

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



INDHOLD

RESUMÉ.....	4
Kapitel 1: Indledning og problempresentation.....	6
Kapitel 2: Undersøgelsens opbygning.....	7
ANALYSE 1: DET DELIBERATIVE DEMOKRATIIDEAL I HØRINGSPROCESSER I GRØNLAND.....	8
Kapitel 3: Demokratiidealet	8
Aggregativt vs integrativt demokratiparadigme.....	8
Det deliberative demokratiideal.....	9
Operationalisering	10
Strukturelle kriterier	10
Processuelle kriterier.....	11
Udvælgelse af empiri.....	12
Kapitel 4: Kriterium 1 – Særinteressernes forenelighed	13
CASE 1: ALCOA-SAGEN.....	13
Redegørelse for Alcoa-sagens forløb	13
Interessentanalyse.....	16
Analyse af interessernes forenelighed	18
Emner i Debatten omkring alcoa-projektet.....	18
Interessernes Forenelighed	20
CASE 2: CAIRN ENERGY	22
Redegørelse for Cairn Energy-sagens forløb	22
Interessentanalyse.....	25
Analyse af interessernes forenelighed	27
Emner i Debatten omkring Cairns olieprojekter	27
Interessernes Forenelighed	29
CASE 3: GREENLAND MINERALS AND ENERGY	31
Redegørelse for Greenland Minerals and energy-sagens forløb	31
Interessentanalyse.....	34
Analyse af interessernes forenelighed	36
Emner i debatten omkring Kvanefjeld-minen.....	36
Interessernes forenelighed	38
Delkonklusion	40
Kapitel 5: Kriterium 2 - Ressourceinteressenternes ansvar for debatten.....	42
Høringsprocessen som et myndighedsansvar	43
En uvildig høringsinstans.....	45
Befolkningens interesse i storskala-projekter	46
Delkonklusion	48

Skrevet af Sara Bjørn Aaen, februar 2012 for Grønlands Arbejdsgiverforening.

Kapitel 6: Kriterium 3 – Adgang til offentligheden	50
Den grønlandske offentligheds forskellige arenaer	50
Medierne	50
Den formelle høring	52
NGO'erne	54
Borgermøderne	56
Den grønlandske debatkultur	59
Delkonklusion	60
Kapitel 7: Kriterium 4 - Adgang til information	64
Åbenhed i Råstofdirektoratet	64
Åbenhed i Greenland Development	66
Åbenhed hos selskaberne	67
Informationsmetoder	69
Århuskonventionen	72
Delkonklusion	73
Kapitel 8: Kriterium 5 – Indflydelse på de politiske beslutninger	75
Høringsprocessens indflydelse	75
Timing i høringsprocessen	76
Indflydelse på fremtiden	77
Befolkningens deltagelse i beslutningsprocessen	78
Delkonklusion	80

ANALYSE 2: HØRINGSPROCESSER PÅ NEWFOUNDLAND – EN KOMPARATIV ANALYSE

Kapitel 9: Indledning	82
Hvorfor Newfoundland og Labrador som case?	82
Udviklingen i mine- og offshorebranchen	82
Kapitel 10: Forskelle og ligheder mellem Grønland og Newfoundland.....	85
Mikroniveau - Befolkningen	85
Mesoniveau - Interesseorganisationerne	86
Makroniveauet – Strukturen og lovgivningen	88
Kapitel 11: Delkonklusion	91
Kapitel 12: Konklusion	92
Kapitel 13: Litteratur	96
Lovgivning	98
Artikler	99
Appendiks 1: Interviewoversigt	101
Appendiks 2: Intervenor funding og kommissærordningen	102
Intervener funding programmet	102
Kommissærordningen	102
Appendiks 3: Rapportens anbefalinger	104
Anbefalinger til forbedring af muligheden for debat	104
Anbefalinger til forbedring af befolkningens tillid til resourceinteressenter og høringsprocessen	104
Anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til at ytre sig i offentligheden	104
Anbefalinger til forbedring af befolkningens adgang til information omkring storskala-projekter	105
Anbefalinger til forbedring af høringsprocessens indflydelse	106
Anbefalinger på baggrund af newfoundlandske erfaringer	106



RESUMÉ

Denne rapport er en undersøgelse af den demokratiske legitimitet i de grønlandske høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter. For at undgå at resultaterne baseres på subjektive vurderinger, tager analysen udgangspunkt i fem kriterier for "det gode demokrati". Det er således afgørende, at 1) Interessenternes særinteresser ikke er uforenelige. 2) De mest magtfulde interessenter tager ansvar for at skabe en debat, hvor magtasymmetri ikke begrænser deltagelsen, 3) En lige adgang til offentligheden sikres, 4) En lige og effektiv adgang til information sikres, samt at 5) Høringsprocessen får reel indflydelse. Derudover foretages en komparativ analyse mellem Grønland og Newfoundland for at undersøge høringsprocessens relative legitimitet.

På baggrund af denne undersøgelse kan de grønlandske høringsprocesser ikke betragtes som demokratisk illegitime. Kriterierne er ikke alle til stede i lige høj grad, men det er heller ikke nødvendigt for at en proces kan betragtes som demokratisk legitim. I høringsprocessen er der flere positive elementer. Politikerne har generelt en stor vilje til at inddrage befolkningen og sørger derfor for, at meget få interessenter udelukkes af debatten. Generelt er der desuden mange muligheder for at ytre sig igennem forskellige deloffentligheder, men også i høj grad direkte til landets lovgivere, idet afstanden mellem befolkning og politikerne er meget kort. Dette er meget positivt for den demokratiske legitimitet.

På trods af den gode vilje, er der dog væsentlige problemer i høringsprocessen og undersøgelsen peger på en række problematikker, som i høj grad går ud over høringsprocessens demokratiske legitimitet. Manglende transparens i de styrende myndigheder er et af de væsentligste problemer. Både fordi det er et vigtigt kriterium for legitimiteten, men også fordi, det medfører en generel mistillid til myndighederne og høringsprocessen, og derfor bliver en begrænsning på befolkningens deltagelse. Derudover er der på flere områder på grund af en u hensigtsmæssig udformning og manglende retningslinjer en tendens til, at høringsprocessen får karakter af en proforma-proces, der ikke tillægges reel betydning. Dette er selvsagt meget problematisk for den demokratiske legitimitet.

De grønlandske høringsprocesser er som sagt ikke illegitime, men der er væsentlige problemer i høringsprocessen, som det er afgørende, at der gøres noget ved med henblik på at sikre den demokratiske legitimitet. Der er således behov for en systematisk forbedring af høringsprocessen. I rapporten fremsættes der en række anbefalinger til, hvordan man sikrer tilstedeværelsen af de fem kriterier og forbedrer den demokratiske legitimitet. Her vil kun nævnes et par af de vigtigste. Resten kan ses rapportens appendiks 3.

- 1) **En generel holdningsændring og fokus på den proaktive informationsindsats hos ressource-interesserne** vil give en mere lige adgang til informationer for offentligheden, fordi ansvaret for opnåelse af information lægges over på interessenterne med de største ressourcer og informationer derfor generelt bliver nemmere tilgængelige
- 2) **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.

- 3) **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.
- 4) **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.
- 5) **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
- 6) **Kommissærordningen**, hvor en uafhængig part varetager involveringen af interessenter og offentlighed, 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.



KAPITEL 1: INDLEDNING OG PROBLEMPRÆSENTATION

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 afsidesliggende land som Grønland. Stigende efterspørgsel og dermed stigende priser har imidlertid gjort det rentabelt at udvinde de grønlandske råstoffer og interessen for grønlandske olie, mineraler såvel som naturressourcer som eksempelvis vand har allerede trukket en lang række efterforskningselskaber 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 grønlandernes 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.

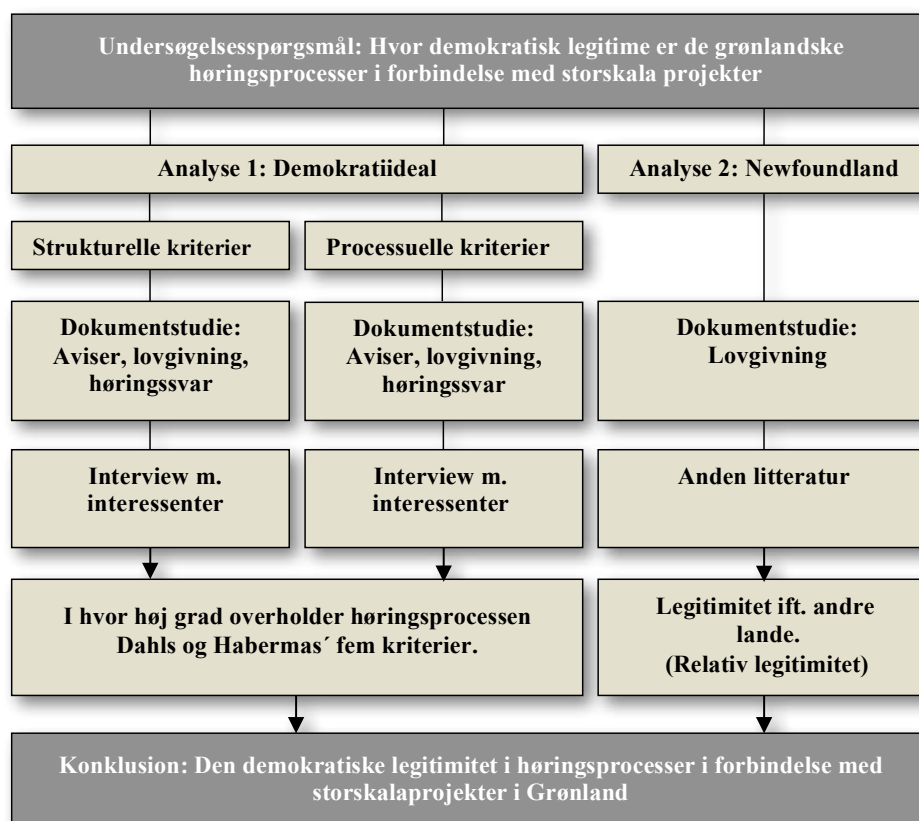
Inddragelse af befolkningen i de politiske beslutninger er en af grundstenene i demokratisk legitimitet, men meningerne om, hvad der kan anses som demokratisk legitimt, er mange. Denne rapport tager udgangspunkt i teoretikeren Jürgen Habermas' antagelse om, at demokratisk legitimitet forudsætter, at befolkningen igennem debat og argumentation har mulighed for at påvirke de politiske beslutningstagere. (Habermas 1991) Rapporten vil derfor være en undersøgelse af befolkningens mulighed for dette igennem de høringsprocesser, der er etableret i forbindelse med storskala-projekter i Grønland. Derudover vil det i rapporten forsøges at identificere måder, hvorpå borgerinddragelsen i høringsprocessen kan forbedres for derigennem at forbedre den demokratiske legitimitet.

KAPITEL 2: UNDERSØGELSENS OPBYGNING

Undersøgelsen af den demokratiske legitimitet i høringsprocesserne i forbindelse med storskala-projekter i Grønland vil dele sig i to delanalyser. Den første analyse vil være en sammenligning med et demokratiideal, der vil tage udgangspunkt i teorien

om det deliberative demokrati og den anden vil være en komparativ analyse, hvor den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter vil blive sammenlignet med lignende høringsprocesser i Newfoundland og Labrador.

Figur 2.1: Undersøgelsens opbygning



Analyse 1 er en analyse af høringsprocesserne i forbindelse med storskala-projekter 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. Dvs. processens legitimitet sammenlignet med andre lande. Det har den fordel, at konklusionerne ikke afhænger af en generel accept af det grundlæggende ideal og derfor er mere almen-gyldig.

ANALYSE 1: Det deliberative demokratiideal i høringsprocesser i Grønland

KAPITEL 3: DEMOKRATIIDEALET

Møller og Skaaning (2010) skriver i forbindelse med deres undersøgelse af forskellige landes demokratiske udvikling: *"Kun hvis vi ved, hvad demokrati er, kan vi vurdere, om et givent land på et givent tidspunkt er demokratisk"* (Møller og Skaaning 2010:86) Det samme gælder for en analyse af høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter. For at kunne vurdere i hvor høj grad høringsprocessen kan anskues som demokratisk legitim, er det nødvendig at have et normativt demokratiideal at vurdere virkeligheden op imod. Det er dog nødvendigt at anerkende, at dette ideal netop er normativt. Der er således et væld af forskellige udlægninger af, hvilke normative idealer for demokrati, der er de rigtige. Det følgende kapitel vil kort præsentere de to dominerende demokratiparadigmer inden for demokratiforskning samt give en mere detaljeret redegørelse for det deliberative demokratiideal, der benyttes i denne undersøgelse.

AGGREGATIVT VS INTEGRATIVT DEMOKRATIPARADIGME

Helt grundlæggende kan der i demokratilitteraturen skelnes mellem to demokratiparadigmer, der står i modsætningsforhold til hinanden: Det aggregative og det integrative. (March og Olsen 1989)

Det aggregative demokratiparadigme er outcomeorienteret. Det betyder, at en politisk beslutningsproces anskues som demokratisk legitim, hvis outcome af en beslutningsproces afspejler flertallets præferencer. Folket er som så ikke involveret i formuleringen af valgmulighederne i en beslutningsproces. Dette varetages af den politiske elite som eksempelvis partierne, embedsmandsværket eller råd og nævn. Folket forventes derimod at vælge imellem på forhånd givne muligheder ved at afgive deres stemme ved valg. Stemmeafgivelse er derfor ifølge dette demokratiideal borgerens primære mulighed for at udøve sin demokratiske ret og pligt og det der gør, at en be-

slutningsproces kan anses som legitim. (Farely 2004) Det demokratiideal der opfylder de krav, der stilles af det aggregative demokratiparadigme er derfor det repræsentative demokratiideal, hvor beslutninger tages på vegne af befolkningen af repræsentanter, der vælges af befolkningen.

Det integrative demokratiparadigme er derimod procesorienteret. Dvs. det er ikke så meget det output, der kommer ud af beslutningsprocessen, der gør en beslutning demokratisk legitim, men nærmere hvordan processen, der leder frem imod beslutningen, er foregået. Her er det befolkningens demokratiske ret og pligt også at deltage i udformningen af de beslutningsforslag, der efterfølgende skal stemmes om. Befolkningen har derfor i modsætning til det aggregative demokratiparadigme en aktiv rolle at spille. (Sørensen og Thorning 2000) En repræsentant for dette paradigme er det deliberative demokratiideal og det er dette ideal, der vil være den normative målestok, denne undersøgelse vil analysere høringsprocessen i forhold til.

Grunden til at netop dette demokratiideal er valgt som undersøgelsens normative grundlag frem for det repræsentative er hovedsageligt, at politiske beslutningsprocesser i det grønlandske samfund traditionelt har fulgt det deliberative demokratiideal. Det er således tradition for at inddrage borgere og interesseorganisationer i den politiske beslutningsproces eksempelvis igennem høringsprocesser og ikke blot lade beslutninger være op til valgte repræsentanter for befolkningen. Deliberation og deltagelse i udformningen af policies er derfor blevet en del af grønlændernes politiske medborgerskab. (Marshall 1964). Dvs. en del af deres rettigheder som medborgere i samfundet.

Desuden er storskala-projekterne et policyområde, som berører en rigtig stor del af det grønlandske samfund. Der er, som det også vil kunne ses i interessentanalysen i kapitel 4, rigtig mange interessenter

på området. Det giver derfor mening netop på dette område at have et deliberativt ideal og at forsøge at inddrage så mange af disse interessenter som muligt. Af disse to grunde vil det deliberative demokratiideal være det normative grundlag for undersøgelsen.

DET DELIBERATIVE DEMOKRATIIDEAL

Det deliberative demokratiideal tager som nævnt udgangspunkt i det integrative demokratiparadigme. Udgangspunktet for idealet er derfor, at borgere bør have mulighed for at påvirke den politiske beslutningsproces direkte og ikke kun igennem 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. (Habermas 1991)

Det deliberative demokratiideal betyder imidlertid ikke blot, at offentligheden skal inddrages i beslutningsprocessen. Idealet er, at offentligheden selv tager politiske beslutninger igennem offentlig diskussion (deliberation). (Dahl 2000:54) Målet er derfor ikke blot diskussion men at opnå en form for konsensus, der kan danne grundlag for en beslutning. Måden at gøre dette på er ifølge Habermas igennem, hvad han kalder, den herredømmefri kommunikation. Dvs. en form for kommunikation, der fungerer på baggrund af 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. (Mikkelsen 2002, Habermas 1991)

Habermas beskriver tre kriterier, der skal være til stede, for at et deliberativt demokrati kan opretholdes. (Habermas 1991)

- 1) Særinteresser må ikke være uforenelige. På den måde sikres det, at deltagerne er åbne over for argumenterne, der fremføres af andre deltagende parter.

- 2) Alle deltagere skal være økonomisk uafhængige og have et vist uddannelsesniveau, således at en herredømmefri kommunikation kan sikres. En kommunikation hvor ingen kan kontrollere hinanden, men hvor man frit kan argumentere for sin holdning. (Loftager 1999:17)

- 3) Der skal være en lige adgang til offentligheden for alle i samfundet, således at alle argumenter kan blive fremført.

Disse tre kriterier udbygges yderligere af Dahl (1989, 2000). Ud over en lige adgang til offentligheden, peger han på, at borgerne ydermere skal have:

- 4) En lige og effektiv mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser.
- 5) Indflydelse på hvad der skal prioriteres på den politiske dagsorden.

Disse kriterier stiller, som det måske kan ses, store krav til den måde offentligheden er struktureret på, hvis alle skal have lige adgang. Derudover stiller det store krav til befolkningens forudsætninger for deltagelse i den offentlige debat og endelig er det noget af en opgave at skabe et forum i et samfund, hvor ingen er økonomisk afhængige af hinanden. Der er derfor visse problemer forbundet med Habermas' og Dahls kriterier for den offentlige deliberative debat.

Det må derfor anerkendes, at det deliberative demokrati er et ideal, som er vanskeligt hvis ikke umuligt at opnå. Der er således intet samfund i verden, der til fulde kan kalde sig selv for et deliberativt demokrati og som Farelly (2004) påpeger, er der yderligere nogle kritikpunkter, som kan være vanskelige at overse. Han rejser blandt andet spørgsmålet, om en beslutningsproces, der bygger på deliberation, kan være effektiv. Dvs. kan der tages hurtige politiske beslutninger. En proces, hvor alle interesserede parter skal høres og en fælles konsensus skal nås, er givet meget tidskrævende og i tilfælde, hvor der skal tages hurtige politiske beslutninger, er en deliberativ beslutningsproces derfor ikke optimal. Ydermere er en

åben, herredømmefri kommunikation næsten umulig at opnå. Det kræver, at man er i stand til at tilsi-desætte egne interesser og er fuldt ud rationel i sin vurdering af argumenter. Dette er sjældent tilfældet. Eksempelvis kan peges på NIMBY-problematikken. (Not-in-my-back-yard) NIMBY er det fænomen, at man tilslutter sig noget på et generelt plan, men ikke vil acceptere, at konsekvenserne af beslutningen rammer én selv. (McAvoy 1999:3) Derudover er det måske en utopisk tanke, at alle borgere kan og vil deltage samt at dette rent praktisk kan lade sig gøre. (Farely 2004:151, Waltzer 1999:68)

Det deliberative demokratiideal må derfor ansues netop som et ideal og det er derfor, som så mange andre idealer ikke noget, der kan lade sig realisere i sin rene form. Det kan imidlertid sagtens fungere som et normativt mål for et samfund og fungerer også ganske godt som normativt ideal i denne undersøgelses sammenhæng.

