

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2014 rd

Öppen delaktighet på lika villkor Statsrådets demokratipolitiska redogörelse 2014

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Grundlagsutskottet beslöt vid sitt möte den 23 april 2014 be kulturutskottet lämna ett utlåtande om statsrådets demokratipolitiska redogörelse (SRR 3/2014 rd) i fråga om riktlinjerna för demokratifostran.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Niklas Wilhelmsson, justitieministeriet
- undervisningsråd Monica Melén-Paaso och undervisningsråd Heli Nederström, undervisnings- och kulturministeriet

- undervisningsråd Kristina Kaihari, Utbildningsstyrelsen
- ordförande Nicholas Kujala, Esbo ungdomsfullmäktige.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- Statens delegation för ungdomsären (Nuora)
- Finlands Ungdomssamarbete - Allians
- Finlands Gymnasistförbund rf
- Ungdomsforskningssällskapet rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund SAKKI rf
- Fritt Bildningsarbete rf
- Kansalaisareena ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Redogörelsen lyfter fram de kärnpunkter för utvecklingen av demokratin som kräver uppmärksamhet nu och på lång sikt. Därtill innehåller den riktlinjer för demokratipolitikens mål under 2010-talet. Redogörelsen tar både upp frågan om hur den representativa demokratin fungerar och vilka möjligheter till direkt deltagande medborgarna har mellan valen. Vidare behandlas bl.a. förvaltningens åtgärder för att stödja medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser samt demo-

kratifostran som en del av utbildningssystemet och folkbildningsarbetet.

I detta utlåtande behandlar kulturutskottet särskilt demokratifostran som grundlagsutskottet har bett utskottet lämna ett utlåtande om. Demokratifostran behandlas i kapitel sju i redogörelsen. Kulturutskottet anser att det ger en god framställning av demokratifostrans nuläge och utgångspunkter. Utskottet instämmer i riktlinje 20 (Delaktighet och påverkan bland unga genom demokratifostran).

Kulturutskottet instämmer i redogörelsens framställning av att demokratifostran spelar en

väsentlig roll med tanke på allas lika möjligheter till delaktighet. Enligt resultaten av ungdomsbarometern syns kumuleringen av aktivitet och en intern åtskillnad inom den unga generationen också i samhällsinflytandet. Därför måste demokratifostran betraktas i ett brett perspektiv som en helhet särskilt med avseende på lika-behandling. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt resurserna och möjligheterna hos ungdomar med olika socioekonomisk och etnisk bakgrund att delta i att utveckla det demokratiska samhället.

Att röstberättigade ungdomar är föga pigga på att rösta i valen i många europeiska länder ses som ett tecken på att ungdomarna har fjärrat sig från politiken. Det har lett till ökad oro över den representativa demokratins framtid och till att man efterlyser metoder genom vilka ungdomarna kan aktiveras och ges positiva erfarenheter av demokratisk medverkan. Utskottet vill betona att syftet med demokratifostran är att förbereda de unga till en aktiv och positiv insats i samhället. Metoderna bör därför inte bara bestå av teoretisk kunskap utan också av färdigheter, praxis och erfarenheter som kan förutsättas av en aktiv medborgare. Det är möjligt att också introduktionen av nya former för deltagande ytterligare ökar klyftan mellan dem som aktivt tar del i politiken och dem som förhåller sig passiva. Detta medför särskilda utmaningar för demokratipolitiken. Att förbättra medborgarnas politiska läskunnighet och motivation att delta blir hela tiden viktigare, i och med att både hemmens och de politiska partiernas roll som vägledare till politisk läskunnighet och politiskt deltagande har försvagats. Även om finländarna har goda samhällskunskaper i internationell jämförelse upplever många medborgare att de inte förstår sig på politik tillräckligt bra för att kunna påverka den.

Enligt iakttagelser i ungdomsundersökningar finns det stora skillnader i skolornas och läroanstaltarnas arbetskultur när det gäller delaktighet. Vissa skolor har utvecklat sin efterlevnadskultur medvetet och systematiskt, andra har bara hunnit börja. Det kan också vara en faktor som skapar olikvärdighet eftersom alla ungdomar

inte får samma stöd i att utveckla sitt medborgarskap.

Att utveckla demokratifostran i läroanstalterna är viktigt och läroanstalterna bör sporra sina studerande bl.a. till kommunalt beslutsfattande och verksamheten inom lokala ungdomsfullmäktige. Dessutom behövs satsningar på att utnyttja nya modeller för medinflytande i fråga om beslutsfattande som gäller ungdomar och deras delaktighet t.ex. genom ökat webbinflytande.

Demokratifostran på olika skolstadier

Allmänt. Enligt den nuvarande regeringens program utvecklas demokratifostran särskilt vid läroanstalterna. Det är viktigt att barn och ungdomar så tidigt som möjligt får positiva erfarenheter av möjligheter till medinflytande i gemenskaperna i vardagen, med beaktande av deras utvecklingsnivå, och att en fortlöpande demokratifostran tryggas på alla utbildningsnivåer.

Att delta i samhällsverksamhet är en grundläggande förutsättning för att demokratin ska fungera. Färdigheter för att delta och påverka samt förhålla sig ansvarsfyllt till framtiden kan endast nås genom övning. Skolgemenskapen erbjuder trygga ramar för detta. Samtidigt skapar den grundläggande undervisningen en kunskapsbas för eleverna att växa till aktiva medborgare som kan utnyttja sina demokratiska rättigheter och friheter på ett ansvarsfyllt sätt. Skolan ska stärka delaktigheten hos varje elev. Demokratifostran bör ta upp alla aspekter på aktiva attityder, färdigheter och kunskaper som gäller demokrati, och i praktiken implicera dem i skolkulturen, skolans värdesystem samt praxis och arrangemang i vardagen.

Utskottet observerar att enligt utredningar är ett problem med t.ex. undervisning i samhällslära i Finland att den är fokuserad på data och system; därför blir strävan att påverka känslonivån eller att framkalla en känsla av delaktighet lätt sekundär.

Reformen av läroplanen. Utskottet instämmer med riktlinjen i redogörelsen om att när läroplanerna förnyas utvecklas skolornas verksamhets-

kultur så att den stärker engagerandet av elever och studerande samt deras delaktighet. Utskottet anser det viktigt att elevernas mål i fråga om delaktighet ingår i uppgiften för alla studieämnena. De grundläggande kunskaperna och färdigheterna för demokratifostran skapas särskilt inom historia och samhällslära.

Utskottet vill betona betydelsen av historia som bas för förståelsen för demokratin och dess utveckling.

I statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland (2010) förutsattes en utredning av demokratifostran i förskole- och skolundervisningen, skolornas klubbverksamhet och lärarutbildningen. I juni 2012 utfärdade statsrådet en förordning om riksomfattande mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen. Enligt förordningen främjar undervisningen elevernas utveckling till aktiva samhällsmedlemmar och ger dem förutsättningar för att verka i ett demokratiskt och jämlikt samhälle. När den nya timfördelningen trätt i kraft får även yngre elever än för närvarande undervisning i principerna för samhällspåverkan och de får lära sig om delaktighet och inflytande bland annat med hjälp av drama. Reformen svarar på de finländska ungdomarnas svaga intresse för samhällsfrågor, behovet av att stärka vår samhälls- och värdefostran samt bristerna i praktisk ekonomisk kunskap.

Utbildningsstyrelsen förnyar för närvarande grunderna för läroplanen för förskoleundervisning, grundläggande utbildning och påbyggnadsundervisning efter den grundläggande utbildningen samt yrkesutbildning. Grunderna blir klara före utgången av 2014. Beredningen utgår från statsrådets förordning om mål för utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning och om timfördelning i den grundläggande utbildningen (422/2012). I läroplansgrunderna för förskoleundervisning, grundläggande utbildning och påbyggnadsundervisning efter den grundläggande utbildningen framträder demokratifostran och deltagande för elever och studerande som en stark betoning i utbildningens värdegrund, uppgift, verksamhetskultur och de

praktiska arrangemangen kring skolarbetet samt målen och det centrala innehållet i fråga om undervisningen. Dessutom ingår demokratifostran i motiveringstexten till de flesta läroämnena inom grundläggande utbildning. Undervisningen i historia och samhällslära tidigareläggs och undervisningen i samhällslära utökas med två årsveckotimmar för årskurs 4—6.

Bl.a. i värdegrunden för utkastet till grunder för grundläggande utbildning konstateras (15.4.2014): "den grundläggande utbildningen upprätthåller och stärker respekten för de mänskliga rättigheterna, rättvisa, välbefinnande och fred. Den främjar demokrati och aktiv medverkan i det civila samhället."

Utbildningsstyrelsens plan skisserar upp de styrande principerna för en efterlevnadskultur. En av principerna är "Delaktighet och demokratisk verksamhet". Syftet är att betona att en demokratisk efterlevnadskultur som främjar delaktighet lägger grunden för att eleverna kan växa upp till aktiva medborgare. Utskottet finner det viktigt att eleverna deltar i att planera och utveckla verksamheten och får erfarenheter av att bli hörda och uppskattade som medlemmar i gemenskapen. Gemenskapen sporrar till demokratisk dialog och deltagande samt tillhandahåller metoder och strukturer för aktiviteterna. I bästa fall är demokratifostran också demokratisk fostran. Det kan stödjas bl.a. genom att eleverna får verklig beslutanderätt. Det kan också handla om budgetmakt t.ex. i vissa beslut som gäller vardagen i skolorna.

Målen för deltagande och demokratifostran anses höra ihop med principerna för en hållbar utveckling och byggandet av en hållbar framtid som i sista hand är global till sin karaktär. Utskottet finner det rätt och riktigt att den grundläggande utbildningen delger eleverna förutsättningarna för att intressera sig för ärenden som gäller skolsamfundet och samhället. Skolan respekterar deras rätt att delta i beslutsfattande i enlighet med sin ålder och utvecklingsnivå. Eleverna deltar i att planera sina studier, det gemensamma skolarbetet och lärmiljön. Samtidigt får de också erfarenheter av olika sätt att medverka i det civila samhället. Genom sina erfarenheter lär

sig eleverna medinflytande, beslutsfattande och ansvarstagande. Samtidigt lär de sig gestalta betydelsen av regler, överenskommelser och förtröende.

Genom att medverka både i och utanför skolan lär eleverna sig att uttrycka sina åsikter på ett konstruktivt sätt. De lär sig arbeta ihop och får möjligheter att öva upp sig i att förhandla, medla och lösa tvister samt anlägga en kritisk syn på olika ärenden.

Mål för samhällsläran på årskurs 4-6, som är viktiga för t.ex. demokratifostran, är att eleven får handledning i att gestalta sig själv som individ och medlem i olika slags samfund och att eleven uppmuntras att utöva de grundläggande färdigheterna för demokratiskt medinflytande samt debattera konstruktivt om olika synsätt. Det är också viktigt att handleda eleven i att förstå de sociala mediernas roll i samhällsinflytandet. Läraren intar en markerad roll bl.a. då det gäller att få eleverna intresserade av samhällsläran som kunskapsområde och då det gäller att främja att eleverna vänjer sig vid att använda sitt etiska omdöme i fråga om olika slags mänskliga, samhällsmässiga och ekonomiska frågor.

Yrkesutbildning på andra stadiet. Valdeltagandet är genomgående betydligt lägre hos ungdomar än hos äldre åldersgrupper. Skillnaderna är särskilt markanta när det gäller intresset för att rösta och medverka bland studerande inom grundläggande yrkesutbildning, vilket allmänt återspeglar socioekonomiska skillnader i samhället i fråga om medborgarnas intresse för att rösta.

Enligt en utredning som Utbildningsstyrelsen lät utföra 2011 anses den viktigaste medborgerska kompetensen hos ungdomar vid sidan av studiefärdigheter vara färdigheter i interaktion och samarbete samt i deltagande och samhällsinflytande. Enligt utredningen gäller de största utvecklingsbehoven årskurs 1-6 i den grundläggande undervisningen samt den grundläggande yrkesutbildningen. Allra bäst har demokratifostran utfallit i gymnasieutbildningen.

Utskottet noterar att i fråga om yrkesutbildning föreslås inga detaljerade åtgärder utan en-

dast allmänna omnämmanden. Utbildningsstyrelsen bereder för närvarande också nya examensgrunder för yrkesutbildning. Grunderna tas i bruk den 1 augusti 2015. Utskottet finner det viktigt att Utbildningsstyrelsen i sammanhanget utvecklar och utökar åtgärderna för att utveckla demokratifostran inom den grundläggande utbildningen.

Nya bestämmelser om deltagande, elevkårs- och studentkårsverksamhet. Utskottet instämmer med redogörelsens riktlinje om att elevkårernas verksamhet utvecklas vidare och att samarbetet mellan hem, skola och medborgarsamhälle stärks i demokratifostran genom att man skapar öppnare och smidigare samarbetsnätverk. Det finns en del utbildningsrelaterade lagändringar som trädde i kraft i början av året (1267-70/2013) och som stärker delaktigheten för elever och studerande. Lagen om grundläggande utbildning ändrades så att varje grundskola ska ha en elevkår. Därtill preciserades elevernas och studerandenas rätt och samtidigt undervisnings- och utbildningsanordnarnas skyldighet att utveckla delaktigheten i den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen. Enligt 47 a § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska utbildningsanordnaren främja alla elevers delaktighet och se till att alla elever har möjlighet att delta i skolans verksamhet och utveckling samt att de har möjlighet att uttrycka sin åsikt i frågor som gäller elevernas ställning. Eleverna ska ges möjlighet att delta i beredningen av läroplanen och de planer som hänför sig till den och i beredningen av skolans ordningsstadga.

Även elevkårernas uppgifter preciseras nu ytterligare. Den nya lagstiftningen förpliktar också till att ta reda på elevernas åsikter. När lagändringarna behandlades välkomnade kulturutskottet bl.a. varmt de förnyelser som gällde att förbättra elevernas deltagande i skolans vardag. De syftar till att stärka barnens och de ungas rätt att i den mån deras ålder och utvecklingsnivå tillåter påverka beslut som gäller dem själva. Det är också bra att deltagandet inte ska begränsas till elevkårens styrelse utan att man i

ändringarna betonar att alla elever ska vara delaktiga. Elevernas delaktighet och inflytande stärks också genom att föräldrar och vårdnadshavare engageras mera i verksamheten (KuUB 10/2013 rd—RP 66/2013 rd).

Genom att delta i beredningen av ärenden som gäller dem själva förstår barnen och ungdomarna bättre hur beslutsfattandet i samhället fungerar och varför det behövs t.ex. regler och bestämmelser som gäller alla.

Också Utbildningsstyrelsen är i färd med att ge anvisningar om praxis för elevernas delaktighet. Det gäller t.ex. elevkårsverksamheten och andra former av deltagande i det praktiska skolarbetet. Skolarbetet bör anordnas så att eleverna får erfarenhet av samarbete, deltagande och demokratisk verksamhet i sin egen undervisningsgrupp, i skolan och i dess näromgivning samt i olika slags nätverk. Utskottet noterar att redogörelsen inte tar upp metoder för att stärka de ungas delaktighet också på individnivå.

Lärarytbildningen

Utskottet vill betona att demokratiuppfattningen hos lärarna och den övriga personalen har ett stort inflytande på demokratin i skolsamfundet. Därför måste vi absolut satsa också på lärarytbildningen, både med tanke på innehållet och på bearbetningen av attityder. Utskottet ställer sig bakom redogörelsens riktlinje om att demokratifostran och delaktighetsmetodernas innehåll utvecklas i lärarytbildningen och fortbildningen för lärare. Lärarytbildningen bör ta upp bl.a. beslutsfattande i samhällsfrågor, organisationsverksamhet och andra former av medborgar- och frivilliginsatser för att lärarna i sin yrkesroll ska kunna genomföra skolornas demokratifostran på ett ingående sätt med användning av metoder som inkluderar eleverna.

Demokratifostran i övrigt

Enligt ungdomsbarometern har ungdomarna en rätt svag känsla av att bli tagna på allvar i det kommunala beslutsfattandet. Att stärka demokratin i utbildningen är viktigt, men utskottet vill påminna om att många andra aktörer också med-

verkar i demokratifostran, bland dem biblioteken och andra kulturtjänster, idrott, ungdomsarbete och varierande fritidsaktiviteter. För de unga är det viktigt att känna att de har inflytande på lokala frågor, att deras åsikter uppskattas och att de kan delta i en gemensam process. För att stärka de ungas känsla för demokrati och deras faktiska inflytande behövs ett övergripande pedagogiskt perspektiv där man vågar pröva och överskrida gränserna mellan olika sektorer.

Tematiken kring demokratifostran är starkt närvarande i skolornas frivilligarbete. Skolorna tillförs en gemensam kultur av omsorg om närmiljön och dem som lever i den tack vare vän-
elevs- och medlingsverksamhet, frivilligverksamhet och kamratstöd i anslutning till att bekämpa mobbning, talko- och städdagar och motsvarande.

Interaktionen mellan skolor och beslutsfattare. Demokrati kan begreppsmässigt indelas i direkt och indirekt demokrati. Indirekt demokrati genomförs genom val och representantskap. Direkt demokrati kan inte ersätta eller åsidosätta indirekt demokrati. Riket kan inte styras enbart genom direkt demokrati: någon måste ta ansvaret för att leda landet. Därför anser utskottet att den indirekta demokratin måste fungera i ett demokratiskt samhälle. Skolans demokratifostran bör ge färdigheter för ett aktivt medborgarskap inom demokratins samtliga delområden. Kulturutskottet menar att det för närvarande finns brister särskilt när det gäller undervisningen om vad indirekt demokrati innebär och varför den behövs och varför vi således också behöver organisations- och partiverksamhet.

Utskottet delar redogörelsens mening om att interaktionen mellan skolorna och beslutsfattarna bör ökas som ett led i demokratifostran. Enligt utskottet vore det önskvärt att de politiska beslutsfattarna och tjänstemännen både på det statliga och det kommunala planet mer aktivt besökte skolorna för att berätta om samhällsinflytande och delaktighet.

Utskottet observerar att skolorna och även högskolorna har olika praxis när det gäller att låta partierna presentera sin verksamhet eller

föra debatter i läroanstalterna. Det är förståeligt, menar utskottet, att läroanstalterna inte vill profilera sig som representanter för enskilda kandidater, partier eller t.ex. religiösa grupper. Men det bidrar till att förhindra att det uppstår en öppen dialog och information och en form för frivillig demokratifostran. Därför behövs en dialog om hur läroanstalter och t.ex. bibliotek kunde öppnas för detta slags verksamhet utan att neutraliteten lider. I läroanstalter kan neutraliteten tryggas genom att skolorna till exempel inbjuder representanter för flera partier eller organisationer. Utskottet vill påminna om att partierna ursprungligen är folkrörelser och att partiarbetet till övervägande del består av frivilliga insatser utifrån en gemensam värdegrund. Att inse detta är ett viktigt delområde i demokratifostran för ungdomar.

Fritt bildningsarbete. Utskottet understryker att det fria bildningsarbetet länge varit en viktig del av de frivilliga studierna och därigenom varit ett välkommet komplement till våra andra utbildningssystem. Läroanstalter för fritt bildningsarbete är studieplatser med låg tröskel. De kan bidra till att förebygga social utslagning och förmedla kunskap till bl.a. invandrare om hur det finländska samhället fungerar och hur det kan påverkas.

Utskottet finner det angeläget att det fria bildningsarbetets andel i demokratifostran stärks genom bättre och mer öppna nätverk för samverkan.

Frivilligverksamhet. Enligt vad som framhållits vid utskottets utfrågning av sakkunniga visar undersökningar att delaktighet i frivilligverksamhet som en del av skolan eller studierna ökar

ungdomarnas känsla av ansvar för samhället. Samtidigt inverkar det gynnsamt på inläringen och på utvecklingen av olika färdigheter. Utskottet vill betona att ungdomarna i och med frivilligverksamheten kan tillägna sig relevanta värderingar samt bli uppmuntrade att ta del i politik och annan samhällsverksamhet. Dagens ungdomar har en bredare uppväxtmiljö tack vare globaliseringen, teknikutvecklingen och den kulturella mångfalden. Det har lett till att olika typer av lärmiljöer utanför skolorna har ökat i betydelse. Det handlar bl.a. om grupper och efterlevnadskulturer som de unga engagerar sig i på egna villkor. Det har konstaterats i många ungdomsundersökningar att en meningsfull fritid är av primär betydelse för att stärka ungdomarnas delaktighet i samhället.

Dessutom noterar utskottet att det formella skolsystemet betydligt mer kunde utnyttja möjligheten att delta i frivilligverksamhet ordnad av icke-statliga organisationer och på så sätt göra en insats för att engagera ungdomarna aktivt i samhället.

Reformen av ungdomslagen. Tanken är att reformen av ungdomslagen genomförs under två regeringars mandatperiod så att den nya ungdomslagen träder i kraft i början av 2016. Utskottet finner det angeläget att ungdomslagen förnyas och att det i sammanhanget utreds/utvärderas hur bestämmelserna om de ungas delaktighet fungerar.

Ställningstagande

Kulturutskottet anför

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 22 maj 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Mika Niikko /saf (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent (delvis)
Simo Rundgren /cent
Pauliina Viitamies /sd.

Sekretare var

utskottsråd Marjo Hakkila.