

5 Yhteenvetoa ja arviointia

5.1 Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tehdyt konkreettiset toimet demokratian kehittämiseksi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵⁰ Prop. 2003/04:1.

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

5.2 Johtopäätökset Suomen kannalta

5.2.1 Kansalaisosallistumisen kehittäminen Suomessa

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

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

³⁵¹ Ks. Rskr. 2003/04:110.

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

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

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

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

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

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

³⁵⁴ Ks. lisää Mutanen 2002.

5.2.2 Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiakehityksen anti Suomelle

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

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

1. Demokratiaan panostaminen on tärkeää

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

2. On luotava pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa

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

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

3. Demokratian tilasta ja kehittämistarpeista on tuotettava jatkuvasti tietoa

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

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

4. Demokratian kehittäminen vaatii myös konkreettisia toimia

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

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

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

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

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

6. Kansalaisten osallisuutta on parannettava

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

7. Kansalaisten demokraattista ja poliittista yhdenvertaisuutta on parannettava

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Demokratiakasvatus on avain entistä parempaan osallisuuskulttuuriin

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

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

10. Osallistumisen on oltava vaikuttavaa

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Kansanvallan kehittämisen on perustuttava ensi sijassa edustuksellisen demokratian edistämiseen

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

13. Poliittiset puolueet on tehtävä entistä kiinnostavammiksi ja demokratiaa edistävämmiksi

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

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

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

14. Vaalijärjestelmän mahdollisimman hyvä toimivuus on varmistettava

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

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

15. Tietoisuutta äänioikeuden sisällöstä ja äänestämisen vaikutuksista on lisättävä

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

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

16. On kehitettävä uusia äänestysmenettelyjä

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

17. Vaaliosallistumisen ohella on kehitettävä myös muuta suoraa osallistumista

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

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

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

18. Kansanäänestysinstituutiota on kehitettävä

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

19. Kansalaisten kuulemista on edistettävä

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

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

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

20. On luotava ennakkoluulottomasti uusia osallistumisinstituutioita

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

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