OPERATIONALISERING

Efter således at have defineret, hvad der i denne undersøgelse vil blive betragtet som idealet for "det gode demokrati", er det ydermere nødvendigt at gøre idealet målbart, således at det kan lade sig gøre at analysere høringsprocesserne i forhold til dette demokratiideal. Derfor må det deliberative demokratiideal operationaliseres. Dertil kan Dahls og Habermas' kriterier med fordel benyttes. Dahl og Habermas opstiller som nævnt i fællesskab fem kriterier for hvilke forhold, der skal være til stede i et samfund, for at det deliberative demokrati kan fungere. Fordi det deliberative demokrati er denne undersøgelses normative målestok, kan disse krav ligeledes stilles til høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter. Denne undersøgelse vil følgelig blive en analyse af, i hvor høj grad høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter opfylder de fem kriterier opstillet af Dahl og Habermas.

De fem kriterier kan opdeles i kriterier for den struktur, der omgiver den offentlige debat samt kriterier, der angår selve den offentlige debat som proces. I det følgende afsnit vil hvert enkelt kriterium blive gennemgået, relateret til problemfeltet samt operationaliseret, således at det er muligt at undersøge, i hvor høj grad høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter opfylder det enkelte kriterium.

STRUKTURELLE KRITERIER

Habermas' første kriterium for et deliberativt demokrati er:

*Særinteresser må ikke være uforenelige.
På den måde sikres det, at deltagerne er
åbne over for argumenterne, der fremføres
af andre deltagende parter.*

Kriteriet er vanskeligt at opfylde, idet de mange forskellige interesser, der er på området, givet ikke alle kan have det samme mål for øje. Eksempelvis kan det være vanskeligt at forestille sig, at Cairn Energy, som er et af de olieefterforskningselskaber, der har koncession i Grønland og Greenpeace, som er en interesseorganisation, der arbejder for beskyttelse af det arktiske miljø skulle have forenelige særinteresser. Derimod har mange af de andre interesser på området, på trods af den megen debat imellem dem, rent faktisk mange samstemmende interesser. Eksempelvis en interesse i generel økonomisk vækst for Grønland.

En undersøgelse af dette kriterium medfører derfor, at det må undersøges, i hvor høj grad interesserne på området har forenelige særinteresser. Det afgørende er ikke, at interesserne er enige, men at særinteresserne ikke betragtes som gensidigt udelukkende. Dette sker ved igennem en interessentanalyse at identificere de interesser, der er på området og derefter via interview og høringsvar at afdække deres interesser.

Kriterium nr. 2 lyder:

Alle deltagere skal være økonomisk uafhængige og have et vist uddannelsesniveau, således at en herredømmefri kommunikation kan sikres. En kommunikation hvor ingen kan kontrollere hinanden, men hvor man frit kan argumentere for sin holdning.

Dette kriterium er et forsøg på at undgå, at magt-strukturer eller manglende kompetencer hæmmer den enkeltes adgang til den offentlige debat. Dette er imidlertid et af de kriterier der som tidligere nævnt er vanskeligt at opfylde for noget samfund.

Uddannelsesniveauet i Grønland er ikke specielt højt sammenlignet med eksempelvis de europæiske lande. (Grønlands Statistik 2010:12) Det er imidlertid uklart, hvad Loftager mener med, at et samfund skal have et "vist" uddannelsesniveau. Er 69,7 % med en færdiggjort folkeskoleuddannelse, som det er tilfældet i Grønland, tilstrækkeligt til at sikre et deliberativt demokrati?

Problemet er i virkeligheden ikke så meget det gennemsnitlige uddannelsesniveau i samfundet, men fordelingen af de uddannelsesmæssige ressourcer imellem interessenterne på området. Fiskerne og fangerne, som er en væsentlig interessent på området, er eksempelvis overrepræsenteret iblandt de lavt uddannede, hvorimod der hos efterforsknings-selskaberne og Selvstyret findes en væsentlig højere uddannelsesmæssig kompetence. Derudover har disse interessenter en lang større specifik viden om det område, der er til debat og de metoder, de benytter sig af end andre interessenter på området. Denne videnskapacitet skaber sammen med den ulige fordeling af uddannelseskompetencer en asymmetrisk fordeling af magten i debatten på området. Asymmetrien opvejes dog af, at lavtuddannede interessenter på området typisk har interesseorganisationer, der repræsenterer deres interesser. Fiskere og fangere repræsenteres eksempelvis af KNAPK.

Det kan ligeledes være vanskeligt at skabe en situation, hvor ingen af aktørerne i den deliberative proces i en eller anden grad er økonomisk afhængige af hinanden. Men som det senere vil fremgå af inter-sentanalysen, er tendensen dog, at interessenter med modstridende interesser typisk er forholdsvis uafhængige af hinanden rent økonomisk.

Magtasymmetrien er dog noget, vi må konstatere er til stede i høringsprocessen og det er i forhold til Habermas og Dahls kriterier problematisk, idet den skaber en debat, der ikke er herredømmefri. Dvs. upåvirket af magtforhold. Magtasymmetri behøver dog ikke nødvendigvis at udelukke en åben deliberativ debat. Det kræver imidlertid, at den magtfulde part gør en indsats for at udligne forskellene. (Mikkelsen 2002:39) I denne sammenhæng betyder det, at ansvaret for at skabe en herredømmefri debat hovedsageligt hviler på parterne med de største ressourcer såsom Erhvervsdepartementet, Råstofdirektoratet og efterforsknings-selskaberne, som både vidensmæssigt og økonomisk besidder de største ressourcer. Hvorvidt dette ansvar løftes vil være baggrunden for undersøgelsen af kriterium nr. 2.

PROCESSUELLE KRITERIER

Kriterium nr. 3 lyder som følger:

Der skal være en lige adgang til offentligheden for alle i samfundet, således at alle argumenter kan blive fremført.

Det afgørende i forbindelse med dette kriterium er ikke, at alle borgere har *ret* til at deltage, hvilket de har, men snarere at der også er lige mulighed for at *benytte* sig af denne rettighed (Togeby 2004:137) Først da kan man ifølge Togeby (2004) tale om lige adgang til offentligheden. Dette kræver, at debatten bliver tilgængelig for alle rent fysisk men også kognitivt. Det er ikke nok, at alle borgere rent fysisk har mulighed for at deltage i borgermøder, eller at alle relevante interessenter kan deltage i høringsprocessen, hvis de rent kognitivt ikke forstår indholdet

i debatten. Ydermere kan den førømtalte asymmetriske magtfordeling imellem interessenterne også forhindre interessenter fra at deltage i debatten.

Analysen af dette kriterium indebærer derfor en undersøgelse af de fysiske og kognitive begrænsninger, der er i høringsprocessen. Dvs. I hvor høj grad har borgere og interessenter fysisk adgang til debatten i form af borgermøder, høringer og andet. Og hvor let tilgængeligt er debatten rent kognitivt. Dvs. kan alle forstå, hvad der debatteres.

Kriterium nr. 4 lyder som følger:

Der skal være en lige og effektiv mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser.

Dette kriterium angår mere konkret offentlighedens adgang til information. I undersøgelsens kontekst betyder det hovedsageligt aktørernes adgang til høringsmateriale. Det bliver derfor relevant at undersøge, hvor meget og hvilket relevant materiale, der offentliggøres fra Erhvervsdepartementet og Råstofdirektoratet, men også hvordan dette materiale offentliggøres og hvorvidt informationen præsenteres på en måde, der er forståelig for alle aktører.

Kriterium nr. 5 lyder som følger:

Borgerne skal have indflydelse på, hvad der skal prioriteres på den politiske dagsorden.

Dette kriterium er formuleret som et krav til det deliberative demokrati generelt og er ikke direkte anvendeligt i analysen af høringsprocessen i forbindelse med storskalaprojekter, da det i sagens natur er Erhvervsdepartementet og Råstofdirektoratet, der bestemmer hvilke emner, der sendes til høring. I denne sammenhæng vil kriteriet derfor bliver fortolket som et krav om, at høringsprocessen skal have en reel indflydelse på den politiske dagsorden. Dvs. det er ikke nok for at kunne kalde processen for demokratisk legitim, at en beslutning sendes i høring. Høringssvarene skal også tages til efterretning, hvor

de er relevante. Undersøgelsen af dette kriterium vil følgelig indeholde en analyse af, i hvor stort et omfang interessenternes høringssvar får betydning for de beslutninger, der tages.

UDVÆLGELSE AF 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: Aluminiumsbranchen, oliebranchen samt mineralbranchen. Mere specifikt er høringsprocessen omkring Alcoa's etablering af et aluminiumssmelteværk i Grønland, Cairn Energy's olieboringer samt Greenland Minerals and Energy's mine på Kvanefeld ved Narsaq udvalgt. Cairn Energy og Greenland Minerals and Energy-sagerne er hovedsageligt udvalgt, fordi de er meget typiske for de høringsprocesser, der har været i forbindelse med storskalaprojekter i Grønland og Alcoa-sagen, fordi den adskiller sig ved at være så stort et projekt. Forventningen er derfor, at man specielt i denne sag har gjort en ekstra indsats for at inddrage befolkningen i høringsprocessen. Alcoa-sagen kan derfor betragtes som en kritisk case i den forstand, at man, hvis denne høringsproces er demokratisk illegitim, kan have en rimelig forventning om, at der kan ses lignende tendenser andre steder, hvor indsatsen for borgerinddragelse forventelig ikke er så stor. (Flyvbjerg 2004:425)

KAPITEL 4: KRITERIUM 1

– SÆRINTERESSERNES FORENELIGHED

I følgende kapitel følger analysen af undersøgelses 1. kriterium: At særinteresser ikke må være uforenelige. Som beskrevet er dette en vigtig forudsætning for, at en deliberativ debat overhovedet kan opstå. Fremgangsmåden i analysen vil være igennem en redegørelse for forløbet i de tre udvalgte cases at identificere de relevante aktører. Derefter at identificere deres interesser i sagen og undersøge;

Hvorvidt der er interesser, der kun bæres af en enkelt aktør og som derfor kan have vanskeligt ved at få plads i debatten og

Hvorvidt nogle interesser rent diskursivt italesættes som modstridende i debatten og derfor gensidigt udelukker hinanden fra debatten.

CASE 1: ALCOA-SAGEN

Alcoas aluminiumssmelteværk er et af de største erhvervsprojekter, der har været taget initiativ til i Grønland i nyere tid. Etableringen af aluminiumssmelteværket er anslået til at være en investering på omkring 20 milliarder kr. og den årlige omsætning på 3-4 milliarder. Altså omkring 25 % af den grønlandske BNP inkl. bloktilskud. (Grønlands statistik: 2010). En vurdering anslår, at aluminiumssektoren alene kan komme til at beskæftige op til 650 personer og dertil kommer den afledte beskæftigelse i tilstødende sektorer. (www.aluminium.gl) Aluminiumssmelteværket er således et projekt, der kan få afgørende indflydelse på hele det grønlandske samfund. Det er derfor i et demokratisk legitimitetsperspektiv afgørende, at den grønlandske befolkning inddrages i beslutninger omkring et projekt, der kan have så stor indflydelse på det grønlandske samfund. Derfor er en analyse af den demokratiske legitimitet i netop dette storskalaprojekt også relevant at medtage i denne analyse.

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af Alcoa-sagen. Først vil der blive givet en gennemgang af

forløbet i sagen med særligt fokus på de beslutninger, der er taget undervejs og de områder, hvor offentligheden har været inddraget. Dernæst følger en interessentanalyse, hvor de vigtigste interessenter i sagen identificeres samtidig med, at der sker en identificering af de emner og interesser, der har været i debatten omkring Alcoas aluminiumssmelteværk. Begge analyser foretages med henblik på en analyse af undersøgelsens første kriterium, at særinteresserne ikke må være uforenelige.

REDEGØRELSE FOR ALCOA-SAGENS FORLØB

Alcoa-projektet tager sin begyndelse i 2006 med en henvendelse fra Alcoa til det daværende grønlandske Hjemmestyre. Alcoa fremlægger her deres ønske om at undersøge mulighederne for at etablere et aluminiumssmelteværk i Grønland for at kunne udnytte de grønlandske vandressourcer til at fremstille billig energi til smelteprocessen. Smeltning af aluminium er meget energikrævende og billig vedvarende energi i form af vandkraft i stedet for det dyre alternativ i form af kul og olie er derfor Alcoas hovedformål med at placere et aluminiumssmelteværk i Grønland. I juli indgås der en forundersøgelsesaftale mellem Hjemmestyret og Alcoa, hvor begge parter forpligter sig til at bidrage til at foretage undersøgelser for at fastslå, hvorvidt projektet kan gennemføres i Grønland. (MoU 2007:2)

I perioden juli 2006- maj 2007 bliver der efterfølgende iværksat en række undersøgelser af muligheden for at etablere et aluminiumssmelteværk. Der nedsættes blandt andet en SMV-arbejdsgruppe, som skal påbegynde arbejdet på en strategisk miljøvurdering (SMV). Dvs. en omfattende undersøgelse, der kortlægger konsekvenserne af et aluminiumssmelteværk for; flora og fauna, kulturarv, befolkningens sundhed, bosætning, uddannelse og beskæftigelse samt økonomien (lokal såvel som national). Tre kommuner (Nuuk, Sisimiut samt Maniitsoq) udvæl-

ges på baggrund af deres placering i nærheden af væsentlige vandressourcer og bedes tage stilling til en evt. placering af et aluminiumsmelteværk. Hjemmestyret etablerer Greenland Development, som får mandat til at forhandle med Alcoa på vegne af Hjemmestyret samt til opgave at varetage orientering af befolkningen og administrationsgruppen i Hjemmestyret. Som en del af dette går informationssiden www.aluminium.gl i luften i maj 2007.

Resultatet af forundersøgelserne bliver, at det anses som muligt at etablere et aluminiumsmelteværk i Grønland. Det grønlandske Hjemmestyre og Alcoa underskriver følgende en samarbejdsaftale – et såkaldt *Forståelsesmemorandum* (MoU), der forpligter begge parter til at investere tid og penge i den fortsatte udvikling af projektet. Indtil dette tidspunkt har aluminiumsvirksomheden Norsk Hydro også undersøgt mulighederne for at etablere aluminiumsmelteværker på Grønland, men fravælges nu til fordel for Alcoa.

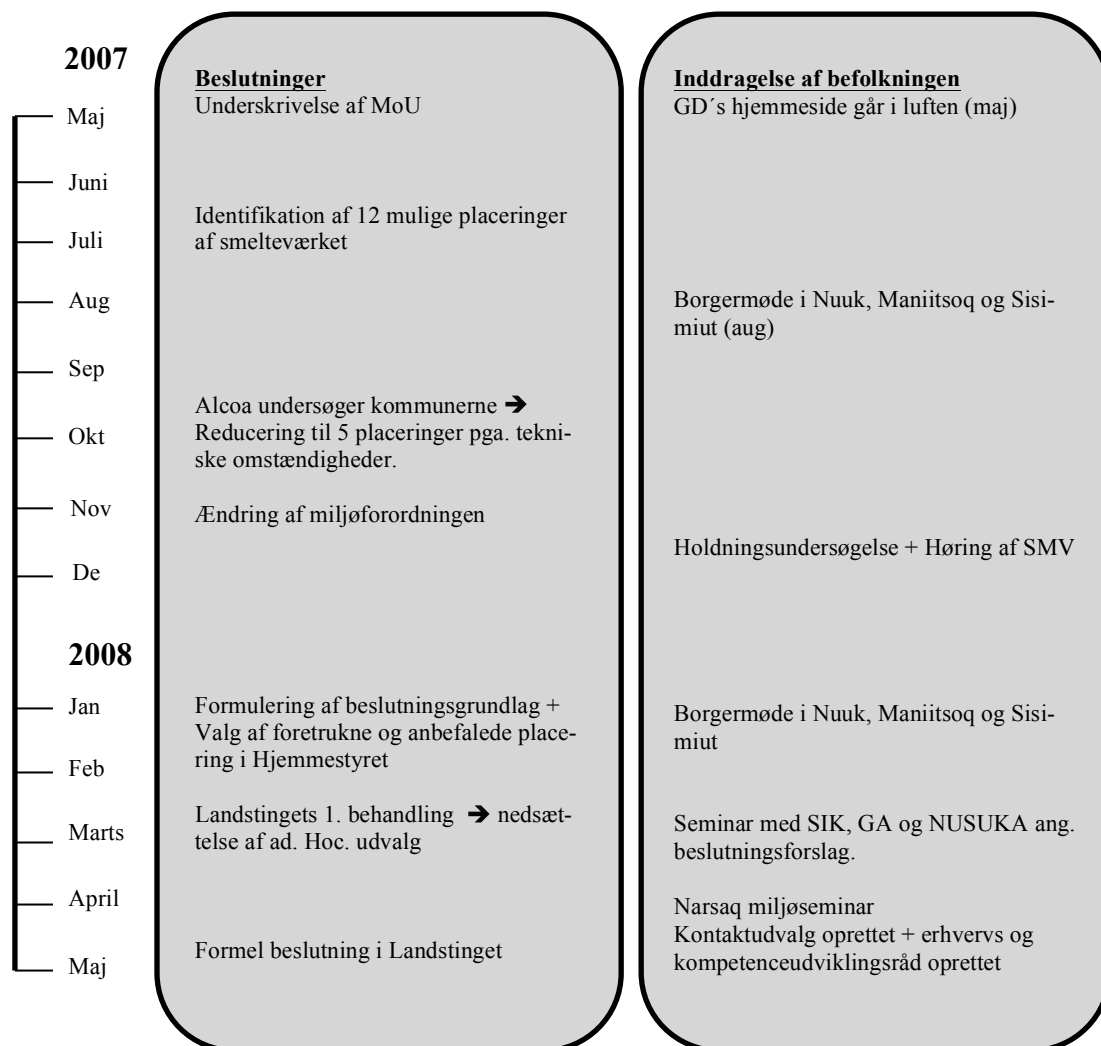
I perioden maj 2007- maj 2008 bevæger projektet sig ind i den næste fase, hvor forundersøgelserne gøres mere konkrete. I MoU-aftalen forpligter Alcoa sig til at foretage en lang række undersøgelser angående: Placeringen af smelteværket, den nødvendige infrastruktur i forbindelse med smelteværket og vandkraftværket, miljøpåvirkninger, finansielle aspekter og flere andre faktorer. Hjemmestyret forpligter sig ligeledes til at undersøge mulighederne for en placering af smelteværket, undersøge hvilke lovgivningsmæssige rammer, der må justeres for at muliggøre et sådan projekt, undersøge miljømæssige aspekter samt tage stilling til på hvilken måde, partnerskabet mellem de to parter skal udformes. (MoU 2007: 3) Det bliver SMV-gruppens ansvar at undersøge de miljømæssige konsekvenser af et smelteværk i de tre valgte kommuner. I Oktober inden SMV-rapporten er færdiggjort, reduceres de udvalgte tolv mulige placeringer imidlertid på baggrund af tekniske vurderinger til fem. (Hansen 2010: 68) Desuden vedtages landstingsforordningen nr. 8 af 15. november, hvor der bl.a. lovfæstes et krav om, at virksomheder på forespørgsel fra tilsynsførende instans, skal udarbejde en vurdering af de forure-

ningsmæssige konsekvenser af deres aktiviteter (En såkaldt VVM-redegørelse). Dette forslag bliver sendt i høring til kommunerne og kommunernes landsforening Kanukoka, men ikke til miljøorganisationer og arbejdsmarkedets parter, da det vurderes, at forordningen ikke direkte berører disse organisationer. (Frednings- og Miljøudvalgets behandling 2007:5)

I december 2007 foreligger den færdige SMV-rapport, som sendes til høring og der foretages desuden en undersøgelse af befolkningens holdninger til Alcoa og etableringen af en aluminiumsindustri i Grønland. Høringsprocessen strækker sig fra midten af december 2007 til midten af januar 2008. Dvs. omkring en måned og som et led i denne høringsproces afholdes også et borgermøde i de tre berørte kommuner, for at inddrage borgerne i processen. Høringsparterne omfatter en bred vifte af interessenter. Bl.a. miljøorganisationer, arbejdsmarkedets parter, Grønlands Naturinstitut, Nationalmuseet, uddannelses institutioner og mange andre. Der er således tale om en bred høringsproces. Den følgende måned inddrages SMV'en i "*Beslutningsgrundlag for etablering af aluminiumsmelter i Grønland*", som er Greenland Developments anbefalinger til landstinget ang. placering af smelteværket samt ejerskabsstruktur. Der afholdes efterfølgende et seminar for de to arbejdsgiverforeninger; NUSUKA og Grønlands Arbejdsgiverforening samt lønmodtagerorganisationen SIK, hvor beslutningsgrundlaget diskuteres og hvor arbejdsmarkedets parter fortsatte involvering i projektet diskuteres. Dette giver i maj udfald i oprettelsen af et kontaktudvalg vedrørende arbejdskraft- og uddannelsesspørgsmål med deltagelse af bl.a. disse tre foreninger, Grønlands Turist og Erhvervsråd, Greenland Development, Greenland Venture, Maniitsoq Kommune og Erhvervsdepartementet.

