

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2002 rd

Statsrådets redogörelse om utvecklingen i fråga om medborgarnas möjligheter till direkt delta- gande

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 april 2002 statsrådets redogörelse om utvecklingen i fråga om medborgarnas möjligheter till direkt deltagande (SRR 3/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- projektchef Ulla-Maija Laiho, konsultativ tjänsteman Toivo Pihlajaniemi och överinspektör Markku Mölläri, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Katju Holkeri, konsultativ tjänsteman Arja Terho och överinspektör Johanna Nurmi, finansministeriet
- linjedirektör Hannu Kyröläinen, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- överinspektör Hannu Tolonen, undervisningsministeriet
- förvaltningsdirektör Kari Pitkänen, utbildningsstyrelsen
- konsult Johanna Osenius, Centralen för förvaltningsutveckling HAUS
- forskare Christa Salovaara, Rättspolitiska Forskningsinstitutet
- Kari Prättälä och enhetschef Kaija Majoinen, Finlands Kommunförbund
- ungdomsdirektör Lasse Siurala, Helsingfors stads ungdomscentral

- projektplanerare Leena Nousiainen, Helsingfors stads undervisningsverk
- utlänningssekreterare Marja-Liisa Palosaari, Järvenpää stad
- kommundirektör Kari Ahokas, Kempele kommun
- verkställande direktör Ilpo Koskikallio, Global Oy
- ombudsman Hanna Kivinen, Djurskyddsförbundet Animalia rf
- informationschef Seppo Suominen, Pensionsförbundet rf, samtidigt som representant för delegationen för riksomfattande pensionärsorganisationer
- generalsekreterare Sinikka Turunen, Finlands Konsumentförbund rf
- ordförande Jari Korkki, Poliitiikan toimittajat ry
- specialmedarbetare Rainer Anttila, Finlands Idrott rf
- projektsekreterare Marko Latvanen, Finlands Ungdomssamarbete-Allians rf
- ombudsman Kaarina Laine-Häikiö, Finlands Reumaförbund rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Vuokko Niiranen
- professor Aimo Ryyänänen .

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- miljöministeriet
- Torneå stad
- Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf.

REDOGÖRELSEN

Inrikesministeriet tillsatte den 27 februari 1997 ett delaktighetsprojekt som fick i uppdrag att förverkliga de mål som ställts upp i kommunallagen och regeringsprogrammet för att utöka kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt för att ge en större insyn i förvaltningen.

Bakgrunden till behovet av att bedöma medborgarnas möjligheter och vägar att delta är ett mera omfattande problem som har att göra med det nuvarande demokratiska förvaltnings- och verksamhetssystemet. Medborgarnas intresse för representativ demokrati har minskat påtagligt. Ett flertal undersökningar visar att medborgarna fjärrat sig från de politiska partierna och att deras förtroende för offentliga institutioner och framför allt för det kommunala beslutsfattandet minskat. Rösningsaktiviteten har avtagit särskilt i kommunalvalen. Samtidigt skapar regionaliseringen, nätverksbildningen och överföringen av den beslutande makten från det natio-

nella till det internationella planet nya utmaningar för utveckling av det nuvarande demokratiska systemet. Också av dessa orsaker gäller det att hitta nya sätt att förverkliga demokratin. Det representativa systemet måste kompletteras med nya modeller för direkt deltagande och medinflytande.

Redogörelsen riktar in sig på sådana former av delaktighet som hör till kategorierna informationsdelaktighet, konsultationsdelaktighet och beslutsdelaktighet. I redogörelsen behandlas sådant direkt deltagande från medborgarnas sida som har till syfte att påverka den offentliga maktens beslut. Tyngdpunkten är lagd på den kommunala verksamheten, som även slutsatserna och förslagen huvudsakligen gäller.

I samband med delaktighetsprojektet har en delaktighetsarbetsgrupp verkat inom statsförvaltningen. Redogörelsen har utarbetats utifrån erfarenheterna från dessa projekt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Allmänt

Redogörelsen har i huvudsak beretts utifrån erfarenheterna av inrikesministeriets delaktighetsprojekt. I redogörelsen framhålls att delaktighet är ett bredare begrepp än deltagande. I begreppet deltagande ingår tanken om medborgaren som ett aktivt subjekt, som vill, kan och får utöva direkt inflytande på samhällsfrågor som är viktiga för honom eller henne. Delaktighet kräver inte i sig deltagande, men delaktighet kan under gynnsamma villkor omsättas i aktiv handling och påverkan.

För klarhetens skull påpekar utskottet att redogörelsen behandlar sådan direkt medverkan från medborgarnas sida som avser att påverka den offentliga maktens beslut. Också när redogörelsen talar om delaktighet förefaller den bak-

omliggande tanken att vara att främja medborgarnas aktiva deltagande och medinflytande eller att växa upp till en engagerad medborgare. Detta tänkesätt följs också i betänkandet. Avsnittet om kommunsektorn, som beretts i inrikesministeriet, och avsnittet om staten, som beretts i finansministeriet, skiljer sig något från varandra till skrivsättet.

