

3 Pohjoismaiset demokratiaselvitykset

3.1 Mitä selvityksiä tarkastellaan?

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

Taulukko 3. Ruotsin, Norjan ja Tanskan demokratiaa koskevat selvitykset

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

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

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

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

3.2 Ruotsin demokratiaselvitykset

3.2.1 Folkstyrelsekommittén (1984–1987)

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

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

⁸⁹ Dir. 1984:23.

⁹⁰ Dir. 1984:44.

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

3.2.2 Maktutredningen (1985–1990)

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

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

Komitean oli suunnattava työnsä kolmeen pääkysymykseen:

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

⁹¹ SOU 1987:6, s. 12–15.

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

⁹³ Dir. 1985:36.

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁶ SOU 1990:44, s. 26, 214, 403–406.

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

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

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

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

⁹⁷ SOU 1990:44, s. 11, 394–398.

⁹⁸ SOU 1990:44, s. 394–399, 402.

⁹⁹ SOU 1990:44, s. 403–407, 409.

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

3.2.3 Demokratiutvecklingskommittén (1995–1996)

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

1. Selvittää kansalaisten muuttuneita järjestäytymismuotoja ja analysoida muutosten merki-tystä demokraattisen uudistamisprosessin kannalta.
2. Ehdottaa muotoja kansalaisten vaikuttamiselle sellaisissa poliittisissa päätöksentekoproses-seissa, jotka aiheutuvat EU-jäsenyydestä.
3. Ehdottaa muutoksia tukimuodoissa, jotka voivat luoda edellytyksiä yhdistyselämän kehiti-tymiselle ja muuttumiselle ja jotka myös auttavat lisäämään kansalaisosallisuutta.
4. Ehdottaa keinoja, joilla voidaan helpottaa yhteistyötä kansalaisten, järjestöjen ja viran-omaisten välillä.¹⁰²

¹⁰⁰ Ks. Østerud 2002, s. 16.

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

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

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

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

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

¹⁰³ SOU 1996:162, s. 7.

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

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

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

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

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

¹⁰⁵ SOU 1996:162, s. 8.

¹⁰⁶ SOU 1996:162, s. 8.

¹⁰⁷ SOU 1996:162, s. 10–11.

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

3.2.4 Demokratiutredningen (1997–2000)

3.2.4.1 Komitean asettaminen, tehtävät ja toiminta

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁹ Dir 1997:101.

¹¹⁰ Dir. 1998:100.

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

¹¹² SOU 2000:1, s. 12.

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

3.2.4.2 Ehdotusten peruslähtökohdat

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

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

1. Poliittinen yhdenvertaisuus
2. Tarkoituksenmukainen osallistuminen
3. Avoimuus¹¹⁶

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

¹¹⁴ SOU 2000:1, s. 16, 240.

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

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

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

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

¹¹⁶ SOU 2000:1, s. 33, 37, 240–241.

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

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

¹¹⁹ SOU 2000:1, s. 37–38, 68, 71, 78.

3.2.4.3 Ehdotukset

Osallistumisen kehittäminen

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

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

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

¹²⁰ SOU 2000:1, s. 241–246.

¹²¹ SOU 2000:1, s. 246–247.

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

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

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

¹²² SOU 2000:1, s. 20, 35, 243, 245.

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

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

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

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

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

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

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

¹²⁴ SOU 2000:1, s. 90–92, 94.

¹²⁵ SOU 2000:1, s. 35–36, 244–245.

¹²⁶ SOU 2000:1, s. 57, 89–90.

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

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

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

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

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

¹²⁹ SOU 2000:1, s. 103–104, 107.

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

¹³¹ SOU 2000:1, s. 99–101, 103.

Demokraattisen tietoisuuden vahvistaminen

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

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

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

¹³² SOU 2000:1, s. 20, 76, 241–242.