På baggrund af Beslutningsgrundlaget vedtager Landstinget i maj 2008 at placere smelteværket i Maniitsoq samt at arbejde videre med to ejerskabsmodeller. En model hvor Hjemmestyret bliver medinvestor og ejer af smelteværket og vandkraftværket (partnerskabsmodellen) og en model, hvor den grønlandske involvering begrænses til en årlig koncessionsafgift.

Figur 4.1: Oversigt over perioden maj 2007- maj 2008



Beslutningen i Landstinget markerer afslutningen af 1. fase i MoU-aftalen. I den følgende periode juni 2008- december 2009 igangsættes der yderligere undersøgelser fra Selvstyrets side. Der arbejdes videre med SMV-undersøgelsen og Alcoa påbegynder forberedelserne til en VVM-redegørelse (Vurdering af virkninger på miljøet), hvis foreløbige resultat også sendes til høring i marts 2009. Samtidig afholdes der en række borgermøder i de tre byer og omkringliggende bygder med ca. et halvt års mellemrum, hvor Selvstyret, Alcoa og Greenland Development deltager. Den eneste beslutning der tages i denne periode er vedtagelsen af *"Inatsisartutlov nr. 12 af 1. december om udnyttelse af vandkraft til produktion af energi"* også kaldet koncessionsloven. Formålet er at danne

en ramme for en kommerciel udnyttelse af Grønlands vandkraftressourcer, hvilket skaber muligheden for at vælge koncessionsmodellen som ejerskabsmodel. Forinden sendes lovforslaget i høring, hvor en lang række offentlige og private organisationer inddrages.

I perioden 2010-2011 færdiggøres SMV-rapporten og arbejdet med VVM-undersøgelsen fortsættes. I den forbindelse konstaterer Grønlands Nationalmuseum, at en opdamning af søen Tasersiaq i forbindelse med etableringen af et vandkraftværk vil skade vigtige kulturminde og fraråder derfor at gøre dette. Tasersiaq er imidlertid afgørende for etableringen af aluminiumssmelteværket i Maniitsoq og rapporten

giver derfor anledning til forlag og vedtagelse af en iniatsartutlov om; ”fredning og anden kulturarvsbeskyttelse af kulturminde”, hvor det bliver muligt for Naalakkersuisut at tilsidesætte fredninger af bestemte områder, hvis det sker af hensyn til samfundsudviklingen. Dette er bl.a. ønsket om at etablere en erhvervsvirksomhed dvs. hovedsageligt Alcoa i første omgang. Lovforslaget udarbejdes i samarbejde med en referencegruppe, hvor blandt andet Grønlands Nationalmuseum, Greenland Development, Grønlands Turist og Erhvervsråd og en række departementer deltager. Derudover sendes forslaget inden vedtagelse til høring i en lang række interesseorganisationer og relevante statslige instanser. I april 2010 udkommer en rapport på foranledning af Det Nordiske Ministerråd, der fastslår, at Alcoa-processen er præget af et demokratisk underskud. Dette giver anledning til en del offentlig kritik, bl.a. fra miljøorganisationen Avataq. Kritikken giver efterfølgende udslag i oprettelsen af en kritisk borgerforening i Maniitsoq og i den forbindelse afholdelse af det første borgermøde, der ikke er på foranledning af Naalakkersuisut, Kommunen eller Alcoa. Slutteligt vedtages ”Inatsisartutlov nr. 20 af 18. november 2010 om ændring af landstingslov om indkomstskat”, hvori det vedtages, at det skatteprovenu der opstår som en effekt af udenlandsk arbejdskraft i anlægsprocessen skal tilfalde landskassen og ikke den specifikke kommune. I den forbindelse bliver alle væsentlige statslige og private organisationer også hørt.

I 2011 har projektet bevæget sig ind i en periode med relativ stilstand. Der arbejdes til stadighed videre med forskellige miljøundersøgelser. Alcoa har fremsat et krav om, at der i anlægsfasen kan benyttes udenlandsk arbejdskraft til en arbejds løn, der er lavere end den overenskomstmæssige, da projektet ifølge deres argument ellers ikke vil være rentabelt. Dette forslag har været forhandlet med arbejdsmarkedsparter, men ligger nu hos den administrative koordineringsgruppe i Naalakkersuisut til behandling. Projektet har derfor endnu ikke bevæget sig ind i den 3. og afsluttende fase i MoU-aftalen, hvor det specifikke anlægningsarbejde i forbindelse med smelteværket og vandkraftværket skal planlægges.

INTERESSENTANALYSE

Efter således at have redegjort for Alcoa-sagens forløb, vil følgende afsnit indeholde en analyse af de interessenter, der er relevante i høringsprocessen. Det er et forsøg på at give et overblik over hvilke interessenter, der er på området, men også at redegøre for deres mål og interesser.

Første skridt er at identificere de interessenter på området, der er relevante at tage hensyn til i undersøgelsen. Da der i Alcoa-sagen er rigtig mange interessenter, kan det være formålstjenstligt at opdele interessenterne i grupper, for på den måde bedre at kunne danne sig et overblik. Interessenterne vil blive opdelt i hhv.:

- **Videnssvage interessenter:** Interessenter, der ikke har den store viden om det område, beslutningsprocessen angår, men hvis accept er nødvendig for beslutningens gennemførelse. Fordi de er afhængige af den information de får af ressourceinteressenterne, kaldes denne gruppe for videnssvage interessenter.
- **Ressourceinteressenter:** Interessenter, hvis aktive medvirken er nødvendig for beslutningens gennemførelse og som samtidig har stor viden om det område, beslutningen angår.
- **Eksterne interesser:** Interessenter, der ikke har den store specifikke viden om området, beslutningen angår, og som heller ikke er afgørende for beslutningens gennemførelse.
- **Ekspertter:** Interessenter, der uden at være særlig afgørende for beslutningens gennemførelse alligevel har en stor viden på området.

De videnssvage interessenter på området er hovedsageligt de tre kommuner og de borgere, der bliver påvirket af aluminiumsmelteværket både i anlægsfasen og driftsfasen. Påvirkningerne kan være mange. Borgerne er indbyggere i kommuner, hvor enten smelteværket eller vandkraftværket bliver

placeret. De kan derfor blive påvirket af disse aktiviteter miljømæssige påvirkninger, men de er også arbejdstagere, der kan nyde godt af en eventuel øget efterspørgsel efter arbejdskraft. Alcoa har brug for arbejdskraften og har desuden ikke noget ønske om at arbejde i et modvilligt klima. Det er derfor nødvendigt, at borgerne i kommunerne støtter de aktiviteter, Alcoa har der, og de er derfor i høj grad nødvendige for beslutningsprocessen. Det er imidlertid begrænset, hvor meget viden borgerne og kommunerne har på området, hvilket kan gøre det vanskeligt for dem at forstå de konsekvenser, beslutningerne får for dem. Gruppen således afhængig af de oplysninger, de får fra Alcoa og de statslige myndigheder på området.

Blandt *ressourceinteressenterne* må Erhvervsdepartementet og Greenland Development først og fremmest medtages, da det er disse instanser, der har den formelle beslutningskompetence mht. etableringen af et aluminiumssmelteværk. Deres aktive deltagelse i beslutningsprocessen er derfor selvsagt nødvendig. Derudover må Alcoa også regnes for en ressourceinteressent på området, da beslutninger, der tages på råstofområdet, i høj grad påvirker dem. Samtidig er hele projektet afhængig af, at Alcoa vil investere i Grønland. Beslutninger på området afhænger derfor i høj grad af, at Alcoa kan acceptere de vilkår, de bliver stillet over for. Deres aktive deltagelse er derfor vigtig. Slutteligt er også Inatsisartut afgørende for projektet, idet Erhvervsdepartementet på grund af projektets omfang, har overgivet en del af beslutningskompetencen til Inatsisartut. (Hansen 2010:67)

Disse fire interessentgrupper har desuden en omfattende viden på området og defineres derfor som ressourceinteressenter.

Til *ekspertgruppen* kan regnes de interessenter, som Greenland Development benytter sig af som rådgivere i beslutningsprocessen. Det er en gruppe, der har en omfattende viden på området, men hvis deltagelse reelt ikke er nødvendig for beslutningens gennemførelse. Det kan dog argumenteres for, at deres deltagelse er nødvendig i det omfang, at de gør det muligt for Greenland Development, Inatsisartut og de andre ressourceinteressenter at tage en velbegrundet beslutning, men beslutningens gennemførelse afhænger dog ikke af deres deltagelse. Specielt eksperter, der har deltaget i udarbejdelsen af hhv. SMV'en og VVM'en, er vigtige for processen.

Den sidste interessentgruppe er de *eksterne interessenter*. Her findes de interesseorganisationer, som af forskellige grunde har en interesse i aluminiumsprojektet. Der er tale om fagforeninger, arbejdsgiverforeninger og andre interesseorganisationer bl.a. miljøorganisationer. Disse interessenter har ikke nogen specifik viden om aluminiumssmelteværker, da deres interesseområder spredt sig over flere områder af samfundet og deres deltagelse i gennemførelsen af beslutninger for aluminiumsprojektet er desuden ikke afgørende. De er imidlertid repræsentanter for en række individer og er derfor også vigtige at tage med som interessenter. Nedenstående figur viser fordelingen af interessenter på de fire interessentområde.

Figur 4.2: Fordeling af interessenter i Alcoa-sagen

Nødvendig for gennemførelse	
Lille viden	Videnssvage interessenter Borgerne i Maniitsoq, Sisimiut og Nuuk Borgergrupper: Borgergruppen, Tilhængerforeningen, KNAAN (modstandere) Kommunerne: Qeqqata Kommunia, Kommuneqarfik Sermersooq, KANUKOKA (De grønlandske kommuners landsforening)
	Ressourceinteressenter Naalakkersuisut: Erhvervsdepartementet, Den administrative koordineringsgruppe Inatsisartut: Medlemmer og andre partier Investor: Alcoa Inc. Greenland Development a/s
Ikke nødvendig for gennemførelse	
Lille viden	Eksterne interessenter Fagforeninger: KNAPK (Fiskernes og fangernes fagforening), SIK (Lønmodtagerforening) Arbejdsgiverforeninger: Grønlands Arbejdsgiverforening, NUSUKA Andre interesse org.: Avataq, ICC, Earth Charter, Timmiaq, Debatgruppe – Alcoa eller ej?
	Ekspertter Ekspertter: Deloitte, Niras, Price Waterhouse, ERM, Grønlands Nationalmuseum Rådgivere: SMV-gruppen Forskere: Klaus Georg Hansen, Anne Merrild Hansen
Stor viden	

At interessenter er placeret i den samme kategori er dog ikke ensbetydende med, at de har de samme interesser. Fagforeningerne og arbejdsgivernes modstridende interesser er et meget klassisk eksempel på dette. Men inddelingen giver et overblik over hvilke interessenter, der er relevante at medtage i undersøgelsen af demokratisk legitimitet i høringsprocesserne i forbindelse med Alcoa-projektet.

ANALYSE AF INTERESSERNES FORENELIGHED

Som bekendt er et af Habermas og Dahls kriterier for tilstedeværelsen af det deliberative demokrati, at særinteresser på området ikke må være uforenelige, for på den måde at sikre, at offentlig en debat kan opstå. Efter at have identificeret de væsentligste interessenter på området, vil det derfor i det følgende

blive undersøgt, hvorvidt interessenternes interesser i forbindelse med Alcoa-sagen kan anses som forenelige. For at give et overblik over på hvilke områder interesserne mødes, vil først følge en præsentation over de væsentlige emner i debatten omkring Aluminiumssmelteværket.

EMNER I DEBATTEN OMKRING ALCOA-PROJEKTET

Debatten omkring Alcoa-projektet kan opdeles i 3 hovedområder:

- En debat der angår de samfundsmæssige konsekvenser af et aluminiumssmelteværk
- En debat der angår de kulturelle og miljømæssige konsekvenser

- En debat der fokuserer på selve processen omkring Alcoa-projektet.

Specielt det sidste område er meget interessant for denne undersøgelse, da det viser, at der er en kritisk offentlighed, der ønsker at blive inddraget i debatten.

I debatten omkring de samfundsmæssige konsekvenser diskuteres bl.a. smelteværkets placering. Tre kommuner bliver på grund af deres placering i nærheden af væsentlige vandressourcer udvalgt som mulige placeringer for smelteværket og dette giver grund til debat. Det interessante i den forbindelse er imidlertid, at der ikke opstår nogen væsentlig debat om hvilken specifik by, der skal vælges. Der er generelt enighed om, at et smelteværk i en hvilken som helst by også vil komme de omkringliggende byer, såvel som hele Grønland til gode. Det der imidlertid diskuteres er de konsekvenser, det skaber, at en så omfattende industri placeres i en kommune med så begrænsede arbejdskraftressourcer. Spørgsmålet er, hvorvidt det er muligt at skaffe tilstrækkeligt kvalificeret arbejdskraft og et væsentligt debatpunkt bliver derfor, hvorvidt det overhovedet vil være muligt udelukkende at benytte sig af lokal arbejdskraft i både anlægsfasen og driftsfasen. Skal man satse på at opkvalificere den grønlandske arbejdskraft eller importere udenlandsk? I den forbindelse diskuteres det også, hvorvidt den eventuelle udenlandske arbejdskraft skal arbejde under en grønlandsk overenskomst.

Derudover diskuteres det også, hvilke konsekvenserne det får for det resterende grønlandske erhvervsliv, at så store investeringer tilføres området omkring Maniitsoq. Frygten er, at det, for at undgå overophedning af økonomien, vil føre til tilbageholdenhed i forhold til investeringer i det resterende samfund, hvilket kan risikere at kvæle det grønlandske erhvervsliv. Slutteligt debatteres også valget af ejerskabsmodellen. Tilhængerne af en partnerskabsmodel fokuserer på de store gevinstmuligheder, der er for samfundet og de dermed følgende muligheder for selvstændighed fra Danmark, hvorimod tilhængerne af en koncessionsmodel fokuserer på risikoen ved

at involvere sig i en så stor investering, som Alcoa-projektet er.

Det andet emne i debatten omkring Alcoa-projektet er smelteværkets effekter på miljøet, naturen og kulturen. Her er det ikke overraskende miljøorganisationerne, der gør sig gældende. Et af de mest debatterede emner er den forøgede CO₂-udledning, smelteværket vil medføre. Grønland har som underskriver af Kyoto-protokollen forpligtiget sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 8 % i forhold til 1990-niveauet. En forøgelse af CO₂-udledningen med op til 75 %, som Alcoa-projektet vurderes at medføre, er således ikke mulig, med mindre Kyoto-forpligtigelserne ændres. (Ad. hoc. udvalget 2008:16). Det er desuden bekymrende i forhold til de problemer, det medfører for miljøet. Som et modargument stilles det forhold, at CO₂en på globalt plan vil reduceres, fordi smelteværket erstatter et smelteværk et andet sted, der benytter kul og olie som energiresource og derfor udleder langt mere CO₂, end det grønlandske smelteværk vil gøre.

En anden bekymring angår fangerkulturen. For det første frygtes de miljømæssige konsekvenser for havpattedyr og fisk, men det frygtes også, at et industriprojekt af en sådan størrelsesorden vil tvinge fangere og fiskere over i aluminiumsindustrien, fordi Naalakkersuisut i tilfældet af medejerskab bliver nødt til at spare penge på andre områder. Eksempelvis på tilskud til fangere og fiskere.

Slutteligt finder Grønlands Nationalmuseum i deres undersøgelser i forbindelse med Alcoa's VVM-regulering, at der i Tasersiaq området, hvor et vandkraftværk skal etableres er væsentlige kulturminde, som vil blive ødelagt, hvis projektet realiseres. Dette starter en debat, hvor bevarelse af fortiden stilles i modsætning til samfundsudvikling. Vil man bevare Grønland som et frilandsmuseum eller følge med udviklingen, lyder spørgsmålet. (Sermitsiaq 11. marts 2010)

Et sidste emne, der dominerer debatten omkring Alcoa-projektet, angår den demokratiske legitimitet i

høringsprocessen omkring projektet. Dette emne bliver først introduceret et godt stykke inde i processen og kritikken går bl.a. på, at der fra Naalakkersuisut og Greenland Developments side gøres for lidt for at lade kritiske røster komme til orde. Derudover kritiseres det, at der er oplysninger og rapporter, der ikke er tilgængelige for offentligheden. Ifølge Greenland Development skyldes det, at man i visse tilfælde må

hemmeligholde oplysninger, der kan frilægge Alcoas svagheder og strategier for konkurrenter. Slutteligt kritiseres Greenland Development for at være for positive over for etableringen af et smelteværk og være for dårlige til at fremlægge de negative oplysninger. Dette bestrides af Greenland Development, der til gengæld mener at gøre, hvad de kan for at fremlægge alle tilgængelige oplysninger for offentligheden.

Figur 4.3: Oversigt over emner i debatten.

<u>Miljømæssige og kulturelle emner</u>	<u>Processen</u>	<u>Samfundsmæssige emner</u>
Naturen	Åbenhed i processen	Placering
Fangerkulturen	Inddragelse	Lokal arbejdskraft
Arkæologiske værdier	GD's rolle	Lønforhold for udlændinge
		Effekt af investeringer
		Økonomisk vækst
		Opkvalificering

INTERESSERNES FORENELIGHED

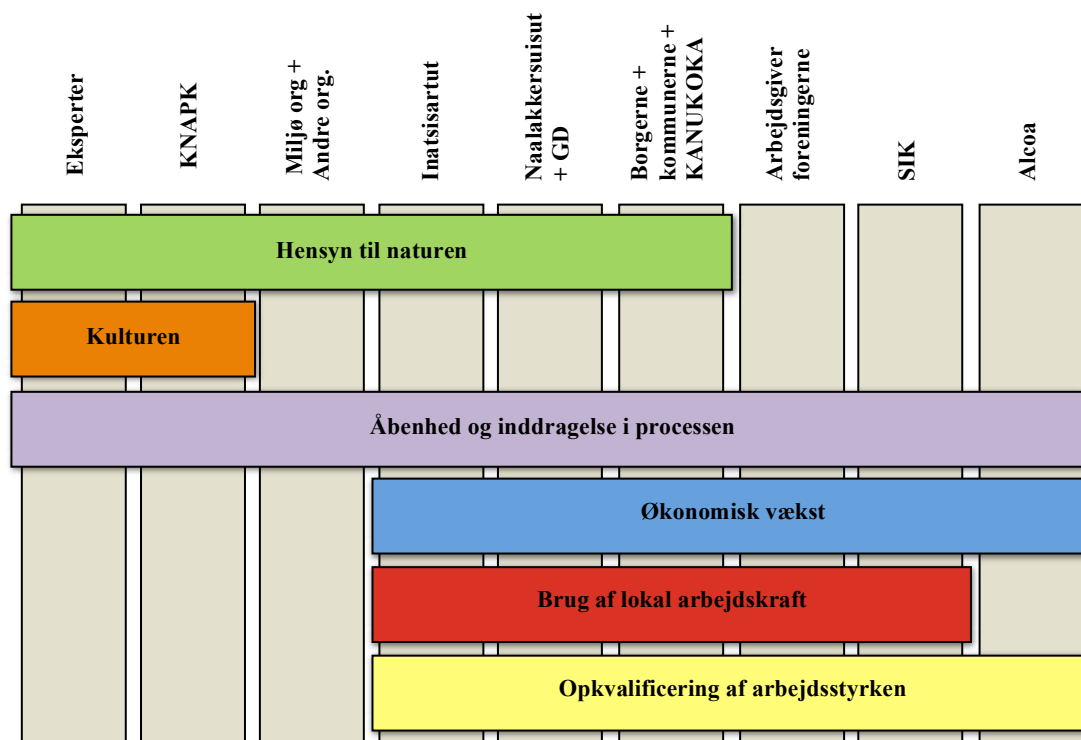
Som det fremgår af ovenstående gennemgang af emner i debatten, er der langt fra enighed om hvilke emner, der er vigtigst i processen og hvordan forskellige hensyn skal prioriteres. Der er eksempelvis stor forskel på, hvordan interessenterne prioriterer hensynet til miljøet og hensynet til den økonomiske vækst. Og der er ligeledes forskel på prioriteringen af inddragelse af offentligheden i og prioriteringen af at beskytte Alcoas interesser. I det følgende vil det blive undersøgt, hvorvidt disse prioriteringer er så forskellige, at interesserne er direkte uforenelige og således vanskeliggør en deliberativ debat.

Som det fremgår af interessentanalysen, er der en lang række interessenter involveret i processen

omkring smelteværket. Det er imidlertid ikke alle interessenter, der er lige afgørende for processen. Hvis man i stedet for det deliberative demokratiideal anskuer processen ud fra et aggregativt demokratiideal, er det hovedsageligt afgørende, at ressourcepersonernes interesser ikke er uforenelige. De deliberative demokratiideal foreskriver imidlertid, at alle interesser i nogen grad må være forenelige, for at det er muligt at skabe en deliberativ debat, hvor der kan opnås kompromiser. Derfor bliver også de meget små NGO'er vigtige for processen på trods af deres begrænsede størrelse.

I nedenstående model er ikke alle emner i debatten medtaget, men de væsentligste. Modellen viser de forskellige aktørers interesser i Alcoa-projektet.

Figur 4.4: Fordeling af aktørernes interesseområder.



Som det fremgår af modellen, deler mange af aktørerne faktisk interesser. Det er dog værd at bemærke, at Alcoa, som nok er den mest afgørende ressourceinteressent, tilsyneladende har få interesseområder, der stemmer overens med flere af de eksterne interesser og eksperterne. Ud over ønsket om åbenhed i processen er der således ingen overensstemmende interesseområder mellem Alcoa og eksperterne, KNAPK og miljøorganisationerne. Her er en interessekonflikt, der kan give problemer i forhold til den deliberative proces. Det er imidlertid afgørende, at de resterende ressourceinteressenter; Naalakkersuisut og Inatsisartut har så stor overensstemmelse med såvel de videnssvage interesser som mange af de eksterne interesser. Alle tre interessekonflikter prioriterer således naturen, åbenhed og inddragelse i processen, økonomisk vækst, brug af lokal arbejdskraft samt opkvalificering af den eksisterende arbejdskraft.

Det eneste interesseområde der for alvor kan give grund til bekymring er hensynet til kulturen. Dvs.

hensynet til, at fangerkulturen skal bevares, hvilket betyder at fortsætte de nuværende tilskud til branchen, og hensynet til den kulturelle arv man ødelægger ved at oversvømme området omkring Tasersiaq. Her står KNAPK og eksperterne, i dette tilfælde Grønlands Nationalmuseum, meget alene i prioriteringen af disse interesseområder. I debatten omkring Alcoa-projektet er der desuden en tendens til, at forholdet mellem kulturbevarelse og økonomisk vækst bliver opstillet som antagonistiske, dvs. det ene udelukker det andet. (ex. Sermitsiaq 22. januar 2010, Sermitsiaq 11. marts 2010) Derfor bliver det vanskeligt for KNAPK og Grønlands Nationalmuseum at fremføre deres synspunkter uden at blive betragtet som værende imod økonomisk vækst, som er et meget vigtigt interesseområde for både de videnssvage interesser, ressourceinteressenter og eksterne interesser. At et interesseområde på denne måde diskursivt udelukkes fra debatten er problematisk for den deliberative proces.

Et emne, som ligeledes udelukkes fra debatten, er miljøspørgsmålet omkring bauxitforurening. I produktionen af aluminium benyttes bauxit, som flere af de steder det udvindes har medført forurening. Bauxit skal imidlertid ikke udvindes i Grønland og forureningen finder derfor sted et andet sted i verden. Derfor er det ikke noget ressourceinteressenterne har oplyst om i debatten. Dette kritiseres hovedsageligt af miljøorganisationen Avataq, der mener, at dette sker bevidst for at fremstille Alcoa-projektet i et fordelagtigt lys. (KNR nyheder d. 11. november 2010) Avataq står alene med bauxit-perspektivet i debatten og når det samtidig bevidst udelukkes af ressourceinteressenterne, får emnet meget svære vilkår i den deliberative debat. I og med at ressourceinteressenterne er befolkningens væsentligste kilde til information, er det problematisk, at dette emne, der synes at have interesse for offentligheden, på forhånd udelukkes fra debatten.

På nogle områder sker der således en enten diskursiv eller direkte udelukkelse af visse emner fra debatten omkring Alcoa-projektet. Når man betragter aktørernes interesseområder, ser det dog, med undtagelse af kulturbevarelse, ikke ud til at aktørernes interesser er fuldstændige uforenelige, hvilket giver gode forhold for det deliberative demokrati.

CASE 2: CAIRN ENERGY

Olieeventyret tager for alvor sin begyndelse i 2009, hvor det grønlandske Selvstyre som et af de første områder hjemtager råstofområdet. Selvstyret anlægger fra begyndelsen en meget aktiv råstofpolitik og forholdsvis hurtigt efter hjemtagelsen af området går den første udbudsrunde på licenser i luften, der er 100 % kontrolleret af Selvstyret. Desuden har klimaforandringer bevirket, at større områder længere nord på ved Nordøst - og Nordvestgrønland nu er isfri i længere perioder og derfor tilgængelige for olieefterforskning. Disse to faktorer har medført et regulært ansøgningsboom ift. olieefterforskningslicenser i Grønland. Olieprojekter er derfor noget, den grønlandske offentlighed uvægerligt må forholde sig

til. Da olieprojekterne angår de fælles grønlandske ressourcer og kan have vidtrækkende konsekvenser på såvel miljø som økonomi, er det ligeledes et område, hvor det ud fra et deliberativt demokratiperspektiv er vigtigt at inddrage offentligheden i beslutningsprocessen.

At det netop er Cairn, der er udvalgt som case skyldes hovedsageligt, at det er det selskab, der er kommet længst i sin efterforskning i det grønlandske farvand. Det er således i skrivende stund det eneste selskab, der har påbegyndt prøveboringer og det er samtidig det selskab, der har flest licenser i Grønland. Det er derfor i denne forbindelse en oplagt case.

Det følgende kapitel vil lige som det forrige tage udgangspunkt i en gennemgang af Cairn Energy-sagens forløb. Dernæst følger en interessentanalyse og en emneanalyse med det formål at kunne analysere, i hvor høj aktørernes særinteresser er forenelige, hvilket er analysens første kriterium for tilstedeværelsen af det deliberative demokrati.

REDEGØRELSE FOR CAIRN ENERGY-SAGENS FORLØB

For at give et overblik over forløbet med Cairn Energy, vil der i det følgende afsnit blive redegjort for perioden, hvor selskabet har været involveret i olieefterforskning i det grønlandske farvand. Igen vil der blive fokuseret på de beslutninger Inatsisartut og Naalakkersuisut har taget i processen og de høringer og inddragelse af befolkningen, der har været i den forbindelse.

Cairn Energy's involvering i den grønlandske olie-industri begynder tilbage i 2002, hvor Cairn Energy første gang foretager seismiske undersøgelser af havbunden i det grønlandske farvand. I PERIODEN 2002-2007 er deres aktiviteter imidlertid begrænset til efterforskning via seismiske data i to forskellige felter i Sydvestgrønland.

I 2007 udbydes yderligere en række felter ved Diskobugten og i Sydgrønland, hvoraf Cairn Energy i januar 2008 får licens til fire af dem og i den forbindelse afholdes også et borgermøde i Qaqortoq for at orientere borgerne om det fremtidige projekt. Desuden etableres der ved forårssamlingen i 2008 en råstoffond med det formål at sikre en fordeling af olieindtægter over flere år for på den måde at modvirke inflation.

I starten af 2009 opnår Cairn Energy desuden yderligere to licenser i Sydgrønland. Disse licenser er ikke til høring i det grønlandske samfund, da råstofområdet på det tidspunkt stadig er under dansk administration. Tildeling af efterforskningslicenser bliver derfor behandlet i *Fællesrådet Vedrørende Mineralske Råstoffer*, som er et organ sammensat af danske og grønlandske politikere.

Denne kompetence overgår i forbindelse med Grønlands overgang til selvstyre i 2009 til det grønlandske Råstofdirektorat. I den forbindelse vedtages også *Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor* (Råstofloven), som skal danne grundlag for administrationen af råstofområdet. I den bestemmes det blandt andet, at olieselskaber i forbindelse med ansøgning om licenser skal udarbejde en vurdering af projektets virkning på miljøet (VVM) (§73) samt en vurdering af den samfundsmæssige bæredygtighed (VSB) (§76) og at disse vurderinger, så vidt aktiviteten får væsentlig indvirkning på naturen eller klimaet, skal sendes i høring hos befolkningen, berørte myndigheder og organisationer. (§61 og §57) Befolkningen får således med Råstofloven en lovfæstet ret til deltagelse i processen i visse tilfælde. Ud fra et demokratisk legitimitetsperspektiv sker der således et skift i 2009, fordi processen omkring efterforskningslicenser bliver mere åben for offentligheden.

I 2010 sker der yderligere et skift. Cairn påbegynder en prøveboring i et af deres licensfelter Sigguk ved Diskoøen, og er dermed det første selskab siden år 2000, der tager skridtet videre end seismiske forundersøgelser. Den første ansøgning om tilladelse til

to efterforskningsboringer kommer i marts. Cairn udarbejder desuden en VVM- og en VSB-redegørelse, der, som det er foreskrevet i Råstofloven, sendes i høring hos befolkningen, relevante organisationer og myndigheder. Desuden afholdes der som et led i høringsprocessen også en række borgermøder i; Nuuk, Uummannaq, Sisimiut og flere andre steder samt møder med interessenter på området bl.a. Grønlands Arbejdsgiverforening. Efter endt høringsproces og behandling i Naalakkersuisut godkendes Cairns ansøgning om en efterforskningsboring ved Diskoøen. En efterforskningsboring påbegyndes efterfølgende i juli måned samtidig med, at Cairn ansøger om tilladelse til yderligere to boringer i samme felt. Denne ansøgning sendes i høring i perioden 1. juli – 11. august, men der afholdes denne gang ikke borgermøder som en del af høringsprocessen. Seks dage efter høringsprocessen er afsluttet, godkendes ansøgningen og Cairn har dermed tilladelse til at foretage efterforskningsboringer fire forskellige steder i Sigguk feltet udfor Diskoøen. I august indgås der desuden en Impact Benefit Agreement (IBA) imellem Cairn, de berørte kommuner og Naalakkersuisut, hvor Cairn forpligter sig til i så vidt udstrækning som muligt at benytte sig af grønlandsk arbejdskraft og underleverandører samt at gøre en indsats for at videreformidle viden om branchen i form af praktikpladser, træning og efteruddannelse af den grønlandske befolkning samt give økonomiske bidrag til videreuddannelse af personalet i hhv. Nuna Oil og Råstofdirektoratet.

I 2010 involverer miljøorganisationen Greenpeace sig for alvor i debatten omkring Cairns aktiviteter i Arktis. Bl.a. afholder de i august måned et borgermøde i Nuuk, hvor de orienterer offentligheden om deres bekymringer i forhold til olieboringer i arktiske områder og aktivister fra Greenpeace border Cairns olierig og standser boringen i to dage.

I september 2010 sættes en ny udbudsrunde i gang. Denne gang i Baffin Bugt. Her opnår Cairn Energy 3 efterforskningslicenser: Napariaq og Inforaq ud for Uummannaq og Pitu nord for Upernavik.

Figur 4.5: Oversigt over aktiviteter i Cairn-sagen

2010		
Mar	Cairn ansøger om tilladelse til efterforskningsboringer i Sigguk Første borettilladelse sendes til høring d. 4/3	Møde mellem Cairn, GA og RD Cairn laver: Rapport om inddragelse af grønlandske virksomheder, udd., VVM og beredskabsplan, Borgermøde ang. VVM
Apr	Høringsfrist d. 21/4	
Maj		
Juni	Tilladelse gives til 1. boring i Sigguk	Cairn afholder pressemøde ang. sikkerhed
Juli	2. Boretilladelse i Sigguk sendes til høring d. 1/7	Cairn påbegynder prøveboringer Møde mellem ICC og Ove Karl Berthelsen Pressemeddelelse fra Greenpeace
Aug	Høringsfrist d. 11/8 Godkendelse af 2. omgang prøveboringer d. 17/8	IBA aftale Borgermøde v. Greenpeace
Sep	Ny udbudsrunde 17 felter ved Baffin Bugt	Oliekonference i Illulisat arrangeret af GA, Offshore Danmark, Aasiat Erhvervsråd og Q
Okt		
Nov		
Dec	Cairn tildeles en efterforskningslicens i Baffin Bugt	Interessentmøder

I februar 2011 begynder forhandlingerne om en ny IBA-aftale for 2011-sæsonen. Denne gang deltager ud over Cairn, Råstofdirektoratet og kommunerne også flere af de grønlandske interesseforeninger. Bl.a. SIK, KNAPK, GA og NUSUKA. Forhandlingerne løber over de følgende måneder og afsluttes i september. Derudover ansøger Cairn Energy i marts 2011 om tilladelse til 7 efterforskningsboringer i sine felter i Vestgrønland og den lovpligtige VSB- og VVM-redegørelse udformes. Disse sendes til høring i offentligheden i perioden 4. marts – 15. april og i den forbindelse afholdes også en række borgermøder i Illulisat, Aasiaat, Kangerlussuaq og Nuuk. I starten af maj godkendes denne ansøgning af Naalakkersuisut.

Også i 2011 er Greenpeace aktive i Grønland. I maj og igen i juni border Greenpeace aktivister af flere omgange igen Cairns borerig, organisationen tager initiativ til borgermøder i Aasiaat og Nuuk, deltager i en åben debat med Kupik Kleist i DR Deadline og

klager til ombudsmanden om gentagende afslag på ansøgninger om aktindsigt i dokumenter vedrørende Cairns beredskabsplan, licensaftalen imellem Råstofdirektoratet og Cairn samt flere andre dokumenter.

Op indtil dette tidspunkt har den offentlige debat hovedsageligt været domineret af Greenpeace, hvilket ikke har skabt nogen speciel konstruktiv dialog mellem interessenterne. I juni 2011 træder medlem af Inatsisartut Naaja Nathanielsen imidlertid ind i debatten, da hun i juni rejser et § 37 spørgsmål. Dvs. et spørgsmål i henhold til § 37 i *Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010*, der giver medlemmer af Inatsisartut mulighed for at stille spørgsmål til Naalakkersuisut. Spørgsmålene går hovedsageligt på høringsprocessen og sigter imod at opklare sandhedsværdien i mange af de argumenter, som Greenpeace har fremsat i debatten. Desuden har mange af interessenterne, der har indgivet høringssvar i forbindelse med Cairns ansøgning om efterforsk-

ningsboringer i marts påtalt problemer i høringsprocesserne. Med dette breder debatten sig således yderligere i samfundet. Kritikken fører i juli 2011 til, at Ove Karl Berthelsen, medlem af Inatsisartut for erhverv og råstoffer, til Sermitsiaq udtaler, at han vil gøre indsats for at forbedre høringsprocessen ved blandt andet at forlænge høringsperioden fra 6 til 8 uger og ved at forbedre formidlingen af oplysninger blandt andet igennem tv-udsendelser.

I august kommer der ydermere et udspil fra EU's miljøudvalg om håndteringen af sikkerheden ved offshore olie- og gasaktiviteter, der giver Naalakkersuisut muligheden for at være mere restriktive over for aktivister som eksempelvis Greenpeace, der opholder sig i nærheden af borerigge. Dette fører til, at Naalakkersuisut offentliggør Cairn Energy's beredsskabsplan, som op indtil dette tidspunkt har

været hemmeligholdt. Dette har været genstand for stor kritik fra bl.a. Greenpeace og offentliggørelsen kan således ses som endnu et skridt i retning af større åbenhed.

INTERESSENTANALYSE

Som det også er tilfældet i den første case, vil det følgende afsnit være en identificering af de interessenter, der er relevante i Cairn-sagen. Interessentanalysen er en forudsætning for at kunne analysere, hvorvidt der i processen er tale om uforenelige særinteresser. De mange interessenter i sagen vil for at give et bedre overblik blive opdelt i hhv.: Videnssvage interessenter, ressourceinteressenter, eksterne interessenter og eksperter.

Figur 4.6: Fordeling af interessenter i Cairn Energy's projekter

Nødvendig for gennemførelse	
Lille viden	Videnssvage interessenter Borgerne: Fiskere og fangere, jægere, turister og almindelige borgere Kommunerne: Qeqqata Kommunia, Kommuneqarfik Sermersooq, Qaasuitsup Kommunia, Kommune Kujalleq og KANUKOKA
	Ressourceinteressenter Naalakkersuisut: Råstofdirektoratet, Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer Inatsisartut: Medlemmer Investor: Cairn Energy Nuna Oil
Ikke nødvendig for gennemførelse	
	Stor viden
	Eksterne interessenter Fagforeninger: KNAPK (Fiskernes og fangernes fagforening), SIK (Lønmodtagerforening) Arbejdsgiverforeninger: Grønlands Arbejdsgiverforening, NUSUKA Andre interesse org.: Avataq, ICC, Greenpeace, WWF
	Eksperter Eksperter: GOIA, OSPAR Rådgivere: DMU, Grønlands Naturinstitut, KPMG, GEUS, DMI, DTU, USGS Forskere: Peter Wadham, Helge Rygvikk

De videnssvage interessenter er også i dette projekt de berørte kommuner og kommunernes landsforening Kanukoka og ikke at forglemme borgerne i kommu-

nerne. Specielt fiskerne og fangerne har en interesse i projektet, fordi etableringen af en borerig på havet kan risikere at have en negativ effekt på de fisk og

havpattedyr, som er deres levebrød. Olieindustrien og også Cairns projekter er afhængig af befolkningens opbakning. Cairn er ikke i samme grad som Alcoa-projektet afhængig af lokal arbejdskraft, da behovet for arbejdskraft i produktionsfasen er noget mere begrænset end ved Alcoa smelteværket og udenlandsk arbejdskraft er et reelt alternativt. Projektet har imidlertid stadig behov for et vis samarbejde med de lokalsamfund, de rent fysisk placerer sig i nærheden af, omkring transport, forsyninger, overnatningsmuligheder osv. Som det også er tilfældet med Alcoa-projektet, besidder kommunerne, borgerne og Kanukoka ikke nogen stor viden om oliesektoren og de må derfor på trods af deres nødvendighed for gennemførelsen af projektet betragtes som videnssvage interessenter.