Den kommunala verksamheten står i fokus och på den är också slutsatserna och förslagen i redogörelsen i huvudsak koncentrerade. Särskilt uppmärksammas den gällande lagstiftningen om medinflytande och en bedömning av ändringsbehoven och i vilken utsträckning de verksamhetsmodeller och möjligheter som den gällande lagstiftningen medger har införts i kommunalförvaltningen. Avsnitten 2—5 i betänkandet gäller framför allt den kommunala verksamheten och avsnitt 6 statsförvaltningen.

Inför en närmare genomgång av redogörelsen kan det rent generellt framhållas att vi har en mycket bred och heltäckande lagstiftning som värnar medborgarnas möjligheter till medverkan och medinflytande. Utgångspunkterna för detta finns inskrivna i grundlagen. De allmänna bestämmelserna om deltagande i det kommunala beslutsfattandet finns kodifierade i kommunallagen (365/1995). I den allmänna lagstiftningen om den offentliga förvaltningen, som lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), finns en lång rad bestämmelser som värnar medbestämmandet. Vidare främjas medverkan och medinflytande genom specialbestämmelser i den sektoriella lagstiftningen om olika verksamheter. De viktigaste av dem ingår i miljölagstiftningen, social- och hälsovårdslagstiftningen och utbildningslagstiftningen.

2. En fungerande demokratisk helhet

Vår nuvarande demokratiska förvaltning och vårt samhällsskick bygger på representativ demokrati. Statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. I kommunen utövas den beslutande makten i sin tur av fullmäktige som valts av kommuninvånarna.

Till en demokrati hör vid sidan av rätten att välja de viktigaste representativa organen också den enskildes rätt att delta i och påverka utvecklingen av samhället och livsmiljön i stort.

Det är lätt för utskottet att omfatta redogörelsens syn på att den representativa demokratin och medborgarnas direkta medinflytande tillsammans utgör en fungerande demokratisk helhet. Kärnan i hela redogörelsen har att göra med hur denna helhet fungerar och hur den kan fås att fungera bättre.

3. Utmaningar för det representativa systemet

Röstningsaktiviteten i kommunalvalen har minskat påtagligt under de senaste årtiondena. I valet 2000 utnyttjade bara omkring 56 % av de röstberättigade sin rätt att rösta. Också antalet kandidater har gått tillbaka.

Den minskade röstningsaktiviteten framför allt i kommunalvalet har konstaterats bero bland

annat på att medborgarnas tro på det kommunalpolitiska systemets funktion och på att medinflytandet har försvagats.

I detta sammanhang bör det nämnas särskilt att undersökningar visar att bara omkring 36 % av dem som bott i en kommun en kortare tid än 5 år röstade i kommunalvalet 2000. Också arbetslösheten påverkar märkbart röstningsprocenten.

Också intresset för partiverksamhet har minskat och det har i sin tur lett till att medborgarna har fjärmats från kommunalpolitik, som bygger på representativ demokrati och verksamhet i partier.

Kommunfullmäktige har i princip en stark ställning i det kommunala beslutsfattandet och ledningen. Enligt lagen hör den makt som utövas i kommunens namn i princip till fullmäktige, som svarar för kommunens verksamhet och ekonomi. I praktiken är det fullmäktige som fått ställa upp de operativa och ekonomiska målen och bestämma om kommunens strategiska riktlinjer och värderingar. Kommunallagen ger möjlighet till detta och förutsätter det rent av.

Kommunstyrelsen svarar självständigt för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Utskottet noterar att kommunstyrelsens ställning i relation till fullmäktige i det kommunala beslutsfattandet de facto är mycket stark (se också FvUB 11/2000 rd).

Kommunallagen medger också att vissa verksamheter flyttas över på nämnder, förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Fullmäktige fattar beslut om delegering av befogenheter. Fullmäktige har också i praktiken delegerat befogenheter och tillåtit en vidare delegering av dem. Men enligt utskottets uppfattning förväntar sig kommuninvånarna att också fullmäktige självt har verkliga beslutsbefogenheter.

Att det kommunala beslutsfattandet fjärmats från kommuninvånarna beror delvis på de ökade överkommunala gemensamma aktiviteterna och nätverken i form av samkommuner och annat samarbete på regional nivå och landskapsnivå. Verksamheter har också lyfts ut ur den kommunala förvaltningsorganisationen på utomstående

kommunala bolag. Vidare har serviceproduktionen privatiserats. Allt detta har skett genom medvetna beslut i kommunen och i och för sig vanligtvis i enlighet med kommunernas och invånarnas intresse. Med beaktande av detta är det skäl att betona kommunernas, invånarnas och servicekonsumenternas möjligheter till medinflytande.

Vidare kan det påpekas att antalet förtroendevalda har minskat på 1990-talet när den kommunala förvaltningen har bantats ner genom nedskärningar i antalet nämnder, direktioner och medlemmar i dem.

