niiden hallinnollinen kontrolli markkinoilla kasvoi. Järjestöt nähtiin yrityksissä keinoksi vaikuttaa viranomaisiin ja politiikkaan. Yritykset olivat myös itse tiiviisti yhteydessä poliitikkoihin ja viranomaisiin. Yhteydet paikalliselle tasolle olivat yleisempiä kuin keskushallinnon tasolle.²²⁴

2. Järjestöt työ- ja elinkeinoelämässä

Maktutredningen julkaisi useita järjestöjä koskevia tutkimuksia. Tutkimuksissa selvitettiin sitä, miten paljon ja minkälaista valtaa järjestöillä on työ- ja elinkeinoelämässä ja tarkasteltiin valtasuhteita järjestöjen sisällä. Järjestöjä koskevissa tutkimuksissa tuotiin esille kansalaisten eri vaikutuskanavia. Perinteiseksi vaikutustavaksi mainittiin vaaliosallistuminen parlamentaarisen ja edustuksellisen demokratian puitteissa. Tärkeänä täydentävänä keinona pidettiin vaikuttamista vapaaehtoisten järjestöjen kautta. Muina osallistumismuotoina tuotiin esille julkisen toiminta, yhteydet julkisiin viranomaisiin, puolueosallistuminen, esiintyminen joukkotiedotusvälineissä, kampanjat ja kansalaisliikkeet. Kansalaisten osallistuminen järjestöihin riippui tutkimusten mukaan sosiaalisista resursseista. Esille tuli myös, että toiminta yhdessä järjestössä lisäsi todennäköisyyttä aktiivisuuteen myös muissa osallistumiskanavissa.²²⁵

3. Hallintokoneiston valta

Hallintokoneistoa koskien julkaistiin kymmeniä yksittäisiä tutkimuksia. Niissä käsiteltiin hallinnon eri osien tehtäviä, organisaatiomuotoja ja toimivaltaa sekä suhteessa muihin valtion instituutioihin valtakunnallisella, paikallisella ja kansainvälisellä tasolla että suhteessa kunna-

²²⁴ NOU 1982:3, s. 8, 131–185. Ks. Hernes 1978.

²²⁵ NOU 1982:3, s. 7–8, 84–128. Ks. Gaasemyr 1979; Olsen 1978.

lisiin viranomaisiin. Käsittelyssä oli myös virkamiesten valta sekä hallituksen ja kansanedustajien mahdollisuudet ohjata hallintokoneistoa. Tutkimusten mukaan hallinnon valta riippuu siitä, mitä resursseja sillä on käytettävänä ja millaisina kokonaisuuksina resurssit saadaan. Myös virkamiehet ja työsuhteiset työntekijät nähtiin tärkeänä ryhmänä julkisen politiikan muodostamisessa. Tutkimuksissa tuli esille, ettei ollut mahdollista puhua yhtenäisestä valtiosta tai yhtenäisestä hallinnosta. Osuvampaa oli puhua fragmentaatiosta ja segmentaatiosta, mitkä kuvaavat organisaatiomallien lisääntyvää erikoistumista ja jakaantumista. Esille tuli myös, että poliittishallinnollinen järjestelmä oli suhteellisen irrallinen. Siksi oli tärkeää pyrkiä vahvempaan poliittiseen johtamiseen. Tutkimuksissa instituutiopolitiikkaa tai instituutioiden muotoilua pidettiin tärkeänä poliittisena vaikutuskeinona sen vuoksi, että organisatoristen ratkaisujen kautta poliittisille kysymyksille ja niiden käsittelylle voidaan saada huomiota.²²⁶

4. Joukkotiedotusvälineiden valta

Joukkotiedotusvälineitä koskevassa tutkimusosassa julkaistiin myös kymmeniä tutkimuksia. Joukkotiedotusvälineitä tarkasteltiin osana taloutta ja kansalaisten arkipäivää. Esiin nousi, että joukkoviestinnän kulutusta on vaikea tutkia esimerkiksi sen vuoksi, että ihminen voi käyttää useaa tiedotusvälinettä yhtä aikaa ja koska on vaikea määrittää, mitä kaikkea joukkoviestinnän kulutukseen lasketaan kuuluvaksi. Tutkimuksessa laadittiin taulukoita eri kansalaisryhmien (muun muassa sukupuolen mukaan jaoteltuna) joukkoviestinnän kulutuksesta. Informaatiolähteistä tärkeimpiä olivat aikakauslehdet ja asiakirjallisuus. Myös sanomalehdillä, radiolla ja televisiolla oli suuri merkitys. Esiin nousi, että kansalaiset, jotka olivat korkeasti koulutettuja ja joilla oli keskeinen asema ammattielämässä, seurasivat eniten joukkotiedotusvälineitä. Tutkimuksen mukaan joukkotiedotusvälineet voivat vaikuttaa kansalaisten asenteisiin merkittävästi. Tutkimuksessa käsiteltiin myös joukkotiedotusvälineiden hallintoa, niiden suhdetta valtion, puolueisiin ja eliitteihin. Tarkastelussa oli myös se, miten joukkotiedotusvälineet saavuttavat asemansa. Tutkimuksessa selvitettiin myös kysymystä, ovatko joukkotiedotusvälineet demokraattisia. Tarkemmin tätä analysoitiin kysymällä, ketkä kaikki joukkoviestintä saavuttaa ja mikä on joukkoviestinnän sisältö. Esille tuli suuria maantieteellisiä eroja joukkotiedotustarjonnassa.²²⁷

²²⁶ NOU 1982:3, s. 7, 32–81. Ks. Løgreid & Olsen 1978.

²²⁷ NOU 1982:3, s. 9–10, 216–250. Ks. NOU 1982:30.

5. Kansainvälisten yhteisöjen valta

Kansainvälisten yhteisöjen osalta analysoitiin niiden vaikutusvaltaa norjalaiseen talouteen ja yhteiskuntaelämään. Lisäksi tutkittiin norjalaisten yritysten kansainvälisyyttä ja integroitumista muihin maihin. Esiin nousi, että kansainvälisten yritysten vaikutusvalta vaihtelee paljon. Kansainvälisten yritysten yhteydet kansallisiin etujärjestöihin, ministeriöihin ja paikallisiin viranomaisiin olivat vähäisempiä kuin kansallisten yritysten.²²⁸

Maktutredningenin tutkimuksissa luotiin perusta entistä realistisemmalle käsitykselle norjalaisesta poliittisesta järjestelmästä. Valtatutkimus tuotti detaljoituja analyysejä organisaatiovaltaasta työ- ja elinkeinoelämässä ja yhteyksistä elinkeinoelämän organisaatioiden, julkisen hallinnon ja Stortingetin komiteajärjestelmän välillä. Maktutredningen ei kuitenkaan ehdottanut konkreettisia organisatorisia muutoksia.²²⁹

Valtatutkimuksesta annettiin hallituksen ilmoitus Stortingetille tammikuussa 1983. Ilmoituksessa oli vain muutamia uudistusehdotuksia. Hallitus muun muassa kannatti valtututkimuksessa esitettyä julistusmaista ehdotusta vahvistaa hallitusta ja Stortingetiä siten, että niistä tulisi entistä avoimempia ja paremmin yhteiset intressit huomioon ottavia. Hallitus mainitsi myös alueita, joissa voitaisiin tehdä vielä tutkimusta. Ongelmanasettelut koskivat kaikkia politiikan osia, kuten poliittisten toimien aikaisempaa systemaattisempaa arviointia ja erilaisten poliittisten johtamisinstrumenttien tehokkuuden pohdintaa. Hallituksen mielestä julkinen keskustelu oli tärkeää demokratian kannalta. Keskeisessä asemassa tässä olivat hallituksen mukaan parlamentaariset elimet. Myös poliittisilla puolueilla tuli olla tärkeä asema poliittisen kulttuurin kantajina. Ulko- ja perustuslakikomitea (utenriks- og konstitusjonskomiteen) käsitteli hallituksen ilmoituksen ja teki kesäkuussa 1985 ehdotuksen Stortingetille. Se suhtautui valtututkimuksen tuloksiin myönteisesti ja oli samoilla linjoilla hallituksen kanssa.²³⁰

Vaikka komitea ei ehdottanut organisatorisia muutoksia, Stortingetin valiokuntarakenteen muutos voidaan kuitenkin nähdä valtututkimuksen seuraukseksi. Vuosina 1991–1992 valiokuntarakennetta muutettiin niin, että joitakin valiokuntia yhdistettiin, mikä voidaan nähdä

²²⁸ NOU 1982:3, s. 2, 8–9.

²²⁹ Østerud 2002, s. 21.

²³⁰ Beretning Nr 6 1996-97.

seuraukseksi valtututkimuksessa esiin tuodusta segmentaatiosta. Valtututkimuksen seurauksena hallitus nosti johtamis-, organisaatio- ja hallitsemisjärjestelmät pääpainopistealueeksi norjalaisessa yhteiskuntatutkimuksessa. Tämä johti riippumattoman LOS-tutkimuskeskuksen (Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring) avaamiseen. Norjalaiselle tieteelliselle tutkimukselle Maktutredningen merkitsi paljon muun muassa resurssien kannalta. Ylipäätään Maktutredningenin tuottama tutkimus sai suuren huomion Norjassa ja siitä käytiin paljon keskustelua.²³¹ Norjalainen valtututkimus toimi myös inspiraation lähteenä ruotsalaiselle ja tanskalaiselle valtututkimukselle. Maktutredningenin ansiosta norjalainen yhteiskuntatieteellinen tutkimus tuli tunnetuksi myös Pohjoismaiden ulkopuolella.²³²

3.3.2 Makt- og demokratiutredningen (1998–2003)

3.3.2.1 Komitean perustaminen ja tehtävät

Maktutredningen-komitean jälkeen seuraavaksi norjalaiseksi valtaa ja demokratiaa käsitteleväksi komiteaksi perustettiin Makt- og demokratiutredningen. Komitean perustamisesta päätettiin jo vuonna 1996 Stortingetin päätöksellä, mutta komitean varsinaiseksi toimikaudeksi tuli ajanjakso 1998–2003. Päätehtäväksi tuli selvittää norjalaista kansanvaltaa ja siinä tapahtuneita muutoksia muun muassa kansainvälistymisen, teknologian kehittymisen, yksityistämisen, desentralisaation ja monikulttuurisuuden seurauksena.²³³

Komiteaan nimettiin tutkimusryhmä, jonka jäseneksi tuli arvostettuja eri yhteiskuntatieteiden alojen edustajia. Ryhmän tehtävänä oli johtaa tutkimustyöhön liittyviä projekteja osittain itse. Osittain se antoi tutkimustehtäviä erilaisille alaryhmille. Tutkimusryhmän lisäksi komiteatyön alussa perustettiin neuvosto, jonka tehtävänä oli neuvoa ja ohjata tutkimusryhmää, mutta jolla ei kuitenkaan ollut vastuuta tutkimusryhmän työstä ja työn tuloksista. Neuvoston oli tarvittaessa autettava tutkimusryhmää esimerkiksi tutkimustulosten levittämisessä ja julkisen keskus-

²³¹ Østerud 1999, s. 14; Østerud 2002, s. 21. Valtututkimusta kritisoitiin siitä, että se keskittyi hallitsemisongelmiin korkealla tasolla kansanliikkeiden vastavallan ehtojen ja strategioiden sijasta. Østerud 2002, s. 23–24. Ks. Andersen ym. 1981.

²³² Beretning Nr 6 1996-97.

²³³ Ks. Østerud ym. 1999, s. 134. Ks. myös <http://www.sv.uio.no/mutr/mandat/mandat01.html>. Ks. arvio toimeksiannosta Østerud 2002, s. 16. Kysymyksessä oli työ- ja hallintoministeriön (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) hanke.

telun luomisessa. Neuvoston jäsenenä oli puolueiden, kansalaisjärjestöjen, joukkotiedotusvälineiden, työ- ja elinkeinoelämän sekä tieteellisen tutkimuksen edustajia.²³⁴

Makt- og demokratiutredningenin toimeksiannon mukaan pääteemana uudessa valtututkimuksessa tuli olla norjalaisen kansanvallan ehdot ja niiden muutokset. Lähtökohtana työssä piti olla edustukselliselle demokratialle pohjautuva yhteiskuntajärjestelmä, joka edellyttää samoja oikeuksia kaikille ja sitä, että kansalaiset saavat valita edustajansa vapaiden vaalien kautta. Työssä oli huomioitava myös se edustuksellisen demokratian edellytys, että yksilön on voitava osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtututkimuksessa piti lisäksi analysoida demokratian harjoittamisen institutionaalisia edellytyksiä, kuten muutoksia valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä.²³⁵

Toimeksiannossa nostettiin keskeisiksi seuraavat kolme ongelmakohtaa: 1) Missä määrin yksilön mahdollisuus vaikuttamiseen on muuttunut järjestö- ja yhteiskuntaelämässä? 2) Miten poliittinen järjestelmä ja hallintoelimet muuttuvat ja ovat muuttuneet? 3) Miten yksityisten ja institutionaalisten tekijöiden välinen yhteispeli muuttuu ja on muuttunut? Lisäksi komitean tehtäväksi tuli tutkia tarkemmin seuraavia vaikutustekijöitä suhteessa edustukselliseen demokratiaan: markkinamekanismit, kansainvälistyminen, uusi teknologia, julkinen mielipiteenmuokkaus, ympäristövaatimukset, tulevien sukupolvien huomioiminen, monikulttuurinen yhteiskunta, tietoyhteiskunta, desentralisaatio, käyttäjävaikuttaminen ja kansalaisjärjestöt. Toimeksiannon mukaan tutkimuksessa oli huomioitava sosioekonomisten ja kulttuuristen erojen samoin kuin iän, sukupuolen ja intressijärjestäytymisen asteen merkitys yksittäisten ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja kiinnostukseen osallistua. Komitealle jätettiin vapaus tutkia myös muita kysymyksiä, jos tällaisia sen työn aikana tulisi esille.²³⁶

3.3.2.2 Komitean kehysuunnitelma

Komitea muodosti työnsä aluksi toimeksiantoa koskevista käsityksistään kehysuunnitelman, joka laadittiin komitean järjestämän konferenssin perusteella syksyllä 1998.²³⁷ Sen mukaan

²³⁴ Østerud ym. 1999, s. 134.

²³⁵ <http://www.sv.uio.no/mutr/mandat/mandat01.html>.

²³⁶ <http://www.sv.uio.no/mutr/mandat/mandat01.html>.

²³⁷ Komitea järjesti aloituskonferenssin Aulan yliopistossa Oslossa 29.9.1998. Konferenssissa esiteltiin luonnos valtututkimuksen kehysuunnitelmaksi ja siinä oli mukana eri alojen edustajia eri puolilta maata. Julkaisussa ”Maktutredningen till debatt” julkaistiin konferenssissa esitetyt kommentit. Kommenteissa tuotiin esiin muun

kaikkia toimeksiannon osia ei ollut tarkoitus tutkia perusteellisesti. Komitean mielestä joissakin kohdin suhteellisen yksinkertaiset selvitykset olisivat riittäviä ja toisissa kohdin taas olisi lähes mahdotonta antaa kaiken kattavia vastauksia.²³⁸

Kehyysuunnitelmassa todetaan, että vallalla on useita puolia ja että mikään yksinkertainen valtamalli ei pysty saavuttamaan näitä kaikkia. Myös demokratia-käsitettä voidaan määritellä samalla tavoin vaihtelevasti kuin valtaakin. Demokratia voidaan rajoittaa puolueiden väliseksi, vapaissa vaaleissa käytäväksi kilpailuksi, mutta se voidaan ymmärtää myös laajemmiksi osallistumisen muodoiksi, julkiseksi keskusteluksi, kommunikaatioksi ja vuoropuheluksi. Vallan ja vallankäytön legitimitetin ehtojen on oltava tärkeitä valta- ja demokratiatutkimukselle.²³⁹

Makt- og demokratiutredningenin kehyssuunnitelmassa esitellään neljä aihealuetta, joita valtatutkimuksessa oli käsiteltävä. Aihealueet olivat seuraavat:

1. Valta valtioelimissä

Valtioelimiä koskevan tutkimuksen peruskysymys oli keskeisten poliittisten instituutioiden välisen suhteen selvittäminen. Tarkemmat tutkimusongelmat olivat seuraavat: Ovatko keskeisten valtioelinten väliset valtasuhteet muuttuneet, esimerkiksi pitkän vähemmistöhallituksen kauden vuoksi? Millaiset ovat sektoripoliittikan ehdot ja muutokset? Onko byrokratian asema muuttunut ja onko hallinto politisoitunut? Millainen on oikeuden ja politiikan välinen suhde ja valtiosääntöisen vallanjaon ja todellisen viranomaiskäytännön välinen suhde nykyään? Valtioelimiä koskevassa tutkimusosassa oli komitean kehyssuunnitelman mukaan huomioitava myös valtion keskushallinnon suhde keskushallintoa alemmilla tasoilla oleviin julkisiin viranomaisiin. Tämän huomioimista pidettiin tärkeänä, koska keskusta-periferia-suhteet ovat muuttuneet ja kunnallinen itsehallinto on jatkuvien paineiden alla muun muassa heikon

muussa mielipiteenmuodostuksen, lasten ja vähemmistöjen vaikutusvallan tutkimisen sekä historiallisen vertailun tärkeys. Benum ym. 1999.

²³⁸ Østerud ym. 1999, s. 135. Ks. <http://www.sv.uio.no/mutr/rammeplan/ramme01.html>.

²³⁹ Østerud ym. 1999, s. 139–140. Vallan käsitettä on pohdittu valtatutkimuksen raportissa ”Makt under ansvar”. Tutkimuksessa muun muassa analysoidaan teoreettisesti politiikan ja oikeuden välistä suhdetta ja Norjan aikaisemman (1972–1982) valtatutkimuksen käyttämää valta-käsitettä. Ks. Fæhn 2002. Teoreettisesti valtaa käsitellään myös julkaisussa ”Modernitetens makt og avmakt”. Ks. Skirbekk 2002. Valtion toimivallan oikeudellisia rajoituksia demokraattisessa hallintojärjestelmässä käsitellään puolestaan julkaisussa ”Demokratiet i konstitusjon-

osallistumisen ja valtion puolelta tapahtuvan delegoinnin vuoksi. Myös poliittisten puolueiden asemaa oli selvitettävä muun muassa sen suhteen, miten ne vaikuttavat tai voivat vaikuttaa vaaliosallistumiseen.²⁴⁰

2. Kansalaisyhteiskunnan valta

Komitean mukaan valtatuksessa oli tärkeää huomata, että kansanvalta ei riipu vain siitä, kuinka poliittiset instituutiot ovat organisoituneet, vaan myös siitä, miten kansalaisyhteiskunta vaikuttaa poliittiseen järjestelmään ja yhteiskuntaelämään. Tässä yhteydessä oli analysoitava järjestöjen, poliittisten puolueiden ja muiden toimintaryhmien asemaa samoin kuin joukko- viestinnän merkitystä. Tutkimuksessa oli tarkasteltava myös kansan ja julkisten instituutioiden välisen luottamuksen ehtoja.²⁴¹

3. Yhteiskunnallinen identiteetti ja individualisaatio

Komitean oli selvitettävä myös yhteiskunnallista identiteettiä muodostavia ja yhteiskuntaa stabiloivia tekijöitä. Komitean kehysuunnitelmassa todetaan, että kansallisella identiteetillä on välitön merkitys yhteiskuntasolidariteetille. Individualisointiprosessit puolestaan luovat uusia haasteita politiikalle ja julkiselle hallinnolle. Yksilöllisten ja kollektiivisten identiteettien muodostumisen ehdot kertovat paljon kansalaisyhteiskunnan ja kansanvallan ehdoista, minkä vuoksi niiden tutkiminen nähtiin tärkeäksi.²⁴²

4. Valta elinkeinoelämässä ja markkinoilla

Valtaa tutkittaessa oli huomioitava myös talouden ja markkinoiden vaikutus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Komitea kiinnitti huomiota siihen, että elinkeinoelämä tuottaa ideoita, arvoja ja organisaatiomuotoja, jotka vaikuttavat suureen osaan yhteiskuntaelämään. Toisaalta taas elinkeinoelämä tavoittelee poliittista hyväksyntää. Julkisessa toiminnassa puolestaan käytetään suunnitelmallisesti hyväksi markkinamekanismeja. Komitean mukaan yksityistäminen

nelle bånd?”. Julkaisussa selvitetään valtiosäännön ja demokratian käsitteitä ja poliittisen toimintavapauden oikeudellista sitomista. Ks. Smith 2000.

²⁴⁰ Østerud ym. 1999, s. 137.

²⁴¹ Østerud ym. 1999, s. 137–138.

²⁴² Østerud ym. 1999, s. 138.

ja kansainvälistyminen ovat merkinneet politiikan ja markkinoiden välisen tasapainon muuttumista. Vallan analyysissä oli näiden seikkojen valossa tarkasteltava muun muassa elinkeinoelämän sidoksia kansanvaltaan, kuten neuvottelujärjestelmää ja työelämän organisaatioiden ja käyttäjädemokratian muotoja sekä kuluttajavallan ehtoja.²⁴³

Näitä aihealueita koskien tuli suorittaa aluksi yksittäistutkimuksia. Tutkimusten ytimenä oli oltava valta ja demokratia norjalaisessa kansallisvaltiossa samoin kuin ne jännitteet, joita syntyy, kun kansallisvaltio haastetaan ulkoa ja sisältä päin. Näkökulmiksi näille tutkimusprojekteille vaadittiin vertailevaa ja historiallista näkökulmaa; selvitystyössä oli huomioitava politiikassa ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset sekä kansainvälistymisen jatkuvasti suurempi vaikutus julkiseen hallintoon ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Projektien tuli lisäksi rakentua kahden periaatteen, vertikaalisuuden ja horisontaalisuuden, varaan. Vertikaalisuuden mukaan valtaa ja demokratiaa oli tarkasteltava eri tasoilla, aina valtionjohdosta yksittäisen kansalaisen elämään. Horisontaalisuuden mukaan valtaa ja demokratiaa oli puolestaan käsiteltävä osajärjestelmien sisältä käsin, kuten politiikan, talouden, oikeuden, tieteen ja joukkotiedotusvälineiden näkökulmasta. Näitä projektialueita yhdisti ylempänä oleva ja kaikki projektialueet kattava näkökulma valtioon, kansalaisyhteiskuntaan ja markkinoihin kansallisvaltion sisällä. Osatutkimuksia johtivat osittain tutkimusryhmän jäsenet yksittäin tai yhteistyössä, ja osittain tehtäviä annettiin ulkopuolisille tutkijoille ja ammattiryhmien edustajille.²⁴⁴

²⁴³ Østerud ym. 1999, s. 138–139. Kehyssuunnitelmassa mainitut tarkemmat projektialueet olivat seuraavat: 1. Käsitteellinen ja teoreettinen analyysi vallasta ja demokratiasta. 2. Survey-tutkimus demokratiasta ja osallistumisesta ja empiirinen eliittitutkimus, jossa analysoitiin urateita, verkostoja ja asenteita politiikassa sekä elinkeino- ja kulttuurielämässä. 3. Analyysi globalisaation vaikutuksista Norjassa. 4. Kartoitus edellisen valtatutkimuksen valtiovaltaa koskevista selvityksistä. 5. Analyysi ja empiiriset tutkimukset desentralisaation merkityksestä, aluevallasta ja paikallisista valtarakenteista. 6. Tutkimus organisaatiovallasta ja sen edellytyksistä. Organisaatiovalta pitää sisällään poliittiset puolueet, ammattiyhdistys- ja ammattijärjestöt, vapaaehtoisjärjestöt, erilaiset toimintaryhmät ja kirkon. 7. Kansanvallan tarkastelu alhaalta käsin perheissä, lähiympäristössä ja koulussa tapahtuvan sosialisoinnin ja mielipiteenmuokkauksen tutkimisen kautta. Tästä näkökulmasta kansanvaltaa arvioidaan eri sosiaalisten ryhmien (sukupuoli, yhteiskuntaluokka, ikä, asuinpaikka ja etninen alkuperä) osallistumisen ja vaikutusvallan näkökulmasta. 8. Analyysi yhdenvertaisuudesta ja sukupuolivallasta. 9. Tutkimus tieto- ja kommunikaatiovallasta, erityisesti teknologian ja joukkotiedotusvälineiden asemasta ja merkityksestä. 10. Analyysi tieteen ja tiedon vallasta. Analyysin kohteena oli erityisesti tieteen asema sekä tieteen ja johtamisen välinen suhde, johtamisen kehittyminen ja tietojärjestelmän autonomia sekä yksilön todellisuustajuun vaikuttaminen. 11. Tutkimus valtarakenteista elinkeinoelämässä. 12. Analyysi vallasta ja demokratiasta työmarkkinoilla ja työpaikoilla. Østerud ym. 1999, s. 141–143.

²⁴⁴ Østerud ym. 1999, s. 135–136, 141, 143.

3.3.2.3 Komitean toiminta ja tulokset

Valtatutkimuksen tutkimusprojektien tuotoksia julkaistiin komitean omassa Maktutredningen-sarjassa. Komitean työhön liittyviä raportteja ja artikkeleita saa myös komitean internetsivuilta.²⁴⁵ Valtatutkimuksen ensimmäinen julkaisu oli ”Mot en ny maktutredning” vuodelta 1999. Julkaisun tarkoituksena oli aloittaa keskustelu vallasta ja demokratiasta Norjassa. Teoksessa tutkimusryhmä tekee selkoa omista asiaan liittyvistä näkemyksistään. Teoksessa on mukana komitean toimeksianto ja tutkimusryhmän oma kehysuunnitelma. Teoksessa käsitellään kehityskulkua kohti uutta valtututkimusta ja selvitetään alustavasti demokratiaan ja valtaan liittyviä kysymyksiä.²⁴⁶

Mot en ny maktutredning -teoksen jälkeen valtututkimuksen puitteissa julkaistiin tutkimuksia myös muun muassa seuraaviin aiheisiin liittyen:

1. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen

Kansalaistutkimuksen puitteissa julkaistiin nuorten poliittista osallistumista ja vaikutusvaltaa koskeva ”Ungdom og makt”. Tutkimuksessa tarkastellaan iän vaikutusta osallistumiseen. Tutkimuksesta käy ilmi, että Norjassa nuoret osallistuvat suuremmissa määrin protestiaktiivisiin kuin vanhemmat kun taas vanhemmat ovat nuoria suuremmissa määrin puolueiden jäseninä. Tutkimuksessa tuodaan esille, että kouluissa tulee huolehtia, että lapset ja nuoret saavat sellaiset tiedot ja taidot, joita he nykypäivän yhteiskunnassa tarvitsevat. Tämä merkitsee muun muassa kommunikaation, teknologisten taitojen ja tiedonhaun opettamista. Koulun tulee myös luoda kaikille samanlaiset oikeudet teknologian käyttöön. Tutkimuksen mukaan on luotava uusia muotoja nuorten osallistumisen lisäämiseksi. Näitä tarjoaa erityisesti informaatioteknologia; informaatioteknologian avulla tulee edistää interaktiivisuutta ja sitä että oppilaat toimivat aktiivisesti opettajan ohjauksessa.²⁴⁷

²⁴⁵ Ks. <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁴⁶ Ks. Østerud ym. 1999.

²⁴⁷ Ks. Erstad 2001, s. 45–47; Nørbech 2001, s. 19–20; Ungdom og makt 2001.

2. Globalisaation vaikutukset valtaan ja demokratiaan

Valtatutkimuksen osana selvitettiin myös taloudellisen globalisaation vaikutuksia norjalaisiin yrityksiin ja vallanjakoon Norjassa.²⁴⁸

3. Parlamentaarinen hallitsemisketju

Raportissa ”Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning” tehdään katsaus norjalaiseen parlamenttia koskevaan tutkimukseen.²⁴⁹

4. Kunnallinen demokratia

Kuntia koskevan tutkimuksen puitteissa julkaistiin tutkimus kunnallispoliitikoista ja kunnallisesta byrokratiasta. Tutkimuksessa analysoidaan politiikan ja hallinnon välistä suhdetta kunnallisella tasolla. Valtatutkimuksen piirissä tutkittiin myös kunnallista demokratiaa. Julkaisussa ”Kommunene ser på staten” selvitetään kuntien suhdetta valtioon. Siinä julkaistiin tulokset kyselytutkimuksesta, jossa kaikkia Norjan kunnan/kaupunginjohtajia ja apulaisjohtajia haastateltiin vuonna 2000. Haastattelussa kysyttiin, mitkä ovat kuntien johtajien mielestä kuntien tärkeimmät tehtävät ja mitkä ovat vaikeimmat esteet näiden tehtävien hoitamisessa. Vastavanlainen tutkimus tehtiin edellisen valtututkimuksen puitteissa 1970-luvulla. Tutkimuksessa verrataan näitä tutkimuksia.²⁵⁰ Kuntien asemaa kansallisessa hallintojärjestelmässä koskee myös julkaisu ”Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon”.²⁵¹

5. Valta ja joukkoviestintä

Informaatioteknologiaa koskee valtututkimuksen puitteissa tehty tutkimus ”Digital makt”. Tutkimuksen mukaan informaatioteknologia tuo julkiseen hallintoon tehokkuutta, keskittymistä ja aikaisempaa laajempia takeita demokratian toteutumiselle. Informaatioteknologian avulla voidaan muodostaa uusia yhteenliittymiä eri toimintojen ja organisaatioiden välille, ja

²⁴⁸ Ks. Hveem ym. 2000.

²⁴⁹ Ks. Rasch & Rommetvedt 1999.

²⁵⁰ Ks. Andersen ym. 2002.

²⁵¹ Ks. Fimreite ym. 2002.

tätä kautta kansalaisyhteiskunnan ja valtion väliset yhteydet voivat sekä vahvistua että tehostua.²⁵² Digitaalista valtaa selvitetään myös valtanutkimuksen raportissa ”Digital maktspill”.²⁵³

Tutkimustyön lisäksi komitean puitteissa pidettiin lukuisia esitelmiä, teemaseminaareja ja keskusteluja ympäri Norjaa. Esimerkiksi syyskuussa 1999 komitea järjesti kaikille avoimen seminaarin, jossa käsiteltiin valtaa ja demokratiaa (Maktutredningsseminaret). Marraskuussa 1999 järjestettiin puolestaan sukupuolta ja valtaa koskenut seminaari (Usynlige grenser – kjønn og makt) sekä omistusta ja valtaa käsitellyt seminaari (Eierskap og makt).²⁵⁴

Makt- og demokratiutredningenin työ saatettiin päätökseen loppuraportin ”Makt og demokrati” (NOU 2003:19) myötä. Raportissa käydään läpi muutoksia norjalaisessa kansanvallassa ja valtasuhteissa. Raportin mukaan olennainen muutos Norjan valtasuhteissa liittyy siihen, että kansanvalta on ikään kuin vetäytynyt taaksepäin: äänestyslipun poliittinen ostovoima on vähentynyt ja kansalaisten uudistusliikkeet ja suuret puolueet ovat voimakkaasti heikentyneet. Puolueet ja järjestöt eivät ole enää laajan ja pitkän tähtäimen mobilisoinnin kanavia. Norjalaisessa yhteiskunnassa taloudellisen erilaisuuden arvioidaan olevan lisääntymässä. Edustuksellinen järjestelmä on luottamuskriisissä; tästä kertovat komitean työn yhteydessä tehdyt kyselyt, joissa kysyttiin muun muassa näkemyksiä puolueista ja kansanedustajista. Kunnallinen itsehallinto on puolestaan menettänyt merkitystään; ongelmat liittyvät vallan ja vastuun väliin suhteisiin. Se, että hallinto on levittäytynyt useille eri tasoille, on saanut aikaan sen, ettei enää ole selvää, kenellä on vastuu päätöksistä ja niiden toteuttamisesta. Kansanvalta päätöksentekojärjestelmänä edellyttää ensinnäkin sitä, että äänioikeutetut tietävät, ketkä ovat tehneet poliittiset päätökset ja toiseksi sitä, että tyytymätön enemmistö voi vaihtaa vastuussa olevat poliitikot vaaleissa. Kun hallinto on jakautunut monelle eri tasolle – niin eurooppalaisesti, valtakunnallisesti kuin paikallisestikin – ovat nämä molemmat ehdot heikentyneet.²⁵⁵

Norjalaisen valtanutkimuksen loppuraportin mukaan kansalliset demokratiat kohtaavat radikaaleja muutoksia ja uusia vaatimuksia, kun sekä oikeusjärjestystä, taloudellista kasvua ja ympäristönsuojelua on tarkasteltava ylikansallisella tasolla. Globalisaatio ja Euroopan integraatio merkitsevät yleisesti sitä, että kansalaisten valta yksittäisissä maissa vähenee. Raportis-

²⁵² Ks. Slaatta 2002.

²⁵³ Ks. Aarseth 2003.

²⁵⁴ <http://www.sv.uio.no/mutr>. Ks. Østerud 2002, s. 22–23.

²⁵⁵ Tiivistelmä loppuraportista löytyy osoitteesta <http://www.sv.uio.no/mutr>.

sa kuvataan myös tuomioistuinten ja muiden oikeudellisten instituutioiden vallan lisääntymistä kansan valitsemien elinten kustannuksella. Norjalainen yhteiskunta on jakautumassa vahvasti luokkiin ihmisten etnisen alkuperän perusteella. Tutkimusten mukaan iso osa maahanmuuttajista ei ota osaa norjalaisen poliittisen järjestelmän toimintaan. Naisten osallistuminen politiikkaan ja työelämään on sen sijaan kasvanut radikaalisti, mutta edelleenkin on tehtävä paljon työtä sukupuolten välisen tasa-arvon eteen.²⁵⁶

Makt og demokrati -loppuraportin mukaan norjalaisessa politiikassa ja julkisessa elämässä toimijoiden on nykyään sopeuduttava journalismin ehtoihin. Joukkotiedotusvälineet ovat tulleet poliittisesti riippumattomiksi; ne eivät ole enää puolueiden ja poliittisten instituutioiden puhetorvia. Raportin mukaan kansanvaltaa voidaan kuvata nykyään barometridemokratiaksi: kansalaisilta halutaan näkemyksiä mielipidemittausten, barometrien, käyttäjätutkimusten ja erilaisten keskustelujen avulla.²⁵⁷

Norjassa parlamentaarinen hallitsemisketju on heikentynyt, vaalikanavien käyttö on vähentynyt ja muiden osallistumis- ja vaikuttamiskanavien suosio on puolestaan lisääntynyt. Arvioiden mukaan yleinen poliittinen mielenkiinto ei ole vähentynyt viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana, vaan se on kanavoitunut yhä suuremmissa määrin asiasuuntautuneisiin toimiin ja muihin osallistumisen muotoihin kuin puoluepolitiikkaan ja suuriin järjestöihin. Organisoituneet intressit työ- ja elinkeinoelämässä ovat kuitenkin yhä erittäin merkittäviä. Järjestöt ja muut intressiryhmät ovat ottaneet käyttöön uusia tapoja vaikuttaa; ne ovat rakentaneet entistä ammattimaisemman tieto- ja kommunikaatiovälineistön, joka hyödyntää tehokkaasti joukkotiedotusvälineitä ja jonka avulla lobbataan päätöksentekijöitä. Norjassa demokratia ei rakennu vain kansan valitsemille elimille vaan myös yksilöiden ja ryhmien oikeuksille ja oikeusturvalle sekä osallistumisen eri muodoille ja vaikuttamismahdollisuuksille. Nämä lisädemokratian (tillegsdemokrati) muodot – oikeusdemokratia, toimintademokratia, osallistujademokratia, käyttäjädemokratia, lobbaamisdemokratia tai vaikkapa barometridemokratia – ovat täydentäneet kansanvaltaa muodollisena päätöksentekijärjestelmänä, mutta eivät kuitenkaan ole korvanneet sitä. Kun demokratian merkitys muuttuu muodollisesta päätöksentekijärjes-

²⁵⁶ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁵⁷ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

telmästä lisädemokratian eri muotoihin, tulee ero demokratian ja ei-demokratian välillä epäselväksi.²⁵⁸

Makt- og demokratiutredningenin puheenjohtaja Øyvind Østerud on esittänyt joitakin näkemyksiä Norjan viimeisimmän valtatutkimuksen tuloksista. Hänen mielestään uusi norjalainen valtatutkimus on toistaiseksi antanut toisenlaisia tuloksia ja arvioita kuin edellinen valtatutkimus. Østerud tiivistää nämä tulokset politiikan takaisinvedon (politikens tilbaketrekning) käsitteeseen. Poliittinen takaisinvento tarkoittaa sitä, että poliittiset viranomaiset ovat hajautuneet ja kansan valitsemien elinten valta on osaksi siirtynyt markkinatoimijoille, oikeusinstansseille ja tiedotusvälineille.²⁵⁹ Poliitiikan takaisinvento on tapahtunut sisäisen hajautumisen kautta – osittain itse valtiokoneistossa, osittain parlamentaarisella tasolla ja osittain suhteessa valitsijoihin ja sosiaalisiin liikkeisiin.²⁶⁰ Joukkotiedotusvälineet ovat vaikuttaneet entistä voimakkaammin poliittisiin elimiin ja demokratian kehittymiseen.²⁶¹ Yksi valtatutkimuksen esiintuomista asioista on myös se, että kansalliset strategiat tulevatkin yllättäen tärkeiksi globalisoituvassa maailmassa. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että valtioiden on muodostettava omat toimintasuunnitelmansa pärjätäkseen kansainvälisessä kilpailussa. Valtiolliset päätökset vaikuttavat myös globaaleihin instituutioihin ja kansainvälisiin pelisääntöihin. Globalisaatio provosoi poliittisia reaktioita, kuten protestiliikkeitä, sekä ylikansallisella että kansallisella tasolla. Samalla valtion instituutiot heikkenevät.²⁶²

Valtatutkimuksen kirja- ja raporttisarjassa on yksityiskohtaisia analyysejä muutosprosesseista, joita globalisaatio, oikeudellistuminen ja medioituminen aiheuttavat. Teesi politiikan takaisinvetäytymisestä nostaa esiin näiden muutosten yhteydet ja merkityksen vallan muutoksille. Tämä tarkoittaa myös, että muutoksia analysoidaan historiallisesta näkökulmasta. Valtatutkimuksessa kuitenkin laajennetaan näkökulmaa politiikan takaisinvetäytymisestä niiden selvitysten kautta, jotka kohdistuvat osallistumiseen kansalaisyhteiskunnassa, vähemmistöihin ja maahanmuuttajien tilanteeseen sekä työ- ja elinkeinoelämään.²⁶³

²⁵⁸ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁵⁹ Ks. valtioelinten fragmentaatiosta Tranøy & Østerud 2001.

