

# Lýðræði og náttúruvernd

Ólafur Páll Jónsson

prófessor í heimspeki á Menntavísindasviði Háskóla Íslands

erindi á málþinginu

## Samvinna til árangurs í náttúruvernd

á vegum Umhverfisstofnunar, 25. október 2016

Við fyrstu sýn – og kannski við aðra og þriðju líka – virðist lýðræði ekki vera hliðhollt náttúruvernd. Mestu umhverfissóðar jarðarinnar eru Vesturlönd, sem annars kenna sig við lýðræði og hafa sum langa lýðræðishefð. Að eigin sögn að minnsta kosti. Önnur ástæða til að efast um farsæla sambúð lýðræðis og náttúruverndar er að lýðræði varðar gjarnan ferli frekar en niðurstöðu á meðan náttúruvernd varðar einmitt niðurstöðu frekar en ferli. Við segjum að ákvörðun hafi verið tekin með lýðræðislegum hætti ef hún er niðurstaða af lýðræðislegu ferli og yfirleitt óháð því hver niðurstaðan nákvæmlega er. Aftur á móti er sama hvernig náttúru er ýmist spillt eða hún varin, það eru afleiðingarnar sem skipta máli en ekki ferlið.

Í bókinni *Náttúra, vald og verðmæti* frá árinu 2007 fjallaði ég sérstaklega um þrennskunar vanda sem umhverfismál skapa fyrir lýðræði: Í fyrsta lagi vanda sem tengist því að mál sem varða náttúruvernd og náttúruspjöllum eru svo flókin að ákvarðanir um slík mál eru gjarnan teknar af sérfræðistofnunum eða á grunni sérfræðiálits. Í öðru lagi vanda sem byggist á því að oft er mikið misvægi á milli þeirra áhrifa sem ákvarðanir okkar hafa á umhverfið annars vegar og efnahaginn hins vegar. Þetta misvægi varðar bæði tíma og rúm, þ.e. stundum koma neikvæð umhverfisáhrif ekki fram fyrr en miklu seinna eða langt í burtu á meðan efnahags-

legur ávinningur birtist kannski strax og það í okkar eigin veski. Í þriðja lagi er um að ræða vanda sem stafar af því að ábyrg afstaða í umhverfismálum krefst gjarnan víðtæks samstarfs og jafnvel yfirþjóðlegs valds sem er þess megnugt að takmarka sjálfræði eða fullveldi einstakra þjóða. Því miður er þessi níu ára gamla umfjöllun ekki orðin úrelt þótt ýmislegt hafi breyst. Á næstu mínútum ætla ég fjalla um þessi vandamál, bæði að gera grein fyrir þeim og velta því fyrir mér hvort við séum í betri stöðu gagnvart þeim núna heldur en fyrir níu árum.

Byrjum á misvægisvandanum, þ.e. þeim vanda að lýðræðislegar ákvarðanir eru oft þröngsýnar, ef svo má segja, bæði í tíma og rúmi, en umhverfismál virða engin slík mörk. Þessi vandi ætti að vera okkur sérstaklega hugleikinn nú þegar kosningar til alþingis eru handan við hornið. Loforð um uppbyggingu atvinnulífs, einkum á landsbyggðinni, hafa gjarnan verið í formi loforða um orkufrekan iðnað sem krefst margra starfsmanna, allavega á meðan á uppbyggingunni stendur. Slík loforð er hægt að setja fram með mjög skýrum hætti; álver eða kísilver á þetta nes, virkjun þarna, línur á milli, og hjól atvinnulífsins snúast sem aldrei fyrr. En svona loforð er á sama tíma loforð um náttúruspjöll og aukna mengun. Hin neikvæðu áhrif eru kölluð „fórarkostnaður“ og einfaldlega afgreidd sem slík. En af hverju er þessu ekki snúið við? Af hverju veljum við ekki leið náttúruverndar og segjum að fórnarkostnaðurinn sé að ekki skuli rísa álver eða kísilver á fallegu nesi fyrir opnu hafi. Leið náttúruverndarinnar er yfirleitt leið skynseminnar sé litið til 100 ára eða 200 ára, og þegar horft er á hnöttinn í heild sinni. Leið stóriðjunnar verður því aðeins leið skynseminnar að viðmiðin um hvað sé skynsamlegt takmarkist við atvinnuástandið á afmörkuðu svæði og í stuttan tíma, þ.e. skammvinna og nærtæka hagsmuni.

Þetta misvægi hins þröngsýna og hins víðsýna setur langtímahagsmuni undir hatt „fórarkostnaðar“ en skammtímahagsmuni undir hatt hins skynsamlega. Vandinn sem við er að etja, frá sjónarhorni lýðræðisins, er sá að þeir sem fórnar-

kostnaðinn bera eru ýmist ekki fæddir og geta því hvorki kosið né tekið þátt í lýðræðislegri umræðu, eða búa langt í burtu og tilheyra hvorki því stjórnskipulagi sem hefur um málið að segja né eru í sérlega góðri stöðu til að hafa áhrif með óbeinum hætti. Þetta birtist með afar skýrum hætti á loftslagsfundinum í Kaupmannahöfn í desember 2009. Mikilvægi þess fundar var m.a. lýst með eftirfarandi orðum:

Eins og málin horfðu við flestum, ef ekki öllum, loftslagsaktívistum var það klippt og skorið: stríðið við loftslagsbreytingar yrði ekki einungis leitt til lykta í Kaupmannahöfn, heldur myndu örlög mannkyns einnig ráðast þar (Geonime 2010, 207).

Á Kaupmannahafnarfundinum talaði forsætisráðherra Grenada fyrir hönd Samtaka smárra eyríkja og kallaði eftir því að tafarlaust yrði verulega dregið úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda. Forsætisráðherra Leshoto, sem talaði fyrir hönd hinna vanþróuðustu ríkja heims, talaði á sömu nótum. Þremur dögum síðar var ljóst að ákall þessara manna hafði litlu skilað. Eftir sem áður studdu fulltrúar þessara ríkja niðurstöðu fundarins í Kaupmannahöfn. Paul Baer lýsir stöðunni þannig:

Í stuðningi sínum við samkomulagið lýstu fulltrúarnir frá Grenada, Maldíveyjum og mörgum fleiri þróunarríkjum samkomulaginu sem „málamiðlun“ og létu í ljósi vonbrigði með innihaldið en sögðu í raun að „eitthvað væri betra en ekkert“, og vonuðust til að það mætti bæta seinna meir. En að þeirri staðreynd gefinni að lítil eyríki og vanþróuðustu ríki heims hafa bókstaflega ekkert til að prúttu með, er erfitt að sjá hvernig þau geta verið meira en áhorfendur eða jafnvel fangar þess ferlis sem notað er þegar losunarmarkmið þjóða, og þar með hnattræn markmið, eru ákveðin og innleidd af „stóru losendunum“ (Baer 2010, 224).

Sú mynd sem hér er dregin upp af Kaupmannahafnarfundinum sem var fyrir sjö árum er sannarlega raunarleg. Á Parísarfundinum í desember 2015 bjuggust margir við að niðurstaðan yrði svipuð en raunin varð reyndar allt önnur. Niðurstaðan var

mun betri og þá einkum vegna þess að nokkrir stórir losendur ákváðu að taka ábyrgari afstöðu til loftslagsmálanna. Niðurstaðan í París var óneitanlega mikið fagnaðarefni – en það á þó enn eftir að koma ljós hvort það hafi verið fagnað of snemma – en hún breytti samt engu um að „lítil eyríki og vanþróuðustu ríki heims hafa bókstaflega ekkert til að prúttu með“ sem aftur þýðir að „erfitt [er] að sjá hvernig þau geta verið meira en áhorfendur eða jafnvel fangar þess ferlis sem notað er þegar losunarmarkmið þjóða, og þar með hnattræn markmið, eru ákveðin og innleidd af „stóru losendunum““ eins og Paul Baer orðaði það.

Loftslagsmálin draga þannig vel fram hvernig litlar þjóðir eru sviptar sjálfræði vegna vanmáttar alþjóðasamfélagsins og hvernig eina leiðin til að vernda þjóðir fyrir aðgerðum sem grafa undan tilverugrundvelli þeirra byggist á því að beita yfirþjóðlegum þvingunum. Misvægisvandinn, sem ég byrjaði að ræða, hefur þannig leitt okkur að vandanum um ytri þvinganir. Til að vernda tilverugrundvöll ríkja, og þar með forsendur lýðræðislegra stjórnarháttanna, verða ríki heims að afsala sér hluta af því sjálfræði sem þau hafa haft. Í þessu birtist ákveðin togstreita: Til að vernda lýðræðið þarf að takmarka lýðræðið. En vandinn er sá að það eru hinir sterku – stóru losendurnir – sem setja reglurnar á alþjóðlega sviðinu.

Ef komandi kynslóðir hefðu haft rödd og kosningarétt í Kaupmannahöfn árið 2009, þá hefðum við ekki þurft að bíða til ársins 2015 eftir niðurstöðunni sem fékkst í París. Reyndar hefði aldrei verið neinn Kaupmannahafnarfundur um loftslagsvanda ef komandi kynslóðir gætu kosið, því þá hefði fyrir löngu verið búið að bregðast við með ábyrgum hætti. En komandi kynslóðir eru ekki til núna og því hafa þær hvorki rödd né kosningarétt. Þótt þessar kynslóðir séu ekki til og hafi enga rödd, þá má gefa þeim rödd. Á Íslandi stóð til að innleiða nokkuð víðtæka varúðarreglu í lög um náttúruvernd árið 2013. Á þessa reglu, og aðrar sambærilegar varúðarreglur – þ.e. reglur sem segja að meginreglan skuli vera sú að valda ekki tjóni – má líta sem tilraun til að taka komandi kynslóðir með í reikninginn. Það

mætti kannski orða þetta svona: Varúðarregla er yfirlýsing um að ekki skuli taka fram fyrir hendurnar á komandi kynslóðum. Ef komandi kynslóðir hefðu verið með kosningarétt í síðustu Alþingiskosningum þá væri ekki nein spurning um að varúðarregla náttúruverndarlaganna væri mun afdráttarlausari en hún er núna. Hún væri líklega afdráttarlausari en hún var í náttúruverndarlögunum sem samþykkt voru 2013 en síðan endurskoðuð til framdráttar skammsýnni og þröngsýnni sjónarmiðum. En úr því að komandi kynslóðir hafa ekki kosningarétt þá virðist hið lýðræðislega skipulag eiga erfitt með að taka á málum sem varða náttúruvernd – nema kannski þegar allt er örugglega komið í óefni.

Niðurstaðan virðist því vera þessi: Lýðræðið er vont fyrir náttúruvernd. En þarf það endilega að vera þannig? Getum við ekki sett fram eftirfarandi röksemdafærslu um hið gagnstæða?

- (1) Hagsmunir náttúruverndar eru mikilvægustu hagsmunir allra jarðarbúa.
- (2) Almennt er fólk ágætlega dómbært á hvað eru hagsmunir þess.
- (3) Fólk kys jafnan í samræmi við eigið mat á því hverjir hagsmunir þess eru. Þar af leiðandi ætti fólk jafnan að kjósa í samræmi við hagsmuni náttúruverndar.

Röksemdafærslan er frekar blátt áfram og virðist nokkuð sannfærandi. Ef niðurstaðan stangast á við reynslu okkar þá hlýtur einhver forsendan að vera ósönn. En hver? Böndin berast fljótt að forsendu (2). Þótt fólk sé almennt dómbært á hvað séu hagsmunir þess, veldur misvægisvandinn því að fólki mistekst að meta hagsmuni sína með raunsönnum hætti. Og svo gerist það vitaskuld líka að fólk metur hagsmuni sína með raunsönnum hætti en vegna breyskleika þá breytir það gegn betri vitund.

Misvægisvandinn dregur fram ástæður þess að lýðræði geti verið slæmt fyrir náttúruvernd. En það fer samt algerlega eftir því hvað við meinum þegar við tölum um lýðræði. Misvægisvandinn, eins og ég hef sett hann fram, bendir til þess að þeir hagsmunir sem eru kannski mikilvægustu hagsmunir þjóðar verði skipulega undir

Þegar ólíkum hagsmunum lýstur saman á vettvangi lýðræðisins. En hverskonar lýðræði er það sem er ófært um að gefa hagsmunum viðeigandi vægi? Ég held að misvægisvandinn bendi okkur á að við verðum að endurskoða skilning okkar á lýðræði og byggja það inn í lýðræðisleg ferli að hagsmunir komandi kynslóða séu virtir. Þetta er hægt að gera með ýmsum hætti, ekki síst lagasetningu um umhverfismat, ferli leyfisumsókna og annars í líkum dúr. Raunar ætti krafa um sjálfbærni að vera ófrávíkjanleg í öllum ákvörðunum. En það að gefa umhverfismálum og náttúruvernd viðeigandi vægi krefst þess einnig að borgararnir hafi aðgang að upplýsingum um umhverfisáhrif þeirra ákvarðana sem fyrirhugaðar eru, og ekki bara aðgang að slíkum upplýsingum heldur þurfa þær að vera *lifandi* í opinberri umræðu, ef svo má segja, og settar þannig fram að þær séu aðgengilegar og auðskiljanlegar öllum almenningi. Oft eru umhverfismál svo flókin að það er ekki nema á færi helstu sérfræðinga að skilja þau til hlítar. Það breytir engu um mikilvægi þeirra í opinberri umræðu. Þess vegna er líka grundvallaratriði fyrir lýðræðislegt stjórnskipulag að til séu stofnanir sem fara með það hlutverk að gera upplýsingar um umhverfismál aðgengilegar og skiljanlegar – og halda þeim á lofti.

## Heimildir

Baer, Paul. (2010). The situation of the most vulnerable countries after Copenhagen. *Ethics Place and Environment*, 13(2).

Geominne, Gert. (2010). Climate policy is dead, long live climate politics! *Ethics, Place and Environment*, 13(2).

Ólafur Páll Jónsson. (2007). *Náttúra, vald og verðmæti*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.

Ólafur Páll Jónsson. (2011). Sjálfræði, frelsi og lífskjör. *Glíman*, 8.