

”Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige”

2009-05-31

REMISSVAR

**Synpunkter på Riksantikvarieämbetets
slutredovisning av regeringsuppdrag**

Diarienummer Ku2008/97/KT.

Europarådets/Florenskonventionens värnande om mänskliga rättigheter¹ bör kunna framhävas mer än i förslaget. Demokrati är en drivkraft (*key element*) i all implementering av konventionen.

“*Landscape exists because it is visible*”². Synpunkten återkommer gång efter annan, och överallt, i de officiella texterna kring Florenskonventionen, alias den Europeiska Landskapskonventionen (ELK). Men man letar förgäves efter den i RAÄ:s förslag. Grunddokumentet från Europarådet av (främst) M Prieur, där den hämtats, publicerades i samband med att ELK trädde i kraft 2004. Det dokumentet kännetecknas av stort intresse för möjligheterna hos *civil society* i arbetet på att höja livsmiljöernas kvalitet, ”*som människor ser dem*”. Även i aktuell svensk samhällskritik verkar det nu finnas större och större intresse för frågor som sätter in Sverige också i en internationell kontext³. Intresset tycks alltmer rikta in sig mot områden som har med både hälsa och vårt förtroende för samhällsmaskineriet att göra. Det är därför jag inte kan låta bli att sakna att diskussionen om dessa aspekter inte är mer närvarande i förslaget, t ex har man ju velat fokusera på frågorna om ”*ansvarsfördelning*” (RAÄ s 7), ”*deltagande och medvetenhet*” (RAÄ s 40).

Vikten av det för medborgarna *synliga* landskapet framkommer alltså inte så mycket mer än av det som kan utläsas i konventionens grundläggande definition i Art 1, (RAÄ, s 5). Istället finns det så många fler synpunkter och perspektiv från centrala myndigheterna själva, rörande hur de tolkar allmänhetens uppfattning om det arbete som förestår, om Sverige ratificerar ELK (RAÄ s 22, m fl). Maktfördelningen i ansvarsfördelningen behöver belysas mer. T ex nämns den viktiga Art 5c bara summariskt (RAÄ s 40) och utan den avgörande koppling till Art 6D. som den nämnda Prieurstudien pläderar för: ”*In*

¹ Se Recommendation Rec (2002) av Europarådets ministerkommitté: ”*The Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent stress the territorial dimension of human rights and democracy*”.

² T-FLOR 3 (2004) 6, ”*Comparative study of legislation on public participation in landscape matters in the context of implementation of the European Landscape Convention*” av miljö- och Europarådsexperten Michel Prieur. Studien jämför tolv länder, däribland Sverige ifråga om allmänhetens deltagande i implementeringen av ELK.

³ Se H Berggrens/L Trägårdhs *Är svensken människa?* (2006), senast framhövd i Kulturutredningens sk grundanalys 2009, J Larssons *Folkhemmet och det europeiska huset* (2008) och J Frykmans/K Hansens *I ohälsans tid* – den senare även innehållande ett bildmaterial, hämtat från ett medborgarnas livsmiljöer i några svenska kommuner (2009).

all cases, existing procedures reveal a failure to distinguish between institutions responsible for defining landscape policy and those responsible for implementing landscape policy". Det här problemet illustreras i förslaget av vissa glidningar i analysen: Exempel: "Enligt landskapkonventionen förbinder sig varje part att införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för landskapet" (RAÄ s 40) är ett påstående, som stöder sig på Art 5c, en av de två artiklar i Landskapskonventionen, som speciellt lyfter fram allmänhetens deltagande. Men i det följande exemplet kopplas de åtgärder, som förordas snarare ihop med de områden, där det är myndigheternas direkta ansvar, som gäller enligt Artikel 6a:

"På detta sätt tydliggörs bland annat politikens och förvaltningens ansvar för att människor ska kunna känna sig delaktiga och betraktas som aktörer i alla processer, både direkt i landskapet och i processer som indirekt medför konsekvenser för landskapet. Men för att allmänhet, privata organisationer och offentliga myndigheter ska kunna agera krävs ökad medvetenhet om landskapens värde, deras roll och om förändringar i landskapen, något som länderna som ratificerat konventionen också förbinder sig att främja".