²⁶⁰ Tähän liittyen tehtiin tutkimuksia poliittisten puolueiden asemasta parlamentaarisella tasolla ja niiden suhteesta kansalaisiin. Ks. Holm & Meyer 2001; Heidar & Saglie 2002. Valtatutkimuksen piirissä tarkasteltiin myös käyttäjädemokratiaa. Ks. Meyer 2000; Meyer & Sirnes 1999.

²⁶¹ Ks. Eide 2001.

²⁶² Østerud 2002, s. 16–19. Ks. Østerud 1999.

²⁶³ Østerud 2002, s. 19–20.

Valtatutkimuksessa on huomattavaa se, että vallan muotoja tarkastellaan eri metodien avulla. Käytössä ovat muun muassa tilastolliset ja matemaattiset mallit samoin kuin hermeneuttinen tulkinta ja diskurssianalyysi. Myös suuret empiiriset tutkimukset, kuten eliittitutkimukset, jotka rakentuvat laajalle haastatteluaineistolle, ovat keskeisessä asemassa. Østerudin mukaan valtatutkimuksen loppuraportissa metodit ja valtamallit eivät kuitenkaan ole pääosassa, vaan loppuraporttia profiloivat keskeisten muutosprosessien ja näissä muodostuvien vallanmuotojen diagnoosit. Østerudin mielestä valtatutkimuksen vahvuutena on ollut verkostojen luominen monilla aloilla. Tutkimus on lisäksi onnistunut mobilisoimaan satoja tutkijoita valtaa ja demokratiaa käsittelevien tutkimusten ympärille.²⁶⁴

3.4 Tanskan demokratiaselvitykset

3.4.1 Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark (1994–1997)

Tanskassa on tehty samantyyppistä tutkimusta kuin Ruotsin ja Norjan valtatutkimukset, ei kuitenkaan valtatutkimus-nimen alla ennen vuotta 1997.²⁶⁵ Tanskassa varsinainen lähtölaukaus demokratiaa koskevalle selvitystyölle tapahtui vuonna 1994, jolloin Folketinget asetti erityisen valiokunnan ”Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark”. Valiokunnan tehtävänä oli analysoida ja kerätä nykyisestä yhteiskuntakehityksestä aiheita, jotka ovat oleellisia valtasuhteiden ja demokratian tutkimisessa Tanskassa.²⁶⁶

²⁶⁴ Østerud 2002, s. 21–22.

²⁶⁵ Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd rahoitti 1970-luvulta lähtien tanskalaiseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin liittyvää tutkimusta. Vuosina 1979–1984 oli käynnissä tutkimusprojekti ”Den politiske beslutningsproces i Danmark”. Projektissa tehtiin haastattelututkimuksia valitsijoiden asenteista ja aktiivisuudesta sekä kyselytutkimus Folketingetin jäsenille ja intressiorganisaatioille. Projektissa tuotiin esiin muutokset tanskalaisen poliittisten instituutioiden välisessä yhteistyössä, mukaan luettuna yhteistyö hallituksen ja Folketingetin sekä hallintokoneiston, intressiorganisaatioiden ja kansalaisten välillä. Tutkimuksissa käsiteltiin myös puoluepoliittista ryhmittymistä tanskalaisessa politiikassa, valitsijoiden poliittista aktiivisuutta ja poliittisia käsityksiä, intressiorganisaatioiden asemaa politiikassa ja keskushallintoa. Projektin piirissä julkaistiin kymmeniä tutkimuksia. Poliittista prosessia tutkittiin myös tutkimusprojektissa ”Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik 1980–1985”.

Statens Humanistiske Forskningsråd puolestaan rahoitti vuosina 1988–1992 tutkimusprojektia ”Dansk politik under forandring 1945–1985”. Tutkimustehtävänä oli selvittää muutoksia poliittisissa instituutioissa ja tanskalaisessa politiikassa tutkimusaikana sekä analysoida valtasuhteita ja vaikuttamismalleja konkreettisten historiallisten tutkimusten avulla. Lähtökohtana oli kysymys, harjoittiko parlamentti ja hallitus suvereenisti poliittista valtaa. Tutkimuksessa tarkasteltiin, mitkä instituutiot, organisaatiot ja yhteiskuntaryhmät ovat harjoittaneet valtaa strategisissa poliittisissa päätöksissä. Projektin piirissä julkaistiin useita tutkimuksia. Ks. Beretning Nr 6 1996-97.

²⁶⁶ Beretning Nr 6 1996-97. Ks. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/forside.htm>.

Valiokunta antoi selvityksensä vuonna 1997. Valiokunnan laatima selvitys muodostaa valtatutkimuksen muodollisen kehyksen ja määrittelee tutkimuskysymykset. Selvityksessä ehdotettiin, että perustettaisiin tanskalainen komitea tutkimaan valtaa ja demokratiaa 5-7 vuoden ajaksi ja että sitä johtaisi riippumaton joukko tutkijoita. Valiokunnan selvityksessä on yksityiskohtaisesti lueteltu erilaisia valtatutkimuksen aiheita samalla kun kuitenkin todetaan, että valtatutkimus voi itsenäisesti tutkia aiheita, jotka liittyvät demokratiaan ja valtaan riippumatta ideasuunnitelmasta. Valiokunnan antamat tutkimusteemat olivat seuraavat: valtarakenteet taloudellisessa elämässä, järjestöjen ja kansanliikkeiden asema ja vaikutusvalta, paikallisen kansanvallan ehdot, kansainvälistymisen seuraukset kansanvallalle, uusi teknologia sekä informaatioyhteiskunnan mahdollisuudet ja seuraukset kansanvallalle.²⁶⁷

Taloudellisen elämän valtarakenteita koskevassa osiossa tuli tutkia valtaa talouselämän eri osissa sekä muun muassa järjestöjen vallan ja valtion roolin merkitystä kansallisen talouden kannalta. Järjestöjen ja kansanliikkeiden asemaa ja vaikutusvaltaa koskevassa tutkimusosassa piti selvittää intressijärjestöjen ja kansanliikkeiden vaikutusvaltaa poliittisissa päätöksentekoprosesseissa. Paikallista kansanvaltaa koskevassa osiossa haluttiin tutkittavan tekijöitä, jotka edistävät tai rajoittavat paikallisen kansanvallan toimintaa. Tässä tutkimuksen osassa tuli selvittää muun muassa kunnallispoliitikkojen rekrytointia ja osallistumiskanavia paikallisella tasolla sekä virkamiesten, kansalaisten ja poliitikkojen välisiä suhteita.²⁶⁸

Valtatutkimuksen kansainvälistymistä koskevassa osassa piti puolestaan tutkia Tanskan kansainvälistä sitoutumista ja osallistumista integraatiokehitykseen sekä näiden vaikutuksia valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Uutta teknologiaa koskevassa osassa tuli tarkastella erityisesti tietoyhteiskunnan ja yhteiskuntaelämän eri osa-alueiden välisiä suhteita sekä teknologian aiheuttamia muutoksia kansanvallan kannalta. Tähän tutkimusosioon liittyen valiokunta järjesti marraskuussa 1995 yhdessä joukkoviestintää käsittelevän valiokunnan (Medieudvalg, Statsministeriet) kanssa kuulemistilaisuuden, jossa käsiteltiin kansanvaltaa informaatioyhteiskunnassa. Kuulemistilaisuudessa käsiteltiin joukkotiedostusvälineiden asemaa yhteiskunnassa ja sitä, aiheuttaako informaatioteknologia muutoksia kansanvallan toimintatapoihin.²⁶⁹

²⁶⁷ Beretning Nr 6 1996-97.

²⁶⁸ Beretning Nr 6 1996-97.

²⁶⁹ Beretning Nr 6 1996-97.

Valiokunnan valtatutkimukselle asettamien pääkysymysten mukaan valtatutkimuksessa tuli analysoida kansanvallan tehtäviä, organisaatioiden, liikkeiden ja taloudellisten valtarakenteiden vaikutusta yhteiskunnassa sekä kansainvälistymisen seurauksia läpinäkyvyydelle ja päätösten näkyväksi tuomiselle. Valtatutkimuksessa tuli valiokunnan mukaan selvittää myös vaikuttamista ja valtaa yhteiskuntaelämässä. Tämän lisäksi valiokunta halusi luoda kehykset tutkimukselle, joka uudelle vuosituuhannelle siirryttäessä voisi entistä systemaattisemmin tunkeutua demokratiakeskustelujen ja -ongelmien ytimeen ja joka voisi paljastaa valta- ja vaikutuskanavat globaalissa ja teknologisesti kehittyneessä yhteiskunnassa.²⁷⁰

3.4.2 Magtudredningen. En analyse af demokrati og magt i Danmark (1997–2004)

Demokratiaa ja valtaa Tanskassa analysoineen valiokunnan selvitys johti Folketingetin toimesta valtatutkimuskomitean asettamiseen vuonna 1997. Komitean nimeksi tuli Magtudredningen. En analyse af demokrati og magt i Danmark. Komitean tehtävät määräytyivät Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark -valiokunnan asettamien tutkimusteemojen mukaisesti.²⁷¹

Komitealle nimettiin tutkimusjohto, jonka tehtäväksi tuli vastata tutkimusohjelman läpiviennistä ja laadusta sekä lopullisesta raportoinnista. Tutkimusjohto aloitti valtatutkimuksen muotoilun edellä mainitun Folketingetin asettaman valiokunnan selvityksen perusteella talvella 1998. Valtatutkimuksen aloituskonferenssi järjestettiin 15.4.1998. Tavoitteena oli ennen kaikkea keskustella projektin sisällöllisistä rajoista ja antaa osallistujille mahdollisuus esittää ideoita tutkimusjohdolle.²⁷² Näiden keskustelujen ja ideoiden pohjalta tutkimusjohto muotoili ideasuunnitelman konkreettisille tutkimusprojekteille.²⁷³

Ideasuunnitelmassaan Magtudredningen tulkitsi valiokunnan selvitystä siten, että tutkimuksessa tuli olla sidottu valiokunnan selvityksessä muodostettuihin pääkysymyksiin, muttei konkreettiseen listaan aiheista. Ideasuunnitelman mukaan komitean tehtävänä tuli olla tanskalaisen kansanvallan tilanteen analysoiminen siirryttäessä 2000-luvulle. Tutkimuksessa piti

²⁷⁰ Beretning Nr 6 1996-97.

²⁷¹ Valtatutkimukselle myönnettiin 50 miljoonaa kruunua. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen>.

²⁷² <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/Indledningskonferencen/indlkonf.htm>.

²⁷³ Ks. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/Indledningskonferencen/indlkonf.htm>.

selvittää yksittäisten kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista sekä poliittisten instituutioiden ja yhteiskunnan kehityssuuntia.²⁷⁴

Komitean tutkimusprojektit organisoitiin ideasuunnitelmassa mainittujen kohdealueiden alle.²⁷⁵

1. Yksilö, käyttäjä ja kansalainen

Magtudredningenin keskeisenä teemana tuli ideasuunnitelman mukaan olla yksittäisen kansalaisen mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä samoin kuin yhteiskunnalliseen elämään. Analysoinnin kohteena tuli olla se, ovatko muutokset poliittisessa järjestelmässä lisänneet tai rajoittaneet yksittäisen kansalaisen mahdollisuuksia vaikuttaa edustuksellisen demokratian kautta. Kohteena tuli olla myös erot vallassa ja vaikuttamisessa eri yhteiskuntaryhmien välillä. Yksilön vaikutusvaltaa jokapäiväisessä elämässä tuli tutkia tarkastelemalla käyttäjien asemaa ja suhdetta muihin kansalaisiin. Ideasuunnitelmassa tutkimuksen kohteeksi nostettiin myös kansalaisten yhteenliittymien uudet muodot. Tämä tarkoitti kansalaisjärjestöjen ja niiden vaikutusvallan tutkimista sekä suhteessa julkiseen valtaan että yksittäisten kansalaisten valtaan. Tässä yhteydessä tutkimuksessa piti käsitellä myös poliittisia puolueita ja niiden vähentynyttä merkitystä. Yksilön näkökulmasta tutkimuskohteeksi esitettiin lisäksi taloudellista, sosiaalista ja poliittista erilaisuutta. Tämä tarkoitti muun muassa sukupuoleen, koulutukseen ja etniseen alkuperään liittyvien erojen vaikutuksen selvittämistä. Keskeisenä kysymyksenä tuli olla myös vallan legitimitetti ja kansalaisten luottamus julkista vallankäyttöä kohtaan.²⁷⁶

²⁷⁴ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplag.htm>.

²⁷⁵ Valtatutkimuksen piirissä muodostettiin myös neljä tutkimusprojektia, joihin jaettiin stipendejä väitöskirjatutkimusta varten. Apurahat väitöstutkimukseen olivat kolmivuotisia. Stipendien aiheet olivat: 1) kansalaisuus Tanskassa, 2) päätöksentekoprosessit, 3) julkisen sektorin sääntely sekä 4) valta instituutioihin ja instituutioiden valta. Projektien tuli olla valmiina ja raportoituna vuoden 2001 loppuun mennessä. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/opslag.htm>.

²⁷⁶ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplag.htm>. Kansalaisuutta koskevan tutkimusosion piirissä julkaistiin tutkimus vaaliosallistumisesta kunnanvaltuuston vaaleissa vuonna 1997. Ks. Elklit ym. 2000. Saman tutkimusosion puitteissa julkaistiin myös tutkimus yhdistyksistä ja niiden vaikutuksesta Tanskan poliittiseen elämään. Ks. Mikkelsen 2002. Lisäksi julkaistiin tutkimus tanskalaisten osallistumisesta poliittiseen elämään. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, osallistuvatko tanskalaiset nykyisin enemmän vai vähemmän kuin ennen, miten he osallistuvat ja ovatko osallistumistavat muuttuneet. Tutkimus suoritettiin koko maan kattavan haastattelututkimuksen avulla, jossa oli mukana vajaat 2000 tanskalaista. Tarkastelun kohteena oli perinteisen osallistumisen lisäksi joukko uusia osallistumisen muotoja, kuten internetin käyttö ja käyttäjäkokeilut. Osallistumista tutkittiin poliittisen kuluttamisen käsitteen avulla (tietoisesti ostetaan tai pidättydytään ostamasta jokin tuote tavoitteena edistää jotakin poliittista päämäärää). Tutkimuksessa kävi ilmi, että 21 prosenttia tanskalaisista oli boikotoinut tiettyjä tuotteita vuonna 2000 ja 22 prosenttia vuonna 1990. Tiettyjä tuotteita oli valinnut poliittisin, eettisin tai ympäristöperustein 45 prosenttia tanskalaisista vuonna 2000. Tutkimuksessa tuli esille merkittä-

2. Poliittiset instituutiot

Demokratian ja vallan analysoinnissa komitea halusi myös tutkia valtakunnallisia, paikallisia ja ylikansallisia poliittisia instituutioita. Tässä yhteydessä piti käsitellä kansanedustajien vaikutusvaltaa ja poliittisten instituutioiden muodostamista ja toimintaa. Tutkimuksessa oli huomioitava, että perinteiset edustuksellisen demokratian toimijat – hallitus, Folketinget ja puolueet – ovat saaneet rinnalleen joukon muita toimijoita, jotka vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon. Tällaisia ovat esimerkiksi EU, kunnat, tuomioistuimet, hallinto, joukkotiedotusvälineet, suuryritykset ja järjestöt. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää näiden toimijoiden välisiä suhteita ja vaikutusta päätöksentekoprosesseihin. Poliittisten instituutioiden tutkimiseen tuli liittyä julkisen sektorin muutosten tutkiminen ja niiden merkitys edustukselliselle demokratialle. Tutkimuksen kohteeksi haluttiin nostaa myös organisoituneet intressit. Lisäksi valtatutkimuksessa tuli analysoida elinkeinoelämää poliittisena ja taloudellisena valtatekijänä. Analysoitavana oli myös joukkoviestinnän asema ja merkitys sekä yhteiskunnan eliitit.²⁷⁷

3. Poliittisten päätösten synty, sisältö ja seuraukset

Magtudredningenin ideasuunnitelmassa hahmotellun kolmannen tutkimusteeman tavoitteena oli kiinnittää huomiota poliittisten päätösten sisältöön ja siihen, millainen päätöksentekoprosessi on. Tähän liittyen tuli tehdä analyysejä traditionaalisista päätöksentekoprosesseista, sosiaalisten ongelmien symbolisista konstruktioista sekä kansaan ja poliittiseen eliittiin kohdistuvasta mielipiteenmuokkauksesta. Tämän lisäksi tutkimuksen kohteena piti olla paikallisyhteiskunnan valtarakenteet. Lisäksi piti tutkia poliittista valtaa ja vallan puutetta. Tutkimuksessa tuli etsiä politiikan rajoja sekä normatiivisten että empiiristen analyysien avulla.²⁷⁸

viä eroja poliittisessa kuluttamisessa koulutus- ja tulotason sekä iän suhteen. Tutkimuksessa suoritettiin lisäksi faktorianalyysi, jossa osallistuminen jaettiin eri osiin, esimerkiksi puolue-, vaali-, yhdistys- ja ruohonjuuritason osallistumiseen. Tutkimuksen mukaan ne, jotka osallistuivat poliittiseen kuluttamiseen, näkivät kaikki vaikuttamiskanavat tehokkaampina kuin ne, jotka eivät poliittiseen kuluttamiseen osallistuneet. Ks. Goul Andersen & Tobiasen 2001.

²⁷⁷ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>.

²⁷⁸ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>.

4. Yhteiskunnalliset muutosprosessit

Ideasuunnitelmassa todettiin, että useissa Pohjoismaissa käynnistettiin valtatutkimuksia, koska kansanvalta oli käymässä läpi muutosta. Tämän muutoksen aiheutti kansanvallan ehtojen muuttuminen. Magtudredningenin neljäntenä pääteemana oli tällaisen muutoksen analysointi. Ajatuksena oli, että näitä muutosprosesseja käsiteltäisiin varsinaisesti muihin pääteemoihin liittyvissä eri projekteissa. Kansanvallan ehtoja muuttaviksi tekijöiksi nimettiin globalisaatio, maahanmuutto ja monikulttuurisuuden aiheuttamat haasteet, teknologinen kehitys sekä yksilöllistyminen. Globalisaation ja kansainvälistymisen vaikutusta tuli tarkastella kansallisen päätätävällän kannalta taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta näkökulmasta. Maahanmuuton ja monikulttuurisuuden suhteen haluttiin tutkia maahanmuuttajaryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa ja yhteiskunnan tarvetta muuttaa kansallisia instituutioita vastaamaan entistä paremmin vähemmistöryhmien tarpeita. Teknologian osalta tuli analysoida, miten uusi teknologia vaikuttaa yksittäisten kansalaisten ja kansalaisryhmien osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Arvioinnin kohteena tuli olla myös teknologian asema ja vaikutukset sosiaalisena ja poliittisena resurssina tulevaisuudessa. Yksilöllistymisen osalta piti puolestaan tarkastella sitä, mitä tapahtuu, kun yksilön vastuu ja valinnanvapaus kasvavat.²⁷⁹

5. Vallan ja demokratian käsitteet

Vallan ja demokratian käsitteiden tutkimisen oli komitean ideasuunnitelman mukaan oltava koko valtatutkimuksen perustana. Tutkimuksessa tuli selvittää muun muassa sitä, miten yhteiskunnan toivotaan kehittyvän, millaisia valtarakenteiden tulisi olla ja miten yksilön mahdollisuudet vaikuttamiseen pitäisi järjestää. Tutkimuksen kohteena tuli olla myös se, miten valtaa ja demokratiaa voidaan operationalisoida ja mitata sekä se, miten käsitykset vallasta ja demokratiasta ovat muuttuneet.²⁸⁰

²⁷⁹ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>. Globalisaatiota ja kansainvälistymistä on käsitelty Magtudredningenin julkaisemassa teoksessa ”Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark”. Ks. Marcussen & Ronit 2003. EU:n vaikutuksesta tanskalaiseen demokratiaan on julkaistu tutkimus ”Europa for folket”. Ks. Pedersen 2002.

²⁸⁰ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>. Ks. vallan ja demokratian käsitteiden teoreettisesta käsittelystä Frølund Thomsen 2002.

Ideasuunnitelmassa mainittujen kohdealueiden tarkoituksena ei ollut luoda yksinomaisia kategorioita, vaan kohdealueet olivat osittain päällekkäisiä. Tarkoituksena oli saada aikaan keskittymistä suuriin ja keskeisiin kysymyksiin. Tutkimusaiheiden piirissä tutkimusta voitiin suorittaa monin eri tavoin – voitiin tutkia konkreettisia aiheita tai esimerkiksi teoreettisia ja metodisia näkökohtia. Ideasuunnitelman mukaan oli myös mahdollista muotoilla projekteja, joissa tutkittiin samaan aikaan useita tutkimusteemoja.²⁸¹

Ideasuunnitelmassa todettiin, että tanskalaisen valtatumuksen oli jatkettava niitä tutkimuksellisia perinteitä, jotka norjalainen valtatumus 1970-luvulla ja ruotsalainen valtatumus 1980-luvulla olivat luoneet. Samalla tanskalaisen valtatumuksen oli mentävä hieman pidemmälle ja tutkittava kysymyksiä, joilla oli ollut vähemmän näkyvä asema aikaisemmissa valtatumuksissa. Tällä tarkoitettiin poliittisten päätösten, mielipiteenmuokkauksen ja yhteiskunnallisten muutosprosessien tutkimista. Kaikkiin pääteemoihin liittyvissä tutkimuksissa oli oltava sekä historiallinen että vertaileva näkökulma. Tutkimuksissa oli selvitettävä yhteiskunnallisia muutoksia Tanskassa ja verrattava kehitystä muiden maiden tilanteeseen. Ideasuunnitelmassa huomautettiin, että Tanskan valtatumuksen kanssa samaan aikaan suoritettiin valtatumusta Norjassa. Ideasuunnitelman mukaan näiden projektien välillä tuli pyrkiä tekemään yhteistyötä.²⁸²

Laaditun ideasuunnitelman mukaisesti Tanskan valta- ja demokratiatutkimuksen piirissä käynnistettiin noin 80 tutkimusprojektia.²⁸³ Magtudredningenin tutkimusjohto otti suoritettavakseen osan projekteista. Joissakin projekteissa tutkimusjohto työskenteli yhdessä ulkopuolisten tutkijoiden kanssa ja jotkin projektit puolestaan annettiin kokonaan ulkopuolisten tutkijoiden tehtäväksi. Mukana oli kaikkiaan noin sata tutkijaa. Valtatumuksen arvioitiin aluksi kestävän vuoden 2002 loppuun saakka, mutta valtatumusta ei kuitenkaan saatu päätökseen tämän ajan puitteissa. Varsin merkittävä osa projekteista oli käynnissä vielä vuoden 2003 loppupuolella.²⁸⁴

Magtudredningenin loppukonferenssi järjestettiin 30.10.2003, jolloin myös julkaistiin valtatumuksen loppuraportti ”Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudred-

²⁸¹ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>.

²⁸² <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Forarbejde/ideoplæg.htm>.

²⁸³ Ks. tutkimusprojektien kuvaksia osoitteesta <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Projekter/oversigt.htm>.

²⁸⁴ <http://www.ps.au.dk/magtudredningen/Projekter/oversigt.htm>.

ningen”. Loppuraportin julkaisemisen jälkeen on kuitenkin vielä ilmestynyt kymmenen yksittäisiin projekteihin liittyvää tutkimusta; viimeisin julkaisu ilmestyi 12.1.2004. Kaiken kaikkiaan Tanskan Magtudredningenin piirissä julkaistiin noin 50 kirjaa ja 30 lyhyempää tutkimusta. Valmistuneet tutkimukset julkaistiin komitean omassa Magtudredningen-kirjasarjassa. Komitean toimintaa ja tutkimuksia on esitelty lisäksi komitean internetsivuilla.²⁸⁵

Magtudredningenin loppuraportti sisältää komitean tutkimusjohdon johtopäätökset, jotka on laadittu komiteatyöhön liittyvien projektien työn pohjalta. Loppuraportin tavoitteeksi on asetettu tieteellisen ja yleisen julkisen keskustelun aktivoiminen demokratiakysymyksissä. Loppuraportissa pyritään hahmottamaan niitä muutoksia, joita kansanvaltaan liittyvässä kehityksessä on tapahtunut Tanskassa. Erityisenä tutkimuskysymyksenä on sen selvittäminen, miten poliittiset instituutiot ja kansan poliittinen käytös on muuttunut Tanskassa 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tarkastelun kohteena on vallanjaon ja kansanvallan tila sekä niiden suhde demokraattisiin ihanteisiin. Tarkoituksena on myös arvioida tapahtuneen kehityksen suuntaa: tutkimuskysymyksenä on, onko tanskalainen demokratia kehittynyt parempaan vai huonompaan suuntaan.²⁸⁶

Loppuraportissa vallanjakoa tutkitaan empiirisenä kysymyksenä ja suhdetta demokraattisiin ihanteisiin käsitellään normatiivisena kysymyksenä. Vallanjaon osalta kysytään ensinnäkin, ovatko yksittäisten kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin ja erityisesti heidän henkilökohtaisen elämänsä olosuhteisiin muuttuneet. Toiseksi kysytään, onko valta siirtynyt eri instituutioiden välillä, kuten kansallisten ja kansainvälisten instituutioiden, poliittisesti valittujen elinten ja voimakkaiden erityisintressien, hallituksen ja parlamentin tai tuomioistuinten ja parlamentin välillä. Loppuraportissa tanskalaista kansanvaltaa peilataan seuraaviin ihanteisiin:

1. Tasavertaiset poliittiset oikeudet, jotka perustuvat yleiselle äänioikeudelle, enemmistö päätöksille ja vähemmistönsuojalle
2. Vapaa mielipiteenmuodostus, joka perustuu avoimelle ja monipuoliselle tiedonsaannille

²⁸⁵ Ks. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen>.

²⁸⁶ Togeby ym. 2003.

3. Laaja ja tasavertainen osallistuminen, joka perustuu laajalle tasavertaisuudelle taloudellisten ja sosiaalisten resurssien suhteen
4. Tehokas ja vastuullinen hallinto, jossa julkinen sektori on kykenevä ratkaisemaan yhteisiä ongelmia hyväksyttävällä ja tehokkaalla tavalla poliittisesti muotoiltujen suunta-
viivojen mukaisesti.²⁸⁷

Magtudredningenin loppuraportin mukaan johtopäätökset valtasuhteista ja demokratiasta sekä niiden muutoksista Tanskassa ovat melko myönteisiä. Loppuraportissa todetaan, että tutkimusaikana tanskalainen yhteiskunta on käynyt läpi useita suuria muutoksia esimerkiksi kansainvälistymiseen liittyen. Kuitenkaan kaikki nämä muutokset eivät ole johtaneet demokratian heikkenemiseen vaan oikeastaan päinvastaiseen tilanteeseen. Nykyään Tanskan poliittiset puolueet ja puoluejärjestelmä ovat vakiintuneet, talous on tasapainossa ja hyvinvointivaltion kasvu on saatu kontrolliin. Tärkeänä muutoksena nähdään se, että Tanskassa on havaittu poliittisen järjestelmän voivan toimia yhdessä aktiivisen kansan kanssa. Tutkimuksen mukaan tanskalaisten katsotaan olevan demokraattisesti aktiivisia ja Tanskan poliittisten instituutioiden arvioidaan olevan demokraattisesti vahvoja. Poliittinen osallistuminen ei ole laskenut ja osallistuvaa demokratiaa ei ole korvattu passiivisella ”sivustakatsojademokratialla”. Osallistuminen on kuitenkin muuttunut kollektiivisesta enemmän yksilölähtöiseen osallistumiseen. Kansanedustuslaitoksen todetaan vahvistaneen asemaansa. Tässä yhteydessä kuitenkin todetaan, että poliittisten instituutioiden demokraattisuus on kohdannut ongelmia EU-asioiden hoitamisen suhteen; toimivallan siirto EU:lle aiheuttaa demokratiavajeen uhkan, jos ei onnistuta kiinnittämään tavallisten kansalaisten huomiota ja lisätä heidän osallistumistaan ja vaikutusvallan tunnettaan.²⁸⁸

Loppuraportin mukaan erityisiä kansanvaltaan vaikuttavia muutoksia on tapahtunut puolueiden ja joukkotiedotusvälineiden asemassa. Tehdyissä tutkimuksissa on tullut esiin, että poliittisten puolueiden asema ja kyky toimia linkkeinä kansalaisten ja vallanpitäjien välillä on heikentynyt. Joukkotiedotusvälineet ovat puolestaan saaneet enemmän valtaa poliittisilla areenoilla ja ne yhä lisääntyvässä määrin määrittävät poliittisen kommunikaation ehtoja. Ongelmia näkyy myös kansanvallan ja vallanjaon suhteessa demokraattisiin ihanteisiin. Taloudellisten ja sosiaalisten resurssien jaossa havaittiin eroja, erityisesti hyvätuloisten sekä työttömien

²⁸⁷ Togeby ym. 2003.

²⁸⁸ Togeby ym. 2003.

ja muiden sosiaalisesti marginalisoituneiden ryhmien välillä. Ongelmaryhmäksi tasavertaisen osallistumisen suhteen nähtiin myös etniset vähemmistöt. Osallistumisessa havaittiin eroja myös sukupuolten välillä ja myös maantieteellisten näkökohtien huomattiin vaikuttavan kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen ja -valmiuksiin.²⁸⁹

Magtudredningenin loppuraportissa kansalaisten osallistumisaktiivisuuteen liittyvänä erityisongelmana pidettiin yhteiskunnallisen päätöksenteon, erityisesti lainsäädäntöprosessin, monimutkaisuutta sekä avoimuuden ja läpinäkyvyyden puutetta. Loppuraportissa korostetaan, että demokratian kehitystä voi edistää poliittisin päätöksin. Tätä perustellaan sillä, että tanskalaisen demokratian kehitys on Magtudredningenin tutkimusten mukaan ollut ennen kaikkea tulosta poliittisista valinnoista.²⁹⁰

3.5 Yhteenveto demokratiaselvityksistä

3.5.1 Demokratiaa selvittäneiden komiteoiden tehtävät ja työtavat

Norjan Maktutredningen-komitean työ muodosti pohjoismaisen valta- ja demokratiatutkimuksen perustan. Komitean selvitystyö toimi mallina Ruotsin Folkstyrelsekommitténin ja Maktutredningenin selvityksille. Muutenkin tarkastelluissa maissa tehdyissä demokratiaselvityksissä on otettu mallia toinen toisistaan. Tämä on johtanut siihen, että selvitykset muistuttavat varsin paljon toisiaan. Tämän vuoksi näiden maiden demokratiaan liittyvistä selvityksistä voidaankin esittää seuraava yhteinen yhteenveto.

Käsitellyt pohjoismaiset valta- ja demokratiaselvitykset ovat tutkimusohjelmia, jotka ovat tyypillisesti muotoutuneet komitea- ja työryhmätyöskentelystä ja jotka on perustettu poliittisten elinten päätöksin ja joilla on ollut mandaatti poliittisilta viranomaisilta. Selvitystyön käynnistämistä on komiteoiden toimeksiannoissa perusteltu erityisesti kansanvallassa ja valtasuhteissa tapahtuneilla muutoksilla. Viimeisimpien selvitysten tarvetta on perusteltu erityisesti 2000-luvulle siirtymisellä. Motiivina on mainittu tarkemmin se, että kansanvaltaa on tutkittava siksi, että edustuksellinen demokratia on kohdannut vakavia ongelmia. Tällaisina ongelmina on pidetty muun muassa sitä, että poliittiset puolueet eivät kykene entiseen tapaan

²⁸⁹ Togeby ym. 2003.

²⁹⁰ Togeby ym. 2003.

kanavoimaan ja mobilisoimaan kansalaisia. Tästä kertovat erityisesti puolueiden jäsenmäärät ja niiden kokouksiin osallistujamäärät. Ongelmaksi on nähty myös se, että luottamus poliittisiin instituutioihin on tehtyjen tutkimusten mukaan laskenut. Komiteoiden tehtävänannoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että poliittinen osallisuus etsii uusia muotoja, mikä merkitsee sitä, että uudenlaiset sosiaaliset liikkeet ovat tulleet vaihtoehdoiksi vakiintuneille organisaatioille. Erityisenä motiivina valta- ja demokratiatutkimuksille on ollut myös vaaliosallistumisen väheneminen.

Valtaa ja demokratiaa koskevien selvitysten toimeksiannoissa tutkimuskohteet on muodostettu varsin laajoiksi. Toimeksiantojen mukaan selvitystyö on muotoutunut tyypillisesti siten, että ensin on tullut saada tietoa vallasta ja kansanvallasta, minkä pohjalta on pitänyt tehdä ehdotuksia kansanvallan syventämiseksi. Erityisesti Norjan ja Ruotsin Maktutredningen -hankkeissa piti selvittää laaja-alaisesti yhteiskunnallisia valtasuhteita ja -resursseja. Tämä tarkoitti valta-käsitteen merkityksen kartoittamista ja valtasuhteiden analysointia sekä valtaressurssien jaon ja sen yhteiskunnallisen merkityksen selvittämistä. Varsinkin uusimmissa selvityksissä on toimeksiantojen mukaan tullut keskittyä demokratian käsittelyyn, eritoten sen ehtoihin ja kansalliseen toimivuuteen.

