

17/2010

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa

Kuvailulehti

Oikeusministeriö

Julkaisun päivämäärä
Valtioneuvoston periaatepäätös
4.2.2010

Julkaisun nimi
Valtioneuvoston periaatepäätös
demokratian edistämisestä
Suomessa

Tekijä
Ministeriöiden demokratiaverkosto
puheenjohtaja: Sari Aalto-Matturi,
oikeusministeriö

Oikeusministeriön julkaisu
Mietintöjä ja lausuntoja

Sarjanumero
17/2010

OSKARI numero
OM 12/021/2007

HARE numero
OM034:00/2007

ISSN-L
1798-7091

ISSN (nid.)
1798-7091

ISSN (PDF)
1798-7091

ISBN (nid.)
978-952-466-821-7

ISBN (PDF)
978-952-466-910-8

Jakaja
Edita Prima Oy

Kustantaja
Oikeusministeriö

Graafinen suunnittelu
Workshop Pälvä Oy

Tiivistelmä

Demokratiapoliittinen keskustelu on aktivoitunut Suomessa ja muualla Euroopassa 2000-luvulla ainakin osittain kansalaisten osallistumisessa ja kiinnittymisessä havaittujen muutosten seurauksena. Demokratiapoliittikka on kuitenkin Suomessa melko uusi ja vakiintumaton käsite.

Hallituskaudella 2003–2007 toteutetun Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman jälkeen on kansalaisvaikuttamisen edistämiseen tähtäävää työtä jatkettu oikeusministeriön koordinoimana. Ministeriöiden demokratiaverkostossa valmisteltiin vuonna 2009 Demokratiapoliittikan suuntaviivat -keskusteluasiakirja, jossa pyrittiin tunnistamaan keskeisiä suomalaisen demokratian haasteita ja kehittämiskohteita. Asiakirjatyo on toiminut pohjana valmisteltaessa valtioneuvoston periaatepäätöstä demokratian edistämisestä.

Periaatepäätöksellä luodaan julkisen vallan kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen.

Periaatepäätös sisältää 32 toimenpidekokonaisuutta seuraavilta aihealueilta:

- 1) Edustuksellinen demokratia ja äänestäminen
- 2) Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen
- 3) Uudet osallistumiskanavat
- 4) Kansalaiseksi kasvaminen, demokratiakasvatus
- 5) Demokratiapoliittikka ja -hallinto

Oikeusministeriö seuraa ja koordinoi periaatepäätöksen toteutusta ministeriöissä. Toteutukselle on laadittu erillinen toimenpidesuunnitelma.

Demokratiapoliittista asiakirjakokonaisuutta ja periaatepäätöstä sen osana on valmisteltu laajapohjaisessa valmisteluprosessissa, jonka aikana on järjestetty useita työpajoja ja verkkokeskusteluja sekä kuultu asiantuntijoita. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on osallistunut tiiviisti asiakirjan valmisteluun. Asiakirjakokonaisuudesta järjestettiin lausuntokierros 25.6.-21.9.2009 minkä jälkeen asiakirjoja käsiteltiin oikeusministeriön ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan yhteisessä seminaarissa 18.11.2009 sekä hallituksen iltakoulussa 13.1.2010.

Asia- ja avainsanat:

Demokratia, osallisuus,
kansalaisvaikuttaminen,
kansalaisyhteiskunta, kansalaisjärjestöt,
äänestäminen

Presentationsblad

Justitieministeriet

Utgivningsdatum

Statsrådets principbeslut
4.2.2010

Publikationens titel

Statsrådets principbeslut om
främjandet av demokratin i Finland

Författare

Ministeriernas demokratinätverk
Ordförande: Sari Aalto-Matturi,
justitieministeriet

Justitieministeriets publikation

Betänkanden och utlåtanden

Serienummer

17/2010

OSKARI nummer

JM 12/O21/2007

HARE nummer

JM034:00/2007

ISSN-L

1798-7091

ISSN (häft.)

1798-7091

ISSN (PDF)

1798-7105

ISBN (häft.)

978-952-466-821-7

ISBN (PDF)

978-952-466-910-8

Distribution

Edita Prima Ab

Förlag

Justitieministeriet

Layout

Workshop Pälviä Oy

Referat

Som en följd av förändringarna i medborgarnas deltagande och samhälleliga engagemang har den demokratipolitiska debatten på 2000-talet blivit livligare i Finland och övriga Europa. Demokratipolitik är dock ett tämligen nytt och oetablerat begrepp i Finland.

Efter politikprogrammet för medborgarinflytande, som genomfördes under regeringsperioden 2003–2007, har justitieministeriet fortsatt att koordinera arbetet som syftar att främja medborgarinflytandet. Inom ministeriernas demokratinätverk bereddes år 2009 ett demokratipolitiskt diskussionsdokument vid namnet Riktlinjer för demokratin, där man strävade efter att identifiera centrala utmaningar och utvecklingsobjekt för demokratin i Finland. Principbeslutet om främjandet av demokratin har beretts utifrån detta dokumentarbete.

I principbeslutet dras de nationella riktlinjerna för den offentliga makten verksamhet när det gäller främjande av medborgarnas möjligheter att delta och påverka.

Principbeslutet innehåller 32 åtgärdsdelar som gäller följande teman:

- 1) Representativ demokrati och valdeltagande
- 2) Stärkande av medborgarsamhället
- 3) Nya kanaler för deltagande
- 4) Medborgarfostran, demokratifostran
- 5) Demokratipolitik och -förvaltning

Justitieministeriet följer upp och samordnar genomförandet av principbeslutet vid ministerierna. En separat åtgärdsplan har utarbetats för genomförandet.

Den demokratipolitiska dokumenthelheten och principbeslutet har beretts i en bredbasig beredningsprocess, under vilken det har ordnats seminarier och diskussioner på nätet. Dessutom har sakkunniga hörts. Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE har aktivt deltagit i beredningen av dokumenten. Dokumenthelheten skickades ut på remiss 25.6.–21.9.2009 varefter dokumenten behandlades vid justitieministeriets och riksdagens grundlagsutskotts gemensamma seminarium 18.11.2009 och regeringens aftonskola 13.1.2010.

Sak- och nyckelord:

Demokrati, delaktighet,
medborgarinflytande,
medborgarsamhället,
medborgarorganisationer, röstande

Sisällys

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa	8
Edustuksellinen demokratia ja äänestäminen	10
Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen	12
Uudet osallistumiskanavat	14
Kansalaiseksi kasvaminen, demokratiakasvatus	16
Demokratiapolitiikka ja -hallinto	18
Principbeslut om främjandet av demokratin i Finland	22
Den representativa demokratin och valdeltagandet	24
Stärkande av medborgarsamhället	26
Nya kanaler för deltagande	28
Medborgarfostran, demokratifostran	30
Demokratipolitik och -förvaltning	32

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa

Kansanvallan tulevaisuudesta kannetaan yleisesti huolta vakiintuneissa demokrati-oissa. Äänestysaktiivisuus on Euroopassa yleisesti vähentynyt. Suomessa äänestysaktiivisuuden lasku on ollut vieläpä nopeampaa kuin monessa muussa Euroopan maassa.

Osallistuvassa demokratiassa äänestäminen on vain yksi, joskin tärkeä, kansanvallan toteutumisen muoto. Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat myös vaalien välisenä aikana sekä suoraan yksilötasolla että toimimalla erilaisissa yhdistyksissä, etujärjestöissä ja kansalaisverkostoissa.

Vahva kansalaisyhteiskunta on irrottamaton osa suomalaista osallistuvaa demokratiaa. Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ytimen muodostavat järjestöt, joissa suomalaiset ovat perinteisesti rakentaneet omaa ja yhteistä hyvinvointia sekä kehittäneet yhteiskuntaa. Järjestöt tuottavat monia yhteiskunnan kannalta tärkeitä palveluita ja rakentavat osaltaan suomalaista yhteiskuntarauhaa ja vakautta vahvistamalla kansalaisten osallisuutta, vaikutusmahdollisuuksia ja keskinäistä luottamusta.

Yhdistystoiminnan ohella myös suoran vaikuttamisen perinne on Suomessa ollut vahva – kansainvälisestikin verrattuna suomalaiset ottavat aktiivisesti yhteyttä virkamiehiin ja päätöksentekijöihin.

Osallistumisen kehityssuuntia

Suomalaisen demokratian kehittymiselle on leimallista osallistumisen ja yhteiskunnallisen kiinnostuksen vahva polarisoituminen, joka näkyy erityisen selvästi nuorissa ikäryhmissä. Kansalaisista osa toimii aktiivisesti yhteiskunnan eri osa-alueilla, osa ei koe sen enempää äänestämistä kuin yhdistystoimintaakaan mielekkääksi tavaksi osallistua ja vaikuttaa. Koulutus muodostaa merkittävän taustatekijän osallistumiselle.

Äänestysaktiivisuus on Suomessa hiipunut jo useiden vuosikymmenien ajan. Erityistä huolta on Suomessa herättänyt nuorten vähäinen kiinnostus äänestämiseen. Ero nuorten äänestysaktiivisuudessa ja keskimääräisessä äänestysaktiivisuudessa on Suomessa Euroopan suurimpia. Vaikka äänestysaktiivisuus on kaksissa viime kunnallisvaaleissa palannut vuosi-

kymmenen takaiselle tasolle, lienee äänestysaktiivisuuden kehitys jatkossakin pikemminkin laskeva kuin nouseva. Keskeinen syy tähän on äänestämässä havaittu sukupolviefekti – kertaalleen omaksuttu äänestämättömyys ei enää juuri muutu ikäluokan varttuessa.

Myös yhdistystoiminnassa on käynnissä kehityssuuntia, jotka osaltaan vahvistavat huolta demokraattisen osallistumisen tulevaisuudesta. Suomessa on edelleen paljon aktiivisia ja elinvoimaisia yhdistyksiä ja uusia yhdistyksiä on viime vuosina perustettu vilkkaasti. Niin Suomessa kuin teollisuusmaissa kansainvälisestikin nähdään kuitenkin merkkejä järjestötoiminnan ammatillistumisesta ja jäsenten osallistumisintensiteetin keventymisestä. Ihmiset antavat vähemmän aikaa ja pienemmän osan itsestään jäsenyydelleen.

Yhdistyskenttä on Suomessa jakautunut tai jakautumassa elinvoimaiseen ja hiipuvaan. Elinvoimaisia ovat etenkin erilaiset harrastus- ja kulttuurijärjestöt. Sen sijaan puolueet ja yhdistykset, joilla on jokin yhteiskunnallinen päämäärä, kantavat yleisesti huolta etenkin nuorten heikentyvästä kiinnostuksesta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Samaan aikaan yhteiskunnassa on myös uudenlaista osallistumista ja vaikuttamista, joka ei rakennu perinteisen yhdistystoiminnan ympärille. Uusi osallistuminen on tyypillisesti epämuodollista, verkostoituvaa ja usein verkossa organisoituvaa. Vielä on vaikea ennustaa, minkä merkityksen epämuodollinen kansalaistoiminta suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa jatkossa saa.