Intresset för att engagera sig i gemensamma frågor har möjligen minskat också därför att välfärdstjänsterna i stort sett var färdigt utbyggda i slutet av 1980-talet. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet men också därefter har kommunerna — på grund av sin ekonomiska situation — varit tvungna att hådrationalisera sina verksamheter och pruta på servicen eller en utveckling av den i vissa delar. Dessutom innebär ett engagemang i gemensamma frågor redan i sig att de kommunala beslutsfattarna har varit tvungna och fortsatt tvingas fatta också tråkiga beslut ur vissa parterers synvinkel, vilket möjligen minskar deras intresse för att ställa upp för val till förtroendeorgan. Ett förtroendeuppdrag kräver överlag stort engagemang och mycket tid.

De faktorer i medborgarnas omgivning som inverkar på deras aktivitet och intresse för att medverka har förändrats under de senaste årtiondena. Det krävs också en betydande insats för att skapa balans mellan arbete, familjeliv, hobbyer och engagemang i gemensamma frågor. Dessutom har värderingarna blivit mera individcentrerade och därmed har tröskeln för medverkan i det gemensamma kommunala beslutsfattandet höjts.

Det är inte heller att förglömma att globaliseringen, den internationella integrationen och de samhällsliga frågornas större komplexitet överlag ställer allt fler utmaningar för den representativa demokratin på det lokala planet.

Kommunernas omvärld har under de senaste åren förändrats och förändras fortfarande i hög grad. Många av dessa förändringsfaktorer, som

flyttningsrörelsen, förändringen i befolkningens åldersstruktur, regionaliseringen och innovationerna inom informations- och kommunikationstekniken, påverkar för sin del den kommunala demokratin och de krav som ställs på den.

Utskottet har diskuterat en faktor som kan bidra till det minskade intresset för delaktighet, nämligen den i många fall mycket ytliga bild som enskilda massmedier ger av både det statliga och det kommunala beslutsfattandet. Det oaktat ger den samlade information som olika massmedier förmedlar, däribland tv, radio och olika facktidningar, enligt utskottets mening en allsidig uppfattning om de viktigaste demokratiska organens arbete och beslutsfattande. Ändå är det bara en del av medborgarna som är aktiva nog och har möjlighet att följa till exempel arbetet i riksdagen eller fullmäktige eller andra förtroendevalda organ i sin egen kommun närmare. Såväl staten som kommunerna bör därför mer fördomsfritt och i största möjliga utsträckning utnyttja traditionella och tekniskt innovativa interaktiva kanaler för att gå ut med information och försöka nå olika medborgar- och invånargrupper.

4. Hur den fungerande demokratiska helheten kan förstärkas

Utveckling av det representativa systemet. Utskottet understryker att metoderna och villkoren för det representativa beslutsfattandet måste utvecklas om vi vill göra de kommunala förtroendeuppdragen mera attraktiva. På senare tid har det i själva verket funnits lite mera bredd i fullmäktiges verksamhet, t.ex. seminarier, aftonskolor, remissdebatter och engagemang i senarier och framtidsfrågor. Enbart nya arbetsformer räcker inte till för att ge de förtroendevalda större medinflytande. Tvärtom är det faktorer som tajmning, målsättning och typ av insatser som avgör hur stort medinflytande fullmäktige de facto har över t.ex. ekonomiplanens och budgetens innehåll. Utskottet vill lägga till att de goda erfarenheterna av teamarbete i fullmäktige i samband med delaktighetsprojektet och av beslutsprocesserna och arbetsmetoderna bör tas till vara också i ett större sammanhang.

Enligt utskottets mening är det dock absolut väsentligt att de befullmäktigade utifrån det mandat det fått av kommuninvånarna de facto också skall bära ett större ansvar för kommunens verksamhet och beslut. Det är viktigt med en starkare politisk styrning och en effektivare demokratisk kontroll i den kommunala beslutsprocessen, menar utskottet. På denna punkt är fullmäktiges egna åtgärder centrala och här behövs inga ändringar i lagstiftningen. Men i relation framför allt till kommunstyrelsen kan det vara skäl att överväga en precisering också av lagstiftningen för att förstärka fullmäktiges position.

I delaktighetsprojektet har insatserna för att utveckla medborgarnas direkta medbestämmande haft högsta prioritet och därmed har intresset för att förbättra den representativa demokratins funktion varit mycket mindre. Utskottet menar att delaktighetsprojektet bör få en fortsättning som tar upp samarbetet mellan de viktigaste aktörerna och som koncentrerar sig framför allt på att göra det representativa systemet mera attraktivt och på att utveckla arbetsformerna och arbetsvillkoren. Projektet bör komma igång utan dröjsmål så att erfarenheterna skall kunna nyttiggöras fullt ut redan under nästa förtroendemannaperiod 2005—2008.

En aktivare dialog. Redogörelsen lyfter på goda grunder fram behovet av ökad interaktion mellan de politiska beslutsfattarna, förvaltningen och medborgarna. Utskottet framhåller att en aktivare dialog förutsätter både utveckling av praktiska verksamhetsformer som insatser för att väcka medborgarnas intresse för deltagande och påverkan. Det måste gå att väcka människors intresse och vilja att påverka i dagens samhälle, det måste finnas olika metoder för detta som tillgodoser olika medborgargrupperns behov och kommuninvånarnas åsikter måste tas på allvar och ges lämplig återkoppling. Bara en bråkdel av medborgarna engagerar sig aktivt. En del förefaller helt nöjda och ser enligt utskottets uppfattning ut att förutsätta att de som fått sitt mandat genom val använder det utan att väljarna desto

vidare behöver engagera sig. Andra däremot är marginaliserade och passiva.