Demokratian yksittäisiä osia käsitelleiden komiteoiden tehtävät ovat olleet täsmällisemmin muotoiltuja kuin luvussa 3 käsiteltyjen demokratiaa yleisellä tasolla käsitelleiden komiteoiden tehtäväannot. Näiden komiteoiden, kuten Folkomröstningsutredningen ja Valtekniska utredningen år 2000 -komiteoiden, tehtävänä oli tarkastella jotakin yksittäistä demokratian osaluetta, ei demokratiaa kokonaisuudessaan. Näissä komiteoissa keskityttiin selvemmin voimassa olevien säännösten analysointiin ja säädös muutosten tarpeellisuuden arviointiin. Myös rajaukset olivat yksityiskohtaisempia ja selvempiä.

Komiteoiden toimeksiantojen mukaiset tutkimusaiheet voidaan tiivistää seuraavan luettelon muotoon:²⁹¹

I Valta

1. Tietoa vallasta, valtasuhteista ja valtaresursseista

1.1 Valta käsitteenä

1.2 Valtaresurssien edellytykset, niiden jako ja kansalaisten yhteiskunnallinen vaikutusvalta

- Valtaresurssien jakautuminen kansalaisten kesken
- Eriolaisten elinehtojen vaikutus kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin

1.3 Valtaresurssien ja vaikutusvallan jako eri yhteiskunta-alueilla

- Valtaresurssien ja vaikutusvallan jako neljällä keskeisellä yhteiskunta-alueella: elinkeinoelämässä, järjestöissä, julkisella sektorilla ja joukkotiedotusvälineissä

1.4 Valtaresurssien ja vaikutusvallan jaon kehitys yhteiskunnassa

- Eri valtaryhmien vallankäytön ja yhteistyön muotojen muutokset sekä niiden vaikutus kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen

II Kansanvalta

2. Tietoa kansanvallasta

2.1 Kansanvalta käsitteenä

2.2 Kansanvalta eri yhteiskunta-alueilla

2.2 Kansanvallan ehdot

2.3 Kansanvallan edellytykset, ongelmat ja mahdollisuudet tulevaisuudessa

3. Toimet, joilla voidaan vahvistaa ja syventää kansanvaltaa

- Kansalaisten yhteiskunnalliset vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ja ehdotukset niiden lisäämiseksi

3.1 Edustuksellinen demokratia

3.2 Suora demokratia

²⁹¹ Luetteloon on otettu mukaan myös kansanäänestyksiä ja vaalijärjestelmää koskevat erilliset selvitykset, joiden ei ole katsottu kuuluvan demokratiaa yleisellä tasolla koskeviin selvityksiin.

3.2.1 Vaaliosallistuminen

- Syyt laskevalle vaaliosallistumiselle
- Uudet keinot vaaliosallistumisen lisäämiseksi
- Vaalijärjestelmän tarkastelu ja arviointi

3.2.2 Kansanäänestykset

- Kokemukset kansallisen tason kansanäänestyksistä
- Muista maista saadut kokemukset
- Kansanäänestykset perustuslakikysymyksinä (muun muassa millainen vähemmistönsuoja tarvitaan)

3.2.3 Kansalaisjärjestöt

- Kansalaisten järjestäytymismuodot
- Uudet keinot parantaa yhdistyselämän kehittämisedellytyksiä
- Uudet keinot yhteistyön parantamiseksi kansalaisten, järjestöjen ja viranomaisten välillä

Näiden tutkimusaiheiden lisäksi komiteoiden toimeksiannoissa annettiin yleensä mahdollisuus tutkia myös muita aiheita kuin mitä toimeksiannossa oli nimetty, jos tämä oli selvitystyön kannalta tarpeellista. Varsinaisten tutkimusaiheiden lisäksi toimeksiannoissa muotoiltiin myös selvitystyön yleiset tavoitteet. Toimeksiantojen mukaan selvityksissä ei yleensä edellytetty tehtäväksi säädösmuutoksia tai muita konkreettisia muutosehdotuksia. Muiden yleistavoitteiden mukaisesti tutkimuksissa piti:

1. tuoda esille empiiristä tietoa ja teoriaa,
2. tehdä yhteenvetoa ja arviointeja aikaisemmin tehdyistä demokratiaselvityksistä ja -tutkimuksista,
3. arvioida tarvetta lisäselvityksiin ja
4. herättää keskustelua demokratiasta.

Valta- ja demokratiatutkimuksille on yhteistä myös niiden organisoitumistapa. Pääkehykset organisoitumiselle – tutkijaryhmän koko, aikataulu ja budjetti – annettiin toimeksiannoissa. Selvitystyö organisoitiin yleensä siten, että tutkimustyötä johti ja seurasi eräänlainen johtoryhmä, jossa oli mukana joukko yhteiskuntatieteiden tutkijoita. Johtoryhmä määritteli selvi-

tystyön tarkat tutkimusteemat toimeksiannoissa annettujen suuntaviivojen mukaisesti. Johtoryhmän jäsenet tekivät osan tutkimuksista itse, mutta pääasiassa tutkimukset delegoitiin johtoryhmän ulkopuolisille yliopistojen ja tieteellisten instituutioiden tutkijoille. Selvitystyössä saattoi olla mukana satoja tutkijoita. Mukana komiteoiden työssä on ollut myös muun muassa poliitikkoja ja kansalaisia sekä valtion ja kuntien viranomaisten, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen edustajia.

Selvitystyön muotona on ollut pääasiassa erillistutkimusten ja raporttien teko. Nämä on julkaistu sitä mukaa kun ne ovat valmistuneet. Lopuksi on julkaistu loppumietintö, jossa on käyty laajasti läpi komitean toimintaa ja tutkimusten tuloksia sekä tehty ehdotuksia muun muassa säädösmuutoksiksi. Julkaiseminen on Ruotsissa ja Norjassa tapahtunut pääosin erityisten virallisjulkaisusarjojen SOU (Statens offentliga utredningar) ja NOU (Norges offentlige utredningar) puitteissa. Tanskassa on käytetty komiteoiden omia kirjasarjoja. Hankkeiden puitteissa laaditut tutkimus- ja raporttikokoelmat ovat olleet erittäin laajoja. Loppuraportit ja yksittäiset tutkimukset ovat saaneet laajalti huomiota ja ne ovat synnyttäneet julkista keskustelua demokratiasta.

Erillistutkimuksissa on pohdittu toimeksiannoissa lueteltuja aiheita erityisesti seuraavien metateemojen osalta:

1. Taloudellinen valtaryhmittymisen ja talouden kansainvälistyminen
2. Globalisaatio, kansainvälisten yhteisöjen valta ja monikulttuurisuus
3. Euroopan unionin vaikutus
4. Hallintokoneiston valta
5. Kansalaisjärjestöt
6. Uudet informaatio- ja kommunikaatiomallit ja -tekniikat
7. Joukkotiedotusvälineiden valta

Tutkimuksissa on käytetty hyväksi laajaa kirjoa metodeja. Tutkimuksia on tehty muun muassa tilastollisten ja matemaattisten mallien sekä hermeneuttisen tulkinnan ja diskurssianalyysin avulla. Toimeksiannoissa tutkijoille jätettiin yleensä vapaus metodivalintoihin. Monesti kuitenkin toivottiin historiallisten näkökulmien huomioon ottamista ja kansainvälisten vertailujen tekemistä. Erityisesti toivottiin tehtävän katsauksia ja vertailuja muihin Pohjoismaihin.

Komiteat ovat suorittaneet varsinaisen tutkimustyön ohella laajalti myös muuta toimintaa. Tämä on tarkoittanut seminaarien ja kuulemis- ja keskustelutilaisuuksien järjestämistä sekä esitelmien pitämistä. Komiteat ovat myös tehneet yhteistyötä useiden muiden komiteoiden kanssa – myös kansainvälisesti. Lisäksi erityisesti viimeisimmät demokratiakomiteat ovat perustaneet niiden työtä esitteleviä internetsivuja. Ruotsissa Demokratiutredningen on ollut tältä osin erityisen edistyksellinen, mikä on johtunut eritoten siitä, että sen Demokratitorget-internetsivuilla on ollut mahdollisuus kansalaiskeskustelun käymiseen. Tämä kansalaiskeskustelu näkyy osana komitean loppuraporttia, mitä voidaan pitää hyvänä tapana saada kansalaiset kiinnostumaan komitean työstä ja työn tuloksista sekä havaitsemaan heidän osallistumisensa vaikuttavuus.

3.5.2 Selvitystyön taustaperiaatteet

Demokratiaa koskevissa valtiollisissa tutkimushankkeissa selvitystyölle on työn alussa joko toimeksiannossa tai komitean itsensä toimesta muotoiltu lähtökohtaiset periaatteelliset suuntalinjat, joiden on haluttu olevan selvitystyön ja sen tulosten taustalla. Tällaisia periaatteita ovat olleet seuraavat:

1. Pitkän tähtäimen demokratiapolitiikan painottaminen yksittäisten konkreettisten ehdotusten sijaan

Tämän lähtökohdan mukaan demokratian keskeiset ongelmat eivät korjaudu yksittäisillä konkreettisilla ehdotuksilla tai operatiivisilla toimilla, vaan tarvitaan pitkän tähtäimen demokratiapolitiikan muotoilemista. Demokratiapolitiikan avulla luodaan pohja tuleville arvioinneille ja konkreettisille toimenpiteille. Lisäksi demokratiapolitiikan avulla yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja toiminnassa voidaan pitää paremmin mielessä yhteiskunnallinen kokonaisuus. Demokratiapoliittisten ja muiden kansallisten ohjelmien luomista on pidetty tärkeänä globalisoituvassa maailmassa. Demokratiapolitiikan muotoilemisen toi esille erityisesti Ruotsin Demokratiutredningen. Samanlainen idea voidaan kuitenkin hahmottaa myös muista demokratiaselvityksistä.

2. Edustuksellisen demokratian ensisijaisuus

Erityisen korostunut lähtökohta demokratiaselvityksissä ja komiteoiden toimeksiannoissa on ollut edustuksellisen demokratian pitäminen demokratian perustana. Toimeksiannoissa on haluttu, että laadittavissa selvityksissä suoran demokratian keinot, kuten kansanäänestykset, ovat edustuksellista järjestelmää täydentäviä keinoja.

3. Demokratian sisällön jatkuva muuttuminen ja sen kehityksen ohjaaminen

Toimeksiannoissa on annettu selvitystyölle ohjaava funktio. Toimeksiannoissa on todettu, että demokratian kehitys ei ole jotakin ennalta määrättyä ja sellaista, jota voidaan vain tarkastella ja raportoida. Demokratia ei ole paikallaan pysyvää ja muuttumatonta vaan se muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä. Tämän vuoksi demokratian sisällöstä ja ehdoista on käytävä jatkuvaa keskustelua. Tiedon saaminen siitä, kuinka kansanvalta toimii ja kuinka poliittiset instituutiot vastaavat kansanvallan laatuvahtoihin, on arvokasta kansanvallan kehittymisen kannalta. Tämän vuoksi demokratiapolitiikkaa on arvioitava ja kehitettävä jatkuvasti.

4. Yksilösuuntautuneisuus

Demokratiaselvityksissä tehdyt ehdotukset on tullut perustaa ajatukselle, että uskotaan jokaisen kansalaisen kykyyn oppia kokemuksistaan, hankkia tietoa ja muodostaa mielipiteitä. Selvityksissä on tullut pyrkiä kohti entistä itsenäisempiä kansalaisia ja entistä suurempaa kansalaisten osallistumista ja vaikutusvaltaa. Periaatteena on ollut se, että kaikilla on vastuu edistää demokratiaa.

3.5.3 Selvityksissä tehdyt demokratian kehittämisehdotukset

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyissä demokratiaselvityksissä on teoreettisten ja kuvailevien osien lisäksi tehty kehittämis- ja muutosehdotuksia. Ehdotukset ovat yleensä olleet luonteeltaan periaatteellisia – konkreettisia ja yksityiskohtaisia ehdotuksia on tehty vain vähän. Selvityksissä tehdyt kehittämisehdotukset voidaan edustuksellisen demokratian osalta tiivistää seuraavan luettelon muotoon:

- Puolueet kiinnostaviksi ja demokratiaa edistäviksi
- Eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalipäivien erottaminen
- Äänestämismuotojen kehittäminen
- Vaaliorganisaation uudistaminen
- Kansanedustajakauden pidentäminen
- Eduskunnan aseman vahvistaminen

Näistä erityisen tärkeäksi on kaikissa tarkastelumaissa nähty puolueiden tekeminen kiinnostaviksi ja demokratiaa edistäviksi. Ehdotusten mukaan tähän on pyrittävä eritoten siten, että poliittiset puolueet itse kehittävät ideoita ja työtapoja, jotka vastaavat kansalaisten tarpeita. Ruotsissa tähän on liittynyt myös ehdotus puolueiden ja ehdokkaiden rahoituksen esittämisestä julkisesti. Näin ajatellaan saatavan aikaan luottamusta poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan. Ruotsissa on ehdotettu myös eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalipäivien erottamista, jotta lyhennettäisiin vaalien välistä aikaa ja mahdollisesti sen mukanaan tuomaa riskiä osallistumisaktiivisuuden alenemiseen. Ruotsissa on ollut esillä myös kansanedustajakauden pidentäminen ja eduskunnan aseman vahvistaminen.

Ruotsissa ja Norjassa edustuksellista demokratiaa on ehdotettu uudistettavaksi myös vaalijärjestelmän suhteen. Ruotsissa on lisäksi ehdotettu vaalihallinnon uudistamista. Kaikissa tarkastelumaissa on kiinnitetty huomiota äänestämismuotojen kehittämiseen muun muassa ehdottamalla ja selvittämällä sähköistä äänestämistä ja mobiiliäänestämistä.

Vaikka demokratiaselvityksissä on niille asetettujen periaatteellisten suuntaviivojen mukaan tullut pitää edustuksellista demokratiaa ensisijaisena demokratian muotona, tehdyissä ehdotuksissa on tästä huolimatta käsitelty myös suoran osallistumisen kehittämistä. Hankeissa edustuksellisen ja suoran demokratian välinen suhde on nähty rinnakkaisena, mutta kuitenkin siten, että edustuksellinen demokratia on demokratian perusta ja siten jossain määrin suoran demokratian yläpuolella. Tällaisen ajattelumallin avulla on pyritty turvaamaan edustuksellisen demokratian toimivuus. Suoran demokratian kehittäminen on nähty keinona edustuksellisen järjestelmän toimivuuden turvaamisessa. Tämän vuoksi on pyritty tukemaan ja käynnistämään sellaisia hankkeita, jotka tukevat sellaista suoraa osallistumista, joka parhaiten edistää myös edustuksellista järjestelmää.

Suoran demokratian kehittämiseen tähtäävät ehdotukset voidaan tiivistää seuraavaan luetteloon:

- Lisättävä mahdollisuuksia suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen
- Luotava radikaaleja uusia osallistumisinstiututioita
- Osallistumisen ja vaikuttamisen perusehdot kuntoon:
 1. Demokraattinen/poliittinen yhdenvertaisuus
 - Kaikille samanlaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet yhteiskunnan yhteisiin asioihin
 2. Tarkoituksenmukainen osallistuminen
 - Kansalaisten tulee ymmärtää osallistumisen merkitys ja kokea se tarkoituksenmukaiseksi ja vaikuttavaksi
 3. Avoimuus ja demokraattinen tietoisuus
 - Institutionaalisen vastuun selkeyttäminen
 - Yhteiskuntatietoa oltava helposti saatavilla
 - Koulutusta demokraattiseen tietoisuuteen liittyen lisättävä
 - Demokratiakeskusten perustaminen
 - Kansalaisten kuuleminen

Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämisehdotusten avulla on haluttu erityisesti vahvistaa kansalaisten omaa demokraattista arvopohjaa. Periaatteena on ollut, että jokaiselle kansalaiselle täytyy antaa mahdollisimman suuret mahdollisuudet suoraan osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tähän on haluttu pyrkiä muun muassa luomalla innovatiivisia uusia instiututioita, jotka tarjoavat mahdollisuuksia kansalaisosallistumiseen.

Tarkastelluissa pohjoismaisissa selvityksissä tärkeimpinä suoran osallistumisen muotoina on pidetty valtiollisella tasolla vaaliosallistumista ja kansanäänestyksiä. Erityisen tärkeää edustuksellisen demokratian legitimitietin kannalta on vaaliosallistumisen lisääminen. Tutkimuksissa on todettu, että jos vaaliosallistuminen jatkaa laskuaan, on olemassa riski julkisen päätöksenteon ja demokratian legitimitietin laskemisesta. Samalla on haluttu pysäyttää eliittidemokraattinen kehitys, jossa poliitikkovalta on yhä enenevässä määrin korvannut kansalaisten valtaa. Eliittidemokratian tunnusmerkki on se, että kansalaiset valitsevat vaaleilla johtajansa, ja vaalien välisenä ajanjaksona vastuu on siirretty valituille poliittisille eliiteille eikä kansa-

laisten osallistumista tarvita. Demokratiatutkimusten mukaan demokraattinen aktiviteetti ei saa tällä tavalla keskittyä vain vaalipäivään. Vaaliosallistumiseen ei ole juurikaan pyritty vaikuttamaan vaalijärjestelmän muutoksin. Vaalijärjestelmän muutoksilla esimerkiksi Ruotsissa on pyritty ennemminkin selkeyttämään vastuunjako vaalien järjestämisen suhteen. Kyse on ollut teknisistä muutoksista. Ruotsissa ja Tanskassa siirtyminen henkilöäänien antamiseen voidaan kuitenkin nähdä myös vaaliosallistumisen motivoimiseksi. Vaaliosallistumisen lisäämiseksi on lisäksi selvitetty erityisesti sähköisen äänestämisen mahdollisuuksia. Kansanäänestysten osalta demokratiaselvityksissä – erityisesti Ruotsin Folkomröstningsutredningenin selvityksessä – pidettiin tärkeänä sitä, että valtiollisella tasolla on mahdollisuus sekä sitovien että neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen. Tärkeäksi nähtiin myös se, että näiden kansanäänestysmuotojen välinen raja tehdään selväksi. Pohjoismaissa kansanäänestyksiin liittyviä kehittämissuhteita on annettu myös kansanaloitteen käyttöönoton suhteen.

Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen on haluttu pyrkiä myös demokratietietoisuuden lisäämisellä. Tiedottamisen ja koulutuksen avulla luodaan edellytyksiä tarkoituksenmukaiselle osallistumiselle ja avoimuudelle. Ehdotuksissa on tullut esiin erityisesti tarve modernin tietotekniikan hyödyntämiseen. Tietoisuuden parantamiseksi on ehdotettu myös demokratiakeskusten ja erilaisten kokoontumispaikkojen ja julkisten tilojen perustamista. Tällaiset demokratiakeskukset ja tapaamispaikat helpottaisivat yhteiskuntatiedon etsintää, yhteiskuntakehityksessä mukana olemista ja siihen vaikuttamista sekä kansalaisten organisoitumista intressiensä ilmaisemiseksi.

Demokratietietoisuuden osalta selvityksissä pidettiin tärkeänä myös joukkoviestinnän entistä tehokkaampaa hyödyntämistä. Joukkoviestinnän kehitys on tehtyjen tutkimusten mukaan monella tavoin lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Joukkotiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa sellaisistakin asioista, joista ei muuten tietoa saataisi, mikä on tärkeää, jotta kansalainen voi luoda erilaisia käsityksiä yhteiskunnasta ja päätöksenteosta. Joukkotiedotuksen roolia on haluttu hyödyntää entistä paremmin muun muassa siten, että julkiset poliittiset väittelyt olisivat entistä helpommin kansalaisten saatavilla säännöllisten suorien radio- ja tv-lähetysten kautta. Kansalaiset saisivat näin mahdollisuuden kuunnella poliittista väittelyä ja erilaisia argumentteja, mikä helpottaisi heitä muodostamaan oman käsityksensä asiakysymyksistä.

Demokratiaselvityksissä on tullut esiin myös se, että erot tulotasossa, koulutuksessa, työelämässä mukanaolossa ja eri kansalaisryhmien välillä ovat vaikuttaneet paljon siihen, miten kansalaiset ovat käyttäneet oikeuksiaan ja vaikuttaneet yhteiskunnallisiin asioihin. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä sitä, että osallistumiseen ja vaikuttamiseen tarvittavat resurssit jaetaan yhdenvertaisesti ja toisaalta sitä, että resursseiltaan heikot kansalaiset saavat erityistä apua osallistumisensa ja vaikuttamisensa kehittämiseksi.

Yhdenvertaisuuden lisäämiseksi selvityksissä pidettiin tärkeänä erilaisia kansalaisten yhteenliittymiä ja organisaatioita. Tällaiset kollektiiviset resurssit voivat kompensoida ja jopa kumota yksilöiden puutteellisten resurssien merkityksen. Tehtyjen ehdotusten mukaan valtion ja kuntien on kannustettava osallisuutta, jota tapahtuu erilaisissa kansalaisyhteenliittymissä. Lisäksi korostettiin kansalaisten kouluttamisen merkitystä. Koulutus varustaa yksilön resursseilla motivaation, taitojen ja valmiuksien muodossa ja myötävaikuttaa näin osallistumisaktiivisuuteen.

Tutkimuksissa kiinnitettiin erityistä huomiota nuorten osallistumisen aktivoimiseen. Tässä työssä tärkeäksi nähtiin poliittisten puolueiden ja koulujen rooli. Ehdotusten mukaan koulussa pitää opettaa tietoja demokratiasta ja osallistumisesta sekä moraalista ja kriittisestä ajattelusta. Koulun on toimittava myös demokraattisena areenana, jossa oppilaat voivat kokea demokratian käytännössä. Esiin nousi myös kirjastojen tärkeä rooli demokraattisen tietoisuuden ja osallistumisen luomisessa.

Avoimuuden lisäämiseksi demokratiaselvityksissä ehdotettiin institutionaalisen vastuun lisäämistä. Tällä tarkoitettiin sitä, että yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmän tulee antaa kansalaiselle selkeä kuva heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja siitä, kenen puoleen kääntyä ja keneltä vaatia vastuuta, mikäli nämä oikeudet eivät toteudu. Lisäksi virkatoiminnassa tulee yleisperiaatteena olla kansalaisnäkökulman huomioiminen mahdollisimman laaja-alaisesti. Tähän liittyen ehdotettiin, että erilaisia kansalaisten yhteenliittymiä kutsuttaisiin säännöllisesti keskustelemaan viranomaisten ja luottamushenkilöiden kanssa. Viranomaisten on yhä enemmän ponnisteltava avoimuuden ja kansalaisten suorittaman valvonnan mahdollisuuksien lisäämiseksi.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa laadituissa selvityksissä on myös tehty suora/edustuksellinen kansanvalta -jaotteluun liittymättömiä kehittämissuhteita. Tällaiset ehdotukset ovat koskeneet ennen kaikkea paikallisen itsehallinnon vahvistamista ja jatkuvaa tarvetta kansainväliseen yhteistyöhön. Ruotsissa on lisäksi tehty ehdotus demokratia-asioiden hallintoa koskien; Demokratiutvecklingskommittén ehdotti erityisen demokratia-asioita käsittelevän elimen perustamista valtioneuvoston kansliaan. Elimen tehtävänä tuli komitean mukaan olla erityisesti demokratiaan, kansalaisvaikuttamiseen ja kansalaisten yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvän kehityksen seuraaminen.

4 Demokratia-asioiden hallinto

4.1 Pohjoismaiset hallintorakenteet

Hallinnon organisointimalleja on ole massa lukuisia. Länsieurooppalaiset mallit voidaan jakaa pohjoismaiseen, brittiläiseen, keskieurooppalaiseen, napoleonilaiseen ja eteläeurooppalaiseen malliin. Pohjoismaiselle mallille on tunnusomaista suuri julkinen sektori ja suuri desentralisoitumisen aste julkisten tehtävien jaossa. Laaja desentralisoituminen merkitsee erityisesti sitä, että kunnallisella sektorilla on suuri merkitys julkisen politiikan harjoittamisessa.²⁹²

Ruotsille, Norjalle ja Tanskalle on yhteistä kolmitasoinen hallintomalli. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinto on organisoitu keskushallinnoksi, aluehallinnoksi ja paikallishallinnoksi. Nämä tasot huolehtivat eri tehtävistä ja niiden välillä ei yleisesti ottaen vallitse ylä/alapuolellisuutta.

Keskushallinto muodostuu pääasiassa valtioneuvoston alaisista ministeriöistä ja niiden alaisista virastoista. Ruotsissa valtioneuvoston alaisia ministeriöitä (departement) on 10: oikeusministeriö (Justitiedepartementet), ulkoasiainministeriö (Utrikesdepartementet), puolustusministeriö (Försvarsdepartementet), sosiaaliministeriö (Socialdepartementet), valtiovarainministeriö (Finansdepartementet), opetusministeriö (Utbildningsdepartementet), maatalousministeriö (Jordbruksdepartementet), kulttuuriministeriö (Kulturdepartementet), ympäristöministeriö (Miljödepartementet) ja elinkeinoasiainministeriö (Näringsdepartementet). Ruotsissa keskushallinnon tasolla erityisen leimaa-antava piirre verrattuna muihin Pohjoismaihin on ero ministeriöiden ja muiden virastojen välillä. Ministeriöt työskentelevät suureksi osaksi valmistellen asioita hallitukselle, kun taas eduskunnan (Riksdagen) ja hallituksen päätösten käytännön läpivienti hoidetaan eri hallintoviranomaisten toimesta. Nämä valtion viranomaiset ovat siinä mielessä erillisiä suhteessa ministeriöihin, että ne ovat vastuussa omista päätöksistään, kuitenkin eduskunnan ja hallituksen asettamissa rajoissa.²⁹³

²⁹² NOU 2000:22, s. 454–455. Ks. brittiläisestä, keskieurooppalaisesta, napoleonilaisesta ja eteläeurooppalaisesta mallista NOU 2000:22, s. 455–457. Ks. myös NOU 1997:8.

²⁹³ <http://www.regeringen.se>. Ks. Ds 1990:20; Ds 1994:45; Ds 1997:35.

Myös Norjassa valtion keskushallinto muodostuu ylimmällä tasolla ministeriöistä (departement). Ministeriöitä on 17: työ- ja hallintoasiainministeriö (Arbeids- og administrasjonsdepartementet), lapsi- ja perheasiainministeriö (Barne- og familiedepartementet), valtiovarainministeriö (Finansdepartementet), kalastusasiainministeriö (Fiskeridepartementet), puolustusministeriö (Forsvarsdepartementet), terveysministeriö (Helsedepartementet), oikeus- ja poliisi-asiainministeriö (Justis- og politidepartementet), kunta- ja alueministeriö (Kommunal- og regionaldepartementet), kulttuuri- ja kirkkoministeriö (Kultur- og kirke departementet), maatalousministeriö (Landbruksdepartementet), ympäristönsuojeluministeriö (Miljøvern departementet), elinkeino- ja kauppaministeriö (Nærings- og handelsdepartementet), öljy- ja energia-asiainministeriö (Olje- og energidepartementet), liikenneministeriö (Samferdsselsdepartementet), sosiaaliministeriö (Sosialdepartementet), koulutus- ja tutkimusministeriö (Utdannings- og forskningsdepartementet) sekä ulkoasiainministeriö (Utenriksdepartementet). Ministeriöiden lisäksi keskushallintoon kuuluvat ministeriöille vastuunalaiset valtion viranomaiset ja laitokset.²⁹⁴

Ruotsin ja Norjan tavoin Tanskassa valtion keskushallinnon ylintä tasoa edustavat ministeriöt (ministerium). Ministeriöitä on 18: valtioneuvoston kanslia (Statsministeriet), työministeriö (Beskæftigelseministeriet), valtiovarainministeriö (Finansministeriet), puolustusministeriö (Fosvarsministeriet), sisäasiain- ja terveysministeriö (Indenrigs- og sundhetsministeriet), oikeusministeriö (Justitsministeriet), kirkkoministeriö (Kirkeministeriet), kulttuuriministeriö (Kulturministeriet), ympäristöministeriö (Miljøministeriet), pakolais-, maahanmuuttaja ja integraatioasiainministeriö (Ministeriet for flygtninge, invandrere og integration), elintarvike-, maatalous- ja kalastusasiainministeriö (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri), tiede-, teknologia- ja kehitysministeriö (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), vero-asiainministeriö (Skatteministeriet), sosiaaliministeriö (Socialministeriet), liikenneministeriö (Trafikministeriet), ulkoasiainministeriö (Udenrigsministeriet), opetusministeriö (Undervisningsministeriet) sekä talous- ja elinkeinoasiainministeriö (Økonomi- og erhvervsministeriet). Ministeriöiden alaisuudessa toimii keskusvirastoja (direktorat) ja johtokuntia (styrelse).²⁹⁵

²⁹⁴ <http://odin.dep.no/smk>.

²⁹⁵ <http://www.stm.dk>.

Valtion aluehallintoa edustaa Ruotsissa 22 läänää (län).²⁹⁶ Kansan valitsemaa tasoa edustavat alueellisella tasolla maakunnat (landsting), jotka ovat yhteneviä läänien kanssa. Ruotsissa on kokeiltu vuodesta 1998 alkaen laajennettua alueellista itsehallintoa neljällä alueella (Skåne, Västra Götaland, Kalmar ja Gotlanti). Näillä kokeilualueilla lääninhallinnon tehtäviä on siirretty alueelliselle itsehallinto-organisaatiolle.²⁹⁷

Norjassa läänin kuntayhtymät (fylkeskommune) edustavat kansan valitsemaa aluehallinnon tasoa. Norjassa on 19 läänin kuntayhtymää. Oslo on sekä kunta että läänin kuntayhtymä.²⁹⁸ Norjassa valtion aluehallinnon elimiä ovat läänit (fylke), joita myös on 19.²⁹⁹ Tanska on alueellisesti jaettu 14 lääninkuntaan. Alueellisella tasolla valtiota edustavat valtion läänit (stat-samt). Tanskassa on 15 valtion läänää (Kööpenhaminan Overpræsidium mukaan luettuna), jotka suureksi osaksi ovat yhteneviä lääninkuntien kanssa.³⁰⁰

Paikallishallinnon tasolla keskeisessä asemassa ovat kunnat, joiden asema on järjestetty kunnallisen itsehallinnon muodossa. Ruotsissa kuntajaon muutokset 1950-, 1960- ja 1970-luvuilla ovat luoneet perustan nykyiselle kuntajaolle. Uudistusprosessin myötä kuntien määrä on pie-

²⁹⁶ Lääninhallinnon päätehtävänä on vastata valtiollisesta hallinnosta läänissä. Se pitää silmällä kokonaisuutta ja huolehtii sektoritehtävistä samoin kuin tarkastelee näitä kansallisesta ja alueellisesta näkökulmasta. Tämän lisäksi lääninhallinnolla on joukko hallintotehtäviä, jotka liittyvät yleisiin vaaleihin, rekisteröintiin, lisensseihin ja tilastointiin. Förordning 1997:1258.

²⁹⁷ Ruotsin maakunnissa on keskimäärin 346 000 asukasta. Västra Götalandissa asuu noin 1,5 miljoonaa asukasta ja Skånessa noin 1,2 miljoonaa. Betænking 1998, s. 186; NOU 2000:22, s. 476–479; SOU 1992:63. Maakunnat saavat päättää tehtävistään varsin itsenäisesti kunnallislain (kommunallagen, 1991:900) 2 luvun ja erityislakien mukaisesti. Ks. maakuntien tehtävistä Betænking 1998, s. 186–187.

Ruotsissa on tehty ehdotuksia demokratian vahvistamiseksi aluetasolla siten, että maakuntien ja kuntien olisi hoidettava julkisia tehtäviä silloin, kun alueellinen ja kunnallinen liityntä on toivottavaa tai vaadittua, ja kun on tilaa todelliselle poliittiselle priorisoinnille. Valtion olisi puolestaan hoidettava tehtävät, jotka vaativat samanlaisia käsittelyä ja joissa kansalliset intressit ovat erityisen näkyviä. Ks. SOU 1992:63; SOU 1995:27; SOU 1996:129. Aluehallinnon tehtävistä ja vastuunjaosta annettiin hallituksen esitys, jossa keskityttiin suurelta osin tarpeeseen vahvistaa kansan valitsemien elinten vaikutusvaltaa alueellisella tasolla. Ks. Prop. 1996/97:36. Eduskunta käsitteli hallituksen esityksen kesällä 1997 ja tehtävien siirrosta säädettiin lailla alueellisesta kokeilutoiminnasta (lagen om regional försöksverksamhet). Kokeilut olivat käynnissä vuoteen 2002 asti.

²⁹⁸ Läänin kuntayhtymille on asetettu tehtäviä, jotka koskevat useita kuntia tai koko läänin asukkaita. Keskeiset tehtävät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetukseen, kulttuuriin ja elinkeinoelämän kehittämiseen. <http://odin.dep.no/krd>; <http://www.norge.no>; NOU 2000:22, s. 74–75, 174, 532. Läänin kuntayhtymien koko vaihtelee noin 75 000 asukkaasta Osloon 500 000 asukkaaseen. Keskimäärin norjalaisessa läänin kuntayhtymässä on noin 250 000 asukasta. Betænking 1998, s. 184.

²⁹⁹ Alueellisella valtionhallinnolla on tiettyä asiakompetenssia, jonka puitteissa kunnille annetaan tukea ja osoitetaan kehityssuuntia. NOU 2000:22, s. 140–141.

³⁰⁰ Tanskassa läänien tehtäviin kuuluvat pääasiassa perheoikeudelliset tehtävät ja kuntien valvonta. Verrattaessa valtion aluehallintoon Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa alueellinen valtionhallinto Tanskassa on huomattavasti suppeampaa sekä organisaatioltaan, tehtäviltään että resursseiltaan. Keskimääräinen asukasluku Tanskan lääneissä on 329 000 asukasta. NOU 2000:22, s. 457–458.

nentynyt 2500 kunnasta 284 kuntaan.³⁰¹ Norjassa on puolestaan 434 kuntaa³⁰² ja Tanskassa 275 kuntaa.³⁰³ Kööpenhaminan ja Fredriksbergin kunnilla on erityisasema; ne toimivat sekä lääninkuntina että kuntina.³⁰⁴

Ruotsin, Norjan ja Tanskan paikallis- ja aluehallintoa on vaikea verrata monissa muissa Euroopan maissa oleviin vastaaviin hallinnon rakenteisiin. Ensinnäkin aluetason rakenteet esimerkiksi Ranskassa, Espanjassa ja Italiassa ovat merkittävästi suurempia. Toiseksi aluetaso on useimmiten ylempänä kuin kunnallishallinto ja se suuremmassa tai pienemmässä määrin harjoittaa valvontaa kuntiin nähden.³⁰⁵

Ruotsille, Norjalle ja Tanskalle on tunnusomaista, että kaikilla edellä mainituilla tasoilla demokratian toteutuminen on turvattu edustuksellisen demokratian muodossa. Valtion tasolla kansa valitsee edustajat parlamenttiin; tämä kansanedustuselin on Ruotsissa Riksdagen, Norjassa Stortinget ja Tanskassa Folketinget. Aluehallinnon tasolla kansanedustuselimenä on

³⁰¹ Ruotsin kunnissa on keskimäärin 29 800 asukasta. Tukholma on näistä suurin: siellä on noin 700 000 asukasta. Betänkning 1998, s. 187; NOU 2000:22, s. 476–477. Kunnat saavat päättää tehtävistään varsin itsenäisesti kunnallislain 2 luvun ja erityislakien mukaisesti. Ks. kuntien tehtävistä Betänkning 1998, s. 187.

³⁰² Norjassa kuntien asukasluku vaihtelee paljon: yli puolessa Norjan kunnista on alle 5000 asukasta ja kymmenessä kunnassa on asukkaita yli 50 000. Oslo on kunnista suurin: siellä on noin puoli miljoonaa asukasta. Keskimäärin norjalaisessa kunnassa asuu noin 10 000 asukasta. Kunnille kuuluvat tehtävät, jotka koskevat erityisesti yksittäistä kuntaa ja sen asukkaita. Betänkning 1998, s. 185; 532; <http://odin.dep.no/krd>; <http://www.norge.no>; NOU 2000:22, s. 75.