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan. Onkin tärkeää, että suomalaiset jatkossakin kokevat edustuksellisen demokratian uskottavaksi ja näkevät äänestämisen ja ehdokkaaksi asettuminen mielekkääksi tavaksi osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnassa. Samalla on tarpeen kehittää kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia. Myös perinteistä yhdistyksissä tapahtuvaa kansalaistoimintaa tulee vaalia. Yhdistykset kokoavat yhteen kansalaisten tarpeita ja odotuksia ja välittävät niitä eteenpäin. Ne tarjoavat areenan kansalaisten kohtaamiselle, sosiaalisen pääoman, luottamuksen ja hyvinvoinnin rakentamiselle, yhteisvastuulle ja pitkäjänteiselle yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle. Perinteisen yhdistystoiminnan ohella myös uusien sukupolvien uudella osallistumisella ja vaikuttamisella voidaan luoda edellytyksiä. ●

Edustuksellinen demokratia ja äänestäminen

Vaalit muodostavat yhden edustuksellisen demokratian peruselementin. Vaalien näkökulmasta keskeiseksi haasteeksi nousee eduskuntavaalijärjestelmän kehittäminen. Tutkimukset osoittavat, että erityisesti pienissä vaalipiireissä piilevä äänikynnys on noussut erittäin korkeaksi, kun taas suurissa vaalipiireissä äänikynnys on jopa laskenut. Erojen seurauksena puolueiden kilpailuolosuhteet vaihtelevat yhä enemmän vaalipiiristä toiseen ja kansalaisten motivaatio äänestää on pienissä vaalipiireissä pienempi kuin suurissa. Vaalijärjestelmän uudistamisesta on tällä hallituskaudella valmisteltu esitystä, jolla vaalien suhteellisuutta pyritään parantamaan. Myös vaalirahoituksen avoimuudella ja menettelytavoilla on tärkeä merkitys edustuksellisen demokratian uskottavuudelle. Edustuksellista demokratiaa ja sen toimijoita kohtaan koetun luottamuksen vahvistamiseksi on tärkeää, että vaalirahoituksen avoimuutta lisätään ja vaalirahoituksen pelisääntöjä selkeytetään.

Äänestysaktiivisuus on laskenut erityisen nopeasti nuoremmissa ikäluokissa. Sekä nuorten osallisuuden että äänestysaktiivisuuden pitkän aikavälin kehityksen näkökulmasta on tärkeää eri keinoin tukea lasten ja nuorten kasvua osallistuvaan kansalaisuuteen. Äänestysikärajan laskemista on esitetty yhdeksi keinoksi tähän.

Äänestysaktiivisuuden vahvistamiseksi on huolehdittava, että äänestyspaikkoja on riittävästi ja äänestysmahdollisuudet ovat riittävän monipuoliset. Äänestämisen kynnystä voidaan osaltaan laskea tuomalla äänestyspaikat sinne, missä kansalaiset muutenkin liikkuvat.

Myös verkkoäänestäminen on nähty mahdollisuutena madaltaa äänestämisen kynnystä. On myös arvioitu, että esimerkiksi kynnys kunnallisten kansanäänestysten toteuttamiseen voisi laskea, jos kansanäänestys voitaisiin toteuttaa verkon välityksellä.

Suomessa kokeiltiin vuoden 2008 kunnallisvaalien yhteydessä äänestyspaikalla tapahtuvaa sähköistä äänestämistä. Sen sijaan verkkoäänestämisen (ns. sähköinen etä-äänestäminen) kehittämisessä Suomi on omaksunut pidettyväisen linjan. Verkkoäänestämiseen liittyvää valmistelua on tehty muiden muassa Euroopan neuvoston puitteissa. Verkkoäänestyksen ongelmakohtia ovat muun muassa vaalialaisuuden ja vaalivapauden turvaaminen sekä kansalaisten luottamuksen saavuttaminen.

Suomi on jatkossakin mukana verkkoäänestämiseen liittyvässä kansainvälisessä kehitystyössä. Käytännön kokemusten saamiseksi tulisi löytää sopivat menettelyt verkkoäänestyksen pilotointiin joko erillisenä pilottihankkeena tai esimerkiksi kunnallisen kansanäänestyksen yhteydessä. Epäviralliset kansalaiskyselyt voivat osaltaan toimia verkkoäänestyksen pilotteina.

Vaaleihin, vaalijärjestelmään ja vaalirahoitukseen liittyvän uudistustyön ohella äänestysaktiivisuutta tulee pyrkiä vahvistamaan tiedotuksen ja koulutuksen keinoin. Puolueilla mutta myös esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli äänestämisen merkityksen esillenostajina.

Nuorten ohella esimerkiksi maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus on ollut vähäistä. Nuorille ja maahanmuuttajille sekä matalan äänestysaktiivisuuden alueille tulisikin suunnata kohdennettua, tehostettua viestintää hyödyntäen näiden ryhmien kannalta merkityksellisiä kanavia ja menettelytapoja. Esimerkiksi kehitettäessä hallinnon verkkodemokratian infrastruktuuria tulisi kehittää tapoja vaaleja koskevan tiedon välittämiseen verkon kautta. ●

- 1 Eduskuntavaalien vaalijärjestelmää uudistetaan vaalialueitoimikunnan esityksen pohjalta siten, että suhteellisuus vaaleissa vahvistuu.
- 2 Vaali- ja puolerahoituksen avoimuutta ja valvontaa lisätään.
- 3 Selvitetään mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen.
- 4 Kannustetaan ja tarvittaessa veloitetaan kuntia huolehtimaan siitä, että äänestysmahdollisuudet kunnan alueella ovat hyvät ja monipuoliset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että yleisiä ennakoäänestyspaikkoja lisätään, jotta äänestäminen olisi äänestäjille mahdollisimman vaivatonta ja vähän aikaa vievää. Samalla toivotaan, että äänestyspaikkoja sijoitetaan paikkoihin, joissa ihmiset asioivat muutenkin.
- 5 Selvitetään, millä tavoin verkon kautta tapahtuvaa sähköistä etä-äänestämistä voidaan luontevimmin kokeilla esimerkiksi kunnallisen kansanäänestyksen yhteydessä tai erillisenä hankkeena. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kyselyitä verkon välityksellä sekä arvioimaan mahdollisuuksia verkon hyödyntämiseen kansanäänestyksessä. Valmistellaan verkkoäänestyksen menettelytavat ja toteutus yhteistyössä kuntien kanssa.
- 6 Vahvistetaan erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaalitiedottamista. Toteutetaan vaalitiedotusta riittävän monella kielellä huomioiden maahanmuuttajaväestön erityistiedontarpeet suomalaisesta päätöksenteko-, puolue- ja vaalijärjestelmästä. Valmistellaan kuntien käyttöön äänestysaktiivisuustyössä hyödynnettävää materiaalia, jota kunnat voivat haluamallaan tavalla hyödyntää. Vaalitiedotusta ja äänestysaktivointia tehdään yhteistyössä myös järjestöjen kanssa.
- 7 Hyödynnetään erityisesti uutta teknologiaa ja sosiaalisen median mahdollisuuksia vaalitiedottamisessa kehittämällä osana hallinnon verkkodemokratian infrastruktuuria sähköinen ympäristö, johon kootaan tietoa ehdokkaista ja vaaliohjelmista sekä tarjotaan jatkuvasti päivittyvää tietoa läpimenneiden ehdokkaiden toimista vaalien välissä.

Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen

Vahva kansalaisyhteiskunta ja kansalaisjärjestöjen ytimessä ovat tärkeitä tekijöitä osallistuvassa demokratiassa. Kansalaisjärjestöt tarjoavat areenan kansalaisten vaikuttamiselle ja osallistumiselle myös vaalien välisenä aikana. Monien järjestöjen keskeinen tehtävä on nimenomaan yhteiskunnallinen vaikuttaminen, jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittäminen valmisteluun ja päätöksentekoon. Järjestöjen ja demokratian suhde ei kuitenkaan ole näin yksiuulotteinen.

Yhdistyksillä on suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa ja sitä kautta suomalaisessa yhteiskunnassa erittäin suuri merkitys, mahdollisesti jopa suurempi kuin missään muualla, sillä suomalaisten sosiaalista pääomaa ja luottamusta rakentavat yhteydet ja verkostot ovat rakentuneet nimenomaan yhdistystoiminnan kautta.

Vahva kansalaisyhteiskunta luo edellytyksiä sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentumiselle ja sitä kautta myös yhteiskuntarauhalle. Toimimalla esimerkiksi harrastusjärjestöissä ja vapaaehtoistyössä lapset, nuoret ja aikuiset samalla saavat yleisemminkin valmiuksia yhteisten asioiden hoitamiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Demokratian vahvistamisen näkökulmasta pohdintoja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamisesta ja kansalaisten osallistumisen kynnyksen madaltamisesta ei tule rajata yksinomaan yhteiskunnallisesti suuntautuneisiin järjestöihin tai kansalaisliikkeisiin.

Signaalit hiipuvasta kiinnostuksesta perinteiseen kansalaisjärjestötoimintaan sekä järjestöjen kokemat niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset herättävät huolta suomalaisen kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuudesta.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia kehitettäessä on huolehdittava eri väestöryhmien ja sukupuolten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumisesta. Osallisuutta vahvistettaessa erityiskohderyhmiksi nousevat esimerkiksi nuoret ja maahanmuuttajat. Väestön ikääntyessä tulee yhä enemmän kiinnittää kuitenkin huomiota myös ikääntyvien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin. Nuorten osallisuutta voidaan kehittää muun muassa kehittämällä demokratiakasvatusta, avaamalla nuorille suunnattuja kuu-

lemis- ja osallistumiskanavia sekä luomalla edellytyksiä nuorten omaehtoiselle kansalaistoiminnalle. Maahanmuuttajien osallisuuden vahvistamisessa erityiskysymyksiksi nousevat muun muassa tiedotustoiminta, maahanmuuttajajärjestöjen toimintaedellytykset sekä maahanmuuttajanaisten osallisuus.

Julkinen valta voi osaltaan vahvistaa kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä kehittämällä sitä koskevaa säädöspohjaa, rahoitusmekanismeja sekä esimerkiksi kansalaiskasvatusta. Järjestöjen haasteeksi nousee oman toiminnan ja esimerkiksi jäsendemokratian kehittäminen siten, että järjestöt tulevaisuudessakin voivat tarjota mielekkään vaikuttamisen, osallistumisen ja vuorovaikutuksen areenan kansalaisille.

Valtioneuvosto antoi maaliskuussa 2007 periaatepäätöksen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten parantamiseksi. Ensimmäinen raportti periaatepäätöksen toteutumisesta tulee antaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnalle (KANE) vuonna 2010. Periaatepäätökseen liittyvässä jatkovalmistelussa on KANE:ssa nousut esille keinoja muun muassa osallisuuden vahvistamiseen, kansalaisyhteiskunnan roolin selkeyttämiseen sekä järjestöjen taloudellisten toimintaedellytysten parantamiseen.