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

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

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

Itsehallinnon vahvistaminen ja kansainvälinen yhteistyö

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

¹³⁴ SOU 2000:1, s. 67–70, 74, 242.

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

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

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

Institutionaalisen vastuun lisääminen

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

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

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

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

¹³⁷ SOU 2000:1, s. 248–249, 251.

¹³⁸ SOU 2000:1, s. 249–250.

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

Kansanvallan arvioiminen

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

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

3.2.5 Tid för demokrati (2000–2002)

3.2.5.1 Ohjelman sisältö

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

¹³⁹ SOU 2000:1, s. 249–250.

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

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

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

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

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

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

¹⁴² Lindqvist & Nord 2003, s. 3.

¹⁴³ Lindqvist & Nord 2003, s. 5.

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

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

1. Vammaisten äänestysaktiivisuuden kannustaminen Göteborgissa

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

2. Vanhusten kannustaminen osallistumaan Sollefteåssa

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

3. Maahanmuuttajien integrointi osaksi yhteiskuntaa Taalainmaalla

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

¹⁴⁴ Lindqvist & Nord 2003 s. 4, 33.

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

¹⁴⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 4.

¹⁴⁷ Time for democracy 2002, s. 3.

¹⁴⁸ Time for democracy 2002, s. 4.

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

4. Nuorten demokraattisen tietoisuuden kehittäminen Vännäsissä

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

5. Paikallisdemokraattisen monimuotoisuuden kehittäminen Växjössä

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

¹⁴⁹ Time for democracy 2002, s. 5.

¹⁵⁰ Time for democracy 2002, s. 6.

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

6. Paikallisen demokratian edistäminen Roslagenissa

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

7. Internetin välityksellä tapahtuvan osallistumisen kehittäminen Norrmlalmissa

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

8. Demokratia-asioiden opetuksen kehittäminen Värmlandissa

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

¹⁵¹ Time for democracy 2002, s. 7.

¹⁵² Time for democracy 2002, s. 8.

¹⁵³ Time for democracy 2002, s. 9.

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

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

3.2.5.2 Ohjelman arviointi

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

Demokratitorgetin arviointi

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

¹⁵⁴ Time for democracy 2002, s. 10.

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

¹⁵⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 5–6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yleisen äänioikeuden 80-vuotisjuhlavuotta koskeva arviointi

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

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

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

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

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

¹⁶⁴ Lindqvist & Nord 2003, s. 37–38.

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

Demokratiaprojektien tukemisen arviointi

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

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

¹⁶⁵ Lindqvist & Nord 2003, s. 39, 55.

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

¹⁶⁷ Lindqvist & Nord 2003, s. 7.

¹⁶⁸ Lindqvist & Nord 2003, s. 8–11.

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

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

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

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

¹⁷⁰ Lindqvist & Nord 2003, s. 16–18.

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

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

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

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

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

¹⁷² Lindqvist & Nord 2003, s. 16–19.

¹⁷³ Lindqvist & Nord 2003, s. 19.

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

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

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

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

¹⁷⁵ Lindqvist & Nord 2003, s. 23–24.

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

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

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

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

¹⁷⁶ Lindqvist & Nord 2003, s. 27, 29.

¹⁷⁷ Lindqvist & Nord 2003, s. 29–30.

¹⁷⁸ Lindqvist & Nord 2003, s. 30–31.

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

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

Kokonaisarvio

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

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

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

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

¹⁸¹ Lindqvist & Nord 2003, s. 32.

¹⁸² Lindqvist & Nord 2003, s. 57.

¹⁸³ Lindqvist & Nord 2003, s. 27–28.

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

3.2.5.3 Demokrati för det nya seklet -hallituksen esitys

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

¹⁸⁴ Lindqvist & Nord 2003, s. 57–58.

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

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

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

¹⁸⁶ Prop. 2001/02:80, s. 18–19.

