„NÝTT LÝÐRÆÐI“

Þátttaka almennings

Ef Ísland vildi verða til fyrirmyndar...

LÝÐRÆÐISKAFFI Í HÍ - SAMANTEKT

Febrúar 2009

Sigurborg Kr. Hannesdóttir, MSc

ildi

HÁSKÓLI ÍSLANDS

ENDURMENNTUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Morgunbladid

EFNISYFIRLIT

Samantekt 2

1. Inngangur 2

2. Virkara lýðræði kallar á nýja hugsun og nýja menntun 3

2.1 Menntun 3

2.2 Formlegur vettvangur fyrir óformlega þátttöku 3

2.3 Kosningar og stjórnkerfið 4

2.4 Þjóðarsálin 5

2.5 Almenningur, hagsmunaaðilar og ákvarðanataka 5

3. Þátttaka almennings – fagleg nálgun 6

4. Gildi 7

5. Að lokum 7

SAMANTEKT

Í stuttri samantekt má orða skilaboð fundarins á þá leið að samræða er kjarninn í virku lýðræði. Stjórnmálamenn þurfa að sækja umboð sitt til kjósenda með virkari hætti en eingöngu í kosningum og til þess eru ýmsar leiðir. Það þarf að byrja samræðuna fyrr í ákvörðunartökuferlinu og bjóða fleirum. Þar verði kallaðir til hagsmunaaðilar, sérfræðingar og fólk sem valið verður af handahófi, ýmist að undangengnum umsóknum eða ekki. Tryggt verði gott upplýsingaflæði. Þegnarnir tileinki sér nýja hugsun og þekkingu og menntastofnanir miði að því að þjálfa einstaklinga til virkrar þátttöku í málefnum samfélagsins. Breytingar á menntakerfinu í þessa átt er mikilvægasta einstaka skrefið sem Íslendingar geta stigið í átt að virkari þátttöku. Virkara lýðræði snýst því ekki aðeins um breytingar á stjórnkerfi landsins, heldur einnig menntakerfinu, hugsun og e.t.v. fleiri grunnþáttum. Breytingar þurfi að verða á hinu formlega valdakerfi og samhliða því að verða til óformlegar leiðir sem hvetja til virkar þátttöku. Þannig undirbúi menntakerfið fólk undir virkara lýðræði, hverfalýðræði og lýðræðisleg þátttaka í nærsamfélagi sé regla en ekki undantekning, almenningur eigi aðkomu að Alþingi með öðrum hætti en í dag og öll stjórnsýsla að verða opnari. Almenningur þarf að fá að hafa raunveruleg áhrif og öll þurfum við að læra að þátttöku fylgir ábyrgð. Við þurfum að vera sammála um gildi og leiðtogar að líta svo á þeir og almenningur séu „í sama liði“.

1. INNGANGUR

„Lýðræðiskaffi“ var haldið á Háskólatorgi HÍ, fimmtudaginn 19. febrúar. Að því stóðu Stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við HÍ, Endurmenntun HÍ, Morgunblaðið og ILDI þjónusta og ráðgjöf, sem hafði umsjón með fundinum og vann þessa samantekt.

Fyrirkomulag fundarins var Heimskaffi eða World Café og ræddu fundarmenn spurninguna *„Ef Ísland vildi verða til fyrirmyndar í því að auka þátttöku almennings og hagsmunaaðila í „nýju lýðræði“, hvaða afgerandi skref gætum við stigið?“.* Spurningin var rædd í 4 – 5 manna hópum, í þrjár umferðir. Hugmyndir og punktar úr umræðunum voru skráðar niður á stórt blað „dúkinn“ á borðinu jafnóðum og í lok þriðju umferðar voru meginskilaboðin tekin saman.

Hér fer á eftir samantekt um skilaboð fundarins. Einnig er greint er frá nálgun alþjóðlegra fagsamtaka á sviði þátttöku almennings, varpað fram hugleiðingum um skilaboðin og fjallað um gildi og næstu skref.

2. VIRKARA LÝÐRÆÐI KALLAR Á NÝJA HUGSUN OG NÝJA MENNTUN

Kaflarnir hér á eftir byggja á samantekt fundarmanna og því sem þátttakendur skráðu niður á borðin í umræðunni.

2.1 MENNTUN

Að mati þátttakenda þarf að verða grundvallarbreyting á borgaravitund, siðferði og samræðuhefð til að lýðræðið geti þróast í átt að virkari þátttöku almennings. Það kallar á breyttar áherslur í menntun, þar sem ungt fólk er menntað til lýðræðisstarfa með áherslu á þætti sem styrkja málefnalega samræðu, s.s. tjáningu, siðfræði, heimspeki, gagnrýna hugsun og rökfræði og svo á síðari skólastigum, stjórnmálafræði og hugmyndasögu. Skilgreina þurfi menntastofnanir á öllum skólastigum sem einn af hornsteinum lýðræðisins, þ.m.t. kennaramenntun. Nemendur verði í vaxandi mæli þjálfaðir til virkni og þátttöku, ekki aðeins innan stjórnmálaflokka, heldur einnig utan þeirra. Þannig verði fólk vanið við það frá barnæsku að ræða málin og komast að sameiginlegri niðurstöðu. Þessi skilaboð um breyttar áherslur í menntun og „endur“menntun þjóðarinnar voru sá þáttur sem hlaut langmest vægi í umræðunni, sem forsenda virks lýðræðis og svar við spurningunni hér á undan. Án slíkrar menntunar og þekkingar hafi þjóðaratkvæðagreiðslur eða önnur þau skref sem stigin eru til aukinnar þátttöku, minna gildi.

2.2 FORMLEGUR VETTVANGUR FYRIR ÓFORMLEGA ÞÁTTTÖKU

Fram komu ýmsar hugmyndir um vettvang þar sem almenningur og sérfræðingar taki virkari þátt í störfum stjórnvalda, Alþingis og sveitarstjórna en nú er og gegni ráðgefandi hlutverki. Meðal hugmynda fyrir slíkan ráðgefandi vettvang gagnvart Alþingi, má nefna „Lýðráð“ sem gæti verið skipað t.d. 20 manns sem væru valdir með hlutkesti úr umsóknum, „Skuggaþing“, almennan vettvang sem hefði 1/3 atkvæðavægi á Alþingi. „Umsagnarþing“ væri vettvangur þar sem valið væri með slembiúrtaki úr hópi hagsmunaaðila, almennings og félagasamtaka, snemma á ákvörðunartökuferli. Einnig var nefndur sá möguleiki að fólk utan þings gæti lagt fram breytingatillögur á Alþingi og þá komið inn á þing til að mæla fyrir tillögum. Þá kom fram hugmynd um „umboðsmann lýðræðis“, sem hefði vald til að skjóta umdeildum málum til þjóðaratkvæðagreiðslu. Þjóðaratkvæðagreiðsla var nefnd sem ein leið til að stuðla að virkara lýðræði og að almenningur geti krafist þjóðaratkvæðagreiðslu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í því sambandi var varpað fram spurningum um hvort þær ættu alltaf við eða stundum og hvort það ætti þá að fara eftir þeim fjölda sem óskaði eftir þeim og/eða eftir eðli mála, þegar um meiri háttar hagsmuni væri að ræða.

Styrkja þarf hlutverk félagasamtaka og hagsmunasamtaka, þau fái fjárhagsstuðning frá hinu opinbera og aðhaldshlutverk þeirra verði skýrt. Sem dæmi voru nefnd íbúasamtök og talið æskilegt að þau gætu átt

meira frumkvæði, gert eigin rannsóknir og mótað tillögur, í stað þess að bregðast eingöngu við því sem kemur að „ofan“.

Rætt var um Stjórnlagaþing, þar sem mótuð verði ný stjórnarskrá og að hugsanlega mætti velja þátttakendur með slembiúrtaki.

Kallað var eftir virkari tengslum þingmanna og stjórnvalda við umbjóðendur sína og þar m.a. nefnd hugmynd um árlega borgarafundi með öllum þingmönnum. Almennt var rætt um mikilvægi borgarafunda, sem m.a. gætu farið fram í gegnum fjölmiðla. Gagnsæi, virkt, fjölbreytt og hlutlaust upplýsingastreymi er mikilvægur þáttur í virkara lýðræði og hlutverk fjölmiðla mikið og því þurfi eignarhald þeirra að vera fjölbreytt.

Rætt var um að efla þurfi sveitarstjórnarstigið og nýta betur þá möguleika sem eru fyrir hendi í nærsamfélögunum til að auka þátttöku borgaranna. Þannig þurfi að stórauka sjálfsákvörðunarvald sveitarfélaganna m.a. með fjölgun á eigin tekjustofnum.

Setja þurfi lög til verndar þeim sem gagnrýna, mótmæla og vekja athygli á spillingu eða lögbrotum t.d. á vinnustöðum eða hvarvetna í þjóðfélaginu.

2.3 KOSNINGAR OG STJÓRNKERFIÐ

Hluti af þeim hugmyndum sem ræddar voru, varða fyrirkomulag kosninga og stjórnkerfið sjálft. Meðal annars má þar nefna persónukjör eða að kjósendur raði frambjóðendum á lista í kosningum. Þó var varpað fram þeirri spurningu hvort persónukjör geti hugsanlega aukið vald þrýstihópa. Hugsanlega mætti kjósa milli nokkurra ríkisstjórnarkosta, kjósa fulltrúa dómsvalds sérstaklega og e.t.v. leggja niður forsetaembættið. Almennt þurfi að auðvelda þátttöku og ákvarðanatöku grasrótar innan flokkanna.