De *eksterne interessenter* er mere eller mindre de samme som i Alcoa-projektet. Blandt fagforeningerne er det specielt KNAPK, som er fiskerne og fangernes fagforening og SIK, som er lønmodtagerforeningen, der har interesser i sagen. KNAPK, fordi fiskere og fangere som nævnt kan risikere at blive påvirket direkte af industrien og SIK, fordi de har en interesse i at skabe arbejdspladser til deres medlemmer i industrien. Oliesektoren adskiller sig desuden fra de to andre cases i undersøgelsen ved, at der også er store internationale interesseorganisationer, der blander sig i debatten. Her har specielt Greenpeace gjort sig meget bemærket. Men også Verdensnaturfond (WWF) har en interesse i debatten. Begge organisationer er miljøorganisationer, der arbejder for miljøet på et globalt plan og de har derfor også interesse i det arktiske miljø.

De *eksterne interessenter* har igennem flere års erfaringer med oliesektoren opbygget en vidensbase, der i nogen grad klæder dem på til at deltage i debatten og høringsprocessen omkring Cairns olieprojekter. Deres viden kan dog langt fra måle sig med den viden olieselskaber, Naalakkersuisut og andre ressourceinteressenter besidder. Her er der dog en undtagelse for så vidt angår internationale miljøorganisationer såsom Greenpeace og WWF, der har langt flere ressource og viden om området end de

grønlandske interessenter. For de lokale interessenter må debatten rent videnskabsmæssigt dog stadig betragtes som skæv.

De eksterne interessenter deltager i høringsprocessen og inddrages, som det ses af ovenstående redegørelse, også i arbejdet omkring IBA-forhandlinger med Cairn, men hovedsageligt som rådgivende organer. Da de ikke har nogen beslutningsmæssig kompetence, er de derfor heller ikke direkte nødvendige for processen.

Ressourceinteressenterne på området er først og fremmest Råstofdirektoratet. Med Råstofloven overlades store dele af beslutningskompetencen på råstofområdet til Råstofdirektoratet. Ud fra et "one-door"-princip er Råstofdirektoratet således olieselskabernes og derfor også Cairns eneste kontaktpunkt til det grønlandske Selvstyre og det er derfor en meget væsentlig ressourceinteressent, der er både afgørende for processen og har den nødvendige viden. Derudover er selskabet Nunaoil a/s også en væsentlig ressourceinteressent på området. Selskabet er oprettet til at varetage det grønlandske folks økonomiske interesser i oliesektoren og optræder således som en båret økonomiske partner, der ejer omkring 10 % af alle licenser. Deres beslutningskompetence i Cairns projekter må derfor være tilsvarende. En anden af deres opgaver er at opbygge kompetencer og viden omkring oliesektoren, for at kunne fungere som vejledende organ for Råstofdirektoratet. En del af licensaftalerne med olieselskaberne er da også, at selskaberne skal allokere midler til uddannelse af personalet i Nunaoil og Råstofdirektoratet. Nunaoil har således både beslutningskompetence og viden på området. Sidst men ikke mindst er Cairn Energy en afgørende ressourceinteressent. At mulighederne for udvinding af olie i det grønlandske farvand overhovedet efterforskes skyldes, at Cairn Energy har valgt at investere i efterforskningsprojekterne. I sidste ende må Cairn Energy derfor med deres viden og kapital anses som den mest afgørende ressourceinteressent. Den sidste ressourceinteressent i projektet er Inatsisartut. Det kan diskuteres, hvor stor en beslutningskompetence de har i forbindelse med olieprojekterne.

Inatsisartut har selvfølgelig en lovsikret ret til at yde parlamentarisk kontrol over Naalakkersuisut og dermed Råstofdirektoratet, men i realiteten er langt størstedelen af beslutningskompetencen som nævnt overgivet til Råstofdirektoratet, og der er i olieprojekter ikke tradition for at inddrage Inatsisartut i samme grad, som det er tilfældet i Alcoa-projektet. Det kan derfor argumenteres for, at Inatsisartut får karakter af ekstern interessant i beslutningsprocessen, men det er måske at strække den for langt.

På trods af de midler der tilføres Råstofdirektoratet til uddannelse af personale, har man dog i erkendelse af områdets kompleksitet og behovet for yderligere viden benyttet sig af en række rådgivere i udbudsprocessen, som er en del af *ekspertgruppen*. Andre betydelige eksperter er organisationer som Greenland Oil Industry Association og OSPAR, der er hhv. sammenslutningen af olieselskaber, der er licensindehavere i Grønland og en international sammenslutning af lande, der arbejder for at beskytte miljøet i den nordøstlige Atlanterhav. Disse organisationer adskiller sig ved sammen med andre individuelle forskere på området at have en stor viden omkring området uden at have nogen formel beslutningskompetence. På trods af en mangel på formel beslutningskompetence, må man imidlertid ikke underkende den indflydelse specielt rådgiverne har på beslutningsprocessen.

ANALYSE AF INTERESSERNES FORENELIGHED

Som det også er tilfældet i forudgående analyse, vil følgende afsnit være en analyse af aktørernes interesser med det formål at undersøge, hvorvidt der er potentiale for debat eller om uforenelige interesser modvirker dette. For at kunne vurdere dette, er det behjælpeligt at undersøge hvilke emner, der har været dominerende i debatten omkring Cairn Energy's projekter.

EMNER I DEBATTEN OMKRING CAIRNS OLIEPROJEKTER

I debatten omkring Cairn Energy's olieprojekter i Grønland fordeler emnerne sig på fire hovedområder.

- De samfundsmæssige konsekvenser af olieprojekter
- Miljømæssige konsekvenser
- Demokratiske problemstillinger i forbindelse med selv processen
- Greenpeace's rolle

Igen er det værd at bemærke, at et af emnerne i debatten er selve processen og demokratiske problemstillinger i denne, hvilket ud fra et deliberativt demokratisynspunkt er et sundhedstegn. Derudover er det meget specielt, at Greenpeace, som er en af debattørerne, bliver inddraget som et emne i debatten. Debatten omkring Greenpeace's meget kontroversielle måder at gøre opmærksom på deres synspunkter kommer således i mange tilfælde til rent faktisk at overskygge det budskab, de forsøger at fremstille. Dette vil blive uddybet yderligere senere.

Debatten omkring de miljømæssige konsekvenser af Cairns olieboringer går til dels på effekterne af olieboringer i arktiske egne generelt og til dels på Cairn Energy's specifikke praksis. Cairns boringer ligger på grænsen til, hvad der kan betegnes som dybhavsboringer (Over 650 m.). Det sætter derfor store krav til sikkerhedsprocedurerne på boreriggene. Debatten kredser derfor om, hvorvidt de krav, der er stillet til Cairns sikkerhedsprocedurer, er strenge nok. På den ene side argumenteres det for, at sikkerhedskravene lever op til de højeste standarder (Den norske Norsok-standard). På den anden side mener kritikerne, at det faktum at boringerne ligger på grænsen til at være dybhavsboringer samt sker foretages isfyldt farvand og ydermere i et område med et sårbart økosystem, stiller skærpede krav til sikkerheden, som

Norsok-standarden ikke tager hensyn til. Olieulykken i den Mexicanske Golf, hvor mange millioner liter olie strømmer ud i havet, bidrager til at skærpe denne debat.

Derudover opstår en meget specifik debat omkring Cairns brug af ”røde kemikalier” ved deres borer. Kemikalierne er jf. OSPAR konventionen defineret som ”Kemikalier der giver anledning til bekymring pga. flere miljøskadelige egenskaber, og derfor bør udskiftes” (Miljøstyrelsen 2008). Diskussionen går hovedsageligt på, om det er acceptabelt at benytte disse kemikalier. Nogle finder det uacceptabelt pga. de miljømæssige konsekvenser andre, at det trods alt er et bedre end oliebaseret boremudder, som ville være alternativet.

Et andet omdiskuteret emne i debatten er de samfundsmæssige konsekvenser af olieproduktionen. Debatten spænder bredt, men har mange af de samme emner, der også er en del af debatten omkring Alcoa-projektet. Det diskuteres hvilken beskæftigelsesmæssig effekt, Grønland kan forvente at få ud af projekterne. Her er alle grønlandske aktører enige om, at Cairn i videst muligt omfang bør benytte sig af lokal arbejdskraft, hvorimod Cairn er mere tilbageholdende med at garantere grønlandske arbejdspladser. Cairn fokuserer specielt på den grønlandske arbejdsstyrkes manglende kompetencer til at kunne indgå i arbejdsstyrken på boreprojekterne. Dette bringer følgelig opkvalificering af arbejdsstyrken ind i debatten. Igen er der enighed om behovet, men hvor stor en del af ansvaret for dette, der skal tilfalde Cairn er til gengæld til diskussion.

Oliebranchen beskrives i debatten som en vej ud fra Grønlands afhængighed af det danske bloktilskud. Ved at udbygge oliesektoren og udnytte Grønlands ressourcer, kan man således kickstarte en selv bærende økonomi og dermed gøre sig helt uafhængig af det danske rigsfællesskab. Dette er den optimistiske tolkning. Andre maner til besindighed og har en noget mere afventende holdning til udviklingen af oliesektoren. Hovedsageligt fordi der endnu ikke er fundet noget oliefund af kommerciel størrelse. De

mener derfor ikke, at oliebranchen alene vil være i stand til at skabe en selv bærende økonomi.

Som det også er tilfældet med Alcoa-projektet, bliver fisker- og fangererhvervet også et emne i debatten. Dels fordi det er denne gruppe, der først vil mærke effekten af forurening og forstyrrelser af økosystemet i havet ud for Grønland og dels fordi denne gruppe forventes at kunne allokeres over i oliebranchen og væk fra det traditionelle fisker- og fangererhverv. Hvorvidt dette er ønskeligt og en reel mulighed er omdiskuteret.

Som tidligere nævnt, er også Greenpeace et emne i debatten omkring Cairn Energy's boreprojekter. Dette er bemærkelsesværdigt, fordi Greenpeace selv er en aktør i debatten. Greenpeace har en meget aktivistisk og til tider ulovlig stil i varetagelsen af deres interesser i debatten og det er denne ”argumentationsstil”, der skaber debatten. I løbet af perioden 2010-2011 går Greenpeace således fire gange ulovligt om bord i Cairns borerigge og bliver fjernet af politiet, idømt bøder eller eksporteret ud af landet. Dette giver en kraftig negativ reaktion imod Greenpeace i debatten, fordi Greenpeace's indblanding i debatten ikke ses som demokratisk. Derudover reagerer nogle af aktørerne i debatten på, hvad der benævnes ”Jeg alene vide” - holdningen. (Sermitsiaq 31. august 2010) Greenpeace betragtes som en arrogant aktør, der som udefrakommende ikke har nogen ret til at blande sig i nationale beslutninger. Som en modsætning til denne holdning står imidlertid det argument, at aktionerne er med til at skabe en nødvendig dialog omkring projektet og sætte fokus på emner, der mangler i debatten.

Slutteligt er også selve beslutningsprocessen et emne i debatten omkring Cairns olieprojekter. Høringsprocessen kritiseres for at være rodet og forhastet. Mange af de involverede interessenter føler ikke, at de har tid til at gennemarbejde et ordentligt svar i høringsprocessen på grund af den korte høringsperiode og kritiserer desuden processen for at være præget af manglende åbenhed. Et eksempel som især skaber meget polemik er Cairns beredskabsplan, som

i en længere periode ikke offentliggøres på grund af risiko for, at borerigge og redningsmateriel kan blive ødelagt af aktivister i et forsøg på at stoppe produktionen. Det bemærkelsesværdige er, at der ikke er nogen fælles konsensus om problemet fra de forskellige parter. Eksterne interessenter og i nogle

tilfælde også Inatsisartut kritiserer processen, hvori-
mod ressourceinteressenterne (Råstofdirektoratet,
Naalakkersuisut og Cairn) understreger hvor stor en
indsats, der faktisk gøres for at gøre processen åben
og demokratisk.

Figur 4.7: Oversigt over emner i debatten

<u>Miljømæssige emner</u>	<u>Processen</u>	<u>Samfundsmæssige emner</u>	<u>Greenpeace</u>
Naturen	Åbenhed i processen	Lokal arbejdskraft	Greenpeace's metoder
Cairn's beredskabsplan	Inddragelse	Økonomisk vækst	Deres tilhørsforhold
Sikkerhed	Processen for hurtig	Opkvalificering	til landet
		Selvbærende økonomi	
		Forhold for fiskere og fangere	

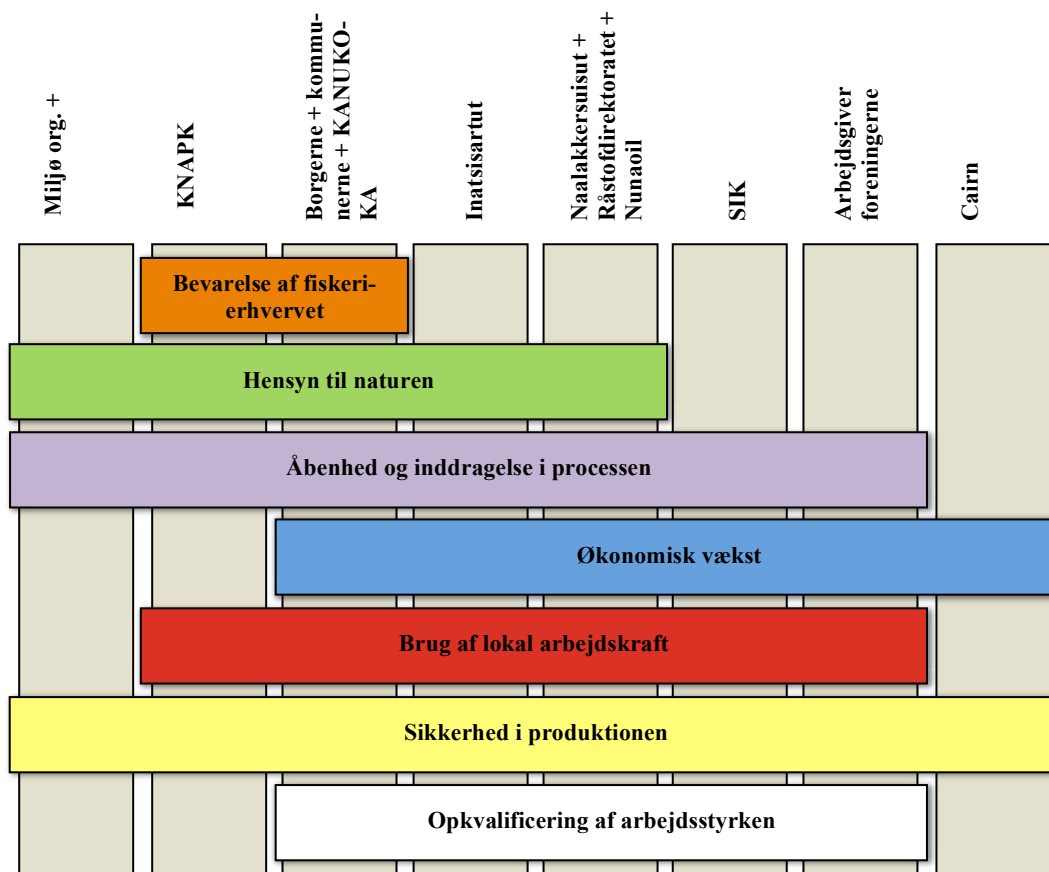
INTERESSERNES FORENELIGHED

På baggrund af de interessenter, der er identificeret i Cairn-sagen samt de emner, der har været i debatten, er det muligt at give et overblik over, hvordan aktørernes interesser fordeler sig, i hvor høj grad der er overensstemmelse mellem dem og hvorvidt visse emner udelukkes af debatten. Der kan dermed siges

noget om, hvorvidt der er et grundlag for en delibe-
rativ debat.

Som det også er tilfældet med i Alcoa-debatten, er der en høj grad af overensstemmelse mellem aktørernes interesser. Der er således blandt de fleste af interessenterne bred enighed om, at; naturen, åbenhed i processen, lokal arbejdskraft, sikkerhed, økonomisk vækst samt opkvalificering er afgørende emner, der skal have en vis prioritet i processen.

Figur 4.8: Fordeling af aktørernes interesseområder.



På ydrefløjene ses der ganske vist en noget højere grad af uforenelighed mellem Cairn, der prioriterer emner som økonomisk vækst og sikkerhed og miljøorganisationerne, der hovedsageligt fokuserer på miljø og åbenhed i processen, men dog også sikkerhed. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at muligheden for en deliberativ proces ikke er til stede. Det afgørende er nemlig ikke, at alle interessenter skal være enige og have fokus på de samme emner, hvilket jo nok ville være utopisk i en proces. Det afgørende er, at ingen interessenter eller emner helt udelukkes fra den deliberative debat. Så længe der er aktører i debatten, der er villige til at diskutere et emne og anser det for foreneligt med de resterende interesser, er det således stadig en del af den deliberative proces.

Specielt er det afgørende for legitimiteten, at myndighederne tilsyneladende har interesse i næsten

alle emner og således har en interesse i at holde alle emner inde i debatten. Myndighederne bliver afgørende i en situation, som den der er i Grønland, hvor magtfordelingen er asymmetrisk. Ressourceinteressenterne har, som det tidligere er redegjort for langt flere økonomiske ressourcer til at behandle Cairn-sagen og også en langt større viden om projekterne. Det skaber en ulighed mellem interessenterne, der kan medføre et demokratisk problem, hvis de vælger at udelukke et emne fra den offentlige debat. Men det er ikke det, der sker her.

Det eneste område hvor der for alvor synes at være en risiko for, at dette sker, er i forhold til fiskernes og fangernes arbejdsvilkår. Den dimension i emnet der angår havmiljøet er meget omdiskuteret og varetages af næsten alle aktører, men dimensionen der angår fisker- og fangererhvervet som en vigtig del af den Grønlandske kultur, der derfor skal gøres

en indsats for at bevare, ignoreres i udbredt grad. Borgerne og KNAPK, som er fiskernes og fangernes organisation, kommer derfor til at stå meget alene med ansvaret for at holde dette emne inde i debatten. Ud fra et deliberativt perspektiv er dette problematisk, fordi emnet desuden er en særinteresse, som betragtes som uforenelig med de resterende interesser. Skal der eksempelvis bruges lokal arbejdskraft i produktionen af olie, må der i nogen udstrækning overføres arbejdskraft fra fisker- og fangererhvervet til olieindustrien, og dette underminerer bevarelsen af fisker- og fangererhvervet. Målsætningen om brug af lokal arbejdskraft kommer derfor til at stå i skarp modsætning til målsætningen om bevarelse af fisker- og fangererhvervet.

CASE 3: GREENLAND MINERALS AND ENERGY

Greenland Minerals and Energy's (GME) efterforskning og planer om en mine ved Kvanefjeld ved Narsaq er både en sag, der er meget repræsentativ for storskalaprojekter i Grønland, men på nogle områder også noget atypisk. Projektet er typisk i den forstand, at det omhandler en minekoncession. Siden 1851 har der fundet mineaktivitet sted i Grønland, så minelicenser er ikke noget nyt fænomen, den grønlandske befolkning skal forholde sig til. Ej heller er det sidste gang, idet den grønlandske undergrund er spækket med forskellige forekomster af mineraler.

Kvanefjeld-minen har imidlertid det særpræg, at den ud over sjældne jordarter, som er det GME hovedsageligt søger efter, også indeholder det radioaktive stof uran. Grønland har siden 1988 haft en 0-tolerance over for brydning af uran, også som biprodukt og store dele af befolkningen er meget bekymrede over udsigten til, at der skal brydes uran i Grønland. Det er dette, der gør Kvanefjeld-minen kontroversiel. Mineralområdet sammen med oliebranchen er imidlertid et af de områder, der skal være med til at drive den grønlandske økonomi fremad. Der er således mange interesser på spil i projektet. Fordi projektet er så kontroversielt, gøres der også en indsats for at

involvere befolkningen fra Naalakkersuisut's side. Det er derfor oplagt at undersøge, hvordan denne indsats fungerer ud fra et deliberativt demokratisk perspektiv.

Som i de to forudgående kapitler, vil dette kapitel indeholde en redegørelse for projektets forløb med fokus på beslutninger og borgerinddragelse. Derefter følger en identificering af interessenterne i projektet, deres interesser og endelig en analyse af særinteressernes forenelighed..

REDEGØRELSE FOR GREENLAND MINERALS AND ENERGY-SAGENS FORLØB

Forløbet omkring Greenland Minerals and Energy (GME) tager sit afsæt i en folketingsbeslutning fra 1985, hvor folketetinget pålægger regeringen at; "... tilrettelægge den offentlige energiplanlægning ud fra den forudsætning, at atomkraft ikke bliver anvendt" (Folketingsbeslutning nr. 103 af 29. marts 1985). Denne beslutning medførte i 1988 en principbeslutning i *Fællesrådet Vedrørende Mineralske Råstoffer i Grønland* om, ikke at udstede tilladelser til uranefterforskningen eller -brydning i Grønland. Denne principbeslutning er fastholdt i standartvilkårene for efterforsknings- og forundersøgelsestilladelser vedrørende mineraler i Grønland og fra 1988 og indtil i dag er der derfor ikke udstedt licens til uranefterforskning i Grønland. (Råstofdirektoratet 2008:5) Dette er den beslutning, der i daglig tale kaldes 0-tolerance politikken.

I midten af 2007 får Greenland Minerals and Energy (GME) licens til at foretage en forundersøgelse ved Kvanefjeld (Kuannersuit) i nærheden af den sydgrønlandske by Narsaq. En pressemeddelelse fastslår i den forbindelse, at GME ud over sjældne jordarter også vil bore efter uran og denne meddelelse gør allerede fra begyndelsen projektet kontroversielt og skaber bekymring i offentligheden. På et borgermøde i oktober afholdt af Narsaq kommune, hvor også GME er til stede, er emnet derfor hovedsageligt uran.

På foranledning af blandt andet denne debat, men på grund af en generelt stigende interesse i uranbrydning i Grønland fra internationale mineselskaber, udfærdiger Råstofdirektoratet i løbet af 2007 og 2008 rapporten *Efterforskning og udnyttelse af uran* – også kaldet Uranredegørelsen. På baggrund af denne rapport udfærdiges der ligeledes en pjece, som udsendes til befolkningen og der afholdes på foranledning af råstofdirektoratet borgermøder i blandt andet Nuuk, Sisimiut, Narsaq og Qaqortoq. Disse møder bliver imidlertid kritiserede for at være for positivt indstillet over for uranspørgsmålet, hvilket medfører, at miljøorganisationen Earth Charter Narsaq i oktober afholder deres eget borgermøde i Narsaq som modvægt til Råstofdirektoratets borgermøde. Dette forsøges gentaget i november, men bliver standset af en forvaltningschef i Narsaq kommune med den begrundelse, at foreningen, da den ikke har et kulturelt formål, ikke må benytte sig af byens forsamlingshus. Denne beslutnings anses som chikane af modstanderne af uran og skaber stor utilfredshed i befolkningen, som bl.a. kommer til udtryk i en underskriftsindsamling imod beslutningen.

Uranspørgsmålet er således et meget kontroversielt emne, allerede inden det bliver diskuteret i en forespørgselsdebat under efterårssamlingen i landstinget i 2008. Under forespørgselsdebatten diskuteres muligheden for at tillade uran som et biprodukt ved brydningen af andre mineraler. (EM2008 pkt. 80). Heller ikke i Landstinget er der enighed om uranspørgsmålet. Siumut, som har rejst debatten, Attasut og demokraterne ser muligheder i at tillade uran som et biprodukt, hvorimod IA og Kattusseqatigiit Partiiat mener, at totalforbuddet imod uran fra 1988 bør fastholdes. Med undtagelse af Siumut, der mener, at Landstinget bør vedtage en principbeslutning omkring en maksimumsgrænse for indholdet af uran som biprodukt, mener samtlige partier dog, at det er afgørende at inddrage befolkningen i beslutningsprocessen og at dette bliver gjort på et informeret grundlag. Hjemmestyret får derfor mandat til at fortsætte sin oplysningskampagne. Der bliver imidlertid ikke taget nogen beslutning angående spørgsmålet om uran som biprodukt.

I 2009 fortsætter Råstofdirektoratets oplysningskampagne blandt andet i Qaqortoq og Narsaq, men samtidig begynder også ikke offentlige organisationer at etablere sig i debatten. I Narsaq stiftes i januar foreningen Narsami Uranisiornermut Naaggaartut, som er en borgerforening imod uran. Denne forening samt Earth Charter Narsaq og International Workgroup for Indigenous Affairs (IWGIA) arrangerer i marts et seminar for Narsaq's borgere omkring uran. Foreningerne mener, at der fra Hjemmestyrets side mangler initiativ til en uvildig dialog med Narsaq's borgere og forsøger derfor selv at skabe den manglende debat.

Uran bliver også et emne i valget i juni, hvor koalitionen bestående af partierne IA, Demokraterne og Kattusseqatigiit Partiiat kommer til magten. GME, der siden 2007 har foretaget prøveboringer, og er ved at færdiggøre deres forundersøgelse, lægger nu pres på denne nyligt sammensatte Naalakkersuisut for at ophæve 0-tolerancen. Naalakkersuisut vælger imidlertid at fastholde politikken. Spørgsmålet rejses igen under efterårssamlingen, hvor Siumut med udgangspunkt i forespørgselsdebatten foreslår, at 0-tolerancepolitikken bør forlades til fordel for indførelsen af en øvre grænse for indholdet af uran på 0,1 % (EM2009/148). 2. behandlingen af forslaget udskydes imidlertid for at give Naalakkersuisut mulighed for at opfylde deres intention om en grundig høring af den grønlandske befolkning.

I december 2009 færdiggør GME deres forundersøgelser med et positivt udkomme og det bliver klart, at selskabet vil gå videre med et mere konkret lønsomhedsstudie, som jf. Råstofloven af 7. december 2009 kræver en VVM- og en VSB-redegørelse med dertilhørende involvering af offentligheden og interessenter.

I begyndelsen af 2010 begynder GME derfor at involvere sig i debatten omkring uran. Indtil dette tidspunkt har debatten mere eller mindre kørt uafhængigt af GME, der uanfægtet har foretaget sine forundersøgelser på Kvanefjeld. Deres involvering kommer blandt andet til udtryk i møder med de

væsentligste ressourceinteressenter såsom Landsstyreformanden Kupik Kleist og medlem af Inatsisartut for Erhvervs og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen samt andre interessenter som SIK og Kanukoka. Derudover udsender GME en pressemeddelelse, hvor den brede offentlighed orienteres om deres resultater og planer om at påbegynde et lønsomhedsstudie.

I forbindelse med dette tager GME i april også på en oplysningsturné i Sydgrønland, hvor de blandt andet afholder borgermøder i Nanortalik, Qaqortoq og Narsaq. Informationer er i høj grad noget, der er tiltrængt. Jf. *Mobilitetsundersøgelsen* fra februar 2010, har størstedelen af den grønlandske befolkning et meget begrænset kendskab til de negative effekter af minedrift og ønsket om en større informationskampagne træder kraftigt frem i undersøgelsen. (Nordregio 2010:160) Denne mangel på objektive informationer er hovedårsagen til, at Kuannersuit Pillugit Oqalliffik – Kvanefjeld Forum bliver stiftet i Narsaq i juli. Foreningen profilerer sig ikke som hverken for eller imod Kvanefjeld-minen, men fokuserer på behovet for en saglig og faglig debat.

I juli beslutter Naalakkersuisut ved deres årlige sommermøde i Qoornoq at stadfæste deres holdning til uranproduktion og underskriver derfor, hvad der populært kaldes Qoornoq-aftalen, hvor partierne i Naalakkersuisut forpligtiger sig til at videreføre 0-tolerance politikken. På trods af Qoornoq-aftalen iværksætter GME en landsdækkende informationskampagne om uran. De husstandsomdeler informationsmateriale, arrangerer åbent hus i Narsaq og afholder møder med Naalakkersuisut. Råstofdirektoratet bruger også sommeren på information af befolkningen og laver i den forbindelse en tv-udsendelse, der har til formål generelt at informerer om uran og minedrift.

9. september sker der et skift i Naalakkersuisuts policy på uranområdet. Naalakkersuisut vælger at udvide standardvilkårene i forbindelse med udstedelse af tilladelser til råstofefterforskning, så selskaber, når de støder på uran, nu får muligheden for at ansøge om at fortsætte med deres VVM- og VSB-redegørelser

på trods af uranforekomsten. Dette giver GME mulighed for at gå videre i deres efterforskning. GME opfatter dette som en lettelse af 0-tolerance politikken, hvorimod Naalakkersuisut beskriver det som et tiltag, der er taget på baggrund af et ønske om at opnå større viden om de effekter, uranbrydning kan medføre, men som ikke ændrer ved 0-tolerance politikken. I december får GME efterfølgende på baggrund af en ansøgning tilladelse til at gennemføre deres VVM-redegørelse på trods af uranforekomsten ved Kvanefjeld.

I 2011 fortsætter GME's informationskampagne i Sydgrønland. Der afholdes borgermøder i Nanortalik, Qaqortoq og Narsaq med jævne mellemrum i løbet af det første halvår af 2011 og informationsmateriale bliver endnu engang husstandsomdelt. Derudover afholder GME som et led i deres VVM-redegørelse interessentworkshops i Qaqortoq, Narsaq og Nuuk med deltagelse af både ressourceinteressenter, videnssvage interessenter, eksterne interessenter og eksperter. Her lægges der op til debat omkring de problemer, interessenterne ser i forbindelse med etableringen af en mine ved Kvanefjeld.

I Inatsisartut fortsætter debatten ligeledes henover det første halvår af 2011. Siumut stiller et § 37 spørgsmål omkring Naalakkersuisuts afholdelse af borgermøder i hele landet, der som beskrevet var begrundelsen for at udskyde Siumuts beslutningsforslag om en 0,1 % tolerance over for uranholdige mineraler under efterårssamlingen 2009. Ove Karl Berthelsen svarer til dette, at man tidligere har afholdt borgermøder omkring emnet, men at fremmødet har været begrænset. Man er derfor gået væk fra borgermøder som en del af informationsstrategien og satser nu hovedsageligt på at benytte sig af TV og radio eller udsendelse af skriftligt materiale til befolkningen, netop fordi rækkevidden er større for disse medier. På baggrund af denne besvarelse udskydes 2. behandling af Siumuts lovforslag omkring en 0,1 % tolerance over for uran endnu en gang.

INTERESSENTANALYSE

Følgende afsnit vil være en identificering af de videnssvage interessenter, ressourceinteressenter, eksperter og eksterne interessenter i Greenland Minerals and Energy-sagen.

Som det også er tilfældet for de to forudgående cases, er der et stort antal af interessenter, der på den ene

eller anden måde er berørt af Kvanefjeld-minen. Uranspørgsmålet er desuden så kontroversielt, at det ikke blot involverer befolkningen i Narsaq og nærområdet omkring Kvanefjeld, som er dem, der kommer til at mærke effekterne af brydning, men også resten af den grønlandske befolkning, som også skal forholde sig til at være en del af et land, hvor der brydes uran.

Figur 4.9: Fordeling af interessenter i Greenland Minerals and Energy sagen.

Nødvendig for gennemførelse	
Lille viden	Videnssvage interessenter Borgerne: Jægere, landmænd, turister og almindelige borgere i Narsaq men også resten af Grønland, privat stensamlere. Kommunerne: Kommune Kujalleq og KANUKOKA.
	Ressourceinteressenter Naalakkersuisut: Råstofdirektoratet, Fællesrådet vedrørende mineralske råstoffer Inatsisartut: IA, Siumut, KP, Atassut, råstofudvalget. Investor: Greenland Minerals and Energy Ltd., Greenland Minerals and Energy a/s
Ikke nødvendig for gennemførelse	
Lille viden	Eksterne interessenter Fagforeninger: SIK (Lønmodtagerforening), KNAPK Arbejdsgiverforeninger: Grønlands Arbejdsgiverforening, NUSUKA Andre interesse org.: Avataq, ICC, Earth Charter Narsaq, NUN (Uranmodstandere), Kvanefjeld Forum
	Ekspertter Ekspertter: Grønlands National Museum og arkiv, Narsaq Museum, FN's atomenergi agentur Rådgivere: DMU, Grønlands Naturinstitut, GEUS, DTU Risø.
Stor viden	

Som figur 4.8 viser, er de *videnssvage interessenter* i sagen ikke kun den lokale befolkning, jægere, turister, landmænd og stensamlere omkring Narsaq, men hele den grønlandske befolkning. Som det også er tilfældet i Cairn-sagen, er befolkningens og for så vidt også Kommune Kujalleq og Kanukoka's viden om mineindustrien og uranbrydning begrænset. Det ses eksempelvis i mobilitetsundersøgelsen fra 2010, hvor befolkningen generelt giver udtryk for manglende

viden omkring uranbrydning. (Nordregio 2010:160) De videnssvage interessenter er imidlertid, som det også er tilfældet for Cairn- og Alcoa-projekterne, nødvendige for gennemførelsen af projektet. GME formulerer det selv således: "Husk på at selskabet har brug for opbakning i samfundet, og at tilladelsen til at drive en mine er afhængig af holdningen i samfundet, så hvis vi mister opbakningen, mister vi tilladelsen, og

vil derfor skulle lukke minen.” (Grontmij og Carl Bro 2010:9)

De *eksterne interessenter* er også i GME-sagen talrige og besidder en række divergerende interesser. Fælles for dem er, at en uranproducerende Kvanefjeld-mine er udelukket, med mindre det kan ske på en miljømæssige og helbredsmæssige forsvarlig måde. Fagforeningerne (dog ikke KNAPK) og arbejdsgiverforeningerne er enige om, at der ligger et væsentligt økonomisk og beskæftigelsesmæssigt potentiale i Kvanefjeld-minen, der gør den interessant. Miljøorganisationerne derimod fokuserer hovedsageligt på de miljømæssige aspekter af en potentiel produktion med uran som biprodukt.

Ud over de landsdækkende og internationale interesser, er der også i denne sag opstået lokale interesser, der blander sig i debatten. Dette er hovedsageligt miljøorganisationer som Earth Charter Narsaq og Narsami Uranisiornermut Naaggaartut, som begge er imod en eventuel uranproduktion. Kvanefjeld Forum, som også er en lokal interesseorganisation, erklærer sig hverken for eller imod en uranproduktion, men arbejder derimod for bedre og mere uvildig information, så befolkningen har et bedre grundlag for at tage stilling.

Fælles for alle disse organisationer er, at de ikke har nogen ekspertviden omkring uranproduktion eller minedrift generelt. De er i nogen grad afhængige af de oplysninger, de får fra ressourceinteressenterne, hvilket også her gør debatten skæv. Desuden er de ikke afgørende for gennemførelsen af projektet, da de ingen beslutningskompetence besidder, men er dog alligevel afgørende i høringsprocessen, da de som interesseorganisationer repræsenterer befolkningens holdninger og bekymringer.

Sagens *ressourceinteressenter* er også i denne case; Naalakkersuisut, Inatsisartut og investor, som i dette tilfælde er Greenland Minerals and Energy Ltd. og det grønlandske datterselskab Greenland Minerals and Energy a/s. GME Ltd. og GME a/s er, som det også er tilfældet i de forudgående cases, afgørende for

projektet i kraft af deres rolle som investor. Selskabet kan til hver en tid vælge at afslutte deres involvering i Kvanefjeld-minen og sidder således med en afgørende beslutningskompetence. Omvendt har de allerede i forundersøgelserne investeret en hel del kapital og de er derfor i nogen grad bundet til projektet. Selvfølgelig under forudsætning af, at det rent økonomisk kan betale sig at fortsætte. Desuden er selskabet givet den interessant, der har den allerstørste viden om projektet og er derfor en væsentlig ressourceinteressent i beslutningsprocessen.

Naalakkersuisut og Inatsisartut har i denne case beslutningskompetencen på vegne af befolkningen. Naalakkersuisut's administrative rolle varetages af Råstofdirektoratet, hvilket overlader en væsentlig del af beslutningerne til dem. Dog ikke i lige så høj grad, som det er tilfældet i Cairn-sagen, hvor Inatsisartut i meget begrænset omfang er involveret i den enkelte sag. Fordi uranbrydning er så kontroversielt et spørgsmål, som det er, er ændringer i 0-tolerance politikken gjort til en Inatsisartut-beslutning. Dette er sket på trods af, at 0-tolerancen ikke er stadfæstet ved lov (se Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009), men blot er indskrevet i Råstofdirektoratets standardvilkår for tildeling af licenser og således rent juridisk også kan ændres af Råstofdirektoratet alene.

Som det også er tilfældet i Cairn-sagen, benytter Naalakkersuisut sig i høj grad af internationale og nationale *eksperter* i deres behandling af sagen. Således er Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), GEUS og DTU også rådgivere i Greenland Minerals and Energy-sagen. Specielt Risø (DTU's nationallaboratorium for bæredygtig energi), som i mange år har beskæftiget sig med atomenergi, har været en afgørende kilde til information. Grønlands Nationalmuseum og Narsaq Museum optræder også som eksperter. Det kan dog argumenteres for, at disse to interesser i højere grad burde optræde som eksterne interessenter, da de har en interesse i at bevare den kulturelle arv i området og derfor ikke helt kan ses som uvildige eksperter.

ANALYSE AF INTERESSERNES FORENELIGHED

At særinteresserne ikke må være uforenelige, er som bekendt det første kriterium for det deliberative demokrati. For at kunne vurdere, hvorvidt dette kriterium er til stede også i GME-sagen, må det ud over en identificering af de væsentligste interesser undersøges hvilke emner og interesser, der har været i spil i sagens forløb. Dette vil blive gjort i det følgende afsnit.

EMNER I DEBATTEN OMKRING KVANEFJELD-MINEN

Debatten omkring Kvanefjeld-mine er speciel i den forstand, at den er gennemsyret af uranspørgsmålet. Det får den effekt, at alle emner og aspekter, der opstår i debatten, nødvendigvis må forholdes til uranspørgsmålet. Man kan eksempelvis ikke tale beskæftigelseseffekter uden at opveje det imod de problemer, en eventuel uranproduktion vil medføre. Alle emner i debatten udspringer derfor af uranspørgsmålet.

Debatten omkring Greenland Minerals and Energy kredser særligt omkring fire overordnede emner:

- Miljømæssige konsekvenser af uranproduktion
- De strukturelle og økonomiske konsekvenser for samfundet
- Et globaliserings perspektiv
- Demokratiske problemstillinger i forbindelse med processen

I debatten omkring Kvanefjeld fylder de miljømæssige og helbredsmæssige konsekvenser af uranproduktionen meget. Der er ikke uenighed om, at en eventuel uranproduktion skal ske i henhold til de strengeste miljømæssige og helbredsmæssige forholdsregler. Debatten kredser i stedet omkring, hvor

bekymret man skal være for de miljømæssige konsekvenser. Bekymringerne omkring de miljømæssige effekter går specielt på effekten af radioaktivt uranstøv for befolkningens helbred og områdets fødevarerproduktion, fårehold og landbrug. Det faktum at radioaktiv forurening er noget, der vil have negative virkninger ikke bare i den nære fremtid, men i lang tid efter en eventuel produktion er lukket ned, er et argument, der lægges meget vægt på i debatten og skaber stor bekymring i offentligheden. Tilhængerne af mineprojektet i Kvanefjeld mener imidlertid, at bekymringen for radioaktiv forurening er overvurderet, da produktionen under alle omstændigheder netop vil foregå i henhold til de strengeste sikkerhedsregler. Derudover argumenteres der for, at uran i det lange løb netop vil bidrage til at forbedre miljøet på globalt plan, fordi uran hovedsageligt går til at producere energi, der ikke udleder CO₂ og fordi sjældne jordarter, der vil være hovedproduktet fra Kvanefjeld-minen, er vigtige komponenter i energibesparende teknologi. Ud fra et miljøperspektiv bør man derfor netop skynde sig at få en produktion i gang.

Ud over de miljømæssige effekter af Kvanefjeld-minen er de strukturelle og økonomiske konsekvenser for det grønlandske samfund også et emne i debatten. Som det også er tilfældet for Alcoa- og Cairn-projekterne, ses der i Kvanefjeld-minen en mulighed for at forbedre både beskæftigelsen og den økonomiske situation generelt. Beskæftigelsen er en gevinst, der fokuseres meget på i specielt Narsaq, hvor ledigheden er meget høj. Naalakkersuisut vurderer dog i Uranredegørelsen, at Kvanefjeld-minen; "... ikke forventes at forbedre Landskassens økonomi mærkbart." (Råstofdirektoratet 2008:19) Det diskuteres derfor, hvorvidt det er værd at risikere en radioaktiv forurening for at opnå en begrænset virkning på beskæftigelsen og økonomien. Alligevel ses Kvanefjeld-minen som en måde at gøre Grønland uafhængig af det danske bloktilskud og dermed en måde at øge den grønlandske selvstændighed. 0-tolerancen ses som en stopklods for denne udvikling og der derfor bør fjernes så hurtigt som muligt. Modargumentet er, at 0-tolerancen reelt ikke påvirker ret mange mineprojekter og at den økonomiske gevinst af mineralerne i

Grønlands undergrund nok skal komme og dermed også den grønlandske selvstændighed også uden at give tilladelse til uran som et biprodukt i Kvanefjeld-minen.

Igen fokuseres der også på vigtigheden af at benytte sig af lokal arbejdskraft i minen, således at beskæftigelseseffekten også kommer befolkningen i Narsaq til gode. Det anerkendes dog, at uddannelse er nødvendig, for at omstille den lokale arbejdskraft til et arbejde i minen.

Ud fra et globalt perspektiv, som der også er repræsenteret i debatten, er kravet om brugen af lokal arbejdskraft dog netop et af de krav, man bør overveje at gøre mere fleksible. Grønland bliver med uran og anden mineralproduktion en spiller på det internationale marked og det diskuteres i den sammenhæng, hvad Grønland skal gøre for at forbedre sine muligheder internationalt. Det er ikke nok, at Grønland gør det muligt for internationale selskaber at investere i mineraludvikling i Grønland. Grønland har forskellige ulemper bl.a. i form af geografiske beliggenhed og en uudviklet infrastruktur, der kan risikere at "skræmme" investorer væk. Derfor bør Grønland gøre det nemt for virksomhederne på andre områder eksempelvis ved lempelige skatteregler, mulighed for brug af udenlandske arbejdskraft og ophævelse af 0-tolerancen.

Det globale perspektiv bruges dog også som et argument imod ophævelsen af 0-tolerancepolitikken. Grønland har med sin unikke natur et ansvar over for verdens befolkning og kan ikke alene vælge at spolere en unik del af verdens natur ved uranudvinding. Desuden anses uranproduktion som værende skadelig for turismen, fordi en eventuel uranproduktion, selv om den er ufarlig for lokalbefolkningen, vil give Grønland et dårligt ry og spolere det omdømme, Grønland har som et land med uspoleret natur. Grønlands internationale omdømme ses også som afgørende for eksport af eksempelvis fisk og andre madvarer, som er en væsentlig del af den grønlandske økonomi og en uranproduktion kan derfor på

trods af, at det er miljømæssigt ufarligt, også have negative effekter på den Grønlandske økonomi.

Som et sidste emne i debatten bliver også selve beslutningsprocessen omkring Kvanefjeld-minen debatteret. Der er specielt meget fokus på informering af befolkningen. Naalakkersuisut og Inatsisartut lægger begge stor vægt på at informere befolkningen, således at en beslutning om udnyttelse af uran ikke bliver noget der fra den politiske elite bliver trukket ned over hovedet på den grønlandske befolkning og hastet igennem. Holdningen er generelt, at en så vigtig beslutning kræver bred debat og inddragelse af befolkningen og dette er hovedargumentet for, at man ikke, som Siumut ønsker det, tager en principbeslutning om uranudvinding i Inatsisartut allerede i 2009, hvor beslutningsforslaget stilles første gang. Alligevel kritiseres processen for at være for ensidig og informationerne for subjektive. Specielt miljøorganisationerne er kritiske over for processen. De mener ikke, at Naalakkersuisut og Råstofdirektoratet har taget det ansvar på sig, som de lægger op til mht. den brede folkelige debat. I stedet overlades informationsarbejdet til GME, som man ikke mener, er i stand til at give uvildige oplysninger, da de har en tydelig målsætning om at få Kvanefjeld-minen godkendt.

Ydermere rejses der i debatten også et spørgsmål om Råstofdirektoratets rolle i processen. Kritikken opstår i forlængelse af debatten omkring informationsniveauet og går på Råstofdirektoratets dobbeltrolle i processen. Råstofdirektoratet har på den ene side ansvaret for at tiltrække udvindingsselskaber til Grønland, men er på den anden side også den instans, der skal kontrollere, at udvinding sker på en miljømæssig ansvarlig måde. Dette er ifølge kritikken en dobbeltrolle, der ikke kan eller bør forenes, da det skaber interessekonflikter. Omvendt argumenteres det for, at der er en betydelig effektivitetsgevinst ved at samle emner, der har relation til råstoffer i en instans, fordi internationale selskaber dermed kan nøjes med at have kontakt til en instans, hvilket simplificerer processen og dermed gør investeringer i Grønland mere attraktive. Dette emne er imidlertid ikke kun et emne i debatten omkring Kvanefjeld-minen, men er en de-

bat, der har kørt igennem flere år hos både eksterne interessenter og ressourceinteressenter. Eksempelvis er der på dette års efterårssamling en forespørgselsdebat omkring inddragelse af Inatsisartut i processen

omkring efterforsknings og udnyttelsestilladelser, således at Råstofdirektoratet ikke alene står med ansvaret. (EM2011/50)

Figur 4.10: Oversigt over emner i debatten

<u>Miljømæssige emner</u>	<u>Processen</u>	<u>Samfundsmæssige emner</u>	<u>Globalt perspektiv</u>
Naturen	Åbenhed i processen	Lokal arbejdskraft	Omdømme – turisme
Befolkningens helbred	Inddragelse	Økonomisk vækst	Investeringsklima
Sikkerhed	Tempoet i processen	Opkvalificering	Våbenproduktion
Fødevarerproduktion	Råstofdirektoratets rolle	Selvbærende økonomi	Det globale miljø
Fåre hold			

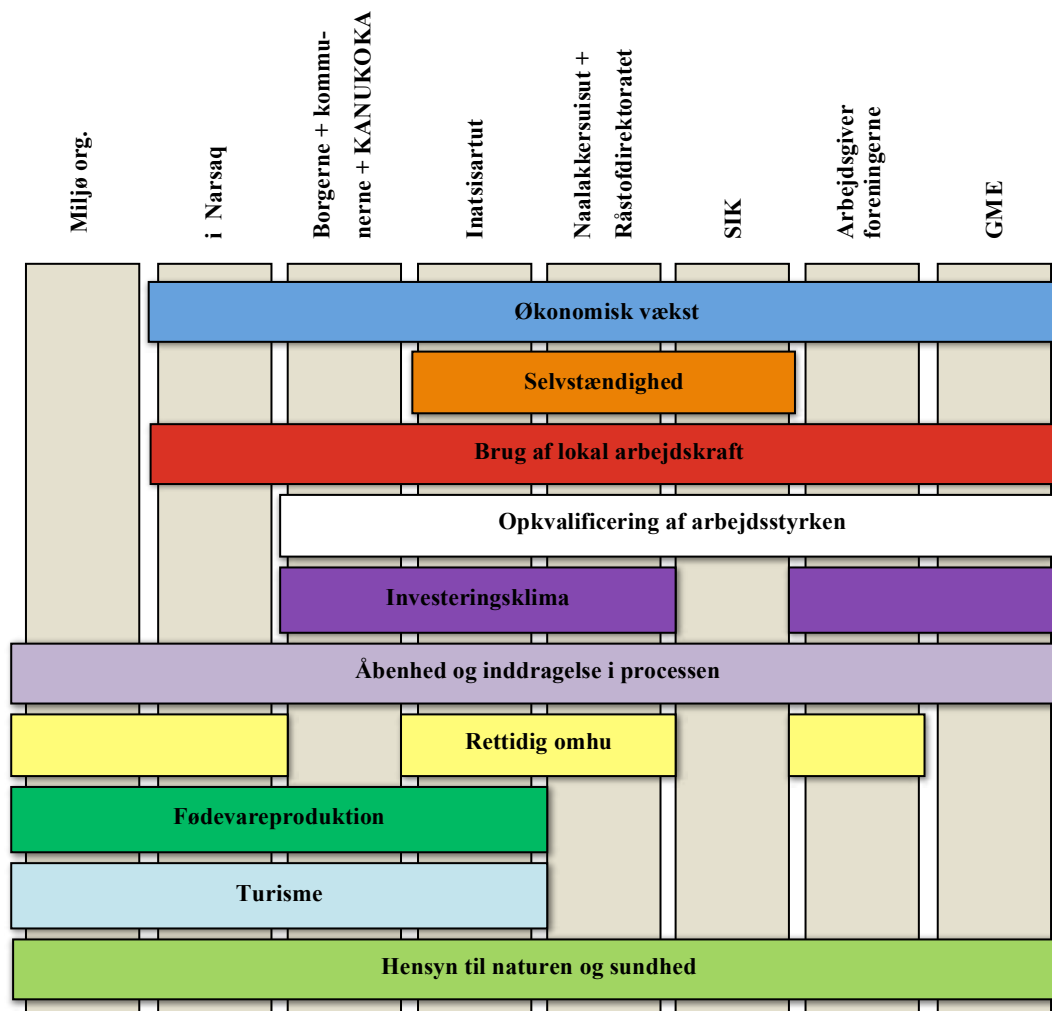
INTERESSERNES FORENELIGHED

På baggrund af ovenstående analyse af hvilke interessenter, der er i Kvanefjeld-sagen samt de emner, der er i debatten, er det nu muligt at undersøge, i hvor høj grad aktørernes interesser stemmer overens og hvorvidt, der er interesser, der ses som modstridende og derfor kan have vanskeligt ved at overleve i den deliberative debat.

Som det ses af figur 4.10, er der mange interesser på spil i debatten omkring Kvanefjeld-minen og interessenterne er mange. Alligevel synes der at være en vis

konsensus om, at miljøet er en faktor, der skal tages hensyn til ved etableringen af minen. Det samme gælder med få undtagelser for den økonomiske vækst, benyttelse af lokal arbejdskraft og åbenhed i processen. GME adskiller sig fra Alcoa og Cairn ved også at fokusere meget på behovet for lokal arbejdskraft og opkvalificering af den eksisterende arbejdskraft frem for import af udenlandsk arbejdskraft, og dette emne er der blandt ressourceinteressenterne, de videnssvage interessenter og mange af de eksterne interessenter også en interesse i. Generelt finder mange af emnerne således bred opbakning blandt aktørerne i processen.

Figur 4.11: Fordeling af aktørernes interesseområder



Som det også er tilfældet i de to andre cases, ses der et modsætningsforhold mellem investorens (GME) og miljøorganisationernes interesser. GME fokuserer hovedsageligt på de økonomiske aspekter, hvorimod miljøorganisationerne ikke overraskende har fokus på miljøet og processen. Ressourceinteressenterne har imidlertid fokus på begge aspekter og begge perspektiver bliver således holdt inde i debatten. Modsætningsforholdet er derfor umiddelbart ikke problematisk for den deliberative proces.

Uranproduktionens effekt på den sydgrønlandske fødevarerproduktion og turisme er imidlertid emner, der hovedsageligt italesættes af de videnssvage interessenter og de eksterne interessenter. Da det er

emner, der desuden kan ses om værende i et modsætningsforhold til økonomisk vækst og beskæftigelse lokalt, kan det ud fra et deliberativt perspektiv give anledning til bekymring. Emnerne indgår dog også i Inatsisartuts interessefelt og taget i betragtning, at Inatsisartut har en væsentlig rolle i beslutningsprocessen netop på grund af uranspørgsmålet, kan dette bevirke, at emnerne på trods af begrænset opmærksomhed fra de resterende interessenter kan holdes inde i debatten.

Ligeledes kan det vække bekymring, at der ligger et modsætningsforhold mellem hensyn til miljøet og hensynet til et godt investeringsklima for internationale selskaber. Skrappe miljømæssige krav (i

dette tilfælde 0-tolerancen) kan være med til at gøre investeringsklimaet ugunstigt for internationale selskaber, hvilket kan gøre de to interesser gensidigt udelukkende. At det tilmed er den samme instans (Råstofdirektoratet), der har beslutningskompetencen på begge områder er ud fra et deliberativt perspektiv bekymrende.

Der er således interesser, der kan synes uforenelige i GME-casen, hvilket i henhold til de deliberative ideal er problematisk, men det faktum at Inatsisartut tilsyneladende fokuserer på alle debattens emner er med til at modvirke effekten af denne uforenelighed. Inatsisartut kan imidlertid ikke fokusere lige meget på samtlige emner og deres prioritering af emnerne kan være afgørende for at holde de emner, der ikke har så mange interesser bag sig, inde i debatten.

DELKONKLUSION

Det er et generelt træk i analyserne, at miljøorganisationerne og selskaberne har meget få interesser til fælles. Selskabernes hovedfokus er på 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 interesser som SIK, GA og forskellige borgergrupper sig. Disse har i varierende grad interesser til fælles med både miljøorganisationerne og selskaberne.

Ressourceinteressenterne: Naalakkersuisut, Råstofdirektoratet, 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 interesser 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 Tasersiaq. 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 interesser, eksterne interesser 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. Ud fra de indsamlede interview til denne undersøgelse ses der desuden en meget stærk opdeling af storskala-projekternes interesser. 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, de 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 interesser 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 af debatten. 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 ressource-svage interessenter kommer til at stå alene med et emne i debatten og derved udelukkes fra den deliberative debat.

KAPITEL 5: KRITERIUM 2 - RESSOURCEINTERESSENTERNES ANSVAR FOR DEBATTEN

Undersøgelsens 2. kriterium er; at ressourceinteressenterne på grund af deres overlegne videnskabelige og økonomiske ressourcer tager ansvaret for at skabe en herredømmefri høringsproces, således at magtasymmetrien ikke virker begrænsende på interessenternes deltagelse i debatten. I dette kapitel vil det undersøges, i hvor høj grad dette er tilfældet i den grønlandske høringsproces. Analysen vil hovedsageligt fokusere på den del af høringsprocessen, der udgøres af borgermøderne. Dette skyldes, at der i denne del af høringsprocessen i langt højere grad end den formelle høring af interessenter er grund til bekymring i forhold til det deliberative demokratiideal.

Først vil der blive redegjort for ansvarsfordelingen mellem myndighed og selskab ift. høringsprocessen. Derefter undersøges det hvilken effekt, det har på interessenternes deltagelse, når den statslige myndighed varetager ansvaret for processen og desuden vil det blive undersøgt i hvor høj grad ressourceinteressenterne formår at skabe en interesse for deltagelse i processen. Slutteligt gives en række anbefalinger til, hvordan evt. identificerede problemer i forhold til det deliberative demokratiideal kan forbedres.

Der er ingen tvivl om, at der politisk gives udtryk for en stor vilje til at inddrage befolkningen i de beslutninger, der tages i forbindelse med storskalaprojekter. I koalitionsaftalen mellem IA, Demokraterne og Kattusseqatigiit Partiiat, som udgør det nuværende Naalakkersuisut, står der således:

”Formålet for Selvstyret skal være, at det grønlandske samfund gennem økonomisk og kulturel udvikling får mere økonomisk og politisk frihed, og skal efterhånden realiseres ved, at befolkningen gennem uddannelse, kompetenceudvikling og dialog samt fælles planlægning deltager i selvstyre-processen. Dialogen og beslutningerne skal være åbne for alle, således at borgerne dermed er med til at skabe én fælles fremtid” (IA, demokraterne og KP 2009:5)

Intentionen er ikke blot at gøre beslutningerne transparente, men at borgerne skal deltage i processen. Det politiske udgangspunkt er derfor helt i overensstemmelse med det deliberative demokratiideal. Som det er sædvane for sådanne politiske manifeste, er der dog ikke nogen nærmere beskrivelse af, hvordan denne inddragelse skal ske og hvem der bærer ansvaret for den. Det ses da også, at man i forskellige departementer i Selvstyret har valgt at placere ansvaret forskelligt.

På råstofområdet, som Kvanefjeld-minen og Cairns olieboringer befinder sig inden for, er ansvaret med Råstoflovens § 3 lagt over på Råstofdirektoratet, der har til ansvar at administrere alle elementer, der har relevans for råstofudvinding i Grønland. Følgelig er det formelle ansvar for borgerinddragelsen i forbindelse med råstofprojekter derfor også overgivet til denne instans. Den væsentligste del af borgerinddragelsen sker i forbindelse med virksomhedernes VVM- og VSB-redegørelser i forbindelse med ansøgninger om påbegyndelse af aktiviteter. Her er ansvaret for inddragelse af offentligheden imidlertid delvist uddelegeret til det selskab, der udformer redegørelserne. (BMP 2009 og BMP 2011). I vejledningen til VVM- og VSB-processen anbefales selskabet således at afholde et borgermøde i opstartsfasen af VVM- og VSB-processen, hvor det kan finde inspiration til hvilke områder, der skal indgå i redegørelserne og endnu et i slutfasen, hvor resultaterne fremlægges for befolkningen.

Denne ansvarsoverdragelse er ud fra et deliberativt perspektiv problematisk. Formålet med at overdrage ansvaret for processen til den statslige instans er netop, at det i en situation med magtasymmetri, som den der er i Grønland, ikke bliver muligt for den stærkeste interessent at overtage processen og dermed kontrollere debatten. Ved at overlade processen til selskabet, som i forvejen er den mest magtfulde interessent, risikere man, at selskabet benytter muligheden til at udelukke interessenter, hvis interesser det ikke deler. (int.1:3, int.4:2, int.10:3) Dette sker

ikke nødvendigvis bevidst, men kan lige såvel ske ubevidst. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt denne risiko udmøntes i et reelt demokratisk problem i høringsprocessen.

Undersøgelsens informanter påpeger en række problematikker, der kan tilskrives det faktum, at ansvaret for borgermøderne hviler på selskaberne. Der peges eksempelvis på en udelukkelse af væsentlige oplysninger i selskabets præsentationer, hvor der således hovedsageligt fokuseres på de positive elementer eller omvendt en for stor detaljegrad i informationerne, hvor de væsentlige informationer drukner i detaljerne. Derudover påpeges en uhensigtsmæssig udformning af selve mødet, hvor der ikke opfordres til debat. Der ses eksempler på, at der ikke gives ret meget tid til at stille spørgsmål til fremlæggelserne og mødet slutter således før, debatten rigtig er kommet i gang. (int.13:2, int.10:1, int.3:3)

Problemerne udspringer af, at selskaberne alene står med ansvaret for udformningen af borgermøderne og at de valg, de tager i den forbindelse, på nogle områder er uhensigtsmæssige i forhold til at skabe en deliberativ debat. Det er dog et for forsimplet billede at antage, at selskaberne bevidst vælger at udelukke interessenter, for at fremme deres egne interesser. Flere informanter påpeger, at selskaberne jo reelt har en interesse i at orientere befolkningen. (int.11:1, int.17:3, int.9:1) Både med henblik på generel forståelse, men også med henblik på samarbejde med det lokale erhvervsliv.