Enligt utredning förefaller det rätt klart att förtroendevalda och tjänsteinnehavare som är vana att fatta beslut i representativa organ hittills har haft svårt att ta till sig kraven, möjligheterna och formerna för direkt medinflytande. I detta avseende har den verkliga dialogen med medborgarna nätt och jämnt kommit i gång, även om situationen varierar från kommun till kommun. Till exempel de otaliga möjligheter som kommunallagen medger har hittills utnyttjats alltför lite.

Utskottet noterar att det finns många olika vägar att skapa en dialog. Som exempel kan nämnas öppna diskussionsforum kring olika teman eller med förankring i olika delområden, stadsdelar eller byar inom kommunen. Medborgarsammanskomster och regelbundna mottagningar för möten med förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare erbjuder möjligheter till interaktion på ett personligt plan och i ett bredare sammanhang. Utskottet understryker hur viktigt det är med en dialog mellan de förtroendevalda och kommuninvånarna. För medborgarna är det viktigt att kunna påverka processer och avgöranden i ett så tidigt skede som möjligt, ibland t.o.m. innan ärendet blir anhängigt.

Det är absolut nödvändigt att principerna för delaktighet integreras i all kommunal liksom också statlig verksamhet. Det innebär samtidigt ett genuint engagemang för en dialog med medborgarna och rent konkreta aktiviteter. Det är fråga om att ta till sig en ny verksamhetskultur. Beslutsfattarnas och förvaltningens kompetens bör utvecklas i en sådan riktning att det anses ingå i deras behörighet och normala arbetsmetoder att klara av interaktion och att veta hur olika metoder för delaktighet skall tillämpas. För utveckling av denna kompetens krävs en sådan förberedande utbildning som vid sidan av kunskaper och kommunikativa färdigheter inverkar positivt på attityderna.

Hand i hand med en dialog går givetvis en effektiv och högkvalitativ information om olika frågor. Det bör absolut ses till att kommuninvånarna vet vem eller vilken instans som skall be-

handla ett ärende, vem som svarar för beredning-
en och hur besluten fattas.

Utnyttjande av datatekniken. Den nya tekniken
betyder i bästa fall ökad demokrati i det dagliga
livet. Datanäten hjälper till att utveckla det civi-
la samhället och medger en ömsesidig kommuni-
kation utifrån medborgarnas egna behov, men
samtidigt gäller det att ge akt på informationens
kvalitet. Datatekniken har öppnat nya vägar för
ökat medinflytande. I all kommunikation till
medborgarna är det viktigt att understryka öp-
penheten och betydelsen av ett klart och lättfatt-
ligt språk.

Utifrån erhållen utredning konstaterar utskot-
tet att kommuninvånarnas spontana aktiviteter
stöds på ett exemplariskt sätt i många kommu-
ner inom ramen för delaktighetsprojektet genom
att lokaler ställs till invånar- och stadsdelsföre-
ningarnas eller byalagens förfogande och förses
med datateknisk utrustning och uppkoppling till
det kommunala datanätet.

Alla människor har ännu inte lika möjligheter
att utnyttja datatekniken. Därför kräver möjlig-
heterna till gemensam användning, som också
nämns i redogörelsen, fortsatt utveckling. Men
till exempel äldre människors eller handikappa-
des situation förbättras inte nödvändigtvis av att
de får adekvata möjligheter till gemensam an-
vändning utan genom att de får lämplig utrust-
ning hemma hos sig.

Utskottet anser att staten har ett särskilt an-
svar för att se till att det finns effektiva datakom-
munikationsförbindelser till skäligen priser i hela
landet. Om informationssamhället inte är till-
gängligt för alla medborgare leder det till diskri-
minering och utanförskap.

Utskottet ser det som helt motiverat att den i
redogörelsen föreslagna utredningen av kommu-
nikationen över datanätet utvidgas så att det
klarlägger vilka kommunikationskanaler olika
socialgrupper nu anlitar och vilka de gärna vill
anlita i framtiden. I utredningen bör hänsyn ock-
så tas till olika åldersgrupper.

*Samarbetet mellan kommunerna och övriga nät-
verksaktiviteter utmanar demokratin.* I redogö-
relsen behandlas i all korthet de utmaningar som
det regionala och övriga samarbetet mellan kom-
munerna innebär för den demokratiska aspekten
av det kommunala självstyret och kommuninvå-
narnas medbestämmande. De praktiska projekt
som genomförts inom ramen för delaktighets-
projektet sträckte sig inte heller enligt erhållen
utredning till det överkommunala planet.

I det överkommunala samarbetet kan man se
en allt starkare trend mot en delegering av pri-
märkommunernas beslutsfattande till olika, van-
ligtvis indirekt valda kommunala samsarbetsor-
gan. Förvaltningsutskottet har uppmärksammat
problemen med denna trend i samband med be-
handlingen av förslaget till lag om försök med
samarbete inom regioner (FvUB 6/2002 rd).

