

**Statsrådets redogörelse till Riksdagen om
utvecklingen i fråga om medborgarnas möjligheter
till direkt deltagande**

INNEHÅLL

1.	Inledning	3
1.1.	Om bakgrunden till redogörelsen	3
1.2.	Om begreppet delaktighet och tillämpningen av det	4
2.	Nuläget i fråga om medborgarnas möjligheter att delta och påverka	5
2.1.	Den legislativa grunden för medborgarnas deltagande	5
2.1.1.	Allmänt	5
2.1.2.	Delaktighet i grundlagen	6
2.1.3.	Direkt deltagande enligt kommunallagen	6
2.1.4.	Delaktighet i den övriga lagstiftningen	7
2.1.5.	Internationella avtal och rekommendationer för att stärka medborgarnas medinflytande	9
2.2.	Delaktighet i kommunerna	10
2.2.1.	Delaktighet via ett representativt system	10
2.2.2.	Övrigt deltagande enligt kommunallagen	10
2.2.3.	Allmänt om utnyttjandet av möjligheterna att delta	12
2.3.	Delaktighet inom statsförvaltningen	13
3.	Aktuella utvecklingsprojekt	14
3.1.	Delaktighetsprojektet som förverkligare av kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka	14
3.2.	Projekt som främjar delaktigheten inom statsförvaltningen	17
4.	Sammanfattning	20
4.1.	Slutsatser	20
4.2.	Förslag	22

1. Inledning

1.1. Om bakgrunden till redogörelsen

Genom kommunallagen (365/1995) som trädde i kraft 1995 fick medborgarnas rätt till inflytande en betydligt mera framskjuten position.

I programmen för Paavo Lipponens I och II regering uppställdes bland annat följande mål: att öka medborgarnas möjligheter till delaktighet, att förebygga utslagning och stärka välbefindandet samt att öka insynen i förvaltningen.

I statsrådets redogörelse till riksdagen om tillämpningen av kommunallagen (SRR 3/1999 rd) presenterades också en bedömning av hur bestämmelserna om invånarnas rätt att delta fungerar samt av eventuella ändringsbehov. Enligt bedömningen i redogörelsen skapar bestämmelserna i kommunallagen ”liberala och smidiga förutsättningar för invånarnas direkta deltagande och påverkande” och ”synes det inte finnas nödvändiga behov av att ändra lagstiftningen”. Å andra sidan hänvisade man i redogörelsen till att det framdeles kan vara nödvändigt att i speciallagstiftning bestämma om system för deltagande i fråga om bestämda förvaltningsområden.

Vid behandlingen av ovannämnda redogörelse (FvUB 11/2000 rd) förenade sig riksdagens förvaltningsutskott med de uppfattningar som där framfördes om de goda och flexibla möjligheterna för kommuninvånarnas direkta deltagande och medinflytande samt ansåg även för egen del att det därmed inte finns något särskilt behov av att ändra kommunallagen. Förvaltningsutskottet instämde i redogörelsen även i fråga om det eventuella behovet av att genom speciallagstiftning föreskriva om medbestämmandet. Enligt utskottet framträder speciallagstiftningens betydelse för kommuninvånarnas möjligheter att delta ”inte minst i deras användar- eller klientroll beträffande vissa tjänster”. Utskottet uppmuntrade kommunerna ”till en aktiv utveckling av kommuninvånarnas möjligheter och vägar att delta” och fann det nödvändigt att ”kommuninvånarna får klar och tydlig information om vilken instans eller vem som utövar beslutsbefogenheterna i olika frågor”. Utskottet hänvisade dessutom till det ”s.k. medverkansprojekt som innebär försök med olika former av medverkan” som då pågick. Meningen är att ”en redogörelse om projektet skall lämnas till riksdagen våren 2002” och ”i det sammanhanget bör eventuella förslag till lagändringar lämpligen läggas fram.”

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. Röstningsaktiviteten har avtagit särskilt i kommunalvalen. Samtidigt skapar regionaliseringen, nätverksbildningen och överföringen av den beslutande makten från det nationella till det internationella planet nya utmaningar för det nuvarande demokratiska systemet. Det gäller att hitta nya sätt att förverkliga demokrati. Det representativa systemet måste kompletteras med nya modeller för direkt deltagande och medinflytande.

Inrikesministeriet tillsatte 27.2.1997 ett delaktighetsprojekt som fick i uppdrag att förverkliga de mål som ställs upp i kommunallagen och regeringsprogrammet för att utöka kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka samt en större insyn i förvaltningen.

När projektets första fas inleddes i början av år 1998 deltog 53 kommuner, i vilka 67 delaktighetsprojekt genomfördes med hjälp av statliga bidrag. Med stöd av ministeriets beslut 6.10.1999 fortsattes projektet genom att 17 av de tidigare projektkommunerna samt en samkommun valdes ut till projektets andra fas, som pågick från början av år 2000 till utgången av år 2001. I samband med delaktighetsprojektet har en delaktighetsarbetsgrupp verkat inom statsförvaltningen. I projektet för att förnya centralförvaltningen som inleddes år 2000 ingår också att öka medborgarnas möjligheter till delaktighet och medinflytande.

I samband med sitt beslut 6.10.1999 att tillsätta ett delaktighetsprojekt beslutade inrikesministeriet att senast i mars 2002 på basis av erfarenheterna från projektet bereda ett utkast till statsrådets redogörelse till riksdagen om hur medborgarnas möjligheter att delta och påverka förverkligats särskilt i kommunerna. För beredningen av redogörelsen beställde inrikesministeriet en bakgrundsrapport från Tammerfors universitet. Rapporten överlämnades till ministeriet i december 2001 och har utnyttjats vid beredningen av redogörelsen. Dessutom arrangerade inrikesministeriets delaktighetsprojekt två hearingar om utvecklingsförslag för att förbättra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Vid den första hearingen i september 2001 bad man medborgarorganisationerna komma med förslag. Vid hearingen i november 2001 bad man kommunledningen i de kommuner som deltog i delaktighetsprojektets andra fas komma med utvecklingsförslag och berätta om sina erfarenheter.

Redogörelsen har beretts gemensamt av inrikesministeriet och finansministeriet. De delar som gäller medinflytande i kommunernas verksamhet har huvudsakligen skrivits vid inrikesministeriet och de delar som gäller medinflytande i statens verksamhet har skrivits vid finansministeriet.

1.2. Om begreppet delaktighet och tillämpningen av det

Delaktighet är ett begrepp som är fast knutet till demokrati. Representativ demokrati är den huvudsakliga påverkningssätt som de moderna statssamfundet erbjuder sina medborgare. Parallellt med den och som komplement till den tillämpas och utvecklas olika former för direkt deltagande.

Delaktighet är ett mera vidsträckt begrepp än deltagande. I begreppet deltagande ingår tanken på medborgaren som ett aktivt subjekt, som vill, kan och får utöva direkt inflytande på samhällsfrågor som är viktiga för honom. Delaktighet hänger också samman med utvecklandet av den representativa demokratin eller också kan delaktighet innebära medborgarverksamhet, medborgaraktivism eller delaktighet i organisationer, i en form som sker på medborgarnas eget initiativ och som inte regleras i lag.

I delaktighetsprojektet och dess publikationer har både fenomen som ingår i delaktighetsbegreppet och fenomen som faller utanför det behandlats i ett brett perspektiv.

De olika formerna för delaktighet kan definieras och struktureras på många sätt. I delaktighetsprojektet har följande indelning använts:

1. Informationsdelaktighet innebär kommuninvånarnas rätt att få och producera information. Den representerar sådana former av delaktighet som är lätta att genomföra, t.ex. att kommunen ger information, att kommuninvånarna hörs, att förfrågningar besvaras och att kommunen ingår serviceförbindelser.

2. Konsultationsdelaktighet är en djupare form av delaktighet och innebär växelverkan mellan kommuninvånarna och kommunen som organisation i samband med beredning av ärenden. Som exempel kan nämnas gemensam planering och stadsforum.

3. Beslutsdelaktighet betyder att invånarna deltar i beslut som gäller serviceproduktion eller invånarnas eget bostadsområde. Brukardemokrati är en form av beslutsdelaktighet i de fall där beslutanderätt har delegerats till dem som utnyttjar tjänster. Som exempel på beslutsdelaktighet kan nämnas en områdesnämnd som direkt utsetts av invånarna i kommundelen och till vilken fullmäktige har delegerat beslutanderätt.

4. Verkställighetsdelaktighet är den verksamhet som kommuninvånarna deltar i antingen i sin egen livsmiljö eller i service- och verksamhetsenheter. Det kan betyda att man hjälps åt att sätta i stånd och underhålla miljön eller att producera tjänster.

