

4 Demokratia-asioiden hallinto

4.1 Pohjoismaiset hallintorakenteet

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁴ <http://odin.dep.no/smk>.

²⁹⁵ <http://www.stm.dk>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Taulukko 4. Hallintorakenne Ruotsissa

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

Taulukko 5. Hallintorakenne Norjassa

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

Taulukko 6. Hallintorakenne Tanskassa

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

4.2 Demokratia-asioiden hallinnon lähtökohdat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹¹ Prop. 2001/02:80.

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

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

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

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

4.3 Vastuunjako demokratia-asioiden hoidossa

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

³¹³ <http://odin.dep.no/smk>.

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

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

4.3.1 Ruotsi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹⁷ <http://justitie.regeringen.se>.

³¹⁸ <http://justitie.regeringen.se>.

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

³²⁰ Ks. E-röstning.

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

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

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

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

4.3.2 Tanska

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

³²² <http://finans.regeringen.se>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³²⁷ <http://www.jm.dk>.

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

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

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

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

4.3.3 Norja

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

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

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

³³¹ <http://www.kum.dk>.

³³² Ks. <http://www.emu.dk>.

³³³ <http://www.uvm.dk>.

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

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

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

³³⁴ <http://odin.dep.no/jd>.

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

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

³³⁷ <http://odin.dep.no/krd>.

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴² <http://odin.dep.no/bfd>.

³⁴³ Ks. St.meld. nr. 39 (2001-2002).

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

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

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

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

³⁴⁵ <http://odin.dep.no/ufd>.

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

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

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

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

Maa	Vastuualueet				
	Yleinen vastuu	Vaalit	Kansan-äänestykset	Puolueet	Paikallinen demokratia
Ruotsi	Oikeus-ministeriö	Oikeus-ministeriö	Oikeus-ministeriö	Oikeus-ministeriö	Oikeus-ministeriö
Norja	Oikeus-ministeriö	Kunta- ja alueministeriö	Kunta- ja alueministeriö	Kunta- ja alue-ministeriö	Kunta- ja alue-ministeriö
Tanska	-	Sisäasiain- ja terveys-ministeriö	Sisäasiain- ja terveys-ministeriö	Sisäasiain- ja terveys-ministeriö	Sisäasiain- ja terveys-ministeriö

³⁴⁷ <http://odin.dep.no/aad>.

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

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

4.4 Yhteenveto

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

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

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

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

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

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

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