

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 sömaskiner 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 propo-

tion är till sin natur deklaratorisk, 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 demokratifrämjandet. 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- lig 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 samhälleliga 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 samhälleliga 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 demokrati frågor, 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

Demokrati frågorna 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-

ringe 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 democraticentraler 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 förtroga 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 valsystemets 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 jämnt 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 eftersträvat 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.