Hallitus linjasi jo vuonna 2001, että ministeriöillä tulee olla yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa luotu kansalaisjärjestöstrategia. Strategialla haluttiin varmistaa, että valmistelutyön eri vaiheissa edistetään kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallisuutta. Vaikka selvitysten mukaan ministeriöiden kuulemiskäytännöt ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan, edelleenkin vain osalla ministeriöistä on voimassaoleva kansalaisjärjestöstrategia.

Keskeiseksi kehittämiskohteeksi nousee kysymys hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuusmahdoista, joissa yhteistyö hyödyttää sekä hallintoa että kansalaisyhteiskuntaa. Kumppanuus nousee kehittämissaasteeksi yhtäläillä palvelutuotannossa kuin esimerkiksi demokraattisen osallistumisen edistämässä. Samalla kun kumppanuudella haetaan molemminpuolista etua, on myös huomattava, että kumppanuutta kehitettäessä on kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys säilytettävä. Esimerkiksi järjestöjen avustustoiminnassa lähtökohtana on perusteltua pitää yleisavustuksia, joita voidaan täydentää hanke- ja projektiavustuksin. Mitä pidemmälle kansalaisyhteiskunnan toiminta perustuu yhteistyö- ja hankintasopimuksiin, sen enemmän hallinto rahoituspäätöksillään ohjaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa. ●

- 8** Valmistellaan hallinnon laaja kansalaisyhteiskuntasitoumus. Kansalaisyhteiskuntasitoumuksessa järjestöt ja ministeriöt yhdessä toteavat kansalaisyhteiskunnan merkityksen ja autonomisen roolin suomalaisessa yhteiskunnassa, kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon kumppanuuden eri muodot sekä keinot, joilla kansalaisyhteiskunnan osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa turvataan. Kullakin ministeriöllä tulee olla voimassa oleva kansalaisyhteiskuntastrategia. Myös kuntia rohkaistaan niiden laatimiseen. Kansalaisyhteiskuntasitoumus luo osaltaan pohjan kansalaisyhteiskuntastrategioille ja niiden päivittämiselle. Edistetään järjestöjen ja hallinnon kumppanuusmalleja muun muassa järjestöjen ja kuntien välillä sekä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuutta demokratian ja osallisuuden vahvistamisessa.
- 9** Kansalaistoiminta ja sen pitkäjänteinen rahoitus sisällytetään nykyistä selkeämmin valtakunnallisiin ohjelmiin ja strategioihin. Avustustoiminnan lähtökohtana ovat yleisavustukset, joita hanke- ja projektirahoitus täydentää. Kannustetaan kuntia laatimaan kansalaistoiminnan rahoituksesta omia ohjeistuksia ja ottamaan järjestökentän monipuolisesti huomioon valmistelussa.
- 10** Rahapelimonopoliin yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapelimonopoliin tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa. Rahapelimonopoliin tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.
- 11** Laaditaan selvitys järjestötoiminnan rahoituksen ongelmakohtista. Selvityksen perusteella arvioidaan tarpeet ja edellytykset yhtenäistää ministeriöiden avustustoiminnan käytäntöjä ja järjestelmiä. Lisäksi selvitysmies voi tehdä kuntien avustuskäytäntöjen yhtenäistämiseen ja avustustoiminnan edistämiseen liittyviä esityksiä. Laaditaan malli järjestöjen neuvonta- ja tukipalveluiden toteuttamiseen kansallisissa ja EU-rahoitukseen liittyvissä avustuskysymyksissä. Kehittämisessä otetaan huomioon maahanmuuttajajärjestöjen erityistarpeet voimavaraistamisessa.
- 12** Järjestöjen toimintaedellytyksiä vahvistetaan järjestöjen verotusta kehittämällä ja selkeyttämällä. Arvioidaan mahdollisuudet muuttaa järjestöille tehdyt lahjoitukset ja kansalaisjärjestöjen jäsenmaksut verovähennykselpoisiksi.
- 13** Vahvistetaan eri väestöryhmien yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia. Erityistä huomiota kiinnitetään huono-osaisten ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten osallisuuden vahvistamiseen sekä tasa-arvonäkökulman toteutumiseen. Tuetaan eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua. Lisätään tietoa vähemmistökuultuureista ja uskonnoista sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteista. Levitetään tietoa paikallistason hyvistä käytännöistä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi. Sukupuoli-, yhdenvertaisuus- ja esteettömyysnäkökulmat valtavirtaistetaan kaikkien demokraatiopoliittiseen valmisteluun ja tutkimukseen.
- 14** Tehdään kansalaisyhteiskuntaa ja sen merkitystä tunnetuksi perustamalla vuosittainen demokraatiapalkinto, joka voidaan myöntää kansalaisvaikuttamista, vapaaehtoistyötä tai osallisuutta edistävälle hankkeelle, toimenpiteelle, toimijalle tai innovaatiolle.

Uudet osallistumiskanavat

Vakiintuneissa demokratioissa on yleisesti syntynyt painetta suoran demokratian vahvistamiseen edustuksellisen demokratian menettelytapojen rinnalla.

Koulutustason nousu yhdessä tietoyhteiskuntakehityksen kanssa on vahvistanut kansalaisten kykyä ja mahdollisuuksia ottaa kantaa päätöksenteon kohteena oleviin asioihin. Kansalaisilla on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet saada tietoa itseään kiinnostavista teemoista ja muodostaa niistä mielipiteensä. Toisaalta teknologian kehitys tarjoaa uusia mahdollisuuksia avata päätöksenteko laajemmalle osallistumiselle ja arvioinnille.

Uusi tieto- ja viestintäteknologia on jo tullut osaksi kansalaisten arkea. Opiskelijoista internetiä käyttäjä säännöllisesti 99 prosenttia ja työssäkäyvistä 90 prosenttia. On tärkeää huomata, että verkkovaikuttamisen kanavia kehitettäessä kyse ei ole yksinomaan nuorten osallisuuden vahvistamisesta, vaan verkko muodostaa potentiaalisen osallistumisen ja vaikuttamisen areenan kansalaisten suurelle enemmistölle, myös ikääntyvälle väestölle.

Sähköisten palvelujen ja työvälineiden lisääntyminen on lisännyt merkittävästi kansalaisten mahdollisuuksia tuoda esille yhteiskunnallisia näkemyksiään. Suomi on kuitenkin tähän mennessä hyödyntänyt heikosti tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia demokratian vahvistamiseen. Suomen tietoyhteiskuntakehityksen painopisteinä ovat olleet palvelut ja asiakkuus, eivät niinkään osallistuva kansalaisuus ja demokratian vahvistaminen. YK:n tammikuussa 2008 julkaisema selvitys kertoo, että Suomi sijoittuu vasta sijalle 45 arvioitaessa, kuinka hallinto eri maissa on tarjonnut kansalaisille mahdollisuuksia osallistumiseen ja vaikuttamiseen sähköisissä ympäristöissä. Suomessa ei ole

nykyaikaista verkkodemokratian infrastruktuuria, joka tarjoaisi kansalaisille, hallinnolle ja päätöksentekijöille välineet ja väylät yhteiselle valmistelulle sekä julkiselle harkinnalle ja keskustelulle. Infrastruktuurin rakentamisen ohella erityisiä tarpeita liittyy toimintatapojen ja osaamisen kehittämiseen sekä tukihenkilöverkoston rakentamiseen tukemaan hallinnon vuorovaikutusta kansalaisyhteiskunnan ja intressiryhmien kanssa.

Uusia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia kehitettäessä on myös huolehdittava, että kansalaiset saavat tietoa osallistumismahdollisuuksista ja että ne aidosti kytkeytyvät valmisteluun ja päätöksentekoon. Onkin tärkeää kehittää myös arviointikriteereitä ja -tapoja, joilla kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutusta ja osallistumisen vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitata.

Perinteisten osallistumismuotojen rinnalle on noussut uudenlaista verkostoituvaa ja usein verkossa – paikallisesti, kansallisesti tai kansainvälisesti – organisoituvaa kansalaistoimintaa. Voidaan arvioida, että yhä suurempi osa kansalaisyhteiskunnan toiminnasta ei jatkossa rakennu perinteisen yhdistystoiminnan muotoon. Samalla kun on tärkeää turvata kansalaisyhteiskunnan ytimen, kansalaisjärjestöjen, toimintaedellytykset, on myös luotava edellytyksiä uusien sukupolvien epämuodolliselle osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Jos uusia osallistumisen ja vaikuttamisen areenoita ei tunnusteta tai ne sivuutetaan merkityksettöminä, vahvistetaan erityisesti nuorten ja nuorten aikuisten lisääntyvää kokemusta siitä, ettei heitä haluta yhteiskunnassa kuulla.

Uusia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on kehitettävä sekä verkossa että verkon ulkopuolella. Globalisaation ja kansainvälistymisen vastapainona on tärkeää vahvistaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa oman arkiympäristönsä asioihin. Kansainvälisesti on otettu käyttöön esimerkiksi osallistuvan ja alueellistetun budjetoinnin menettelytapoja. Kansainvälisen päätöksenteon avoimuuden lisääntyminen sekä edustuksellisen ja suoran kansalaisvaikuttamisen mahdollisuuksien lisääminen ovat niin ikään osa globaalin päätöksenteon demokratiavajeen vähentämistä. ●

- 15 Kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan kehittämällä sekä suoran demokratian muodollisia menettelyjä että kansalaisten epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia.
- 16 Kannustetaan kuntia kehittämään alueellista, kunnan- tai kaupunginosien puitteissa tapahtuvaa osallistumista sekä rohkaistaan niitä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa. Rohkaistaan kuntia ottamaan käyttöön eri sektoreilla, myös talouteen liittyen, uusia sähköisiä osallistumis-, palaute- ja vuorovaikutuskanavia sekä järjestämään mielipidetiedusteluja. Selvitetään tarve täydentää kuntalakea sähköisiä osallistumismuotoja koskevilla säännöksillä.
- 17 Asetetaan tavoitteeksi, että Suomi sijoittuu verkkodemokratiavertailuissa maailman 10 kärkeen joukkoon 2010-luvun loppuun mennessä. Rakennetaan valtionhallinnon ja eduskunnan yhteinen verkkodemokratian infrastruktuuri, joka on soveltuvin osin myös kuntien ja järjestöjen käytettävissä. Infrastruktuuria valmisteltaessa huomioidaan sekä epämuodollinen kansalaisten osallistuminen ja palautteenantaminen että kansanaloitteiden ja verkkoäänestämisen tekninen toteutus.
- 18 Yhteiskunnallisia liikkeitä ja omaehtoista kansalaistoimintaa on rohkaistava yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Rekisteröitynyttä kansalaistoimintaa ei tule perusteettomasti suosia suhteessa rekisteröimättömään yhdistys- ja kansalaistoimintaan. Osana kohdassa 11 mainittua selvitystä arvioidaan, millä tavoin epämuodollisen kansalaistoiminnan arjen toimintaedellytyksiä on mahdollista vahvistaa. Lisäksi tulee selvittää millä tavoin yhdistyslakia olisi mahdollista kehittää tunnistamaan myös verkossa pääosin tai kokonaan organisoituvan yhdistys- ja kansalaistoiminta.