Nefndur var sá möguleiki að stjórnmálaflokkar geti að uppfylltum ákveðnum skilyrðum afturkallað umboð þingmanna. Það mætti framkvæma þannig að sé það vilji 10 – 30% kjósenda í ákveðnu kjördæmi, mætti endurkalla umboð einstakra þingmanna. Verði það gert kleift með boðun félagsfundar þar sem 50% atkvæða þarf til að setja viðkomandi þingmann af. Hugsanlega þarf lög til að koma þessu á. Nefnt var að takmarka mætti þann fjölda kjörtímabila sem einstaklingur mætti gegna „embætti“.

Hvetja mætti til grósku á hinum pólitíska vettvangi með því að lækka þröskuld fyrir ný framboð og veita þeim fjárstuðning.

Þá var nefndur sá möguleiki að þegar um er að ræða mál sem séu sértæk eða „íþyngjandi“ þyrfti aukinn meirihluta atkvæða.

Fram kom áhugi á að fyrirkomulag varðandi umsagnir um frumvörp verði virkara eða meira lifandi og aðkoma almennings og hagsmunaaðila gerist strax á fyrsta stigi máls. Gefa þurfi góðan tíma í umsagnir og að fram fari umræða um þær, eftir að þær liggja fyrir.

Nefndarfundir Alþingis verði opnir og stjórnsýslan almennt verði opnari.

Rætt var um aðskilnað framkvæmdavalds, löggjafarvalds og dómsvalds, vægi atkvæða verði jafnað, landið verði eitt kjördæmi og forsætisráðherra verði þjóðkjörinn. Bent var á að nýta má rafrænar leiðir til umræðu og kosninga.

2.4 ÞJÓÐARSÁLIN

Í umræðum var varpað fram þeirri spurningu hvort Íslendinga vanti ögun eða þekkingu í lýðræði og rökræðu. Tekin voru dæmi frá Danmörku og Þýskalandi um virkari stjórnmálaumræðu. Spurt var hvort við trúum ekki á gildi rökræðunnar og hvort hugsanlega ríki ótti við þá óvissu og þar með þá ábyrgð sem henni fylgir.

Rætt var um þau áhrif sem smæð þjóðarinnar hefur og mikla nánd sem sé bæði til trafala og færi okkur nær toppum í samfélaginu. Aðeins um hluti þjóðarinnar hafi áhuga á þátttöku og virkara lýðræði snúist að hluta til um að virkja hina.

Þær leiðir sem helst voru nefndar til jákvæðra breytinga voru annars vegar breyttar áherslur í menntun og hins vegar aukin þátttaka í „sjálfboðaliðastarfi“ / samfélagsþjónustu.

Gagnrýnin hugsun þurfi að aukast og almenningur að venjast því að taka afstöðu. Því fylgi ábyrgð og því sé virkara lýðræði ekki mögulegt nema almenningur sé tilbúinn til að axla þá ábyrgð.

2.5 ALMENNINGUR, HAGSMUNAAÐILAR OG ÁKVARÐANATAKA

Rætt var um samspil almennings, hagsmunaaðila og grundvöll ákvarðanatöku.

Afstaða fólks grundvallist á gildum eða skoðun og síðan fléttist saman við það hagsmunir, þekking og upplýsingar. Allt þetta verði síðan grundvöllur að ákvörðun. Liður í hinu virka lýðræði snúist um að gera greinarmun á þessum þáttum og að læra að nota upplýsingar í ákvarðanatöku.

Sú samræða sem þarf að eiga sér stað í aðdraganda ákvarðanatöku, þarf að mati þátttakenda, að ná til almennings, hagsmunaaðila, sérfræðinga og stjórnvalda. Markmiðið sé það að komast að sameiginlegri niðurstöðu.

Spyrja megi um hvað sé raunverulega verið að kjósa í kosningum og m.a. var varpað fram þeirri spurningu hvort kosið hafi verið um hagsmuni eða gildi í íbúakosningu um álver í Hafnarfirði.

3. ÞÁTTTAKA ALMENNINGS – FAGLEG NÁLGUN

Hér verður greint frá nálgun og áherslum alþjóðlegra fagsamtaka á sviði þátttöku almennings, sem kallast International Association for Public Participation, IAP2. Samtökin voru stofnuð árið 1990 og eru félagsmenn nú yfir 1500 víða um heim. Höfundur þessarar samantektar hefur starfað á þessu sviði undanfarin átta ár og telur nálgun IAP2 vera bestu og raunhæfustu leiðina þegar auka skal þátttöku almennings.

