Utlåtande GrUU 46/2017 rd– EÄ 18/2017 rd

Grundlagsutskottet

Det demokratipolitiska handlingsprogrammet

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Utskottet har fått det demokratipolitiska handlingsprogrammet för kännedom av statsrådet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Niklas Wilhelmsson, justitieministeriet
- finansråd Katju Holkeri, finansministeriet
- överinspektör Suvi Savolainen, finansministeriet
- kulturråd Leena Aaltonen, undervisnings- och kulturministeriet
- ordförande Kristiina Kumpula, Delegation för medborgarsamhällspolitik
- direktör Markku Jokisipilä, centret för riksdagsforskning vid Åbo universitet
- direktör Sami Borg
- professor Kimmo Grönlund
- professor emeritus Heikki Paloheimo
- akademiforskare, universitetslektor Hanna Wass.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Det demokratipolitiska handlingsprogrammet (2017—2019) godkändes genom statsrådets principbeslut den 16 februari 2017 samtidigt med den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Handlingsprogrammen syftar till att samordna de projekt som ingår i programmen så att de ska stödja varandra och utgöra en tydlig enhet.

Syftet med handlingsprogrammet är att svara på de utmaningar som hänför sig till demokrati och att främja och konkretisera förverkligandet av medborgarnas möjligheter att delta och påverka i enlighet med 14 § 4 mom. i grundlagen. I handlingsprogrammet uppföljs hur de åtgärder som slagits fast i den demokratipolitiska redogörelsen från 2014 förverkligats, fastslås insatsområden

för Finlands demokratipolitik för denna regeringsperiod och fastställs konkreta mål och åtgärder för att främja förverkligandet av demokrati inom de olika förvaltningsområdena.

I handlingsprogrammet prioriteras likvärdiga möjligheter och nya sätt att delta, region- och kommundemokrati, öppen förvaltning och öppet samråd, verksamhetsförutsättningar för organisations- och frivilligarbete, demokratifostran samt den samhälleliga verksamhetsmiljön och det samhälleliga samtalsklimatet. Handlingsprogrammet omfattar totalt 37 projekt som är fördelade över alla ministeriers förvaltningsområden. Programmet har gjorts upp av statsrådets demokratinätverk som har deltagare från alla ministerier. Demokratinätverket följer också genomförandet av handlingsprogrammet. Beredningen syftade till en öppen dialog med det civila samhället. Bland annat ordnades två omfattande diskussionsmöten med forskare och representanter för frivilligorganisationer.

Grundlagsutskottet menar att det är viktigt att demokratipolitiken utvecklas, och anser att det av regeringen godkända demokratipolitiska handlingsprogrammet (för 2017—2019) fyller ett stort behov. Handlingsprogrammet är välgjort och ger en god bild av de utmaningar som demokratin möter i Finland. De valda insatsområdena är motiverade och de åtgärder och projekt som lyfts fram i programmet behövs. Utskottet framhåller att statsrådets demokratinätverk har en viktig roll i främjandet av den demokratipolitiken och understryker vikten av att demokratipolitiken verkställs effektivt inom samtliga förvaltningsområden.

Tillståndet för demokratin i Finland

I handlingsprogrammet ingår en SWOT-analys som beskriver tillståndet för demokratin i Finland (s. 28). I analysen konstateras att den finländska demokratins styrkor är den demokratiska traditionen, samhällsstabiliteten, det starka medborgarsamhället och föreningstraditionen, kulturen med gemensamma beslut, det icke-hierarkiska samhället, den fortsatt relativt starka uppslutningen kring röstningsnormen särskilt bland de äldre, den höga uppskattningen av demokratin, medborgarnas höga bildningsnivå och ett skolsystem som ger medborgarna goda kunskaper och färdigheter, den ringa samhälleliga ojämlikheten, den starka jämställdheten mellan könen, medborgarnas starka förtroende för institutioner samt det starka sociala kapitalet, den låga korruptionsnivån, de fria medierna och det fungerande flerpartisystemet.