Kansalaiseksi kasvaminen, demokratiakasvatus

Suomalaisen osallistuvan demokratian tulevaisuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeä kysymys, minkälainen suhde kansalaisilla jatkossa on demokratiaansa. Kansanvalta ei voi toteutua ilman osallistuvia ja aktiivisia kansalaisia. Pohjoismainen vertailututkimus kuitenkin kertoo, että yhteiskunnallisen osallistumisen ja kiinnostuneisuuden suhteen suomalaisista passiivisimpaan ryhmään kuuluu joka kolmas, ruotsalaisista ja norjalaisista joka viides ja tanskalaisista vain joka seitsemäs.

Yksi keskeisimpiä muuttujia erilaisten osallistumisaktiivisuuteen liittyvien havaintojen taustalla on ikä. Tutkimustulokset antavat jossain määrin ristiriitaista tietoa nuorten yhteiskunnallisesta kiinnostuksesta ja aktiivisuudesta.

Äänestysaktiivisuus on kuitenkin laskenut keskimääräistä nopeammin nimenomaan nuoremmassa ikäryhmässä eikä kerran omaksuttu vähäinen kiinnostus äänestämiseen näytä muuttuvan ikäryhmän varttuessa. Myös kiinnostus esimerkiksi perinteiseen järjestötoimintaan on joidenkin tutkimusten mukaan hiipumassa, vaikka järjestöjen kokemukset asiasta vaihtelevatkin keskenään suuresti. Toisaalta on vielä vaikeaa ennustaa, missä määrin uudet, epämuodolliset osallistumismuodot ja -tavat yleistyvät nuorissa ikäryhmissä.

Nuorten osallistumisaktiivisuudesta ja sen polarisoinnista on keskusteltu paljon viime vuosina. Samaan aikaan kun osa nuorista on erittäin aktiivisia järjestö- ja vapaaehtoistoiminnassa tai epämuodollisessa kansalaisuudessa, merkittävä osa nuorista ei näytä kasvavan osallistuvaan kansalaisuuteen. Tutkimustulokset nuorten yhteiskunnallisesta kiinnostuksesta ovat osittain ristiriitaisia, mutta vaikuttaa siltä, ettei suomalaisnuorilla ole yleisesti ottaen suurta paloa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Iän ohella myös koulutuksella on suuri merkitys. Tuoreet tutkimustulokset kertovat, että lukiolaiset ovat selvästi kiinnostuneempia politiikasta ja yhteiskunnallisista kysymyksistä kuin ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat, ja myös tietävät näistä asioista enemmän.

Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus voidaan nähdä suomalaisen demokratian keskeisenä haasteena sekä tulevaisuuden mahdollisuutena. On tärkeää, että yhteiskunnassa on rakennettu erilaisia osallistumiskanavia ja kuulemisjärjestelmiä, joiden kautta lapsilla ja nuorilla on jo ennen äänestysikää mahdollisuus tulla kuulluiksi ja vaikuttaa. On myös tärkeää pohtia, miten nuorten osallisuutta esimerkiksi järjestötoiminnassa tai erilaisissa verkostoissa voidaan vahvistaa. Erilaiset osallistumiskokeilut ja uudet kanavat tavoittavat kuitenkin vain osan nuorista ikäluokista. Ensiarvoisen tärkeä kysymys onkin, mitkä valmiudet koko ikäluokka saa aktiiviselle kansalaisuudelleen peruskoulun, lukion ja ammatillisen koulutuksen aikana. Valmiuksien kehittäminen yhteiseen ja yhdessä tekemiseen, toisen huomioon ottamiseen sekä vuorovaikutustaitojen ja osallisuuden edistämiseen tulee ottaa huomioon jo varhaiskasvatuksessa.

Demokratiakasvatuksen tulee pitää sisällään sekä aitoja osallistumisen ja vaikuttamisen kokemuksia, että osallistumisessa tarvittavaa tietosisältöä. Esimerkiksi koulujen oppilaskunnat tarjoavat yhden foorumin lasten ja nuorten osallistumiselle. Lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa oppilaskuntien olemassaolo on säädetty lailla. Sen sijaan peruskouluissa oppilaskunnan perustaminen on kiinni opetuksen järjestäjästä.

Opetussuunnitelmien perusteet velvoittavat tarjoamaan lapsille ja nuorille osallistuvaan kansalaisuuteen valmentavaa opetusta. Jotta demokratiakasvatusta ja koulujen käytäntöjä voidaan kehittää ja ongelmakohdista osoittaa, tulisi selvittää, miten opetussuunnitelmien henki käytännössä toteutuu koulujen arjessa. Tämän selvityksen pohjalta tulisi arvioida demokratiakasvatuksen konkreettiset kehittämistarpeet. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä toteutetut selvitykset osoittavat, että kouluissa ollaan jossain määrin epä tietoisia siitä, missä määrin poliittiseen järjestelmään, puolueisiin tai poliittisiin sisältöihin liittyviä aiheita on soveliaista käsitellä kouluopetuksessa. Kouluopetuksen tulisi kuitenkin tarjota lapsille ja nuorille mahdollisuus oman kansalaisidentiteettinsä rakentamiseen ja poliittis-yhteiskunnallisen ympäristön ymmärtämiseen. Näiden kysymysten sulkeminen kouluopetuksen ulkopuolelle voi osaltaan vahvistaa poliittista vieraantumista. ●

- 19 Toteutetaan selvitys demokratiakasvatuksen toteutumisesta esi- ja kouluopetuksessa, koulujen kerhotoiminnassa, oppilaskuntatoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa. Selvitystä tulee peilata vuonna 2010 valmistuvaan vertailututkimukseen nuorten yhteiskunnallisista taidoista sekä kiinnostuksesta toimia yhteiskunnan aktiivisina jäseninä. Tietoperustan pohjalta tulee arvioida keinot demokratiakasvatuksen kehittämiseen.
- 20 Madalletaan koulujen kynnystä käsitellä poliittis-yhteiskunnallisia sisältöjä sekä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja kouluopetuksessa.
- 21 Opetussuunnitelmia uudistettaessa arvioidaan myös keinoja demokratiakasvatuksen vahvistamiseen.
- 22 Muutetaan perusopetuslakia lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman mukaisesti siten, ettei oppilaskuntien perustaminen peruskouluissa ole jatkossa kiinni opetuksen järjestäjästä. Kannustetaan kouluja kehittämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistavia menettelytapoja ja käytäntöjä.
- 23 Valmistellaan kampanja perusoikeuksien tunnetuksi tekemiseksi. Kampanjan erityiskohderyhmänä ovat nuoret ja maahanmuuttajat.

Demokratia- politiikka ja -hallinto

Demokratian ja kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden kannalta on tärkeää, että demokratian, demokraattisen osallistumisen, järjestelmän ja instituutioiden kehittymistä seurataan ja tutkitaan, ja niissä ilmenneistä muutoksista ja kehittämistarpeista käydään keskustelua.

Kansanvaltaa ei pidä rakentaa ja ohjata ylhäältäpäin. Julkinen valta voi kuitenkin luoda edellytyksiä kansanvallan toteutumiseksi ja elinvoimaisuudelle. Myös perustuslaki velvoittaa julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Demokratian toteutumisen keskeinen edellytys on julkinen kansalaiskeskustelu, jossa keskustelijat tuovat esille omia mielipiteitään ja kokemuksiaan ja muodostavat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa yhteisiä näkemyksiä. Tavoitteena tulee olla deliberatiivisuuden eli julkisen harkinnan ja puntaroinnin vahvistuminen valmistelussa ja päätöksenteossa. Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi on tärkeää kehittää valmisteluprosesseja ja -kulttuuria siten, että nykyistä vahvempi vuorovaikutus kansalaisten, valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden välillä voi toteutua. Hankekohtaisen valmistelun ohella puntaroivaa avointa kansalaiskeskustelua voidaan rohkaista myös esimerkiksi hallitusohjelmavalmistelun yhteydessä tai hallituskauden puolivälissä toteutettavana ”tulevaisuuskeskusteluna”.

Valmistelukulttuurin kehittäminen edellyttää muiden muassa osaamisen vahvistamista hallinnossa sekä osallisuuden ja kuulemisen arvioinnin ja seurannan kehittämistä. Myös viestintäpolitiikalla on keskeinen rooli. Julkinen kansalaiskeskustelu ja harkinta edellyttävät avointa tiedonsaantia, jonka pohjana ovat sekä viranomaisten aktiivinen tiedottaminen että monipuolinen ja moniarvoinen media.

Pohjoismaissa ja jossain määrin myös muualla Euroopassa kehitys on kulkenut kohti keskitettyjä demokratiahallintorakenteita. Keskitetyillä rakenteilla on luotu edellytyksiä systemaattiselle demokratiatyölle ja demokratian tilan seurannalle. Samalla on kuitenkin tärkeää

huomata, että kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen ja demokratian vahvistaminen ovat julkisen vallan yhteisiä tavoitteita, joiden tulee toteutua kunkin ministeriön ja hallinnonalan toiminnassa.

Demokratiapoliittinen keskustelu on aktivoitunut Suomessa ja muualla Euroopassa 2000-luvulla kansalaisten osallistumisessa ja yhteiskuntaan kiinnittymisessä haavoittujen muutosten seurauksena. Demokratiapolitiikka on kuitenkin Suomessa melko uusi ja vakiintumaton käsite. Hallituskaudella 2007–2011 valmisteltu ensimmäinen demokratiapoliittinen asiakirja on keskustelunavaus kansalaisvaikuttamisen kehityssuunnista ja demokratiapolitiikan haasteista.

Esille nousseet kysymykset ja ongelmakohdat osoittavat, että tietopohja suomalaisen demokratian tilasta ja tulevaisuudennäkymistä on riittämätön. Asiakirjatyö nostaa esille tarpeen pitkäjänteiseen demokratian tilan seurantaan ja arviointiin.

Toisin kuin muissa Pohjoismaissa, ei Suomessa ole toistaiseksi toteutettu laaja-alaisia demokratian tilaa ja tulevaisuutta arvioivia tutkimushankkeita. Demokratiaan ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvä tutkimus on hajanaista, eikä selkeätä kokonaiskuvaa kansalaisten yhteiskunnallisesta osallistumisesta, kansalaisten ja hallinnon välisestä vuorovaikutuksesta tai kansalaisyhteiskunnan toiminnasta ole helppoa muodostaa. Olemassa oleva tutkimustieto ei myöskään luontevasti kanavoitu hallinnon tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kehittämistyön tueksi.