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

Hallituksen esityksessä muotoillaan neljä pitkän tähtäimen tavoitetta:

1. Vaaliosallistumisen olennainen lisääminen

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

2. Demokraattisten instituutioiden vahvistaminen ja luottamushenkilöiden määrän lisääminen

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

¹⁸⁷ Prop. 2001/02:80, s. 20–31.

¹⁸⁸ Prop. 2001/02:80, s. 32, 40–48.

¹⁸⁹ Prop. 2001/02:80, s. 71–81.

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

3. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen

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

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

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

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

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

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

4. Kansalaisten demokraattisen ja poliittisen tasavertaisuuden turvaaminen ja vahvistaminen

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

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

¹⁹³ Prop. 2001/02:80, s. 115, 48–71.

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

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

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

3.2.6 Demokratipolitik -hallituksen kirjelmä (2004)

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

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

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

¹⁹⁷ Rskr. 2003/04:110, s. 1, 10–11.

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

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

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

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

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

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

²⁰⁰ Rskr. 2003/04:110, s. 19–22, 31.

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

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

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

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

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

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

²⁰³ Rskr. 2003/04:110, s. 39, 45.

²⁰⁴ Rskr. 2003/04:110, s. 62.

²⁰⁵ Rskr. 2003/04:110, s. 72–73.

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

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

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

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

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

²⁰⁸ Rskr. 2003/04:110, s. 123–124.

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

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

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

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

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

²¹⁰ Rskr. 2003/04:110, s. 123–125.

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

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

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

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

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

²¹³ Rskr. 2003/04:110, s. 125.

²¹⁴ Rskr. 2003/04:110, s. 126–128.

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

3.3 Norjan demokratiaselvitykset

3.3.1 Maktutredningen (1972–1982)

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

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

²¹⁵ Rskr. 2003/04:110, s. 128–133.

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

²¹⁷ Beretning Nr 6 1996-97.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Erityistutkimuksia tehtiin seuraavista aiheista:

1. Taloudellinen valtaryhmittäminen

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

2. Järjestöt työ- ja elinkeinoelämässä

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

3. Hallintokoneiston valta

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

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

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

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

4. Joukkotiedotusvälineiden valta

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

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

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

5. Kansainvälisten yhteisöjen valta

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

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

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

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

²²⁸ NOU 1982:3, s. 2, 8–9.

²²⁹ Østerud 2002, s. 21.

²³⁰ Beretning Nr 6 1996-97.

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

3.3.2 Makt- og demokratiutredningen (1998–2003)

3.3.2.1 Komitean perustaminen ja tehtävät

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

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

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

²³² Beretning Nr 6 1996-97.

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

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

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

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

3.3.2.2 Komitean kehysuunnitelma

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

²³⁴ Østerud ym. 1999, s. 134.

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

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

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

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

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

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

1. Valta valtioelimissä

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

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

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

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

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

2. Kansalaisyhteiskunnan valta

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

3. Yhteiskunnallinen identiteetti ja individualisaatio

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

4. Valta elinkeinoelämässä ja markkinoilla

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

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

²⁴⁰ Østerud ym. 1999, s. 137.

²⁴¹ Østerud ym. 1999, s. 137–138.

²⁴² Østerud ym. 1999, s. 138.

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

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

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

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

3.3.2.3 Komitean toiminta ja tulokset

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

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

1. Kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen

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

²⁴⁵ Ks. <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁴⁶ Ks. Østerud ym. 1999.

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

2. Globalisaation vaikutukset valtaan ja demokratiaan

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

3. Parlamentaarinen hallitsemisketju

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

4. Kunnallinen demokratia

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

5. Valta ja joukkoviestintä

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

²⁴⁸ Ks. Hveem ym. 2000.

²⁴⁹ Ks. Rasch & Rommetvedt 1999.

²⁵⁰ Ks. Andersen ym. 2002.

²⁵¹ Ks. Fimreite ym. 2002.

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

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

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

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

²⁵² Ks. Slaatta 2002.