Denna redogörelse till riksdagen inriktar 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 i redogörelsen är lagd på den kommunala verksamheten, som även slutsatserna och förslagen huvudsakligen gäller. Särskild uppmärksamhet fästs vid att bedöma lagstiftningen i fråga om delaktighet och behovet av att ändra den samt vid hur rekommendationerna i den gällande lagstiftningen har tagits i bruk inom kommunalförvaltningen.

Medborgarna kan ges medinflytande i olika frågor med antingen direkta eller indirekta medel. Beslutanderätten måste dock utövas genom antingen direkt eller representativ demokrati, eller också måste beslutanderätten organiseras så att någondera av dessa former för demokrati underordnas den andra och ges en rådgivande ställning. På grund av det inbördes beroendeförhållandet fungerar en helhet som består av tillämpningar av direkt respektive representativt medinflytande bättre ju mer tillämpningarna har anpassats till varandra. Därför är det i redogörelsen också motiverat att beakta verksamhetsförutsättningarna för representativt medinflytande.

2. Nuläget i fråga om medborgarnas möjligheter att delta och påverka

2.1. Den legislativa grunden för medborgarnas deltagande

2.1.1. Allmänt

Den lagstiftning som tryggar medborgarnas möjligheter att delta och påverka är mycket omfattande. Utgångspunkterna för deltagande och påverkan har tagits in i grundlagen. Allmänna bestämmelser om deltagande i det kommunala beslutsfattandet har sammanställts i kommunallagen. Lagstiftningen om offentlig förvaltning i allmänhet, t.ex. lagen om förvaltningsförfarande och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, innehåller ett flertal bestämmelser som tryggar möjligheterna till delaktighet. Därtill främjas deltagande och påverkan genom specialbestämmelser i sektorlagstiftningen för olika funktioner. De viktigaste av dessa bestämmelser finns i miljölagstiftningen, social- och hälsovårdslagstiftningen samt i utbildningslagstiftningen.

2.1.2. Delaktighet i grundlagen

Grundlagen innehåller bestämmelser om de centrala elementen för demokratiskt beslutsfattande och medborgarnas delaktighet. I 2 § sägs att statsmakten i Finland tillkommer folket, som företräds av riksdagen. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Grundlagens 14 § innehåller bestämmelser om medborgarnas rätt att rösta i statliga och kommunala val och folkomröstningar samt om det allmännas skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Enligt 20 § 2 momentet skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I 53 § sägs att beslut om att ordna rådgivande folkomröstning fattas genom en lag, som skall innehålla bestämmelser om tidpunkten för omröstningen och om de alternativ som skall föreläggas de röstande.

En central bestämmelse i grundlagen när det gäller kommunalt beslutsfattande är 121 §. Enligt 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Kommuninvånarnas självstyrelse tryggas också i 2 mom., som säger att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Riksdagen har således förbehållits makten att ingripa i kommunernas ställning härvidlag, och statens förvaltningsmaskineri kan inte definiera kommunernas förvaltning och uppgifter.

I vid bemärkelse tryggas möjligheterna till deltagande även i grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet och offentlighet (12 §), om mötes- och föreningsfrihet (13 §) samt om rätten till eget språk och egen kultur (17 §).

2.1.3. Direkt deltagande enligt kommunallagen

De möjligheter till direkt deltagande som nämns i kommunallagen kan indelas i dels deltagande i valet av representativa organ och medlemmar i dem, dels deltagande och medinflytande i beslutsfattandet.

Enligt 9 § kommunallagen utser kommunens invånare ledamöterna och ersättarna i fullmäktige. I valet av övriga organ och medlemmar i dem deltar invånarna via representativa organ, huvudsakligen via fullmäktige.

Enligt 27 § kommunallagen skall fullmäktige se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunen kan fritt bestämma om hur den genomför denna sin skyldighet i praktiken. Nämda 27 § innehåller emellertid en rad exempel på hur deltagande och påverkande kan främjas, nämligen genom att företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ, delområdesförvaltning tillämpas i kommunen, information ges om kommunens angelägenheter och diskussionsmöten ordnas, invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas, samarbete idkas vid skötseln av kommunens uppgifter, invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden. Vissa andra paragrafer innehåller närmare bestämmelser om de sätt att delta och påverka som nämns i uppräknningen. I 18 § föreskrivs om fullmäktiges möjlighet att bestämma att ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna och att ledamöterna i ett organ som tillsatts för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen utses på förslag av invånarna i området, och i 50 § 2 momentet föreskrivs om fullmäktiges möjlighet att i förvaltningsstadgan bestämma att personer som har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden.

Enligt 28 § kommunallagen har kommuninvånarna rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Den initiativrätt som nämns i paragrafen gäller även minderåriga. Initiativtagarna skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Fullmäktige skall minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen. Fullmäktige kan med stöd av ett tillkännagivande anse ärendet vara slutbehandlat eller kräva att ärendet remitteras till fortsatt beredning och därefter till egentlig behandling i fullmäktige. Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst två procent av kommunens röstberättigade invånare, skall frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att den väcktes. En fråga som tas upp till behandling på detta sätt skall beredas så att fullmäktige kan fatta beslut i frågan.

I 29 § kommunallagen föreskrivs att kommunen skall informera invånarna om ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter. Kommunen skall också vid behov göra upp översikter över frågor som gäller kommunens service, ekonomi, miljövard och markanvändning. Invånarna skall också ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna. När skötseln av någon av kommunens uppgifter har anförtratts ett samfund eller en stiftelse, skall kommunen på lämpligt sätt ge invånarna tillräcklig information om verksamheten. Hur skyldigheten att ge information skall förverkligas i praktiken kan kommunen rätt långt bestämma själv, men enligt 50 § kommunallagen skall behövliga bestämmelser om information ingå i kommunens förvaltningsstadga. Informationen till kommuninvånarna stöds också av 57 § kommunallagen, som gäller sammanträdes offentlighet. Andra organs än fullmäktiges sammanträden är offentliga endast om organet så beslutar. I praktiken är de sistnämnda organens sammanträden sällan offentliga.

Enligt 30 § kommunallagen kan fullmäktige besluta att en folkomröstning skall ordnas om en fråga som hör till kommunen. En folkomröstning är rådgivande. En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. En kommunal folkomröstning är, även om den till sin status är rådgivande, den tyngst vägande formen av delaktighet. I praktiken är det svårt för fullmäktige att i sitt beslutsfattande förbigå resultatet av en kommunal folkomröstning. För en kommunal folkomröstning gäller enligt 31 § kommunallagen att kommuninvånarna har rätt att ta initiativ till en kommunal folkomröstning. Initiativet kan tas av minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Närmare bestämmelser om kommunal folkomröstning finns i lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/1990).

En viktig faktor med tanke på invånarnas möjligheter att delta är även den möjlighet som nämns i 89 § kommunallagen att framställa ett skriftligt rättelseyrkande i ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem. Rättelseyrkande får framställas av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (part) samt av kommunmedlemmarna. Då ett rättelseyrkande kan framställas inte bara med stöd av laglighetsprincipen utan även med stöd av ändamålsenlighetsprincipen, ger detta kommuninvånarna möjlighet att i sin helhet ta upp ett kommunalt organs beslut till ny behandling.

2.1.4. Delaktighet i den övriga lagstiftningen

I den allmänna lagstiftningen om förvaltningen och i speciallagstiftningen om verksamheten finns ett flertal bestämmelser vars syfte är att främja medborgarnas möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet. Sådana bestämmelser finns exempelvis i lagen om förvaltningsförfarande och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Av

speciallagstiftningen är det skäl att nämna miljölagstiftningen samt den del av lagstiftningen avseende undervisningsväsendet samt social- och hälsovården som gäller kommunal basservice. I detta avsnitt behandlas kortfattat några centrala bestämmelser som främjar medborgarnas möjlighet att delta och påverka och som ingår i nämnda lagstiftning.

Enligt 13 § lagen om förvaltningsförfarande skall det offentligen tillkännages att ärendet är anhängigt, om avgörandet av ett ärende kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden. I nämnda paragraf föreskrivs också att person som är känd och som ej är part, men på vars boende, arbete eller övriga förhållanden avgörandet i ärendet kan ha en betydande inverkan, skall underrättas om att ärendet är anhängigt.

Enligt 1 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är myndighetshandlingar offentliga, om inte något annat föreskrivs särskilt i nämnda lag eller i någon annan lag. I lagen föreskrivs om myndighetens skyldighet att främja möjligheten att ta del av en handling och en god informationshantering. Bestämmelserna i lagens 19 och 20 § om myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter i ett ärende som ännu behandlas samt om myndigheternas skyldighet att producera och sprida information om ärenden som är under beredning accentuerar medborgarnas möjligheter att framföra sina åsikter och påverka ärenden i beredningsskedet.