Suomalaisen demokratian kehityssuuntia ja suomalaisen demokratian toimivuutta tulee jatkossa järjestelmällisesti seurata ja arvioida. Systemaattista tutkimustietoa tarvitaan vaaleista ja äänestämisestä sekä muusta poliittisesta osallistumisesta, kuntademokratiasta sekä kansalaisyhteiskunnan kehityssuunnista. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa hahmotettu demokratiaindikaattorikonaisuus muodostaa toimivan pohjan pitkäjänteiselle demokratiaseurannalle. Indikaattoriseuranta voidaan täydentää keskeisiin ongelmakohtiin keskittyvällä syventävällä tutkimuksella.

Ensisijainen vastuu vaaleihin ja poliittiseen osallistumiseen liittyvästä tutkimuksesta valtionhallinnossa on oikeusministeriöllä. Kansalaisyhteiskunnan kehitykseen liittyvän tietopohjan vahvistaminen edellyttää opetusministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyötä.

Pitkäjänteisen seurantatyön pohjaksi on perusteltua toteuttaa suomalaisen demokratian toimivuuden monipuolinen arviointi. Tähän on kehitetty lukuisia erilaisia kansainvälisesti käytettyjä mittareita, joista kansainvälisen demokraatiainstituutti IDEA:n (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) menetelmä on tarkoitettu sekä kehittyvien että kehittyneiden demokratioiden arviointiin. Menetelmä ottaa huomioon arvioitavan maan kansalliset erityispiirteet. IDEA on kansainvälinen hallitustenvälinen organisaatio, joka on perustettu tukemaan vakaata demokratiaa maailmanlaajuisesti. Suomi on IDEA:n jäsen ja rahoittaa sen toimintaa.

Suomen demokratian toimivuuden arviointi ja systemaattisen demokraatiaseurannan käynnistäminen luovat edellytykset ensimmäisen demokraatiaselonteon

antamiseen tulevalla hallituskaudella.

Tärkeää demokratiaan liittyvää tutkimusta tehdään eri näkökulmista sektoritutkimuslaitoksissa, yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja järjestöissä. On tärkeää, että tällä alueella tehdään sekä perustutkimusta että soveltavaa tutkimusta. On myös luotava edellytyksiä sille, että tehty tutkimus voi välittyä sekä hallinnon että järjestöjen kehittämistyön tueksi. Jyväskylän yliopistoon perustettiin Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteydessä kansalaisyhteiskunnan lahjoitusprofessori ja maisteriohjelma. Tavoitteena on ollut saada aikaan kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskeskus tuottamaan ja kokoamaan kansalaisyhteiskuntaa koskevaa tutkimustietoa sekä järjestämään kansalaisyhteiskuntaa koskevaa ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille suunnattua koulutusta. ●

Hallinnon kehittäminen ja demokraatiahallinto

- 24** Vahvistetaan kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa päätöksenteossa kehittämällä hallinnon menettelytapoja siten, että vuorovaikutus kansalaisten, päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden kesken on mahdollista. Käynnistetään valmistelut hallituskausittain toistettavan kansalaisten tulevaisuuskeskustelun toteuttamiseksi.
- 25** Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen edellyttää laajapohjaista valtionhallinnon, kuntien ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä. Kunkin ministeriön vastuulla on vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja rakentaa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa oman hallinnonalansa puitteissa ja omilla politiikka-alueillaan. Yleisvastuu hallinnon demokraatiahallinnon koordinoimisesta ja edistämisestä on oikeusministeriöllä.
- 26** Viestintäpolitiikkaa ja tietoyhteiskuntapolitiikkaa kehitettäessä yhtenä tavoitteena tulee olla demokratian edistäminen ja informoidun kansalaiskeskustelun vahvistaminen. Mediakentän moniarvoisuuden ja kulttuurisen laaja-alaisuuden edistämisen tulee näkyä viestintäpoliittisissa ratkaisuissa.
- 27** Käynnistetään kuulemisen ja osallisuuden arviointi ja seuranta hanke-, osasto- ja ministeriöta-soilla. Valtioneuvostotasolla kuulemiskäytäntöjen kehittymistä arvioidaan osana demokraatiahallinnon selontekoa.
- 28** Vahvistetaan hallinnon kansalaisvaikuttamiseen ja kuulemismenettelyihin liittyvää osaamista käynnistämällä sitä koskeva valmennusohjelma sekä nimeämällä ministeriöihin kansalaisvuorovaikutuksen ja -kuulemisen tukihenkilöt.

Tietopohjan vahvistaminen

- 29** Sektoritutkimusta kehitettäessä demokratiatutkimukselle osoitetaan riittävät vuotuiset määrärahat. Määrärahoilla luodaan edellytyksiä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja järjestöjen piirissä tapahtuvalle hallinnon ja järjestöjen kehittämistyötä tukevalle tutkimukselle.
- 30** Käynnistetään systemaattinen ja pitkäjänteinen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehityksen seuranta demokratiaindikaattoriseurannan ja tarvittavan muun tutkimuksen avulla. Demokratiaseurannan koordinaatiovastuu on oikeusministeriöllä. Ministeriöille turvataan demokratiaseurantaan riittävät määrärahat. Selvitetään edellytykset vahvistaa Tilastokeskuksen tilastointia tukemaan nykyistä paremmin demokratiatutkimuksen tarpeita.
- 31** On tärkeää, että myös sektoritutkimuslaitoksissa, yliopistoissa, ammattikorkeakouluissa ja järjestöissä tehdään demokratian tietopohjaa vahvistavaa perus- ja soveltavaa tutkimusta. Luodaan edellytyksiä kansalaisyhteiskunnan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen perustamiselle sekä tehdään yhteistyötä myös muiden demokratiatutkimusta tekevien yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja järjestöjen kanssa.

Demokratiapolitiikan valmistelu

- 32** Laaditaan demokratiapoliittinen selonteko eduskunnalle kymmenen vuoden välein, ensimmäinen 2010-luvun puolivälissä. Selonteon pohjana toimii 2012–2014 toteutettava Suomen demokratia-arviointi, joka toteutetaan kansainvälisen demokratiainstituutti IDEA:n arviointimenetelmällä. Demokratia-arvioinnin läpiviennistä vastaa oikeusministeriö, jolle osoitetaan siihen määrärahat.

Statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland

I de etablerade demokratierna ombesörjer man allmänt för demokratin framtid. Överlag har valdeltagandet i Europa minskat. I Finland har valdeltagandet dessutom minskat snabbare än i många andra europeiska länder.

I en deltagardemokrati är valdeltagandet endast ett, visserligen viktigt, sätt som demokratin förverkligas genom. Medborgarna deltar och påverkar även under perioden mellan val både direkt på individnivå samt genom verksamhet i olika föreningar, intresseorganisationer och medborgarnätverk.

Ett starkt medborgarsamhälle är en oskiljaktig del av den finländska deltagardemokratin. Det finska medborgarsamhällets kärna utgörs av organisationer där finländarna traditionellt byggt upp sin egen och gemensamma välfärd samt utvecklat samhället. Organisationerna producerar många tjänster som är viktiga för samhället samt bidrar till samhällsfreden och stabiliteten genom att stärka medborgarnas delaktighet, påverkningsmöjligheter och ömsesidiga förtroende.

Vid sidan av föreningsverksamheten har också det direkta inflytandet haft en stark tradition i Finland – även i internationell jämförelse tar finländarna aktivt kontakt med tjänstemän och beslutsfattare.

Trender inom deltagandet

Den finska demokratin utveckling präglas av en stark polarisering i deltagandet och det samhälleliga engagemanget, vilket är speciellt tydligt i de yngre åldersgrupperna. En del av medborgarna är aktivt verksamma på olika områden inom samhället, medan andra anser att varken valdeltagandet eller föreningsverksamheten är meningsfulla sätt att delta och påverka. Utbildningen är en viktig bakgrundsfaktor i deltagandet.

Valdeltagandet i Finland har sjunkit redan i flera decennier. Man har bekymrat sig i synnerhet för ungdomarnas obetydliga intresse för att rösta. I Finland är skillnaden mellan ungdomarnas valdeltagande och det genomsnittliga valdeltagandet bland de största i Europa. Även om valdeltagandet i de två senaste kommunalvalen återgått till samma nivå som för tio

år sedan är trenden inom valdeltagandet fortfarande antagligen snarare sjunkande än stigande. En viktig orsak till detta är generationseffekten som observerats inom röstandet – ett beslut att låta bli att rösta som en gång omfattats ändras sällan när åldersgruppen åldras.

Även inom föreningsverksamheten pågår trender som bidrar till oron för det demokratiska deltagandets framtid. Det finns fortfarande många aktiva och livskraftiga föreningar i Finland och under de senaste åren har nya föreningar grundats flitigt. Såväl i Finland som i andra industriländer kan man dock urskilja tecken på att organisationernas verksamhet professionaliseras och att medlemmarnas deltagarengagemang minskar. Människor ger mindre av sin tid och mindre av sig själva för medlemskapet.

Föreningsfältet i Finland har delats eller håller på att delas i en livskraftig del och en tynande del. De livskraftiga är i synnerhet olika hobby- och kulturorganisationer. Partier och föreningar med något samhälleligt syfte drabbas däremot av i synnerhet ungdomarnas falnande intresse för samhälleligt inflytande.

Samtidigt finns det i samhället även nya former av delaktighet och påverkan som inte bygger kring den traditionella föreningsverksamheten. Karaktäristiskt för det nya deltagandet är informalitet, nätverksbyggande och att det ofta är organiserat på webben. Det är ännu svårt att förutspå vilken betydelse den informella medborgarverksamheten får för det finska medborgarsamhället.

Finlands politiska system bygger väsentligen på representativ demokrati. Därför är det viktigt att finländarna även framöver anser den representativa demokratin vara trovärdig och att valdeltagande och kandidering upplevs som meningsfulla sätt att delta och påverka i samhället. Samtidigt är det nödvändigt att utveckla medborgarnas möjligheter till direktinflytande. Även den traditionella medborgarverksamheten i föreningar bör främjas. Föreningarna samlar medborgarnas behov och förväntningar och förmedlar dem vidare. De erbjuder en arena där medborgarna kan mötas, där socialt kapital, förtroende och välfärd kan byggas och där gemensamt ansvar och långsiktigt samhälleligt inflytande kan utövas. Utöver att arbeta för den traditionella föreningsverksamheten kan man även skapa förutsättningar för de yngre generationernas nya former av deltagande och påverkan. ●

Den representativa demokratin och valdeltagandet

Valen utgör ett av grundelement i den representativa demokratin. Med hänsyn till valen är den centrala utmaningen utvecklingen av riksdagsvals-systemet. Undersökningar visar att den dolda röstströskeln i synnerhet i små valkretsar har blivit mycket hög, medan röstströskeln i stora valkretsar till och med sjunkit. Till följd av dessa skillnader varierar partiernas konkurrensomständigheter allt mer mellan olika valkretsar och medborgarna är mindre motiverade att rösta i små valkretsar än i stora. Under denna regeringsperiod har man berett ett förslag om förnyandet av valsystemet så att proportionaliteten i valen kan förbättras. Öppenheten och förfarandena inom valfinansieringen har också en stor betydelse för den representativa demokratis trovärdighet. För att stärka förtroendet för den representativa demokratin och dess aktörer är det viktigt att öppenheten inom valfinansieringen ökas och att spelreglerna för valfinansieringen förtydligas.

