



Et grønt demokratisk skifte?

Borgerråd for klima og utlendingers rett til demokratisk deltakelse

A green democratic change?

Citizens' assemblies for climate and foreigners' right to democratic participation

Johannes Servan

Førstelektor, Institutt for filosofi og førstesemesterstudier, Universitetet i Bergen

Servan forsvarte i 2018 sin avhandling *Cosmopolitan Rights of Foreigners – A phenomenological Defense of Cosmopolitan Law*. I tillegg til regelmessige, midlertidige engasjement som underviser, er Servan også styremedlem i Folkelobbyen (folkelobbyen.no).

johannes.servan@uib.no

Sammendrag

I omfattende og kontroversielle globale politiske spørsmål som klimasaken, synes bruken av borgerrådet å være et lovende tiltak i et grønt demokratisk skifte. Et borgerråd for klima er i det minste et av kravene klimaaktivistene stiller overfor sine folkevalgte i mange land, og det med støtte fra deliberativ demokratiteori. Et hensyn som derimot sjelden trekkes inn i denne sammenheng, er det endrete kravet til representasjon i globale politiske spørsmål. Denne artikkelen ser nærmere på den økodemokratiske begrunnelsen for utlendingers rett til deltakelse og på borgerråd for klima som en mulig implementering av en slik kosmopolitisk rett til demokratisk deltakelse.

Nøkkelord

Borgerråd for klima, deliberativt demokrati, økodemokrati, kosmopolitiske rettigheter

Abstract

In complex and controversial global political issues such as climate change, citizens' assemblies appear to be an attractive measure to ensure democratic legitimacy. A citizens' assembly for climate is at least one of the central claims climate activists in many countries are making to their political representatives. This claim also finds support in deliberative theory of democracy. However, a consideration that is rarely included in these matters, is the way global issues changes the demand for representation. This article takes a closer look at the ecodeмократic arguments for foreigners right to participate in national decision-making processes and suggests citizens' assemblies for climate as one possible implementation of such a cosmopolitan right to democratic participation.

Keywords

Citizens' assemblies for climate, deliberative democracy, ecodeмократy, cosmopolitan rights

Det er en gryende uro for at den politiske løsningen på klimakrisen ikke vil komme raskt nok til å unngå katastrofale konsekvenser. Denne uroen kommer blant annet til uttrykk i et sivil engasjement for å holde folkevalgte politiske representanter ansvarlige for en utilstrekkelig klimapolitikk. Miljøorganisasjoner saksøker staten for utdeling av nye leteliser for olje. Skoleungdom streiker for klima, og en rekke fremstående intellektuelle gir ungdom-

men støtte ved å slutte seg til Extinction Rebellion (XR) sin opprørserklæring, som hevder at samfunnskontrakten er brutt (Ambjørnsen et al., 2019).

Politikerne kan virke handlingslammede. For å sette det på spissen: Den fossilbaserte samfunnsøkonomien minner om et dieseltog i full fart på vei mot vippepunktet. I stedet for å trekke i nødbremsen, begrenser politikerne sitt handlingsrom til strømsparende tiltak i togvognene. Man kan selvsagt skylde på velgerne som stemmer på «grå» partier. Det er også tegn som tyder på at det representative demokratiske systemet, hvor nasjonale politikere sitter på gjenvalg i korte sykluser, har visse begrensninger i møte med den økende klimarisikoen. Til tross for grå velgere og kortsiktige systeminnretninger, synes demokratiet også i klimaspørsmål å være det beste av de dårlige alternativene (Povitkina, 2018). I stedet for å kreve et mer autoritært styresett, tar derfor mange klimaaktivister til orde for en grønn demokratisk reform.

Et sentralt eksempel på en slik reform finner vi i ideen om å innføre borgerråd for klima, her gjengitt i XR sin opprørserklæring: Vi krever «at det dannes et råd som skal føre tilsyn med at tiltakene som er nødvendige, blir gjennomført, slik at vår nåværende katastrofale kurs endres» (Ambjørnsen et al., 2019). Konseptet er også velkjent i deliberativ demokrati-teori som et moderat, supplerende tiltak for demokratisk reform, og er allerede tatt i bruk i flere europeiske land, hvor politikerne i varierende grad på forhånd binder seg til borgerrådets anbefalinger.

Dette er vel og bra, men det de færreste tilhengere av borgerråd har tatt innover seg, er at et grønt demokratisk skifte også bør innebære en kosmopolitisk reform. Innenfor den deliberative demokratitenkningen finnes det imidlertid en økodemokratisk retning som kan tas til inntekt for et slikt krav om utvidet representasjon. Dette kravet er begrunnet i et generelt økodemokratisk prinsipp om at demokratisk rett til deltakelse skal gjelde *alle* som kan berøres av den økte miljørisikoen som følger av klimapolitiske vedtak (Eckersley, 2004). I klimaspørsmål vil åpenbart «alle som kan berøres» romme mange flere enn bare våre samtidige medborgere. Dette har sannsynligvis radikale følger for legitimiteten til demokratiske institusjoner i slike spørsmål.

Det mest nærliggende er kanskje å tenke seg at en kosmopolitisk reform av demokratiet vil måtte skje på et internasjonalt nivå. Hvis vi følger Immanuel Kant sitt begrep om kosmopolitisk rett, er det derimot ingenting i veien for å vurdere kosmopolitiske reformer også på statlig nivå.¹ Slik sett er borgerråd ikke bare en lovende institusjon for en grønn demokratisk reform av innenrikspolitikken, men kan også være et egnet forum for å utforske muligheten for å gi det nasjonale demokratiet en mer kosmopolitisk utforming. Denne artikkelen ser nærmere på argumenter som kan forsvare at et borgerråd for klima kan være et bidrag til en slik grønn, kosmopolitisk reform ved å inkludere verdensborgere. Med andre ord er det sentrale spørsmålet: I hvilken grad er det rimelig å kreve at borgerråd også inkluderer utlendinger?

I det følgende vil jeg først avklare begrepet borgerråd slik det vanligvis forstås blant klimaaktivister og akademikere. Videre vil jeg se på de sentrale argumentene for og mot borgerråd og deres relevans i klimaspørsmål. I andre hoveddel vil jeg deretter redegjøre for det økodemokratiske prinsippet om demokratisk deltakelse og diskutere de praktiske implikasjonene for dette prinsippet, da med særlig vekt på hvorvidt det er rimelig å kreve at utlendinger deltar i borgerråd som omhandler politiske spørsmål med globale ringvirkninger.

1. Se f.eks. kapittel 2 i min avhandling: *The Cosmopolitan Rights of Foreigners: A Phenomenological Defense of Cosmopolitan Law* (2018).

1. Borgerråd – lommer av kommunikatív rettferdighet

En mulig tolkning av kravet om et borgerråd for klima, er at det skal overstyre Stortinget og dermed kan forstås som et revolusjonært økodiktatorisk organ (Isaksen, 2019). Denne tolkningen tilbakevises av to undergrupper av oppropsforfatterne (Melli et al., 2019; Eide et al., 2019). Det er likevel noe uavklart hvordan oppropsforfatterne forstår denne nye demokratiske institusjonen. Den ene gruppen beskrev borgerrådet som et ekspertråd (Eide et al., 2019), den andre gruppen beskrev det som et tilsynsorgan med bred representasjon fra hele samfunnet (Melli et al., 2019). Sammenlignet med etablert praksis i Norge, kan man gjerne si at saksspesifikke råd med epistokratisk eller teknokratisk tilsnitt allerede er veletablert i norsk sammenheng. Slik sett virker forslaget til den første gruppen om et ekspertråd å være at dagens klimaråd² burde få utvidet mandat (og eventuelt større overvekt av fagekspert(er)). Den andre gruppen foreslår derimot en ny form for rådsammensetning med representanter fra hele samfunnet. Det er nok dette kravet om representasjon fra hele samfunnet som ligger nærmest XR sitt opprinnelige krav. Denne formen for borgerråd er også velkjent innenfor deliberativ demokratiteori og er allerede utprøvd i mange land.

I korte trekk beskriver XR selv «Citizens' assemblies» som en form for deltakende, deliberativt demokrati hvor formålet er i fellesskap å komme fram til veloverveide vurderinger av og anbefalinger til politiske spørsmål (Extinction Rebellion, 2019). Et borgerråd er altså ment å skape rammer for demokratiske samtaler av høy kvalitet og med høy grad av representasjon.

Videre beskriver håndboken hvordan representasjon oppnås ved å sette sammen borgerrådet av tilfeldig utvalgte representanter av befolkningen, ikke ulikt den typen loddtrekning man brukte i det gamle athenske demokratiet. En avgjørende fornying av denne fremgangsmåten er at utvalget utjevnes etter kategorier som alder, kjønn, etnisk bakgrunn, utdanningsnivå, seksuell orientering, funksjonsnedsettelse, bosted etc. Dette skal sikre en inkluderende og mangfoldig representasjon i samsvar med et interseksjonelt tverrsnitt av befolkningen. Borgere som er spesielt berørte av saken eller som er aktivister holdes vanligvis utenfor.

Ut fra loddtrekningen vil borgerrådet i hovedsak bestå av politiske lekmenn, som ikke nødvendigvis allerede har gjort seg opp veloverveide meninger om de politiske sakene som skal diskuteres. Hvis borgerrådet skal komme fram til gode anbefalinger, er det derfor avgjørende at prosessen veiledes av kompetente og politisk uavhengige koordinatore, samt at eksperter, interessegrupper og direkte berørte personer gir gode innføringer i saken. Det kan også åpnes for høringsinnspill fra publikum. Deretter vil nøytrale ordstyrere, utpekt av koordinatorene, sørge for at diskusjonene i mindre grupper foregår på en likestilt og respektfull måte. Prosessen skal resultere i en felles rapport med sentrale anbefalinger og prosentvis oppslutning i rådet rundt disse. Rapporten kan gjerne også reflektere uenigheter i rådet.

Denne beskrivelsen av borgerråd fra klimaaktivistenes håndbok synes å være nært sammenfallende med den formen for mindre, organiserte offentligheter som forskere på anvendt deliberativ teori gjerne kaller «consensus conferences» eller (i mindre format) «citizen juries» (Dryzek & Pickering, 2019), «mini-publics» (Grönlund et al., 2014) eller «deliberative polls» (Fishkin, 1991; Dryzek, 2000). Det vanligste i politisk sammenheng er å bruke «citizens' assemblies». Mest kjent er kanskje borgerrådet i Irland, hvor anbefalingene om liberalisering av abort og homofilt ekteskap førte til de første politiske gjennomslagene for borgerråd som demokratisk institusjon. Det er også en tendens til å ta i bruk bor-

2. Se Klimarådets hjemmeside: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/styrer-rad-og-utvalg/klimaradet/id2354044/>

gerråd i klimaspørsmål. I tillegg til Irland, har blant annet både Storbritannia og Frankrike gjennomført slike borgerråd for klima.

Argumentene for borgerråd kan grovt sett organiseres i tre hovedgrupper: de taler for borgerrådets grad av representasjon, dets høye epistemologiske kvalitet og dets gunstige politiske funksjon. Siden hovedpoenget i denne artikkelen er knyttet til representasjon av utlendinger i nasjonale borgerråd, så vil jeg i det følgende kun kort skissere disse argumentene og knytte disse til borgerråd for klima.

1.1 Demokratisk deltakelse i borgerråd

Det tyngste argumentet for borgerråd er den demokratiske legitimiteten borgerrådet har i kraft av sin representasjon av vanlige folk gjennom loddtrekning. Slik sett simulerer borgerrådet en situasjon hvor «hele folket» har mulighet til å sette seg ned for å prate og gjøre veloverveide vurderinger. Ingen andre eksisterende demokratiske institusjoner kan skilte med en lignende grad av mangfoldig og balansert representasjon, bortsett fra folkeavstemninger. I motsetning til folkeavstemninger har borgerråd derimot den fordel at det kan tilby en helt annen grad av deltakelse fordi utfallet i mye større grad er åpent og opp til deltakerne å forfatte. I en folkeavstemning er alternativene forfattet på forhånd. De er dermed egnet til å tvinge fram en avgjørelse, uavhengig av om noen av alternativene er gode. I et borgerråd er det også ønskelig å komme fram til felles anbefalinger, men her er det selve meningsutvekslingen rundt og vurderingen av de ulike alternativene som er hovedpoenget.

Denne vektleggingen av argumentasjonen rundt anbefalingene stemmer godt med deliberativ teori sitt syn på demokratisk legitimitet. Ifølge deliberativ teori hviler denne legitimiteten på prinsippet om at gjensidig bindende beslutninger (for eksempel om lover og skattlegging) må begrunnes på en måte som alle med rimelighet (altså under de rette vilkår) kan slutte seg til.

Det er uenighet mellom deliberative demokratiske teorier om hvorvidt denne tilslutningen skal være faktisk (Habermas, 1996) eller rent hypotetisk (Pettit, 2004). Det borgerrådet muliggjør er, i alle fall, å gi et tverrsnitt av befolkningen anledning til å gi sin veloverveide og faktiske tilslutning. Dette synes å være særlig verdifullt i komplekse saker som det tar lang tid å sette seg inn i, slik som klimasaken.

Det virker også gunstig at slike overveielser gjøres i ly av den offentlige debatten i massemediene, som i stor grad preges av internasjonale selskapers kommersielle særinteresser. For eksempel ser vi hvordan sosiale medier, som riktignok også har ført til en omfattende tilgjengeliggjøring av mediene for folk flest, preges av algoritmer som favoriserer det provoserende og oppmerksomhetsfengende. Dette skaper et gunstig miljø for å spre halvsannheter og kunstige interessemotsetninger. Dette miljøet kan kanskje utnyttes av kapitalistiske og strategiske særinteresser, men skaper også utfordringer for staten som plikter «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale» (Grunnloven § 100). Borgerråd kan, forstått som små lommer av kommunikativ rettferdighet, være en måte å legge bedre til rette for en slik samtale.

1.2 Borgerrådets epistemiske verdi

I tillegg til borgerrådets høye grad av deltakende representasjon, trekkes gjerne også dets epistemiske verdi fram. Denne verdien henger sannsynligvis sammen med de gode vilkårene for en likestilt og saklig samtale og kan regnes som en mulig bonus som følger av rettferdige vilkår for kommunikasjon.

På en måte kan man si at borgerråd, og andre slike små offentligheter, ligner på andre typer politisk komitearbeid. Likevel er det noen åpenbare forskjeller som gjør at man unn-

går noen av de sentrale begrensningene representative folkevalgte må forholde seg til, slik som partiliner og evig valgkamp. Diskusjonene i slike råd kan også skje i ro og mak fra aktører med sterke særinteresser og identitetsmarkører som ellers gjerne overdøver andre hensyn og forstyrrer komplekse avveininger i mediene (Niemeyer & Jennstål, 2016). Det er derfor nærliggende å tenke på borgerråd som små, tilrettelagte lommer for åpen og informert samtale, hvor de kommunikative forholdene er bedre lagt til rette for enn ellers.

En vanlig motforestilling mot å ta i bruk borgerråd er at folk flest er politisk inkompetente.³ Studier på anvendt deliberativ teori tyder derimot på det motsatte (Dryzek & Niemeyer, 2019). Deltakerne i disse mini-offentlighetene synes i liten grad å ha problemer med å forstå vitenskapelig kunnskap så lenge man unngår unødvendig fagsjargong. Deltakerne gjennomskuer også partiske politiske påstander, som for eksempel undervurderer miljørisiko i favør kortsiktige økonomiske fordeler. På bakgrunn av kunnskapen de tilegner seg fra ekspertene, diskuterer deltakerne seg imellom og gjør veloverveide vurderinger i tråd med sine egne verdier og interesser (Niemeyer, 2013). Selv om dette ikke nødvendigvis fører til full enighet, kan slike prosesser føre til mer rimelige uenigheter og unngå polarisering fordi det øker graden av en felles virkelighetsforståelse (Chambers, 2018).⁴

Hvis et borgerråd for klima ikke bare øker graden av demokratisk legitimitet, men også kan tilby anbefalinger som er bedre forankret i en felles virkelighetsforståelse og som er mer konsistente med ens egne, grunnleggende verdisyn, så vil dette åpenbart være en velkommen bieffekt.

1.3 Borgerrådets funksjon i demokratiet

Hvis vi oppsummerer så langt, så kan vi si at borgerrådet er rettferdig fordi det gir et representativt tverrsnitt av befolkningen gode vilkår for å gjøre seg opp en mening i fellesskap. Borgerråd synes også å være mer epistemisk pålitelige, kanskje fordi det gir vanlige folk anledning til å sette seg godt inn i sakene.

Om vi så ser på hvilken betydning eller rolle slike borgerråd bør spille, virker det rimelig å ta noe forbehold med tanke på at borgerrådet kun representerer «hele folket» i en viss hypotetisk forstand. Borgerrådet kan aldri gjenspeile folkets mening *direkte*, men har i beste fall en representativ funksjon som et «som om» hele folket hadde hatt tid og anledning til å gjøre veloverveide vurderinger.

Christine Lafont argumenterer langs denne linjen og hevder at vi ikke bør se på borgerrådet som en erstatning for folkeavstemninger, men snarere at vi kan bruke anbefalingene fra borgerrådet som et politisk pressmiddel (Lafont, 2017). Hvis for eksempel den grønne politiske minoriteten kan bruke resultatet fra borgerrådet til å vise at et flertall av befolkningen ville vært enige med dem, hvis de fikk anledning til å tenke seg om, så ville det kunne gi minoritetens krav større politisk tyngde. Resultatet fra borgerrådet vil være enda mer betydelig, ifølge Lafont, hvis anbefalingene kan støtte et grønt flertall i befolkningen som er i strid med politikernes grå linje. Det er kanskje dette siste optimistiske scenario som er i ferd med å melde seg etter hvert som folkeopinionen slutter seg til klimaaktivistene?

I tillegg til å tjene som pressmiddel kan borgerråd også være et nyttig tiltak for å forbedre debattklimaet i samfunnet. Deltakerne i borgerrådet går foran med et godt eksempel og kan inspirere til å løfte standarden for den offentlige samtalen generelt. Hvis vanlige folk kan snakke rolig og saklig om politiske tema, tar det seg ikke like bra ut at politikerne slår hverandre i hodet med talepunkter.

3. For diskusjon angående det epistemiske prinsipp, se Ekeli, K.S. (2020).

4. En mulig innvending er at borgerrådet ikke tvinger deltakerne til å ta de vanskelige avveiningene eller kompromissene som vanligvis må til i felles politiske vedtak, for kritikk: McAfee 2004.

Borgerrådet kan også, som nevnt, forstås som en måte for staten å tilrettelegge for en åpen og informert offentlig samtale. Selv om staten ikke bør være direkte involvert i gjennomføringen av et borgerråd, kan det for eksempel finansiere eller bestille slike råd. I denne forstand kan det være hensiktsmessig å se på borgerrådet som en slags brobygger mellom det Habermas kaller den svake og den sterke offentligheten. Det vil, i korthet, si at borgerrådet kan tjene som et bindeledd mellom en toppstyrt, rettslig regulert viljesdannelse og mylderet av meningsutveksling og meningsdannelse på grasrotnivå (Habermas, 1996).

Det finnes allerede også lovende eksempler på at slike borgerråd kan løse langvarige politiske «deadlocks», som tilfellet med abortlovgivning i Irland. Et borgerråd for klimaspørsmål kan gi politikerne mot til å trekke litt mer i nødbremsen, i stedet for å la oljenæringen bestemme tempoet i norsk klimapolitikk.

Alt i alt virker det derfor rimelig å hevde at borgerråd kan være verdifulle, brobyggende og inspirerende tilskudd. Selv om det kan være fristende å bruke borgerråd i klimasaken som en epistokratisk *bypass* av folkets nåværende oppfatning og politikernes svake tiltaksvilje (jf. Parismålene), er det nok mer rimelig å tenke seg borgerrådet som et middel for å sette i gang en kollektiv læringsprosess, som samtidig kan legge press på politikerne til å ta beslutninger som er mindre risikable for miljøet.

2. Borgerråd og utlendingers demokratiske deltakelse i klimaspørsmål

Det synes altså, med noen forbehold, som det er gode grunner til å introdusere borgerråd som et ledd i en grønn demokratisk reform. I det følgende vil jeg se nærmere på et tilleggsargument som sjelden nevnes i sammenheng med borgerråd, men som ligger latent i den grønneste grenen i deliberativ demokratiteori, nærmere bestemt ideen om økodemokratiet. Poenget er at globale problemer, slik som de menneskeskapte klimaendringene, roter til den vante avgrensningen av politiske fellesskap i atskilte nasjonale fellesskap. Delvis må selvsagt slike problemer løses på et internasjonalt nivå, men dette utelukker ikke at det globaliserte sivilsamfunnet også bør kunne øve innflytelse på nasjonalt nivå. Her er borgerrådet et lovende virkemiddel, fordi det kan tjene funksjonen som en kosmopolitisk brobygger mellom det globale mylderet av svake offentligheter og den sterke lovgivende nasjonale offentligheten. Hvis dette lykkes, kan borgerrådet bidra til at statene opptrer mer som de verdensborgerne de burde være.

Denne muligheten synes å ha gått tapt for de fleste, også blant de mest radikale klimaaktivistene. Igjen kan XR sin beskrivelse av borgerråd være illustrerende for saken. I XR sin guide for borgerråd beskrives kravet til representasjon slik: «Citizens are at the heart of deliberative democracy. A citizens' assembly must reflect the body of people who will be affected by its outcomes, in this case the UK population.» Er det ikke påfallende hvordan selv klimaaktivister er relativt konservative når det gjelder demokratiske grensdragninger?

I det følgende er poenget ikke å kritisere klimaaktivistene, men å utforske muligheten for at utlendinger kan delta i borgerråd for klima. Det første, avklarende poenget er at dette primært er et spørsmål om representasjon og ikke et spørsmål om epistemologisk verdi. Deretter redegjøres det kort for ideen om økodemokrati og den relaterte kosmopolitiske kritikken av tradisjonell deliberativ teori. Til slutt undersøkes skissemessig noen implikasjoner av dette med tanke på hvem som kan kreve å bli inkludert som utlendinger i borgerråd for klima, og hvilken nytte dette kan ha utover den egenverdien som ligger i den økte demokratiske deltakelsen.

2.1 Argumenter for å inkludere utlendinger i borgerråd

Hvis vi kan overkomme den realpolitiske fremmedfrykten for utlendinger som utenlandske agenter, synes det kanskje mest nærliggende å argumentere for at et fremmed perspektiv kan øke den epistemiske verdien til borgerrådets anbefalinger.

Hvis kvaliteten på anbefalingene var det viktigste målet, synes det imidlertid tilstrekkelig å invitere utenlandske eksperter eller særlig berørte utenlandske parter til å gi innføringer for deltakerne i borgerrådet. Dette er altså ikke nødvendigvis et hensyn som begrunner utlendingers direkte deltakelse i borgerrådet. Hovedargumentet for utlendingers rett til deltakelse følger derfor den andre hovedlinjen i argumentet for borgerråd, nemlig egenverdien av demokratisk deltakelse. Kjernen i et slikt argument finner vi i økodemokratisk teori.

Økodemokratisk teori ble utformet i forlengelsen av den demokratiske miljøbevegelsen fra 1960- og 70-tallet⁵. Men inspirert av deliberativ demokratiteori og kosmopolitiske idealer utviklet også tenkningen om økodemokratiet en tydelig kritisk brodd mot det representative demokratiet og den tradisjonelle nasjonalstatlige innrammingen av det liberale demokratiet (Eckersley, 2020). Ideen om økodemokratiet er således en regulativ ide om et samfunn hvor miljørisiko er rimelig fordelt innenfor rammene av et deltakende, deliberativt demokrati; kort sagt, miljørettferdighet innenfor rammene av kommunikativ rettferdighet.

Miljørettferdighet handler i hovedsak om ansvaret vi har som enkeltmennesker og som samfunn for å minimere den miljørisikoen vi påfører oss selv og andre. Eckersley (2020) skiller her mellom to typer miljørettferdighet. Den første typen er basert på sosialt samarbeid, for eksempel gjennom et felles marked, hvor goder og risiko bør fordeles på en rimelig måte. Denne første typen miljørettferdighet minner om John Rawls sin forståelse av fordelingsrettferdighet, hvor alt det sosiale samarbeidet av betydning var pent og ryddig avgrenset til den nasjonale sfæren. Globaliseringen siden 1970-tallet har mildt sagt utfordret denne grunnforutsetningen i Rawls sin teori og inspirert en kritikk for global fordelingsrettferdighet. Her er klimaforhandlingene i FN en relevant parallell, og da særlig den fastlåste diskusjonen om kompensasjon for konsekvensene av klimaendringene i historiske lavutslippssland. Selv om det er mulig å utvikle et plausibelt argument for kosmopolitisk reform av demokratiet også ut fra denne typen miljørettferdighet, er dette såpass kontroversielt og omfattende at jeg lar den stå åpen her som en mulighet for en enda sterkere begrunnelse for utlendingers rett til deltakelse.

Den andre typen miljørettferdighet baserer seg på et ansvar for å minimere miljørisiko for et utvidet moralsk fellesskap (Eckersley, 2004, s. 10). Med tanke på utslipp av klimagasser, vil denne utvidelsen være større enn vi egentlig kan forestille oss. Det vil også gjelde parter som vanligvis holdes utenfor det nasjonale politiske fellesskapet, det vil si utlendinger, fremtidige generasjoner og ikke-menneskelige individer. For å overholde dette miljøansvaret tar Eckersley til orde for rettslige reformer, hvor statene underlegges strengere plikter til å minimere og distribuere miljørisiko på en rimelig måte. Dette kan skje gjennom konstitusjonell reform hvor grunnleggende prinsipper om miljørettferdighet, slik som føre-var-prinsippet, nedfelles i grunnlovs form (Eckersley, 2004, s. 135, 168, 196 og 244). Det kan også skje gjennom internasjonale avtaler, slik som Parisavtalen og Århustraktaten.

I tillegg, for å oppfylle kravet om kommunikativ rettferdighet, må slike rettslige reformer settes ut i live på en måte som er i tråd med ideen om et deliberativt demokrati. Med «kommunikativ rettferdighet» viser Eckersley til et begrep inspirert av Habermas sin deliberative

5. «Økodemokrati» (fra «ecological democracy») viser til en regulativ ide om staten innenfor kritisk økologisk politisk teori. Mange av representantene for økodemokratiet er tilknyttet Centre for Deliberative Democracy and Global Governance ved Universitetet i Canberra i Australia.

teori. Politiske beslutninger er dermed rettferdige hvis de tas i en rimelig og fri kommunikatív kontekst og på en slik måte at de er refleksivt akseptable for alle, ulikt situerte, berørte parter (eller eventuelt deres representanter) (Eckersley, 2004, s. 10). Det vil si, det er ikke nok at staten rettslig binder seg til et miljøansvar gjennom vedtaksprosedyrene i et liberalt, representativt demokrati. Det kreves i tillegg at *begrunnelsen* for slike politiske vedtak og avtaler er akseptable for alle berørte parter.

Med denne deliberative innrammingen og bestemmelsen av berørte parter som et utvidet moralsk fellesskap, kan man ane ambisjonsnivået i formuleringen av det økodemokratiske idealet:

[A]ll those potentially affected by ecological risks should have some meaningful opportunity to participate or *otherwise be represented* in the making of the policies or decisions which generate such risks. (Eckersley, 2004, s. 111)

Eckersley formulerer kravet til kommunikatív rettferdighet på en måte som ligger helt i grenseland mellom Habermas sine to egne spesifiseringer av det diskursetiske prinsippet (D): «just those norms deserve to be valid that could meet with the approval of those potentially affected, insofar as the latter participate in rational discourses» (Habermas, 1996, s. 126).

På den ene siden er Eckersley sitt utvidete moralske fellesskap en forlengelse av Habermas sitt moralske universaliseringsprinsipp (U). Det bør her bemerkes at den radikale utvidelsen av det moralske fellesskapet, ifølge Eckersley, også gjelder dyr. Slik sett er denne utvidelsen det klareste bruddet med Habermas sitt krav om direkte deltakelse. Dyr kan, som kjent, ikke tale sin egen sak.

Et lignende problem oppstår når det gjelder inkluderingen av fremtidige generasjoner. Kun samtidige mennesker har mulighet til å delta på den direkte måten som diskursteorien til Habermas krever. Dette forklarer Eckersley sin uthevede tilleggsformulering «eller på annen måte representert» i sitatet over. Denne utvidelsen over i indirekte representasjon av sårbare grupper virker rimelig med tanke på hvilke hensyn som bør inkluderes i opplegget til et borgerråd for klima, og kanskje der med større hell enn i mange andre fora. Men diskusjonen i den retningen har liten relevans for utlendingers rett til deltakelse.

På den andre siden er det økodemokratiske kravet til kommunikatív rettferdighet formulert slik at det også gjelder for den demokratiske legitimiteten til politiske vedtak. På dette punktet bryter derimot Eckersley med Habermas på en måte som er relevant for utlendingers rett til deltakelse. Nokså talende ligner Habermas sin formulering av demokratiprinsippet på klimaaktivistenes avgrensning av borgerrådet for klima: «only those states may claim legitimacy that can meet with the assent of all citizens in a discursive process of legislation that in turn has been legally constituted» (Habermas, 1996, s. 110). Det ligger for så vidt også i selve navnet på institusjonen «borgerråd» en tilbøyelighet til å ta denne nasjonalborgerlige avgrensningen for gitt.

I alle fall, Eckersley karakteriserer Habermas sin løsning som en modell som er kosmopolitisk i sitt indre, men kommunitaristisk i sitt ytre (Eckersley, 2004, s. 178). Poenget er at Habermas – i møte med globaliseringens press på den nasjonale solidariteten – utvikler en radikalt inkluderende forståelse av statlig medlemskap. Den baserer seg ikke på etnisk eller nasjonal tilhørighet, men på patriotisme til en konstitusjon av liberale, kosmopolitiske prinsipper. Samtidig stiller han, ifølge Eckersley, urimelig strenge krav til at rettslig bindende politiske vedtak (jf. den politiske viljesdannelsen) skal være avgrenset til statlige fellesskap. Habermas undervurderer dermed

the potential for a vibrant public sphere and *innovative discursive procedures* to lift the horizon of not only democratic opinion-formation but also democratic *will-formation* beyond the territorial bounded national community of citizens. (Eckersley, 2004, s. 178)

En legitim grønn stat må, med andre ord, ha blikket vendt utover og støtte opp under de prosessene som kan gjøre slike over- og transnasjonale viljesdannelser mer demokratiske. Som vi skal se i det følgende, kan dette også innebære at utlendinger bør inkluderes i nasjonale beslutningsprosesser med globale ringvirkninger.

2.2 Avklaring av betegnelsen «utlending»

For å kortfattet skissere hvordan et slikt krav kan konkretiseres, vil jeg i de to siste avsnittene diskutere hvem som eventuelt kan kalle seg en berørt part, og hvordan berørte utenlandske parter kan kreve å bli inkludert.

For enkelhets skyld kan man skille mellom de partene som er berørte fordi de, via politiske beslutninger, underlegger seg et gjensidig forpliktende fellesskap av juridiske sanksjoner og skattlegging, og de partene som kun blir indirekte påvirket av disse beslutningene. Gitt at borgere mellom ulike land kun i marginal grad inngår i et sosialt samarbeid,⁶ stemmer det nasjonale og globale fellesskapet grovt sett med skillet Eckersley gjør mellom to ulike aspekter av miljørettferdighet. Vi kan i tråd med dette hevde at stater har et noe større ansvar for de partene som inngår i det sosiale samarbeidet – som må innordne seg landets lover, bidrar til fellesskapet gjennom frivillig arbeid, skatt, o.l. – enn de partene som bare indirekte (og historisk sett i uvitenhet) påføres risiko som følge av dette samarbeidet. I den gruppen som inngår i samarbeidet regnes (i det minste juridisk sett) borgerne av en stat. En annen gruppe som er rimelig å inkludere her er de som oppholder seg over en viss tid i landet, slik som arbeidsmigranter. Denne gruppen utlendinger, eller ikke-borgere, har en mye sterkere sak for å kreve rett til demokratisk deltakelse enn andre utledninger. Det virker for eksempel veletablert og rimelig at EU-borgere har en lav terskel for å få stemmerett på kommunenivå i Norge. Selv om det vil være mer kontroversielt, virker det også som det kan være rimelig å gi migranter uten visum eller oppholdstillatelse stemmerett (Angell & Huseby, 2017).

Den gruppen som imidlertid er mest relevant å kalle «utlendinger» i denne sammenheng er den gruppen som ikke har noen åpenbar tilknytning til det nasjonalt eller regionalt avgrensede nettverket av samarbeidspartnere. Denne gruppen er med andre ord kun indirekte berørt, men skiller seg likevel klart fra andre medlemmer av økodemokratiets utvidede moralske fellesskap ved at de *kan* delta i den demokratiske prosessen hvis de får muligheten.

Et videre spørsmål er hvilke kriterier man skal operere med for å kunne kalles «berørt». Gitt at det allerede er grupper som må flytte fra hjemstedet på grunn av ekstremvær, havstigning eller pålegg fra myndighetene som følge av værendringene, så kan man i det minste ikke avvise dette spørsmålet med å si at tilfellene ligger i en fjern fremtid. Det å måtte flytte, eller eventuelt leve med risikoen om at man når som helst må på flukt, bør også være et klart, tilstrekkelig vilkår for å kunne kalles en betydelig berørt utlending (Duarte, 2020). Akkurat hvor grensen skal gå her, er vanskelig å anslå, men hvis vi også legger til at dagens skolebarn sannsynligvis vil oppleve global oppvarming over 2, kanskje opp mot 3 grader, så vil omfanget av de som sannsynligvis blir berørt av klimarelatert miljørisiko være betydelig, kanskje til og med allment, allerede i dag.

6. Som nevnt er dette kontroversielt, og forutsettes her kun for å holde denne debatten utenfor diskusjonen om utlendingers rett til deltakelse som medlemmer av et utvidet moralsk fellesskap.

2.3 Hvordan bør utlendinger inkluderes?

En vanlig generell innvending mot utlendingers demokratiske deltakelse er at et fungerende demokratisk selvstyre er betinget av et relativt stabilt folk (eller demos) som har en felles politisk kultur og en viss grad av gjensidig tillit og solidaritet til hverandre (Song, 2012; Benhabib, 2004). Prinsippet om rett til deltakelse fra alle berørte parter vil nødvendigvis tegne opp et mer flytende og varierende demos fra sak til sak, og vil trolig – gitt premissen over – i liten grad legge grunnlag for å styrke politisk samhørighet eller solidaritet. Et borgerråd uten lovgivende myndighet vil imidlertid i liten grad ha konsekvenser for den institusjonelle integriteten til det selvstendige folkestyret. Borgerråd som er avgrenset til klimapolitikk vil heller ikke ha innflytelse på politikkområder hvor utlendinger er berørt i ubetydelig grad.

Slik sett veier altså ikke hensynet til folkesuverenitet like tungt når det gjelder deltakelse i borgerråd som det vil gjøre i spørsmål om retten til å delta i den sterke offentligheten gjennom stemmerett eller rett til å innta offentlige posisjoner. Det er også mulig å tenke seg at borgerråd, i tillegg til å legge til rette for utvidet demokratisk deltakelse for utledninger, da også forsterker muligheten for at det dannes politisk samhørighet og solidaritet på tvers av landegrenser. Dette er et tungtveiende hensyn i globale spørsmål som klimasaken, og her kan et borgerråd for klima gå foran med et godt eksempel.

Et særegent moment når det gjelder hvem som skal regnes som utenlandske berørte parter i et borgerråd, er at de som skal være med i loddtrekningen ikke bør være *særlig* berørte parter. Som nevnt vil interessegrupper og særlig berørte parter gjerne inkluderes som eksterne konsulenter, men ikke som deltakere i borgerrådet. Her vil for eksempel folk som med tradisjonelt levesett på Stillehavsoyene være en relevant gruppe å invitere som ekstern, rådgivende part, men de bør nok holdes utenfor deltakelse i borgerrådet fordi de har for tydelige særinteresser i saken.

Dette gir en mulig utfordring i gjennomføringen av en slik loddtrekning, da de vilkårene som klartest virker tilstrekkelige for å regnes som betydelig berørt part også vil føre til at de legges vekk fra loddbunken. Utenlandske deltakere bør slik sett sannsynligvis være moderat berørte, noe vi vel alle med tiden kan sies å være? Her bør det åpenbart gjøres videre avklaringer.

Til sist virker det også rimelig å verne seg mot overdreven innvirkning fra utenlandske interesser. Dette taler for å gi norske borgere flere lodd eller å kvotere inn utlendinger. Man kunne kanskje tenke seg en kvote av utlendinger på et sted mellom 10–50 %, avhengig av sakens karakter. Et rimelig mål synes å være at hver av de mindre diskusjonsgruppene i borgerrådet bør inkludere minst én utlending.

3. Konklusjon

Det synes altså å være gode grunner til å ta i bruk borgerråd i klimaspørsmål og til å benytte en grønn demokratisk reform til også å eksperimentere i en mer kosmopolitisk retning hvor utlendinger anerkjennes en begrenset rett til deltakelse i en slik nasjonal mellomoffentlighet. I tillegg til å være i tråd med det økodemokratiske prinsippet om kommunikativ rettferdighet, vil et slikt borgerråd kunne sette et eksempel til etterfølgelse i et mer omfattende grønt demokratisk skifte.