Utskottet framhåller att det behövs en grund-
lig genomgång av samarbetet mellan kommuner-
na liksom av omorganiseringen till affärsverk
bolagiseringen av verksamheterna och den pri-
vatiserade serviceproduktionen i samband med
projektet för utveckling av den representativa
demokratin under punkt fyra.

I detta sammanhang vill utskottet dock näm-
na som ett exempel med tanke på utvecklingen
av den representativa demokratin på regional
nivå att samarbetet mellan regionerna sker i nät-
verk. Det finns inte någon sådan enstaka aktör
som en region utan det finns kommuner, före-
tag, läroanstalter och en lång rad andra aktörer
inom en region. Ju mer likriktade olika aktörers
strategier inom regionen blir desto mera mål-
medveten och målinriktad blir utvecklingen i re-
gionen. Därför bör fullmäktige och kommunsty-
relserna i primärkommunerna i högre grad lyfta
fram den regionala aspekten och regionala frå-
gor.

Vidare framhåller utskottet att det också be-
hövs sådana beslutsstrukturer som kan garantera
att regionaliseringsutvecklingen är öppen, de-
mokratisk och ger medborgarna en möjlighet till
medbestämmande.

Barns och ungas utveckling till aktiva medborgare. Barns och ungas utveckling till samhällsmedborgare är en av de stora kärnfrågorna i framtiden för vår demokrati och vår förvaltning. Delaktighetsprojektet tog fram utmärkta modeller för att ge barn och unga bättre möjligheter till samhällsengagemang. Till exempel ungdomens fullmäktige och ungdomens parlament har gett goda resultat på lokal nivå. En nackdel förefaller dock att vara att fullmäktigeförsamlingarna och parlamenten erbjuder bara ett fåtal unga möjlighet att engagera sig och att satsa på sin kompetens. I vilket fall som helst finns det goda skäl för att låta ungdomens fullmäktige och parlament spela en större roll i de beslut som rör unga. Om uppdragen inskränks till isolerade frågor eller yttranden om de ungas ställning i samhället kan det hända att de unga tycker att deras fullmäktige och parlament inte har någon talan.

Enligt utskottet är det extra viktigt att det finns deltagandemodeller som står för långsiktiga pedagogiska processer, som riktar sig till så många barn och unga som möjligt och som ger dem genuina upplevelser av att få delta och lära sig vad det innebär att vara en aktiv medborgare. Erfarenheten har visat att denna typ av engagemang ger de bästa resultaten i barnens och de ungas egen omgivning till exempel på daghem, i skolor och på ungdomsgårdar. Det har i sådana fall handlat om att planera närmiljön och göra omgivningen trivsammare. Skolelever har till exempel fått bestämma om förbättringar i skolmiljön och anslagen för åtgärderna. Ungdomsgårdarna har allt mer blivit fora för framväxt av ett aktivt medborgarengagemang. De unga har genom sina kommittéer och projekt fått vara med och besluta om frågor som intresserar dem.

Både hemmen och samhället har ett ansvar för att de unga växer upp och blir aktiva medborgare. Det är av största vikt att barn och unga lär sig föra en dialog, lägga fram sina egna tankar, vara aktiva tillsammans och anammar andra förhållningsmönster som kräver ett aktivt grepp och större initiativförmåga.

Skolorna och läroanstalterna spelar självfallet en framskjuten roll för elevernas utveckling mot ett kollektivt förhållningssätt och aktivt del-

tagande. Finland deltog tillsammans med 28 andra länder i en internationell studie 2001. Den visar att skolelever i Finland i slutstadiet av grundskolan kom på andra plats bland de 28 länderna i samhällskunskap och samhällskompetens. Ändå visade sig de finländska ungdomarnas intresse för politik och för socialt inriktad frivilligverksamhet vara minst.

Ungdomarnas intresse för deltagande och för samhällsengagemang kan sålunda inte utvecklas enbart genom en ökning av antalet undervisningstimmar i samhällslära och ett förtydligande av syftet att i allt större utsträckning inspirera ungdomar att delta i samhällslivet. Studien visar att våra barn och ungdomar nog har basala kunskaper i samhällsfrågor, även om de kan vara ytliga. Det krävs snarare en ändring i inställning och attityder. Därför måste både arbetsmetoderna i skolvärlden liksom också undervisningsmetoderna och undervisningens innehåll förnyas på ett sätt som väcker ungdomarnas intresse för samhälle och politik.

Redan i grundskolan bör eleverna få stifta bekantskap med samhällsfrågor i flera olika läroämnena. Politik och samhälle bör integreras i allt arbete i skolan. Vidare är det viktigt att analytiskt och kritiskt tänkande, egenskaper som hör hemma i samhällsämnena, får större fotfäste i skolvärlden och att mindre avseende fästs vis isolerade detaljer.

Dessutom bör eleverna ända från lågstadiet anpassat efter sin ålder få vara med och förbättra sammanhållningen och sin skolmiljö, planera skolarbetet och utvärdera resultaten och kunna bli hörda och ha medinflytande i viktiga beslut som gäller dem själva.