Samkvæmt skilgreiningu IAP2 eru hagsmunaaðilar skilgreindir sem hver sá einstaklingur, hópur einstaklinga, fyrirtæki, samtök, stofnanir eða pólitískar einingar sem eiga hagsmuna að gæta varðandi niðurstöðu og afleiðingar ákvörðunar. Almenningur eru þá þeir hagsmunaaðilar sem ekki tilheyra þeirri einingu / einingum sem taka ákvörðunina.

Nálgun samtakanna byggir á þremur stoðum, gildum, markmiðum og ákvörðunum, þ.e.:

Gildi – afstaða fólks og hegðun byggir á gildum og í samræðu og þátttöku fæst mestur árangur þegar hægt er að nálgast viðfangsefnin út frá gildum, frekar en skoðunum eða hagsmunum.

Markmið – fyrir hvert verkefni og ferli er skilgreint skýrt markmið sem síðan ræður því hvernig þátttökunni er hagað.

Ákvörðun – þátttökuferlið beinist að ákvörðun, þ.e. spurt er hvaða ákvörðun eigi að taka og á hverja sú ákvörðun hafi áhrif. Af því leiðir hverjum er boðið til þátttöku og hvernig skilaboð þátttakenda eru nýtt í tengslum við ákvarðanatökuna. Fagfólk innan IAP2 starfar eftir grunngildum og siðareglum samtakanna.

Samkvæmt **grunngildum IAP2**, byggir þátttaka almennings á þeirri trú að þegar teknar eru ákvarðanir, eigi þeir sem ákvörðunin hefur áhrif á, rétt á að taka þátt í ákvörðunartökuferlinu. Þátttaka almennings felur í sér loforð um að það sem þátttakendur hafa fram að færa, muni hafa áhrif á ákvörðunina. Þátttaka almennings stuðlar að haldbærum ákvörðunum, með því að greina og ræða þarfir og hagsmuni allra þátttakenda, þ.m.t. þeirra sem taka ákvörðunina.

1. Þátttaka almennings felur í sér að leitað er eftir og skipulögð aðkoma þeirra sem ákvörðunin gæti haft áhrif á eða hafa áhuga á henni.
2. Þátttaka almennings þýðir að leitað er eftir sjónarmiðum þátttakendanna sjálfra um það hvernig þátttöku þeirra verður háttað.
3. Þátttaka almennings þýðir að þátttakendur fá þær upplýsingar sem þeir þurfa til að geta tekið þátt á marktækan hátt.
4. Þátttaka almennings felur í sér að þátttakendum er tjáð hvernig þeirra framlag hafði áhrif á ákvörðunina. [1]

[1] Grunngildi og siðareglur á www.iap2.org. Íslensk þýðing á www.ildi.is/is/hvad-gerum-vid/samvinna/gaedi.

4. GILDI

Í umræðunni í Lýðræðiskaffinu var talsvert komið inn á gildi. Af því tilefni verður hér gerð tilraun til að greina þau gildi sem þátttakendur töldu skipta máli fyrir virkara lýðræði. Þó skal tekið fram að ekki var spurt um gildi sérstaklega og því eru hér aðeins dregnar ályktanir af umræðunni.

- Traust
- Gagnsæi
- Sterkt siðferði
- Réttlæti
- Virðing

Í framhaldi af þessu má velta því fyrir sér hvernig heil þjóð skiptir um gildi? Að hluta til hefur það nú þegar gerst, t.d. með því að æ fleiri velja íslenskar vörur. Sterkir leiðtogar geta haft mikil áhrif á gildi þjóðar. Það má spyrja hverju það myndi breyta ef stjórnmálaflokkar myndu breyta málflutningi sínum og vinnubrögðum og leggja áherslu á gildi fremur en loforð. Vegna fámennis þjóðarinnar höfum við einstaka aðstöðu til að koma á víðtækri samræðu um gildi, þar sem almenningur gæti raunverulega tekið virkan þátt.

5. AÐ LOKUM

Virkari þátttaka almennings er að mati fundarmanna ein af forsendum lýðræðisumbóta hér á landi. Til þess þurfa að verða breytingar sem ná inn í stjórnkerfi ríkis og sveitarfélaga, menntakerfi, inn í starf stjórnmálaflokka, stofnana og fyrirtækja og til einstaklinganna.

Þessi samantekt verður send til þeirra sem skráðu þátttöku á fundinum, til stjórnmálaflokka og stjórnvalda, ásamt fjölmiðla. Vonandi verður fundurinn og það sem hér liggur fyrir gagnlegt innlegg í lýðræðisumræðuna á umbreytingatímum.

Sigurborg Kr. Hannesdóttir, MSc