Norjassa Oppgavefordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat -valiokunta on pohtinut kuntien, läänin kuntayhtymien ja valtion välistä tehtävien jakoa. Valiokunnan mukaan läänin kuntayhtymien asema on muodostunut heikommaksi kuin mikä on ollut tarkoitus. Valiokunta käsitteli yhtenä kehittämismuutoksena kaksitasomallia, jossa luovuttaisiin kokonaan läänin kuntayhtymistä. Ks. NOU 2000:22. Ks. myös Innst. S. nr. 268 (2001-2002); St.meld. nr. 19 (2001-2002); St.meld. nr. 31(2000-2001).

³⁰³ Keskimääräinen asukasluku tanskalaisessa kunnassa on 18 800 asukasta, vaihdellen pienimpien kuntien 2500 asukkaasta isoimpien kuntien 463 000 asukkaaseen. NOU 2000:22, s. 457.

Tanskassa tehtävien jakoa on pohtinut muun muassa hallituksen vuonna 1996 asettama komissio (Opgavekommissionen). Tehtävien jaossa tuli komission mukaan noudattaa läheisyysperiaatetta, jonka mukaan tehtävä tulee hoitaa niin lähellä kansalaista kuin mahdollista. Ks. Betänkning 1998 – Betänkning nr. 1366 – december 1998. Ks. tehtävien jaosta Tanskassa eri hallinnon tasojen välillä NOU 2000:22, s. 461–467.

³⁰⁴ Lääninkunnilla ja kunnilla on molemmilla omat tehtäväalueet ja ne ovat toimivallaltaan samanveroisia. NOU 2000:22, s. 457.

³⁰⁵ NOU 2000:22, s. 432, 455. Suomessa on käynnistetty maakunnallista itsehallintoa koskeva kokeilu 1.6.2003 voimaan tulleen lain Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) mukaisesti. Lain mukaan Kainuuseen perustetaan vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Maakuntavaalit toimitetaan ensimmäisen kerran vuoden 2004 syksyllä kunnallisvaalien yhteydessä. Ks. HE 198/2002 vp; HE 2/2004 vp.

Voidaan kysyä, tarvitaanko kansan valitsemaa aluetasoa Pohjoismaiden kaltaisissa pienissä maissa, joissa on perinteisesti vahva paikallinen itsehallinto. Alueellisen tason perusteluna käytetään yleensä sitä, että on olemassa joukko tehtäviä, jotka voidaan parhaiten hoitaa alueellisella tasolla. Tämä koskee tehtäviä, joiden hoitamiseen vaaditaan suuria resursseja, joita yksittäisillä kunnilla ei ole ja jotka kuitenkin edellyttävät paikallista ja alueellista soveltamista. Aluetason perusteluna voi olla myös alueellinen kehittäminen. Kansan valitsemaa aluetasoa perustellaan sillä, että kansalaisten on voitava vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin ja asettaa poliitikot vastuuseen myös alueellisella tasolla. NOU 2000:22, s. 432–434.

Ruotsissa maakunnanvaltuusto (landstingsfullmäktige), Norjassa lääninkäräjät (fylkesting) ja Tanskassa lääninkäräjät (amtsting). Paikallishallinnon tasolla kansanedustuselin on kunnanvaltuusto: Ruotsissa ”kommunfullmäktige”, Norjassa ”kommunestyret” ja Tanskassa ”kommunalbestyrelse”.

Taulukko 4. Hallintorakenne Ruotsissa

	HALLINTOTASOT		
	Keskushallinto	Aluehallinto	Paikallishallinto
Kansanedustus-taso	Eduskunta (Riksdagen)	Maakunnat (landsting)	Kunnat (kommun)
Kansan valitsema päätöksenteke-elin		Maakuntavaltuusto (landstingsfullmäktige)	Kunnanvaltuusto (kommunfullmäktige)
Muu	Ministeriöt (departement) Muut virastot	Lääninhallinto (länsstyrelse) Muu valtion aluehallinto	Valtion paikallishallinto

Taulukko 5. Hallintorakenne Norjassa

	HALLINTOTASOT		
	Keskushallinto	Aluehallinto	Paikallishallinto
Kansanedustus-taso	Eduskunta (Stortinget)	Läänin kuntayhtymät (fylkeskommun)	Kunnat (kommun)
Kansan valitsema päätöksentekeelin		Lääninkäräjät (fylkestinget)	Kunnanvaltuusto (kommunestyret)
Muu	Ministeriöt (departement) Muut virastot	Läänit Alueellinen valtionhallinto	Valtion paikallishallinto

Taulukko 6. Hallintorakenne Tanskassa

	HALLINTOTASOT		
	Keskus hallinto	Aluehallinto	Paikallishallinto
Kansanedustus - taso	Eduskunta (Folketinget)	Lääninkunnat (amtskommun)	Kunnat (kommun)
Kansan valitse - ma päätöksen - tekoelin		Lääninkäräjät (amtsting)	Kunnanvaltuusto (kommunalbestyrelse)
Muu	Ministeriöt (ministerium) Muut virastot	Valtion läänit (statsamt) Alueellinen valtionhallin - to (regional statetat)	Valtion paikallishallinto

4.2 Demokratia-asioiden hallinnon lähtökohdat

Edustuksellisessa demokratiassa kansanedustajat muotoilevat poliittiset linjaukset demokrati - an kehittämiseksi ja hallinnon organisoimiseksi sekä tekevät useimmiten myös lopulliset pää - tökset näitä koskien. Tarkastelumaiden hallinto- ja demokratiapoliittisissa ohjelmissa on luotu perusteet ja tavoitteet valtion demokratia-asioiden hallinnon ja demokratian kehittämiseksi. Hallintopoliittisissa ohjelmissa on tuotu esiin tarve tuoda demokratia-asiat mukaan koko hal - linnon kenttään.

Eriyisen selkeät perusteet demokratian kehittämiseksi on luotu Ruotsissa. Perusta ruotsalai - selle 2000-luvun hallintokulttuurille on hahmoteltu hallituksen esityksessä ”En förvaltning i medborgarnas tjänst”, jonka eduskunta on hyväksynyt.³⁰⁶ Esityksessä annettujen suuntaviivo - jen mukaan hallitus on käynnistänyt hallintopoliittisen ohjelman nimeltä ”En förvaltning i demokratins tjänst”. Ohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että demokratia, tehok - kuus ja oikeusturva lyövät itsensä läpi koko hallinnossa. Ohjelmassa esitellään hallituksen

³⁰⁶ Prop. 1997/98:136. Ks. Bet. 1997/98:KU31.

pitkän tähtäimen toimet hallinnon kehittämiseksi. Tavoitteena on saada aikaan valtionhallinto, joka täyttää korkeat oikeusturvan, tehokkuuden ja demokratian vaatimukset. Valtionhallinnolla on ohjelman mukaan oltava kansalaisten täysi luottamus. Ohjelman mukaan keskeisessä osassa valtionhallinnon kehittämisessä ovat kansalaiset. Tärkeää on myös informaatioteknologian hyödyntämisen kehittäminen. Ohjelman mukaan eri viranomaisissa on suoritettava hallinnon kehittämiseen liittyviä kokeiluja. Tämän lisäksi tärkeänä pidetään kokeilujen ja tapahtuvan kehityksen seuranta ja arviointia.³⁰⁷

Hallintopoliittikkansa osana Ruotsin hallitus on vienyt vuosina 2000 ja 2001 läpi julkisuus-kampanjan, jossa tavoitteena oli lisätä tietoa julkisuusperiaatteesta ja sen asemasta avoimuuden ja demokratian kehittämisessä.³⁰⁸ Parempien palvelujen tuottamiseksi on kehitetty muun muassa elektronista hallintoa 24-timmarsmyndigheten-nimikkeen alla. Tavoitteena on ollut stimuloida viranomaisia kehittämään elektronisia palveluja, jotka soveltuvat kansalaisten, yritysten ja muiden palveluiden käyttäjien tarpeisiin. Parempia päätöksentekoodellytyksiä pyritään hallintopoliittisen ohjelman mukaan luomaan myös muun muassa kokeilemalla kansalaispaneeleja, joissa pyritään keräämään kansalaisten ja yritysten käsityksiä valtiollisesta toiminnasta. Tämän lisäksi hallitus on vuodesta 1994 pyrkinyt edistämään selkeän kielen merkitystä viranomaisissa Klarspråksgruppen-työryhmän välityksellä.³⁰⁹

Ruotsissa kansalaisten näkemyksiä on pyritty hankkimaan muun muassa kansalaispaneelin avulla. Demokratian edistämiseksi tärkeäksi on nähty erityisesti informaatioteknologian käyttömahdollisuuksien lisääminen. Viranomaisia on kannustettu kehittämään kansalaisille suunnattuja elektronisia palveluja ja tiedontuotantoa. Hallintoa on kehitetty tällä tavoin muun muassa 24-timmarsmyndigheter ja Öppna Sverige -hankkeiden avulla. Esimerkiksi Öppna Sverige -hankkeessa on huomioitu myös tarve nuorten osallistumisen kehittämiseen, minkä vuoksi hankkeen internetsivuille on otettu mukaan opintomateriaalia koulujen käyttöön.³¹⁰ Kokeilui-

³⁰⁷ En förvaltning i demokratins tjänst 2000, s. 5–7, 9–18. Ruotsissa hallitus on selvittänyt hallintopoliittikkaansa myös kirjelmässään vuonna 2000. Ks. Rskr. 2000/01:151. Ks. myös Ds 1990:20; Ds 1994:45; Ds 1997:35.

³⁰⁸ Avoimuuden ja valvonnan kehittämiseksi Ruotsin hallitus on asettanut myös komitean nimeltä Offentlighets- och sekretesskommittén. Komitean tehtäväksi tuli tarkastella määräyksiä yleisten käsittelyjen julkisuudesta tavoitteena laajentaa mahdollisuuksia julkisuusperiaatteen soveltamiseen. Lisäksi komitean tuli tarkastella salassapitoa koskevia säädöksiä. Ks. Dir 1998:32.

³⁰⁹ Laadun ja toimintakyvyn kehittämiskeinoksi hallintopoliittisessa ohjelmassa mainitaan myös eräänlaisen laatukunniamerkin kokeileminen valtionhallinnossa. Statens kvalitets- och kompetensråd on saanut tehtäväkseen tutkia tällaisen kunniamerkin käyttöönottoa. En förvaltning i demokratins tjänst 2000, s. 18–19, 22, 29.

³¹⁰ Ks. <http://www.oppnasverige.nu>; <http://kk.se>.

hin on liitetty niiden tulosten arvioiminen ja seuranta, jotta kokeilujen merkitys ja onnistuneisuus on voitu selvittää.

Kuten luvussa 3 on todettu, hallituksen esityksessä ”Demokrati för det nya seklet” esitellään hallituksen pitkän tähtäimen strategia ruotsalaisen kansanvallan suojelemiseksi ja syventämiseksi. Strategia muodostaa hallituksen vuodesta 1998 harjoittaman demokratiapolitiikan kulmakiven. Tavoitteena on suojella edustuksellista demokratiaa ja stimuloida kansalaisosallistumista myös yleisten vaalien välillä. Hallituksen esityksen mukaan demokratiapolitiikan tavoitteet Ruotsissa ovat seuraavat: 1) vaaliosallistumisen on noustava oleellisesti valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä europarlamenttivaaleissa, 2) entistä suuremmalla osalla kansalaisista tulee olla jonkinlainen luottamustehtävä, 3) kansalaisten mahdollisuuksien osallistua ja vaikuttaa poliittisiin prosesseihin on parannettava ja osallistuvien kansalaisten määrän on lisäännyttävä ja 4) kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien on tultava entistä tasavertaisemmiksi ja poliittisiin prosesseihin osallistuvien nuorten, työttömien ja maahanmuuttajien määrän on kasvettava.³¹¹

Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys on pohjana ruotsalaisen demokratiapolitiikan muotoilussa myös jatkossa. Tämä tulee esille Ruotsin hallituksen 17.3.2004 eduskunnalle antamassa Demokratipolitik-kirjelmässä. Hallituksen kirjelmän mukaan ruotsalaisen demokratiapolitiikassa keskitytään jatkossa ihmisoikeuksien edistämiseen ja kansalaisosallistumisen edistämiseen. Kansalaisosallistumisen kehittäminen tulee jatkossa perustumaan kolmeen lähtökohtaan: 1) osallistumisen vahvistamiseen, 2) esteiden poistamiseen osallistumisen tieltä ja 3) mahdollisuuksien luomiseen entistä aktiivisemmalle ja yhdenvertaisemmalle osallistumiselle.³¹²

Norjassa hallituksen harjoittaman politiikan perustana toimii hallituksen virkaanastujaisjulistus (Regjeringens tiltredelseserklæring). Julistuksessa esitellään politiikan päälinjaukset. Julistuksessa ei juurikaan puututa demokratia-asioihin. Siinä todetaan, että hallituksen työ perustuu oikeusvaltion ja demokratian periaatteille. Demokratiaan liittyen julistuksessa nostetaan esiin hallituksen aikomus modernisoida julkista sektoria siten, että siitä tulee paras mahdollinen käyttäjille ja elinkeinoelämälle. Tähän liittyy myös hallinnon avoimuuden painottaminen.

³¹¹ Prop. 2001/02:80.

³¹² Rskr. 2003/04:110. Demokratipolitik -hallituksen kirjelmää on käsitelty tarkemmin jaksossa 3.2.6.

Julistuksen mukaan Norjan hallitus kehittää projektia "Et enklere Norge", jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa ja selkeyttää lakeja ja asetuksia. Hallitus ilmoitti myös antavansa entistä parempia mahdollisuuksia vapaaehtoisille järjestöille. Pyrkimyksenä on luoda entistä dynaamisempaa yhteistyötä vapaaehtoisten järjestöjen ja kuntien kanssa. Julistuksen mukaan Norjassa pyritään myös lisäämään kunnallista itsehallintoa.³¹³

Tanskassa hallitus on perussäännössään (Regeringsgrundlag 2001) linjannut tulevien vuosien julkisen sektorin uudistamista. Hallituksen mukaan julkisen sektorin uudistamisessa on keski-tyttävä kansalaisten vapaiden vaalien kehittämiseen sekä avoimuuden, selkeyden ja laadun parantamiseen. Tärkeänä pidetään kansalaisten kuulemista ja heidän aloitteidensa vastaanotamista sekä jatkuvaa keskustelua heidän kanssaan. Hallituksen mukaan kansalaisten osallistuminen on tehtävä helpoksi. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen yhteistyön lisäksi julkisen sektorin uudistamisessa yhtenä kehityskohteena on informaatioteknologian tuominen entistä tiiviimmin mukaan julkiselle sektorille. Tähän liittyen hallitus on käynnistänyt hankkeen "IT for alle".³¹⁴

Vaikka ohjelmapoliittinen ohjaaminen on ollut Norjassa ja Tanskassa Ruotsia niukempaa, voidaan hallituksen esityksessä "Demokrati för det nya seklet" esitetyt tavoitteet hahmottaa myös Tanskassa muotoillusta julkisen sektorin uudistamista koskevasta linjauksesta ja Norjassa valtioneuvoston alaisuudessa tehdyn demokratian kehittämiseen tähtäävän työn taustalta.

4.3 Vastuunjako demokratia-asioiden hoidossa

Demokratia-asioiden hallinnointi on järjestetty eri tavoin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Näissä maissa omaksuttuja hallinnointimalleja tarkastelemalla voidaan eräänlaisina ääripäinä erottaa keskitetty ja hajautettu demokratia-asioiden hallinto. Keskitetyssä demokratia-asioiden hallintomallissa yleinen vastuu demokratian turvaamisesta ja kehittämisestä, samoin kuin vastuu yksittäisistä demokratiaan liittyvistä ydinkysymyksistä, kuten vaaleista ja kansanäänestyksistä, kuuluu yhdelle taholle. Hajautetussa demokratia-asioiden hallintomallissa yleistä vastuuta demokratia-asioista ei sen sijaan ole määritelty lainkaan. Tällöin vastuu ikään kuin

³¹³ <http://odin.dep.no/smk>.

³¹⁴ <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm>.

jakaantuu koko hallinnon kenttään, ja kukin ministeriö vastaa omaan hallinnonalaansa kuuluvista demokratiakysymyksistä.

4.3.1 Ruotsi

Ruotsin demokratia-asioiden hallinto edustaa keskitettyä mallia. Ruotsissa yleinen demokratian turvaaminen ja edistäminen on määritelty oikeusministeriön (Justitiedepartementet) vastuulle. Oikeusministeriö jakaantuu 19 yksikköön, joista demokratia-asiat ovat niin sanotun demokratiayksikön (Enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkerörelsefrågor och idrott) erityisvastuulla. Demokratia-asiat kuuluvat ministeritasolla erityisen demokratia- ja integraatioministerin vastuulle, joka johtaa edellä mainittua demokratiayksikköä.³¹⁵ Demokratia-asioiden hallinnointi on keskittynyt oikeusministeriöön myös siten, että sen alaisuudessa toimii vaaleista ja kansanäänestyksistä vastaava vaaliviranomainen (Valmyndigheten). Demokratiayksikkö on vastuussa kyseiselle vaaliviranomaiselle.³¹⁶

Oikeusministeriön demokratiayksikkö vastaa samoista kysymyksistä, jotka on asetettu tavoitteiksi Ruotsin demokratiapolitiikkaa koskevassa ohjelmassa: kansanvallan suojeleminen ja syventäminen kunnallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, kansalaisten yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja osallistumisen lisääminen, vaaliosallistumisen lisääminen sekä yhteiskunnassa kasvavien erojen ja tiettyjen kansalaisryhmien ulkopuolisuuden eliminoiminen. Yksikkö pyrkii työskentelemään demokratian kehittämiseksi myös kansainvälisesti ja etenkin EU:ssa. Lisäksi yksikkö on vastuussa yleisistä kysymyksistä, jotka liittyvät ihmisten mahdollisuuksiin organisoitua kansanliikkeisiin, yhdistyksiin ja muun tyyppisiin yhteenliittymiin,

³¹⁵ <http://justitie.regeringen.se>. Tällä hetkellä demokratia- ja integraatioministerinä toimii Mona Sahlin. Ruotsissa demokratia-asioiden hallinto on ollut keskitettyä vuodesta 1998 lähtien. Keskitetyn hallintomallin käyttöönotto pohjautui Demokratiutvecklingskommittén ja Valtekniska utredningen år 2000 -komiteoiden ehdotuksille.

³¹⁶ Vaaliviranomainen (Valmyndigheten) perustettiin vuoden 2001 alussa. Tätä ennen Riksskatteverket toimi keskusvaaliviranomaisena yleisissä vaaleissa. Uudistus pohjautui Valtekniska utredningen år 2000 -komitean esitykselle. Uudistuksessa joukko keskusvaaliviranomaisen tehtäviä siirrettiin kunnille ja niiden vaalilautakunnille. Ks. Dir. 2000:10; Promemoria 2000; SOU 2000:125, s. 11–12, 61, 65–71. Komitean ehdotuksista muotoiltiin hallituksen esitys ”Ändringar i vallagen, m.m.” (Prop. 2001/02:53).

Ruotsissa vaalihallinto on organisoitu kolmeen tasoon: Keskusvaaliviranomaisena toimii vaaliviranomainen (Valmyndigheten), alueellisella tasolla vaaleista vastaavat lääninhallitukset (länsstyrelser) ja paikallisella tasolla vastuussa ovat kunnat vaalilautakuntien kautta. Eduskunnan valitsema vaalitutkijalautakunta (valprövningsnämnden) on viimeinen instanssi, jonne voi valittaa vaaleja ja vaalien toimittamista koskevista päätöksistä. Ks. SOU 2000:125, s. 61, 66, 69.

samoin kuin kysymyksistä, jotka liittyvät kansanliikkeiden, yhdistysten ja muiden kansalaisten yhteenliittymien ehtoihin ja edellytyksiin sekä urheiluasioihin.³¹⁷

Demokratian syventämiseksi oikeusministeriö työskentelee avoimuuden ja julkisuuden vahvistamiseksi.³¹⁸ Tähän liittyen on avattu Öppna Sverige -internetsivusto. Varsinainen Öppna Sverige -kampanja oli käynnissä vuoden 2000 marraskuusta vuoden 2002 kesäkuuhun. Kampanjalla pyrittiin mahdollisimman avoimeen julkiseen hallintoon. Kampanjassa kerättiin aineistoa avoimuudesta ja julkisen hallinnon valvonnasta. Kampanjan puitteissa perustetuilta internetsivuilta löytyy tietoa muun muassa julkisuusperiaatteesta sekä ehdotuksia parannustoimenpiteiksi viranomaisissa ja kunnissa. Kouluja varten sivuilla on opintomateriaalia. Foorumin hallinnointi on siirtynyt vuoden 2002 heinäkuusta alkaen Statens kvalitets- och kompetensråd -neuvostolle (KKR).³¹⁹

Ruotsissa oikeusministeriö on pyrkinyt osaltaan edistämään demokratia-asioita myös erilaisen julkaisujen avulla. Tällaisia on julkaistu muun muassa elektronista äänestämistä koskien.³²⁰ Kansanliikkeitä koskevan työn puitteissa oikeusministeriö on yhdessä valtioneuvoston kanslian, eri yhdistysten edustajien ja kuntaliiton (kommunförbundet) kanssa kehittänyt kansanliikefoorumin (Folkrörelseforum). Foorumin tavoitteena on kehittää kansanliikkeiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnassa ja siten vahvistaa demokratiaa.³²¹

Vaikka demokratia-asioiden hallinnointi on Ruotsissa tällä tavoin keskitetty, ei demokratia-asioiden hoidossa ole kuitenkaan haluttu unohtaa poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön tärkeyttä merkitystä. Tästä kertoo ensinnäkin se, että Ruotsin hallintopoliittisessa ohjelmassa demokratia-asiat on haluttu tuoda osaksi koko hallintoa. Useita demokratian kehittämiseen tähtäviä hankkeita on tehty myös yhteistyössä eri ministeriöiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Hyvänä esimerkkinä tästä on kansanliikefoorumin perustaminen. Poikkihallinnollisuudesta kertoo lisäksi se, että demokratia-asioiden edistämistä ei ole demokratiapoliittisessa ohjelmassa nimetty demokratiayksikön tai oikeusministeriön vastuulle. Näin on siitä

³¹⁷ <http://justitie.regeringen.se>.

³¹⁸ <http://justitie.regeringen.se>.

³¹⁹ <http://www.oppnasverige.nu>. Ks. Öppna Sverige -sivut osoitteesta <http://kkk.se>.

³²⁰ Ks. E-röstning.

³²¹ <http://justitie.regeringen.se>. Lisätietoja kansanliikefoorumista löytyy Demokratitorget-sivuilta <http://www.demokratitorget.gov.se>.

huolimatta, että oikeusministeriön demokratiayksikön vastuualue on sama kuin hallituksen demokratiapolitiikan tavoitteet.

Demokratia-asioiden poikkihallinnollisen luonteen huomioimisesta kertovat myös eri ministeriöiden vastuualueiden määrittelyt. Ruotsissa valtiovarainministeriön (Finansdepartementet) erityisvastuulla on valtion hallintopolitiikan kehittäminen hallintopoliittisen ohjelman mukaisesti. Valtiovarainministeriön tavoitteena on luoda organisaatio-, hallinto- ja johtamismuotoja, jotka luovat edellytyksiä demokratialle. Ministeriön on pyrittävä kehittämään valtionhallintoa siten, että hallinto on avointa ja sillä on kansalaisten täysi luottamus. Valtiovarainministeriön vastuu liittyy demokratia-asioihin myös siten, että sen toimialaan kuuluvat kunnallistalous ja kuntalainsäädäntö.³²²

Nuorten yhteiskunnalliseen osallistumiseen pyritään Ruotsissa vaikuttamaan muun muassa opetusministeriön (Utbildningsdepartementet) toiminnan puitteissa. Opetusministeriö vastaa kouluista sekä lapsi- ja nuorisokysymyksistä. Opetusministeriön alaisuudessa toimii useita yksiköjä, joista Gymnasieenheten vastaa informaatioteknologiakoulutuksesta kouluissa sekä kunnallisen toiminnan seuraamisen ja arvioinnin opettamisesta lukiossa.³²³ Demokratia-asioiden hallinnointiin osallistuu myös muun muassa elinkeinoasiainministeriö (Näringsdepartementet), joka pyrkii kehittämään informaatioteknologian käyttöä muun muassa kommunikaation parantamiseksi hallinnon, yritysten ja yksilöiden välillä. Ministeriö muotoilee työelämän ehtoja siten, että suurkaupunkien segregatio voitaisiin murtaa. Ministeriön iskulauseena on ”Koko Ruotsi kasvakoon ja kaikki olkoot mukana – ihmiset, yritykset ja alueet” (Hela Sverige ska växa och alla ska vara med – människor, företag och regioner).³²⁴

4.3.2 Tanska

Tanskassa demokratia-asioiden hallinto on järjestetty hajautetun mallin mukaisesti. Tanskassa ei ole määritelty mitään yleisellä tasolla demokratian kehittämisestä vastuussa olevaa ministeriötä, ministeriön alaosastoa tai ministeriä. Tanskassa vastuu demokratia-asioiden ytimeen kuuluvista kysymyksistä on kuitenkin siinä mielessä keskitettyä, että sisäasiain- ja terveystoimi-

³²² <http://finans.regeringen.se>.

³²³ <http://utbildning.regeringen.se>.

³²⁴ <http://naring.regeringen.se>. Iskulauseen suomennos on kirjoittajan oma.

nisteriö (Inderigs- og Sundhetsministeriet) vastaa kaikista demokratia-asioiden ytimeen kuuluvista kysymyksistä.

Sisäasiain- ja terveysministeriö vastaa eduskuntavaaleihin (folketingsvalg), kansanäänestyksiin, kunnanvaltuustovaaleihin (valg til kommunalbestyrelser), lääninvaaleihin (valg til amtsråd) sekä europarlamenttivaaleihin liittyvistä tehtävistä. Ministeriö hyväksyy myös uudet puolueet sekä hallinnoi puoluetukijärjestelmää. Sen alaisuudessa toimii puoluetukineuvosto (Partistøttenævnet). Ministeriön kuntaosaston (Kommunalafdeling) erityisvastuulla on kuntalainsäädäntö ja kunnallispoliittinen suunnittelu sekä yleiset kysymykset liittyen kuntien ja läänien organisaatioon, hallintoon ja valvontaan. Osastolle kuuluu myös kunnallinen osallistuminen samoin kuin vaalilainsäädäntö, vaalien ja kansanäänestysten valmisteleminen, vaalitulosten laskeminen ja julkistaminen sekä puoluetukiasiat. Osaston alaisuudessa toimivat vaalitoimikunnat (Valgbarhedsnævn ja Valgretsnaevn).³²⁵

Sisäasiain- ja terveysministeriön taloudellinen osasto (Økonomisk Afdeling) vastaa kuntien ja läänien tehtävistä, rakenteesta ja taloudesta. Osasto tukee kunnallisen ja alueellisen sektorin kehitystä ja tekee kansainvälistä yhteistyötä muun muassa hyvien paikallisdemokratian ehtojen turvaamiseksi. Osasto muotoilee myös kuntiin ja lääneihin liittyvien hallinnollisten tehtävien, kuten kansalaisille tiedottamisen, suuntaviivoja. Osaston alaisuudessa toimiva Datakontoret vastaa vaaleihin liittyvästä ministeriön tiedonhallinnasta ja tilastoinnista.³²⁶

Tanskassa oikeusministeriö (Justitsministeriet) on asettanut tavoitteekseen muun muassa demokraattisten päätöksentekoprosessien tukemisen. Tähän ministeriö pyrkii erityisesti luomalla toiminnalleen selkeät säännöt ja panostamalla lainvalmistelutyön laatuun sekä tutkimalla lainsäädäntötyön tehokkuutta ja uudistamistarpeita. Tärkeänä ministeriö pitää sitä, että kansalaiset voivat ottaa helposti yhteyttä virkamiehiin. Erityisesti korostetaan sitä, että kansalaisilla on oltava mahdollisuus kommunikoida ministeriön kanssa elektronisesti, erityisesti sähköpostin välityksellä. Kansalaisten on myös saatava tietoa käsiteltävistä asioista. Tässäkin halutaan

³²⁵ Tanskassa vaalilaki (lov om valg til Folketinget, nr. 261, 18.4.2001) antaa sisäasiain- ja terveysministeriölle vaaleihin liittyviä erityisiä tehtäviä valtakunnallisella tasolla. Käytännössä näitä tehtäviä hoitaa erillinen vaalikeskus. Tanskassa kunnallistasolla vaaliasioita hoitavat kunnalliset vaalihallitukset (valgbestyrelse). Lääninhallintotaso ei ole merkittävässä asemassa vaalihallinnossa, sillä vain muutamia tehtäviä hoidetaan läänin tasolla. Näitä tehtäviä, kuten ehdokkaiden rekisteröintiä, hoitavat tietyt hallituksen asettamat läänin korkeat virkamiehet. Lisäksi kutakin vaalialuetta kohti valitaan vaalikomitea. <http://www.danmark.dk>; <http://www.im.dk>. Ks. <http://www.im.dk/valg>.

³²⁶ <http://www.im.dk>. Ks. <http://www.im.dk/valg>.

panostaa elektronisiin informaatiovälineisiin, erityisesti internetin välityksellä tapahtuvaan tiedottamiseen. Mahdollisuuksia tulee ministeriön mukaan laajentaa teknologisen kehityksen tahdissa.³²⁷

Oikeusministeriön lisäksi valtiovarainministeriö (Finansministeriet) sekä tiede-, teknologia- ja kehitysministeriö (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) ovat pyrkineet kehittämään informaatioteknologian hyödyntämistä kansalaisten ja hallinnon välisessä kommunikaatiossa. Valtiovarainministeriö vastaa lääninkuntien ja kuntien taloudellisista puitteista sekä julkisen sektorin kehittämisestä. Hallituksen julkisen sektorin uudistamista koskevan ohjelman puitteissa valtiovarainministeriö panostaa erityisesti digitaalisen hallinnon kehittämiseen. Tarkoituksena on luoda parannettuja ja entistä tehokkaampia ratkaisuja hallinnon tehtävien hoitamiseen informaatioteknologian avulla. Valtiovarainministeriössä toimii Den Digitale Taskforce med digital forvaltning -yksikkö, joka perustettiin elokuussa 2001 kolmeksi vuodeksi. Yksikön tarkoituksena on edistää digitaalisen hallinnon käyttöönottoa kaikilla hallinnonaloilla. Yksikön tehtävänä on myös poistaa esteitä digitaalisen teknologian käytön tieltä julkisessa hallinnossa.³²⁸ Yksikön puitteissa on muun muassa perustettu verkkoportaali (www.e.gov.dk), johon on koottu eri viranomaisten digitaalisia palveluja.³²⁹

Tiede-, teknologia- ja kehitysministeriön erityistehtävänä on toteuttaa hallituksen kehitystavoitteet informaatio- ja telesektorilla. Ministeriön alaisuudessa on käynnistetty useita informaatioteknologiaan liittyviä projekteja, kuten ”Digital Forvaltning”, ”It i Staten” ja ”It og samfund”. Ministeriö on julkaissut tutkimuksia muun muassa tanskalaisten internetin käytöstä ja hallinnon digitalisoinnista. Ministeriön alaisuudessa toimii Statens i-råd -neuvosto, jonka tavoitteena on edistää informaatioteknologian käyttöä julkisella sektorilla. Ministeriön alaisuudessa toimii myös Udvalg for borgernes IT-rettigheider, jonka tehtävänä on selvittää kansalaisten informaatioteknologiaan liittyviä oikeuksia ja esittää teknologian käyttöön liittyviä innovaatioita kansalaisnäkökulmasta. Ministeriön alaisuudessa on käynnistetty Danmark på

³²⁷ <http://www.jm.dk>.

³²⁸ Yksikön työssä on mukana työntekijöitä myös muista ministeriöistä sekä paikallisen ja aluetason järjestöistä (Kommunernes Landsforening ja Amtsrådsforeningen). Työtä tehdään projektiluontoisesti pienemmissä ryhmissä. Yksikkö on osa hallinnon yhteistä projektia ”Projekt Digital Forvaltning”. <http://www.fm.dk>.

³²⁹ Portaali on suunnattu julkisen sektorin virkamiehille ja työntekijöille, jotka hoitavat digitaalista hallintoa käytännössä. E-government-sivut sisältävät julkishallinnon uutisia ja kalenterin, johon on kerätty digitaaliseen hallintoon liittyviä uutisia ja tapahtumia kunnissa, lääneissä ja valtion viranomaisissa. Sivulla on apuvälineitä ja ohjeita digitaalisen teknologian käyttämiseen. Sivulla esitellään esimerkkejä onnistuneista ja mielenkiintoisim-

Nettet -hanke, jonka tavoitteena on edistää sähköisen kansalaispalvelun kehittämistä julkisella sektorilla. Hankkeen piirissä on tehty muun muassa aloite danmark.dk-sivujen perustamiseksi, joilta löytyy tietoa Tanskan julkisesta sektorista. Lisäksi ministeriön toimesta on selvitetty elektronisen allekirjoituksen käyttöönottoa.³³⁰

Tanskassa kansalaisten tietoisuutta demokratia- ja yhteiskunta-asioista ovat pyrkineet edistämään eritoten kulttuuriministeriö (Kulturministeriet) ja opetusministeriö (Undervisningsministeriet). Kulttuuriministeriö on pyrkinyt turvaamaan jokaisen mahdollisuuden saada tietoa yhteiskunnasta muun muassa kehittämällä elektronisen tiedon saatavuutta. Ministeriö on perustanut kirjastoja koskevan kansallisen tietokannan bibliotek.dk, jonka yhtenä tavoitteena on helpottaa informaatioteknologian hyödyntämistä julkisessa hallinnossa.³³¹ Opetusministeriön puitteissa on puolestaan perustettu koulujen käyttöön elektroninen tietokanta EMU (Elektronisk mødested for undervisningsverdenen), josta oppilaat ja opettajat voivat löytää tietoa muun muassa lainsäädännöstä ja julkisista viranomaisista.³³² Opetusministeriön piirissä on luotu informaatioteknologian käyttöön ja kehittämiseen koulutuksessa liittyvä strategia. Sen mukaan kouluissa on esimerkiksi informaatioteknologian avulla opetettava kansalaisuuteen liittyviä seikkoja, kuten demokraattisia taitoja, aktiivista kansalaisuutta ja mahdollisuuksia keskusteluun viranomaisten kanssa.³³³

4.3.3 Norja

Norjassa käytössä oleva demokratia-asioiden hallinnointitapa sijoittuu keskitetyn ja hajaute-
tun mallin väliin. Norjassa demokratia-asioita ei ole keskitetty millekään yksittäiselle ministe-
riölle tai osastolle eikä niille ole määrätty vastuunalaista ministeriä. Norjassa oikeus- ja poli-
siasiaiministeriöstä (Justis- og politidepartementet) on kuitenkin muotoutunut demokratian
turvaamisesta ja edistämisestä tietyllä tavalla yleisesti vastuussa oleva ministeriö. Tämä yle-
isen tason vastuu on tarkoittanut vastuuta demokratian turvaamisesta ja kehittämisestä lähinnä
hallinnon yleisen kehittämisen kautta. Ministeriö on pyrkinyt panostamaan erityisesti hallin-

mista digitaalisen hallinnon kokeiluista. Sivuilla kuvaillaan esimerkiksi projektia ”Din Åbne Kommune”. Ks. <http://www.fm.dk/1024/visArtikel.asp?artikelID=3671>.

³³⁰ <http://www.videnskabsministeriet.dk>.

³³¹ <http://www.kum.dk>.

³³² Ks. <http://www.emu.dk>.