I markanvändnings- och bygglagen bestäms om deltagande, växelverkan och därtill hörande informationsskyldighet i samband med planläggning och byggande. I 7 § sägs att kommunen minst en gång om året skall upprätta en översikt (planläggningsöversikt) över de planärenden som är anhängiga eller som under den närmaste tiden blir anhängiga samt att kommunen skall ge information om planläggningsöversikten. Lagen innehåller även bestämmelser om växelverkan när planer bereds (62 §), program för deltagande och bedömning (63 §), samråd om programmet för deltagande och bedömning (64 §), offentligt framläggande av planförslag och om att kommunmedlemmarna och intressenterna skall beredas tillfälle att göra anmärkningar (65 §), sändande av information om godkännandet av en plan till kommunens medlemmar och till dem som gjort en anmärkning (67 §) samt om underrättande om att en ansökan om bygglov anhängiggjorts och hörande i samband därmed (133 §).

Enligt 1 § miljöskyddslagen (86/2000) är lagens syfte bland annat att förbättra medborgarnas möjligheter att påverka beslut som gäller miljön och enligt 37 § skall även andra än parterna beredas möjlighet att framföra sin åsikt. Enligt 1 § lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) är lagens syfte bland annat att öka medborgarnas tillgång till information och deras möjligheter till medbestämmande. Vid en miljökonsekvensbedömning utreds och bedöms miljökonsekvenserna av olika projekt och förutom myndigheterna hörs även de vars förhållanden och intressen kan påverkas av projektet.

Genom lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) tryggas möjligheterna för klienterna inom social- och hälsovården att ta del i behandlingen av ärenden som gäller dem själva. Också lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) innehåller bestämmelser om deltagande, där det bland annat sägs att kommunen när den utvecklar sin service och sitt stöd för handikappade skall beakta de behov och synpunkter som dessa åberopar. Dessutom ingår en bestämmelse om möjligheten att tillsätta ett handikappsråd.

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (629/1998) och lagen om yrkesutbildning (630/1998) innehåller bestämmelser om undervisningens offentlighet, om att ge de studerande möjlighet att delta i utvecklandet av utbildningen samt höra dem innan beslut fattas i ärenden som inverkar på deras ställning, om samarbete mellan hem och skola

samt om att stödja de studerandes utveckling till ansvarskännande och aktiva samhällsmedlemmar.

2.1.5. Internationella avtal och rekommendationer för att stärka medborgarnas medinflytande

Ikraftträdandet av Europarådets stadga om lokal självstyrelse i alla centrala europeiska länder har understrukit det lokala planets betydelse på 1990-talet. I stadgan fastställs en gemensam europeisk ram för vilka angelägenheter som medborgarna själva skall kunna sköta lokalt. I inledningsdelen konstateras att medlemsstaterna i Europarådet anser att medborgarnas rätt att delta i skötseln av gemensamma angelägenheter är en av de demokratiska principer som samtliga medlemsstater i Europarådet erkänner. Enligt stadgan innebär lokal självstyrelse att de lokala myndigheterna (kommunerna) har rätt och behörighet att med stöd av lag reglera och sköta en avsevärd del av de gemensamma angelägenheterna på sitt eget ansvar och i enlighet med den lokala befolkningens intressen. Denna rätt utövas av fullmäktige eller av möten vars medlemmar har utsetts vid en hemlig omröstning genom direkta val, enligt principen för allmän och lika rösträtt. Fullmäktige eller mötena kan ha verkställande organ som ansvarar inför dem.

Europarådets ministerkommitté har 6.12.2001 utfärdat en rekommendation om medborgarnas deltagande i den lokala självstyrelsen (R (2001) 19). Rekommendationen framhåller den lokala demokratins betydelse och understryker vikten av en dialog mellan medborgarna och de lokala beslutsfattarna. Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att vidta omfattande insatser för att främja medborgarnas möjligheter att delta i den lokala självstyrelsen, börjande med en översyn av lagstiftningen.

Den integrationsutveckling som sker inom Europeiska unionen har lyft fram förverkligandet av en subsidiaritetsprincip som en nödvändig motkraft för att skapa balans i maktfördelningen. Att förbättra medborgarnas möjligheter att påverka i riktning mot EU kommer att bli ett viktigt tema vid regeringarnas nästa gemensamma konferens år 2004. Den juridiska definition av Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter som då skall behandlas kommer bland annat att innehålla en skrivning om medborgarnas rätt till deltagande i politik och förvaltning.

I juli 2001 lade Europeiska kommissionen fram en vitbok om styrelseformerna i EU (KOM (2001) 428). Där lyfte man fram hur åsikterna på det regionala och lokala planet i medlemsstaterna kan kopplas till EU:s förvaltning genom nätverksuppbyggnad och direkt partnerskap.

Vid förverkligandet av EU:s stadspolitik har partnerskap och medborgarnas möjligheter att delta och påverka angetts som centrala principer.

Inom OECD, organisationen för ekonomiskt utvecklingssamarbete, har man de senaste två åren arbetat för att stärka delaktigheten på centralförvaltningsnivå i medlemsländerna. Som ett stöd för detta arbete har man gjort upp en förteckning över tio centrala principer som delaktighetskulturen bör bygga på. Principerna framhåller vikten av engagemang från politikernas och tjänstemännens sida, medborgarnas rätt till information och delaktighet, en tillräcklig resurstilldelning samt objektivitet. I principerna understryks även förvaltningens ansvar för att responsen från medborgarna i mån av möjlighet utnyttjas.

I arbetet inom OECD har man velat framhålla att syftet med en utökad delaktighet inte är att ersätta den representativa demokratin utan att stödja den.

2.2. Delaktighet i kommunerna

2.2.1. Delaktighet via ett representativt system

Representativ demokrati är grunden för det politiska systemet och förvaltningen. Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som valts av invånarna.

De senaste decennierna har röstningsaktiviteten och antalet uppställda kandidater i kommunalvalen varit sjunkande. Vid decennieskiftet 1970-1980 var röstningsprocenten fortfarande ca 78 %, vid 1992 års val under 71 % och år 1996 ca 61 %. Vid kommunalvalet år 2000 utnyttjade bara ca 56 % av de röstberättigade sin rösträtt. Den sjunkande röstningsaktiviteten särskilt i kommunalvalen har bl.a. konstaterats bero på att medborgarnas tilltro till det kommunalpolitiska systemets funktion försvagats. Likaså har intresset för partiverksamhet minskat, vilket har lett till att medborgarna fjärmat sig från en representativ demokrati och en kommunalpolitik som bygger på partiverksamhet.

I en representativ demokrati använder de röstberättigade sin röst i valet för att ge signaler och påverka. För att ett representativt system skall fungera krävs det emellertid en stark växelverkan mellan kommuninvånare, tjänstemän och förtroendevalda även mellan valen. Beslutsfattarnas ansiktslöshet anses vara en delorsak till att medborgarna och politikerna fjärmat sig från varandra.

Att lyfta fram frågor till offentlig debatt via lokala massmedia är ett sätt att skapa växelverkan som har fått större betydelse. Det har också blivit vanligare med diskussioner via datanäten. Kommuninvånarna själva anser dock att personliga kontakter, där de kan framföra sina hälsningar till politiker och tjänstemän, är den bästa metoden för politisk kommunikation. De kontaktar allt oftare beslutsfattarna via e-post och responskanalerna på kommunernas webbsidor. Arbetet för att ge de politiska beslutsfattarna ett ansikte och för att skapa bättre förutsättningar för en direkt dialog kan byggas upp genom att man i samband med olika teman eller för olika kommundelar, stadsdelar eller byar ordnar öppna diskussionsmöten, medborgarmöten samt regelbundna mottagningstimmar hos de ledande tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda.

En dialog mellan fullmäktigeledamöterna och organ som företräder olika befolkningsgrupper såsom äldre-, handikapp- och ungdomsråd är också viktig för demokratin. Av de befintliga arenorna för dialog har regionala forum i olika delar av kommunen samt invånarmöten som ordnas av olika förvaltningar utnyttjats mest. I vissa kommuner ordnas också invånaraftnar runt om i staden, vid vilka ordförandena för fullmäktige, styrelsen och fullmäktigegrupperna lyssnar på vad kommuninvånarna har att säga.

Kommunallagen ger i princip kommunfullmäktige en stark position när det gäller ledningen av kommunen: fullmäktige bär helhetsansvaret för kommunens verksamhet och ekonomi. I kommunerna har man gått in för att förverkliga detta bl.a. genom att utarbeta strategier och ställa upp mål. Fullmäktigearbetet har blivit mångsidigare och vid sidan om beslutssammanträden har man även infört seminarie- och scenariearbete, aftonskolor och remissdebatter. De nya verksamhetsformerna används ofta mest i de största kommunerna.

2.2.2. Övrigt deltagande enligt kommunallagen

Möjligheter att delta och påverka (27 §)

Fullmäktige har varit skyldiga att se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet

särskilt när det gäller de former för delaktighet som nämns i 27 § 1–7 punkten kommunallagen.

