

FRAMTIDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2014 rd

Öppen delaktighet på lika villkor Statsrådets demokratipolitiska redogörelse 2014

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 mars 2014 Öppen delaktighet på lika villkor Statsrådets demokratipolitiska redogörelse 2014 (SRR 3/2014 rd) för beredning till grundlagsutskottet och bestämde samtidigt att framtidsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Tiina Astola och specialplanerare Niklas Wilhelmsson, justitieministeriet
- universitetslektor i offentlig rätt, doktor Pauli Rautiainen, Tammerfors universitet, ledningshögskolan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Framtidsutskottets roll i demokratiarbetet

Framtidsutskottet inrättades för att stärka demokratin. Då ett nytt riksdagsutskott med uppgift att särskilt fokusera på framtidstänkande och framtidsdebatt inrättades för tjugo år sedan visade riksdagen att den sätter värde på analyser av den framtida demokratiska utvecklingen och en bred granskning av alternativa scenarier. Även om demokratin i regel har stabila och etablerade former i parlamenten var riksdagen en föregångare och visade att innehållet i och formerna för den politiska demokratin kan förnyas också genom utskottsväsendet, dvs. genom de normala parlamentariska procedurerna. Förutom att riksdagen har den lagstiftande makten och budgetmakten skapades i denna demokratis kärna nu en institution, en tankesmedja, med visionär makt.

Framtidsutskottet har under hela sin existens lyft fram temat demokrati. Alla framtidsutskott som utsetts efter val har behandlat demokratin i betänkanden över framtidsredogörelser men också i många utlåtanden till andra utskott. Utöver detta har utskottet på eget initiativ tagit upp ämnet demokrati till behandling och producerat följande böcker om demokratin och framtiden:

- *Demokratia ja tulevaisuudet* (red. Mika Mannermaa, Jim Dator och Paula Tiihonen 2006)
- *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä* (Mika Mannermaa (2007)
- *Monen monta demokratiaa* (red. Paula Tiihonen och Risto Harisalo 2007)
- *Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto* (Aimo Rynänen och Paula Tiihonen 2009)
- *Joukkoistaminen demokratiassa: Poliittisen päätöksenteon uusi aika* (Tanja Aitamurto 2012)

— Mustat joutsenet — Mikä muuttaa maailmaa seuraavaksi? (bidrag från allmänheten 2013)

— Uusi ja vanha demokratia (bidrag från akademiska demokratiforskare 2013)

— Crowdsourced Off — Road Traffic Law Experiment in Finland (Tanja Aitamurto och Hélène Landemore 2014)

Som ett led i uppmärksammandet av 150 år av riksdagsarbete ordnade framtidsutskottet ett öppet seminarium om demokratins framtid i Uleåborg den 13 oktober 2013. Samtidigt publicerades boken *Uusi ja vanha demokratia* (Framtidsutskottets publikationer 7/2013). Bidragen representerade olika universitet, läroämnen, generationer och även båda könen (professor Kaarlo Tuori, professor Maija Setälä, professor Ilkka Niiniluoto, professor Ilkka Ruostetsaari, doktor Kim Strandberg, lektor Pauli Rautiainen och forskare Anna Hyvärinen). Deras artiklar och sakkunnigutlåtanden från 2013 utgör grund för en granskning av mötet mellan å ena sidan den traditionella representativa demokratin och å andra sidan direkt demokrati och andra demokratiska former. Utskottet har i anslutning till framtidsredogörelsen (SRR 7/2013 rd), vilken som bäst behandlas i utskottet, fått ett sakkunnigyttrande av S:t Michel stads utvecklingsdirektör Soile Kuitunen; i yttrandet granskas nya former för när demokrati i anslutning till fenomenet "att göra demokrati" (doing democracy).

Framtidsutskottets tidigare ställningstaganden om demokrati

Med stöd av 25 konkreta åtgärdsförslag som förts fram i Mika Mannermaas demokratiutredningar och särskilt i boken *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä* (2007, ss 136—149) gjorde framtidsutskottet år 2007 följande ställningstaganden, som i huvudsak är aktuella än i dag:

1. Medborgardebatter och debatter i riksdagen om stora framtidsfrågor

Det framtidsutskott som utnämns för valperioden 2007—2011 ska starta ett förfarande med framtidsråd i det finländska samhället. Framtids-

råden är väl förberedda, offentliga medborgardebatter om de viktigaste samhällliga framtidsalternativen. Det är viktigt att inte bara samhällets elit deltar i debatterna. Målsättningen är att såväl det gräsrotsnära civila samhället som expertisen och de politiska och ekonomiska beslutsfattarna ska bidra till diskussionerna.