Valdeltagandet har sjunkit speciellt snabbt i de yngre åldersgrupperna. Med tanke på ungdomarnas delaktighet och valdeltagandets långsiktiga utveckling är det viktigt att på olika sätt stödja fostran av barn och ungdomar till ett deltagande medborgarskap. Att sänka rösträttsåldern har föreslagits som en metod.

För att stärka röstningsaktiviteten måste man se till att det finns tillräckligt med röstningsställen och att röstningsmöjligheterna är tillräckligt mångsidiga. Röstningströskeln kan sänkas även genom att föra röstningsställen till platser där medborgarna annars också rör sig.

Webbröstning har också setts som ett möjligt sätt att sänka röstningströskeln. Det har antagits att tröskeln för att genomföra exempelvis kommunala folkomröstningar kunde sjunka om omröstningen skulle ske på webben.

I samband med kommunalvalen år 2008 testades elektronisk röstning som sker på röstningsstället. I utvecklingen av webbröstning (s.k. elektronisk distansröstning) har Finland dock antagit en återhållsam linje. Beredning gällande webbröstning har gjorts bl.a. inom ramen för Europarådet. Problemen med webbröstning är bl.a. tryggheten av valhemligheten och valfriheten samt uppnåendet av medborgarnas förtroende.

Finland deltar även framöver i den internationella utvecklingen av webbröstningen. För att få praktiska erfarenheter borde man hitta lämpliga förfaranden för en pilotutredning av webbröstningen, antingen som ett separat pilotprojekt eller t.ex. i samband med en kommunal folkomröstning. Mer informella medborgarförfrågningar kunde också fungera som pilotprojekt för webbröstningen.

Utöver arbetet för att förnya valen, valsystemet och valfinansieringen bör man sträva efter att stärka valdeltagandet genom information och utbildning. Partierna men också exempelvis medborgarorganisationerna har en viktig roll i att föra fram vikten med att rösta.

Förutom hos ungdomar har valdeltagandet hos till exempel invandrare varit lågt. Till ungdomar och invandrare samt till områden med lågt valdeltagande borde man därför producera riktad, effektiviserad information med hjälp av kanaler och metoder som upplevs som meningsfulla för dessa grupper. Till exempel vid utvecklingen av förvaltningens infrastruktur för webbdemokrati borde man skapa sätt att förmedla information om valen via webben. ●

- 1 Riksdagsvalens valsystem förnyas utgående från valområdeskommissionens förslag så att proportionaliteten i valen förstärks.
- 2 Öppenheten och tillsynen inom val- och partifinansieringen ökas.
- 3 Möjligheterna att sänka rösträttsåldern i kommunalval till 16 år utreds. I utredningsarbetet bör de viktigaste målen vara att öka ungdomarnas delaktighet och möjligheter till påverkan samt att stärka demokratifostran.
- 4 Kommunerna uppmuntras och vid behov förpliktas att se till att det finns goda och mångsidiga möjligheter att rösta inom området för kommunen. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att antalet allmänna förhandsröstningsställen utökas, så att väljarna kan rösta utan något större besvär och utan att det skulle ta en onödigt lång tid. Samtidigt är det önskvärt att röstningsställena placeras på sådana ställen där människor annars också uträttar sina ärenden.
- 5 En utredning görs om hur elektronisk distansröstning via webben på ett smidigt sätt kan testas till exempel i samband med en kommunal folkomröstning eller som ett separat projekt. Kommunerna uppmuntras genomföra enkäter på webben samt att utvärdera möjligheterna att använda webben i folkomröstningar. Förfaranden för och genomförandet av webbröstningar planeras i samarbete med kommunerna.
- 6 Speciella insatser görs för att stärka valinformationen som är riktad till ungdomar och invandrare. Valinformation produceras på tillräckligt många språk med beaktande av invandrarbefolkningens specialbehov av information om det finska besluts-, parti- och valsystemet. För kommunerna bereds material som stödjer arbetet med att främja valdeltagandet och som kommunerna kan använda på det sätt de vill. Valinformationen och uppmuntrandet till valdeltagande görs även i samarbete med organisationer.
- 7 I valinformationen utnyttjas i synnerhet den nya tekniken och de sociala mediernas möjligheter genom att i samband med förvaltningens infrastruktur för webbdemokrati skapa en virtuell miljö där man samlar information om kandidater och valprogram samt erbjuder ständigt uppdaterad information om de invalda kandidaternas verksamhet mellan valen.

Stärkande av medborgarsamhället

Ett starkt medborgarsamhälle och medborgarorganisationerna som utgör dess kärna är viktiga faktorer i en deltagardemokrati. Medborgarorganisationerna erbjuder en arena för medborgarnas inflytande och deltagande även under perioden mellan val. För många organisationer är den viktigaste uppgiften uttryckligen samhällelig påverkan, att förmedla medlemmarnas behov och expertis till beredningen och beslutsfattandet. Relationen mellan organisationerna och demokratin är dock inte så endimensionellt.

I det finska medborgarsamhället och därigenom i det finska samhället har föreningarna en mycket stor betydelse, kanske till och med större än någon annanstans, eftersom de kopplingar och nätverk som upprätthåller finländarnas sociala kapital och förtroende är uppbyggda genom föreningsverksamheten.

Ett starkt medborgarsamhälle skapar förutsättningar för det sociala kapitalets och förtroendets uppbyggnad och därmed också för samhällsfreden. Genom att vara verksamma t.ex. i hobbyföreningar eller frivilligarbete får barn, ungdomar och vuxna samtidigt även allmänna färdigheter för att sköta gemensamma ärenden, delta och påverka. I syfte att stärka demokratin bör åtgärder för att trygga medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar och sänka tröskeln för medborgarnas deltagande inte begränsas enbart till organisationer och folkrörelser med en samhällelig inriktning.

Signalerna om ett falnande intresse för den traditionella verksamheten inom medborgarorganisationer samt förändringarna i omvärlden som drabbar organisationernas verksamhetsförutsättningar föranleder oro för det finska medborgarsamhällets vitalitet.

Vid utvecklingen av medborgarnas möjligheter till påverkan måste man sörja för att likabehandlingen och jämställdheten mellan olika befolkningsgrupper och mellan könen verkställs. I arbetet för att stärka delaktigheten är speciella målgrupper exempelvis ungdomar och invandrare. I takt med att befolkningen åldras måste man fästa allt mer uppmärksamhet även vid äldre personers möjligheter till deltagande och påverkan. Ungdomarnas delaktighet kan främjas bland annat genom att utveckla demokratifostran, genom att öppna kanaler för hörande och deltagande som är riktade

till de unga samt genom att skapa förutsättningar för medborgarverksamhet som sker på ungdomars initiativ. Viktiga aspekter i stärkandet av invandrarnas delaktighet är bland annat informationsspridningen, invandrarorganisationernas verksamhetsförutsättningar samt invandarkvinnornas delaktighet.

Det allmänna kan å sin sida stärka medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar genom att utveckla lagstiftningen, finansieringsmekanismerna och t.ex. medborgarfostran. Organisationernas uppgift blir att utveckla den egna verksamheten och exempelvis medlemsdemokratin så att organisationerna även framöver kan erbjuda en meningsfull arena för påverkan, delaktighet och interaktion för medborgarna.

I mars 2007 fattade statsrådet ett principbeslut om att förbättra medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar. Den första rapporten om genomförandet av principbeslutet ska presenteras för delegationen för medborgarsamhällspolitik (KANE) år 2010. I samband med den fortsatta beredningen av principbeslutet har man inom KANE lyft fram metoder för att bl.a. stärka deltagandet, förtydliga medborgarsamhällets roll samt förbättra organisationernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar.

Regeringen beslöt redan år 2001 att ministerierna bör ha en medborgarorganisationsstrategi som är utarbetad i samarbete med organisationerna. Med strategin ville man garantera att man i de olika skedena av beredningsarbetet främjar medborgarnas och medborgarorganisationernas delaktighet. Även om utredningar påvisar att ministeriernas praxis för hörande har utvecklats i positiv riktning är det fortfarande endast en del av ministerierna som har en giltig medborgarorganisationsstrategi.

Ett centralt utvecklingsobjekt är frågan om samarbetsmodeller för förvaltningen och medborgarsamhället där samarbetet gynnar både parterna. Samarbetet är en utmaning såväl inom serviceproduktionen som t.ex. i främjandet av demokratiskt deltagande. Även om man genom samarbete eftersträvar ömsesidig nytta bör det observeras att medborgarsamhällets autonomi måste bevaras i utvecklingen av samarbetsformer. Till exempel i finansieringen av organisationerna är det motiverat att ha som utgångspunkt allmänna bidrag som kan kompletteras med projektbidrag. Ju längre medborgarsamhällets verksamhet bygger på samarbets- och upphandlingsavtal, i desto större grad styr förvaltningen medborgarsamhällets funktion genom sina finansieringsbeslut. ●

- 8 Förvaltningens bredbasiga medborgarsamhällsförbindelse bereds. I medborgarsamhällsförbindelsen fastslår organisationerna och ministerierna tillsammans medborgarsamhällets betydelse för och autonoma roll i det finska samhället, de olika samarbetsformerna mellan medborgarsamhället och förvaltningen samt de metoder genom vilka medborgarsamhällets delaktighet och möjligheter till inflytande i beslutsprocessen tryggas. Varje ministerium bör ha en giltig medborgarsamhällsstrategi. Kommunerna uppmanas också till att utarbeta sådana. Medborgarsamhällsförbindelsen skapar en grund för medborgarsamhällsstrategierna och uppdateringen av dessa. Utnyttjandet av organisationernas och förvaltningens samarbetsmodeller främjas bl.a. mellan organisationer och kommuner. Därtill främjas förvaltningens och medborgarsamhällets samarbete i stärkandet av demokratin och delaktigheten.
- 9 Medborgarverksamheten och den långsiktiga finansieringen av den integreras tydligare än för närvarande i nationella program och strategier. Utgångspunkten för finansieringsverksamheten är allmänna bidrag som kan kompletteras med projektbidrag. Kommunerna uppmanas att utarbeta egna anvisningar för finansieringen av medborgarverksamheten och att beakta organisationsvärlden i beredningen.
- 10 Tryggandet av penningspelmonopolen i Finland är nödvändigt även framöver i syfte att motarbeta de skador och problem som spelandet föranleder. Intäkterna från penningspelmonopolen har en oerhört stor betydelse för finansieringen av medborgarorganisationernas verksamhet. Intäkterna från penningspelmonopolen bör i sin helhet användas för allmännyttiga syften.
- 11 En utredning utarbetas om problemen i finansieringen av organisationsverksamheten. På basis av utredningen utvärderas behovet av och förutsättningarna att samordna förfarandena och systemen inom ministeriernas finansieringsverksamhet. Därtill kan utredningsmannen göra förslag med anknytning till samordningen av kommunernas finansieringspraxis och främjandet av finansieringsverksamheten. En modell utarbetas för genomförandet av informations- och stödtjänster för organisationerna i frågor som gäller nationell finansiering och EU-stöd. I utvecklingsprocessen beaktas invandrarorganisationernas specialbehov vad gäller sk. empowerment.
- 12 Organisationernas verksamhetsförutsättningar stärks genom att utveckla och förtydliga beskattningen av organisationer. Möjligheterna utvärderas att göra donationer till organisationer och medborgarorganisationernas medlemsavgifter avdragsgilla.
- 13 Lika möjligheter till deltagande för olika befolkningsgrupper främjas. Speciell vikt fästs vid att stärka delaktigheten hos personer som är mindre bemedlade och som riskerar att marginaliseras samt vid att verkställa jämställdheten. Dialogen mellan olika befolkningsgrupper understöds. Kunskapen om minoritetskulturer och -religioner ökas, liksom kunskapen om likabehandlings- och icke-diskrimineringsprinciperna. Information sprids om god praxis på lokalnivå i syfte att främja relationerna mellan olika befolkningsgrupper. Kön-, jämställdhets- och tillgänglighetsaspekterna etableras i all demokratipolitisk beredning och forskning.
- 14 Medborgarsamhället och dess betydelse ges exponering genom att grunda ett årligt demokratipris som kan tilldelas ett projekt, en åtgärd, en aktör eller en innovation som främjar medborgarinflytandet, frivilligarbetet eller delaktigheten.

Nya kanaler för deltagande

I de etablerade demokratierna har det uppstått ett behov av att stärka direktdemokratin vid sidan om den representativa demokratin förfaranden.

Den stigande utbildningsnivån har tillsammans med utvecklingen av informationssamhället stärkt medborgarnas förmåga och möjligheter att ta ställning till politiska beslut. Medborgarna har bättre förutsättningar än tidigare att få information om ämnen som intresserar dem och att bilda en åsikt om dessa. Å andra sidan erbjuder den tekniska utvecklingen nya möjligheter att öppna beslutsprocessen för bredare deltagande och utvärdering.

Den nya informationstekniken har redan blivit en del av medborgarnas vardag. Av studenterna använder 99 procent Internet regelbundet och av arbetstagarna 90 procent. Det är viktigt att observera att utvecklingen av kanaler för webbinflytande inte handlar enbart om att stärka ungdomarnas delaktighet, utan om att webben utgör en potentiell arena för deltagande och inflytande för en stor majoritet av medborgarna, även den åldrande befolkningen.

Det allt större antalet elektroniska tjänster och redskap har avsevärt ökat medborgarnas möjligheter att uttrycka sina samhälleliga åsikter. Tills vidare har Finland dock utnyttjat dåligt de möjligheter som informationssamhället erbjuder för att stärka demokratin. Utvecklingen av informationssamhället i Finland har fokuserat på tjänster och klientskap, snarare än på ett deltagande medborgarskap och en stärkning av demokratin. I FN:s utredning som publicerades i januari 2008 rankas Finland på 45:e plats i en bedömning av hur förvaltningen i olika länder har erbjudit medborgarna möjligheter till deltagande och påverkan i virtuell miljö. Finland har inte en modern infrastruktur för webbdemokrati som skulle erbjuda medborgarna, förvaltningen och beslutsfattarna

redskap och kanaler för gemensam beredning samt för offentlig prövning och diskussion. Vid sidan om byggandet av infrastruktur finns det speciella behov med anknytning till utveckling av förfaranden och kompetens samt till byggande av ett nätverk med stödpersoner som stödjer förvaltningens interaktion med medborgarsamhället och intressegrupper.

Vid utvecklingen av nya kanaler för deltagande och påverkan måste man också se till att medborgarna får information om möjligheterna till deltagande och att dessa har en genuin koppling till beredningen och beslutsfattandet. Det är därför viktigt att också ta fram utvärderingskriterier och -metoder med vilka man kan bedöma och mäta vilken effekt interaktionen mellan medborgarna och förvaltningen har.

Vid sidan om de traditionella formerna av deltagande har en ny slags medborgarverksamhet uppstått som bygger på nätverk och som ofta är organiserad – lokalt, nationellt eller internationellt – på webben. Man kan anta att en allt större del av medborgarsamhällets verksamhet inte tar sig uttryck i den traditionella föreningsverksamheten i framtiden. Samtidigt som det är viktigt att trygga verksamhetsförutsättningarna för medborgarsamhällets kärna, medborgarorganisationerna, måste man också skapa förutsättningar för de yngre generationernas informella deltagande och påverkan. Om de nya arenorna för deltagande och påverkan inte identifieras eller om de förbises som betydelselösa så stärker det i synnerhet de ungas och de unga vuxnas allt vanligare upplevelse av att samhället inte lyssnar till dem.

Nya möjligheter för deltagande och påverkan måste utvecklas både på webben och utanför. Som motvikt till globalisationen och internationaliseringen är det viktigt att främja medborgarnas möjligheter att delta och påverka i ärenden som berör deras vardagliga miljö. Internationellt har man infört till exempel förfaranden med deltagande och regionaliserad budgetering. En större öppenhet i det internationella beslutsfattandet samt fler möjligheter till representativt och direkt medborgarinflytande bidrar likaså till att minska demokratiunderskottet i det globala beslutsfattandet. ●

- 15 Medborgarnas möjligheter till direktinflytande stärks genom att man utvecklar både direktdemokratis formella förfaranden och medborgarnas informella möjligheter till direktinflytande.
- 16 Kommunerna uppmuntras att utveckla deltagandet på regional-, kommunal- eller stadsdelsnivå och att interagera med kommuninvånarna. Kommunerna uppmuntras att inom olika sektorer, även sådana med anknytning till ekonomin, införa nya elektroniska kanaler för deltagande, respons och interaktion samt att genomföra enkäter. Behovet av att komplettera kommunallagen med bestämmelser om elektroniska former av deltagande utreds.
- 17 Målet är att Finland i slutet av 2010-talet placerar sig bland de 10 främsta länderna i webbdemokratijämförelser. En gemensam infrastruktur uppbyggs för webbdemokrati för statsförvaltningen och riksdagen som till tillämpliga delar även kan användas av kommuner och organisationer. Vid beredningen av infrastrukturen beaktas både medborgarnas informella deltagande och respons och det tekniska genomförandet av medborgarinitiativ och webbröstning.
- 18 Samhälleliga rörelser och spontan medborgarverksamhet måste uppmuntras till samhällelig påverkan. Registrerad medborgarverksamhet ska inte utan motivering prioriteras framom oregistrerad förenings- och medborgarverksamhet. I samband med den i punkt 11 nämnda utredningen ska man utvärdera på vilka sätt den informella medborgarverksamhetens vardagliga verksamhetsförutsättningar kan stärkas. Därtill bör man utreda hur föreningslagen kunde utvecklas för att identifiera förenings- och medborgarverksamhet som organiseras huvudsakligen eller helt och hållet på webben.

Medborgarfostran, demokratifostran

Med tanke på framtiden för den finska deltagardemokratin är frågan om vilken relation medborgarna framöver har till demokratin oerhört viktig. Demokrati kan inte verkställas utan medborgare som deltar och är aktiva. En nordisk jämförande undersökning visar dock att vad gäller deltagande och engagemang i samhället tillhör var tredje finländare den mest passiva gruppen, medan en femtedel av svenskarna och norrmännen gör det och endast en sjundedel av danskarna.

Åldern är en av de viktigaste variablerna bakom olika observationer som gäller deltagandeaktivitet. Forskningsresultaten ger i viss mån motstridig information om ungdomarnas samhälleliga intresse och aktivitet.

Valdeltagandet har dock sjunkit snabbare än genomsnittet uttryckligen i de yngre åldersgrupperna och ett ointresse för val som en gång omfattats verkar inte ändras när åldersgruppen blir äldre. Enligt vissa undersökningar verkar också intresset för till exempel traditionell organisationsverksamhet tyna, även om organisationerna upplever detta på mycket olika sätt. Å andra sidan är det i detta skede svårt att förutspå i vilken omfattning de informella deltagandeformerna och -sätten blir allmänna bland de yngre åldersgrupperna.

Under de senaste åren har det förts en livlig diskussion om ungdomarnas deltagaraktivitet och dess polarisering. Samtidigt som en del av de unga är mycket aktiva i organisations- och frivilligverksamheten eller i den informella medborgaraktiviteten är det en betydande del av ungdomarna som inte verkar växa upp till ett deltagande medborgarskap. Forskningsresultaten om ungdomarnas samhälleliga intresse är dels motstridiga men det verkar som om de finska ungdomarna i regel inte har någon större passion för samhällelig påverkan. Vid sidan om åldern har även utbildningen en stor betydelse. Färsk forskning visar att gymnasister har ett klart större intresse för politik och samhälleliga frågor än elever inom yrkesutbildningen, och att de också har större kunskap i sådana frågor.

Demokrati- och människorättsfostran kan ses som den finska demokratins största utmaning och möjlighet för framtiden. Det är viktigt att samhället byggt upp olika kanaler och system för deltagande och hörande som barn och ungdomar redan före rösträttsåldern kan använda för att bli hörda och påverka. Det är också viktigt att begrunda hur ungdomarnas delaktighet i exempelvis organisationsverksamheten eller olika nätverk kan stärkas. Olika deltagandeexperiment och de nya kanalerna når ändå endast en del av de unga åldersklasserna. En oerhört viktig fråga är vilka färdigheter hela åldersklassen får för ett aktivt medborgarskap under tiden i grundskolan, gymnasiet och yrkesutbildningen. Utvecklingen av färdigheter för gemensamma aktiviteter och för att beakta andra samt främjandet av interaktionsförmågan och delaktigheten bör beaktas redan i småbarnsfostran.

Demokratifostran bör omfatta såväl genuina upplevelser av delaktighet och påverkan som den kunskap som behövs för att delta. Till exempel skolornas elevkårer erbjuder ett forum för deltagande för barn och unga. I gymnasier och yrkesskolor ska det enligt lag finnas elevkårer. I grundskolan beror grundandet av elevkårer däremot på den som tillhandahåller undervisningen.

Läroplansgrunderna föreskriver att barn och unga ska ges undervisning som ger färdigheter för ett deltagande medborgarskap. För att demokratifostran och skolornas förfaranden ska kunna utvecklas och problemen identifieras bör man utreda hur läroplanernas syfte i praktiken verkställs i skolornas vardag. På basis av denna utredning kan man utvärdera de konkreta utvecklingsbehoven inom demokratifostran. Utredningarna som gjordes inom ramen för politikprogrammet för medborgarinflytande visar att man i skolorna i någon mån är omedvetna om i vilken utsträckning det är lämpligt att i undervisningen behandla ämnen som handlar om det politiska systemet, partier eller politikens substans. Skolundervisningen borde dock erbjuda barn och unga en möjlighet att bygga en egen medborgaridentitet och att förstå den politisk-samhälleliga miljön. Att lämna dessa frågor utanför undervisningen kan bidra till att stärka känslan av utanförskap i förhållande till politiken. ●

- 19 En utredning genomförs om verkställandet av demokratifostran i förskole- och skolundervisningen, i skolornas klubbverksamhet, i elevkårsverksamheten samt i lärarutbildningen. Utredningen bör speglas mot den jämförande undersökningen om ungdomars samhälleliga färdigheter samt intresse för att vara aktiva medlemmar av samhället som färdigställs år 2010. På basis av denna information bör man avgöra vilka metoder som behövs för att utveckla demokratifostran.
- 20 Tröskeln sänks för att behandla politisk-samhälleliga frågor och metoder för deltagande och påverkan i skolundervisningen.
- 21 Vid förnyandet av läroplanerna ska man också avgöra vilka metoder som behövs för att stärka demokratifostran.
- 22 Lagen om grundläggande utbildning ändras i enlighet med barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet så att grundandet av elevkårer i grundskolorna inte framöver beror på den som tillhandahåller undervisningen. Skolorna uppmuntras att ta fram förfaranden och praxis som stödjer elevernas möjligheter till inflytande.
- 23 En kampanj som presenterar de grundläggande rättigheterna planeras. Kampanjen riktas speciellt till ungdomar och invandrare.

Demokratipolitik och -förvaltning

Med tanke på demokratins och medborgarsamhällets vitalitet är det viktigt att man uppföljer och forskar i demokratin, det demokratiska deltagandet och utvecklingen av det demokratiska systemet och de demokratiska institutionerna samt att förändringar och utvecklingsbehov som observeras i dessa diskuteras.

Demokratin bör inte byggas och styras uppifrån. Det allmänna kan dock skapa förutsättningar för en fungerande och livskraftig demokrati. Även grundlagen ålägger det allmänna att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

En viktig förutsättning för att demokratin ska verkställas är en offentlig medborgardiskussion där deltagarna uttrycker sina egna åsikter och erfarenheter och i växelverkan med varandra bildar gemensamma uppfattningar. Målet bör vara att den deliberativa aspekten, dvs. den offentliga diskussionen och ventileringen, stärks inom beredningen och beslutsfattandet. För att stödja medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande är det viktigt att utveckla beredningsprocesserna och -kulturen så att en tätare interaktion mellan medborgarna, beredarna och beslutsfattarna är möjlig. Vid sidan om projektspecifik beredning kan öppen medborgardiskussion uppmuntras till exempel i samband med beredningen av regeringsprogram eller som en ”framtidiskussion” som förs i mitten av regeringsperioden.

Utvecklingen av beredningskulturen förutsätter bland annat att kompetensen inom förvaltningen stärks samt att utvärderingen och uppföljningen av deltagandet och hörandet utvecklas. Informationspolitiken har också en viktig roll. Den offentliga medborgardiskussionen och utvärderingen förutsätter öppen tillgång till information. Detta kräver å sin sida aktiv informationsverksamhet från myndighetshåll samt mångsidiga och pluralistiska medier.

I Norden och i någon mån även på övrigt håll i Europa har utvecklingen gått mot centraliserade demokratiförvaltningsstrukturer. Med centraliserade strukturer har man skapat förutsättningar för ett systematiskt demo-

kratiarbete och för uppföljning av demokratins tillstånd. Samtidigt är det dock viktigt att observera att främjandet av medborgarnas möjligheter till inflytande och deltagande och stärkandet av demokratin är gemensamma mål för det allmänna och de bör verkställas i varje ministeriums och förvaltningsgrens verksamhet.

Under 2000-talet har den demokratipolitiska debatten aktiverats i Finland och övriga Europa till följd av de observerade förändringarna i medborgarnas deltagande och samhällsliga engagemang. Demokratipolitik är dock ett relativt nytt och oetablerat begrepp i Finland. Syftet med det första demokratipolitiska dokumentet som beretts under regeringsperioden 2007–2011 är att inleda en diskussion om trenderna inom medborgarinflytandet och om demokratipolitikens utmaningar.

De frågor och problem som framkommit vittnar om att kunskapsgrunden för den finska demokratins tillstånd och framtidsutsikter är otillräcklig. Dokumentarbetet lyfter fram behovet av långsiktig uppföljning och utvärdering av demokratins tillstånd.

I motsats till övriga nordiska länder har man i Finland tills vidare inte genomfört omfattande forskningsprojekt som utvärderar demokratins tillstånd och framtid. Forskningen som behandlar demokratin och medborgarsamhället är utspridd och det är inte lätt att bilda en helhetsbild av medborgarnas samhällsliga deltagande, interaktionen mellan medborgarna och förvaltningen eller medborgarsamhällets verksamhet. De existerande forskningsresultaten förmedlas inte heller på ett smidigt sätt till stöd för utvecklingsarbetet som görs inom förvaltningen och medborgarsamhället.

Den finska demokratins utvecklingstrender och funktion bör framöver uppföljas och utvärderas systematiskt. Systematisk forskning behövs om val och röstande samt om annat politiskt deltagande, kommunal demokrati och medborgarsamhällets utvecklingstrender. Demokratiindikatorhelheten som gestaltades inom ramen för politikprogrammet för medborgarinflytande utgör en fungerande grund för långsiktig uppföljning av demokratin. Uppföljningen av indikatorer kan kompletteras med fördjupad forskning som fokuserar på centrala problem.

Inom statsförvaltningen är det i första hand justitieministeriet som ansvarar för forskning som gäller val och politiskt deltagande. Stärkandet av kunskapsgrunden för medborgarsamhällets utveckling förutsätter samarbete

mellan undervisningsministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet.

Till grund för det långsiktiga uppföljningsarbetet är det motiverat att genomföra en omfattande utvärdering av den finska demokratin funktion. För detta ändamål har man tagit fram ett flertal olika internationellt använda indikatorer varav internationella demokratiinstitutet IDEA:s (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) metod är avsett för utvärdering av såväl utvecklade som outvecklade demokratier. Metoden beaktar nationella särdrag i det land som ska utvärderas. IDEA är en internationell mellanstatlig organisation som har grundats för att stödja demokratin stabilitet runtom i världen. Finland är medlem i IDEA och finansierar dess verksamhet.

En utvärdering av den finska demokratin funktion och inledande av systematisk demokratiuppföljning ska-

par förutsättningar att lämna den första demokratipolitiska redogörelsen under följande regeringsperiod.

Viktig forskning med anknytning till demokratin görs ur olika perspektiv vid sektorforskningsinstitutionerna, universiteten, yrkeshögskolorna och organisationerna. Det är viktigt att man på detta område genomför både grundforskning och tillämpad forskning. Man måste också skapa förutsättningar för att forskningsresultaten förmedlas vidare till förvaltningen och organisationerna till stöd för utvecklingsarbetet. Inom ramen för politikprogrammet för medborgarinflytande grundade man en donationsprofessur och ett magisterprogram för medborgarsamhället vid universitetet i Jyväskylä. Målet har varit att bilda ett forsknings- och utvecklingscentrum för medborgarsamhället som producerar och samlar forskningsresultat om medborgarsamhället samt tillhandahåller utbildning som gäller medborgarsamhället och som är riktad till aktörer inom medborgarsamhället. ●

Utveckling av förvaltningen och demokratiförvaltning

- 24** Medborgarnas möjligheter till deltagande och inflytande i beslutsprocessen i Finland stärks genom att man utvecklar förvaltningens förfaranden så att interaktion mellan medborgarna, beslutsfattarna och beredarna är möjlig. Förberedelser inleds för att genomföra framtidsdiskussioner med medborgarna som upprepas varje regeringsperiod.
- 25** Främjandet av medborgarnas möjligheter till påverkan förutsätter ett brett samarbete mellan statsförvaltningen, kommunerna och medborgarsamhället. Varje ministerium har ansvar för att stärka medborgarnas möjligheter till inflytande och för att bygga samarbete med medborgarsamhället inom ramen för sin egen förvaltningsgren och på sina egna politikområden. Justitieministeriet har det övergripande ansvaret för att samordna och främja demokratisamarbetet inom förvaltningen.
- 26** Vid utvecklingen av informationspolitiken och informations samhällspolitiken bör ett av målen vara att främja demokratin och att stödja den informerade medborgardiskussionen. Främjandet av pluralismen och den kulturella mångfalden inom mediefältet bör vara synligt i de informationspolitiska besluten.
- 27** Utvärdering och uppföljning av hörandet och delaktigheten inleds på projekt-, avdelnings- och ministerienivå. På statsrådsnivå utvärderas utvecklingen av förfarandena för hörande i samband med demokratipolitiska redogörelsen.
- 28** Förvaltningens kompetens i frågor som gäller medborgarinflytande och hörande stärks genom att man startar ett utbildningsprogram samt genom att man utser stödpersoner för medborgarinteraktion och -hörande vid ministerierna.

Stärkande av kunskapsgrunden

- 29** Vid utvecklingen av sektorforskningen tilldelas demokratiforskningen tillräckliga årliga anslag. Med anslagen skapas förutsättningar för forskning vid universiteten, yrkeshögskolorna och organisationerna som stödjer utvecklingsarbetet inom förvaltningen och organisationerna.
- 30** En systematisk och långsiktig uppföljning av demokratin och medborgarsamhällets utveckling inleds med hjälp av demokratiindikatorerna och annan nödvändig forskning. Justitieministeriet har ansvar för samordningen av demokratiuppföljningen. Tillräckliga anslag garanteras för ministeriet för uppföljning av demokratin. Möjligheterna att stärka Statistikcentralens statistikföring utreds i syfte att möta demokratiforskningens behov bättre än för närvarande.
- 31** Det är viktigt att man även vid sektorforskningsinstitutionerna, universiteten, yrkeshögskolorna och organisationerna utför grundforskning och tillämpad forskning som stärker kunskapsgrunden för demokratin. Förutsättningar skapas för att grunda ett forsknings- och utvecklingscentrum för medborgarsamhället. Därtill utövas samarbete även med andra universitet, yrkeshögskolor och organisationer som sysslar med demokratiforskning.

Beredning av demokratipolitiken

- 32** En demokratipolitisk redogörelse utarbetas för riksdagen med tio års intervaller, den första i mitten av 2010-talet. Som grund för redogörelsen används Finlands demokratiutvärdering som genomförs 2012–2014 med internationella demokratiinstitutet IDEA:s utvärderingsmetod. Justitieministeriet ansvarar för verkställandet av demokratiutvärderingen och ministeriet tilldelas anslag för detta ändamål.



Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-466-821-7 (nid)
ISBN 978-952-466-821-7 (PDF)
Hinta/pris 15 euroa

TILAUKSET
Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihe 020 450 011
Faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
Fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi