

Demokratisk legitimitet i høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter i Grønland

- MINIRAPPORT





KOLOFON

Skrevet af Sara Bjørn Aaen, februar 2012
for Grønlands Arbejdsgiverforening

Grønland er og har altid været et land rigt på råstoffer. Farvandet ud for Grønland er i dag et af de sidste uudforskede oliedepoter i verden og et tilsvarende potentiale findes i forhold til mineraler. Udnyttelsen af disse depoter har indtil nu været forholdsvis begrænset på grund af de store omkostninger, der har været forbundet med udvinding i et så stort og afsides land som Grønland. Stigende efterspørgsel og dermed stigende priser har imidlertid gjort det rentabelt at udvinde de grønlandske råstoffer og interessen for grønlandsk olie, mineraler såvel som naturressourcer som eksempelvis vand har allerede trukket en lang række efterforskningsselskaber til landet. Grønland står derfor i dag på tærsklen til for alvor at blive en råstofnation.

Udviklingen medfører mange muligheder, men præsenterer også en lang række udfordringer for det grønlandske samfund. En af disse udfordringer er at sikre, at befolkningen inddrages i den udvikling, som potentielt kan betyde store omvæltninger i grønlændernes samfundsstruktur og hverdagsliv.

Den grønlandske regering Naalakkersuisut har etableret en række strukturer med det formål at sikre befolkningens inddragelse i udviklingen. Der er således etableret en høringsproces i forbindelse med alle storskala-projekter med det formål at inddrage befolkningen i de beslutninger, der tages på området. Spørgsmålet der danner grundlag for denne rapport er, hvorvidt høringsprocesserne opfylder deres formål og kan anses som demokratisk legitime. Dvs. i overensstemmelse med de demokratiske principper, der danner grundlag for det grønlandske politiske system.

Inddragelse af befolkningen i de politiske beslutninger er en af grundstenene i demokratisk legitimitet, men meningerne om, hvad der kan anses som demokratisk legitimt er derudover mange. Denne rapport tager udgangspunkt i teoretikeren Jürgen Habermas' antagelse om, at demokratisk legitimitet forudsætter, at befolkningen igennem debat og argumentation har en mulighed for at påvirke de politiske beslutningstagere. Denne rapport er derfor en undersøgelse af befolkningens mulighed for dette igennem de høringsprocesser, der er etableret i forbindelse med storskala-projekter i Grønland. Derudover identificeres måder, hvorpå høringsprocessens demokratiske legitimitet kan forbedres for derigennem at forbedre borgerinddragelsen.

UNDERSØGELSENS OPBYGNING

Undersøgelsen deler sig i to delanalyser:

Analyse 1 er en analyse af høringsprocesserne i forbindelse med storskalaprojekter i forhold til et opstillet deliberativt demokratiideal. Mere specifikt vil der på baggrund af teorien blive formuleret fem kriterier for, hvad en høringsproces skal opfylde for at være demokratisk legitim. Det vil derefter blive undersøgt, i hvor høj grad hvert af de fem opstillede kriterier er til stede i høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter. Er alle kriterier i høj grad opfyldt, peger det på en proces, der må vurderes til i høj grad at være demokratisk legitim. Det modsatte tyder på et demokratisk legitimitets problem.

Analyse 2 er en komparativ analyse, hvor høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter i Grønland sammenlignes med lignende høringsprocesser i Newfoundland og Labrador (herefter benævnt Newfoundland). Efter i analyse 1 at have sammenlignet høringsprocessen med et demokratiideal, kan det være givtigt at bringe den grønlandske case ind i en mere konkret kontekst og på den måde undersøge høringsprocessernes relative demokratiske legitimitet. Det har den fordel, at konklusionerne ikke afhænger af en generel accept af det grundlæggende ideal og derfor er mere almen gyldig.

DEMOKRATIIDEALET

For at kunne vurdere, i hvor høj grad høringsprocessen kan anskues som demokratisk legitim, er det nødvendigt at have et normativt demokratiideal at vurdere virkeligheden op imod. Det må dog anerkendes, at dette ideal netop er normativt. Der er således et væld af forskellige udlægninger af, hvilke normative idealer for demokrati, der er de rigtige. Valget af det deliberative demokratiideal er derfor et valg.

Udgangspunktet for det deliberative demokratiideal er, at borgere bør have mulighed for at påvirke den politiske beslutningsproces direkte og ikke kun igen-

nem en valgt repræsentant for deres holdninger. Det er derfor ikke demokratisk legitimt, at beslutninger tages i lukkede repræsentative forsamlinger. Offentligheden skal være en del af beslutningsprocessen.

Målet med den deliberative debat er at opnå en form for konsensus, der kan danne grund for en beslutning. Måden at gøre dette på er ifølge Habermas igennem den herredømmefri kommunikation. Dvs. en form for kommunikation, der fungerer igennem rationel argumentation og hvor det bedste argument vinder. Magtforhold som eksempelvis strukturel magt eller ressourcer bør derfor ikke have nogen betydning, fordi det er det gode argument, der er afgørende for hvilken beslutning, der tages.

På baggrund af det deliberative demokratiideal opstiller Habermas og Dahl fem kriterier, der må være opfyldt for at høringsprocessen kan betragtes som demokratisk legitim.

- **Kriterium 1:** Særinteresser må ikke være uforenelige. På den måde sikres det, at deltagerne er åbne over for argumenterne, der fremføres af andre deltagende parter.
- **Kriterium 2:** De mest ressourcestærke og magtfulde interessenter skal tage ansvar for at udligne magtforskelle i debatten.
- **Kriterium 3:** Der skal være en lige adgang til offentligheden for alle i samfundet, således at alle argumenter kan blive fremført.
- **Kriterium 4:** Der skal være en lige og effektiv mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser.
- **Kriterium 5:** Høringsprocessen skal have en reel betydning for de politiske beslutninger, der tages.

Da kriterierne netop udspringer af et ideal, vil en fuldstændig opfyldelse af kriterierne være en utopi. Kriterierne skal derfor betragtes som den målestok virkeligheden måles op imod.

EMPIRI

For at gøre undersøgelsen så repræsentativ som muligt, men også for ikke at sprede undersøgelsen unødigt, er der udvalgt en case fra tre forskellige brancher, hvor der er konkrete planer om at iværksætte storskala-projekter. Det drejer sig om: Alcoas etablering af et aluminiumssmelteværk i Grønland, Cairn Energy's olieboringer samt Greenland Minerals and Energy's mine på Kvane-fjeld ved Narsaq.