³³³ <http://www.uvm.dk>.

non avoimuuden ja julkisuuden parantamiseen. Tällainen kehitystyö on ollut erityisesti ministeriön lainsäädäntöasioita käsittelevän alaosaston (Lovavdelingen) vastuulla.³³⁴

Kunta- ja alueministeriö (Kommunal- og regionaldepartementet) on erikseen määritelty vastuutahoksi yksittäisistä demokratiaan liittyvistä ydinkysymyksistä. Ministeriö vastaa Norjan alueellisesta kehityksestä ja paikallishallinnosta. Kunta- ja alueministeriö on vastuussa kuntasektorin modernisoinnista. Työssä on tavoitteena muun muassa se, että asukkaat osallistuvat poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon sekä tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa. Kunta- ja alueministeriö vastaa myös vaalien hallinnoinnista. Ministeriö jakaantuu alaosastoihin, joista kuntaosasto (Kommunalavdelingen) vastaa kuntiin ja läänin kuntayhtymiin liittyvistä asioista sekä vaalien (stortingetin, kunnan, fylkestingetin ja sametingetin vaalit) hallinnoinnista.³³⁵ Osastolla on myös vastuu vaaleihin liittyvästä lainsäädäntötyöstä ja vaalilainsäädännön tulkinnasta. Lisäksi osasto ylläpitää vaalisivuja (www.valg.no). Kuntaosasto vastaa lisäksi julkisuuslaista (offentlighetsloven). Aluepoliittinen osasto (Regionalpolitisk avdeling) vastaa ja seuraa hallituksen aluepolitiikkaa hallituksen aluepoliittisten linjausten mukaisesti.³³⁶ Aluepoliittinen osasto suorittaa tehtäviä tiimeissä. Regionpolitikk med lokalt/regionalt utgangspunkt -tiimi seuraa kuntien ja alueiden pilottiprojekteja.³³⁷

Kunta- ja alueministeriö työskentelee paikallisen demokratian säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi parantamalla kuntien toimintaedellytyksiä ja tukemalla paikallisia kehitysprojekteja. Kunta- ja alue ministeriön toimesta kokeiltiin 15.9.2003 järjestetyissä kunnallis- ja lääninkäräjävaaleissa suoraa kunnan/kaupunginjohtajavaalia 36 kunnassa. Vuoden 1999 kunnallisvaaleissa tällainen kokeilu suoritettiin 20 kunnassa.³³⁸ Ministeriön toimesta on käynnistetty myös kokeilu, jossa pyritään vahvistamaan kontaktia kuntien ja niiden asukkaiden välillä. Kokeilussa kuntaan muodostetaan asukkaista koostuva edustuksellinen valiokunta, joka antaa lausuntoja ja jota kuullaan paikallispoliittisissa asioissa.³³⁹

³³⁴ <http://odin.dep.no/jd>.

³³⁵ Norjassa jokaisessa kunnassa on oltava vaalihallitus (valgstyre), jonka kunnanvaltuusto valitsee. Lääneissä tulee olla eduskunta- ja lääninvaaleissa lääninvaalihallitus (fylkesvalgstyre), jonka lääninkäräjät valitsevat. Niinä vuosina, kun pidetään eduskuntavaalit, kuningas nimittää eduskuntavaalihallituksen (riksvalgstyre). <http://www.norge.no>; <http://odin.dep.no/krd>.

³³⁶ Ks. linjauksista hallituksen antama selonteko Vekst – i hele landet 2002.

³³⁷ <http://odin.dep.no/krd>.

³³⁸ Kokeilusta tehdyn tutkimuksen (Lokalvalgundersøkelsen 1999) mukaan suuri osa kansasta toivoo kokeilun mukaista järjestelmää. Myös Valgloutvalget-komitea oli kokeilun jatkamisen kannalla. Ks. NOU 2001:3.

³³⁹ Tähän asti kootuissa valiokunnissa on ollut 12–25 asukasta. Valiokunta kokoontuu 3–6 päiväksi keskustelemaan jostakin poliittisesta asiasta, ja se voi myös kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita. Keskustelujen ja kuulemis-

Kunta- ja alueministeriö on käynnistänyt myös informaatioteknologiaa koskevan hankkeen, jossa pyritään tarjoamaan asukkaille tietoa kunnasta ja luomaan kanavia, joiden avulla kunnan asukkaat voivat ottaa yhteyttä edustajiinsa. Myös äänestysten ja tutkimusten suorittamista informaatioteknologian välityksellä selvitetään.³⁴⁰ Kunta- ja alueministeriö on lisäksi käynnistänyt hankkeen, jossa selvitetään nuorison ja demokratian välistä suhdetta. Hankkeen puitteissa monissa kunnissa on tehty päätöksiä, joilla pyritään turvaamaan lasten ja nuorten osallistuminen kunnallispoliittisissa asioissa. Hankkeen piirissä on perustettu kunnallisia nuorisoraateja, annettu nuorille mahdollisuus osallistua kunnanhallituksen kokouksiin ja otettu heitä valiokuntien jäseniksi. Vaaleihin liittyen kunta- ja alue ministeriö on vienyt yhdessä Institutt for samfunnsforskning -tutkimusinstituutin ja kuntaliiton (Kommunenenes sentralforbund) kanssa läpi tutkimusprojektin, jossa tarkastellaan vaaliosallistumista kunnallisvaaleissa ja tehdään muun muassa vertailuja muiden Pohjoismaiden tilanteeseen.³⁴¹

Nuorten osallistumisaktiivisuutta on Norjassa pyrkinyt lisäämään erityisesti lapsi- ja perheasiainministeriö (Barne- og familiedepartementet). Ministeriön tehtävänä on työskennellä muun muassa sen hyväksi, että lapsilla ja nuorilla on ylipäätään mahdollisuus osallistumiseen ja kanssamääräämisoikeuteen yhteiskunnassa. Ministeriö huolehtii muun muassa lasten- ja nuorisojärjestöjen tukemisesta.³⁴² Ministeriö on painottanut lasten ja nuorten osallistumisen tärkeyttä suosituksessaan vuonna 2002. Suosituksen mukaan erityisesti koululla sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan toiminnoilla on tärkeä merkitys sille, minkä merkityksen demokratia-arvot ja osallistuminen nuorten keskuudessa saavat. Tärkeänä pidettiin nuorisoverkostojen ja demokratiaa käsittelevien tietokantojen muodostamista sekä nuorten ja lasten ottamista mukaan esimerkiksi julkisiin valiokuntiin samoin kuin suorien yhteyksien luomista nuoriin ja lapsiin.³⁴³

Lapsi- ja perheasiainministeriön puitteissa luotiin vuoden 1998 lopussa demokratiafoorumi (Ungdommens demokratiforum), johon kutsuttiin mukaan 12–26-vuotiaita nuoria eri lasten-

ten jälkeen valiokunta antaa lausunnon kyseessä olevasta asiasta. Asukkaiden kuuleminen ei voi korvata kunnanhallituksen käsittelyä asiassa, vaan se on paikallispoliittisia elimiä täydentävä instituutio. <http://odin.dep.no/krd>.

³⁴⁰ Tähän liittyen on julkaistu tutkimus ”Teknologi og demokrati”. Ks. Christensen & Aars 2002.

³⁴¹ <http://odin.dep.no/krd>. Ks. Aardal 2002.

³⁴² <http://odin.dep.no/bfd>.

³⁴³ Ks. St.meld. nr. 39 (2001-2002).

ja nuortenjärjestöjen piiristä. Foorumin tarkoituksena oli lisätä nuorten osallistumista ja vaikuttamista yhteiskuntakehitykseen ja antaa neuvoja tästä poliittisille viranomaisille sekä valtiolle että paikallistasolla. Foorumi päätti työnsä kesäkuussa 2001 ja teki ehdotuksia muun muassa nuorten vaaliosallistumiseen liittyen.³⁴⁴

Koulutus- ja tutkimusministeriön (Utdannings- og forskningsdepartementet) vastuulla on puolestaan norjalaisen koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen. Tavoitteena on, että kaikilla on mahdollisuus osallistua tietoyhteiskunnan kehittämiseen. Tavoitteena on opettaa informaatioteknologian käyttöä kouluissa ja turvata hallinnon avoimuutta, kommunikointia ihmisten kanssa sekä käyttäjäsuuntautuneisuutta. IKT i norks utdanning -hanke on ministeriön alaisuudessa käynnistetty hanke, jossa tuodaan informaatioteknologian opetusta ja hyväksikäyttöä mukaan koko koulutusjärjestelmään.³⁴⁵ Hankkeen puitteissa on julkaistu useita tutkimuksia ja raportteja.³⁴⁶

Myös muiden ministeriöiden alaisuudessa on pyritty vaikuttamaan demokratian kehittämiseen. Työ- ja hallintoasiainministeriö (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) on keskitetyssä vastuussa hallituksen julkisen sektorin modernisointityöstä. Ministeriön alaisuudessa on laadittu informaatioteknologian käytön kehittämiseen julkisella sektorilla lähtävä strategia vuosiksi 2003–2005. Strategian tavoitteena on vahvistaa julkisten palvelujen kehittämistä. Strategiassa on ensi sijalla entistä paremman tiedonvaihdon luominen julkisten viranomaisten välille sekä viranomaisten ja yksittäisten kansalaisten välille. Tätä varten tarkoituksena on muodostaa informaatioteknologiaan perustuvia tietoverkkoja. Strategian puitteissa on lisäksi määrää perustaa elin koordinoimaan sähköisen allekirjoituksen käyttöönottoa. Lisäksi käynnistetään pilottiprojekteja tiedonkulun ja toimintakyvyn kehittämiseksi. Strategia on osa hallituk-

³⁴⁴ Foorumissa oli 16 jäsentä. Foorumi ehdotti muun muassa, että yksittäiset koulut saavat suuremman toimi- ja päätösvalan. Tämä piti sisällään ehdotuksen kouluvaliokuntien (skoleutvalget) perustamisesta kouluihin. Kouluvaliokunta olisi ehdotuksen mukaan koulun ylin päättävä elin. Kyse olisi käyttäjävaikuttamisen muodosta, jossa koulun oppilaat, opettajat ja oppilaiden vanhemmat olisivat edustettuina. Foorumi ehdotti myös, että oppilasdemokratiaa kehitetään niin, että oppilaat saavat tehdä aloitteita ja heitä kuullaan kouluissa. Foorumin toimesta käynnistettiin kokeilu, jossa nuoria otettiin mukaan joidenkin kuntien päätöksenteko- ja hallintoelimiin. Vaaliosallistumisen suhteen foorumi ehdotti äänioikeusikärajan alentamista 16 vuoteen ja sitä että nuoret, jotka opiskelevat kotikunnan ulkopuolella, voisivat äänestää joko opiskelukunnassa tai kotikunnassa. Samoin ehdotettiin internetin ja puhelimen välityksellä tapahtuvan äänestämisen selvittämistä. Myös puolueiden yhteistyötä nuorten kanssa pidettiin tärkeänä. Ks. foorumin kotisivu osoitteesta <http://odin.dep.no/bfd/html/ungforum/main.html>.

³⁴⁵ <http://odin.dep.no/ufd>.

³⁴⁶ Ks. esim. Elevers og læreres IKT-kompetanse 2002.

sen eNorge 2005 -suunnitelmaa, johon kuuluu myös informaatioteknologian kehittäminen koulutus- ja terveyssektoreilla.³⁴⁷

Kulttuuri- ja kirkkoministeriö (Kultur- og kirkedepartementet) on pyrkinyt joukkoviestintää koskevan politiikkansa kautta turvaamaan ilmaisunvapautta elävän demokratian edellytyksenä. Kulttuuri- ja kirkkoministeriön puitteissa on perustettu vuoden 2003 alusta valtion kehitys- ja yhteistyöelin (ABM-utvikling – Statens senter for arkiv, bibliotek og museum), jonka erityisenä tehtävänä on kehittää elektronista tiedonsaantia.³⁴⁸ Norjassa myös sosiaaliministeriö (Socialdepartementet) on vaikuttanut demokratia-asioihin muun muassa siten, että sen puitteissa on toiminut valiokunta, jonka tehtävänä oli selvittää toimintaesteisten oikeuksia ja esittää keinoja, joilla heidän yhteiskunnallista osallistumistaan ja yhdenvertaisuuttaan voitaisiin edistää.³⁴⁹

Taulukko 7. Vastuunjako demokratia-asioissa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Maa	Vastuualueet				
	Yleinen vastuu	Vaalit	Kansanäänestykset	Puolueet	Paikallinen demokratia
Ruotsi	Oikeusministeriö	Oikeusministeriö	Oikeusministeriö	Oikeusministeriö	Oikeusministeriö
Norja	Oikeusministeriö	Kunta- ja alueministeriö	Kunta- ja alueministeriö	Kunta- ja alueministeriö	Kunta- ja alueministeriö
Tanska	-	Sisäasiain- ja terveysministeriö	Sisäasiain- ja terveysministeriö	Sisäasiain- ja terveysministeriö	Sisäasiain- ja terveysministeriö

³⁴⁷ <http://odin.dep.no/aad>.

³⁴⁸ <http://odin.dep.no/archive/kkdvedlegg/01/04/Bokma019.pdf>.

³⁴⁹ <http://odin.dep.no/sos>. Ks. valiokunnan mietintö NOU 2001:22.

4.4 Yhteenveto

Norjan, Tanskan ja Ruotsin demokratia-asioiden hallintomalleissa yhteistä on se, että vastuu demokratiaan liittyvistä ydinkysymyksistä on keskitetty yhteen ministeriöön. Yhteistä maille on myös se, että useat yleisestä vastuusta ja demokratian ydinkysymysten vastuusta ulkopuoliset ministeriöt osallistuvat demokratian kehittämiseen omilla hallinnonaloillaan. Erityisesti tämä on tarkoittanut, että ministeriöt ovat pyrkineet kehittämään informaatioteknologian käyttöä kansalaisten ja hallinnon välisessä kommunikaatiossa. Poikkihallinnollisuus tuo demokratian edistämiseen laaja-alaista näkökulmaa ja vastuunjakomäärittelyjä täydentäviä koordinoitumahdollisuuksia.

Ruotsin demokratia-asioiden hallintoa voidaan pitää esimerkillisenä ja onnistuneena. Keskitetyn demokratia-asioiden koordinoinnin ansioista Ruotsissa on viety läpi demokratiaa koskevia valtiollisia ja kunnallisia hankkeita muita Pohjoismaita enemmän. Vaikka demokratia-asioiden hallinnointi on keskitettyä, on demokratian edistämässä kuitenkin saavutettu yhteistyön ja vastuunjaon kautta koko hallinnon kenttä.

Demokratia-asioiden hallinnon puitteissa on sekä Ruotsissa, Norjassa että Tanskassa keskitytty erityisesti kansalaisten demokratiatietoisuuden ja suoran osallistumisen kehittämiseen. Kehittämistyötä on tehty erityisesti erilaisten kokeilujen kautta, joita on viety läpi sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Valtakunnallisen tason kokeiluissa kansalaisille on tarjottu entistä enemmän tietoa ja tiedon saatavuutta ja selkeyttä on parannettu. Tämä on tapahtunut eritoten hallinnon julkisuutta koskevien kampanjoiden kautta. Kansalaisten näkemyksiä on pyritty hankkimaan muun muassa kansalaispaneelien avulla.

Valtakunnallisissa projekteissa on keskitytty eritoten informaatioteknologian käytön lisäämiseen ja uusien teknologisten innovaatioiden kehittelyyn. Kaikissa kolmessa maassa on käynnistetty hallinnon digitalisoimiseen liittyviä hankkeita. Projekteissa viranomaisia on kannustettu kehittämään kansalaisille suunnattuja elektronisia palveluja ja tiedontuotantoa. Tällaisia hankkeita ovat olleet Ruotsissa 24-timmarsmyndigheten ja Öppna Sverige -hanke, Norjassa eNorge -hanke sekä Tanskassa IT for alle ja Projekt Digital Forvaltning -hanke. Vaaliosallistumisen kehittämiseen liittyen on puolestaan tutkittu sähköisen äänestämisen käyttöönottoa.

Ruotsissa vaaliosallistumiseen on pyritty vaikuttamaan myös organisatorisella uudistuksella, jolla perustettiin uusi vaaliviranomainen (Valmyndigheten); tavoitteena uudistuksessa oli antaa uudelle vaaliviranomaiselle entistä aktiivisempi rooli suhteessa valitsijoihin.

Demokratia-asioista vastaavat ministeriöt ovat myös tukeneet ja seuranneet paikallisia kokeiluja. Paikallisissa hankkeissa on muun muassa kokeiltu suoraa kansanvaalia kunnanjohtajien valitsemisessa ja valiokuntamuodossa tapahtuvaa kansalaisvaikuttamista. Paikallisella tasolla on pyritty lisäämään erityisesti nuorten osallistumista ja tietoisuutta demokratia-arvoista. Tässä työssä on kiinnitetty huomioita koulujen merkitykseen demokratia-asioiden opetuksessa ja käyttäjävaikuttamisen areenoina, erilaisten nuorisoverkostojen ja demokratiaa käsittelevien tietokantojen muodostamiseen sekä nuorten mukaan ottamiseen muun muassa julkisiin valiokuntiin. Kansallisen tason hankkeiden tavoin paikallisissa projekteissa on panostettu informaatioteknologian hyödyntämiseen kunnallisessa tiedottamisessa ja kansalaisten vaikutuskanavien luomisessa.

Informaatioteknologian hyödyntäminen on nähty hyödyllisenä erityisesti nuorten osallistumisen aktivoinnissa. Tätä silmällä pitäen monille hankkeiden puitteissa perustetuille internetsivuille on tuotettu erityistä koulujen käyttöön tarkoitettua opintomateriaalia. Tärkeänä osana kaikkien kokeilujen läpivientiä on ollut niiden tulosten arviointi ja seuranta.

5 Yhteenvetoa ja arviointia

5.1 Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyt konkreettiset toimet demokratian kehittämiseksi

Demokratiaselvitykset ovat vain vähäisessä määrin aiheuttaneet suoranaisia ehdotuksia hallitusten puolelta. Esimerkiksi Ruotsin Maktutredningen-valtatutkimus ei aiheuttanut mitään toimia, eikä asiasta myöskään käyty eduskuntakeskustelua. Myöskään Folkomröstningsutredningenin selvityksessä esitettyjä vaihtoehtoja ei ole muokattu hallituksen esityksen muotoon, mutta ehdotukset lienevät mukana Ruotsissa käynnissä olevassa valtiosäännön tarkistamisprosessissa.

Sen sijaan Norjassa Maktutredningen-valtatutkimuksesta annettiin hallituksen ilmoitus eduskunnalle, joka hyväksyi ilmoituksen. Ruotsissa Valtekniska utredningen år 2000 -komitean ehdotuksista muotoiltiin hallituksen esitys ”Ändringar i vallagen, m.m.”, jossa tehdyt ehdotukset hyväksyttiin eduskunnassa. Ruotsissa on annettu myös Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys, joka kokoaa yhteen Ruotsissa tehdyt tärkeimmät demokratiaa koskevat selvitykset. Hallituksen esitys on hyväksytty eduskunnassa ja siinä ehdotetut lainsäädännön muutokset ovat tulleet voimaan.

Demokratiaselvitykset ovat ennen kaikkea myötävaikuttaneet yleiseen keskusteluun valta- ja demokratiakysymyksistä. Tällaisen keskustelun tarve tuotiin esille myös itse selvityksissä. Esimerkiksi Norjassa Maktutredningen-valtatutkimuksesta annetussa hallituksen ilmoituksessa tuotiin esiin, että julkinen keskustelu on tärkeää demokratian kannalta. Keskustelun käymisen ja herättämisen kannalta keskeisessä asemassa ovat hallituksen mukaan parlamentaariset elimet ja poliittiset puolueet.

Demokratiaan liittyvä selvitystyö on johtanut myös laajan valtiotieteellisen tutkimuksen käynnistymiseen. Selvitysten myötä on mobilisoitu satoja tutkijoita valtaa ja demokratiaa käsittelevien tutkimusten ympärille. Esimerkiksi Norjassa Maktutredningen-valtatutkimuksen seurauksena hallitus nosti johtamis-, organisaatio- ja hallitsemisjärjestelmän pääpanostusalueeksi norjalaisessa yhteiskuntatutkimuksessa, mihin liittyen perustettiin myös riippumaton tutkimuskeskus. Ruotsin Maktutredningen-valtatutkimus loi pohjan muun muassa Demokrati-

råd-tutkimusneuvostolle. Demokratiutredningen puolestaan toi tutkimusresursseja yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Tanskassa Magtudredningenin puitteissa on myös tuettu paljon tieteellistä tutkimusta.

Ehdotusten pohjalta on saatu aikaan muutakin konkreettista kuin tieteellistä tutkimusta ja yleistä keskustelua. Edustuksellisen demokratian vahvistamiseen liittyen Norjassa Maktutredningen-valtatutkimuksesta annetussa hallituksen ilmoituksessa ehdotettiin hallituksen ja Stortingetin aseman vahvistamista siten, että niistä tulisi entistä avoimempia ja paremmin yhteiset intressit huomioon ottavia. Norjassa vuosina 1991–1992 tapahtunut Stortingetin valiokuntarakenteen muutos voidaan nähdä tämän ehdotuksen seuraukseksi.

Ruotsissa edustukselliseen demokratiaan liittyen toteutettiin Folkstyrelsekommitténin tekemä ehdotus kansanedustajakauden pidentämisestä neljään vuoteen. Ehdotettuun vaalipäivien erottamiseen ei sen sijaan ole toistaiseksi ryhdytty. Tämä kysymys on myös jakanut komiteoiden mielipiteitä; Folkstyrelsekommittén piti vaalipäivien yhtenäisyyttä hyvänä kun taas Demokratiutredningen ehdotti vaalipäivien erottamista.

Ruotsissa on saatu aikaan merkittäviä demokratian toimivuuteen vaikuttavia organisatorisia muutoksia uuden keskusvaaliviranomaisen kautta. Keskusvaaliviranomaisen perustaminen pohjautui Valtekniska utredningen år 2000 -komitean ehdotuksille, joista muotoiltiin hallituksen esitys ”Ändringar i vallagen, m.m.”. Hallituksen esityksessä ehdotettiin uuden keskusvaaliviranomaisen perustamista ja vaalitehtävien poistamista Riksskatteverketiltä. Uudistuksessa joukko keskusvaaliviranomaisen tehtäviä siirrettiin kunnille ja niiden vaalilautakunnille. Uudistuksessa tehtiin myös useita muutoksia muun muassa vaalilakiin (vallagen), puoluetukea koskevaan lakiin (lagen om statligt stöd till politiska partier) ja kansanäänestystä koskevaan lakiin (folkomröstningslagen).

Merkittävä organisatorinen toimi Ruotsissa on myös ollut Demokratiutvecklingskommitténin ehdotuksiin pohjautuva demokratiyksikön perustaminen oikeusministeriöön. Tämä Enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkerörelsefrågor och idrott -yksikkö vastaa samoista kysymyksistä, jotka on asetettu tavoitteiksi Ruotsin demokratiapolitiikkaa koskevassa ohjelmassa: kansanvallan suojeleminen ja syventäminen kunnallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, kansalaisten yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja osallistumisen lisäämi-

nen, vaaliosallistumisen lisääminen ja yhteiskunnassa kasvavien erojen ja tiettyjen kansalaisryhmien ulkopuolisuuden eliminoiminen. Uudistuksessa demokratia-asiat keskitettiin kuulu- maan ministeritasolla erityisen demokratia- ja integraatioministerin vastuulle.

Suoraan demokratiaan liittyen kaikissa tarkastelumaissa on demokratiaselvityksissä tehtyjen ehdotusten pohjalta laadittu lisäselvityksiä sähköisestä äänestämisestä. Ruotsissa asiaa ovat käsitelleet Valtekniska utredningen år 2000 ja Demokratiutredningen -komiteat. Tanskassa selvitystyötä sähköiseen äänestämiseen liittyen on tehty tiede-, teknologia- ja kehitysministe- riön (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling) toimesta. Norjassa Valglovutvalget- komitean ehdotuksessa uudeksi vaalilaiksi on mukana päätös, joka tekee mahdolliseksi ko- keilla internetvaalia. Norjassa asiassa on edetty niin pitkälle, että viimeisimmissä kunnallis- ja lääninkäräjävaaleissa kokeiltiin erästä sähköisen äänestämisen muotoa. Internetäänestämistä koskevissa selvityksissä on todettu, että lisäselvitykset ovat tarpeen ennen tämän äänestys- muodon laajaa käyttöönottamista.

Eryteisesti suoran osallistumisen edistämiseen liittyvä konkreettinen tulos on ollut Ruotsissa läpi viety Tid för demokrati -ohjelma, jossa kehitettiin Demokratitorget-internetsivuja ja laa- dittiin ja levitettiin yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuoteen liittyvää materiaalia. Ohjel- man suurimman osan muodosti paikallisten demokratiaprojektien tukeminen. Ohjelman puit- teissa jaettiin taloudellista tukea projekteille, joiden tarkoituksena oli edistää demokraattista tietoisuutta ja kansalaisten aktiivista osallistumista. Eryteisesti tukea jaettiin projekteille, jois- sa pyrittiin edistämään sellaisten ryhmien osallistumista, jotka ovat olleet vähäisessä osassa yhteiskunnan kehittämisessä (vanhukset, nuoret, vammaiset, työttömät ja maahanmuuttajat). Projekteissa osallistumista pyrittiin aktivoimaan muun muassa tiedottamalla kansalaisten de- mokraattisista oikeuksista ja mahdollisuuksista osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Projekteissa käytetty keinovalikoima oli laaja; keinoina käytettiin muun muassa lehtiä, esittei- tä, julisteita, näyttelyitä, seminaareja, luentoja ja elokuvia. Tietoa pyrittiin tarjoamaan myös eri kielillä. Projekteissa muotoiltiin ja otettiin vastaan aloitteita paikallisen demokratian edis- tämiseksi ja aloitteita viettiin eteenpäin paikallisille poliitikoille ja virkamiehille. Lisäksi käy- tiin keskusteluja poliitikkojen, virkamiesten ja puoluejohtajien kanssa. Projekteissa hyödyn- nettiin informaatioteknologiaa muun muassa internet-keskustelujen ja virallisten asiakirjojen hakukoneen muodossa. Projektien raportoinnissa ja arvioinnissa tuli esille, että on tärkeää, että ryhmät, joihin projekteilla pyritään vaikuttamaan, ovat projekteissa itse mukana. Lisäksi

tärkeänä pidettiin kanavien luomista kansalaisten ja päätöksentekijöiden välille. Kaiken kaikkiaan koko Tid för demokrati -ohjelmaa pidettiin erittäin onnistuneena.

Tid för demokrati -ohjelman puitteissa syntyi myös Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys, joka kokoaa yhteen Ruotsissa tehdyt tärkeimmät demokratiaa koskevat selvitykset ja toimii siten Ruotsin demokratiapolitiikan perustana. Hallituksen esitys on luonteeltaan julistuksenomainen, mutta siihen sisältyy myös joitakin lupauksia konkreettisista toimista, joita koskien myös tehtiin lainsäädäntömuutoksia kunnallislakiin (kommunallag), koululakiin (skollag) ja lakiin kunnallisista kansanäänestyksistä (lagen om kommunala folkomröstningar). Esityksen tavoitteena on suojella edustuksellista demokratiaa ja stimuloida kansalaisosallistumista myös yleisten vaalien välillä. Esityksessä hahmotellaan demokratiapolitiikan neljä pitkän tähtäimen tavoitetta:

1. Vaaliosallistumisen olennainen lisääminen eduskunta-, kunnallis- ja Euroopan parlamenttivaaleissa
2. Demokraattisten instituutioiden vahvistaminen ja luottamushenkilöiden määrän lisääminen
3. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen
4. Kansalaisten demokraattisen ja poliittisen tasavertaisuuden turvaaminen ja vahvistaminen.

Hallituksen esityksessä vaaliosallistumisen lisäämiseen haluttiin pyrkiä nostamalla tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä ja selkeyttämällä äänestysmenettelyä. Kunnallisten kansanäänestysten osalta esityksessä ehdotettiin, että äänioikeutta laajennetaan käsittämään kaikki ne, joilla on äänioikeus kunnallisissa vaaleissa. Demokraattisten instituutioiden vahvistamisella esityksessä tarkoitetaan erityisesti maakunnan- ja kunnanvaltuuston aseman vahvistamista. Tähän pyrittiin esimerkiksi tekemällä joitakin muutoksia asioiden valtuustokäsittelyyn ja tekemällä luottamushenkilöasema entistä kiinnostavammaksi erilaisten taloudellisten tukien ja työaika-joustojen avulla.

Tiedottamista ja kansalaisten demokraattisen tietoisuuden lisäämistä pidettiin myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen takeena. Tämän vuoksi alulle pantiin tilastotuotannon tarkistus ja informaatioteknologian tarjoamien mahdollisuuksien selvittäminen. Demokrati för det nya seklet -hallituksen esityksen mukaan osallistumis- ja vaiku-

tusmahdollisuuksiin pyritään Ruotsissa vaikuttamaan myös puoluerahoituksen ja henkilövaalikampanjoiden rahoituksen julkistamisella. Alueellisella ja paikallisella tasolla kunnille ja maakunnille haluttiin antaa vapaaehtoinen mahdollisuus ottaa käyttöön valtuustossa kansalaisten aloiteoikeus. Lisäksi hallitus halusi, että kansanäänestyksiä pyritään käyttämään entistä laajemmin. Kansalaisten osallistumiseen katsottiin voitavan vaikuttaa myös antamalla jatkuvaa tukea demokratiakehitykselle, mutta se, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa, jätettiin avoimeksi.

Poliittisen yhdenvertaisuuden osalta Ruotsin hallitus halusi edistää erityisesti nuorten mielenkiintoa osallistumisaktiivisuutta ja politiikkaa kohtaan. Tässä suhteessa tärkeäksi nähtiin erityisesti koulun rooli. Hallituksen mukaan koulujen opetussuunnitelmiin olisi otettava mukaan kurseja, joissa välitetään tietoa demokratiasta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta ja käydään keskustelua poliittisesti ajankohtaisista asioista. Hallitus käynnisti selvitystyön, jossa tuli tarkistaa, kuinka poliittiset puolueet ja niiden nuorisoliitot voisivat vaikuttaa kouluissa. Maahanmuuttajien osallistumisen aktivoimiseksi hallitus esitti asetettavaksi selvitysryhmän, jonka tulisi selvittää muun muassa sitä, kuinka maahanmuuttajat voisivat saada aikaisempaa enemmän tietoa demokraattisesta järjestelmästä.

Ruotsissa demokratian edistäminen jatkuu. Vuoden 2004 budjettiehdotuksessa demokratiapolitiikan alueella tavoitteeksi asetetaan kansanvallan suojeleminen ja syventäminen. Tavoitteeseen pyritään Demokrati för det nya seklet -hallituksen esityksen mukaisesti. Budjettiesityksessä todetaan erityisesti, että demokratiapolitiikan onnistuminen edellyttää, että demokratianäkökulma tuodaan mukaan kaikille politiikan alueille. Budjettiesityksessä Tid för demokrati -ohjelmaa pidetään onnistuneena. Budjettiesityksessä todetaan ohjelman arvioinnin ("Demokrati tar tid") mukaisesti, että ohjelma lisäsi osallisuutta paikallisen demokratian tasolla. Budjettiesityksessä ehdotetaan, että vuonna 2004 käynnistetään uusi demokratiapanostus, johon varataan 10 miljoonaa kruunua. Uuteen panostukseen kuuluu muun muassa vaaliosallistumisen aktivoiminen vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa. Budjettiesityksen mukaan demokratiakehityksen seuraamista jatketaan ja kansanvaltaa pyritään kehittämään edelleen. Seuranta suoritetaan muun muassa kuntien ja maakuntien osalta, esimerkiksi valtuustoon kohdistuvan kansalaisaloitteen osalta.³⁵⁰ Vastaisuudessa ruotsalaista demokratiapolitiik-

³⁵⁰ Prop. 2003/04:1.

kaa muotoillaan keväällä 2004 annetussa hallituksen kirjelmässä ”Demokratipolitik” esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti – kehittämisen painopisteinä ovat kansalaisten osallistumisedellytysten vahvistaminen, esteiden poistaminen osallistumisen tieltä ja aikaisempaa yhdenvertaisempien osallistumismahdollisuuksien takaaminen. Demokratipolitiikka tullaan ankkuroimaan entistä tiiviimmin ihmisoikeusnäkökulmaan.³⁵¹

5.2 Johtopäätökset Suomen kannalta

5.2.1 Kansalaisosallistumisen kehittäminen Suomessa

Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin pyritty viime vuosina kehittämään demokratiaa. Asiaan on herätty samoista syistä kuin muuallakin, erityisesti vaaliosallistumisen laskemisen ja julkishallinnon kohtaaman luottamuspuolan vuoksi. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös uuden perustuslain voimaantulon myötä. Suomessa perustuslain valmistelussa suoran demokratian kehittäminen jäi vähälle, ja tätä on työtä on sittemmin jatkettu perustuslain seurantar ryhmän toimesta.

Suomessa uusi perustuslaki toistaa hallitusmuodon kansanvaltaa koskevat vanhat säännökset, joissa demokratia perustuu edustuksellisuudelle. Hallitusmuodon kaudella perustuslain kansanvaltaisuussäännöstä, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (2.1 §), tulkittiin Robert Hermansonin esittämän näemyksen mukaisesti. Hermansonin mielestä hallitusmuodon 2.1 § tarkoitti, että valtiovalta kuuluu valtiolle, mutta valtiovallan käyttäminen on kansalle kuuluva oikeus. Jyrängin mukaan uuden perustuslain 1.1 §:n ja 2.1 §:n tulkinnaksi sopii kuitenkin Hermansonin tulkintaa paremmin pitäytyminen suoraan perustuslain sanamuotoon. Tässä mielessä Suomen valtiolla ei ole omaa valtaa. Poliittinen valta valtiossa kuuluu kansalle ja vallan käyttö valtiollisten vaalien välityksellä on perustuslailla pidätetty Suomen kansalaisille. Tämän ajatuksen mukaan demokratia on päätöksentekoprosessi, jossa kansan tahto muodostetaan ja johon kansalaisten demokraattiset oikeudet liittyvät. Demokratia on tässä mielessä organisatoris-muodollinen periaate: se kytkeytyy niiden orgaanien muodostamiseen, ohjaukseen ja valvontaan, jotka

³⁵¹ Ks. Rskr. 2003/04:110.

käyttävät organisoitua julkista valtaa, ja kansalaisten toimintaan tässä yhteydessä.³⁵² Tämän tulkinnan mukaisesti voidaan ajatella, että nykyisin kansalaisille kuuluva osallistumisoikeus on aikaisempaa laajempi tai ainakin entistä näkyvämmiin tunnustettu.

Osallistumisoikeuden merkitys korostuu myös uuden perustuslain 2.2 §:ssä. Säännöksen mukaan ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Jokaisella kansalaisella on periaatteellinen oikeus vaikuttaa välittömästi itseään koskevaan valtiolliseen päätöksentekoprosessiin keskustelun, kritiikin ja poliittisen järjestäytymisen muodossa. Samaa näkökohtaa tehostetaan julkiseen valtaan kohdistuvalle velvoitteella, joka ilmaistaan perustuslain 14.3 §:ssä: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”.

Suomessa osallisuutta tukevia toimintatapoja on pyritty viime vuosina tuomaan valtionhallintoon erilaisten kehittämishankkeiden avulla. Tällaisia hankkeita ovat olleet erityisesti Osallisuushanke ja sen pohjalta laadittu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten osallisuuden kehittymisestä sekä Uusi tietotekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja Kuule kansalaista -hankkeet.³⁵³

Suomessa laadituissa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia selvittävässä hankkeissa on tuotu esille laaja valikoima keinoja, joilla voitaisiin mahdollisesti lisätä kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista. Keinot ovat liittyneet erityisesti hallinnon resursseihin ja henkilöstön koulutukseen, tiedottamiseen ja viestintään, yhteistyöhön kansalaisjärjestöjen kanssa, lausunto-ohjeiden laadintaan, erilaisiin vuorovaikutustekniikoihin sekä osallistumisen seurantaan ja arviointiin.³⁵⁴

³⁵² Demokratia on kuitenkin yhä ymmärrettävä yhteydessä valtiokehykseen. Jyrängin mukaan valtion suverenisuus on kehys, johon demokratia asettuu: suverenisuuden laajuus näyttää sen alan, millä valtiollinen demokratia voi vaikuttaa. Jyränki 2003, s. 104–105, 109–110. Ks. Suksi 2002a, s. 7–11, 23–24.

³⁵³ Ks. SM 2000; Virtanen 2001, s. 13; VNK 2001; VNp 1998, s. 9–10; VNS 3/2002 vp; VvM 2001a, s. 2, 4–6; VvM 2001b, s. 7–10, 26.

³⁵⁴ Ks. lisää Mutanen 2002.

5.2.2 Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiakehityksen anti Suomelle

Suomalaisissa selvityksissä esitetty suoran demokratian kehittämiseen tähtäävä keinovalikoima on pitkälti samanlainen kuin, mitä on tuotu esille Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokra-tiaselvityksissä. Näissä maissa demokratian kehittämiseen on kuitenkin panostettu enemmän kuin Suomessa. Erityisesti tämä pitää paikkansa Ruotsista, jossa demokratian kehittämistä käsitteleviä komiteoita on perustettu eniten ja jossa myös konkreettisia projekteja on viety läpi eniten. Lisäksi Ruotsin osalta on huomattava se, että panostusta demokratiapolitiikkaan jatke-taan ja sitä pyritään kehittämään edelleen.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyn demokratian kehittämistyön nojalla voidaan esittää seuraava luettelo niistä toimista ja periaatteista, joihin myös Suomessa olisi syytä kiinnittää huomiota. Luettelossa kiinnitetään aluksi huomiota seikkoihin, jotka liittyvät kansanvallan kehittämiseen yleisesti, ja tämän jälkeen yksilöidään erillisiä edustukselliseen ja suoraan de-mokratiaan liittyviä ehdotuksia ja periaatteita.

1. Demokratiaan panostaminen on tärkeää

Demokratian kehitys ei ole jotakin ennalta määrättyä ja paikallaan pysyvää, vaan kansanvalta muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä. Tämän vuoksi demokratian kehittämiseen on jatkuvasti panostettava. Tämä tarkoittaa resurssien varaamista demokratian kehittämistyöhön. Demokratian sisällöstä ja ehdoista on käytävä jatkuvaa keskustelua, jotta voidaan seurata kan-sanvallan toimivuutta ja reagoida mahdollisiin ongelmiin.

2. On luotava pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa

Demokratian kehittämiselle on luotava kestävä perusta. Tämä edellyttää pitkän aikavälin de-mokratiapolitiikan muotoilemista. Demokratiapoliittisten tavoitteiden muotoilu on tärkeää, koska vain sen avulla voidaan määritellä tarvittavia konkreettisia toimenpiteitä ja huolehtia siitä, että tavoitteisiin todella pyritään. On tärkeää ensin hahmottaa suomalaisen demokraatti-sen valtiomuodon ongelmakohdat ja sitten määritellä keinot, joilla ongelmat voidaan ratkaista. Demokratiapolitiikan muotoilu tuo demokratian kehittämisen kokonaisvaltaiseksi, koko yh-

teiskunnan asiaksi. Tässä työssä pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja sen toteuttamiseksi laadittu hallituksen strategia-asiakirjan mukainen toteuttamissuunnitelma ovat hyvä alku.³⁵⁵ Työtä demokratian edistämiseksi on kuitenkin jatkettava tulevaisuudessakin.

3. Demokratian tilasta ja kehittämistarpeista on tuotettava jatkuvasti tietoa

Demokratian jatkuvan kehittämisen kannalta on tärkeää, että saadaan jatkuvasti tietoa siitä, kuinka kansanvalta toimii ja kuinka poliittiset instituutiot vastaavat kansanvallan laatueteihin. Tämän vuoksi tärkeiden demokratiapoliittisten suunnitelmien ja toimenpiteiden tueksi on saatava tutkimustietoa. Myös varsinaista demokratiapolitiikkaa on arvioitava ja kehitettävä jatkuvasti vastaamaan muuttuvia yhteiskunnallisia tarpeita.

Jatkuvan tiedon saaminen edellyttää panostuksia selvittämis- ja tutkimustoimintaan. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tiedemaailman aktivoimista tutkimaan suomalaisen demokratian tilaa. Tämän lisäksi on lisääntyvässä määrin kannustettava julkista keskustelua demokratiakysymyksissä, jotta saadaan näkemyksiä suomalaisen demokratian ongelmakohdista ja hyviä kehittämisideoita niiden korjaamiseksi.

4. Demokratian kehittäminen vaatii myös konkreettisia toimia

Demokratiapolitiikan, julkisen keskustelun ja erilaisten selvitysten ja tutkimusten pohjalta on tehtävä myös konkreettisia toimia kansanvallan toimintaedellytysten parantamiseksi. Harkittavaksi voi tulla vaikkapa institutionaalisia muutoksia, lainsäädäntömuutoksia, pilottihankkeita ja erilaisia kokeiluja. Erilaisia kansanvallan kehittämisehdotuksia ja hanke-esityksiä tulee tukea jatkuvasti parhaiden käytäntöjen esiin saamiseksi. Läpivietyjä hankkeita ja uudistuksia on seurattava ja arvioitava. Demokratiapolitiikassa asetetut tavoitteet on arvioissa suhteutettava konkreettisten toimenpiteiden avulla saatuihin tuloksiin.

³⁵⁵ Valtioneuvosto teki 7.4.2004 periaatepäätöksen hallituksen strategia-asiakirjasta 2004. Tämä periaatepäätös korvasi vuoden 2003 strategia-asiakirjan.

5. On hyväksyttävä se, että demokratian kehittäminen on aikaa vievä prosessi

Demokratiakysymykset koskettavat koko yhteiskuntaa ja muutokset yhteiskunnan toimintatavoissa tapahtuvat vähitellen. Demokratiapoliittiset tavoitteet ovat haastavia ja tarkoituksenmukaisten demokratian kehittämiskeinojen löytyminen vie aikaa. Lisäksi demokratiaa edistävät hankkeet, ehdotukset ja toimenpiteet on suunniteltava huolellisesti. Toisaalta oikeat keinotkaan eivät johda heti tuloksiin, vaan kehittämisprosessit vaativat aikaa. Demokratian kehittäminen edellyttää pitkäaikaisia panostuksia useilla yhteiskunnan osa-alueilla ja eri osa-alueiden välistä yhteistyötä. Kansanvallan kehittämistyön tuloksia ei voida siis odottaa nopeasti. Yksittäisten konkreettisten tulostenkin on oltava osa laaja-alaisempaa ja kauaskantoisempaa kehittämistyötä.

Kehittämissä on huomioitava kansallisen yhteiskunnan ulkopuolisia tekijöitä, kuten kansainvälisen kehityksen vaikutukset. Demokratian kehittäminen on siis paitsi valtakunnallinen, alueellinen ja paikallinen, myös kansainvälinen ja globaali prosessi. Demokratian kehittämisessä voidaan ottaa oppia muissa maissa tehdyistä selvityksistä ja läpi viedyistä kehittämissä hankkeista. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyn demokratian kehittämistyön yhtenä tärkeänä oppina voidaankin Suomen kannalta pitää sitä, että demokratiakehityksen kannalta ei ole merkittävää se, kuinka monta erilaista hanketta ja selvitystä saadaan aikaiseksi, vaan se, että saadaan aikaan hyviä ja kestäviä tuloksia pitkällä aikavälillä.

6. Kansalaisten osallisuutta on parannettava

Kansanvallan laadun kannalta oleellinen tekijä on se, että kansalaiset voivat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon mahdollisimman laaja-alaisesti ja yhdenvertaisesti. Kansalaisten yhteiskunnallista osallisuutta on parannettava sekä edustuksellisen että suoran demokratian osalta. Kansalaisille on demokratian eri tasoilla tarjottava laajoja mahdollisuuksia osallisuuteen. Osallisuuden kehittämiseksi on tärkeää saattaa osallistumisen ja vaikuttamisen perusehdot kuntoon. Tämä tarkoittaa kansalaisten demokraattisen ja poliittisen yhdenvertaisuuden kehittämistä sekä panostusta tarkoituksenmukaiseen osallistumiseen, yhteiskunnalliseen avoimuuteen ja demokraattisen tietoisuuden lisäämiseen.

7. Kansalaisten demokraattista ja poliittista yhdenvertaisuutta on parannettava

Yleisinä osallisuuden edistämisen periaatteina on vaalittava tasavertaisia poliittisia kansalaisoikeuksia, jotka perustuvat tulevaisuudessakin yleiselle äänioikeudelle ja enemmistöperiaatteelle. Huomiota on kiinnitettävä kansalaisten entistä suuremman yhdenvertaisuuden aikaansaamiseen taloudellisten ja sosiaalisten resurssien suhteen. Kaikilla on oltava samanlaiset mahdollisuudet ja oikeudet yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen.

Pohjoismaisissa demokratiaselvityksissä on tullut esille se, että erot muun muassa tulotasossa, koulutuksessa, työelämässä mukanaolossa ja eri kansalaisryhmien välillä ovat vaikuttaneet paljon siihen, miten kansalaiset ovat käyttäneet oikeuksiaan ja vaikuttaneet yhteiskunnallisiin asioihin. Oletettavaa on, että Suomessakin tällaiset erot vaikuttavat paljon siihen, miten kansalaiset käyttävät oikeuksiaan ja vaikuttavat yhteiskunnallisiin asioihin. Tämän vuoksi olisikin syytä tutkia eri ryhmien välisen osallisuuden eroja ja sitä kautta löytää parhaat keinot näiden ryhmien aktivoimiseksi. Tulisi esimerkiksi selvittää, kuinka nuoret, työttömät ja maahanmuuttajat voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla saada aikaisempaa kiinnostuneemmiksi yhteiskunnallisesta päätöksenteosta.

Resursseiltaan heikkojen kansalaisten on saatava erityistä apua osallistumisensa ja vaikuttamisensa kehittämisessä. Tärkeinä yhteiskunnallisesta osallistumisesta syrjäytyneiden ryhmien kannalta voidaan pitää erityisesti erilaisia kansalaisjärjestöjä ja -yhdistyksiä. Myös poliittisten puolueiden merkitystä voidaan pitää suurena. Tällaiset kollektiiviset resurssit voivat parhaimmillaan kumota yksilöiden puutteellisten resurssien merkityksen. Erilaisten kansalaisyhteisliittymien ja poliittisten puolueiden toimintaa tulisi tukea erityisesti hyvien osallisuuden kehittämisideoiden tuottamisen ja kokeilemisen suhteen. Lisäksi voidaan korostaa kansalaisten kouluttamisen merkitystä: koulutus antaa ihmisille tarvittavat resurssit, taidot ja valmiudet ja myötävaikuttaa näin osallistumisaktiivisuuteen.

8. Kansalaisten demokraattista tietoisuutta ja vuorovaikutusta yhteiskunnallisten päätöksentekijöiden kanssa on lisättävä

Kestävä demokratia ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen demokraattisen osallisuuden suhteen edellyttää erityisesti demokraattista tietoisuutta. Osallisuuden edistämiseksi

on yleisesti panostettava vapaan mielipiteenmuodostuksen kunnioittamiseen ja edistämiseen. Erityisesti tämä merkitsee entistä avoimemman ja monipuolisemman tiedonsaannin ja vuorovaikutuksen kehittämistä. Poliittisia päätöksiä tehdään nykyään monella tasolla ja monissa eri instansseissa, minkä vuoksi on tärkeää lisätä tietoa päätöksenteon muodoista. Demokraattisen tietoisuuden lisäämiseksi on tuettava demokratian edellytyksiä ja toimintatapaa koskevaa tutkimusta ja lisättävä demokratia-asioihin liittyvää tiedottamista.

Demokraattisen tietoisuuden ja vuorovaikutuksen lisäämiseksi voitaisiin perustaa erityisiä demokratiakeskuksia esimerkiksi kirjastojen tai vaikkapa kansalaistalojen yhteyteen Ruotsin mallin mukaisesti. Tällaisiin keskuksiin tai tietopisteisiin voitaisiin kerätä erilaista tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja kansalaisten demokraattisista oikeuksista helposti kansalaisten saataville. Keskuksiin voitaisiin esimerkiksi kerätä merkittäviä valtionhallinnon ja paikallishallinnon päätöksiä ja suunnitelmia kansalaisten nähtäville. Keskukset voisivat samalla toimia paikkoina kansalaisten keskinäisille tapaamisille sekä kansalaisten, poliitikkojen ja viranomaisten välisille tapaamisille.

Demokratiatietoisuuden osalta voidaan nostaa esille myös joukkotiedotuksen tärkeä rooli. Pohjoismaisissa selvityksissä on tullut ilmi, että joukkotiedotuksen kehitys on monella tavoin lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Tiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa sellaisistakin asioista, joista ei muuten tietoa saataisi, mikä on tärkeää, jotta kansalainen voi luoda käsityksen yhteiskunnasta ja päätöksenteosta. Tämän vuoksi olisi tärkeää selvittää, miten ja missä määrin joukkotiedotuksen roolia voitaisiin hyödyntää entistä paremmin.

9. Demokratiakasvatus on avain entistä parempaan osallisuuskulttuuriin

Tärkeää demokraattisen ja poliittisen yhdenvertaisuuden aikaansaamisessa on myös kansalaisten kouluttaminen. Tämä tarkoittaa sellaisten kaikille kansalaisille suunnattujen opintojen järjestämistä, joissa välitettäisiin tietoa kansalaisoikeuksista ja -velvollisuuksista sekä niistä keinoista, joiden avulla kansalaiset voivat vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tällaisessa demokratia- tai kansalaiskasvatuksessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti myönteisten asenteiden luomiseen kansanvaltaista järjestelmää ja osallisuutta kohtaan. Huomiota olisi kiinnitettävä myös erilaisten kansalaisryhmien erilaisiin tarpeisiin.

Erityisesti on panostettava nuorten tietoisuuden lisäämiseen demokratiakysymyksissä. Tärkeässä asemassa tässä on koululaitos. Koulujen opetussuunnitelmiin on otettava kursseja, joissa välitetään tietoa demokratiasta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Demokratiatiedon välittämisen lisäksi kouluissa tulisi käydä keskustelua poliittisesti ajankohtaisista asioista ja opettaa kriittistä ajattelua. Koulun on toimittava myös demokraattisena areenana, jossa oppilaat voivat kokea demokratian käytännössä. Kouluissa tulee huolehtia, että lapset ja nuoret saavat perustiedot, joita he nykypäivän yhteiskunnassa tarvitsevat. Tämä merkitsee muun muassa kommunikaation, teknologisten taitojen ja tiedonhaun opettamista. Koulun tulee myös luoda kaikille samanlaiset mahdollisuudet teknologian käyttöön.

10. Osallistumisen on oltava vaikuttavaa

Kansalaisten osallistumisen lisäämisen kannalta on oleellisen tärkeää panostaa siihen, että kansalaisten osallistumisella on todella vaikutusta. Mahdollisimman laaja kansalaisosallistuminen voidaan taata vain niin, että kansalainen ymmärtää osallistumisen merkityksen ja kokee osallistumisen tarkoituksenmukaiseksi ja yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttavaksi. Osallistumisen aito vaikuttavuus on kansalaisten osallistumismotivaation perusedellytys.

Kansalaisten kokemaa osallistumisen vaikuttavuutta on parannettava sekä edustuksellisessa että suorassa osallistumisessa. On huomattava, että kansalaisten kielteiset kokemukset yhdeksi osallistumisen alueelta voivat heijastua kielteisenä suhtautumisena muuhun demokraattiseen osallistumiseen. Ja vastaavasti myönteiset osallistumiskokemukset jollakin osallistumisalueella voivat edesauttaa muuta osallistumisaktiivisuutta.

Edustuksellisessa osallistumisessa yhteydenpidon poliitikkoihin tulisi olla helppoa ja kansalaisille tulisi avoimesti kertoa päätöksenteon vaikuttimista. Kansalaisten myönteisiä edustuksellisen osallistumisen kokemuksia voitaisiin parantaa jakamalla tietoa edustuksellisen järjestelmän toimintatavasta ja Suomen vaalijärjestelmästä. Suoran kansalaisosallistumisen vaikuttavuuden lisäämiseksi on ennen kaikkea panostettava sellaisen poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin synnyttämiseen, jossa kansalaisten näkemyksille halutaan antaa todellista merkitystä. Tällaista kehitystä voidaan tukea esimerkiksi kouluttamalla poliitikkoja ja virkamiehiä ymmärtämään kansalaispääoman merkitys ja tekemälle heille tutuksi kansalaisosallistumisen

keinovalikoima. Virkamiesten kouluttamisessa on tärkeää korostaa sitä, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen esittämällä kannanotoilla ja lausumilla on oltava todellista vaikutusta päätöksentekoon.

11. Demokratia-asioiden hallinnon on oltava tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti järjestetty

Demokratian kehittämisessä on kiinnitettävä huomiota myös demokratia-asioiden hallinnoinnin tapaan ja organisointiin. Demokratiahallinnon on toimittava hyvin, jotta voidaan toimivalta ja tarkoituksenmukaisella tavalla saada aikaan demokratian kehittämiseen liittyviä ehdotuksia ja viedä niitä käytännön tasolla läpi. Tavoitteena on oltava tehokas ja vastuullinen hallinto, jossa kyetään ratkaisemaan yhteisiä ongelmia hyväksyttävällä ja tehokkaalla tavalla poliittisesti muotoiltujen suuntaviivojen mukaisesti ja ottamalla huomioon kansalaisten esittämät näkökohdat.

Epätarkoituksenmukaiset organisatoriset rakenteet ja toimintatavat voivat vahingoittaa kansanvallan toteutumista. Monimutkaiset päätöksentekorakenteet voivat estää kansalaisten osallisuutta. Mikäli demokratia-asioiden hallinto ei ole riittävässä määrin keskitettyä, ei demokraatiakysymyksiin voida kiinnittää riittävässä määrin huomiota ja kehittämisideoiden pohdinta voi jäädä pinnalliseksi. Toisaalta taas demokratia-asioiden hallinnon tulee olla riittävän laaja-alaista, jotta kaikki yhteiskunnan osa-alueet tulevat huomioon otetuiksi. Demokratiapolitiikan onnistuminen edellyttää, että demokratianäkökulma tuodaan mukaan kaikille politiikan ja hallinnon alueille.

Suomessa tulisi selvittää suomalaisen demokratia-asioiden hallinnon hyvät ja huonot puolet ja kartoittaa mahdolliset muutos- ja uudistamistarpeet. Tulisi pohtia, olisiko Suomessa syytä kehittää Ruotsin kaltaista keskitettyä demokratia-asioiden hallintoa, jossa kansanvaltaa koskevien asioiden käsittely ja vastuu kansanvallan kehittämisestä ja seurannasta kuuluu valtioneuvoston piirissä erityiselle demokraatiyksikölle, ja jossa on myös määritetty demokratia-asioista vastuussa oleva ministeri. Myös muiden mahdollisien demokratiahallinnon kehittämismallien käyttökelpoisuutta tulisi selvittää.

12. Kansanvallan kehittämisen on perustuttava ensi sijassa edustuksellisen demokratian edistämiseen

Edustuksellinen demokratia on kansanvallan perusta. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää vahvistaa kansalaisten osallisuutta edustuksellisen järjestelmän kautta. Tavoitteena on oltava mahdollisimman hyvin toimiva edustuksellinen järjestelmä. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa panostetaan seuraavaksi eritoten edustuksellisen järjestelmän kehittämiseen. Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiaselvitykset ja hallituksen esitykset tukevat tätä kehitystä. Edustuksellisen järjestelmän toimivuuden osalta on syytä keskittyä erityisesti demokraattisesti valittujen instituutioiden, puolueiden ja vaalijärjestelmän toimivuuden sekä vaaliosallistumisen kehittämiseen. Edustuksellisen järjestelmän kehittämisessä perusideana tulee olla se, että kansalaiset saadaan äänestämään ja asettumaan ehdokkaiksi vaaleissa; vain mahdollisimman laajan vaaliosallistumisen avulla luodaan toimivia demokraattisesti valittuja instituutioita, jotka ajavat yhteiskunnan yhteisiä etuja ja joihin kansalaiset luottavat. Suoran demokratian keinot, kuten kansanäänestykset, on puolestaan nähtävä edustuksellista järjestelmää täydentävinä keinoina – keinoina, joiden kautta välillinenkin osallistuminen aktivoituu.

13. Poliittiset puolueet on tehtävä entistä kiinnostavammiksi ja demokratiaa edistävämmiksi

Poliittiset puolueet ovat tärkeässä asemassa edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta. Poliittiset puolueet ovat perinteisesti olleet hyvä kanava kansalaisten ja edustuksellisen järjestelmän välillä. Puolueet ovat linkkejä kansalaisten ja poliittisen vallan välillä, ne tuovat erilaisia intressejä yhteen ja muotoilevat poliittista valtaa. Puoluetyön avulla voidaan aktivoida kansalaisia ja välittää tietoa päätöksenteosta ja osallistumismahdollisuuksista. Puoluetyö voi saada kansalaiset myös asettumaan ehdokkaiksi vaaleissa. Puoluetyöllä on lisäksi olennainen merkitys luottamuksen lisäämisessä poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan.

Pohjoismaisissa tutkimuksissa on tuotu esille, että kansalaiset ovat menettäneet kiinnostustaan puoluetyötä kohtaan. On arvioitavissa, että myös Suomessa on tapahtunut vastaavaa kehitystä. Tämän vuoksi olisi tarpeen selvittää, miten puolueiden jäsenmäärät ja kokouksiin osallistujamäärät ovat muuttuneet ja mikä vaikutus tällä on kansanvallan toimivuuden kannalta. Puolueiden tärkeän demokraattisen merkityksen vuoksi ne tulisi tehdä aikaisempaa kiinnostavam-

miksi ja paremmin demokratiaa edistäviksi. Poliittisia puolueita tulisi kannustaa kehittämään ideoita ja työtapoja, jotka vastaavat kansalaisten tarpeita. Puolueiden tulisi kehittää työmuotoja, jotka vastaavat uusia poliittisen työn ja kansalaisten osallistumisen ehtoja. Puoluetyön edistämiseksi on ilmeisen tarpeellista selvittää hallitusohjelman mukaisesti poliittisen toiminnan tukemiseen varattujen määrärahojen riittävyys ja pyrkiä turvaamaan puolueiden toiminnan edellyttämien resurssien saatavuus.

14. Vaalijärjestelmän mahdollisimman hyvä toimivuus on varmistettava

Edustukselliseen järjestelmään liittyy olennaisesti vaalijärjestelmän toimivuus. Vaaleissa kansalaisten on voitava mahdollisimman yhdenvertaisesti asettua ehdokkaaksi ja äänestää. Ehdokkaaksi asettuminen ja äänestäminen on tehtävä kiinnostavaksi ja mahdollisimman helpoksi. Vaaleissa kansalaiset valitsevat edustajansa tekemään yhteisiä päätöksiä. Se, kuinka hyvin vaalijärjestelmä heijastaa kansalaisten todellisia edustajavalintoja, vaikuttaa oleellisesti kansalaisten politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan kokemaan luottamukseen.

Suomalaista vaalijärjestelmää on yleisesti pidetty hyvänä, ja entistä parempaan vaalijärjestelmään on pyritty jatkuvasti esimerkiksi vaalien suhteellisuudessa. Vaalijärjestelmän muutoksilla esimerkiksi Ruotsissa on pyritty selkeyttämään vaalien teknisiä ratkaisuja ja vastuunjakoa vaalien järjestämisessä. Tällaisen kehitystyön antia on vaikea soveltaa Suomeen vaalijärjestelmien eroavaisuuksien vuoksi. Pohjoismaisissa selvityksissä on tuotu esiin myös Suomessa keskusteltu vaalipäivien vaikutus kansalaisten osallistumiseen. Selvityksissä on tullut esille, että pitkä vaalien välinen aika heikentää poliittista osallistumista ja puoluetyön aktiivisuutta. Erotettujen vaalipäivien puolesta puhuu myös se, että tällöin kunnallispoliittiset ja valtakunnan poliittiset teemat ovat helpommin eroteltavissa, ja kunnallispoliittiset teemat eivät jää valtakunnan politiikan varjoon. Näiden seikkojen nojalla voidaan pitää hyvänä, että Suomessa eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalipäiviä ei ole yhdistetty.

15. Tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä ja äänestämisen vaikutuksista on lisättävä

Vaaleihin liittyvän osallistumisen osalta on erityisesti panostettava äänestysaktiivisuuden lisäämiseen. Voi ajatella, että äänestysaktiivisuus vaaleissa heijastuu siihen luottamukseen ja tyytyväisyyteen, jota kansalaiset kokevat valittujen edustuselinten toimintaa kohtaan. Äänest-

tysaktiivisuuden lisäämiseksi tulee pyrkiä nostamaan tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä ja äänestämisen vaikutuksista. Esimerkiksi europarlamenttivaalien osalta vaikuttaa ilmeiseltä, että kansalaiset tarvitsevat tietoa äänestämisen tärkeydestä ja äänioikeuden käytön vaikutuksista. Ylipäätään Suomessa kansalaisten äänestysaktiivisuutta voitaisiin parantaa tuomalla entistä voimakkaammin julki suomalaisen vaalijärjestelmän toimintatapaa ja sen hyviä puolia. Tähän liittyen voitaisiin esimerkiksi käynnistää Ruotsissa läpiviedyn yleisen äänioikeuden juhlakampanjan kaltaisia hankkeita.

16. On kehitettävä uusia äänestysmenettelyjä

Äänestysaktiivisuuden lisäämisessä yhtenä tärkeänä keinona on uusien, nykyaikaan sopivien äänestysmenettelyjen kehittäminen. Tämä tarkoittaa erityisesti sähköisen sekä tietoverkkojen ja mobiilipalveluiden välityksellä tapahtuvan äänestämisen selvittämistä ja käyttöönottoa. Uusien äänestysmenettelyjen kehittämisessä on seurattava muissa maissa jo tehtyjä selvityksiä ja kokeiluja. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, että uusissa äänestämisen muodoissa säilytetään vaalien keskeiset periaatteet, kuten vaalisalaisuus. Uusilla menetelmillä voidaan luoda uutta kiinnostusta vaaliosallistumista kohtaan. Äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi on selvitettävä erityisesti keinoja, joilla voidaan lisätä äänestysaktiivisuudeltaan heikkojen ryhmien, kuten nuorten, osallistumista. Yhtenä keinona voisivat olla erityisesti näille ryhmille suunnatut kampanjat.

17. Vaaliosallistumisen ohella on kehitettävä myös muuta suoraa osallistumista

Vaikka edustuksellinen demokratia on ensisijainen demokratian muoto, siitä huolimatta edustuksellisen osallisuuden kehittämisen ohella on kiinnitettävä huomiota suoran demokratian kehittämiseen. Voisikin sanoa niin, että edustuksellisen ja suoran demokratian välinen suhde on nähtävä pikemminkin rinnakkaisena – kuitenkin siten, että edustuksellinen demokratia on demokratian perusta ja siten jossain määrin suoran demokratian yläpuolella. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyissä demokratiaselvityksissä ja -hankkeissa on kiinnitetty voimakkaasti huomiota suoran osallistumisen kehittämiseen, jopa huomattavasti enemmän kuin edustuksellisen demokratian edistämiseen. Pohjoismaisessa demokratian kehittämistyössä on kuitenkin esitetty ja viety läpi sellaisia suoraa demokratiaa edistäviä toimia, jotka turvaavat myös edustuksellisen järjestelmän toimivuutta. Tämän mukaisesti Suomessakin on pyrittävä tuke-

maan ja käynnistämään sellaisia hankkeita, jotka tukevat sellaista suoraa osallistumista, joka parhaiten edistää myös edustuksellista järjestelmää. Selvimmin suoran osallisuuden kehittäminen liittyy tässä mielessä vaaliosallistumisen aktivoimiseen.

Vaaliosallistumisen ohella on kuitenkin pyrittävä mahdollisimman monimuotoiseen osallisuuskulttuuriin. Tämän vuoksi kansalaisille on tarjottava useita eri tapoja harjoittaa vaikuttamista myös vaalien välillä. On tärkeää, että on olemassa myös muita demokratian toteutumismuotoja, jotka voivat vahvistaa kansalaisten vaikutusvaltaa tärkeillä yhteiskunta-alueilla ja osallistumista poliittisiin prosesseihin. Ajatusmallina on se, että tällä tavalla kansalaiset saadaan aktiivisiksi, kiinnostuneiksi ja tietoisiksi yhteiskunnallisista asioista, mikä lisää heidän luottamustaan yhteiskunnan instituutioihin ja saa heidät asettumaan myös ehdokkaaksi ja äänestämään vaaleissa.

18. Kansanäänestysinstituutiota on kehitettävä

Tärkeimpinä suoran osallistumisen muotoina on perinteisesti pidetty vaaliosallistumista ja kansanäänestyksiä. Pohjoismaisissa tutkimuksissa on tullut esille ongelmia juuri näiden osallistumismuotojen osalta, minkä vuoksi on pidetty tarpeellisena, että näiden osallistumismuotojen kehittämiseen kiinnitetään erityishuomiota. Kansanäänestysten osalta pätevät osin samat keinot kuin vaaliosallistumisen edistämisen suhteen, kuten tietoisuuden lisääminen. Suomessa kansanäänestys on ollut valtiollisella tasolla vähän käytetty osallistumismenetelmä. Tämän vuoksi Suomessa olisi syytä selvittää kansanäänestysten entistä laajempia käyttömahdollisuuksia. Lisäksi tulisi pohtia erityisesti mahdollisuutta ottaa käyttöön sitovat kansanäänestykset. Huomioon on otettava muissa maissa saadut kokemukset ja tehdyt tutkimukset. Esimerkiksi Ruotsissa tehtyjen selvitysten mukaan on tärkeää, että valtiollisella tasolla on mahdollisuus sekä sitovien että neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen. Pohjoismaissa kansanäänestyksiin liittyviä kehittämissuhteita on annettu myös kansanaloitteen käyttöönoton suhteen. Myös Suomessa tulisi selvittää kansanäänestykseen liittyvän kansanaloitteen käyttöönottomahdollisuuksia.

19. Kansalaisten kuulemista on edistettävä

Käytössä olevista suoran osallistumisen keinoista on kehitettävä myös kansalaisten näkemysten huomioimista poliittisessa päätöksenteossa, lainvalmistelutyössä ja jokapäiväisessä virkatoiminnassa. Yleisperiaatteena tulisi olla kansalaisnäkökulman huomioiminen mahdollisimman laaja-alaisesti. Yksi pohjoismaisissa selvityksissä esille tulleista suoran osallistumisen kehittämisen tavoista onkin juuri panostaminen kommunikoimiseen ja viestimiseen kansalaisten, viranomaisten ja poliitikkojen välillä.

Kansalaisten kuulemisen kehittämisessä on olennaisen tärkeää luoda päätöksentekoorganisaatioissa ja politiikassa usko siihen, että kansalaisten näkemykset ovat arvokkaita ja kommunikaatio kansalaisten kanssa tarkoituksenmukaista. On uskottava jokaisen kansalaisen kykyyn oppia kokemuksistaan, hankkia tietoa ja muodostaa mielipiteitä. Kansalaisten on puolestaan koettava näkemysten esittäminen päätöksentekijöille ja osallistuminen ylipäättänsä paitsi oikeutena myös velvollisuutena – jokainen on vastuussa yhteiskunnallisista asioista. Suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittämiseksi on vahvistettava kansalaisten omaa demokraattista arvopohjaa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi jakamalla tietoa muistakin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista kuin vain äänestämisestä yleisissä vaaleissa.

Suomessa kansalaisten kuulemiseen on kiinnitetty huomiota selvitystyön ja laadittujen kansalaisjärjestöstrategioiden ja lausunto-ohjeiden avulla. Kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen entistä laajemman kuulemisen hyväksi tulee edelleen tehdä jatkuvasti ja aktiivisesti työtä. Olisi tärkeää pyrkiä esimerkiksi resurssien muodossa takaamaan se, että erityisesti kansalaisjärjestöt voisivat osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon entistä laajemmin. Tulisi kannustaa esimerkiksi hallinnon ja kansalaisten yhteissuunnittelutilaisuuksien järjestämistä ja työryhmien ja yhteistyöelinten organisoimista. Kuulemisesta ja osallistumisesta olisi tehtävä säännönmukaista ja muodoltaan mahdollisimman yksinkertaista niin, että siitä muodostuisi kiinteä osa järjestöjen ja kansalaisten toimintaa.

20. On luotava ennakkoluulottomasti uusia osallistumisinstituutioita

Kansalaisten osallistumista on edistettävä myös luomalla uusia osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja. Tässä mielessä on erityisesti korostettava uuden informaatioteknologian merkitystä. Informaatioteknologiaa voidaan käyttää demokratian edistämiseen monin tavoin. Informaatioteknologian avulla voidaan jakaa tietoa yhteiskunnallisista asioista ja tarjota kansalaisille käteviä vuorovaikutusmahdollisuuksia toistensa samoin kuin politiikkojen ja viranomaisien kanssa. Informaatioteknologia helpottaa esimerkiksi kansalaisten mahdollisuuksia muodostaa erilaisia yhteenliittymiä. Tämä voi olla merkittävää muun muassa vähemmistöille ja vammaisille; nämä ryhmät voivat tietoverkkojen välityksellä muodostaa sosiaalisia yhteyksiä, jotka eivät riipu maantieteellisestä läheisyydestä tai liikkumismahdollisuuksista. Informaatioteknologian avulla erityisryhmille voidaan tuottaa tietoa myös erityisissä muodoissa, kuten audiotallenteina.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on saatu hyviä kokemuksia informaatioteknologian hyödyntämisestä kansanvallan edistämisen apuvälineenä. Näissä maissa internetiin on perustettu demokratian kehittämistä selvittäneille komiteoille kotisivuja, joissa on annettu tietoa komitean työstä ja joiden kautta kansalaiset ovat päässeet tutustumaan komitean julkaisuihin. Ruotsissa perustettua demokratia-asioihin keskittyntä internetsivua voidaan pitää erityisen onnistuneena hankkeena, josta mallia voitaisiin ottaa Suomessakin. Muutoinkin informaatioteknologian hyödyntämiseen demokratian kehittämisessä on panostettava Suomessakin. Uusien innovaatioiden löytämiseksi tulisi entistä aktiivisemmin seurata muiden maiden kokemuksia ja suorittaa vastaavanlaisia kokeiluja myös Suomessa. Pohjoismaisissa selvityksissä on tuotu esimerkiksi esille se, että internetin käytön kehittämisessä on huomattava aktiivisen tietojen päivityksen merkitys; kansalaiset eivät kiinnostu internetsivuista, joilla on vanhentuneita tietoja ja joiden sisällössä ei tapahdu muutoksia. Uusien teknologioiden käytössä on muistettava myös tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien takaaminen, mikä tarkoittaa sitä, että kaikille on annettava kohtuullisilla ehdoilla mahdollisuus informaatioteknologian käyttöön. Ratkaisevassa asemassa on erityisesti uuden teknologian käyttöön liittyvä koulutus. Tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien takaaminen tarkoittaa myös sitä, että uusien innovaatioiden ohella pitää kehittää perinteisiä menetelmiä, koska kaikilla ei ole kuitenkaan mahdollisuutta hyödyntää uutta teknologiaa.

Sammanfattning och överväganden

Konkreta åtgärder för demokratiutveckling i Sverige, Norge och Danmark

Demokratiutredningarna har endast i liten grad lett till direkta förslag från regeringarnas sida. T.ex. Maktutredningen i Sverige föranledde inga åtgärder och saken debatterades inte heller i riksdagen. Inte heller de alternativ som lades fram i Folkomröstningsutredningen har bearbetats till en regeringsproposition, men förslagen torde vara med i den pågående processen i Sverige som siktar till en översyn av författningen.

Däremot har Maktutredningen i Norge lett till ett meddelande av regeringen till stortinget, som godkände meddelandet. Utifrån de förslag som den svenska kommittén Valtekniska utredningen år 2000 lade fram skrevs propositionen ”Ändringar i vallagen, m.m.” och riksdagen godkände förslagen. I Sverige har också överlämnats propositionen ”Demokrati för det nya seklet”, där de viktigaste demokratiutredningarna i Sverige har sammanfattats. Regeringens proposition har godkänts i riksdagen och de ändringar av lagstiftningen som föreslogs i den har trätt i kraft.