Referanser

- Ambjørnsen, I., Benestad, R., Burkey, I., Drange, H., Eide, E., Gaarder, J., Helgestad, A., Hessen, D. O., Guttu, A. H., Eriksen, T. H., Kiøsterud, E., Knausgård, K. O., Kristiansen, K., Lillo-Stenberg, L., Lorentzen, P. W., Lund, K., Lunde, M., Melli, A., Nygårdshaug, G., ... Vetlesen, A. J. (2019, 14. mars). 25 kulturpersonligheter og akademikere: Vi støtter skolestreiken. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/Mg4pMM/25-kulturpersonligheter-og-akademikere-vi-stoetter-skolestreiken>
- Angell, K. & Huseby, R. (2017). Should Irregular Immigrants Be (Rapidly) Enfranchised? *Political Research Quarterly*, 70(2), 363–373. <https://doi.org/10.1177/1065912917695188>
- Benhabib, S. (2004). *The Right of Others: Aliens, Residents, and Citizens (The Seeley Lectures)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790799>
- Chambers, S. (2018). Human Life Is Group Life: Deliberative Democracy for Realists. *Critical Review*, 1-2(30), 34–48. <https://doi.org/10.1080/08913811.2018.1466852>
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Dryzek, J. S., Niemeyer, S. (2019). Deliberative democracy and climate governance. *Nat Hum Behav* 3, 411–413. <https://doi.org/10.1038/s41562-019-0591-9>
- Dryzek, J. S. & Pickering, J. (2019). *The Politics of the Anthropocene*. Oxford University press.
- Duarte, M. (2020). A Human Right to Relocate: The Case for Climate Migrants. I Castro, E. L. F. & Marques, M. T. M. (Red.). *Challenges in Migration Policies and Law* (s. 51–64). Transnational Press London.
- Eckersley, R. (2020). Ecological democracy and the rise and decline of liberal democracy: looking back, looking forward. *Environmental Politics*, 29(2), 214–234. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1594536>
- Eckersley, R. (2004). *The Green State, Rethinking Democracy and Sovereignty*. The MIT Press.
- Eide, E., Sjøfjell, B., Samset, B. H., Drange, H., Hessen, D. O., Eriksen, T. H., Benestad, R., Vetlesen, A. J., Lorentzen, P. W. (2019, 16. mars). Planetens fremtid står på spill. Isaksen avleder en livsviktig debatt. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/yvkyQ2/planetens-fremtid-staar-paa-spill-isaksen-avleder-en-livsviktig-debatt>
- Ekeli, K.S. (2020). Respekt for personer, epistemiske plikter og klanderverdig politisk uvitenhet. *Norsk Filosofisk Tidsskrift*, 55(2-3), 199–213. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2901-2020-02-03-08>
- Extinction Rebellion. (2019). *THE EXTINCTION REBELLION GUIDE TO CITIZENS' ASSEMBLIES*. <https://extinctionrebellion.uk/wp-content/uploads/2019/06/The-Extinction-Rebellion-Guide-to-Citizens-Assemblies-Version-1.1-25-June-2019.pdf>
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Yale University Press.
- Grönlund, K., Bächtiger, A. & Setälä, M. (2014). *Deliberative Mini-Publics Involving Citizens in the Democratic Process*. Rowman & Littlefield Publishers / ECPR Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. The MIT Press.
- Isaksen, T. R. (2019, 15. mars). Ser de selv den antidemokratiske retorikken de bruker? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/jp6XGL/ser-de-selv-den-antidemokratiske-retorikken-de-bruker-torbjoern-roee>
- Lafont, C. (2017). The Democratic Case for Political Uses of Mini-Publics. *Dædalus – Journal of the American Academy of Arts & Sciences*. Summer edition, 85–106.
- McAfee, N. (2004). Three Models of Democratic Deliberation. *The Journal of Speculative Philosophy* 18(1), 44–59. Lest 15. mars 2021. <http://www.jstor.org/stable/25670496>
- Melli, A., Lund, K., Kiøsterud, E., Burkey, I., Næss, K., Lillo-Stenberg, L., Guttu, A. G., Eriksen, T. H., Eide, E., Lunde, M., Helgestad, A., Sæther, W., Gaarder, J., Nygårdshaug, G. & Ambjørnsen, I. (2019, 17. mars). Det er ingenting antidemokratisk ved vårt klimaopprør. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/3jWeE9/det-er-ingen-antidemokratisk-ved-vaart-klimaoppror>

- Niemeyer, S. (2013). Democracy and Climate Change: What Can Deliberative Democracy Contribute? *Australian Journal of Politics & History*, 59(3), 429–448. <https://doi.org/10.1111/ajph.12025>
- Niemeyer, S. & Jennstål, J. (2016). The Deliberative Democratic Inclusion of Future Generations. I Gossieres, A. & González-Ricoy, I. (Red.). *Institutions for Future Generations*, Oxford University Press.
- Pettit, P. (2004). Depoliticizing Democracy. *Ratio Juris*, 17(1), 52–65. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1917.2004.00254.x>
- Povitkina, M. (2018). The limits of democracy in tackling climate change. *Environmental Politics*, 27(3), 411–432. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1444723>
- Servan, J. (2018). The Cosmopolitan Rights of Foreigners: A Phenomenological Defense of Cosmopolitan Law.
- Song, S. (2012). The boundary problem in democratic theory: Why the demos should be bounded by the state. *International Theory*, 4(1), 39–68. <https://doi.org/10.1017/S1752971911000248>