ANALYSE 1: DET DELIBERATIVE DEMOKRATIIDEAL I HØRINGSPROCESSER I GRØNLAND

KRITERIUM 1: SÆRINTERESSERNES FORENELIGHED

I analysen af i hvor høj grad det første kriterium om særinteresserne forenelighed er til stede, undersøges to faktorer. 1) Hvorvidt interesser italesættes som gensidigt udelukkende og 2) hvorvidt der er interesser i debatten, der bæres af én aktør alene.

Spredningen i aktørernes interesser i storskala-projekterne er stor. Det er et generelt træk, at miljøorganisationerne og selskaberne har meget få interesser til fælles. Selskabernes hovedfokus er emner som økonomisk vækst og opkvalificering, hvorimod miljøorganisationerne hovedsageligt fokuserer på emner som hensyn til naturen og åbenhed i processen. Mellem disse to ”ydre fløje” befinder andre eksterne interessenter som SIK, GA og forskellige borgergrupper sig. Disse har i varierende grad interesser til fælles med både miljøorganisationerne og selskaberne.

Ressourceinteressenterne Naalakkersuisut, Råstofdirektoratet (herefter RD), Erhvervsdepartementet og Inatsisartut synes dog i nogen grad at være med til at ”samle fløjene”. Generelt deler de offentlige instanser de allerfleste af de interesser, der er i spil i projekterne og er derfor med til at holde alle interessenter inde i debatten. Dette er vigtigt for den deliberative demokrati, da det er med til at sikre, at den deliberative debat er åben for hele offentligheden.

Der er imidlertid også emner, som ressourceinteressenterne enten ikke er opmærksom på eller bevidst udelukker. Eksempelvis bauxitforurening, bevarelsen af fisker og fanger erhvervet eller bevarelse af fortidsminderne omkring Taser-siaq. Det må tages i betragtning, at politik handler om prioritering og at heller ikke Naalakkersuisut er objektive i deres tilgang til projekterne. De har selvfølgelig en holdning til, hvordan de forskellige emner skal prioriteres og det skal de have, men i og med at magtfordelingen mellem de videnssvage interessenter,

eksterne interessenter og ressourceinteressenter er så ulige, bliver det meget vanskeligt for en interessent at holde et emne inde i debatten, hvis ressourceinteressenterne ikke ønsker det og det er et problem for den deliberative proces.

Det er imidlertid ikke blot ressourceinteressenternes tilgang til debatten, der har indflydelse på åbenheden i debatten. Der ses desuden en meget stærk holdningsmæssig opdeling af storskala-projekternes interessenter. Nogle respondenter er så positive og andre så negative over for det samme projekt, at det kan være vanskeligt at se, at det er det samme projekt, der diskuteres. Dette er med til at vanskeliggøre den deliberative debat, da interessenterne kan have problemer med at se rimeligheden i modpartens synspunkter og derfor lukker af for argumentationen. Specielt omkring Kvanefjeld-minen er det et problem for debatten, at megen af modstanden er principiel. Argumenter omkring sikkerhed eller økonomisk gevinst er derfor ikke noget, denne gruppe har forståelse for. Den principielle modstand bliver derfor generelt en hindring for den deliberative proces.

Ifølge kriterium 1 er det vigtigt for den demokratiske legitimitet, at interessenternes særinteresser ikke er uforenelige, således at det bliver muligt for alle interessenter at fremføre deres argumenter i debatten. Dette kriterium er i høj grad opfyldt i den grønlandske høringsproces ifm. storskala-projekter. Der er ganske vist visse emner, der udelukkes, men generelt er de statslige myndigheder en god garant for, at alle interesser holdes inde i debatten, idet det er meget få emner, der udelukkes. Det kan dog generelt anbefales, at de offentlige myndigheder gør en indsats for følgende:

- **Bekæmpelse af principiel modstand via information** vil forbedre debatklimaet imellem de eksterne interessenter såvel som de videnssvage interessenter, og gøre interessenterne mere åbne over for hinandens argumenter. Dermed skabes et bedre grundlag for en åben deliberativ debat.

- **Opmærksomhed omkring udelukkelse af emner** kan modvirke den situation, hvor ressourcetsvage interessenter kommer til at stå alene med et emne i debatten og derved udelukkes fra den deliberative debat.

KRITERIUM 2: RESSOURCEINTERESSENTERNES ANSVAR FOR DEBATTEN

Ifølge det andet kriterium er det en forudsætning for den demokratiske legitimitet, at ressourceinteressenterne modvirker magtasymmetrien mellem interessegrupperne ved at påtage sig ansvaret for at skabe en debat, hvor magt ikke bliver en faktor. I undersøgelsen af dette kriterium fokuseres der derfor på, hvordan ansvaret for høringsprocessen varetages og fordeles mellem ressourceinteressenterne.

I Naalakkersuisut er der generelt tilkendegivet en politisk vilje til at inkludere befolkning i beslutningsprocessen omkring storskala-projekterne. Alligevel formår de på flere områder ikke at tage det nødvendige ansvar for processen.

På råstofområdet har RD beholdt ansvaret for den formelle høring af interesseorganisationerne, mens ansvaret for borgermøderne er overladt mere eller mindre til selskaberne. Dette er problematisk i forhold til det deliberative demokratiideal, fordi det skaber en risiko for udnyttelse af magtasymmetrien på området. Det ses da også, at ansvarsoverdragelsen i nogle tilfælde giver problemer i forhold til udelukkelse af kritiske informationer og en uhensigtsmæssig udformning af borgermøderne, der begrænser befolkningens mulighed for at få indflydelse på beslutningsprocessen. Det problematiske i forhold til den demokratiske legitimitet i processen er, at muligheden, på grund af den måde processen er konstrueret på, overhovedet opstår.

Det er imidlertid ikke kun i de tilfælde, hvor selskaberne har ansvaret for processen, der opstår problemer i forhold til den demokratiske legitimitet. I Alcoa-projektet har ansvaret for høringsprocessen været delt mellem Alcoa og Greenland Development (herefter GD), som er et statsligt ejet selskab. GD har dog ikke i høj nok grad formået at opnå befolkningens tillid til, at de har en reel interesse i at inddrage befolkningen. Fra flere sider beskyldes de således for at udelukke kritisk information fra debatten og varetage Alcoas interesser. Denne mistillid til ressourceinteressenterne gør, at der også er en generel mistillid til selve høringsprocessen, som får en begrænsende effekt på befolkningens deltagelse. Tillid er derfor en vigtig forudsætning for den deliberative demokratiprocess.

Samme kritik rettes imod RD. Ud fra et one-door princip har man valgt at placere al administrativ myndighed på råstofområdet i denne statslige myndighed. Det er således RD, der promoverer Grønland og tiltrækker efterforsknings-selskaber samtidig med, at det også er RD, der godkender selskabernes endelige efterforsknings- eller udnyttelsesansøgninger. Risikoen for interessekonflikter i RD er et kritikpunkt, der fylder meget i debatten og generelt skader befolkningens tillid til denne myndighed. Da det også er RD, der har det overordnede ansvar for høringsprocessen, påvirker dette også tilliden til høringsprocessen negativt. Det forhold at transparensen i RD er meget begrænset samt at det ikke er muligt at klage over afgørelser i RD bidrager til den generelle mistillid.

Et andet aspekt af dette myndighedsansvar for processen er at sikre befolkningens interesse i høringsprocessen. Hvorvidt dette lykkes kan være svært at konkludere på. På den ene side viser GD's holdningsundersøgelser, at 50 % af befolkningen mangler viden om Alcoa-projektet, hvilket i nogen udstrækning må tilskrives manglende interesse, men på den anden side er fremmødet til borgermøderne godt. Befolkningens deltagelse i høringsprocessen er imidlertid en læringsproces, hvor specielt den kritiske stillingtagen til den information de får kan være et problem. I denne proces er det vigtigt, at den ansvarlige offentlige myndighed understøtter denne læringsproces og bidrager med at skabe gode forudsætninger for offentlighedens deltagelse i høringsprocessen.

Ifølge kriterium 2, er det den statslige myndigheds ansvar at sikre en proces, hvor offentlighedens deltagelse ikke begrænses af magtasymmetrien. En del af dette er at sikre, at offentligheden generelt har tillid til og interesse for den proces, de deltager i. Der er områder, hvor dette ikke lykkes i den grønlandske høringsproces, hvilket skader den deliberative proces. Følgende fire tiltag kan anbefales som en måde at forbedre befolkningens tillid til og interesse i processen:

- **Strammere retningslinjer og vejledning af selskaberne i høringsprocessen** vil give selskaberne en bedre forudsætning for at tilrettelægge en hensigtsmæssig høringsproces og borgerne en følelse af, at selskaberne ikke har frit spil, men at der er en statslig myndighed, der er garant for deres indflydelse på processen.
- **Større transparens i Råstofdirektoratet** vil give offentligheden en bedre mulighed for at få indsigt i de beslutninger, der tages ifm. storskalaprojekter på råstofområdet og dermed bidrage til at forbedre tilliden til RD.
- **En større parlamentarisk kontrol med den statslige myndighed** (RD og GD), vil bidrage til at forbedre transparensen og dermed tilliden til myndighederne og høringsprocessen generelt. Det kan eksempelvis, som det er foreslået i Inatsisartut, ske ved at give Erhvervsudvalget en større indflydelse på beslutningsprocessen ift. storskalaprojekter.
- **En uvildig instans til varetagelse af høringsprocessen** er en anden måde at sikre tilliden til høringsprocessen på. Det vil gøre høringsprocessen mere uafhængig af ressourceinteressenterne og således skabe gode vilkår for en herredømmefri proces, hvor magtasymmetrien og tilliden til ressourceinteressenterne ikke får så stor en betydning.

KRITERIUM 3: ADGANG TIL DEN OFFENTLIGE DEBAT

Det tredje kriterium for et velfungerende deliberativt demokrati er en lige adgang til den deliberative debat igennem offentligheden. I undersøgelsen af dette kriterium vil det give et for forsimplet billede at betragte offentligheden som en samlet helhed. I realiteten består offentligheden af flere deloffentligheder. I høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter er det de fire deloffentligheder: Medierne, NGO'erne, den formelle høring samt borgermøderne, der er de mest betydelige deloffentligheder og følgende er derfor en analyse af, i hvilket omfang adgangen til disse fire deloffentligheder er lige for alle og hvilke muligheder og begrænsninger, der er for befolkningens mulighed for at ytre sig kritisk igennem dem.

Konkurrencen er ikke så stor i Grønland og det giver aviser og Tv-stationer muligheden for at prioriterer andet end, hvad der skaffer seere og læsere. Adgangen til de grønlandske medier er således mere lige end andre steder, fordi kravene til indlæg er knap så skrappe. Dette er i forhold til det deliberative ideal et positivt træk. Der er imidlertid en række strukturelle træk, der besværliggør mediernes mulighed for at ytre sig kritisk. For det første mangler både aviser og KNR (den nationale Tv-station) de økonomisk midler til at kunne udfylde rollen som oplyst kritisk deloffentlighed. Det giver sig udslag i manglende tid til at gå i dybden med artikler om storskala-projekter, manglende personale til at varetage disse områder samt manglende mulighed for efteruddannelse og en deraf følgende mangel på kompetencer. Medierne bliver derfor i nogen grad afhængig af de informationer, de modtager fra ressourceinteressenterne og de har en begrænset mulighed for at kontrollere informationen. Det giver et dårligt udgangspunkt for at være kritisk.

Ydermere er KNR's bevilling afhængig af de årlige finanslovsforhandlinger og bevillingsstrukturen betyder således, at mediernes uafhængighed af statsapparatet er sårbart over for udnyttelse. Samtidig har der været en tendens til, at den politiske elite har haft svært ved at acceptere armslængdeprincippet mellem medierne og myndighederne, hvilket yderligere bidrager til at underbygge det

problematiske ved bevillingsstrukturen. Der er derfor væsentlige strukturelle begrænsninger for mediernes mulighed for at agere kritisk i forhold til magthaverne.

NGO'erne er på mange områder repræsentanter for forskellige befolkningsgruppers holdninger og deler man en NGO's interesser, vil adgangen til denne deloffentlighed være mere eller mindre lige for alle. Derudover har de grønlandske NGO'er mange muligheder for at tilkendegive deres holdning. Blandt andet igennem den formelle høring, selskabernes indledende scopingproces forud for deres redegørelse for VVM (vurdering af virkning på miljøet) og VSB (vurdering af den samfundsmæssige bæredygtighed) og ved møder med politikere og politiske udvalg. NGO'erne kan dog have vanskeligt ved at udnytte disse muligheder optimalt. Hovedsageligt fordi de i høj grad mangler økonomiske og menneskelige ressourcer til at deltage i den meget krævende formelle høring, men også fordi samarbejdet mellem magthaverne og NGO'erne til tider kan være problematisk. Således ses det, at magthaverne ofte reagerer meget stærkt på kritik fra NGO'erne og kan have vanskeligt ved at se det konstruktive i NGO'ernes indblanding. Omvendt er der også en tendens til, at NGO'erne af frygt for at give køb på deres uafhængighed afviser at indgå i samarbejde med ressourceinteressenterne og på den måde selv kommer til at begrænse sin adgang til offentligheden.

Den formelle høring giver i modsætning til NGO'erne og medierne, borgerne en lovsikret mulighed for at ytre sig kritisk. Processen er netop etableret med det formål at sikre kritisk stillingtagen fra samfundets interessenter. Det er imidlertid ikke alle interessenter, der har lige god mulighed for at deltage i processen. Manglende ressourcer i både NGO'er, kommunale institutioner og andre interessenter gør, at det kan være svært for dem at nå at udfærdige et passende høringssvar inden for den fastsatte tidsramme. Dertil kommer, at de VVM- og VSB-redegørelser, der sendes i høring, er et meget omfattende og kompliceret materiale, der ydermere er på engelsk. Det betyder, at høringsfristen kommer til at virke som en begrænsning på, hvem der har adgang til offentligheden igennem den formelle høring.

Den sidste deloffentlighed, der her berøres, er borgermøderne. Lige som den formelle høring er deltagelsen i borgermøderne åben for alle, der har interessen, hvilket giver et godt udgangspunkt for en lige adgang til offentligheden igennem denne deloffentlighed. Også her bliver der imidlertid brugt for lidt tid på processen og der bliver brugt uhensigtsmæssig meget tid på at informere tilhørerne fremfor at involvere. Det skyldes blandt andet, at materialet er meget omfangsrigt og ofte gøres tilgængeligt for borgerne alt for sent. Derfor er selskaberne nødt til at bruge uhensigtsmæssigt meget tid på at sætte tilhørerne ind i materialet. Det betyder, at tilhørerne skal konsumere rigtig mange informationer på én gang, som de umiddelbart efter skal have en holdning til. Det er vanskeligt for mange. Dertil kommer, at møderne ofte foregår på engelsk, idet konsulent-virksomhederne, der udfører redegørelserne ofte taler hverken grønlandsk eller dansk og manglende eller for dårlig tolkning gør således, at sproget også bliver en begrænsende faktor for deltagelsen. Mange af disse problematikker skyldes, at der ikke bliver sat tilstrækkelige krav til, hvordan borgermøderne skal udføres. Derfor bliver det nemt en proforma aktivitet, der skal overstås, for at selskaberne kan komme videre i ansøgningsprocessen og dette er nok i realiteten den største barriere for den lige adgang til denne deloffentlighed. De grønlandske myndigheder på området har ikke i tilstrækkelig høj grad gjort sig klart, hvad de ønsker at opnå med borgermøderne og derfor bliver det også vanskeligt at stille de rette krav til selskaberne.

Ifølge kriterium 3 er en lige adgang til offentligheden afgørende for, at alle i befolkningen kan deltage i den deliberative debat. Det er derfor et afgørende kriterium for, at høringsprocessen kan betragtes som demokratisk legitim. I høringsprocesser ifm. storskala-projekter er det derfor positivt, at der er så mange forskellige deloffentligheder, hvorigennem befolkningen har mulighed for at tilkendegive sin kritiske holdning. Der er dog en række barrierer for den lige adgang. Fælles for de fire deloffentligheder er det, at processen generelt tvinges for hurtigt igennem og at interessenterne typisk mangler ressourcerne til at kunne deltage ordentligt i processen. Derudover bliver debatkulturen ofte en begrænsende faktor, fordi debatten er meget lidt kompromis- og dialogsøgende. Der kan derfor gives følgende anbefalinger, der kan være med til at forbedre den

lige adgang til offentligheden samt befolkningens mulighed for at ytre sig kritisk over for ressourceinteressenterne:

Denne undersøgelses anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til offentligheden igennem *medierne* bygger på Mediearbejdsgruppens anbefalinger i Medieredegørelsen fra 2010:

- **Løsrivelse af KNR fra den årlige finanslovsprocedure** vil give KNR mulighed for at fungere som kritisk deloffentlighed uden at skulle frygte økonomiske repressalier. Dette kan eksempelvis gøres ved etablering af en politisk uafhængig mediefond, der varetager uddelingen af økonomiske midler til landets medier.
- **En forøgelse af det offentlige tilskud til grønlandske medier** vil frigive flere midler til at lave dybdeborende artikler og gøre journalister i stand til i højere grad at stille sig kritisk over for de oplysninger, de modtager fra magthaverne og andre ressourceinteressenter. Derudover vil det give aviser og tv-stationer mulighed for i højere grad at efteruddanne deres personale.
- **En strategisk stillingtagen til mediestrukturen**, hvor der tages stilling til forholdet mellem medierne og det politiske system samt hvordan man sikrer en mangfoldig pressedækning.

Anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til offentligheden igennem *NGO'erne*:

- **Økonomisk støtte eller tilpasning til NGO'ernes manglende midler ex. ved en længere høringsfrist** vil give NGO'er med begrænsede ressourcer en bedre mulighed for at deltage i eksempelvis den formelle høring og derved bedre deres adgang til offentligheden.

- **Faglig sparing mellem NGO'er**, enten mellem lokale eller med internationale NGO'er, vil sikre en bedre udnyttelse af de ressourcer og erfaringer NGO'erne har og derved bedre deres adgang til offentligheden. Etablering af formelle NGO-netværk kunne være en måde at gøre det på.
- **Et bedre samarbejde mellem NGO'er og ressourceinteressenter**, der i højere grad er præget af tillid vil gøre debatten mere konstruktiv og skabe bedre rammer for den deliberative debat.

Anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til offentligheden igennem den *formelle høring*:

- **Længere høringsfrister og en graduering af høringsfristen ift. projekternes størrelse** vil give interessenterne mere tid til at behandle det meget omfangsrige høringsmateriale og dermed undgå det, at nogle interessenter udelukkes fra deltagelse på grund af manglende tid eller ressourcer.
- **Opdatering af VVM- og VSB-redegørelser frem for nye rapporter** vil begrænse omfanget af det materiale, der sendes i høring og dermed lægge et mindre pres på de mange interessenter, der mangler tid og ressourcer til at deltage i den formelle høring.

Anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til offentligheden igennem *borgermøderne*:

- **Bedre tid ved borgermøderne** vil give bedre muligheder for, at alle kan give deres holdning til kende og derved skabe en bedre adgang til denne deloffentlighed.

- **Cafeseminarer** vil gøre det nemmere for folk, der har vanskeligt ved at tale til forsamlinger, at ytre deres holdning og desuden undgå, at folk stjæler for meget tid til at komme frem med deres holdning og dermed forhindrer andre i at ytre sig. Derved bliver adgangen til offentligheden mere lige.
- **Temamøder** vil gøre den information, der gives til borgermøderne mere overskuelig for borgerne og gøre det muligt kun at deltage i de møder, der er relevant for den enkelte. Adgangen til offentligheden begrænses derved i mindre grad af, at man ikke kan overskue informationen.
- **Grønlandske medarbejdere og bedre tolkning** vil lige som cafemøderne gøre forståelsen bedre ved møderne og derved give en mere lige adgang til borgermøderne.
- **En stillingtagen til, hvad man vil opnå med borgermøderne** vil give myndighederne en langt bedre mulighed for at stille krav til selskabernes udformning af borgermøderne. Det kan her anbefales at tage udgangspunkt i Sherry Arnsteins typologi og tage stilling til, hvilken grad af deltagelse man ønsker ved borgermøderne.

KRITERIUM 4: ADGANG TIL INFORMATION

Det fjerde kriterium, der opstilles som en forudsætning for det deliberative demokrati, er en lige og effektiv adgang til information. Befolkningens adgang til information går hovedsageligt igennem selskaberne og de offentlige myndigheder (RD og GD). Derfor får åbenheden hos disse tre aktører stor indflydelse på deres adgang til information. Analysen af dette kriterium er derfor en analyse af åbenheden hos disse tre aktører. Det er dog vanskeligt at give noget generelt billede af åbenheden hos ressourceinteressenterne, da variationen i transparensen

og den indsats, der gøres for at informere befolkningen er meget stor imellem aktørerne.

Åbenheden i RD beskrives som begrænset. RD gør en indsats for at informere offentligheden omkring olie- og mineprojekter, men der synes specielt i forbindelse med ansøgninger om aktindsigt at være en for restriktiv fortolkning af befolkningens rettigheder til information. Det er på flere områder svært at få de ønskede oplysninger fra RD. Der er således for lidt fokus på den proaktive informationsindsats, hvor ansvaret for at information når ud til offentligheden hviler på ressourceinteressenten og ikke offentligheden selv.

Den proaktive informationsindsats er i højere grad til stede hos GD, der igennem en række informationsinitiativer søger at oplyse omkring Alcoa-projektet. På trods af den omfattende proaktive indsats, er der dog emner og oplysninger, der ikke informeres omkring fra GD side. Dette har skabt en situation, hvor GD i debatten beskyldes for manglende objektivitet og det har skabt en mistillid til deres håndtering af høringsprocessen generelt.

Selskabernes informationsstrategier varierer meget fra selskab til selskab, da der er meget lidt styring på området. GME gør en stor indsats for proaktivt at informere offentligheden, idet de ser information som et middel til at mindske mistilliden og den principielle modstand imod deres projekt. Alcoa og Cairn er derimod mere tilbageholdende i forhold til den proaktive indsats og deres informationsindsats begrænser sig til at opfylde de få krav, der stilles til dem fra myndighedernes side.

Hos statslige myndigheder såvel som hos selskaber er der således manglende fokus på den proaktive informationsindsats. Den manglende styring af informationsindsatsen kan forklare en stor del af problematikken. Specielt hos selskaberne, der jo reelt ikke har en interesse i at informere omkring de negative aspekter. Men der peges også på en mangel på erfaringer med transparente høringsprocesser hos de offentlige myndigheder. Der er sket væsentlige forbedringer i løbet af de sidste år, men der er ud fra et deliberativt demokratisk perspektiv behov

for mere bevidste proaktive tiltag i informationsindsatsen i forbindelse med storskala-projekter.

Dette gælder specielt på grund af den grundlæggende mistillid til RD og GD. For at sikre at befolkningens adgang til information også er effektiv, kan det være nødvendigt, at ressourceinteressenterne spiller en rolle ifht. sortering af information. Men netop fordi der mangler tillid på området, kan det i forbindelse med storskala-projekter være nødvendigt at udøve ekstrem åbenhed og offentliggøre alle de informationer, der overhovedet kan offentliggøres. Informationer bliver således en måde at bekæmpe mistillid på. I den grønlandske høringsproces, er der således ganske simpelt behov for langt flere informationer.

Derudover kan kvaliteten af den information, der gives omkring storskala-projekter diskuteres. Den er i vid udstrækning tilgængelig og nem at finde for offentligheden, hvilket er positivt. Der kan dog gøres en indsats for at forbedre de offentlige myndigheders hjemmesider. Informationer er derudover gratis og aktuelle, men der ligger en væsentlig udfordring i at gøre informationen forståelig og relevant for den brede offentlighed. Hoveddelen af informationen omkring de sociale og miljømæssige konsekvenser af projekterne stammer fra selskabernes VVM- og VSB-redegørelser som gennemgående er for omfangsrige og svære for offentligheden at forstå og de læservenlige ikke-tekniske resuméer er for dårlige. Her ligger der derfor en udfordring.

Ifølge kriterium 4 er en lige og effektiv mulighed for at tilegne sig information om politiske tiltag og deres konsekvenser en vigtig forudsætning for en demokratisk legitim høringsproces. En del af at opnå dette er, at informationsindsatsen er proaktiv. Ressourceinteressenterne er på flere områder bevidste om vigtigheden af at informere offentligheden og der gøres også en stor indsats for at gøre det. Der er dog som nævnt flere områder, hvor kriteriet ikke er opfyldt. På baggrund af ovenstående konklusioner, kan der peges på fire tiltag, der alle kan bidrage til at forbedre offentlighedens lige og effektive adgang til informationer i høringsprocessen omkring storskala-projekter.

- **En generel holdningsændring og fokus på den proaktive informationsindsats hos ressourceinteressenterne** vil give en mere lige adgang til informationer for befolkningen, fordi ansvaret for opnåelse af information lægges over på interessenterne med de største ressourcer og informationer derfor generelt bliver nemmere tilgængelige.
- **Offentliggørelse af langt flere dokumenter** eksempelvis høringssvar og spørgsmål og svar fra borgermøderne på en måde, der er overskuelig og tilgængelig for befolkningen vil gøre adgangen til informationer nemmere for befolkningen. Offentliggørelse kan anbefales at følge det proaktive princip, at det kun er information der af vægtige grunde ikke kan offentliggøres, der tilbageholdes, hvorimod alt andet offentliggøres.
- **Tilpasning af informationsindsatsen** til den offentlige efterspørgsel vil øge befolkningens tillid til høringsprocessen, fordi de får svar på de bekymringer, der optager dem. Herunder kan det også anbefales, at offentliggøre hvilke informationer, man ikke kan offentliggøre og hvorfor, således at befolkningen ikke føler, at der er oplysninger, der bliver skjult for dem uden grund. Dette er en væsentlig del af den proaktive informationsindsats.
- **Strengere styring af informationsindsatsen** vil give en bedre og mere ensartet informationsindsats fra selskaber såvel som statslige myndigheder, hvor den proaktive indsats sikres, og hvor der fokuseres på at gøre informationen forståelig for befolkningen. Århuskonventionens bestemmelser er et oplagt udgangspunkt for en sådan styring.

KRITERIUM 5: INDFLYDELSE PÅ DEN POLITISKE BESLUTNING

Det femte kriterium: Høringsprocessens indflydelse på de beslutninger, der tages i forbindelse med storskala-projekterne, er en vigtig forudsætning for, at høringsprocessen kan anses som demokratisk legitim. Hvis de indsigelser der kommer frem i høringsprocessen ikke får nogen reel betydning for de beslutninger, der tages på storskala-området, bliver høringsprocessen udelukkende en proforma-forestilling. Det er derfor vigtigt for den demokratiske legitim, at dette kriterium er til stede. Det tyder dog også på, at høringsprocessen har indflydelse på de beslutninger, der tages på storskala-området.

Ud fra interessenternes egne udsagn kan omfanget af indflydelsen være vanskelig at vurdere. Nogle interessenter nævner eksempler, hvor de specifikt ved, de har ændret en beslutning og det er også tydeligt, at Naalakkersuisut har taget kritikken af høringsprocessen til efterretning, men omvendt mener andre, at grønlandske interessenter generelt ignoreres og at deres indflydelse er meget begrænset. Generelt har interessenterne dog vanskeligt ved at vurdere, hvor stor deres indflydelse reelt er, fordi det er meget uigennemskueligt, hvilket indstillinger selskaberne benytter, hvilke de fravælger og hvorfor.

Der kan imidlertid også identificeres visse barrierer for høringsprocessens indflydelse. Timingen af høringsprocessen er nok den mest betydelige. Problemet er, at høringsprocessen placeres så tæt på aktivitetens start, at der reelt ikke er tid til at implementere større ændringer inden godkendelsen bliver givet. Et eksempel er kommunernes krav om benyttelse af lokal arbejdskraft. Selskaberne har oftest allerede inden høringsprocessen går i gang hyret den arbejdskraft, de skal bruge. Fordi høringsprocessen falder så sent, bliver kravet om benyttelse af lokal arbejdskraft derfor umuligt at opfylde. Det medfører at høringsprocessen får meget lidt betydning og reelt går hen og bliver en proforma-proces, hvilket i høj grad er med til at gøre den deliberative proces illegitim.

På trods af denne barriere har høringsprocessen dog alligevel indflydelse på de specifikke storskala-projekter, men det er ikke alle emner, der er en del af den

deliberative debat. De mere strategiske overvejelser omkring udviklingen af råstofsektoren i Grønland synes i nogen grad at ligge uden for debatten. Der er eksempelvis meget lidt debat omkring hvilke og hvor mange storskala-projekter, man ønsker. Ved strategiske beslutninger kan det dog være hensigtsmæssigt at overlade de vanskelige beslutninger til Inatsisartut og Naalakkersuisut, som jo er valgt til det samme. Selv om det måske ikke er hensigtsmæssigt at inddrage befolkningen på samme måde, som man gør ved de specifikke projekter, er det dog ikke ensbetydende med, at der ikke skal være en debat om, hvor man vil hen ad. Den debat mangler i Grønland.

På trods af disse begrænsninger for høringsprocessens indflydelse på storskala-området er der dog flere elementer i høringsprocessen, hvor befolkningen tages med på råd. Medierne og til dels borgermøderne bliver hovedsageligt brugt til at informere befolkningen, hvilket ikke giver dem megen medindflydelse. I den formelle høring og igennem NGO'erne bliver befolkningen dog i langt højere grad konsulteret. Indflydelsen for disse deloffentligheder er ydermere sikret via formelle retningslinjer og det giver derfor befolkningen rigtig gode muligheder for indflydelse. Forudsat at de overskrider de tidligere beskrevne barrierer for deltagelse i disse deloffentligheder. Derudover ses der også elementer af partnerskab i høringsprocessen. Det sker hovedsageligt igennem fora og nedsatte udvalg, hvor flere af samfundets interessenter deltager. Her samarbejdes der i højere grad om løsninger på storskala-området end i de resterende deloffentligheder og det er et meget positivt træk i forhold til høringsprocessens indflydelse på storskala-området.

Generelt er der derfor på nogle områder rigtig gode forudsætninger for kriterium 5, der angiver at høringsprocessen bør have en reel indflydelse på de politiske beslutninger. Det er dog ikke alle deloffentligheder, det gælder for. Specielt ved borgermøderne kan det anbefales at styrke det konsulterende element. Generelt kan de identificerede barrierer for indflydelsen dog forholdsvis nemt nedbrydes. Følgende er tiltag, der anbefales som en måde at gøre dette på:

- **Offentliggørelse af selskabernes white paper** vil gøre det langt mere gennemskueligt for interessenterne, hvilken indflydelse de har haft på projekterne samt hvorfor deres indsigelser ikke er taget til efterretning. Gennemskueligheden bevirker, at processen bliver mere legitim og det vil desuden forbedre interessenternes tillid til høringsprocessen, fordi de kan se, at de bliver hørt.
- **En bedre timing af høringsprocessen** eksempelvis ved at placere den i bedre tid forud for aktivitetens start vil give selskaberne bedre tid til at implementere de forslag, der kommer frem i løbet af høringsprocessen og derved undgå det, at høringsprocessens indflydelse forsvinder, fordi selskaberne ikke har tiden til at implementere forslag.
- **Mere debat omkring de strategiske overvejelser ifm. storskala-projekter** vil gøre storskala-området mere gennemskueligt for befolkningen og modvirke, at befolkningen føler, at udviklingen bliver trukket ned over hovederne på dem. Derved opnås om end ikke en større indflydelse, så en større tillid til høringsprocessen på området.
- **Flere elementer af partnerskab i høringsprocessen** vil generelt forbedre befolkningens indflydelse på storskala-projekterne, fordi der her samarbejdes om at finde fælles løsninger. Interessenterne er derfor i højere grad sikret indflydelse end ved de nuværende konsultationer, hvor deres rolle højest kan betragtes som rådgivende.

ANALYSE 2: HØRINGSPROCESSER PÅ NEWFOUNDLAND – EN KOMPARATIV ANALYSE

Analyse 1 er en normativ analyse. Dvs. at den målestok, de grønlandske høringsprocesser vurderes op imod, udgøres af det deliberative demokratiideal. Idealet er formålstjenstligt i den forstand, at en kritik af høringsprocessen ikke bliver subjektiv, men forholder sig til allerede opstillede normer for det ”gode demokrati”. Formålet med rapporten er imidlertid også en fremadrettet stillingtagen til, hvad man kan gøre for at imødekomme demokratiske udfordringer. Analyse 2: Den komparative analyse gør det muligt at sammenligne, hvordan de to stater håndterer høringsprocesserne og igennem de tiltag, der har været succesfulde i Newfoundland hente inspiration til, hvordan høringsprocesserne i Grønland kan gøres mere demokratisk legitime. Newfoundland er valgt som komparativ case, fordi der er store ligheder med Grønland.

Analysen tager udgangspunkt i tre niveauer:

- **Makroniveauet:**
Lovgivningsmæssige rammer og organisatoriske strukturer
- **Mesoniveauet:** Mellemlaget, som udgøres af NGO’erne
- **Mikroniveauet:** Landets borgere

På **mikroniveauet** kæmper Newfoundland og Grønland med det samme problem, nemlig en manglende interesse i befolkningen for at deltage i den demokratiske høringsproces. Problemet er dog ikke så stort i Grønland, som det er i Newfoundland. Det er et problem, der gøres en indsats for at løse i begge stater, men der er ikke til fulde fundet nogen løsning på problemet nogen af stederne. Derudover synes debatklimaet umiddelbart at være bedre i Grønland, end det er tilfældet i Newfoundland, hvor miljødiskursen i nogen grad udelukkes af debatten. Forskellen kan muligvis skyldes, at man på grund af manglende erfaring i Grønland er mere tilbageholdende i forhold til storskala-projekter og derfor giver bedre plads til de forskellige diskurser. De enkelte aktører har således

nemmere adgang til debatten i Grønland, end de har i Newfoundland, hvilket generelt er en gevinst for høringsprocessens demokratiske legitimitet.

På **mesoniveauet** kan der peges på flere områder i høringsprocessen, der er uhensigtsmæssige i forhold til den demokratiske legitimitet. En af problematikkerne er "Greenpeace effekten". Greenpeace' kampagne imod sælfangst tilbage i 70'erne har gjort, at organisationen er meget upopulær begge steder. Dette har i Newfoundland betydet, at miljøorganisationer associeres med Greenpeace og på den baggrund holdes udenfor den offentlige debat. I Grønland har effekten ikke fået helt så store konsekvenser for miljøorganisationer og de har i lige så høj grad som andre NGO'er plads i debatten. Adgangen til den offentlige debat er derfor nemmere for de grønlandske miljøorganisationer end de newfoundlandiske. Derimod synes det at være et fællestræk for de newfoundlandiske og grønlandske NGO'er, at de mangler ressourcerne til at kunne indgå i debatten. Specielt er muligheden for at lave undersøgelser og fremskaffe information, der kan supplere den information, de får fra ressourceinteressenterne, meget begrænset. Ansvar for at informere offentligheden kommer således til at hvile på ressourceinteressenterne. Dette bliver fra et demokratisk perspektiv problematisk, fordi ansvaret ikke altid opretholdes lige godt af ressourceinteressenterne og NGO'ernes indflydelse på beslutningsprocessen dermed begrænses.

I Newfoundland er der gjort en stor indsats for at imødekomme problemet og sikre, at alle NGO'er har mulighed for at deltage i høringsprocessen. NGO'ernes egen indsats består i at samle sig i formelle NGO-netværk, og dermed forøge muligheden for indflydelse ved ressourcedeling og samarbejde. Myndighedernes yder ligeledes en indsats ved økonomisk at gøre det muligt for resourcesvarende NGO'er at deltage i debatten. Dette sker igennem intervenor funding – programmet, der er et engangsbeløb, interessenter i et projekt kan søge som støtte til deres deltagelse i høringsprocessen. Begge de nævnte tiltag gør det muligt for NGO'er at deltage i høringsprocessen på trods af deres økonomiske begrænsninger og ville således kunne bidrage positivt til den demokratiske legitimitet i høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter i Grønland.

På makroniveauet har man i Newfoundland på flere områder fundet løsninger, der er langt mere hensigtsmæssige for den demokratiske legitimitet i høringsprocessen. I Grønland er det selskaberne selv, der varetager borgermøderne på baggrund af meget få retningslinjer. Det betyder, at høringsprocessen bliver meget vilkårlig og sårbar over for selskabets motiver, hvilket generelt skader den grønlandske befolknings tillid til processens uafhængighed.

I Newfoundland har man for at undgå dette etableret en uafhængig myndighed, til at varetage høringsprocessen og involvering af interessenter. Der udnævnes således en kommissær for hver projektansøgning, som på baggrund af en række retningslinjer, der er opstillet af den øverste myndighed på området CNLOPB, udformer de operationelle procedurebestemmelser for høringsprocessen. Kommissæren sikrer således processens uafhængighed, hvilket gør høringsprocessen meget mere legitim end i Grønland. Derudover har man i Newfoundland på mineområdet adskilt licensbehandling fra miljøgodkendelsen, hvilket gør op med den interessekonflikt, der ses i det RD, hvor begge procedurer er samlet. Begge tiltag ville bidrage positivt til den demokratiske legitimitet i Grønland.

Der er således både på meso- og makroniveauet forhold i den newfoundlandske måde at arrangere høringsprocessen på, som med fordel for den demokratiske legitimitet kunne implementeres i den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter:

- **Et mere formelt samarbejde mellem landets NGO'er** ville føre til en mere effektiv udnyttelse af deres begrænsede ressourcer og give dem en bedre mulighed for at benytte sig af de muligheder, de har for indflydelse i høringsprocessen. Det vil desuden give dem stærkere position i debatten.
- **Intervener funding** ville være en anden måde at styrke NGO'ernes rolle i høringsprocessen på. I grønlandsk perspektiv kunne man måske endda overveje at udvide ordningen til også at omfatte de faglige organisationer, der også mangler, måske ikke økonomiske ressourcer, men menneskelige ressourcer til at varetage deres deltagelse i høringer.
- **Kommissærordningen** hvor en uafhængig part varetager involveringen af interessenter og befolkning, ville bidrage til en mere demokratisk proces ved at gøre høringerne uafhængige af selskaberne. En øget tillid til processen som følge af dette tiltag kunne desuden tænkes at have en positiv indvirkning på den manglende interesse i befolkningen.
- **Adskillelse af miljøbehandling og generel udbuds- og licensbehandling** ville sikre, at der ikke opstår interessekonflikter i RD. Desuden ville også dette tiltag have en positiv effekt på befolkningens tillid til hele høringsprocessen. Det skal bemærkes, at der er politisk vilje til at foretage denne udskilning, men at det indtil videre ikke er kommet videre end den gode vilje.



KONKLUSION

Formålet med denne rapport er tvedelt. Målet er for det første at undersøge, hvor demokratisk legitim høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter i Grønland er og for det andet at identificere problemområder og pege på måder, hvorpå inddragelsen af befolkningen og derigennem legitimiteten i høringsprocessen kan forbedres. Anbefalingerne til forbedringer er løbende beskrevet i dette resume. Tilbage står spørgsmålet om, hvor demokratisk legitim høringsprocessen er i sin nuværende form.

Det er ikke alle kriterier for den deliberative debat, der er opfyldt i lige høj grad og i forhold til kriterierne om adgang til information og ansvaret for en herredømmefri debat kan der peges på væsentlige problemområder. Det betyder imidlertid ikke, at den grønlandske høringsproces nødvendigvis må betragtes som demokratisk illegitim. Fordi det deliberative demokratiideal, som kriterierne bygger på, netop kun er et ideal, kan det ikke forventes, at nogen virkelig proces lever 100% op til de kriterier, der stilles op af Dahl og Habermas. Kriterierne er tænkt som pejlemærker og en måde hvorpå, man kan forbedre den demokratiske legitimitet i høringsprocessen.

På mange områder gøres der mange ting rigtigt i høringsprocessen. En af de vigtigste forudsætninger for at skabe en mere inddragende høringsproces er, at der er en grundliggende politisk vilje til at inddrage befolkningen, og det er der givet udtryk for i Grønland. Det er som bekendt hovedsageligt de grønlandske myndigheders fortjeneste, at ingen interessenter holdes ude af debatten, og myndighederne har også løbende vist en vilje til at ville forbedre høringsprocessen. Derudover er de mange deloffentligheder og forskellige indflydelsesmuligheder en stor fordel for den demokratiske legitimitet. Eksempelvis er den korte afstand mellem landets politikere og befolkningen ganske unikt for Grønland og et meget positivt element.

Der er således flere rigtig gode elementer i de grønlandske høringsprocesser på storskala-området, og man kan derfor ikke kalde høringsprocessen for demo-

kratisk illegitim, men der er nogle meget problematiske elementer, der i høj grad skader legitimiteten og som det er afgørende, at der bliver gjort noget ved.

Den manglende transparens og fokus på proaktiv information er et af de største problemer for legitimiteten. Både fordi det er en af grundpillerne i den deliberative debat, men i allerhøjeste grad også, fordi det skader befolkningens tillid til myndighederne. Ud over de fem kriterier, der er opstillet i denne undersøgelse, er befolkningens tillid til processen og de myndigheder, der styrer den et helt afgørende kriterium for høringsprocessens såvel som Naalakkersuisuts legitimitet. Derfor er det et problem, der bør tages meget alvorligt.

Af samme grund er det også af afgørende vigtighed, at det sikres, at høringsprocessen ikke bliver en proforma-proces. Tilliden til processen og de styrende myndigheder afhænger netop af, at interessenterne føler, at de bliver hørt. Derfor er problemer som timingen af processen og en bedre styring af selskabernes rolle i høringsprocessen også et vigtigt indsatsområde.

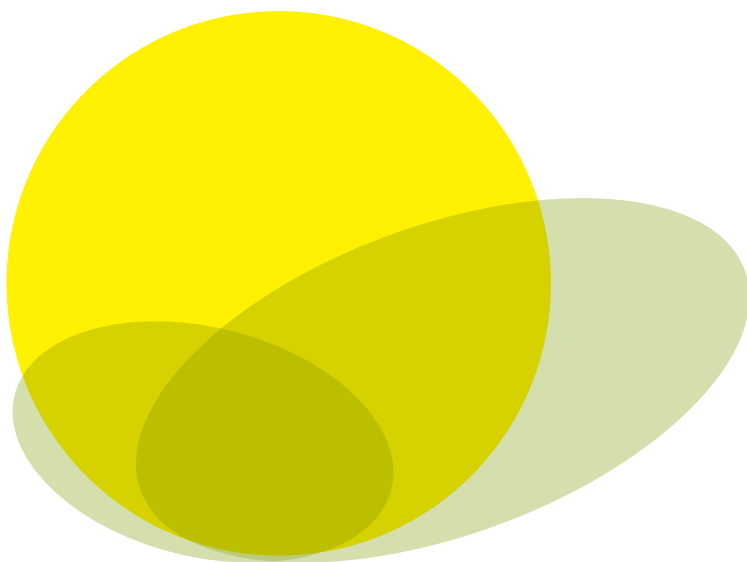
Generelt er det dog vigtigt at sikre, at alle fem kriterier er til stede i høringsprocessen, da de er gensidigt afhængige af hinanden. Det giver eksempelvis ikke mening, at adgangen til offentligheden er perfekt, at en herredømmefri kommunikation samt muligheden for kompromiser mellem interessenterne er sikret, og at høringsprocessen derudover får reel betydning for den politiske beslutning, hvis interessenterne ikke kan få adgang til information omkring projekterne. Omvendt er tilstedeværelsen af de fire første kriterier også mindre vigtig, hvis ikke høringsprocessen i sidste ende får nogen reel betydning for de beslutninger, der tages. Alle kriterier må derfor være til stede i høringsprocessen.

Sammenlignet med Newfoundland er der ikke specielt mange flere problemer i den grønlandske høringsproces. Det er blot nogle andre problemer, der dominerer. I Newfoundland er der specielt problemer i forhold til kriteriet omkring særinteressernes forenelighed og adgangen til offentligheden. Her ses der en tendens til, at miljøorganisationer udelukkes af debatten, fordi de associeres med Greenpeace, som er meget upopulære i Newfoundland. Derudover er der

store problemer med at få befolkningen engageret i høringsprocessen, fordi nyhedens interesse er ved at lægge sig og befolkningen er ved at vænne sig til de konsekvenser, storskala-projekterne medfører. Det er ikke i lige så stor grad et problem i Grønland, hvor interesseorganisationerne er meget engagerede i processen og miljøspørgsmålet er en meget væsentlig del af debatten.

Der er dog alligevel på grund af Newfoundlands store erfaring med storskala-projekter ting at lære fra den newfoundlandske måde at køre høringsprocessen på, og det er en væsentlig pointe. Det ville kunne bidrage væsentligt til den grønlandske høringsproces, hvis man systematisk indhentede erfaringer fra lande med større erfaring og benyttede sig af disse erfaringer. Newfoundland er bare ét eksempel.

Den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter er ikke illegitim og heller ikke sammenlignet med den newfoundlandske, men der er nogle meget kritiske problemer og derfor et stort behov for, at man sætter handling bag den gode politiske vilje og påbegynder en systematisk forbedring af høringsprocessen.



Kalaallit Nunaanni Sulisitsisut Peqatigiiffiat
Grønlands Arbejdsgiverforening