Demokratiutredningarna har framför allt bidragit till en allmän debatt om makt- och demokrati-frågor. Behovet av en sådan debatt togs också upp i själva utredningarna. T.ex. i den norska regeringens meddelande angående Maktutredningen anfördes det att en allmän debatt är viktig för demokratin. Enligt regeringen spelar de parlamentariska organen och de politiska partierna en viktig roll när det gäller att sätta igång och initiera debatt.

Arbetet med demokratiutredningar har också lett till en omfattande politologisk forskning. I samband med utredningarna har hundratals forskare samlats kring forskning om makt och demokrati. T.ex. i Norge har regeringen som en följd av Maktutredningen lyft upp systemen för ledning, organisation och kontroll som tyngdpunktsområden i den norska samhällsforskningen och i samband med detta inrättades också en oberoende forskningscentral. Maktutredningen i Sverige lade bl.a. grunden till forskningsrådet Demokratiråd. Demokratiutredningen medförde i sin tur att universitet och forskningsinstitutioner fick resurser för forskning. I Danmark har inom ramen för Maktutredningen också getts mycket stöd till vetenskaplig forskning.

Med hjälp av förslagen har man också fått ut andra konkreta resultat än vetenskaplig forskning och allmän debatt. I samband med frågor om stärkande av den representativa demokratin föreslogs i den norska regeringens meddelande angående Maktutredningen, att regeringens och stortingets ställning skulle stärkas så att de skulle bli mer öppna och bättre beakta allmänna intressen. Ändringarna åren 1991-1992 i det norska stortingets utskottsstruktur kan ses som en följd av detta förslag.

För att förbättra den representativa demokratin genomfördes i Sverige Folkstyrelsekommitténs förslag om att förlänga riksdagsledamöternas mandat till fyra år. Förslaget att skilja åt valdagarna har däremot inte tillsvidare genomförts. Den frågan har också delat åsikterna mellan kommittéerna; Folkstyrelsekommittén ansåg det vara bra att ha en gemensam valdag, medan Demokratiutredningen föreslog att valdagarna skulle skiljas åt.

I Sverige har man genom en ny central valmyndighet fått till stånd betydelsefulla organisatoriska ändringar som påverkar demokratins funktionsduglighet. Inrättandet av den centrala valmyndigheten bygger på de förslag Valtekniska utredningen år 2000 lade fram och som utformades i regeringens proposition "Ändringar i vallagen, m.m.". I regeringens proposition föreslogs att en ny central valmyndighet skulle inrättas och att uppgifterna som gäller val skulle överföras från Riksskatteverket. I samband med reformen överfördes en hel del av den centrala valmyndighetens uppgifter på kommunerna och deras valnämnder. I reformen gjordes också flera ändringar i bl.a. vallagen, lagen om statligt stöd till politiska partier och folkomröstningslagen.

En betydelsefull organisatorisk åtgärd i Sverige har också varit att en demokratienhet inrättats vid justitiedepartementet, vilket byggde på Demokratiutvecklingskommitténs förslag. Denna enhet för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, folkrörelsefrågor och idrott svarar för samma frågor som har satts som mål i det svenska programmet för demokratipolitiken: att skydda och fördjupa demokratin på kommunal, regional och riksomfattande nivå, att öka medborgarnas inflytande och deltagande i samhället, att öka deltagandet i val och att eliminera växande skillnader i samhället och vissa medborgargrupperns utanförskap. I reformen koncentrerades demokratifrågorna på ministernivå till en särskild demokrati- och integrationsminister.

Direkt i anslutning till demokratifrågorna har förslagen i demokratiutredningarna i alla de länder som studerats lett till ytterligare utredningar om elektronisk röstning. I Sverige har frågan behandlats av Valtekniska utredningen år 2000 och av Demokratiutredningen. I Danmark har utredningarna om elektronisk röstning gjorts av ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling. I Norge fanns i Valglovutvalgets förslag till ny vallag ett beslut som gör det möjligt att experimentera med Internetval. I Norge har frågan hunnit så långt att man i de senaste kommunal- och landstingsvalen prövade en form av elektronisk röstning. I utredningarna om Internetröstning har det konstaterats att ytterligare utredningar behövs innan denna röstningsform kan tas i bruk i stor omfattning.

Ett konkret resultat i synnerhet beträffande direkt deltagande har i Sverige varit programmet "Tid för demokrati", genom vilket Internetsidorna "Demokratitorget" skapades och material i anslutning till den allmänna rösträttens 80-årsjubileum utarbetades och spreds. Största delen av programmet utgjordes av stöd till lokala demokratiprojekt. Inom ramen för programmet utdelades ekonomiskt stöd till projekt som syftade till att främja medvetenhet om demokratin och aktivt medborgardeltagande. Stöd gavs i synnerhet till projekt som syftade till att främja medverkan av sådana grupper som i liten utsträckning varit med om att utveckla samhället (åldringar, unga, handikappade, arbetslösa och invandrare). I projekten försökte man aktivera deltagande bl.a. genom att informera om medborgarnas demokratiska rättigheter och möjligheter att delta i samhälleligt beslutsfattande. Urvalet metoder som användes i projektet var omfattande; som metod användes bl.a. tidningar, broschyrer, affischer, utställningar, seminarier, föreläsningar och filmer. Man försökte också erbjuda information på olika språk. I projektet utformades och mottogs initiativ för att främja lokal demokrati och initiativ fördes vidare till lokala politiker och tjänstemän. Dessutom fördes diskussioner med politiker, tjänstemän och partiledare. I projektet utnyttjades informationsteknologi bl.a. i form av Internetdebatter och sökmaskiner för officiella dokument. I rapporteringen och utvärderingen av projektet kom det fram att det är viktigt att de grupper man försöker påverka med projekten själva är med i dem. Allt som allt ansågs hela programmet Tid för demokrati vara synnerligen lyckat.

Inom ramen för programmet Tid för demokrati utarbetades också regeringens proposition Demokrati för det nya seklet, i vilken de viktigaste demokratiutredningarna i Sverige sammanfattas och som således utgör grunden för Sveriges demokratipolitik. Regeringens proposi-

tion är till sin natur deklatorisk, med den innehåller också vissa löften om konkreta åtgärder, vilka också har lett till ändringar av kommunallagen, skollagen och lagen om kommunala folkomröstningar. Propositionens syfte är att skydda den representativa demokratin och att stimulera medborgarmedverkan också mellan allmänna val. I propositionen gestaltas fyra långsiktiga mål för demokratipolitiken:

1. Valdeltagandet bör väsentligt ökas i riksdags-, kommunal-, och Europaparlamentsval.
2. De demokratiska institutionerna bör stärkas och antalet förtroendevalda ökas.
3. Medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande bör förbättras.
4. Den demokratiska och politiska jämställdheten mellan medborgarna bör säkerställas och stärkas.

I regeringens proposition önskade man försöka öka valdeltagandet genom att höja medvetenheten om rösträttens innehåll och genom att göra röstningsförfarandet tydligare. Beträffande kommunala folkomröstningar föreslogs det i propositionen att rösträtten skulle utvidgas till alla som har rösträtt i kommunalval. Med förstärkning av de demokratiska institutionerna avses i propositionen i synnerhet starkare ställning för landstings- och kommunfullmäktige. Detta eftersträvades t.ex. genom vissa ändringar av behandlingsproceduren i fullmäktige och genom att göra uppdraget som förtroendevald mer intressant med hjälp av olika ekonomiska stöd och smidigare arbetstider.

Information och ökat demokratimedvetande hos medborgarna ansågs också vara en garanti för bättre möjligheter till deltagande och inflytande för medborgarna. Därför påbörjades en utredning av en översyn av statistikproduktionen och av de möjligheter som informationsteknologin erbjuder. Enligt propositionen Demokrati för det nya seklet försöker man också genom att offentliggöra partifinansiering och finansiering av personvalskampanjer påverka möjligheterna till deltagande och inflytande. På det regionala och det lokala planet försökte man ge kommunerna och landstingen en frivillig möjlighet att i fullmäktige ta i bruk initiativrätt för medborgarna. Dessutom önskade regeringen att folkomröstningar skulle användas mer än förr. Också genom fortgående stöd till demokratiutvecklingen ansåg man det vara möjligt att påverka medborgarnas deltagande, men vad detta konkret innebär lämnades öppet.

Beträffande politisk jämställdhet önskade den svenska regeringen främja i synnerhet ungas intresse för aktivt deltagande och för politiken. I synnerhet skolans roll ansågs vara viktig i det avseendet. Enligt regeringen borde skolornas undervisningsplaner innehålla kurser där kunskap om demokrati och samhälleligt beslutsfattande förmedlas och där man diskuterar aktuella politiska frågor. Regeringen satte igång en utredning för att undersöka hur de politiska partierna och deras ungdomsförbund kunde påverka i skolorna. För att aktivera invandrades deltagande föreslog regeringen tillsättande av en grupp utredare som skulle utreda bl.a. hur invandrare kunde få bättre kännedom om det demokratiska systemet.

I Sverige fortsätter demokratiframjandet. I budgetförslaget för år 2004 ställs som mål för demokratipolitiken att demokratin skall skyddas och fördjupas. Målet eftersträvas i enlighet med regeringspropositionen Demokrati för det nya seklet. I budgetpropositionen konstateras särskilt att en förutsättning för att demokratipolitiken skall lyckas är att demokratiaspekten tas med inom alla sektorer av politiken. I budgetpropositionen anses programmet Tid för demokrati lyckat. I budgetpropositionen konstateras i enlighet med programmets utvärdering ("Demokrati tar tid") att programmet har ökat deltagandet på lokal demokratinivå. I budgetpropositionen föreslås att man år 2004 skall starta en ny demokratisatsning, för vilket 10 miljoner kronor har reserverats. Till den nya satsningen hör bl.a. aktivering av valdeltagandet i 2004 års europaparlamentsval. Enligt budgetpropositionen skall uppföljningen av demokratiutvecklingen fortsätta och demokratin vidareutvecklas. Uppföljningen sker bl.a. beträffande kommunerna och landstingen, t.ex. vad gäller medborgarinitiativ som riktas till fullmäktige (Prop. 2003/04:1). Framdeles utformas den svenska demokratipolitiken i enlighet med riktlinjerna i regeringens skrivelse "Demokratipolitik", som överlämnades våren 2004 – tyngdpunkten i utvecklingen ligger på förbättrade möjligheter för medborgarna att delta, att undanröja hinder för deltagande och att garantera mer jämställda möjligheter än förr att delta. Demokratipolitiken kommer allt starkare att förankras i ett människorättsperspektiv (Se Rskr. 2003/04:110).

Slutsatser för Finlands vidkommande

Utvecklandet av medborgardeltagande i Finland

I Finland har man liksom i de andra nordiska länderna under de senaste åren försökt utveckla demokratin. Uppvaknandet har skett av samma orsaker som i andra länder, i synnerhet på grund av sjunkande valdeltagande och bristande förtroende gentemot den offentliga förvaltningen. Uppmärksamhet vid saken har också fästs i samband med att den nya grundlagen trädde i kraft. När grundlagen bereddes i Finland ägnades inte mycket uppmärksamhet åt att utveckla den direkta demokratin och detta arbete har senare fortsatt inom den grupp som följer upp grundlagen.

Finlands grundlag upprepar regeringsformens gamla bestämmelser om demokratin, vilka bygger på representativ demokrati. Under regeringsformens tid tolkades grundlagens bestämmelse om demokratin, enligt vilken statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av dess till riksdag församlade representation (2.1 §), i enlighet med Robert Hermansons synsätt. Enligt Hermanson innebar regeringsformens 2.1 § att statsmakten tillkommer staten, men att utövandet av statsmakten är en rättighet som tillkommer folket. En bättre tolkning av den nya grundlagens 1.1 § och 2.1 § än Hermansons är dock enligt Jyränki en tolkning som håller sig direkt till grundlagens ordalydelse. I det avseendet har finska staten inte någon egen makt. Den politiska makten i staten tillkommer folket och maktutövningen genom politiska val har genom grundlagen förbehållits Finlands folk. Enligt detta tänkesätt är demokratin en beslutsprocess, där folkviljan bildas och som omfattas av medborgarnas demokratiska rättigheter. Demokratin är i detta avseende en organisatoriskt-formell princip: den kopplas till bildande, styrning och kontroll av de organ som utövar organiserad offentlig makt och till medborgarnas verksamhet i detta sammanhang. Enligt denna tolkning kan man tänka sig att medborgarnas nuvarande rätt till deltagande är mer omfattande än förr eller åtminstone synligare erkänd än förr.

Betydelsen av rätten till deltagande understryks också i 2.2 § i den nya grundlagen, som lyder: ”Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling”. Alla medborgare har principiell rätt att i form av debatt, kritik och politisk

organisation direkt påverka den politiska beslutsprocess som gäller dem själva. Samma synpunkt förstärks genom de förpliktelser som riktar sig mot det allmänna och som ges uttryck i 14.3 § i grundlagen: ”Det allmänna skall främja den enskildes möjligheter att delta i samhälls-lik verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv”.

I Finland har man under de senaste åren i samband med olika utvecklingsprojekt försökt skapa olika modeller för statsförvaltningen för att stöda deltagande. Sådana projekt har i synnerhet varit ”Deltagandeprojektet” och den redogörelse angående utvecklingen av medborgarnas deltagande som regeringen överlämnat till riksdagen utifrån projektet samt projekten ”Ny datateknik och medborgarnas påverkningsmöjligheter” och ”Lyssna på medborgaren”.

I de projekt angående medborgarnas möjligheter att delta och påverka som utarbetats i Finland har en stor uppsättning metoder tagits fram vilka eventuellt kunde öka medborgarnas deltagande och inflytande. Metoderna har i synnerhet gällt förvaltningens resurser och personalutbildning, information och kommunikation, samarbete med medborgarorganisationer, anvisningar för remissförfarande, olika slags teknik för dialog samt uppföljning och utvärdering av deltagande.

Vad demokratiutvecklingen i Sverige, Norge och Danmark kan ge Finland

Det urval metoder för att utveckla direkt demokrati som presenterats i utredningar i Finland är i hög grad likadana som de som tagits fram i demokratiutredningarna i Danmark, Norge och Sverige. I dessa länder har man dock satsat mer på att utveckla demokratin än vad som är fallet i Finland. Detta gäller i synnerhet Sverige, där man tillsatt flest kommittéer för demokratiutveckling och där man också mest har genomfört konkreta projekt. Beträffande Sverige bör man dessutom lägga märke till att man fortsätter med att satsa på demokratipolitiken och försöker vidareutveckla den.

Med stöd av demokratiutvecklingsarbetet i Danmark, Norge och Sverige kan man presentera följande förteckning över de åtgärder och principer som man också i Finland borde fästa avseende vid. I förteckningen fästs först uppmärksamhet vid omständigheter som rent allmänt gäller demokratiutveckling och efter det specificeras särskilda förslag och principer som gäller representativ och direkt demokrati.

1. Det är viktigt att satsa på demokratin

Demokratiutveckling är inte något på förhand bestämt och permanent, utan demokratin förändras i takt med de samhällsliga förändringarna. Därför måste man fortlöpande satsa på demokratiutveckling. Det innebär att resurser avsätts för demokratiutvecklingsarbetet. Fortlöpande diskussion bör föras om demokratins innehåll och villkor så att det är möjligt att följa hur demokratin fungerar och att reagera på eventuella problem.

2. Demokratipolitik på lång sikt bör skapas

En hållbar grund för demokratiutvecklingen bör skapas. Det innebär att man utformar en demokratipolitik på lång sikt. Det är viktigt att utforma demokratipolitiska målsättningar, eftersom det bara på det sättet är möjligt att definiera vilka konkreta åtgärder som behövs och se till att man faktiskt strävar efter att nå målen. Det är viktigt att först gestalta vilka problem som finns i Finlands demokratiska statsskick och därefter definiera de metoder med vilka man kan lösa problemen. Utformningen av en demokratipolitik gör att utvecklandet av demokratin blir en alltomfattande sak för hela samhället. En god början i det arbetet är det politikprogram för medborgarinflytande som finns i statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram samt den genomförandeplan som finns i regeringens strategidokument för att förverkliga programmet. Arbetet med att utveckla demokratin måste dock fortsätta även i framtiden.

3. Kunskap måste fortlöpande inhämtas om demokratins tillstånd och behoven att utveckla demokratin

För en fortlöpande demokratiutveckling är det viktigt att ständigt få kunskap om hur demokratin fungerar och hur de politiska institutionerna svarar mot de kvalitetskrav som bör ställas på demokratin. Till stöd för viktiga demokratipolitiska planer och åtgärder behövs därför forskningsresultat. Även den egentliga demokratipolitiken måste ständigt bedömas och utvecklas till att svara mot de föränderliga samhällsliga behoven.

För att fortlöpande få kunskap krävs satsningar på utredningar och forskning. Det kan t.ex. innebära att det vetenskapliga samfundet aktiveras att bedriva forskning om demokratins till-

stånd i Finland. Dessutom bör man i växande grad uppmuntra den offentliga debatten om demokratifrågor, så att man får synpunkter på vilka problem som finns i den finländska demokratin samt goda utvecklingsidéer för att rätta till dem.

4. Demokratiutveckling kräver också konkreta åtgärder

Utifrån demokratipolitiken, den offentliga debatten och olika slags utredningar och forskning måste man också vidta konkreta åtgärder för att förbättra demokratins verksamhetsförutsättningar. Det kan t.ex. gälla att överväga institutionella förändringar, ändringar av lagstiftningen, pilotprojekt och olika slags experiment. Olika slags förslag och projektidéer för att utveckla demokratin bör fortlöpande stödjas så att man får fram de bästa metoderna. Genomförda projekt och reformer bör följas upp och utvärderas. Målsättningarna för demokratipolitiken bör i utvärderingarna ställas i relation till de resultat man fått med hjälp av de konkreta åtgärderna.

5. Man måste acceptera att demokratiutveckling är en tidskrävande process

Demokratifrågorna gäller hela samhället och förändringarna i samhällets sätt att fungera sker småningom. De demokratipolitiska målen är utmanande och det tar tid att finna ändamålsenliga metoder att utveckla demokratin. Förslag och åtgärder att öka demokratin måste dessutom planeras omsorgsfullt. Å andra sidan leder inte heller riktiga medel genast till resultat, utan utvecklingsprocesserna kräver tid. Demokratiutveckling kräver långsiktiga satsningar på flera delområden i samhället och samarbete mellan de olika delområdena. Demokratiutveckling förutsätter långvariga satsningar på flera delområden i samhället och samarbete mellan de olika delområdena. Snabba resultat av demokratiutvecklingsarbetet kan således inte förväntas. Också enskilda konkreta resultat måste vara en del av ett mer omfattande och långsiktigt utvecklingsarbete.

I utvecklingsarbetet bör man beakta faktorer utanför det nationella samhället, så som effekterna av den internationella utvecklingen. Demokratiutvecklingen är således inte bara en riksomfattande, regional och lokal utan också en internationell och global process. När demokratin utvecklas kan man ta lärdom av utredningar och genomförda utvecklingsprojekt i andra länder. I Finland är en viktig lärdom av demokratiutvecklingsarbetet i Danmark, Norge och Sve-

rige att det för demokratiutvecklingen inte är betydelsefullt hur många olika projekt och utredningar man får till stånd utan det viktiga är att man får till stånd goda och hållbara resultat på lång sikt.

6. Medborgarnas deltagande måste förbättras

En väsentlig faktor för demokratins kvalitet är att medborgarna i så hög grad och så jämställt som möjligt kan delta i det samhälleliga beslutsfattandet. Medborgarnas delaktighet i samhället måste förbättras beträffande såväl den representativa som den direkta demokratin. Medborgarna bör erbjudas omfattande möjligheter att delta på olika demokratiplan. För att utveckla deltagandet är det viktigt att få de grundläggande villkoren för deltagande och inflytande i skick. Det innebär att medborgarnas demokratiska och politiska jämlikhet utvecklas och att man satsar på ändamålsenligt deltagande, samhällelig öppenhet och ökad medvetenhet om demokratin.

7. Den demokratiska och politiska jämlikheten mellan medborgarna bör förbättras

Som allmänna principer för att förbättra deltagande bör man slå vakt om jämlika politiska medborgarrättigheter, vilka också i framtiden bygger på allmän rösträtt och demokratiprincipen. Uppmärksamhet bör fästas vid att åstadkomma allt större jämlikhet mellan medborgarna i relation till ekonomiska och sociala resurser. Alla bör ha likadana möjligheter och rättigheter till samhälleligt deltagande och inflytande.

I de nordiska demokratiutredningarna har det kommit fram att skillnaderna bl.a. i inkomstnivå, utbildning, medverkan i arbetslivet och mellan olika medborgargrupper i hög grad har påverkat hur medborgarna har använt sig av sina rättigheter och påverkat samhälleliga frågor. Därför vore det skäl att undersöka skillnader mellan olika gruppers deltagande och den vägen finna de bästa metoderna att aktivera dessa grupper. Man borde t.ex. utreda hur unga, arbetslösa och invandrare på bästa möjliga sätt kan fås mer intresserade av det samhälleliga beslutsfattandet.

Resurssvaga medborgare måste få särskild hjälp för att kunna utveckla sitt deltagande och inflytande. I synnerhet olika slags medborgarorganisationer och föreningar kan anses vara

viktiga för de grupper som är åsidosatta i det samhälleliga beslutsfattandet. Också de politiska partiernas betydelse kan anses vara stor. Sådana kollektiva resurser kan som bäst komplettera individernas bristfälliga resurser. Olika slags medborgarsammanslutningars och politiska partiers verksamhet bör stödjas i synnerhet för att producera goda utvecklingsidéer och experimentera med dem. Dessutom kan man betona betydelsen av medborgarutbildning: utbildning ger människorna de resurser, det kunnande och de färdigheter de behöver och bidrar således till deras aktivitet när det gäller att delta.

8. Medborgarnas demokratiska medvetenhet och växelverkan med de samhälleliga beslutsfattarna bör utökas

En hållbar demokrati och ett förverkligande av jämlikhet mellan medborgarna när det gäller demokratisk delaktighet förutsätter i synnerhet demokratisk medvetenhet. Vill man främja deltagande, måste man generellt satsa på att respektera och främja fri åsiktsbildning. I synnerhet detta betyder att man utvecklar mer öppen och mångsidig tillgång till information och kommunikation. Politiska beslut fattas nuförtiden på många nivåer och i många olika instanser. Därför är det viktigt att öka kunskapen om beslutsfattandets former. Ökad demokratisk medvetenhet förutsätter stöd till forskning om demokratins förutsättningar och sätt att fungera och att informationen om demokratifrågor utökas.

För att öka demokratiskt medvetande och demokratisk kommunikation kunde man inrätta särskilda demokraticeutraler t.ex. i samband med bibliotek eller varför inte medborgarhus enligt svensk modell. I sådana centraler eller informationsdiskar kunde man samla olika slags lättillgänglig information för medborgarna om det finländska samhället och om medborgarnas demokratiska rättigheter. Man kunde t.ex. lägga fram viktiga beslut och planer som är aktuella i statsförvaltningen och lokalförvaltningen. Centralerna kunde samtidigt fungera som ställen där medborgarna kan träffas och där medborgare, politiker och myndigheter möts.

Beträffande demokratimedvetenheten kan man också lyfta fram masskommunikationens viktiga roll. I nordiska utredningar har det kommit fram att utvecklingen inom masskommunikation på många sätt har ökat medborgarnas möjligheter att delta och påverka. Genom massmedierna får man information också om sådana frågor som man annars inte skulle få kännedom om, vilket är viktigt för att medborgaren skall kunna skapa sig en uppfattning om samhället

och beslutsfattandet. Därför är det viktigt att utreda hur och i vilken mån masskommunikationens roll kunde utnyttjas bättre.

9. Demokratifostran är nyckeln till allt bättre deltagandekultur

För att nå demokratisk och politisk jämlikhet är det också viktigt att medborgarna utbildas. Det innebär att man ordnar sådana studier för samtliga medborgare där man förmedlar information om medborgerliga rättigheter och skyldigheter samt om de metoder med vilka medborgarna kan påverka det samhälleliga beslutsfattandet. I sådan demokrati- eller medborgarfostran bör man fästa särskild uppmärksamhet i synnerhet vid att skapa positiva attityder gentemot det demokratiska systemet och medverkan. Uppmärksamhet borde också fästas vid olika medborgargrupperns olika behov.

Alldeles särskilt borde man satsa på att öka de ungas medvetenhet i demokratifrågor. Skolväsendet har här en viktig ställning. I skolornas utbildningsprogram bör det finnas kurser där man förmedlar information om det demokratiska och samhälleliga beslutsfattandet. Vid sidan av informationen borde man i skolorna föra diskussion om politiskt aktuella frågor och lära ut kritiskt tänkande.

Skolan bör också fungera som en demokratisk arena, där eleverna i praktiken får pröva på demokratin. I skolorna bör man se till att barnen och ungdomarna får de grundläggande kunskaper som de behöver i dagens samhälle. Det innebär bl.a. undervisning om kommunikation, teknologiska färdigheter och informationssökning. Skolan bör också ge alla likadana möjligheter att använda teknologi.

10. Deltagandet måste påverka

Om man vill öka medborgarnas deltagande är det av väsentlig betydelse att satsa på att medborgarnas deltagande faktiskt påverkar. Ett möjligast stort medborgardeltagande kan garanteras endast så att medborgaren förstår betydelsen av deltagandet och har en känsla av att deltagandet är ändamålsenligt och påverkar samhälleliga angelägenheter. Att deltagandet ger äkta påverkan är en grundläggande förutsättning för att medborgarna skall vara motiverade att delta.

Det inflytande som medborgarna känner att deltagandet har måste förbättras både i det representativa och det direkta deltagandet. Det är skäl att lägga märke till att negativa erfarenheter som medborgarna har av någon form av deltagande kan avspegla sig som en negativ attityd till annat demokratiskt deltagande. Och på motsvarande sätt kan positiva erfarenheter av deltagande inom något område främja deltagande i andra sammanhang.

När det är fråga om representativt deltagande borde det vara lätt att få kontakt med politikerna och medborgarna borde öppet få information om vad som påverkar beslutsfattandet. Positiva erfarenheter av representativt deltagande kunde förbättras genom att medborgarna ges information om de sätt på vilket det representativa systemet fungerar och om Finlands valsysteem. För att öka effekterna av direkt medborgardeltagande borde man framför allt satsa på att skapa en politisk och administrativ kultur där man verkligen önskar ge medborgarnas åsikter reell betydelse. Sådan utveckling kan stödjas t.ex. genom att utbilda politiker och tjänstemän att förstå betydelsen av ett medborgarkapital och göra dem förtrogna med olika sätt att förverkliga medborgardeltagande. När tjänstemän utbildas är det viktigt att betona att medborgares och medborgarorganisationers ställningstaganden och uttalanden måste ha faktisk betydelse för beslutsfattandet.

11. Skötseln av demokratifrågor måste vara ändamålsenligt och effektivt ordnad

När demokratin utvecklas måste man också fästa uppmärksamhet vid det sätt på vilket demokratifrågorna administreras och organiseras. Demokratiförvaltningen måste fungera väl så att man på ett fungerande och ändamålsenligt sätt kan få till stånd förslag som utvecklar demokratin och genomföra dem på det praktiska planet. Målet bör vara en effektiv och ansvarskännande förvaltning, där man förmår lösa gemensamma problem på ett acceptabelt och effektivt sätt i enlighet med politiskt utformade riktlinjer och genom att beakta de synpunkter medborgarna fört fram.

Oändamålsenliga organisatoriska strukturer och arbetssätt kan skada genomförandet av demokrati. Komplicerade beslutsstrukturer kan förhindra medborgardeltagande. Om administrationen av demokratifrågor inte är tillräckligt koncentrerad, kan man inte i tillräcklig mån fästa uppmärksamhet vid dem och övervägandet av utvecklingsidéer blir ytligt. Å andra sidan bör

administrationen av demokratifrågor ha ett tillräckligt brett spektrum så att alla delområden i samhället blir beaktade. En förutsättning för att demokratipolitiken skall lyckas är att demokratiaspekten tas med inom alla områden av politik och förvaltning.

I Finland borde man utreda de goda och de dåliga sidorna av den finska demokratiförvaltningen och kartlägga eventuella behov av ändringar och reformer. Man borde överväga om det i Finland finns skäl att utveckla en administration för demokratifrågor i stil med den svenska, där behandlingen av demokratifrågor och ansvaret för att utveckla demokratin ankommer på en särskild demokratienhet i regeringskansliet, och där man också har utsett en minister som ansvarig för demokratifrågorna. Man borde också utreda vilka andra modeller att utveckla demokratiförvaltningen som kunde vara användbara.

12. Demokratiutvecklingen bör i första hand bygga på främjande av representativ demokrati

Den representativa demokratin utgör grunden för folkstyre. Därför är det särskilt viktigt att stärka medborgarnas deltagande via det representativa systemet. Som mål bör uppställas ett möjligast väl fungerande representativt system. I enlighet med statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram kommer man i Finland att särskilt satsa på att utveckla det representativa systemet. Demokratiutredningarna i Danmark, Norge och Sverige ger stöd för denna utveckling. När det gäller frågan om hur väl det representativa systemet fungerar finns det skäl att koncentrera sig i synnerhet på att utveckla de demokratiskt valda institutionernas, partiernas och valsysteemets funktion samt valdeltagandet. När det gäller att utveckla det representativa systemet bör grundidén vara att medborgarna fås att rösta och att ställa upp som kandidater i val; endast genom möjligast omfattande valdeltagande skapar man fungerande demokratiskt valda institutioner, som driver gemensamma samhällsintressen och som medborgarna litar på. Direkt demokrati i olika former, så som folkomröstning, bör å sin sida ses som metoder som stöder det representativa systemet – metoder genom vilka också det indirekta deltagandet aktiveras.

13. De politiska partierna måste göras mer intressanta och mer demokratifrämjande

De politiska partierna har en viktig roll i hur den representativa demokratin fungerar. Traditionellt har de politiska partierna utgjort en god kanal mellan medborgarna och det representativa systemet. Partierna är länkar mellan medborgarna och den politiska makten, de sammanför olika intressen och utformar den politiska makten. Genom partiarbete kan medborgarna aktiveras och information förmedlas om beslutsfattande och möjligheterna att delta. Partiarbetet kan också få medborgarna att ställa upp som kandidater i val. Partiarbetet har dessutom en väsentlig betydelse när det gäller att öka förtroendet för politiken och politikerna.

I de nordiska undersökningarna har det sagts att medborgarna har förlorat sitt intresse för partiarbete. Man kan anta att motsvarande utveckling har skett i Finland. Därför skulle det behövas en utredning om hur partiernas medlemsantal och antalet mötesdeltagare har förändrats och vilken betydelse detta har för hur demokratin fungerar. På grund av partiernas viktiga demokratiska betydelse borde partierna göras mer intressanta och mer demokratifrämjande. De politiska partierna borde uppmuntras att utveckla idéer och arbetsmetoder som svarar mot medborgarnas behov. Partierna borde utveckla arbetsmetoder som uppfyller de nya villkor som politiskt arbete och medborgardeltagande ställer. För att främja partiarbetet finns det ett uppenbart behov att i enlighet med regeringsprogrammet utreda om de anslag till stöd för politisk verksamhet som reserverats är tillräckligt och att försöka garantera att de resurser finns som partiverksamheten förutsätter.

14. Ett så välfungerande valsysteem som möjligt bör säkerställas

Väsentligt för det representativa systemet är att valsystemet fungerar. I valen bör medborgarna så jämligt som möjligt kunna ställa upp som kandidater och rösta. Det bör göras intressant och möjligast enkelt att ställa upp som kandidat och att rösta. I valen utser medborgarna sina representanter för att fatta gemensamma beslut. Hur väl valsysteem avspeglar medborgarnas faktiska val av representanter påverkar väsentligt medborgarnas förtroende för politiken och politikerna.

Det finska valsystemet har allmänt taget ansetts gott och allt bättre valsystem har fortlöpande eftersträvats t.ex. beträffande proportionaliteten. Genom ändringar av valsystemen har man t.ex. i Sverige försökt förtydliga tekniska lösningar och ansvarsfördelningen i valarrangemangen. Resultaten av sådant utvecklingsarbete är svåra att tillämpa i Finland på grund av skillnaderna i valsystemen. I de nordiska utredningarna har man också tagit upp den fråga som i Finland diskuterats om röstningsdagarnas betydelse för valdeltagandet. I utredningarna har det kommit fram att lång tid mellan valen försvagar det politiska deltagandet och aktiviteten i partiarbetet. För separata valdagar talar att kommunalpolitiska och rikspolitiska teman lättare kan hållas isär och att kommunalpolitiska teman inte hamnar i skuggan av rikspolitiken. Därför kan det anses vara bra att man i Finland inte har slagit ihop valdagarna för riksdagsval och kommunalval.

15. Kunskaperna om rösträttens innehåll och effekterna av röstande bör förbättras

Beträffande valdeltagandet bör man särskilt satsa på att öka röstningsaktiviteten. Man kan tänka sig att röstningsaktiviteten i val avspeglar hur nöjda medborgarna är med de valda representativa organens verksamhet och det förtroende de känner. För att öka röstningsaktiviteten bör man försöka öka medvetenheten om rösträttens innehåll och effekterna av röstande. T.ex. beträffande Europaparlamentsvalen förefaller det uppenbart att medborgarna behöver kunskap om vikten av att rösta och om effekterna av att rösträtten används. Över huvud taget kunde medborgarnas röstningsaktivitet i Finland förbättras genom att kraftigare föra fram det finska valsystemets goda sidor och hur det fungerar. I samband med detta kunde man t.ex. starta projekt i stil med festkampanjen i Sverige för den allmänna rösträtten.

16. Nya röstningsmetoder bör utvecklas

Ett viktigt medel att öka röstningsaktiviteten är att utveckla nya, modernt anpassade röstningsmetoder. Det innebär i synnerhet att man utreder och tar i bruk elektronisk röstning samt röstning via datanät och mobiltjänster. När nya röstningsmetoder utvecklas bör man följa utredningar och experiment som redan har gjorts i andra länder. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att man när nya metoder tas i bruk bibehåller viktiga principer, så som valhemligheten. Genom nya metoder kan man skapa nytt intresse för valdeltagande. För att öka röstningsaktiviteten bör man särskilt utreda genom vilka metoder man kan öka deltagandet för grupper

som har lågt röstningsdeltagande, så som unga personer. Ett sätt är att rikta särskilda kampanjer till dessa grupper.

17. Vid sidan av valdeltagande bör också annat direkt deltagande utvecklas

Fastän den representativa demokratin är den primära formen av demokrati, bör man vid sidan av att deltagande via representativ demokrati utvecklas också fästa uppmärksamhet vid att utveckla den direkta demokratin. Man kunde uttrycka saken så att förhållandet mellan representativ och direkt demokrati snarare bör ses som parallellt – dock så att den representativa demokratin utgör demokratins grund och således i viss mån står ovanför den direkta demokratin. I demokratiutredningarna och demokratiprojekten i Danmark, Norge och Sverige har man kraftigt fäst uppmärksamhet vid att utveckla den direkta demokratin, t.o.m. betydligt mer än vid att utveckla den representativa demokratin. I det nordiska demokratiutvecklingsarbetet har man dock föreslagit och genomfört sådana åtgärder beträffande direkt demokrati som också säkerställer att den representativa demokratin fungerar. I enlighet med detta bör man också i Finland försöka stöda och starta projekt som stöder sådant direkt deltagande som bäst främjar även det representativa systemet. Utvecklandet av direkt deltagande har i det avseendet tydligast samband med aktivering av valdeltagandet.

Vid sidan av valdeltagandet bör man dock eftersträva en så mångsidig delaktighetskultur som möjligt. Medborgarna bör därför erbjudas flera olika sätt att delta även mellan valen. Det är viktigt att det finns också andra former för genomförande av demokrati som kan stärka dels medborgarnas inflytande inom viktiga samhällssektorer, dels deltagande i politiska processer. Tankemodellen är att medborgarna på detta sätt kan aktiveras och bli intresserade och medvetna om samhälleliga frågor, vilket ökar deras förtroende för samhällets institutioner och även får dem att ställa upp som kandidater och att rösta i val.

18. Folkomröstningsinstitutet bör utvecklas

Som en av de viktigaste formerna för direkt deltagande har traditionellt ansetts deltagande i val och folkomröstningar. I de nordiska undersökningarna har det kommit fram problem just beträffande dessa former för deltagande och därför ansetts nödvändigt att man fäster särskild uppmärksamhet vid att utveckla dem. Beträffande folkomröstningar gäller delvis samma me-

toder som när valdeltagande främjas, så som ökad medvetenhet. I Finland har folkomröstning på riksnivå sällan använts som metod för deltagande. Därför borde man i Finland utreda vilka möjligheter det finns att i högre grad använda sig av folkomröstningar. Dessutom borde man överväga i synnerhet möjligheten att ta i bruk bindande folkomröstningar. Erfarenheter och undersökningar i andra länder borde också beaktas. Så är det t.ex. enligt undersökningar i Sverige viktigt att man på statlig nivå har möjlighet att ordna såväl bindande som rådgivande folkomröstningar. I de nordiska länderna har också i samband med utvecklingsförslag angående folkomröstning föreslagits att medborgarinitiativ skall tas i bruk. Även i Finland borde man utreda möjligheterna att ta i bruk medborgarinitiativ till folkomröstning.

19. Hörande av medborgarna bör främjas

Av de tillbuds stående medlen för direkt deltagande borde man också utveckla beaktandet av medborgarnas åsikter i det politiska beslutsfattandet, i lagberedningen och i tjänstemännens dagliga verksamhet. En allmän princip borde vara att medborgaraspekten beaktas i så stor omfattning som möjligt. Ett av de sätt att utveckla direkt deltagande som kommer fram i de nordiska utredningarna är i själva verket att satsa på kommunikation och information mellan medborgare, myndigheter och politiker.

När hörandet av medborgarna utvecklas är det av väsentlig vikt att inom beslutsorganisationen och politiken skapa en tro på att medborgarnas åsikter är viktiga och att det är ändamålsenligt med kommunikation mellan medborgarna. Man måste tro på varje medborgares förmåga att lära sig av sina erfarenheter, att inhämta kunskap och att bilda sig åsikter. Medborgarna måste i sin tur känna att de inte bara har en rätt utan också en skyldighet att föra fram åsikter till beslutsfattarna och att delta. För att utveckla direkt deltagande och inflytande måste medborgarnas egen demokratiska värdegrund stärkas. Det kan göras t.ex. genom information om de andra möjligheter att delta och påverka som finns vid sidan av att enbart rösta i allmänna val.

I Finland har man med hjälp av utredningsarbete och medborgarorganisationsstrategier och remissanvisningar fäst uppmärksamhet vid att medborgarna bör höras. Fortlöpande och aktivt arbete bör fortfarande utföras för att medborgarna och medborgarorganisationerna allt mer skall höras. Det skulle t.ex. vara viktigt att i form av resurser garantera att i synnerhet med-

borgarorganisationerna i högre grad kunde delta i det samhälleliga beslutsfattandet. Man borde uppmuntra t.ex. möten för gemensam planering mellan förvaltningen och medborgarna och att arbetsgrupper och samarbetsorgan organiseras. Hörande och deltagande borde göras regelmässigt och till formen så enkelt som möjligt så att detta skulle bli en fast del av organisationernas och medborgarnas verksamhet.

20. Nya former för deltagande bör fördomsfritt skapas

Medborgardeltagande bör främjas också genom att nya former för deltagande och påverkan skapas. I det syftet bör man särskilt betona betydelsen av ny informationsteknologi. Informationsteknologi kan på många sätt användas för att främja demokrati. Med hjälp av informationsteknologi kan man sprida kunskap om samhälleliga frågor och erbjuda medborgarna praktiska möjligheter till kommunikation sinsemellan liksom även med politiker och myndigheter. Informationsteknologin underlättar t.ex. medborgarnas möjligheter att grunda olika slags sammanslutningar. Detta kan vara betydelsefullt för bl.a. minoriteter och för handikappade; dessa grupper kan via datanäten skapa sociala kontakter som inte är beroende av geografisk närhet eller förmåga att röra sig. Med hjälp av informationsteknologi kan särskilda grupper också få information i olika utformning, så som ljudupptagningar.

I Danmark, Norge och Sverige har man fått goda erfarenheter av att utnyttja informationsteknologi som ett medel att främja demokrati. I dessa länder har man gjort hemsidor på Internet för demokratiutredningarna. Där lämnar man information om kommittéernas arbete och där kan medborgarna bekanta sig med deras publikationer. Den webbplats för demokratifrågor som har åstadkommit i Sverige kan anses vara ett särskilt lyckat projekt, som kunde tjäna som modell också i Finland. Också i övrigt borde man även i Finland satsa på att utnyttja informationsteknologi i demokratiutvecklingsarbetet. För att finna innovativa idéer borde man aktivare än för närvarande följa erfarenheterna i andra länder och göra liknande experiment även i Finland. I de nordiska utredningarna har bl.a. förts fram att man när användningen av Internet utvecklas bör observera betydelsen av att informationen aktivt uppdateras; medborgarna blir inte engagerade av webbsidor som är föråldrade och som inte förändras. När ny teknologi används måste man också komma ihåg att garantera likvärdiga möjligheter att delta, vilket innebär att alla bör få möjlighet att på skäliga villkor använda sig av informationsteknologin. Avgörande betydelse i hur man använder ny teknologi har i synnerhet utbildning. Att

jämlika möjligheter att delta garanteras innebär också att man vid sidan av innovativa metoder använder traditionella sätt, eftersom alla trots allt inte har möjlighet att utnyttja den nya teknologin.

Lähteet

- Aardal, Bernt (toim.):* Valgdeltagelse og lokaldemokrati. Kommuneforlaget. Oslo 2002. (Aardal 2002)
- Aarseth, Espen:* Digitale maktspill. Kontroll og kommunikasjon i digitale rom. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 53, januar 2003. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport53.html>. 4.2.2003. (Aarseth 2003)
- Andenæs, Kristian; Johansen, Tom & Mathiesen, Thomas (toim.):* Maktens ansikter. Gyldendal. Oslo 1981. (Andenæs ym. 1981)
- Andersen, Magnar; Buanes, Arild & Aarsæther, Nils:* Kommunene ser på staten. En sammenlikning av det kommunale lederskaps holdninger i 1976 og i år 2000. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 51, desember 2002. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rapport51.html>. 4.2.2003. (Andersen ym. 2002)
- Bagge, Sverre:* Society and Politics in Snorri Sturlason's Heimskringla. University of California Press. Berkeley 1991. (Bagge 1991)
- Benum, Edgeir; Bull, Tove; Gullestad, Marianne; Moene, Karl-Ove & Smith, Eivind:* Maktutredningen til debatt – fem kommentarer. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 1, februar 1999. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/rapport1.html>. 4.2.2003. (Benum ym. 1999)
- Beretning Nr 6 1996-97.* Beretning fra Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark. Nr 6 1996-97, 1. samling. Afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark. 1997. <http://147.29.40.91/DELFIN/HTML/19961/SR00006.htm>. 20.3.2003.
- Besl. O. Nr. 88 (2001-2002).* Odelstingsbeslutning nr. 88 (2001-2002) Lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven). <http://www.stortinget.no/beso/beso-200102-088.html>. 15.3.2003.
- Besl. O. Nr. 45 (2002-2003).* Odelstingsbeslutning nr. 45 (2002-03) Lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) mv. <http://www.stortinget.no/beso/beso-200203-045.html>. 15.3.2003.
- Bet. 1997/98:KU31.* Statlig förvaltningspolitik. Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU31. <http://www.riksdagen.se/debatt/9798/utskott/KU/KU31/KU310006.ASP>. 2.5.2003.
- Bet. 1999/2000:KU13.* Kommunala demokratifrågor. Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU13. <http://www.riksdagen.se/debatt/9900/Utskott/KU/KU13/KU13.ASP>. 15.1.2003.

Betænkning 1992. Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Till beslutningsforslag nr. B 7. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 12. marts 1992. Folketingstidende 1991-92. Tillæg B. Bind I, s. 816.

Betænkning 1993. Betænkning over Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Till beslutningsforslag nr. B 74. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 3. juni 1993. Folketingstidende 1992-93. Tillæg B. Bind I, s. 1656–1658.

Betænkning 1997. Betænkning over I. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). II. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (indførelse af regionale vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Till beslutningsforslag nr. B 2 og B 3. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget den 24. april 1997. Folketingstidende 1996-97. Tillæg B. Bind I, s. 756–757.

Betænkning 1998. Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning I. Betænkning Nr. 1366. Opgavekommissionen. December 1998. Indenrigsministeriet. København 1998.

BSF 7/1991. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Nr. BSF 7. 22. oktober 1991. <http://147.29.40.91/DELFIN/HTML/19911/BA00007.htm>. 20.3.2003.

BSF 74/1993. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Nr. BSF 74. 16. marts 1993. http://147.29.40.91/_SHOW_A449436302/1898&19921BA00074_LF2&0005&000039. 20.3.2003.

BSF 2/1996. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (vejledende, landsdækkende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Nr. BSF 2. 2. oktober 1996. http://147.29.40.91/_SHOW_A449436302/1898&19961BA00002_LF2&0005&000058. 20.3.2003.

BSF 3/1996. Forslag til folketingsbeslutning om direkte demokrati (indførelse af regionale vejledende folkeafstemninger ved vælgerinitiativ). Nr. BSF 3. 2. oktober 1996. <http://147.29.40.91/DELFIN/HTML/19961/BA00003.htm>. 20.3.2003.

Bykilde, Gritt. Danske ungdommers demokratiske deltagelse. Teoksessa Ungdom og makt – konferanserapport. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Rapportserien. Nr. 30, juni 2001. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 2001, s. 56–64. (Bykilde 2001)

Böckenförde, E.-W.: Staat, Verfassung, Demokratie. 2. Aufl. Frankfurt a.M. 1992. (Böckenförde 1992)

Christensen, Dag Arne & Aars, Jacob: Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett! Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Universitetsforskning i Bergen. Bergen 2002. (Christensen & Aars 2002)

- COE 2001.* Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life. Council of Europe. Committee of Ministers. 6.12.2001. http://cm.coe.int/stat/E/Public/2001/adopted_texts/recommendations/2001r19.htm. 11.3.2002.
- Dir. 1984:23.* Folkstyrelsens villkor. Kommittédirektiv 1984:23. Justitiedepartementet. 14.6.1984.
- Dir. 1984:44.* Tilläggsdirektiv till folkstyrelsekommittén. Kommittédirektiv 1984:44. Justitiedepartementet. 20.12.1984.
- Dir. 1985:36.* Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige. Direktiv 1985:36. Statsrådsberedningen. 27.6.1985.
- Dir. 1995:56.* Medborgarnas inflytande och delaktighet i samhällsutvecklingen. Direktiv 1995:56. Civildepartementet. 6.4.1995. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1996:6.* Översyn av folkomröstningsinstitutet. Direktiv 1996:6. Justitiedepartementet. 1.2.1996. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1997:87.* Utvärdering av 1998 års val. Direktiv 1997:87. Justitiedepartementet. 19.6.1997. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir 1997:101.* Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet. Direktiv 1997:101. Statsrådsberedningen. 11.9.1997. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir 1998:32.* Offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen m.m. Direktiv 1998:32. Justitiedepartementet. 16.4.1998. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1998:99.* Tilläggsdirektiv för Rådet för utvärdering av 1998 års val. Direktiv 1998:99. Justitiedepartementet. 19.11.1998. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1998:100.* Tilläggsdirektiv till Demokratiutredningen. Direktiv 1998:100. Justitiedepartementet. 19.11.1998. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1999:75.* Forum för Levande historia. Direktiv 1999:75. Kulturdepartementet. 30.9.1999. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 1999:98.* Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin. Direktiv 1999:98. Justitiedepartementet. 25.11.1999. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 2000:10.* Vissa tekniska och administrativa frågor som rör valsystemet. Direktiv 2000:10. Justitiedepartementet. 17.2.2000. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Dir. 2001:36.* Tilläggsdirektiv till kommundemokratikommittén. Direktiv 2001:36. Justitiedepartementet. 3.5.2001. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.

- Dir. 2001:75.* Tilläggsdirektiv till Kommundemokratikommittén. Direktiv 2001:75. Justitiedepartementet. 27.9.2001. <http://rixlex.riksdagen.se>. 14.2.2003.
- Ds 1990:20.* Hela Sverige ska leva: ett landsbygdsprogram för 90-talet. Glesbygdsdelegationen. Arbetsmarknadsdepartementet. Stockholm 1990.
- Ds 1991:18.* Vidga brukarinflytandet. En väg till ökad delaktighet och bättre service. Statkommunberedningen. Civildepartementet. Stockholm 1991.
- Ds 1994:45.* Självstyrelse och demokrati. Forskningens frontlinjer. Forskningsöversikt utgiven av Arbetsgruppen för forskningsfrågor. Civildepartementet. Stockholm 1994.
- Ds 1997:35.* Blom, Agneta P. & Olsson, Jan (red): Demokrati i en ny tid. Nio uppsatser om ett samhälle i förändring. Arbetsgruppen för forskningsfrågor. Regeringskansliet. Inrikesdepartementet. Stockholm 1997.
- Ds 1999:26.* Medborgarkontor i utveckling. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 1999.
- Ds 2001:26.* Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Remissammanställning av Demokratiutredningens slutbetänkande "En uthållig demokrati" (SOU 2000:1). Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Ds 2001:33.* Proceduren vid kommunala folkomröstningar. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Ds 2001:34.* Ökade möjligheter till brukarinflytande. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Ds 2003:54.* Vem röster och varför? – En analys av valdeltagandet i 2002 års kommunfullmäktigeval. Justitiedepartementet. http://justitie.regeringen.se/propositionermm/ds/pdf/ds2003_54.pdf. 10.4.2004.
- Eide, Martin (toim.):* Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati. Gyldendal Akademisk. Oslo 2001. (Eide 2001)
- EK 24/2002 vp.* Eduskunnan kirjelmä 24/2002 vp – VNS 3/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. <http://www.eduskunta.fi>. 10.1.2003.
- Elevers og læreres IKT-kompetanse 2002.* Elevers og læreres IKT-kompetanse – en undersøkelse om elevers og læreres IKT-kompetanse og deres egen vurdering av denne. Rapport. Utdannings- og forskningsdepartementet. 2002. <http://www.datakortet.no/kuf/rapport.pdf>. 4.5.2003.
- Elklit, Jørgen; Møller, Birgit; Svensson, Palle & Tøgeby, Lise:* Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke? En analyse af valgdeltagelsen i København og Århus ved kommunalbestyrelsesvalgene i 1997. Magtudredningen. Århus 2000. (Elklit ym. 2000)

- En förvaltning i demokratins tjänst 2000.* En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram. Ju00.15. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2000.
- Erstad, Ola:* Digitale veivisere for fremtidens skole. Teoksessa Ungdom og makt – konferanserapport. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Rapportserien. Nr. 30, juni 2001. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 2001, s. 41–54. (Erstad 2001)
- E-röstning.* E-röstning – en antologi. Arbetsgruppen för it och demokrati. Ju2002:E. Justitiedepartementet. Stockholm 2003.
- Fimreite, Anne Lise; Flo, Yngve & Tranvik, Tommy:* Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 50, november 2002. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rappport50.html>. 4.2.2003. (Fimreite ym. 2002)
- Frølund Thomsen, Jens Peter:* Magt og indflytelse. Magtudredningen. Århus 2002. (Frølund Thomsen 2002)
- Fæhn, Friis Erik:* Makt under ansvar. Er det vitenskapelig holdbart å avvise krav til maktutøvelsens rettmessighet? Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 42, august 2002. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rappport42.html>. 4.2.2003. (Fæhn 2002)
- Gaasemyr, J.:* Organisasjonsbyråkrati og korporativisme. Universitetsforlaget. Bergen 1979. (Gaasemyr 1979)
- Gallagher, M.; Laver, M. & Mair, P.:* Representative Government in Western Europe. McGraw-Hill. New York 1992. (Gallagher ym. 1992)
- Goul Andersen, Jørgen:* Danskernes deltagelse i foreningsliv og græsrodsbevægelser, 1979–2000. Teoksessa Mikkelsen, Flemming (toim.): Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark. Magtudredningen. Århus 2002, s. 198–228. (Goul Andersen 2002)
- Goul Andersen, Jørgen & Tobiasen, Mette:* Politisk forbruk og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet. Magtudredningen. Århus 2001. (Goul Andersen & Tobiasen 2001)
- Gross, Andreas & Kaufmann, Bruno:* IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States. <http://www.iri-Europe.org>. 4.2.2003. (Gross & Kaufmann 2002)
- Habermas, Jürgen:* Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. 14. Auflage. Luchterhand. Darmstadt 1983. (Habermas 1983)
- Hallitusohjelma 2003a.* Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003. <http://www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/36117.pdf>. 22.4.2003.

Hallitusohjelma 2003b. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston>. 1.7.2003.

Harisalo, Risto & Stenvall, Jari: Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Helsinki 2001. (Harisalo & Stenvall 2001a)

Harisalo, Risto & Stenvall, Jari: Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Helsinki 2001. (Harisalo & Stenvall 2001b)

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Kaup-pakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001. (Harjula & Prättälä 2001)

HaVM 10/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 vp – VNS 3/2002 vp. Valtioneu-voston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. <http://www.eduskunta.fi>. 10.1.2003.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. <http://www.eduskunta.fi>. 10.1.2003.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys 198/2002 vp Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokei-lusta. <http://www.eduskunta.fi>. 2.5.2003.

HE 2/2004 vp. Hallituksen esitys 2/2004 vp Eduskunnalle Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta. <http://www.eduskunta.fi>. 27.4.2004.

Heidar, Knut & Saglie, Jo: Hva ser med partiene? Gyldendal Akademisk. Oslo 2002. (Heidar & Saglie 2002)

Helander, Voitto: Paikallisyhdistys lähikuvassa. Yhteydet, rakenne ja toiminta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 2001. (Helander 2001)

Helander, Voitto & Laaksonen, Harri: Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki 1999. (He-lander & Laaksonen 1999)

Hernes, Gudmund: Makt og avmakt. Universitetsforlaget. Bergen 1975. (Hernes 1975)

Hernes, Gudmund (toim.): Forhandlingsøkonomi og Blandingsadministrasjon. Universitets-forlaget. Bergen 1978. (Hernes 1978)

Holm, Erling Dokk & Meyer, Siri (toim.): Varene tar makten. Gyldendal Akademisk. Oslo 2001. (Holm & Meyer 2001)

Hveem, Helge; Heum, Per & Ruud, Audun: Globalisering og norske selskapers etableringer i utlandet. Virkninger på maktfordelingen i Norge. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 23, november 2000. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2000/Rapport23.html>. 4.2.2003. (Hve-em ym. 2000)

- Innst. O. Nr. 81 (2001-2002).* Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven). Nr. 81 (2001-2002). <http://odin.dep.no.23.3.2003>.
- Innst. O. Nr. 46 (2002-2003).* Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til fylkesting og kommunestyre (valgloven) mv. Nr. 46 (2002-2003). <http://odin.dep.no.23.3.2003>.
- Innst. S. Nr. 268 (2001-2002).* Innstilling fra kommunalkomiteen om nye oppgaver for loka-demokratiet – regional og lokalt nivå. Nr. 268 (2001-2002). <http://odin.dep.no.23.3.2003>.
- Ju2001/4387/D.* Remissvar: Betänkandet (SOU 2001:48) ”Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner ock landsting”. Ju2001/4633/K. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Ju2001/4633/K.* Remissvar: Departementspromemorian Proceduren vid kommunala folk-möten (Ds 2001:33). Ju2001/4633/K. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Ju2001/4836/K.* Remissvar: Departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:34). Ju2001/4836/K. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Stockholm 2001.
- Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Iura nova. Turku 2000. (Jyränki 2000)
- Jyränki, Antero:* Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2002, s. 13–26. (Jyränki 2002)
- Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Talentum. Helsinki 2003. (Jyränki 2003)
- Lane, J. E.; McKay D. & Newton, K.:* Political data Handbook. OECD Countries. Oxford university press. Oxford 1991. (Lane ym. 1991)
- Lindqvist, Sara & Nord, Lars:* Demokrati tar tid – Utvärdering och analys av Justitiedepartementets demokratiutvecklingsarbete 2000–2002. 2003. http://www.demokratitorget.gov.se/extra/news/?module_instance=1&id=165. 15.10.2003. (Lindqvist & Nord 2003)
- Læg Reid, P. & Olsen, J. P.:* Byråkrati og Beslutninger. Universitetsforlaget. Bergen 1978. (Læg Reid & Olsen 1978)
- Marcussen, Martin & Ronit, Karsten (toim.):* Internationalisering af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet. Magtudredningen. Århus 2003. (Marcussen & Ronit 2003)
- Meyer, Siri (toim.):* Avmakt. Gyldendal Akademisk. Oslo 2000. (Meyer 2000)

- Meyer, Siri & Sirnes, Thornvald (toim.):* Normalitet og identitetsmakt i Norge. Ad Notam Gyldendal. Oslo 1999. (Meyer & Sirnes 1999)
- Mikkelsen, Flemming (toim.):* Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark. Magtudredningen. Århus 2002. (Mikkelsen 2002)
- Mutanen, Anu:* Kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kehittäminen. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. N:o 1. Joensuun yliopisto. Joensuu 2002, s. 90–112. (Mutanen 2002)
- Möckli, Silvano:* Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien. St. Galler Studien zur Politikwissenschaft. Verlag Paul Haupt. Bern 1994. (Möckli 1994)
- Nilson, Sten Sparre:* Folkeavtsemninger i Norden. Teoksessa Rasch, Bjørn Erik & Midgaard, Knut (toim.): Representativt demokrati. Spilleregler under debatt. Universitetsforlaget AS. Oslo 1994, s. 116–138. (Nilson 1994)
- Nordin, Svante:* Suveränitetsbegreppets idéhistoria. Teoksessa Nordin, Svante; Berntson, Lennart; Arvidsson, Håkan; Gustavsson, Rolf; Elvander, Nils; Skogh, Göran; Björnsson, Anders & Mellbourn, Anders: Statsmakt och suveränitet. SNS Förlag. Kristianstad 1990, s. 13–21. (Nordin 1990)
- NOU 1982:3.* Maktutredningen. Sluttrapport. Utredning i en undersøkelse satt i gang ved kongelig resolusjon av 22. september 1972. Norges offentlige utredninger 1982:3. Statsministeren. Universitetsforlaget. Oslo 1982.
- NOU 1982:30.* Høyer, Svennik; Mathise, Kjell Olav; Werner, Anita & Østbye, Helge: Rapporten om massemedier. Maktutredningen. Utredning i en undersøkelse satt i gang ved kongelig resolusjon av 22. september 1972. Norges offentlige utredninger 1982:30. Statsministeren. Universitetsforlaget. Oslo 1982.
- NOU 1997:8.* Om finansiering av kommunesektoren. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Norges offentlige utredninger 1997:8. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Oslo 1997.
- NOU 2000:22.* Om oppgavefordelingen mellom stat, regio og kommune. Utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998. Norges offentlige utredninger 2000:22. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo 2000.
- NOU 2001:3.* Velgere, valgordning, valgte. Innstilling fra Valglovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997. Norges offentlige utredninger 2001:3. Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo 2000.
- NOU 2001:22.* Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. april 1999. Norges offentlige utredninger 2001:22. Sosial- og helsedepartementet. Oslo 2001.

- NOU 2003:19.* Makt og demokrati. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998. Norges offentlige utredninger 2003:19. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo 2003.
- Nørbech, Tom:* Var det så mye bedre før? – om endringer i unges og voksnes politiske engasjement. Teoksessa Ungdom og makt – konferanserapport. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Rapportserien. Nr. 30, juni 2001. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 2001, s. 17–25. (Nørbech 2001)
- Oikeusministeriö 2002.* Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.
- Oikeusministeriö 2002:24.* Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet oikeusministeriön toiminnassa. Työryhmän muistio. Toiminta ja hallinto. 2002:24. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.
- Olsen, J. P. (toim.):* Politisk Organisering. Universitetsforlaget. Bergen 1978. (Olsen 1978)
- Olsen, J. P.:* Statsstyre og institusjonsutforming. Universitetsforlaget. Oslo 1995. (Olsen 1995)
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti:* Poliitiikan perusteet. Werner Söderström Oy. Helsinki 1997. (Paloheimo & Wiberg 1997)
- Pedersen, Thomas (toim.):* Europa for folket? EU og det danske demokrati. Magtudredningen. Århus 2002. (Pedersen 2002)
- Promemoria 2000.* En ny central valmyndighet – Riksvälsnämnden. Valtekniska Utredningen. Promemoria 2000-06-06. Regeringskansliet. Stockholm 2000.
- Prop. 1996/97:36.* Den regionala samhällsorganisationen. Regeringens proposition 1996/97:36. 26.9.1996.
<http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 4.5.2003.
- Prop. 1997/98:136.* Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Regeringens proposition 1997/98:136. 5.3.1998.
<http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 4.5.2003.
- Prop. 2001/02:53.* Ändringar i vallagen, m.m. Regeringens proposition 2001/02:53. 1.11.2001. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 15.1.2003.
- Prop. 2001/02:80.* Demokrati för det nya seklet. Regeringens proposition 2001/02:80. 17.1.2002. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 10.1.2003.
- Prop. 2003/04:1.* Budgetpropositionen för 2004. Förslag till statsbudget för 2004, finansplan, skattefråror och tilläggsbudget m.m. Regeringens proposition 2003/04:1. 11.9.2003. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 15.10.2003.

- Rasch, Bjørn Erik*: Representativt styre, flertallsdemokrati og folkeavstemninger. Teoksessa Rasch, Bjørn Erik & Midgaard, Knut (toim.): Representativt demokrati. Spilleregler under debatt. Universitetsforlaget AS. Oslo 1994, s. 69–94. (Rasch 1994)
- Rasch, Bjørn Erik & Rommetvedt, Hilmar*: Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 2, april 1999. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp1999/rapport2.html>. 4.2.2003. (Rasch & Rommetvedt 1999)
- Ross, Alf*: Varför demokrati? 2. uppl. Stockholm 1963. (Ross 1963)
- Rothstein, Bo (toim.)*: Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995. SNS Förlag. Stockholm 1995. (Rothstein 1995)
- Rskr. 2000/01:151*. Regeringens förvaltningspolitik. Regeringens skrivelse 2000/01:151. 30.8.2001. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 4.5.2003.
- Rskr. 2001/02:83*. En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheter. Regeringens skrivelse 2001/02:83. 24.1.2002. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 10.4.2004.
- Rskr. 2003/04:110*. Demokratipolitik. Regeringens skrivelse 2003/04:110. 11.3.2004. <http://www.regeringen.se/propositioner/propositioner/index.htm>. 2.4.2004.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000. (Saraviita 2000)
- Schumpeter, Joseph A.*: Capitalism, Socialism and democracy. 3. painos. Allen & Unwin. New York 1950. (Schumpeter 1950)
- Setälä, Maija*: Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus. Helsinki 2003. (Setälä 2003)
- Skirbekk, Gunnar*: Modernitetens makt og avmakt – vitskapsteoretiske perspektiv på kunnskap og makt. Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 37, februar 2002. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2002/Rapp37.html>. 4.2.2003. (Skirbekk 2002)
- Slaatta, Tore (toim.)*: Digital makt. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 2002. (Slaatta 2002)
- SM 2000*. Valtion hallinnon osallisuushankkeen raportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2000. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2000. <http://www.intermin.fi/julkaisut/osallisuus.pdf>. 20.3.2002.
- Smith, Eivind*: Norge som konstitusjonelt demokrati. Teoksessa Rasch, Bjørn Erik & Midgaard, Knut (toim.): Representativt demokrati. Spilleregler under debatt. Universitetsforlaget AS. Oslo 1994, s. 46–68. (Smith 1994)

- Smith, Eivind*: Demokratiet i konstitusjonelle bånd? Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 20, oktober 2000. <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2000/rapport20.html>. 4.2.2003. (Smith 2000)
- SOU 1987:6*. Folkstyrelsens villkor. Betänkande av folkstyrelsekommittén. Statens offentliga utredningar 1987:6. Justitiedepartementet. Stockholm 1987.
- SOU 1990:44*. Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport. Statens offentliga utredningar 1990:44. Statsrådsberedningen. Stockholm 1990.
- SOU 1993:21*. Ökat personval. Betänkande av Personvalskommittén. Statens offentliga utredningar 1993:21. Justitiedepartementet. Stockholm 1993.
- SOU 1995:27*. Regional framtid. Slutbetänkande av Regionberedningen. Statens offentliga utredningar 1995:27. Civildepartementet. Stockholm 1995.
- SOU 1996:129*. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. Betänkande av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Statens offentliga utredningar 1996:129. Inrikesdepartementet. Stockholm 1996.
- SOU 1996:162*. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur. Betänkande av Demokratiutvecklingskommittén. Statens offentliga utredningar 1996:162. Inrikesdepartementet. Stockholm 1996.
- SOU 1996:177*. Egenmakt – att återerövra vardagen. Delbetänkande av Storstadskommittén. Statens offentliga utredningar 1996:177. Socialdepartementet. Stockholm 1996.
- SOU 1997:56*. Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av Folkomröstningsutredningen. Statens offentliga utredningar 1997:56. Justitiedepartementet. Stockholm 1997.
- SOU 1998:25*. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. Slutbetänkande av Storstadskommittén. Statens offentliga utredningar 1998:25. Socialdepartementet. Stockholm 1998.
- SOU 1999:40*. Demokratin i den offentliga sektorns förändring – dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skrift nr 19. Statens offentliga utredningar 1999:40. Regeringskansliet. Stockholm 1999.
- SOU 1999:92*. Holmberg, Sören & Möller, Tommy (toim.): Premiär för personval. Forskningsrapporter utgivna av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Statens offentliga utredningar 1999:92. Justitiedepartementet. Stockholm 1999.
- SOU 1999:117*. Amnå, Erik (toim.): IT i demokratins tjänst. Demokratiutredningens forskarvolym VII. Statens offentliga utredningar 1999:117. Demokratiutredningen. Stockholm 1999.

- SOU 1999:136.* Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen. Delbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Statens offentliga utredningar 1999:136. Justitiedepartementet. Stockholm 1999.
- SOU 2000:1.* En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutrednings betänkande. Statens offentliga utredningar 2000:1. Demokratiutredningen. Stockholm 2000.
- SOU 2000:81.* Valdeltagande och Europaparlamentsval. Slutbetänkande av Rådet för utvärdering av 1998 års val. Statens offentliga utredningar 2000:81. Justitiedepartementet. Stockholm 2000.
- SOU 2000:125.* Teknik och administration i valförfarandet. Betänkande av Valtekniska utredningen år 2000. Statens offentliga utredningar 2000:125. Justitiedepartementet. Stockholm 2000.
- SOU 2001:5.* Forum för Levande historia. Betänkande av Kommittén Forum för Levande Historia. Statens offentliga utredningar 2001:5. Regeringskansliet. Stockholm 2001.
- SOU 2001:48.* Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande av Kommundemokratikommittén. Statens offentliga utredningar 2001:48. Regeringskansliet. Stockholm 2001.
- SOU 2001:89.* Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting. Betänkande av Kommundemokratikommittén. Statens offentliga utredningar 2001:89. Regeringskansliet. Stockholm 2001.
- SOU 2002:33.* Ändrad indelning? En översyn av regler för indelningsändringar. Betänkande av Kommundemokratikommittén. Statens offentliga utredningar 2002:33. Regeringskansliet. Stockholm 2002.
- St.meld. nr. 31 (2000-2001).* Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. Stortingsmelding nr. 31 (2000-2001). <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016051-040002/index-dok000-b-f-a.html>. 6.5.2003.
- St.meld. nr. 19 (2001-2002).* Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå. Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002). <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016001-040008/index-dok000-b-f-a.html>. 6.5.2003.
- St.meld. nr. 39 (2001-2002).* Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge. Stortingsmelding nr. 39 (2001-2002). <http://odin.dep.no/bfd/norsk/publ/stmeld/004001-040005/index-dok000-b-f-a.html>. 6.5.2003.
- Suksi, Markku:* Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht 1993. (Suksi 1993)
- Suksi, Markku:* Finlands statsrätt. En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Åbo 2002. (Suksi 2002a)

- Suksi, Markku*: Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona – vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Teoksessa Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Työryhmämietintö 2002:8. Oikeusministeriö. Helsinki 2002, s. 15–80. (Suksi 2002b)
- Sutela, Marja*: Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000. (Sutela 2000)
- Time for democracy 2002*. Time for Democracy – eight good examples. A brochure of the Swedish Government development scheme Time of Democracy. Ministry of Justice 2002.
- Togeby, Lise; Goul Andersen, Jørgen; Christiansen, Peter Munk; Beck Jørgensen, Torben & Vallgård, Signild*: Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater. Magtudredningen. <http://www.ps.au.dk/magtudredningen>. 4.3.2004. (Togeby ym. 2003)
- Tranøy, Bent Sofus & Østerud, Øyvind (toim.)*: Den fragmenterte staten. Gyldendal Akademisk. Oslo 2001. (Tranøy & Østerud 2001)
- Tuori, Kaarlo*: Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 1999, s. 461–471. (Tuori 1999)
- Ungdom og makt 2001*. Ungdom og makt – konferanserapport. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Rapportserien. Nr. 30, juni 2001. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 2001.
- Vekst – i hele landet 2002*. Vekst – i hele landet. Kommunal- og regionalminister erna solbergs redegjørelse i Stortinget. Kommunal- og regionaldepartementet. Regionalpolitisk avdeling. Oslo 2002.
- Virtanen, Petri*: Karavaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tutkimukset ja selvitykset 3/2001. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki 2001. http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tutkimuksetjaselvitykset/pdf/virtanen3_2001.pdf. 11.3.2002. (Virtanen 2001)
- VNK 2001*. Informoi, neuvo, keskustele ja keskustele. Valtionhallinnon viestintä 2000-luvulla. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 2001/5. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki 2001. <http://www.vn.fi/vnk/suomi/julkaisut/vnkjulkaisu20015/>. 15.3.2002.
- VNp 1998*. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat. Taustamateriaalia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Valtiovarainministeriö. Helsinki 1998.
- VNS 3/2002 vp*. Valtioneuvoston selonteko 3/2002 vp Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. <http://www.eduskunta.fi>. 10.1.2003.

- VvM 2001a.* Kohti verkkovaiuttamista. Uusi tietotekniikka ja kansalaisen vaikuttamismahdollisuudet (UUTIVA) -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2001. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Helsinki 2001. <http://www.vn.fi/vm/julkaisut/tyoryhmamuistiot/pdf/tr12001.pdf>. 15.3.2002.
- VvM 2001b.* Kuule kansalaista -hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämissosasto. Helsinki 2001. <http://www.vn.fi/vm/julkaisut/keskushallinto/kkansalaista.pdf>. 11.3.2002.
- Østerud, Øyvind:* Innledning: Mot en ny maktutredning. Teoksessa Østerud, Øyvind; Engeltad, Fredrik; Meyer, Siri; Selle, Per & Skjeie, Hege: Mot en ny maktutredning. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 1999, s. 11–18. (Østerud 1999)
- Østerud, Øyvind:* Maktutredningen og det intellektuelle hegemoniet. *Nytt Norsk Tidskrift* 2002:1, s. 15–26. (Østerud 2002)
- Østerud, Øyvind; Engeltad, Fredrik; Meyer, Siri; Selle, Per & Skjeie, Hege:* Mot en ny maktutredning. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Makt- og demokratiutredningen. Oslo 1999. (Østerud ym. 1999)

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2004

1. Kielilaki. Eripainos
2. Språklagen. Särtryck
3. Kansainvälisen rikosoikeusavun järjestelmä Venäjällä
6. Lainlaatijan EU-opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet