

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, 29. janúar 2005

Samantekt og hugleiðingar í lok málþings um samráð

Það var gengið út frá því í kynningarefni fyrir þetta málþing að betur megi gera í samráði við skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum. Þar var varpað fram spurningunum: Er samráð virkt; er samráð að skila árangri; hvernig getum við gert betur? Byggt á umræðu morgunsins virðist mega ætla að ákveðinna úrbóta sé þörf við framkvæmd skipulagsmála og samráðs við skipulagsgerð.

Fjölmargt hefur verið reifað hér í dag: Hvað er samráð? Hver er tilgangur þess? Hvernig skilgreinir maður hagsmunaaðila sem hafa ber samráð við? Endurspeglar sá hópur viðhorf í samfélaginu? Hvernig getum við tryggt traust, trúverðugleika og einlægni? Og svona mætti áfram telja.

Mig langar víkja aðeins að nokkrum atriðum sem viðruð hafa verið í morgun.

Tilgangur

Nokkrir framsögumenn hafa dvalið nokkuð við það hver sé tilgangurinn með samráði við skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum – hvaða afrakstri sé rétt og unnt að gera ráð fyrir af samráði við almenning og aðra hagsmunaaðila. Vikið hefur verið að mikilvægi þess að þeir aðilar sem þátt taka í samráði um skipulagsmál hafi vitneskju um og skilning á takmörkunum samráðs og raunhæfar væntingar til afraksturs þess.

En hvað felst í samráði skv. gildandi skipulags- og matslögum? Felur það eingöngu í sér kynningu og upplýsingamiðlun? Felst það í öflun upplýsinga frá almenningi? Felst það í samræðu um æskilegar áherslur í mótun samfélags, meðal annars í því skyni að efla félagsauð? Felst það jafnvel í því að ná skuli einni sameiginlegri niðurstöðu eða í valdaafsali stjórnvalda til tiltekens minni eða stærri hóps borgaranna?

Gildandi skipulagslög gefa í raun engin bein fyrirmæli um hvert markmið með samráði við hagsmunaaðila skuli vera. Þau mæla í raun eingöngu fyrir um að við gerð skipulagsáætlana skuli eftir fönngum leita eftir sjónarmiðum og tillögum íbúa og annarra hagsmunaaðila og að skipulagsyfirvöld skuli fjalla um innkomnar athugasemdir frá almenningi við endanlega afgreiðslu skipulags.

Matslögin hafa áþekka áherslu varðandi meðhöndlun athugasemda frá almenningi, en ganga ef til vill skrefi lengra með því að kveða á um samvinnu og kynningu í markmiðsgrein laganna.

Ég tel að tilefni geti verið til þess að kveða skýrar að orði í lögum um það hvers við eigum og megum vænta af samráði, þannig að fyrir liggi skýrar sameiginlegar leikreglur um tilgang og viðfangsefni samráðs stjórnvalda við almenning.

Skv. mínum skilningi, út frá ríkjandi hugmyndum í skipulagsfræði, tel ég að þar beri að ganga út frá að samráði sé ætlað að leggja að mörkum til upplýstari og betri ákvarðana fyrir umhverfi og samfélag. Að samráð eigi að felast í að íbúum og hagsmunaaðilum öðrum sé gefið raunverulegt tækifæri til þátttöku í mótun þeirra ákvarðana sem móta umhverfi okkar, en ekki eingöngu til að bregðast við tillögum á lokastigi afgreiðslu þeirra í stjórnkerfinu. Ennfremur kann að eiga að kveða beint á um að skipulagsyfirvöldum beri eftir fönngum að taka tillit til framkominna athugasemda við kynntar skipulagstillögur, að teknu tilliti til hagsmuna heildarinnar. Ég tel hinsvegar ekki raunhæft, eða jafnvel æskilegt, að samráð skv. skipulags- og

matslögum eigi að fela í sér vilyrði eða kröfu um sameiginlega niðurstöðu allra aðila – stjórnvalds og borgara.

Hefð

Í framsögum hefur einnig verið vikið að skorti á hefð – að leikreglur laga og reglugerða dugi ekki einar, til viðbótar þurfi að koma samræðuhefð og menning í samfélaginu.

Hvaða lending sem fæst í löggjöf varðandi skilgreiningu á hlutverki samráðs og kröfum til samráðs, þá tek ég undir að það er hefð og menning fyrir stefnumörkun og samræðu um skipulagsmál sem ræður úrslitum um hvernig til tekst. Og eins og bent hefur verið á í dag, þá erum við að slíta barnskónum í þeim efnum. En við getum verið fljót að læra og ég tel að það hafi mjög mikið lærst á stuttum tíma. Og í þessu sambandi reynir á okkur öll. Það er bæði pólitískt og skipulagsfræðilegt viðfangsefni að greina forsendur og þarfir og móta skipulag byggðapróunar og landnotkunar.

Stjórnvöld skipulagsmála þurfa að taka sig á varðandi framkvæmd skipulagsgerðar og væntanlega að sinna betur kynningu í samfélaginu almennt og í fagsamfélaginu á áherslum og aðferðum.

Fagaðilar, þ.e. embættismenn og ekki síst ráðgjafar, þurfa einnig að taka sig á og sinna í auknum mæli þeim þætti í skipulagsgerðinni sem lítur að samræðu, upplýsingaöflun og miðlun og úrlausn ágreinings – en umgangast ekki skipulagsgerð sem eingöngu hönnunarverkefni eða formsatriði.

Og almenningur þarf líka að láta sig málin varða og nýta þau tækifæri sem gefast til þátttöku og áhrifa.

Tímasetning

Í framsögum hefur einnig verið vikið að því að það þurfi að koma samræðu við almenning og hagsmunaaðila á dagskrá fyrr í skipulagsferlinu, eða af framkvæmdastiginu á mótunarstigið eins og einn framsögumanna orðaði það.

Skipulagsyfirlöng og forsvarsaðilar framkvæmdatillagna þurfa að bjóða til samræðu nógu snemma – áður en flokkadrættir verða og fylkingar myndast með og á móti tiltekinni tillögu, sem ná ekki samræðu, heldur takast á í sókn og vörn.

Annað atriði varðandi tímasetningu þurfum við einnig að hafa í huga og það er það að dæmin sanna að einstaklingar og félagasamtök bregðast fremur við tillögum um einstakar framkvæmdir, heldur en almennari og víðtækari skipulagstillögum sem taka til stærri svæða. Þannig tókst svæðisskipulagi miðhálandis ekki að vekja verulega umræðu um virkjunarmál á hálandinu á sínum tíma, þrátt fyrir að þar séu teknar ákvarðanir um nokkuð margar virkjanir, þ.á.m. Kárahnjúkavirkjun og Norðlingaölduveitu – hvort tveggja framkvæmdir sem síðar hafa sýnt sig í að vekja mikil viðbrögð og kröftuga umræðu. Sambærileg dæmi er hægt að taka af fjöldamörgum öðrum skipulagsáætlunum og framkvæmdum, þar sem ákvörðunin liggur fyrir í skipulagsáætlun sem litla sem enga athygli hefur vakið, en síðan þegar kemur að deiliskipulagi eða mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar vaknar fyrst umræðan og jafnvel deilur.

Samráð getur verið krefjandi fyrir alla aðila. Í þeim tilvikum þegar málum er svo komið að myndast hafa fylkingar með og á móti verður erfiðlega hjá því komist að samskipti geti orðið snörp og stór orð flogið. Og þá reynir á það sem bent hefur verið á í morgun, að forsvarsaðilar axli sína ábyrgð bæði faglega og pólitískt.

En fyrir utan að ganga á svig við fyrirmæli laga og reglugerða um samráð, þá verður einfaldlega að telja óskynsamlegt að ætla að reyna að flýta fyrir sér og tryggja sínum tillögum örugga afgreiðslu með því að fara hljóðlega og halda leyndu. Ef um mál er að ræða sem varðar beint hagsmuni margra, þá mun fólk verða vart og vakna fyrr eða síðar og þá getur afleiðingin verið langar og kostnaðarsamar tafir – og ósátt og tortryggni sem getur tekið langan tíma að vinna úr. Eða eins og einn frummælenda orðaði það hér í morgun: Það er forvörn sem borgar sig að kalla eftir gagnrýni og eiga við hana á mótunarstigi máls – og vert að líta á kynningu sem mikilvægan áfanga í mótunarferli, en ekki endapunktur.

Umræðan hér í dag tel ég gefa tilefni til að skoða hvort Skipulagsstofnun geti og eigi að vinna að sérstökum leiðbeiningum um samráð þar sem draga mætti saman upplýsingar um þá ólíku þætti sem nefndir hafa verið hér í dag og greina frá farsælum dæmum.

Ég hef hér stiklað á nokkrum atriðum sem hafa verið rædd í morgun. Núna þegar líður að lokum málpingsins erum við ekki komin með endanleg svör um hvað, til hvers og hvernig – en við getum vonandi farið héðan með eitthvert vegarnesti fyrir framtíðina.