Vi får inte heller glömma bort de stora fördelarna med elevkårerna, påminner utskottet. Där kan eleverna träna sig i att förhandla och träffa överenskommelser enligt demokratiska principer. Elevkårerna är också ett ypperligt forum för en konstruktiv social träning och stärker samhörighetskänslan i skolan.

Det är angeläget att också det lokala undervisningsväsendet och ungdomsförvaltningen ser ansträngningarna att lotsa barn och unga mot ett aktivt medinflytande som ett gemensamt pro-

jekt. Båda förvaltningarna skall aktivt samarbeta med lokala ungdomsföreningar, ungdomsgrupper och andra aktörer som arbetar med unga människor. Det gäller att få fram verksamhetsformer som engagerar de unga och väcker deras intresse för att vara med och besluta om frågor som gäller dem själva.

Viktigt att alla är aktiva. Utskottet håller med regeringen om att det bör finnas olika former för medinflytande för att alla skall kunna delta. Frivilligorganisationer och boendegrupper bör lyftas fram mer, likaså insatser för att förebygga utslagning och marginalisering.

Frivilligorganisationerna är ett viktigt element i vår demokrati. Organisationerna samlar in information om medlemmarnas och klienternas synpunkter och besitter överlag stor expertis. Samtidigt banar de väg för större medborgarinflytande. Tack vare detta får vi en mer nyanserad debatt och bättre förutsättningar att finna lösningar på många frågor. Frivilligorganisationerna kommer att spela en allt viktigare roll i ett samhälle som blir allt mer komplicerat.

Utskottet har noterat att folk numera är betydligt aktivare än förr i frågor som gäller "de små tingen i livet", exempelvis i boendeföreningar och föräldraföreningar. Ett typiskt drag för vår tid är att ett aktivt engagemang alltid är förenat med ett tydligt mål som har en personlig betydelse för den enskilde.

5. Översyn av lagstiftningen

Möjligheter att delta och påverka. I redogörelsen påpekar regeringen att 27 § i kommunallagen kunde ses över. Också andra kommunala organ än fullmäktige bör vara skyldiga att främja invånarnas möjligheter att delta och påverka den kommunala verksamheten.

Utskottet påpekar att de kommunala fullmäktigeförsamlingarna inte varit tillräckligt ambitiösa för att på bred bas stärka invånarnas möjligheter till medinflytande, trots att de enligt lag är skyldiga att göra det. Det är emellertid uppenbart att denna uppgift lämpar sig särskilt väl för fullmäktige. Arbetet för att förbättra invånarnas möjligheter att delta och påverka skall, enligt ut-

skottet, ses som ett led i ambitionerna att förbättra ledarskapet i kommunen. Detta utesluter givetvis inte att också andra organ engagerar sig i arbetet. Däremot är det viktigt att fullmäktige har ett samlat ansvar för att stärka invånarnas medinflytande.

Kommunfullmäktige skall uppdras åt de övriga kommunala förvaltningarna att främja invånarnas möjligheter till medinflytande inom sitt eget ansvarsområde. I praktiken kan detta bäst gå till på så sätt att fullmäktige i ekonomiplanen och budgeten kompletterar de kvantitativa, kvalitativa och ekonomiska målen för sin service samt miljömålen med mål för den kommunala demokratin och invånarnas medinflytande. De nya målen bör specificeras för varje förvaltning.

Invånarnas initiativrätt. Enligt 28 § i kommunallagen har invånarna rätt att komma med initiativ till kommunen och få information om vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. I redogörelsen föreslår regeringen att paragrafen ändras till att initiativ som ingår i kommunfullmäktiges kompetens alltid skall behandlas i fullmäktige. Ett annat ändringsförslag är att 71 § kompletteras med att revisionsnämnden får rätt att utvärdera de åtgärder som kommunen har vidtagit med anledning av initiativ från invånarna.

Invånarnas aktivitet när det gäller att lägga fram initiativ och hanteringen av initiativen varierar från kommun till kommun. Lagen förpliktar inte kommunen att ta upp initiativen i fullmäktige. Initiativ som gäller den kommunala servicen besvaras ofta genom ett beslut av någon nämnd. Initiativ som gäller den kommunala förvaltningen i stort behandlas som regel i kommunstyrelsen. Många initiativ handlar om ekonomiska resurser som behövs för bättre service och dessa frågor avgörs vanligen när kommunen behandlar sin årliga budget. Ofta formuleras svaren på sådana initiativ först efter att budgetprocessen är avslutad. Enligt lagen skall fullmäktige minst en gång om året informeras om vilka initiativ som har lagts fram i frågor som ingår i dess kompetens och vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Karaktäristiskt för nuläget är att kommunerna följer lagens bokstav, men att initiativen sällan ger något större resultat. Därför är det angeläget att handlägningsprocessen stärks. Detta förutsätter bland annat att initiativen utvärderas på behörigt sätt och att initiativtagarna får respons från kommunen. Fullmäktige kan ta på sig en aktivare roll till exempel genom att göra en ingående analys av inkomna initiativ i sin aftonskola. Som läget ser ut nu behövs inga lagändringar, anser utskottet.