Framtidsutskottet har redan etablerat sin roll i riksdagen när det gäller att utarbeta framtidsorienterade bedömningar. Framtidsutskottet bör i samråd med statsrådet utveckla förfarandet för framtidsredogörelser så att det blir praxis att alltid ta fram högklassiga och oavhängiga framtidsredogörelser innan omfattande frågekomplex med vittgående och långsiktiga följder genomdrivs. Redogörelser kan beställas av olika parter och riksdagen förväntas ta ställning till dem efter beredning i framtidsutskottet, precis som fallet är med dagens framtidsredogörelser.

2. De kommande generationernas rättigheter

Finland bör inrätta en representation för kommande generationer. Representationen bör i så hög grad som möjligt arbeta virtuellt, och den ska ha rätt och skyldighet att arbeta för kommande generationers väl genom att representera dem i dagens samhälle, tala för dem och vid behov också skrida till juridiska åtgärder för att skydda de ännu ofödda människornas intressen.

3. Röstning på nätet

Det behövs en utredning av huruvida man i de viktigaste valen i Finland — riksdagsvalet, presidentvalet, valet till Europaparlamentet och kommunalvalet — skulle kunna rösta inte bara på traditionellt vis utan också elektroniskt över webben redan före 2017, då Finland firar hundra år av självständighet.

4. Virtuell valkrets

Möjligheterna att skapa en virtuell valkrets bör undersökas. Beroende på resultaten av utredningen kunde man till exempel inrätta en valkrets med tjugo ledamöter. Väljaren skulle kunna anmäla sig som medlem i den virtuella valkretsen, varvid han eller hon samtidigt avstår från tillhörigheten till en geografisk valkrets.

Partierna och andra som ställer upp kandidater skulle sköta kandidatuppställningen i den virtuella valkretsen på samma sätt som i en vanlig valkrets. Kandidatens hemkommun saknar betydelse i den virtuella valkretsen.

Redogörelsens uppfattning av demokratin är alltför snäv

Statsrådet understryker i den första demokratipolitiska redogörelsen att den period för vilken relaterade mål och genomförda åtgärder granskas är lång. Redogörelsen säger sig lyfta fram de kärnpunkter för utvecklingen av demokratin som kräver uppmärksamhet nu och på lång sikt. Därtill innehåller den riktlinjer för demokratipolitikens mål under 2010-talet. Statsrådet understryker att den med sin demokratipolitik velat svara på de nya utmaningar som demokratin ställs inför. Målet är att beslutsfattandet ska grunda sig på omfattande och jämlikt medborgardeltagande.

Med hänvisning till de utredningar framtidsutskottet gjort under tjugo år menar utskottet att redogörelsen har en tämligen snäv syn på begreppet demokrati. Respekt för demokratin, de mänskliga rättigheterna och rättsstaten utgör grunden för det finländska samhället. Den långsiktiga demokratipolitiska redogörelsen borde, särskilt då det är den första redogörelsen, ha behandlat de olika livsområdena i ett bredare perspektiv och tagit upp hur demokratin fungerar på olika nivåer. I redogörelsen saknas många områden och nivåer som är livsviktiga för skötseln av våra gemensamma angelägenheter och som påverkar varje finländares liv. Den täcker inte heller alla nivåer inom det politiska området. Även om granskningen skulle begränsa sig till så kallade statliga ärenden, måste demokratin i framtiden ännu tydligare försöka nå de nivåer och instanser för makt och påverkan där vi alla är delaktiga och som redan idag i hög grad påverkar våra avgöranden. Vi måste försöka förutse den demokratiska utvecklingen, lyssna till svaga signaler och vara beredda på att det kan dyka upp svarta svanar, dvs. helt oväntade händelser med omfattande följder.

Framtidsforskarna understryker att vi har många framtider framför oss. Demokratiforskarna säger å sin sida att det finns många slags demokratier. I Finland har vi under de senaste decennierna snävat in demokratibegreppet så att det enbart gäller antingen detaljer som anknyter till maktelitens förhållanden eller till valteknik eller försök med medborgaraktiviteter på gräsrotsnivå. Till exempel talades det redan i samband med reformeringen av konstitutionen på 1970- och 1980-talen om att demokratin kan ha många nivåer: den kan vara global, europeisk, regional, landskapsanknuten eller lokal. Demokratin berörde mycket olika typer av institutioner: staten, kommunerna, förvaltningen, organisationer, arbetsmarknaden, företag, ämbetsverk och inrättningar, skolor, universitet, husbolag och rentav familjer. Demokratin ansågs ha såväl politiskt som socialt och ekonomiskt innehåll. De demokratiska formerna var indirekt eller direkt demokrati, tillämpade på varierande sätt.