Till svagheterna räknas bland annat den starka polariseringen av delaktighet och samhällsintresse bland annat utifrån ålder, utbildning, socioekonomisk ställning och boningsort, det fortsatt sjunkande valdeltagandet, som ligger på en relativt svag nivå i en europeisk jämförelse, de ungas svaga valintresse och finländarnas relativt svaga inre känsla av medborgarkompetens.

Till den finländska demokratins möjligheter hör bland annat att den direkta demokratin stärks, att utvecklingen av informationssamhället leder till att det blir möjligt att utveckla nya kanaler och möjligheter för deltagande, nya former av icke-formell och nätverkande medborgarverksamhet samt utvecklingen av demokratifostran och barns och ungdomars möjligheter till delaktighet.

Vår demokrati hotas bland annat av att nedgången i valdeltagandet och samhällsdeltagandet försvagar folkstyrets trovärdighet och beslutsfattandets legitimitet, att de nya formerna för delaktighet endast utnyttjas av en snäv grupp. Andra hot är den ökande ojämlikheten, den avtagande med-

borgarverksamheten och organisationernas krympande roll, det tilltagande tjänstemanna- och expertväldet, utslagningen bland svagt utbildade unga och invandrare och av att polarisering, hatretorik och frustrering gentemot samhället kan leda till våldsamma utbrott.

Utskottet anser att handlingsprogrammets analys av den finländska demokratins tillstånd är väl täckande och lyfter fram de utmaningar och möjligheter som vår demokrati möter. Många av den finländska demokratins traditionella styrkor, däribland kulturen med gemensamma beslut och valdeltagandet som norm, de fria medierna och uppskattningen av demokratin, har försvagats och riskerar att försvagas ytterligare. Särskilt allvarligt hotas den demokratiska legitimiteten av samhällelig splittring och samhälleliga motsättningar samt av ojämlikhet i fråga om den samhälleliga aktiviteten. Det finns än så länge bara lite forskning på området, men det ser ut som om det i Finland finns en växande grupp som är misstrogna mot samhället och upplever att systemet förbigår och missgynnar dem.

Utskottet efterlyser snabba och effektiva åtgärder i syfte att vända den hotande utvecklingen. Utskottet framhåller vikten av demokratiforskningen inte bara för att den bidrar till att klargöra demokratins tillstånd och de problem demokratin möter utan också för utvecklingen av demokratipolitiska åtgärder och för undersökningen av hur åtgärderna fungerar.

Ojämlik delaktighet och sjunkande valdeltagande

I handlingsprogrammet konstateras att en "svaghet i den finländska demokratin kan även anses vara polariseringen av samhällsdeltagandet bland annat utifrån kön, ålder, etnisk bakgrund, utbildning, socioekonomisk ställning och boningsort. Detta kan på lång sikt försvaga folkstyrets trovärdighet och legitimiteten i beslutsfattandet" (s. 25).

I sitt betänkande om den demokratipolitiska redogörelsen (GrUB 3/2014 rd, s. 3—4) behandlade utskottet ingående det sjunkande valdeltagandet och den ökande ojämlikheten i fråga om delaktighet, som också i redogörelsen konstaterades utgöra de största utmaningarna för den finländska demokratin. Utskottet ansåg att de åtgärder som föreslagits i redogörelsen inte räcker till för att höja valdeltagandet och minska ojämlikheten i fråga om delaktighet. För att denna trend ska brytas krävs ett fördomsfritt och djärvt nytänk och effektiva insatser. Målet måste vara att jämna ut skillnaderna i deltagande mellan olika befolkningsgrupper och höja valdeltagandet till samma nivå som i de andra nordiska länderna.

Utskottet såg det låga valdeltagandet och ojämlikheten i fråga om delaktighet som ett hot mot legitimiteten i den finländska demokratin. Utskottet framhöll vikten av regelbundna, registerbaserade valstudier och Statistikcentralens valstatistik och betonade att forskningen är viktig bland annat för att utröna varför klyftan mellan deltagande och icke deltagande befolkningsgrupper är så mycket större i Finland och varför politiken hos oss upplevs som mer komplicerad och svårare att få grepp om än i de andra nordiska länderna.