1) Att välja in företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna i kommunens organ är en möjlighet som kommunerna använt i ytterst liten utsträckning, med undantag för läroanstaltens direktorier. Ett sätt att ge dem som utnyttjar tjänsterna möjlighet att delta har dock förverkligats genom serviceförbindelser. Det löfte om kvalitet och den beskrivning av servicen som ingår i förbindelserna ser till att klienterna vet hurudan service de kan förvänta sig och genom responssystemet kan de delta i utvärderingen och utvecklingen av servicens kvalitet. Även serviceförbindelser används tillsvidare i relativt få kommuner och respons om tjänsterna insamlas huvudsakligen genom omfattande kundenkäter. Det är närmast bara de större kommunerna som har användarresponssystem för enskilda serviceenheter.

2) Delområdesförvaltning är något som kommunerna har haft en försiktig inställning till. Egentlig delområdesförvaltning har ordnats i Säynätsalo i Jyväskylä och i Rovaniemi landskommun. Säynätsalo kommun införlivades med Jyväskylä stad år 1993 och med stöd av kommunsammanslagningensavtalet utsågs stadsdelsfullmäktige i Säynätsalo i samband med kommunalvalet år 1996. I början av år 2001 omorganiserades stadsdelsfullmäktiges verksamhet och den fungerar nu på nämndbasis. Det områdesanslag som stadsdelsfullmäktige allokerade användes för att ge information, för att stödja ungdomsverksamheten och förvaltningarnas särskilda behov samt till understöd till organisationer. Yläkemijoki områdesnämnd i Rovaniemi landskommun inrättades år 1993 och fungerar som en permanent del av landskommunens organisation av förtroendevalda. Kommunfullmäktige utser nämnden i enlighet med de beslut som byalagen i området fattat. Nämndens verksamhetsidé är att producera, organisera och utveckla lokala och invånarnära tjänster som utgår från de lokala invånarnas behov. Nämnden ansvarar för social- och hälsovårdstjänsterna och skolväsendet i Yläkemijoki. Särskilt på större orter har lokala utvecklingskommittéer av olika slag utvecklats. För kommuninvånarna innebär kommittéerna en lättare form för deltagande och medinflytande parallellt med stads- och kommunalföreningarna.

3) Allmänt taget har kommunerna ökat sin information i enlighet med principerna i kommunallagen. I praktiken har informationen om kommunala frågor genomförts på följande sätt: genom annonser och särskilda kommunsidor i den lokala och regionala pressen, på kommunens anslagstavlor, på kommunens webbsidor, genom broschyrer om kommunal service som delas ut till alla hushåll, via lokalradion, via kabel-TV, vid infopunkter, vid medborgarkontor, på bibliotek och i skolor. Därtill har kommunerna ordnat informationsmöten, frågetimmar för medborgarna samt diskussionsmöten tillsammans med ledande förtroendevalda och tjänstemän.

4) Invånarnas åsikter har utretts genom invånarenkäter, temaintervjuer, invånarpaneler, öppna diskussionsmöten, via e-post, med hjälp av responstelefoner eller Internet-responskanaler samt genom att förtroendevalda och föredragande gått ut på fältet.

5) Samarbete mellan kommuner, sammanslutningar och invånare vid skötseln av kommunens uppgifter har varit vanligare i medelstora och stora kommuner. Samarbete har förekommit särskilt inom barn- och äldreomsorgen, vid tillämpningar av ny teknik och i fråga om stödtjänster för kärnfunktionerna. Invånarföreningar som ordnar hemtjänst och eftermiddagsverksamhet för barn är exempel på tjänster som invånarna själva har organiserat.

6) Invånarna har fått hjälp av kommunen när de tar egna initiativ närmast genom att kommunen har upprättat samarbetsorgan som behandlar vissa medborgargrupperns ärenden eller ärenden som berör olika delar av kommunen. Handikappråd är den vanligaste formen

av dylika organ. Andra vanliga organ som företräder invånargrupper är äldreåd, ungdomsfullmäktige och utvecklingskommittéer.

Initiativrätt (28 §)

Kommuninvånarna har rätt att komma med initiativ till kommunen och att få information om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Kommuninvånarnas aktivitet som initiativtagare och praxis för behandlingen av initiativ varierar i olika kommuner. Eftersom lagen inte kräver att initiativen behandlas i fullmäktige och eftersom initiativen ofta gäller serviceproduktionen, besvaras initiativen ofta genom nämndbeslut. Initiativ som gäller den allmänna förvaltningen behandlas för sin del av kommun- eller stadsstyrelsen. Många kommunala initiativ gäller förbättrande av serviceproduktionen, om vilken beslut i allmänhet fattas i samband med stadens årliga budget. Svaren på dessa initiativ utarbetas dock ofta först efter avslutad budgetprocess. Detta innebär att lagens bokstav följs, men initiativen får inte den effekt som de skulle kunna få.

Information (29 §)

Kommunallagens 29 § gäller särskilt ärenden som är anhängiga i kommunen och som berör framtiden. De översikter och andra informationssätt som uppräknas i paragrafen har bara utnyttjats i ringa utsträckning. Det vanligaste sättet att informera om ärenden som är anhängiga i kommunen är fortsättningsvis framläggande av fullmäktiges och övriga organs föredragningslistor. En del kommuner har effektiviserat detta med hjälp av datanätet. Även i övrigt har kommunikationen över nätet lett till nya sätt att presentera kommunernas verksamhet och utvecklingsplaner. Informationen över nätet är relativt bra, men dess möjligheter utnyttjas inte ännu till fullo.

Kommunal folkomröstning (30 - 31 §)

Rådgivande kommunala folkomröstningar har oftast gällt en ändring av kommunindelningen. Dessutom har det röstats om vägarangemang och om vilket län en kommun borde höra till. Vid de kommunala folkomröstningar som förrättats har det varit vanligt att man samtidigt har röstat i två eller flera kommuner om en fråga som gäller ändring av kommunindelningen. Då har det hänt att man i den ena kommunen röstat för en kommunsammanslagning och i den andra kommunen mot en sådan. I ett dylikt fall är det i praktiken omöjligt att binda sig vid omröstningsresultatet. Lagen möjliggör även omröstningar som gäller ett delområde i en kommun, men ingen sådan omröstning har ordnats.

I folkomröstningar är röstningsprocenten ofta hög, till och med över 80 %. Den huvudsakliga förklaringen till detta är att omröstningarna är unika. Ordandet av folkomröstningar kompliceras av att kostnaderna för dem blir höga.

I fyra fall har en kommunal folkomröstning ordnats utgående från ett initiativ som tagits av en kommuninvånare, men antalet initiativ är fler än antalet genomförda omröstningar.

Kommunens förvaltningsstadga (50 §)

I den bestämmelse om information som skall ingå i kommunens förvaltningsstadga anges vilka informationssätt som skall tillämpas i kommunen. Viktigt med tanke på delaktigheten är att stadgan i vissa kommuner även föreskriver hur kommunen skall förfara när den besvarar initiativ som gäller hörande av invånarna samt vilka responssystem som skall användas i samband med verksamhetsberättelser och kvalitetsutvärderingar av funktioner.

2.2.3. Allmänt om utnyttjandet av möjligheterna att delta

De möjligheter som har öppnat sig och som även har rekommenderats genom lagstiftningen har utnyttjats i mindre grad och utvecklandet av tillämpningar i enlighet med dessa

möjligheter har skett långsammare än vad man kunde ha väntat sig. Kommunala folkomröstningar har ordnats rätt sällan – närmast bara i samband med ändringar av kommunindelningen. Folkomröstningar som gäller ett delområde i kommunen har i sin lagstadgade form inte ordnats en enda gång. Med undantag för fullmäktigemötena har de kommunala organens sammanträden varit öppna mycket mera sällan än vad lagen tillåter. Kommuninvånarnas lagstadgade initiativrätt har använts i ringa utsträckning och har varierat i olika kommuner. Dessutom har förfarandet vid behandlingen av initiativen varit brokigt.

De många möjligheter att delta som lagen tillåter men som inte regleras i lag har tillsvidare utnyttjats bara i ringa utsträckning, vilket även kan anses vara naturligt.

De faktorer som inverkar på medborgarnas aktivitet och vilja att delta har förändrats under de senaste decennierna. Att förena arbete, familj, fritidsintressen och samhällsengagemang på ett balanserat sätt är en krävande uppgift. De värderingar som påverkar tidsanvändningen har också blivit mera individcentrerade, och samhällsengagemanget har inte alltid högsta prioritet. Dessutom har det samhälleliga beslutsfattandet blivit mer komplicerat, och då anses det ofta att ett aktivt deltagande förutsätter högre utbildning och att man helhjärtat går in för saken.

Utvecklandet av möjligheterna att delta har hittills närmast varit en uppgift för personer som aktivt ägnar sig åt saken, och de reella möjligheter som står till buds för medborgarna varierar därför avsevärt. Syftet med de projekt för utvecklande av delaktigheten som beskrivs nedan har varit att verka för att ta fram nya former för delaktighet och att sätta dem i system.

2.3. Delaktighet inom statsförvaltningen

Inom statsförvaltningen har medborgar- och intressegrupper av tradition hörts via remissförfaranden och hearingar. I den nya lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har man även i högre grad än tidigare betonat att beredningen bör vara öppen och i anvisningarna för lagstiftare (Lainlaatijan opas, OM, 1996) har man framhållit behovet av att ge intressegrupper möjlighet att framföra sin åsikt under beredningens gång. Förvaltningsgrenarna har även i övrigt försökt höra medborgarorganisationer och medborgare i högre grad än tidigare. Även i statsrådet har man försökt göra beredningsprocesserna öppnare och lättillgängligare än förut. En metod har varit att upprätta ett öppet projektregister på Internet där man redogör för aktuella projekt.

I sitt principbeslut om förvaltningspolitiska riktlinjer från år 1998 konstaterade statsrådet att medborgarnas faktiska påverkningsmöjligheter skall stärkas på alla förvaltningsnivåer samtidigt som insynen och öppenheten i förvaltningen ökar. Ett annat mål är att skapa förutsättningar för att medborgarna skall kunna medverka i skötseln av gemensamma angelägenheter.

Enligt en utredning som finansministeriet låtit utföra är företrädarna för förvaltningen övervägande mer positivt inställda till de former för deltagande som används i dag (hearingar, samprojekt, remissförfaranden osv.) än företrädarna för medborgarorganisationerna. Medborgarorganisationerna efterlyste ökade möjligheter att delta i synnerhet i tre fall: i projekt som berör många samhällssektorer, i projekt som faller inom medborgarorganisationernas verksamhetsområden och i frågor som gäller medborgarnas grundläggande rättigheter.

En internationell jämförelse som finansministeriet låtit utföra visade att man i Finland inte har lyckats särskilt bra med att få medborgarna och medborgarorganisationerna att delta i beredningen av samhällspolitiken. De som utförde utredningen framhöll att även om medborgarnas förtroende för förvaltningen fortfarande är gott inom många delområden, håller förtroendet på att försämrats över hela linjen. Vid en jämförelse mellan Finland och det övriga Europa konstaterades det att även om finländarnas förtroende för regeringen ligger på europeisk medelnivå, är deras förtroende för förvaltningen klart sämre än genomsnittet.

3. Aktuella utvecklingsprojekt

3.1. Delaktighetsprojektet som förverkligare av kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

Delaktighetsprojektet har inneburit en förnyelseprocess för kommunernas verksamhetskultur. Projektet har byggt på partnerskap och har sökt nya kanaler genom vilka medborgarna kan delta och påverka. Genom projektet har man försökt ge ett innehåll åt de ramar som ges i 4:e kapitlet i kommunallagen, men samtidigt försökt finna nya handlingsätt som krävs för utvecklandet av ett medborgarsamhälle. Det riksomfattande projektet som koordinerats av inrikesministeriet har följt, utvärderat och stött de lokala projekten i kommunerna. Målet för de kommunala projekten har varit att kommunerna skall finna en egen, lokal tolkning av delaktigheten och egna handlingsätt.

Kommuninvånarna kan indelas i tre kategorier utgående från deras deltagande i gemensamma angelägenheter: invånare som aktivt engagerar sig i ett flertal angelägenheter på lokalplanet, invånare som blir aktiva när deras personliga intressen berörs samt invånare som låter andra sköta de gemensamma angelägenheterna för sig. De personer som aktivt deltar hör ofta till organisationer eller föreningar, via vilka deltagandet sker. Det direkta invånardeltagandet kan härvid jämföras med demokratiskt politiskt deltagande. Den enskilde som engagerar sig i gemensamma angelägenheter får stöd av en stark samverkan. Bland de passiva invånarna återfinns människor av mycket olika slag, från invånare som i det stora hela är nöjda till invånare som har slagits ut.

De kommunala projekten inom delaktighetsprojektet har gällt följande helheter:

- Områdesverksamhet
 - invånarverksamhet
 - former för områdesarbete
 - samarbete mellan invånare och tjänstemän
- Delaktighet bland barn och unga
 - skolan, pedagogiskt perspektiv
- Utvecklande av kommunens responskanaler samt förvaltningens handlingsätt
 - den representativa demokratis arbetsformer
 - gemensam planering
 - hörande

I de flesta projektkommunerna har man konstaterat att deltagandet stabiliserat sig, blivit regelbundnare och fördjupats samt att invånarnas intresse för olika former av delaktighet ökat. När det gäller förvaltningens handlingsätt har man särskilt förbättrat kundservicen, attityderna och samarbetet samt skapat arbetssätt som möjliggör delaktighet. Man har också gått igenom områdesindelningen i fråga om funktioner och tjänster på ett nytt sätt.

Områdesverksamhet

Stödjande av invånarverksamhet är vanligare i större än i mindre kommuner. I delaktighetsprojektet i Uleåborg har man ordnat basfinansieringen för datastugor för invånarna och därmed tryggt verksamhetsförutsättningarna för att kommuninvånarna skall kunna delta i skötseln av gemensamma angelägenheter. Med datastugornas hjälp har man också utvidgat invånarverksamheten genom att bl.a. ordna invånarträffar, föreningsmöten, rekreativ verksamhet för invånarna och datakurser för äldre personer. Tack vare datastugornas Internetförbindelser kan även invånare som saknar Internet hemma kommunicera via datanätet.

Invånarföreningarna har också varit framgångsrika när det gäller att sysselsätta långtidsarbetslösa och att ordna hemtjänst och eftermiddagsverksamhet för barn. I områdespartnerskapsprojektet i Åbo effektiverades områdesverksamheten genom att man tillsatte områdesarbetsgrupper som bestod av tjänstemän, förtroendevalda och andra aktiva personer från respektive bostadsområde. Till ledare för områdesverksamheten utsågs områdesarbetare, som rekryterades från föreningar eller företag med hjälp av avtal om köptjänster.

Yläkemijoki områdesnämnd i Rovaniemi landskommun är ett exempel på områdesarbete i sin längst drivna form. Nämnden har i enlighet med invånarföreningarnas beslut tillsatts av kommunfullmäktige och ansvarar för social- och hälsovårdstjänsterna samt för skolväsendet inom sitt område med utgångspunkt i invånarnas behov.

I Esbo stads delaktighetsprojekt Esflex försökte man särskilt öka deltagandet bland den svenskspråkiga befolkningen och koncentrera tillgången till svensk service. Ett resultat av projektet var att Esbo år 1999 inrättade en svensk barn- och utbildningsnämnd, under vilken både skolväsendet och dagvården sorterar.

I Vanda tillsatte stadsstyrelsen år 1993 utvecklingskommittéer för olika områden. Kommittéerna består av företrädare för invånarföreningar och obundna organisationer samt från tjänstemannahåll av områdesdirektören för respektive område, områdesarkitekten, en servicesekreterare och en medlem av stadsstyrelsen. Kommittéerna har till uppgift att fungera som en länk mellan invånarna och beslutsfattandet och mellan representativ och direkt demokrati, samt att föra lokala frågor vidare. Under delaktighetsprojektets gång har verksamheten fördjupats: kommittéerna har döpts om till områdeskommittéer och deras ställning har stärkts. Nästa steg i Vanda är att utreda ett slags lokalfederalistisk modell.

Delaktighet bland barn och unga

Det har i allmänhet varit lätt att engagera den lilla skaran aktiva personer i kommunerna i delaktighetsprojekt. Däremot har det varit svårt att få med nya deltagare och invånargrupper. Barn och unga har dock utgjort ett uppmuntrande undantag härvidlag. När barn och unga tagits med i verksamheterna som jämbördiga samarbetspartner på ett sätt som motsvarar deras utveckling får de uppleva att var och en som vill även kan påverka och att det också har betydelse vad den lilla människan gör.

Kommunerna har i rätt stor utsträckning inrättat ungdomsfullmäktige eller också har de unga fått egna representanter i olika nämnder eller arbetsgrupper. I delaktighetsprojektet har man stött den här typen av verksamhet och försökt bredda den.

I Kempele har skolornas elevråds handledande lärare och företrädare för kommunalförvaltningen gemensamt tagit fram en delaktighetsmodell för barn och unga med hjälp av den norska Porsgrunnmodellen. Vid juniorparlamentet i Kempele, som sammanträder 1-2 gånger per år, behandlar barn och unga frågor som gäller deras livsmiljö, välbefinnande och studieförhållanden. Parlamentet kan ta upp projektförslag som omspannar en längre tidsperiod och kan också besluta om förverkligande av direkta projekt

inom ramen för det anslag om 30 000 mark som beviljats för anskaffningar. För lågstadierna har dessutom en liten summa reserverats som morot. Skolornas elevkårer har själva fått besluta om användningen av pengarna. Barnens och de ungas egentliga deltagande och medinflytande sker i skolornas elevkårer och i ungdomslokalerna, där de ärenden som tas upp i parlamentet sammanställs och bereds. Skolorna har en särskilt viktig roll vid utvecklandet av verksamheten, eftersom det bästa sättet att nå samtliga barn och unga i kommunen är genom skolorna. Inlärandet och utvecklandet av gemensamma spelregler och mål har gjort att barnen och ungdomarna närmast sig till beslutsfattarna i kommunen.

Porsgrunnmodellen har också använts i Helsingfors i kampanjen Ungdomars röst, som är en gemensam strategi för utbildningsverket och ungdomscentralen. Barn och unga uppmuntras att delta och strukturer som möjliggör delaktighet utvecklas på stadens olika förvaltningsnivåer. Den viktigaste formen för delaktighet har varit projektet Skolan som deltagararena. Där deltar eleverna i en planerings- och beslutsprocess, i vilken man beslutar om hur anslag av betydande storlek skall fördelas bl.a. för att utveckla skolmiljön. Tanken är att barnen och ungdomarna på detta sätt skall få bekanta sig med verkligt beslutsfattande och lära sig grunderna för medinflytande. Projektet har varit trovärdigt i elevernas ögon, eftersom man verkligen lyssnat på dem och deras åsikter. Därför har man också fått med unga som annars har haft svårt att finna motivation för skolarbetet. Till samma kampanj hör projektet Öppna Forum, vars syfte är att få unga att intressera sig mera för samhällsfrågor. Vid forumen som inriktar sig på olika teman får de unga tillfälle att möta stadens tjänstemän och politiska beslutsfattare, varvid en genuin växelverkan skapas.

Vid samplaneringsprojektet Kite i S:t Michel har man tillämpat en spiralmodell som lånats från Tyskland för planering av närmiljön i samråd med barn och unga. Barnen jobbar i workshops under ledning av sakkunniga planerare i syfte att få fram positiva och negativa faktorer i miljön. De mest realistiska av barnens önskemål väljs ut för fortsatt arbete och utarbetande av en realiseringsplan.

Vid delaktighetsprojektet i Karleby fästes uppmärksamhet vid en ökad växelverkan redan i daghemmen och man frågade också barnen direkt om servicens kvalitet och utvecklandet av den. I skolorna deltog eleverna i utarbetandet av undervisningsplaner, på samma sätt som i Esbo och Helsingfors.

Utvecklande av kommunens responskanaler samt förvaltningens handlingssätt

En viktig utmaning i delaktighetsprojektet har varit att förbättra den representativa demokratis trovärdighet och invånarnas intresse för representativ demokrati. Ett ökat informationsutbyte mellan beslutsfattare och kommuninvånare är därvid ett viktigt medel. Växelverkan och dialogen mellan ”de styrda” och ”de styrande” är en bestående kärnfråga när det gäller demokrati och politisk representation. Växelverkan fungerar bara när den åstadkommer en dialog mellan medborgare och beslutsfattare och när beslutsfattarna verkligen reagerar på medborgarnas behov.

Ett bra exempel på betydelsen av växelverkan vid organiserandet av kommunal service är erfarenheterna från Torneå stads delaktighetsprojekt Meän pirssi. Där utmanade staden trafikföretaget, de äldre och de handikappade till en planerings- och realiseringsprocess där alla kunde delta. Resultatet av serviceanvändarnas och tjänstemännens gemensamma planering blev ett servicetrafiksystem som ständigt utvecklas och som inte bara ledde till en effektivare verksamhet utan även till att de äldres färdtjänst förbättrades både kvantitativt och kvalitativt. Systemet ökade antalet serviceresor med 60 %, men samtidigt sjönk kommunens kostnader för dem med 20 %. Projektet är ett uppmuntrande exempel på hur även serviceanvändarna kan tas med som centralpersoner och samarbetspartner i frågor som gäller dem själva.

Inom Helsingfors projekt Hemgatan har fungerande stadsdelsforum skapats på Internet. Stadsdelarnas webbsidor bildar en interaktiv förbindelse mellan invånarna i en stadsdel, t.ex. Månsas, och de tjänstemän som ansvarar för området. Via webbsidorna kan invånarna ställa frågor om området direkt till tjänstemännen och föra en diskussion under friare former. En viktig del av verksamheten har varit att utbilda lokala invånare som upprätthåller webbsidorna. I projektet har stadsdelsföreningarna, Tekniska högskolan och Helsingfors stad på ett framgångsrikt sätt utvecklat ett datasamhälle på gräsrotsnivå.

I delaktighetsprojektet i Kempele har man utvecklat verksamhetssätten för det representativa beslutsfattandet. De förtroendevaldas maktutövning och påverkan har effektiviserats genom att tyngdpunkten i fullmäktigearbetet förskjutits till beredning och uppföljning av väsentliga strategiska frågor samt idékläckning. Detta arbetssätt ger också nya möjligheter till växelverkan där kommuninvånarna kan delta. Erfarenheterna av verksamheten har varit goda och den centrala tanken har varit att i högre grad än tidigare ta med invånarna i beredningsarbetet. De 35 fullmäktigeledamöterna i Kempele jobbar i fem team, som bildats för viktiga utvecklingsområden i kommunen. Teamen har till uppgift att komma med utvecklingsidéer, bearbeta dem och bereda dem för fullmäktige. Teamen hör kommuninvånarna, serviceanvändarna och tjänstemännen som sakkunniga. Teamarbetet samordnas av en grupp som består av ordförandena för fullmäktige och kommunstyrelsen, kommunens ledningsgrupp och teamledarna.

I Jamppa i Träskända prövade man nya och fräscha sätt att aktivera invånarna. Som komplement till de traditionella invånaraftnarna ordnades "demokratidanser". Det är fråga om en styrd växelverkan mellan invånare, tjänstemän och förtroendevalda, vars syfte är att få fram utvecklingsförslag och att få fullmäktigeledamöterna och invånarna att lära känna varandra. Tillställningarna har lyckats med att aktivera invånarna i Jamppa. Delaktighetsprojektets verksamhet var den sannolika orsaken till att röstningsaktiviteten i området steg vid kommunalvalet år 2000. Områdets egen tidning har också utvecklats till en kanal för växelverkan mellan invånarna i området, de förtroendevalda och tjänstemännen.

I delaktighetsprojektet i Riihimäki utvecklades kontakterna mellan de kommunala beslutsfattarna och invånarna genom att man började sända stadsfullmäktiges sammanträden och olika diskussionsmöten över det lokala kabel-TV-nätet. I Mäntyharju ordnade man en kommunmarknad, dvs. öppet hus i kungsgården, för att göra kommunens förvaltning mera välbekant för invånarna och lättare att närma sig.

Processen med att göra upp en generalplan för Uleåborg har varit ett delprojekt inom delaktighetsprojektet under dess båda faser. Vid arbetet med att förnya generalplanen för Uleåborg valde man att låta hela planeringsprocessen genomsyras av öppenhet. För planeringen av markanvändningen bildades ett debattforum, med vars hjälp dialogen ökades mellan stadsborna, planerarna och beslutsfattarna.

3.2. Projekt som främjar delaktigheten inom statsförvaltningen

Statsförvaltningens delaktighetsarbetsgrupp, som verkade i samband med delaktighetsprojektet, kartlade och bedömde olika former för deltagande. De viktigaste former som granskades var serviceförbindelser, responssystem av olika slag, olika former av information och informationsutbyte samt gemensam planering av servicen för en specialgrupp. De olika formerna för deltagande bedömdes utifrån nyhetsgrad, art, delaktighetsfrågor, medborgarnas deltagande, den erhållna informationens betydelse och

förändringar i organisationernas verksamhet. Vid bedömningen framkom också de starka och svaga sidorna hos olika former för deltagande. På basis av bedömningen kunde man dock konstatera att alla former av deltagande kan rekommenderas, bara man ser till att inte skapa sådana förväntningar i fråga om medborgarnas eller kundernas påverkningsmöjligheter som ändå inte kan garanteras. Slutsatserna av bedömningen kunde sammanfattas i följande principer som utgör riktlinjer för utvecklingsarbetet. Vid utvecklingsarbetet är det skäl att

- precisera målen för delaktighet på olika förvaltningsnivåer och i samband med olika uppgifter,
- definiera möjligheterna och begränsningarna för utvecklingen av delaktigheten,
- ge rekommendationer om önskvärda egenskaper hos de olika formerna för deltagande och påverkan och om lyckade modeller för delaktighet.

Statsrådet tillsatte ett centralförvaltningsprojekt den 21 juni 2000. I sin aftonskola i maj hade regeringen skisserat upp principerna och målen för en reform av centralförvaltningen och hade konstaterat att ett av målen är att öka medborgarnas och medborgarorganisationernas möjligheter att delta i beredningen av samhällspolitiska program.

För att uppfylla det ovannämnda målet tillsatte finansministeriet i september 2000 projektet Kuule kansalaista (Lyssna på medborgarna) som ett led i utvecklingen av centralförvaltningen. Projektets slutrapport blev klar våren 2001. Den ministergrupp som ledde reformen av centralförvaltningen gav följande rekommendationer om medborgarnas delaktighet i sin rapport till regeringens aftonskola i juni 2001:

- Ministerierna bör ha en medborgarorganisationsstrategi som skapats tillsammans med medborgarorganisationerna.
- Delaktigheten inom centralförvaltningen stärks om alla ministerier har en mångsidig och interaktiv kommunikationsstrategi, som tydligare än förut uttryckligen beaktar kommunikationen till medborgarna och medborgarorganisationerna på bägge inhemska språken.
- Gemensamma anvisningar för utlåtanden borde utarbetas för ministerierna. Varje begäran om utlåtande borde öppet läggas ut på Internet och alla borde ha möjlighet att besvara dem. Av de utlåtanden som inkommer bör ett sammandrag göras, som följer ärendet i samtliga senare beredningsskeden.

För att verkställa rekommendationerna tillsattes i november 2001 verkställighetsprojektet Kuule kansalaista.

Om rekommendationerna i projektet Kuule kansalaista

Med tanke på beslutsfattandets kvalitet är det väsentligt att man vid beredningen har tillgång till bästa möjliga faktaunderlag. Därför kommer medborgarnas och medborgarorganisationernas deltagande att behövas också för att förvaltningen skall få så mycket information som möjligt som underlag för beredningsarbetet.

Medborgarna och medborgarorganisationerna bör kunna få information och delta i ett tillräckligt tidigt skede av beredningen. Med tanke på detta är en av rekommendationerna i projektet Kuule kansalaista att ministerierna i framtiden skall utarbeta en framtidsöversikt över aktuella frågor som medborgarorganisationerna inom den egna sektorn får ta del av. På detta sätt får medborgarorganisationerna redan i god tid veta vad förvaltningen håller på att bereda och hinner då bättre samla in tankar och åsikter även av sina medlemmar.

Ministerierna borde dryfta sina kontakter till medborgarorganisationerna i samråd med organisationerna. Medborgarorganisationernas olikhet bör också beaktas, så att även de minsta och de nygrundade organisationerna får sin röst hörd om de så önskar. Principen bör vara att man då ett nytt projekt eller arbete inleds alltid tänker igenom hur delaktigheten bäst skall kunna förverkligas i ifrågavarande projekt. I sina strategier bör ministerierna även beakta att det finns olika sätt att stärka och förverkliga delaktigheten och att sätten alltid borde anpassas efter situationen och omständigheterna. Genomförandet av strategin bör bedömas genom en utredning av organisationernas erfarenheter av kontakterna med ministerierna. Även i övrigt borde bedömningen av olika former för deltagande och påverkan vara fortlöpande och medborgarorganisationerna borde knytas till denna bedömnings-, undersöknings- och utvecklingsverksamhet.

Den nya delaktighetskulturen kan inte förankras i förvaltningen utan stöd från de människor som arbetar inom förvaltningen. Till förslagen i projektet Kuule kansalaista hör också att ordna utbildning i delaktighet. Till exempel kunde man ordna utbildning i olika sätt att utöka delaktigheten. Likaså ansåg man inom projektet att det bör satsas mer på tjänstemännens utbildning i kommunikativa färdigheter.

Inom projektet insåg man också vikten av samarbete mellan olika förvaltningsnivåer. Förvaltningens lokalnivå är en viktig kanal för förmedling av medborgarnas och klienternas åsikter till centralförvaltningen. Vid utvecklandet av delaktigheten på centralförvaltningsnivå är det dessutom viktigt att beakta den svenskspråkiga befolkningen och andra minoriteter.

Delaktigheten och den nya datatekniken

Kraven på delaktighet inom statsförvaltningen har förstärkts av datateknikens utveckling, som fört med sig alternativa påverkningskanaler och -forum. Datatekniken och särskilt Internet har gjort informationen allt tillgängligare. Ute i världen har antalet medborgar- och intresseorganisationer av olika slag ökat i takt med Internets utbredning. Datatekniken och särskilt användningen av Internet har gett medborgarorganisationerna bättre möjligheter att organisera påtryckningskampanjer och samla medborgare bakom dem. Modeller där till exempel enbart arbetsmarknadsparterna konsulteras fungerar inte längre på samma sätt som förut i ett samhälle där det finns många olika intressen.

Inom statsförvaltningen har man försökt förbättra informationsdelaktigheten på olika sätt. Bland annat har ministerierna utvecklat sina webbplatser. I framtiden blir det ännu lättare för medborgarna att hitta information om den offentliga sektorn via portalen Suomi.fi, som kommer att samla den offentliga förvaltningens nättjänster på ett och samma ställe.

En utmaning för kommunikationen över datanätet är dock dels att kunna svara för en bättre informationsförmedling, dels att skapa nya och mer omfattande möjligheter att delta och påverka. Även i detta hänseende ställs stora förväntningar på utnyttjandet av den nya datatekniken. Finansministeriets utredning visade att såväl förvaltningen som organisationerna framhåller Internets betydelse som en kanal för deltagande.

Vid sidan om samarbetet med medborgarorganisationerna är det också värdefullt för ministerierna att höra enskilda medborgare. Den moderna datatekniken har inneburit nya möjligheter just för detta. Sedan februari 2000 har finansministeriet upprätthållit diskussionsforumet "ota kantaa" på Internet. Diskussionskanalen, som är öppen för samtliga medborgare, var först ett diskussionsforum för utvecklandet av förvaltningen, men förvandlades i början av mars 2001 till ett diskussionsforum för hela statsförvaltningen. I detta experiment som pågår i ett års tid ansvarar de olika ministerierna omväxlande för diskussionsämnena. I framtiden kommer forumet att bli permanent och tvåspråkigt. Den centrala principen för forumet är att man alltid gör ett sammandrag av de förda diskussionerna, och att sammandraget följer med vid den senare beredningen av ärendet i

fråga. En annan viktig princip är möjligheten att delta anonymt i debatten. Till forumet har man dessutom knutit online-diskussioner med ministrarna. Vid dessa diskussioner som förs i realtid ett par gånger i månaden har medborgarna kunnat diskutera direkt med ministern över Internet.

4. Sammanfattning

4.1. Slutsatser

Representativ demokrati och direkta former av deltagande från medborgarnas sida bildar tillsammans en fungerande demokratisk helhet. För att den här helheten skall fungera krävs det ömsesidigt förtroende mellan förvaltningen, de politiska beslutsfattarna och medborgarna. Förtroendet förstärks genom växelverkan. En central förutsättning för växelverkan är att hela tjänstemannaorganisationen och de politiska beslutsfattarna förbinder sig att tillämpa växelverkan i sitt arbetssätt.

Den ovan presenterade bedömningen av nuläget och erfarenheterna från delaktighetsprojekten ger en antydning om att de förtroendevalda som är vana att fatta beslut i representativa organ, tjänstemännen som bereder beslut och medborgarna som är vana att påverka genom sin röst i valet har litet svårt att orientera sig bland kraven på direkt deltagande och formerna för det. Dialogen mellan beslutsfattare, tjänstemän och medborgare trampar ännu i barnskorna. Beslutsfattarnas och tjänstemännens beredskap att ordna delaktighetsforum och -evenemang är än så länge bristfällig och medborgarna utnyttjar de former för direkt deltagande som erbjuds dem i mindre utsträckning än önskat.

Att organisera och utveckla möjligheterna att delta och påverka har tillsvidare förblivit en uppgift för ett fåtal aktiva, och medborgarnas reella möjligheter och beredskap att direkt delta varierar avsevärt. De möjligheter som öppnats och även rekommenderats genom lagstiftning har utnyttjats och tillämpningar av dem har utvecklats, men i mindre grad och i långsammare takt än vad som hade varit möjligt. De mångahanda möjligheter som lagen tillåter men inte särskilt nämner har hittills använts i ytterst ringa utsträckning.

Erfarenheterna från delaktighetsprojekten kan komprimeras i följande slutsatser:

Ökad dialog

En ökad dialog mellan medborgarna och beslutsfattarna stärker förtroendet och gör att demokratin fungerar bättre. Datanätet har skapat en effektiv kanal för dialog, bl.a. genom elektroniska responskanaler och diskussionsforum. Utöver de nya metoderna är även traditionella kommunikationsmetoder fortfarande användbara, t.ex. opinionsundersökningar och i synnerhet gemensamma möten för tjänstemän, förtroendevalda och kommuninvånare. Det systematiska utnyttjandet av responsen från medborgarna måste utvecklas ytterligare.