En fungerande demokrati bygger enligt redogörelsen på följande kriterier: delaktighet som garanterar reella möjligheter att påverka, lika rösträtt för alla, förståelse för politik och inflytande när det gäller att sätta agendan och lyfta fram olika frågor. Utgående från sina tidigare utredningar lyfter utskottet fram exempel på olika nivåer inom beslutsfattandet och påverkandet där det helt tydligt finns ett växande demokratiunderskott, i synnerhet om man beaktar utvecklingstrenderna. Genom att redogörelsen uteslutit så många områden och nivåer inom demokratin har den med tanke på de krav framtiden ställer alltför lättvindigt kommit till slutsatsen att i "internationella jämförelser placerar sig Finland genomgående bland de främsta demokratierna i världen".

Global demokrati. Globaliseringen har stärkt demokratin och jämlikheten mer än något enskilt politiskt beslut. Den har gett hundratals miljoner människor jobb och välstånd, och genom den snabba ekonomiska tillväxten har många stater fått möjlighet att snabbt utveckla utbildningen, hälsovården, infrastrukturen och andra fundament för framtida tillväxt och för

människornas välfärd. Det ställs allt högre krav på demokratin, i synnerhet i de utvecklade länderna, men samtidigt har globaliseringen fjärrmat människorna från beslutsfattandet i frågor som berör dem själva. Den svaga legitimiteten och tilliten, verklig eller upplevd, återspeglas i allmänhetens inställning till det egna landets ledning.

Det finns inga enkla lösningar för den globala demokratin. Den globala nivån kan dock inte förbigås när man diskuterar demokratins framtid. Det finns åtskilliga problem som nu på 2000-talet väntar på demokratiska lösningar, inte minst klimatförändringen, befolkningsökningen och fattigdomen, men också olika politisk-ekonomiska kriser. Ser man till den senaste tidens utveckling aktualiseras också en kärnfråga för demokratin, nämligen hotet om krig (bland de senaste exemplen kan nämnas Ukraina och Koreahalvön.

EU-demokrati. EU:s uppgifter, organisationer och förfaringsätt har inte byggts upp med demokratin som särskilt fokusområde. Man har särskilt på 2000-talet försökt lyfta fram medborgarnas rättigheter och skyldigheter, men demokratin som ett element på systemnivå är fortsatt underutvecklad inom EU. Det är en fråga om legitimitet för maktstrukturerna. Medan man i fråga om de nationella parlamentens maktbefogenheter tidigare kritiserat fördelningen av lagstiftningsmakt mellan EU och parlamenten, har man på 2010-talet i ökande grad riktat kritik mot fördelningen av budgetmakt. Finanskriserna har lett till ökad föregripande finansiell tillsyn särskilt inom EU, och kommissionen har makt att styra budgeten redan innan den lagts fram för det nationella parlamentet.

Demokratin på mellannivå. Den statliga demokratinivå där Finland som nästan enda europeiska land har ett underskott är nivån mellan staten och kommunerna. Detta mellansteg kan utgöras av regionförvaltning eller självstyre på landskapsnivå. Till skillnad från andra länder vilar förvaltningen i Finland på en stark statlig centralförvaltning och på starka primärkommuner.

Demokratiunderskottet ända upp på konstitutionell nivå har dock under hela självständigheten utgjort ett välkänt problem. Att realisera denna demokratinivå är inte heller det enklaste. Av den ursprungliga regeringsformen från 1919 finns bara en bestämmelse som inte förverkligats, nämligen självstyrelsen på mellannivå, dvs. landskapsnivå. Bestämmelsen har i oförändrad form tagits in i den omarbetade konstitutionen. Under början av självständighetstiden ansågs det, lite förenklat, att demokratin var förknippad med de egna institutionerna, tillsatta genom val, och med rätten att ta ut skatt för att täcka den egna verksamheten. Demokratiunderskottet är en av bakgrundsfaktorerna till de problem som är förknippade med åtskilliga stora reformer, däribland de pågående reformerna av strukturerna i social- och hälsovården och av kommunstrukturen. Genom valen får ledamöterna mandat av folket att sköta de gemensamma frågorna, och med stöd av detta bemyndigande kan de i viss mån delegera makt nedåt, men inte uppåt.

Demokrati i företag och ämbetsverk. Demokratin i företag och ämbetsverk har i Finland diskuterats endast som ett element i en allmän europeisk strömning på 1960- och 1970-talen. Det tillsattes då flera parlamentariska kommittéer som fördjupade sig i dessa frågor, men deras förslag gick inte vidare. I ett flertal länder, däribland Tyskland och Sverige, fick personalen representation i företagets och ämbetsverkens ledningsorgan. Är demokratin i företagen och ämbetsverken en förklaring till att dessa länder lidit mindre av finanskrisen, lyckats höja pensionsåldern och har bättre arbetstillfredsställelse?

Demokrati i skolor och läroinrättningar. Inte heller inom dessa områden har Finland lyckats på bästa sätt.

Ekonomisk demokrati. Många forskare menar att det demokratiska systemets trovärdighet och framtida möjligheter förutsätter att vi börjar bedöma den ekonomiska makten i ett demokratiskt perspektiv. Vi måste tala om demokrati och ekonomi på samma villkor, med samma styrka, sam-

tidigt och på samma forum. De politiska institutionerna har, tämligen hjälplösa, sett sig nödgade att medge att politiken tvingats bära ansvaret för allt svårare problem, medan verktygen för att lösa problemen lagts i andra händer — i korthet från nationalstaterna till övernationella institutioner och från politiken till ekonomin.

En av de institutioner som på 2010-talet uppvisat den starkaste forskningen inom demokrati, fred och rättvisa finns vid Oslo universitet. Professor Stein Ringen, för närvarande i Oxford, har lyft fram en fråga med betydelse långt in i framtiden, nämligen frågan om hur trovärdigheten för den politiska demokratin är kopplad till den ekonomiska makten. Ringen pekar på följande två utvecklingstrender som inskränker den nationella lagstiftande makten i alla demokratier: 1) De stora ekonomiska aktörerna har genom globaliseringen fått ett nytt, fantastiskt maktredskap; möjligheten att flytta kapital, produktion, jobb, huvudkontor, skatter, innovationer, forskning och utveckling och nytänkande från ett land till ett annat. De har haft denna möjlighet också tidigare, men nu är denna vetorätt eller exitmakt verklig och trovärdig. 2) Den övernationella lagstiftningen och regleringen har ökat (EU, FN, WTO, ER, VB, IVF, G8 etc.).

Ringen urskiljer fem trender i omstöpningen av maktförhållandena mellan demokrati, politik och ekonomi:

1. på grund av den ekonomiska tillväxten har den ekonomiska makten ökat på bekostnad av den politiska makten, där varje väljare fortfarande bara har en röst,
2. den ekonomiska makten har koncentrerats till en liten elit,
3. genom liberaliseringen av marknaden och ekonomin har det privata tågat in på det offentliga arenor,
4. den politiska makten har undanskuffats från de ekonomiska arenorna; finansieringen av den politiska verksamheten har övertagits av dem som har kapacitet, vilja och intresse av att finansiera politiska aktiviteter, och
5. finansmarknaderna har genom globaliseringen, avregleringen och datateknikens utveckling flytt från nationalstaterna.

Allmänheten förutsätter uttryckligen i dåliga tider att den parlamentariska demokratin ska använda den makt den har. Obalansen mellan politiken och ekonomin har skapat en klyfta mellan allmänhetens ökande förväntningar och den politiska makt som centraliserats hos parlamentet och regeringen. Politiken och företrädarna för folket har i viss mån tvingats bära ett orimligt ansvar i förhållande till de faktiska politiska möjligheterna till påverkan.

Att vårda och värna demokratin

Demokratin är på lång sikt ett av de viktigaste politiska temana. I ett demokratiskt samhälle är debatten om individens förhållande till de beslut som gäller henne själv så tillvida evig, att varje generation måste skapa sig en egen tolkning av begreppet demokrati och dess olika områden och nivåer. Det räcker inte med demokratiska kuliser. Till och med en bra demokrati kan visa sig fungera dåligt i tider av brytning och förändring. Underhållet och förnyelsen av demokratin är ett långsiktigt och djupgående arbete och kan i det avseendet jämföras med trädgårdsskötsel.

Europarådet har i år publicerat en bedömning av demokratins tillstånd i Europa (State of Democracy, human rights and the rule of law in Europe (SG 2014(1)FINAL)). I bedömningen konstateras bland annat följande:

I Europa införs allt starkare begränsningar av politiska friheter som är centrala för demokratin. Ytrandefriheten för journalister inom traditionell media har beskärts, ingrepp mot friheten att demonstrera görs allt oftare och framför allt har kommunikationen i nätmiljön utsatts för hårdare tillsyn än tidigare.