Dessa exempel visar att det troligen behövs större allmän förståelse för vikten av demokratisk maktfördelning vid implementeringen av Landskapskonventionen också i Sverige och att denna antagligen måste hjälpas fram mer resolut i form av dels tydliga definitioner, som integreras i lag, och dels sådana beslut som kan skapa större spridning av implementeringens aktörer. Därför lyfter jag fram Prieurstudien här. Låt oss dra nytta av dess systematiska analys! Bland mycket annat tydliggörs här, genom de två konventioner som ELK stöder sig tungt på, Århus- och Europakonventionerna, hur just *allmänheten* ska tolkas i förhållande till landskapet: "*In the first place, the term 'public' should be taken to mean civil society in the broad sense, excluding local and regional authorities and other interested parties, referred to elsewhere.*" Och, i förhållande till landskapet, bl a: "*Thus, 'it is clear that involving the public (...) is the key element of the European Convention. Without this involvement, the landscape would probably lose its principal function and become either the expression of **ugliness, and decay for the majority of people**, or an artificial paradise for a privileged few'.*" (Jag avstår i detta sammanhang från sidhänvisningar till denna studie).

Försvar för att allmänheten överallt ska ha rätt att ge uttryck för synpunkter, som i bästa fall kan leda till färre förstörda landskap, finns alltså - även om man alltså inte finner så många positiva exempel på sådant i det aktuella förslaget. Allmänhetens deltagande måste även därför läggas fast extra noggrant i juridiken - detta förstås om man menar allvar med allmänna varningar för expertstyre, starka sektorsmyndigheter, etc, som också finns med i förslaget

(RAÄ s 36, 40, m fl). Men genom att konsekvent undvika att diskutera det av allmänheten sedda ("visible") landskapet och dess definitioner – allt sådant har samlats ihop till förslaget avslutande analysdel – hamnar RAÄ oundvikligen i rätt mardrömslika situationer bara några rader längre ner:

"Det förutsätter att kunna se, förstå, värdesätta och tillvarata individers olikheter oavsett etnicitet, religion, genus/kön, generation, klass sexuell läggning och funktionshinder. Ökad medvetenhet bör förstås som kunskapspridning i alla riktningar, utifrån ett mångfaldsperspektiv, där mångfald innefattar alla egenskaper som inverkar på förmågan att samarbeta (sic!), kommunicera och lösa problem."

En mardröm även för *det svenska landskapet!* För vem blir det i slutändan, med så många parametrar, som till sist kommer att tolka dess intresse?! Knappast den svenska allmänheten, och i varje fall inte på ett vis, där de svenska myndigheterna inte är allestädes närvarande, i alla led. Så är det inte tänkt. Problemet med tolkningsföreträdet förstärks dessutom av landskapet, som traditionellt redan är osynligt i Sverige, dessutom hela tiden måste stängas mot andra statliga mål: *"In addition, public policy generally takes account of the landscape, either directly or indirectly. This is particularly true of policy relating to the environment, nature conservation, regional planning, town planning and heritage protection."* Mer kritiskt analys hade enligt min mening bort ägnas det faktum att statens vanliga socioekonomiska hänsyn om sådant som ekonomisk tillväxt, industrin, kommunikationer, etc, ofta direkt går ut över landskapet...

Jag tror att vi är många -! - bland både allmänhet och myndigheter, som skulle må väl av att börja med en mer individuell tillägnelse av större "landskapskultur", enligt bl a tyskt exempel – detta för att över huvud taget kunna genomföra Landskapskonventionen enligt kraven på svenska. Prieurstudien ger återigen goda exempel på önskvärd bredd och självständighet hos aktörer: *"Provisions designed to foster the emergence of a landscape culture among the authorities and population. For instance, in Germany, those involved with the provision of information are federal agencies, state and private educational establishments, associations and private organisations./ Information is disseminated via the internet, education, public campaigns, seminars and conferences for law professionals, planners and architects and for the general public"*.

Landskapet i Sverige i förändringstider har idag behov av att definieras ärligt. Bra är att förslaget tar fram att det faktiskt finns en hel del aspekter av de nationella miljökvalitetsmålen som överhuvudtaget inte täcks in av Florenskonventionen: *"Begreppet landskap som självständigt värde förekommer exempelvis inte i miljömålen och inte heller övergripande mål för landskapskvalitet. Då de landskapsrelaterade miljömålen är nedbrutna på natur-,*

kultur- och upplevelsevärden samt friluftsliv finns en potentiell risk för målkonflikter inom samma mål men även mellan olika mål.” (RAÄ s 33). Prieurstudien från Europarådet verkar dock ha läst in sig väl på den svenska miljöpolitikssituationen och nöjer sig inte, som RAÄ, med mer allmänna förordanden om t ex behoven av mer utbildning och forskning om landskap. Den föreslår även konkreta preciseringar av begreppen, som uttrycks i lag. Text om de svenska naturreservaten, som ju tillkommit i huvudsak för att bevara naturen och i vilka landskapsintressen nu tänks ingå: *”For the purpose of informing and raising awareness, ought we not to call this a nature **and landscape** conservation area?”* Hos Prieur kan man dessutom inhämta vissa upplysningar om vikten av att kartlägga och värdera landskap, så att det går att checka upp länderna emellan: *”For the purpose of comparison, and to facilitate coherent transfrontier action, all States Parties should compile an inventory based on common indicators presented in a uniform manner.”* Jag hittar inte dylika krav på rimlig systematik, i landskapets och medborgarnas intresse, i förslaget!

Sammantaget önskar jag alltså se prov på en något större ödmjukhet från svenska myndigheters sida i förhållande till det sen länge pågående implementeringsarbetet av ELK i övriga Europa. Som en inflytelserik företrädare sa i telefon, nu för flera år sen, rymmer den konvention som så länge uppfattats som skäligen obetydlig i Sverige – ja, kanske så obetydlig att den rentav skulle kunna utnyttjas i syfte att nå andra politiska mål än de som Florenskonventionen faktiskt ställer i utsikt för våra landskap – faktiskt stoff för ett systemskifte...

Den chansen behöver Sverige ta. Landskapen är en tyvärr förbisedd del av Sverige. Ratificera den Europeiska Landskapskonventionen!

Horn, den 1 juni 2009

Eva Salevid

*Trainee vid Division of Spatial Planning
and Landscape, Europarådet, 2004,*

Talare vid Europarådskonferensen

Spatial Planning and Landscape, Tulcea, 2004

*Talare vid 6th WS for the implementation of the
European Landscape Convention, Sibiu, 2007*

Bilaga:

T-FLOR 3 (2004) 6

“The reason for the Florence Convention’s insistence on the participative approach is a desire not so much to fall in with prevailing fashion as to give legal recognition to the special features of landscape. Landscape exists because it is visible. A landscape policy which involved only experts and administrators, who themselves are often specialists, would result in landscapes that were imposed on the public, just as in the days when landscape was produced by and for an elite. Democratization of the landscape is not just a question of the new scope which the Florence Convention introduces; it is also reflected in this collective and individual appropriation of all landscapes, through the requirement that there be direct participation for all in all phases of decision-making regarding landscape alteration, supervision of landscape evolution and prevention of reckless landscape destruction”.

*

The European Landscape Convention is the first and only international treaty devoted exclusively to the protection, management and enhancement of all European landscapes (...) it requires the states concerned to define a genuine landscape policy in partnership with the public. In particular, Article 5c of the Convention provides that ‘each Party undertakes to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition of the landscape policies mentioned in paragraph b above’. Article 6d adds that “Each party undertakes to define landscape-quality objectives for the landscapes identified and assessed, after public consultation in accordance with Article 5c’ “.

(Ur: T-FLOR 3 (2004) 6)