I betänkandet behandlade utskottet valsystemet i Finland och de särdrag i det finländska politiska systemet som kan ha bidragit till ojämlikheten och den sjunkande viljan att rösta. Utskottet försökte också hitta medel för att höja valdeltagandet. Utskottet aktualiserade behovet av en revidering av valsystemet, om vilket riksdagen utifrån grundlagsutskottets förslag gjort ett flertal utta-

landen. Också i början av innevarande valperiod godkändes ett uttalande om revidering av valsystemet (RSk 14/2015 rd), där riksdagen förutsatte att en parlamentarisk beredning inleds för att utveckla vårt valsystem och se över vallagstiftningen. Beredningen ska vara öppen för insyn och den bör gå ut på att förutsättningslöst och i ett brett perspektiv undersöka olika alternativ för att få valsystemet att fungera på bästa sätt och höja valdeltagandet, förbättra proportionaliteten vid val, sänka den så kallade dolda röstspärren och säkra den regionala representativiteten.

Enligt uppgift till utskottet har justitieministeriet för avsikt att inom kort tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att bereda en översyn av valsystemet på det sätt som riksdagen förutsatte i uttalandet. Utskottet vill påskynda starten för den parlamentariska beredningen och anser att översynens betydelse för stärkandet av den representativa demokratins legitimitet i kombination med svårigheterna att samordna de olika uppfattningarna om hur valsystemet ska revideras talar för att beredningen ska skötas av en parlamentarisk kommitté med stor auktoritet.

Direkt demokrati och digitala tjänster

Utskottet ser det som viktigt att den direkta demokratin utvecklas. Att det direkta deltagandet stärkts har dock tills vidare inte i någon nämnvärd grad ökat antalet människor som är intresserade av politik utan även de direkta formerna av deltagande utnyttjas i huvudsak av dem som också annars är samhälleligt aktiva och deltar på såväl direkt som indirekt demokratisk väg.

I synnerhet införandet av medborgarinitiativet har gett demokratifrågorna bred, riksomfattande synlighet och stärkt medborgarnas band till det politiska systemet. Utvecklingen av justitieministeriets webbtjänster (demokrati.fi, medborgarinitiativ.fi, invånarinitiativ.fi, utlåtande.fi, ungasidéer.fi och dinåsikt.fi) har varit framgångsrik, och det är viktigt att utifrån användarnas erfarenheter vidareutveckla tjänsterna och göra dem än mer lättanvända och driftsäkra. I handlingsprogrammet ingår ett projekt för införande av en tjänst där man kan registrera ett parti och ett projekt för ett elektroniskt system som stöder landskapsinvånarnas rätt att lägga fram landskapsinitiativ. Båda projekten är värda understöd.

I takt med att de digitala formerna för delaktighet och påverkan blir mer allmänna och förvaltningstjänsterna i ökande grad ges över nätet är det viktigt att fästa uppmärksamhet också vid de grupper som har de svagaste förutsättningarna att utnyttja de möjligheter som datatekniken erbjuder. Användningen av internet ökar långsammast i de äldre åldersklasserna och påverkas också av utbildningsnivån, färdigheterna, inkomsterna och hälsotillståndet. När de digitala tjänsterna och formerna för deltagande ersätter tidigare förfaranden finns det risk för att en del av befolkningen upplever att tillgången till förvaltningstjänster och delaktigheten i samhället försvåras ytterligare. Särskild vikt bör fästas vid ekonomiskt och socialt utsatta grupper.

Det språkbruk som används i förvaltningen och politiken kan begränsa delaktigheten och tillgången till information och göra det svårare att uträtta ärenden hos förvaltningen. I och med att digitaliseringen blir en än viktigare kanal för tjänster och politisk delaktighet framhävs språkets betydelse ytterligare, eftersom många anvisningar finns endast i skriftlig form. När den personliga kontakten saknas ställs större krav på den skriftliga kommunikationen. Det gäller därför att mer systematiskt arbeta för klarare presentationstexter och anvisningar.

Det har i Finland ordnats relativt få statliga och kommunala folkomröstningar. Särskilt kommunerna bör överväga möjligheterna att öka det direkta demokratiska inflytandet. Exempelvis kan de överväga att ordna rådgivande kommunala folkomröstningar i frågor som har stor betydelse för invånarnas livsmiljö och att bygga ut systemen med olika slag av serviceråd, medborgarråd eller kommundelsnämnder.

Det skärpta debattklimatet

I handlingsprogrammet konstateras det att samhällsdebatten har skärpts på senare tid. Det svåra ekonomiska läget, flyktingkrisen och osäkerheten till följd av samhällsförändringarna bildar grogrund för hatiskt språkbruk, extrema attityder och skarpa motsättningar. Hatretoriken riktar sig till olika medborgargrupper, minoriteter och enskilda. Den skakar om grunderna för förtroendet och känslan av trygghet. (Handlingsprogrammet, s. 99.)

Enligt handlingsprogrammet har de flesta finländare bara lite erfarenhet av interaktion med invandrare. Hatretorik och rasistiskt beteende kan också ha sin grund i upplevelser och känslor av orättvisa, utanförskap, avsaknad av betydelse och ibland mobbning. Det är därför viktigt att öka delaktigheten och interaktionen och att stärka kunskapsbasen och förmågan att sätta sig in i andras situation. Hatretorik och rasism måste bekämpas genom såväl förebyggande åtgärder som direkta åtgärder som snabbt ger effekt. (Handlingsprogrammet, s. 100.)

Utskottet ser med stor oro på det hårdnande debattklimatet och i synnerhet på det hatiska och hotfulla språkbruket i de sociala medierna. Utskottet stöder därför handlingsprogrammets åtgärder för att bekämpa hatretorik och rasism och förbättra debattklimatet. Diskriminerande och hotfull hatretorik måste särskiljas från tillspetsad kritik och uttryck som snarare är symptom på att förtroendet för samhället har rubbats än orsak till förtroendeförlusten. Samtidigt konstaterar utskottet att hatretorik som begrepp saknar en juridisk definition.

Bättre fostran till demokrati

Grundlagsutskottet framhöll i sitt betänkande om den demokratipolitiska redogörelsen att demokratifostran måste utvecklas och få större utrymme om vi vill stärka demokratin, höja väljaraktiviteten och minska ojämlikheten i fråga om delaktighet. Utskottet noterade att många finländare upplever att de har bristande medborgarkompetens. En möjlig orsak till det svagare förtroendet för den egna kompetensen är att antalet kommunala förtroendeuppdrag har minskat, vilket lett till att allt färre får erfarenhet av kommunalt beslutsfattande. Utskottet ansåg att denna utveckling ytterligare understryker behovet av demokratifostran i skolan. (GrUB 3/2014 rd, s. 6.)

Utskottet underströk att man bäst lär sig metoder, rutiner och regler för demokratisk och samhällelig påverkan genom att öva in dem i praktiska, vardagliga situationer. Barn och unga måste få tillfälle att i den utsträckning som deras mognadsutveckling tillåter påverka beslut som rör dem själva och deras milj. De bör få fatta riktiga beslut som påverkar deras vardag. Utskottet betonade att det ska handla om ett kontinuum, och att de unga måste ha faktiska påverkningsmöjligheter också när de blir vuxna. Var och en måste ha möjlighet att påverka i boendegemenskapen och på jobbet. Också seniorer måste ges inflytande när det gäller till exempel kultur-, motions-, hälso- och socialtjänster. (GrUB 3/2014 rd, s. 6—7.)

Utskottet upprepar de ståndpunkter som det framförde i betänkandet om den demokratipolitiska redogörelsen och understryker vikten av demokratiuppfostran och genuint inflytande. Till exempel har systemet med ungdomsfullmäktige gett goda erfarenheter i de kommuner där de unga fått ekonomiska resurser och möjlighet att fatta riktiga beslut som påverkar dem och deras livsmiljö.

Utskottet ser det som viktigt med en effektivare fostran till demokrati och med förändringar som stärker de ungas delaktighet och inflytande. På senare tid har sådana gjorts i läroplansdokumenten för olika studienivåer, exempelvis i grunderna för läroplanen för småbarnspedagogiken och i grunderna för läroplanerna för den grundläggande utbildningen och för gymnasiet. Utskottet understryker vikten av praktiska insatser som syftar till att nå de mål som ställs upp i läroplansdokumenten. Utbildning om innehållet i och metoderna för fostran till demokrati måste ingå i såväl lärarutbildningen som påbyggnadsutbildningen för småbarnspedagoger och lärare. Det är angeläget att eleverna övar diskussions- och debatteknik i skolan och får erfarenhet av och insikter i hur det demokratiska beslutssystemet fungerar och varför det är så viktigt.

Beredningen av reformer

Enligt den demokratipolitiska redogörelsen ska lagberednings- och utvecklingsprojekten beakta att obehindrad delaktighet tillförsäkras intressentgrupperna på lika villkor. I handlingsprogrammet understryks att det med tanke på demokratin är väsentligt att hörandet genomförs redan i beredningsfasen så att det kan ha verklig betydelse för besluten.

Utskottet menar att de största demokratirelaterade problemen i samband med beredningen av reformer har att göra med strama tidsplaner och otillräckliga personalresurser. Det går inte att få till stånd någon effektiv dialog när alla projekt, också stora lagberedningsprojekt med omfattande samhälleliga konsekvenser, har alltför strama tidsplaner. Utskottet ser det som viktigt att det reserveras tillräckligt med tid och personalresurser för lagberedningsprojekten, så att beredningen kan göras omsorgsfullt och enligt lagberedningsanvisningarna.

Det behövs mer dialog i lagberedningen, och det är viktigt att de olika intressentgruppernas ståndpunkter beaktas. Utskottet konstaterar att kommittéväsendet nästan fullständigt har förlorat sin betydelse i ministeriernas lagberedning. Kommittéerna har ersatts av arbetsgrupper och utredningspersoner som tillsätts av ministerierna själva. Många projekt har beretts bara som tjänsteuppdrag. Organisationer, forskare och sakkunniga har sämre möjligheter att ta del i beredningen, och till och med centrala organisationer har upplevt att de har blivit åsidosatta vid beredningen. Det finns risk för att en del aspekter på en fråga inte aktualiseras vid beredningen, som därigenom vilar på en än smalare kunskapsbas.

Utskottet anser att kommittéberedning ger bättre förutsättningar för en omsorgsfull och allsidig beredning än den nuvarande modellen. Att särskilt i fråga om stora lagberedningsprojekt som sträcker sig över flera valperioder tillsätta parlamentariska kommittéer förbättrar möjligheterna att driva igenom projekt och stärker partiernas roll i den representativa demokratin.

De viktigaste och mest effektiva delaktighetsformerna är för organisationernas del medverkan i arbetsgrupper och i organ som planerar och genomför de aktuella projekten, exempelvis permanenta nämnder. Att få göra sig hörd genom yttranden och webbaserade kanaler ger betydligt säm-

re inflytande än att sitta med i den "inre kretsen" exempelvis genom medlemskap i en arbetsgrupp. Det faktiska inflytandet är i Finland koncentrerat framför allt till näringslivet och arbetsmarknadsorganisationerna, vars huvudsakliga kanal för påverkan är medverkan som medlem eller sakkunnig i olika organ. Utskottet vill betona vikten av en öppen beredning och av att beredningsmaterialet redogör för alla parter som påverkat beredningen och dess resultat.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDE

Grundlagsutskottet anför

att statsrådet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 15.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml (delvis)
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Outi Mäkelä saml (delvis)
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Matti Torvinen blå (delvis)
ersättare Mats Löfström sv (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.