Budgetnedskärningarna har lett till att demokratiska strukturer förfaller och människorättsituationen i vissa europeiska länder försvagas. Det i sin tur har medfört ett allmänt sjunkande förtroende för de statliga strukturerna. Det fördjupar det alleuropeiska legitimitetsproblem som kan förknippas med den representativa institutionella demokratin. Europarådets människorättskommissarie har uttryckt oro för att nedskärningspolitiken har ökat antalet marginaliserade och ytterligare drivit på ojämlikheten

i människornas förutsättningar att fungera i samhället.

Crowdsourcing

Under innevarande valperiod har crowdsourcing varit mycket aktuellt som viktigt element i många projekt.

Crowdsourcing (tänktalko eller massbaserad problemlösning) innebär typiskt att en odefinierad allmänhet bidrar till att lösa en viss uppgift på internet. Crowdsourcing har en bred tillämpning inom allt från finansiering till produktutveckling och mikrojobb.

Fenomenet kan också på många sätt tjäna demokratin. Det kan i hög grad utnyttjas i olika faser i beslutsfattandet. Crowdsourcing lämpar sig också i praktiken för alla ämnesområden och för mycket varierande förhållanden.

Framtidsutskottet har under valperioden utrett och testat hur crowdsourcing lämpar sig som ett verktyg för demokratin. I ett samprojekt med miljöministeriet lade utskottet fram utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av terrängtrafiklagen till allmän diskussion på webbtjänsten www.suomijoukkoistaa.fi. Försöket och dess resultat har behandlats bland annat i utskottets publikationer *Joukkoistaminen demokratiassa* och *Crowdsourced Off-road Traffic Law Experiment in Finland*.

Utskottet har inbjudit hela folket att diskutera välfärdsmodellens framtid. Utskottets delegation Välfärdsstatens hållbarhet tog under 2013 fram fyra diskussionsunderlag med olika synpunkter på framtiden för vårt välfärdssamhälle och vår välfärdsstat. Fyra s.k. orakel, som på förhand inbjudits att delta i debatten, har läst underlagen och kommenterat de idéer och förslag som förs fram i dem. Diskussionsunderlagen och

kommentarerna finns på www.suomijoukkoistaa.fi och diskussionen är öppen fram till utgången av maj 2014. Projektet genomförs i samarbete med social- och hälsovårdssektorns samordningsnätverk Soterko och ett stort antal frivilligorganisationer. Följande frågor ställs till allmänheten: Är du av samma åsikt som delegationen och oraklen eller vill du föra en diskussion med dem? Hur skulle den bästa möjliga välfärdsstaten se ut, om vi fick börja om från noll och utforma den på nytt?

Utskottet kan utifrån sitt arbete dra vissa preliminära slutledningar om nyttan av crowdsourcing som demokratiskt verktyg i våra finländska förhållanden. Många vill gärna delta i crowdsourcing, men det finns samtidigt en utbredd misstro mot dess effekter och fördelar. Det går att diskutera sakligt och konstruktivt på nätet, men det förutsätter att diskussionen fokuseras och att det finns klara regler.

Crowdsourcing kan generera material till stöd för lagberedningen, men lagberedaren måste också förbinda sig att utnyttja resultaten av crowdsourcing. Crowdsourcing kräver en del resurser, men efter den inledande testfasen kan processen strömlinjeformas och förenklas.

Utskottet föreslår att testningen och utvecklingen av crowdsourcing som ett verktyg för demokratin får fortsätta. Målet att utnyttja crowdsourcing bör skrivas in i nästa regeringsprogram. Statsrådet bör utse en ansvarig instans för arbetet med crowdsourcing.

Ställningstagande

Framtidsutskottet anför

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 7 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Päivi Lipponen /sd (delvis)
vordf. Oras Tynkkynen /gröna
medl. Mikko Alatalo /cent (delvis)
Kalle Jokinen /saml (delvis)
Saara Karhu /sd (delvis)
Antti Lindtman /sd (delvis)
Markus Mustajärvi /vg (delvis)
Jaana Pelkonen /saml

Antti Rantakangas /cent (delvis)
Leena Rauhala /kd
Juha Sipilä /cent
Stefan Wallin /sv (delvis)
Sinuhe Wallinheimo /saml
Pertti Virtanen /saf (delvis)
Ville Vähämäki /saf (delvis)
ers. Kimmo Tiilikainen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Paula Tiihonen.