Det bör vara ett självklart element i granskningen av förvaltningen och ekonomin att initiativ från kommuninvånarna handläggs på bästa sätt. Inte heller på denna punkt krävs det några lagändringar.

Övriga ändringsförslag. I redogörelsen sägs att kommunallagen kunde kompletteras med bestämmelser som knyter respons från kommuninvånarna närmare till en allmän utvärdering av den kommunala verksamheten.

Modellerna för respons till kommuninvånarna bör betraktas i ett större perspektiv, anser utskottet. Fullmäktige har en skyldighet att säkerställa möjligheter för kommuninvånarna att utöva inflytande och kan inom ramen för denna uppgift försäkra sig om att kommunen har adekvata modeller för respons (klientenkäter, diskussionsforum, respons via e-post).

I redogörelsen säger regeringen vidare att det bör undersökas dels hur det står till med öppenheten inom den kommunala förvaltningen, dels vilka ändringar det behövs i kommunallagen (och eventuellt i annan lagstiftning) för att allmänheten skall ha tillträde till inte bara fullmäktigesammanträden utan också andra organs möten.

Kommunallagen tillåter att kommunstyrelsens och andra kommunala organs sammanträden är öppna för allmänheten. Denna möjlighet har utnyttjats i viss grad. Största orsaken till att sammanträdena har varit stängda för allmänheten är att organen vill att frågorna och besluten skall avhandlas genuint och eftertryckligt. Om det blir obligatoriskt med öppna sammanträden

är risken påtaglig att frågorna avgörs någon annanstans än i sammanträdesrummet.

Sammanfattning. Utskottet framhåller att kommunallagen ger breda och flexibla möjligheter för kommuninvånarna att delta och påverka direkt. Bestämmelserna hindrar inte att kommunerna går in för att bredda möjligheterna till direkt inflytande. De är så allmänt formulerade att de utan vidare ger stöd för åtgärder som förbättrar möjligheterna till deltagande. Det finns därför ingen direkt orsak att se över kommunallagen.

6. Delaktighet inom statsförvaltningen

Projekt som främjar delaktigheten. Statsförvaltningens delaktighetsgrupp, som ingick i delaktighetsprojektet, har kartlagt och bedömt olika former för deltagande. Enligt redogörelsen koncentrerade sig gruppen på serviceförbindelser, responssystem, information och informationsutbyte och gemensam planering av service till grupper med särskilda behov. De olika formerna för deltagande utvärderades utifrån nyhetsgrad, art, delaktighetsfrågor, medborgarinflytande, informationens betydelse och förändringar i organisationernas verksamhet. Slutsatserna av utvärderingen har sammanfattats i några principer som skall vara vägledande för utvecklingsarbetet, på det sätt som framgår av redogörelsen.

I juni 2000 startade statsrådet ett centralförvaltningsprojekt. Därförinnan lade regeringen i sin aftonskola fast principerna och målen för reformen. Ett av målen är att medborgarna och organisationerna skall få större inflytande vid beredningen av samhällspolitiska program. Som ett led i projektet har finansministeriet startat projektet "Kuule kansalaista" (Lyssna på medborgarna). Ministergruppen för centralförvaltningsreformen har senare i en rapport lagt fram rekommendationer för större medborgarinflytande för aftonskolan. I november 2001 tillsattes genomförandeprojektet för "Kuule kansalaista", som skall arbeta för att uppfylla utvecklingsmålen.

Det behövs större möjligheter att delta och påverka. Redogörelsen koncentrerar sig huvudsakligen på den kommunala förvaltningen. Detta är i vissa hänseenden befogat eftersom den kommunala förvaltningen inom flera sektorer arbetar nära medborgarna i deras vardag. Kommunerna står för merparten av den offentliga servicen och har betydande befogenheter inom till exempel miljöskydd, markanvändning och styrning av byggandet. Ändå kommer man inte undan det faktum att redogörelsen i viss mån koncentrerar sig alltför ensidigt på den kommunala förvaltningen samtidigt som vissa frågor behandlas aningen bristfälligt.

En vidareutveckling av demokratin och förvaltningen är viktig, men vi får inte glömma att statsförvaltningen i många hänseenden är av avgörande betydelse för hur medborgarnas rättigheter och intressen utfaller samtidigt som den inför skyldigheter och begränsningar. Summa summarum måste större inflytande och samverkansmöjligheter för medborgarna med större eftertryck sättas i fokus inom statsförvaltningen. Detta gäller såväl insatser för att förbättra möjligheterna till medinflytande som ett vidgat tillämpningsområde för medborgarinflytande.

Verksamheterna inom statsförvaltningen är en konstruktion med många förgreningar. Inom varje funktion kan och måste medborgarna få större möjligheter till deltagande och samverkan. Inom ministeriestrukturen handläggs många frågor som är viktiga med avseende på medborgarnas medinflytande och deltagande inom flera olika ministerier. Bland ämbetsverken och affärsverken kan Forststyrelsen, Kommunikationsverket och Skattestyrelsen nämnas som exempel på strategiska aktörer. På det regionala och lokala planet handlägger till exempel arbetskrafts- och näringscentralerna och polismyndigheterna frågor som är av mycket stor betydelse för medborgarna.