²⁵³ Ks. Aarseth 2003.

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

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

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

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

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

²⁵⁶ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁵⁷ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

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

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

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

²⁵⁸ <http://www.sv.uio.no/mutr>.

²⁵⁹ Ks. valtioelinten fragmentaatiosta Tranøy & Østerud 2001.

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

²⁶¹ Ks. Eide 2001.

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

²⁶³ Østerud 2002, s. 19–20.

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

3.4 Tanskan demokratiaselvitykset

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

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

²⁶⁴ Østerud 2002, s. 21–22.

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

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

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

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

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

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

²⁶⁷ Beretning Nr 6 1996-97.

²⁶⁸ Beretning Nr 6 1996-97.

²⁶⁹ Beretning Nr 6 1996-97.

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

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

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

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

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

²⁷⁰ Beretning Nr 6 1996-97.

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

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

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

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

Komitean tutkimusprojektit organisoitiin ideasuunnitelmassa mainittujen kohdealueiden alle.²⁷⁵

1. Yksilö, käyttäjä ja kansalainen

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

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

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

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

2. Poliittiset instituutiot

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

3. Poliittisten päätösten synty, sisältö ja seuraukset

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

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

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

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

4. Yhteiskunnalliset muutosprosessit

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

5. Vallan ja demokratian käsitteet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸⁶ Togeby ym. 2003.

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

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

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

²⁸⁷ Togeby ym. 2003.

²⁸⁸ Togeby ym. 2003.

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

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

3.5 Yhteenveto demokratiaselvityksistä

3.5.1 Demokratiaa selvittäneiden komiteoiden tehtävät ja työtavat

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

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

²⁸⁹ Togeby ym. 2003.

²⁹⁰ Togeby ym. 2003.

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

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

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

Komiteoiden toimintamallien mukaiset tutkimusaiheet voidaan tiivistää seuraavan luettelon muotoon:²⁹¹

I Valta

1. Tietoa vallasta, valtasuhteista ja valtaresursseista

1.1 Valta käsitteenä

1.2 Valtaresurssien edellytykset, niiden jako ja kansalaisten yhteiskunnallinen vaikutusvalta

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

1.3 Valtaresurssien ja vaikutusvallan jako eri yhteiskunta-alueilla

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

1.4 Valtaresurssien ja vaikutusvallan jaon kehitys yhteiskunnassa

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

II Kansanvalta

2. Tietoa kansanvallasta

2.1 Kansanvalta käsitteenä

2.2 Kansanvalta eri yhteiskunta-alueilla

2.2 Kansanvallan ehdot

2.3 Kansanvallan edellytykset, ongelmat ja mahdollisuudet tulevaisuudessa

3. Toimet, joilla voidaan vahvistaa ja syventää kansanvaltaa

- Kansalaisten yhteiskunnalliset vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ja ehdotukset niiden lisäämiseksi

3.1 Edustuksellinen demokratia

3.2 Suora demokratia

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

3.2.1 Vaaliosallistuminen

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

3.2.2 Kansanäänestykset

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

3.2.3 Kansalaisjärjestöt

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

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

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

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

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

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

Erillistutkimuksissa on pohdittu toimeksiannoissa lueteltuja aiheita erityisesti seuraavien metateemojen osalta:

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

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

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

3.5.2 Selvitystyön taustaperiaatteet

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

1. Pitkän tähtäimen demokratiapolitiikan painottaminen yksittäisten konkreettisten ehdotusten sijaan

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

2. Edustuksellisen demokratian ensisijaisuus

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

3. Demokratian sisällön jatkuva muuttuminen ja sen kehityksen ohjaaminen

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

4. Yksilösuuntautuneisuus

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

3.5.3 Selvityksissä tehdyt demokratian kehittämisehdotukset

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

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

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

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

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

Suoran demokratian kehittämiseen tähtäävät ehdotukset voidaan tiivistää seuraavaan luetteloon:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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