Förvaltningens engagemang i delaktighet och växelverkan

En viktig utgångspunkt för utvecklandet av delaktigheten är att delaktighetsprinciperna genomsyrar statens och kommunernas hela verksamhet. Att genomföra detta i praktiken förutsätter att ledningen och personalen förbinder sig att tillämpa arbetssätt som bygger på växelverkan och delaktighet. Ansvar för detta ankommer både på de politiska beslutsfattarna och på de ledande tjänstemännen. Beslutsfattarnas och förvaltningspersonalens beredskap bör utvecklas så att behärskande av växelverkan och olika former för deltagande blir en del av deras yrkeskompetens.

Utnyttjande av datateknikens möjligheter

Datatekniken erbjuder hittills utnyttjade möjligheter att främja delaktigheten. Även om det t.ex. blivit vanligare att satsa på utvecklingen av webbsidor, är det i framtiden ännu större skäl att fästa uppmärksamhet vid att kommunikationen och informationen skall betjäna medborgarna och inte bara förvaltningsmaskineriet. För medborgarna är det viktigast att informationen är tydlig och att forumen för växelverkan är lätta att använda. Vad informativiteten beträffar kan man för kommunernas del betrakta det som ett minimikrav att föredragningslistorna och protokollen från de kommunala organens sammanträden läggs ut på kommunens webbplats.

Medborgarna är fortfarande i viss mån ojämlika när det gäller möjligheterna att utnyttja datateknik. Därför är det viktigt att möjligheten till gemensam användning av datorerna vidareutvecklas så att också äldre personers och andra specialgruppers behov beaktas.

Utvecklande av det representativa systemets verksamhetssätt

En förstärkning av de kommunala förtroendeuppdragens dragningskraft förutsätter att verksamhetssätten för representativt beslutsfattande utvecklas. De goda erfarenheterna från teamarbete i fullmäktige och systemen för växelverkan mellan beslutsfattare och kommuninvånare i samband därmed borde utnyttjas i större utsträckning. Öppna kommunstyrelse- och nämndmöten eller medborgarträffar och frågetimmar i anslutning till dem skulle öka insynen i beslutsfattandet och samtidigt växelverkan mellan beslutsfattarna och invånarna.

Regionalisering och övrig nätverksuppbyggnad inom förvaltningen är en utmaning för demokratin

Det regionala samarbetet och även det övriga samarbetet mellan kommuner ökar och blir mer mångfasetterat och dessutom blir kommunerna större, vilket innebär en utmaning för demokratin och kommuninvånarnas möjligheter att delta. Vid utvecklandet av samarbetet och den kommunala strukturen måste man därför se till att utveckla nya former för både representativt deltagande och direkt deltagande. Områdesnämnder och samarbetsorgan för olika områden är en metod. Elektronisk kommunikation kan erbjuda de effektivaste möjligheterna till direkt deltagande i en förvaltning som alltmer består av nätverk, men det förutsätter att kommunikationsnäten byggs ut så att de får en större täckning än i dag.

Viktigt att alla deltar

När befolkningsstrukturen förändras bör man fästa särskild uppmärksamhet vid de åldrande medborgarnas förutsättningar för delaktighet. Likaså bör andra specialgrupper beaktas. Äldre- och handikappråd i kommunerna liksom även klientråd och organ som företräder serviceanvändarna är en viktig resurs vid utvecklandet av kommunens verksamhet. De är väsentliga både för demokratin i sig och för förebyggandet av utslagningsfenomen.

Det handlar om framtiden

Kärnfrågan när det gäller demokratins framtid är att barnen och de unga skall växa upp till medborgare. I delaktighetsprojektet har man tagit fram exempel på verksamhetsmodeller för främjande av delaktigheten bland barn och unga. Ansvar för att barnen växer upp till medborgare vilar både på hemmen och på hela samhället. Det är väsentligt att lära barnen föra en dialog, framföra sina egna tankar, göra saker tillsammans samt andra handlingssätt som förutsätts av en aktiv medborgare som tar egna initiativ. Skolan har en central ställning när det gäller att fostra eleverna till samhällsengagemang och delaktighet. De positiva erfarenheterna från att i skolan lära sig hur gemensamma frågor sköts och hur samhällsbeslut fattas och att delta i skolsamhällets verksamhet utgör en viktig grund för att eleverna skall växa upp till ansvarsfulla och aktiva medborgare.

Möjligheterna till direkt deltagande är begränsade men användningen av dem kan utvecklas. Det kräver att beslutsfattare, myndigheter och medborgare får utbildning, att former av

deltagande som visat sig fungera används på ett utvidgat och fördjupat sätt och att nya former utvecklas. I viss mån kan delaktigheten främjas genom förändrad lagstiftning. Delvis handlar det om att bygga upp erforderliga infrastrukturer och forum samt att skaffa utrustning. I övrigt är det en fråga om kultur.

4.2. Förslag

Utveckling av lagstiftningen

I Finland ger lagstiftningen omfattande och mångsidiga möjligheter för medborgarna att delta och påverka. Genom vissa lagändringar kunde möjligheterna dock utökas ytterligare. Nedan granskas behovet av ändringar i kommunallagen.

Kommunallagens bestämmelser om delaktighet har bara några år på nacken och är även till innehållet huvudsakligen tidsenliga. Behovet av vissa förändringar kunde dock gärna utredas.

Det kunde vara motiverat att justera 27 § i lagen så att skyldigheten att se till att kommuninvånarna kan delta i och påverka kommunens verksamhet skulle utsträckas till att inte bara gälla kommunfullmäktige utan även kommunens övriga organ.

Lagens 28 § borde kanske ändras så att initiativ som tagits av kommuninvånarna och som hör till fullmäktiges befogenhet alltid skulle tas upp till behandling i fullmäktige och/eller 71 § ändras så att revisionsnämnden även skulle bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativ som tagits av kommuninvånarna.

Det kunde vara skäl att komplettera lagen med bestämmelser som kopplar responsen från kommuninvånarna till bedömningen av kommunens verksamhet.

För att öka insynen i kommunalförvaltningen vore det på sin plats att utreda vilka förändringar som skulle behövas i kommunallagen (och eventuellt i övrig lagstiftning) för att inte bara fullmäktiges utan även de övriga kommunala organens sammanträden som regel skulle vara öppna.

Utveckling av de materiella förutsättningarna

Ett system för direkt deltagande som uppfyller de krav som ställs på en demokrati kräver kommunikationsnät som fungerar både på riksplanet och kommunalt och som är regionalt och socialt täckande. De traditionella trafikleds-, telefon-, radio- och pressnäten uppfyller dessa krav. Näten för elektronisk kommunikation är relativt täckande i det tätbebyggda södra Finland och i de största städerna. På övriga håll är deras täckning varierande och bristfällig. Många kommuner, i synnerhet små och glest bebyggda, har ringa möjligheter att utveckla näten på egen hand och genom egen finansiering. Till övriga delar är anskaffandet av lokaler och utrustning som behövs för delaktighet inte särskilt resurskrävande, men i vissa kommuner kan till och med detta vara svårt att åstadkomma.

För att de nyaste möjligheterna till direkt deltagande skall nå ut till alla delar av landet och bli tillgängliga för alla medborgare borde två utredningsprojekt inledas:

I det ena borde man utreda hur vi skall kunna åstadkomma ett nät för elektronisk kommunikation som täcker hela landet och alla kommuner och som är tillgängligt för alla socialgrupper.

I det andra borde man utreda med vilka statliga bidrag eller andra stödformer man skulle kunna säkerställa att kommuner med svagare resurser kan erbjuda sina invånare möjligheter att delta och påverka på samma villkor som andra kommuner.

Spridning och utveckling av delaktighetskulturen

Lagstiftningen, infrastrukturen, verksamhetsforumen och utrustningen skapar ramarna och de tekniska möjligheterna för deltagandet. Längre än så räcker de inte. Både staten och kommunerna borde medvetet gå in för att sprida och effektivera de befintliga system för deltagande som visat sig användbara samt utveckla nya verksamhetsformer. Detta skulle förutsätta att:

Inrikesministeriet i mån av möjlighet tillsammans med Finlands Kommunförbund skulle se till att information om de bästa tillämpningarna som framkommit vid delaktighetsprojekten sprids till alla kommuner.

Finansministeriet och Finlands Kommunförbund – det förra för statens och det senare för kommunernas del – skulle se till att beslutsfattare och tjänstemän får utbildning som ger färdigheter för deltagande.

Undervisningsministeriet skulle bereda ett program med vars hjälp utbildning av medborgarna i de färdigheter som krävs för deltagande i samhällsverksamheten skulle kunna tas in i skolornas undervisningsprogram.