Redogörelsen pekar på att också statsförvaltningen har startat en rad projekt som syftar till att öka medborgarinflytandet. Men de har en mycket mer generell prägel och är betydligt mer inriktade på förvaltning än de kommunala pro-

jekten, och har därför mindre betydelse för samverkansprocesserna. Det finns ett uttalat behov av satsningar på deltagande och medinflytande inom statsförvaltningen, understryker utskottet.

Kompletterande synpunkter. Det ovan relaterade bör kompletteras med det faktum att statsförvaltningen, i första hand ministerierna såsom det sägs i redogörelsen, med eftertryck har gått in för att öka och bredda medborgarnas möjligheter att delta och påverka. Det gäller nu framför allt att fortsätta på den inslagna vägen. Det är utskottets uppfattning att finansministeriet, som har det största utvecklingsansvaret och flera andra ministerier som engagerat sig i processen, har tagit ett aktivt och ansvarsfullt grepp om frågorna och är fast beslutna att gå vidare med dem.

Nedan går utskottet närmare in på vissa frågor som tas upp i redogörelsen. I beslutsprocesserna är det A och O att beslutsfattarna har tillgång till optimal information att bygga sin beredning på. Enligt utskottet är det viktigt att medborgare, organisationer och andra grupper får göra sin röst hörd och lägga fram sina synpunkter när samhällspolitiska frågor kommer upp på agendan. Detta kräver minutiös planering och noggrant genomförande. Vid genuint medinflytande har alla parter tillfälle att lägga fram sina synpunkter och alternativ redan på planeringsstadiet. Också resursanvändningen hos de berörda parterna är en viktig fråga. Därför är det viktigt att det i förfarandet med utlåtanden avsätts tillräckligt med tid för alla att yttra sig utifrån hur omfattande och viktig en fråga är.

Självfallet måste medborgarna ha lika möjligheter att delta och påverka på de båda inhemska språken.

Utöver det som sägs ovan i detta kapitel hänvisar utskottet till det som sägs om deltagande inom statsförvaltningen i redogörelsen och i förekommande fall också till kap. 4 i detta betänkande, särskilt till synpunkterna på ökad dialog, nyttiggörande av IT och resonemanget kring bättre möjligheter för barn och unga att utvecklas till aktiva medborgare och överlag alla att delta och påverka.

7. Mot en ny era av medinflytande

Delaktighetsprojektet har gett kommuninvånare större och fördjupade möjligheter att påverka kommunala frågor. Kommunförbundet har publicerat en studie som pekar på en växande aktivitet när det gäller den direkta delaktigheten i kommunerna. I små kommuner tar folk mer direkt kontakt med de förtroendevalda och tjänstemännen, deltar i offentliga debatter, är aktiva i partierna och ställer upp vid gemensamma aktioner.

Det är en direkt brist att redogörelsen kommer med så få konkreta förslag. Äldrebefolkningens påverkningsmöjligheter kommer helt och hållet i skymundan, trots att många kommuner de senaste åren målmedvetet har inrättat äldreråd. En del kommuner har slagit ihop äldrerådet och handikapprådet. Utvecklingen de senaste åren pekar på att denna typ av organ växer fram i kommunerna på naturlig väg utan att det behövs någon särskild lagreglering. Äldreråden har fått större tyngd genom att de fått vara med och utarbeta och utvärdera strategier för äldrepolitiken. En verksamhet som kommunerna kunde satsa mer på är att ta fram samverkansformer, där flera generationer, barn, unga och äldre, kan umgås i växelverkan utan att åldersskrankor byggs upp.

En av de stora fördelarna med delaktighetsprojektet är att en lång rad kommuner har testat nya möjligheter för medinflytande och fått hopp-
ingivande resultat. Ytterligare en sak att satsa på är att både kommunala och statliga myndigheter

bör bli bättre informerade om erfarenheterna från delaktighetsprojekten och att resultaten utmynnar i bättre möjligheter för medborgarna att delta och påverka.

Med hänvisning till anmärkningarna och ståndpunkterna i detta betänkande omfattar utskottet redogörelsen. Utskottet kommer att beakta vilka åtgärder som vidtas med anledning av betänkandet. Dessutom anmodar utskottet inrikesministeriet och finansministeriet att före 2006 lämna en utredning till utskottet för vad som har gjorts för att främja medborgarnas möjligheter till direkt medinflytande inom det allmänna och om vilka åtgärder detta betänkande har föranlett.

Avslutningsvis vill utskottet påpeka att ambitionerna att ge medborgarna bättre möjligheter till direkt inflytande är en fortgående process som inte är över i och med redogörelsen. Erfarenheterna måste omsättas i praktisk handling och vårt samhälle ta sikte på en ny era av större medinflytande för medborgarna.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår förvaltningsutskottet

att riksdagen godkänner detta betänkande som sitt yttrande med anledning av statsrådets redogörelse och sänder betänkandet till statsrådet för kännedom och nödvändiga åtgärder.

Helsingfors den 16 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd

FvUB 10/2002 rd — SRR 3/2002 rd

Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.