Det skal og kan ikke afgøres i denne undersøgelse, hvilke interesser selskaberne reelt har i høringsprocesserne og problemet er for så vidt heller ikke selskabernes interesser i høringsprocessen, men at selskabets interesse i høringsprocessen får så stor indflydelse på involveringen af befolkningen. Ønsker selskabet en åben dialog ved borgermøderne, har de muligheden for at skabe det, men ønsker de det modsatte, er der i vid udstrækning også mulighed for dette.

En måde at udbedre dette problem på kunne være igennem en stærkere styring af processen. Eksempelvis vha. retningslinjer for, hvordan selskaberne skal varetage deres ansvar for borgermøderne. (int.15:4, int.7:2, int.8:1) Dette kunne eventuelt kombineres med en vejledning til selskaberne til, hvordan man bedst udformer et borgermøde i Grønland. De selskaber der investerer i storskalaprojekter i Grønland er internationale selskaber, der generelt har begrænset kendskab til det grønlandske samfund og kultur. De mangler viden om, hvad der ville være mest hensigtsmæssigt i forhold til at involvere den grønlandske befolkning på den bedst mulige måde. Derfor ville en guide til borgerinvolvering være et værktøj, der kunne være til fordel for både selskaberne, offentligheden og den deliberative proces generelt. (int.2:1, int.8:1)

HØRINGSPROCESSEN SOM ET MYNDIGHEDSANSVAR

Som det fremgår af ovenstående afsnit, medfører ansvarsoverdragelsen til selskaberne, at der opstår en risiko for en magtasymmetri i debatten, som i nogle tilfælde også fører til en begrænsning af den deliberative debat. For at undgå dette, ville det ud fra det deliberative ideal være at foretrække, at den statslige myndighed overtog ansvaret for processen og derigennem sikre en herredømmefri proces. Spørgsmålet er imidlertid, om det er praktisk muligt, at myndighederne overtager hele ansvaret for høringsprocessen og om det i praksis ville forbedre den deliberative debat.

En af fordelene ved at det er det enkelte selskab, der varetager information og inddragelse af befolkningen er, at det netop er selskabet, der har den største viden om projektet og derfor har de bedste forudsætninger for at informere befolkningen. (int.5:6, int.9:2, int.2:3) Derudover er borgerinvolveringen ikke kun til fordel for befolkningen, men er også en væsentlig kilde til information for selskaberne, der herigennem har mulighed for at få oplysninger omkring lokale miljømæssige og sociale problematikker, som kan

hjælpe dem i VVM- og VSB-processen. (int.9:2). Rent praktisk ville en mellemliggende statslig myndighed derfor besværliggøre denne udveksling af information.

I forbindelse med Alcoa-projektet har man netop valgt en større myndighedsinvolvering i høringsprocessen, end det er tilfældet på råstofområdet. Alcoa-projektet er ikke omfattet af Råstofloven, og hører ressortmæssigt ind under Departementet for Erhverv og Arbejdsmarked og her valgte man i forbindelse med Alcoa-projektet at oprette det statsejede selskab Greenland Development a/s, der foruden forhandling med Alcoa og udfærdigelse af beslutningsoplæg skulle varetage information og involvering af befolkningen. (Greenland Development 2008a)

Information af befolkningen varetages bl.a. igennem foredrag, tv-udsendelser, artikler og projektets hjemmeside www.aluminium.gl. Derudover er Greenland Development a/s (herefter GD) medarrangør ved mange af Alcoa's borgermøder. Der er således her en statslig myndighed, der kan sikre, at debatten bliver tilgængelig for alle interessenter, hvilket ifølge det deliberative demokratiideal er en fordel. Også GD har imidlertid mødt kritik fra samfundets NGO'er. Miljøorganisationen Avataq og Modstanderforeningen i Maniitsoq beskylder bl.a. GD for at være så positive i oplysningen omkring Alcoa-projektet, at de reelt ikke varetager borgernes interesse for objektiv oplysning, men derimod Alcoa's. (int.3:3, Sermitsiaq d.16. november 2010 og Sermitsiaq d.18. november 2010) Beskyldningerne går bl.a. på, at GD undlader at omtale de negative globale effekter, der er ved Bauxit produktion. Bauxit indgår i aluminiumsproduktionen og vil også blive benyttet på et grønlandsk smelteværk, men vil ikke blive produceret i Grønland. Fordi Bauxitproduktionen ikke finder sted i Grønland, mener GD ikke, at det er relevant at oplyse om det i forbindelse med Alcoa-projektet. Avataq mener derimod, at GD bevidst forsøger at skjule foretagende, fordi det er negative oplysninger ift. Alcoa.

Hvem der har ret i denne diskussion er ikke umiddelbart det afgørende. Det interessante ud fra et demokratiperspektiv er, at en offentlig myndighed i dette tilfælde ikke anses som objektiv, men derimod anklages for at varetage selskabets interesse. Det er således ikke tilstrækkeligt for at sikre den deliberative debat, at det er en offentlig myndighed, der har ansvaret for inddragelse af offentligheden, hvis denne offentlige myndighed ikke formår at overbevise befolkningen om, at den varetager deres interesser. Tilliden til den ansvarlige er således afgørende for den deliberative høringsproces og dette er et gennemgående problem i høringsprocessen i de tre analyserede cases. Der mangler generelt tillid til de ressourceinteressenter, der er ansvarlige for høringsprocessen. (int.19:1, int.6:4, int.1:2, int.2:3) Tilliden til selskaberne kan, som det argumenteres for tidligere, forbedres ved en strammere styring af deres handlefrihed ift. høringsprocessen. Tilliden til Naalakkersuisut og deres embedsværk i forbindelse med storskala-projekter er mere problematisk.

En løsningsmulighed kunne være skabe en større parlamentarisk kontrol med den ansvarlige administrerende myndighed for områderne, dvs. Råstofdirektoratet og Greenland Development og derigennem give befolkningen en større tillid til, at deres interesser bliver repræsenteret i beslutningsprocessen. (int15:1) Dette kunne eksempelvis gøres ved at give Råstofudvalget, som officielt er en del af Erhvervsudvalget, større beføjelser. Før ikrafttrædelsen af Råstofloven lå beslutningskompetencen på råstofområdet hos Fællesrådet for Mineralske Råstoffer, som netop var sammensat af danske og grønlandske politikere. Der var således en høj grad af parlamentarisk kontrol med området. Da Fællesrådet blev nedlagt blev rådets kompetencer overført til den administrative myndighed Råstofdirektoratet og Erhvervsudvalget har således i dag ingen reel beslutningskompetence, eller udvidede rettigheder ift. information. Der er derfor ikke tale om nogen omfattende parlamentarisk kontrol med råstofområdet. (int.15:1, int19:4, int.6:4, int.8:1) Denne problematik har rejst debat i Inatsisartut, hvor landstingsmedlem for IA, Naaja Nathanielsen har rejst et forslag om

at øge Inatsisartutts involvering i efterforsknings- og udnyttelseslicenser ved at gøre det obligatorisk at større beslutninger på området forelægges for Erhvervsudvalget, og dermed forøge den parlamentariske kontrol med området. (EM2011/50) Partierne bakkede generelt op omkring behovet for en større åbenhed på området og øget parlamentarisk involvering, men var generelt kritiske overfor indblandingen af Inatsisartut i den direkte sagsbehandling. Forslaget blev derfor ikke vedtaget, men medlem for Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen indvilligede i at informere Erhvervsudvalget i forbindelse med større beslutninger på råstofområdet dog på frivillig basis. (Svarnotat EM2011/50)

Diskussionen i Inatsisartut tager udgangspunkt i en debat, der også har kørt i den grønlandske offentlighed, omkring den måde råstofområdet er struktureret på. Specielt den store koncentration af magt i Råstofdirektoratet har været omdiskuteret. Problemet ligger i, at Råstofdirektoratet varetager både udbud af licenser, godkendelse af VVM- og VSB-redegørelser samt den endelige godkendelse af ansøgninger. Det er således den samme myndighed, der arbejder for at tiltrække olie- og mineselskaber, der også varetage miljømæssige hensyn samt har ansvaret for den formelle høring af samfundets interesseorganisationer. Reelt er det den uafhængige instans Dansk Miljøundersøgelser (herefter DMU), der behandler miljøgodkendelserne, men det formelle ansvar ligger hos Råstofdirektoratet. Der er således et stort potentiale for interessekonflikter og det er også det, kritikken går på i den offentlige debat - At der er en fare for, at et af områderne bliver nedprioriteret. (int.15:2, int.6:4, int.8:1) Som Truls Gulowsen fra Greenpeace Norge udtaler: *"Det kan være svært at have to tanker i hovedet samtidig"*. (int.10:4)

Ydermere er Råstofdirektoratet ifølge undersøgelsens respondenter præget af en manglende åbenhed, der i nogle tilfælde kan gøre det vanskeligt at gennemskue, hvilke beslutninger der tages og hvorfor. (int.13:2, int.19:2, UKA 2011/50-1) Dertil kommer, at der i Råstofloven ikke er indbygget nogen klageinstans til behandling af klagesager over Råstofdirektoratets

afgørelser og Selvstyrets administrative praksis på området synes ikke tilstrækkeligt afklaret til, at en klagesagsbehandling vil blive behandlet af en anden instans end den, der afgjorte sagen. Alle disse elementer er generelt hæmmende for tilliden og bliver i et deliberative demokratiperspektiv bekymrende, netop fordi det mindsker offentlighedens tillid til høringsprocessen.

For at sikre offentlighedens tillid til høringsprocessen er det således en forudsætning, at man forbedrer deres tillid til de offentlige institutioner, der har ansvaret for processen. Dvs. Råstofdirektoratet og Greenland Development og dette kræver åbenhed (int.2:4) Borgerne skal føle, at myndighederne varetager deres interesse.

Absolut åbenhed kan dog være meget vanskelig og i flere tilfælde direkte uhensigtsmæssig. Som det ses i forbindelse med Alcoa-projektet, var hemmeligholdelse af Alcoas resultater af deres tekniske undersøgelser en forudsætning for, at Alcoa ville indgå den indledende MoU-aftale med Selvstyret. (int.5:5) Ydermere kan en for stor mængde af informationer også bidrage til at skjule den relevante information frem for at gøre et område mere transparent. Myndighederne har således et ansvar for at få den relevante information frem til befolkningen, således at deres stillingtagen kan ske på et oplyst grundlag. (int.2:3) Der er således en balancegang mellem at skabe tillid til den ansvarshavende myndighed og at forvalte hvilke informationer, der skal ud til offentligheden. Som det er nu, fokuseres der for meget på informationshåndtering og for lidt på at skabe tillid.

EN UVILDIG HØRINGSINSTANS

Fra politisk side er der som bekendt en vilje til at gøre strukturen inden for råstofområdet mere gennemsigtig. Der har i længere tid været planer om at omstrukturere det nuværende miljødepartement, så det kan håndtere administrationen af miljødelen ved efterforsknings- og udnyttelseslicenserne, således at ansvaret for det miljømæssige område også formelt

flyttes ud af RD. En måde at forbedre høringsprocessen på kunne være at oprette en lignende struktur for høringsprocessen. Dvs. flytte ansvaret for høringsprocessen ud af RD og lade en uvildig høringsinstans varetage høringen i forbindelse med storskala-projekter.

Dette ville betyde, det ikke længere var selskabet, der havde ansvaret for at afholde borgermøderne. Selskabet ville stadig være en vital del af disse møder, da det er dem, der ligger inde med den specifikke viden om projektet, men udformningen af mødet, håndtering af spørgsmål, tolkning osv. ville være i hænderne på en uvildig instans. På den måde undgår man risikoen for interessekonflikter i høringsprocessen, hvilket formodentlig vil forbedre befolkningens tillid til høringsprocessen.

Ifølge råstofkoordinator for Qaasuitsup Kommunia, HP Kristensen, ville en oplagt mulighed være at involvere kommunerne mere i høringsprocessen. (int.6:1) Kommunerne har den fordel, at de har lokalkendskabet til befolkningen og interesseorganisationerne i kommunen, hvilket giver dem bedre mulighed for at kunne inddrage alle interessenter. Alene det at kommunerne fysisk såvel som kognitivt er placeret tættere på den enkelte borger vil formodentlig kunne bidrage til at skabe større tillid til høringsprocessen.

Der er selvfølgelig også ulemper ved denne løsning. En af grundene til at man har valgt at samle så mange ansvarsområder i RD er, at det gør det nemmere for udenlandske efterforskningselskaber at investere i Grønland. Med afsæt i et one-door princip har man samlet al myndighedsbehandlingen angående efterforsknings- og udnyttelsestilladelser på dette ene sted, således at internationale selskaber kun skal henvende sig der. (Råstofloven § 3 stk. 2) Ved at flytte ansvaret for høringsprocessen ud af RD, gør man det selvsagt mere besværligt for et udenlandsk selskab at investere i Grønland. Ud fra et demokratisk perspektiv ville en højere prioritering af høringsproces frem for en gnidningsfri sagsbehandling imidlertid være en fornuftig prioritering.

I ovenstående afsnit præsenteres fire forskellige måder, hvorpå forudsætningerne for en herredømmefri høringsproces umiddelbart ville kunne forbedres. Første mulighed ville være at skabe stærkere rammer for selskabernes varettagelse af høringsprocessen både igennem større krav såvel som bedre vejledning om, hvad der ville være hensigtsmæssigt at gøre for at inddrage offentligheden i en grønlandsk kontekst. Anden mulighed ville være at forbedre tilliden til høringsprocessen igennem en bedre parlamentarisk kontrol med de administrative myndigheder. Dette kunne som en tredje mulighed også gøres ved en generel større åbenhed i de administrative institutioner RD og GD. Slutteligt ville en mulighed være at flytte høringsansvaret over i en uvildig instans uden interesse i sagen. Det afgørende er for så vidt ikke hvilken af mulighederne, der benyttes, men at man som statslig myndighed tager det ansvar på sig, det er at skabe en høringsproces, som ikke begrænses af den eksisterende magtasymmetri. På trods af gode intentioner, gøres dette ikke i høj nok grad i den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter i dag.

BEFOLKNINGENS INTERESSE I STORSKALA-PROJEKTER

Ifølge kriterium 2 er det som nævnt de mest magtfulde interessenters ansvar at skabe en debat, der fungerer uafhængig af magtasymmetrien. I dette afsnit udvides kriteriet en smule. Det er således ikke tilstrækkeligt, at skabe strukturen for en herredømmefri debat, hvis det gøres på en måde, hvor befolkningen ikke ønsker at deltage. Vi er tilbage ved en af de grundlæggende problemstillinger ved det deliberative demokratiideal. Er det realistisk, at få hele offentligheden til at deltage i den deliberative proces og hvis ansvar er det, at det sker?

Tolkes kriteriet i sin yderste konsekvens, er det resourceinteressenternes ansvar, da det er dem, der har ansvaret for høringsprocessen. Det kan imidlertid være vanskeligt at vurdere, hvorvidt myndighederne og selskaberne opfylder dette ansvar. En indikator

på befolkningens interesse for storskala-projekterne er GD's årlige holdningsundersøgelser ifm. Alcoa-projektet. I disse spørges et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolkning om deres kendskab og holdning til projektet. Ifølge disse undersøgelser er kendskabet til Alcoa-projektet faldende fra 46 %, der i 2007 havde et meget godt eller nogenlunde kendskab til projektet til 33 % i 2010. (HS Analyse 2010) Paradoksalt er andelen af folk, der mener, at de i høj eller nogen grad får tilstrækkelig med informationer samtidig stigende fra 38 % i 2007 til 47 % i 2010. (HS Analyse 2010), men andelen, der har kendskab til projektet svinger nogenlunde stabilt mellem 30-50 %. Der er således stadig mindst 50 % af den grønlandske befolkning, der ikke har kendskab til projektet og som ikke får tilstrækkeligt med informationer. Dette kan både sige noget om den informationsindsats, der gøres, men også en hel del om interessen for projektet. Der gøres generelt en stor indsats for at oplyse befolkningen om Alcoa-projektet, hvilket er et af GD's hovedformål. En af grundene til de dårlige resultater kunne derfor meget vel skyldes en manglende interesse i befolkningen.

En anden indikator på interessen for storskala-projekterne er fremmødet ved de afholdte borgermøder. Her er billedet ud fra den indsamlede empiri lidt broget. Nogle mener, at der hovedsageligt er tale om gengangere ved møderne, således at det er den samme del af befolkningen, der møder op til møderne (int.6:3, int.4:1, int.16:3), andre at fremmødet reelt er meget højt bl.a. set i forhold til høringer på andre områder. (int.2:2, int.13:1, int.9:4) Virkeligheden kan være vanskelig at afgøre. Fremmødet ligger et sted mellem 150-250 til hvert borgermøde, hvilket i forhold til projekternes størrelse kan virke noget begrænset.

Ifølge Forsker ved Aalborg Universitet, Anne Merrild skyldes det begrænsede antal imidlertid ikke nødvendigvis mangel på interesse (int.2:2) Ifølge hende er der en tendens til, at store forandringer, som eksempelvis storskala-projekterne er noget, man forholder sig til kollektivt dvs. tager stilling til igennem diskussioner med familie, kollegaer og venner. En

person ved et borgermøde kan derfor betragtes som en repræsentant for en hel familie eller vennegruppe. Ud fra denne betragtning er interessen for projekterne således betydelig i den grønlandske befolkning.

Som det måske fremgår, kan det være vanskeligt at givet noget endeligt svar på, i hvor høj grad resourceinteressenterne formår at skabe interesse i befolkningen. Ydermere kan man endnu en gang rejse spørgsmålet om, hvorvidt ansvaret for at skabe interesse for storskala-projekterne i befolkningen overhovedet kan tilskrives resourceinteressenterne. Man kan jo ikke tvinge folk til at udvise interesse og deltage i høringsprocessen. Som direktør for Nanuol a/s, Hans Kristian Olsen argumenterer for, må det også i nogen grad være op til befolkningen at benytte sig af de muligheder for indflydelse, der bliver givet dem i høringsprocessen. (int.7:2) Ansvar, mener han, ligger ikke alene på resourceinteressenten, men også på befolkningen.

Flere af undersøgelsens respondenter peger på, at deltagerne ved borgermøderne kan have svært ved at leve op til dette ansvar for kritisk stillingtagen (int.4:2, int.17:2, int.10:5) Der bliver i højere grad stillet spørgsmål til meget konkrete konsekvenser af projekter såsom job muligheder, placering, udseende osv. og ikke i særlig høj grad mere kritiske og grundlæggende spørgsmål som: Er det overhovedet det, vi ønsker for vores lokalsamfund? Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at den grønlandske befolkning er ukritisk. Det er måske nærmere et spørgsmål om, at denne specifikke form for deltagelse i demokratiet er noget, der skal læres igennem ikke bare årtier men århundreder. (int.16:4, int.17:4, int.3:3) Det skal ikke glemmes, at Grønland er et forholdsvis nyt demokrati. Hjemmestyret blev ikke indført før 1979 og det er meget muligt, at befolkningen endnu ikke er kommet til vejs ende i demokratiseringsprocessen.

Det er i forhold til det deliberative demokratiideal ikke hensigtsmæssigt at tvinge en kritisk offentlighed frem i befolkningen, men netop fordi der er tale om en læringsproces, er det vigtigt, at myndighederne er sig deres ansvar for processen bevidst. Det er ikke

tilstrækkeligt at servere informationerne for befolkningen. Der må også gøres en indsats for i højere grad at engagere befolkningen i processen og få dem til at tage kritisk stilling til projekterne.

I Alcoa-projektet har myndighederne i højere grad været klar over dette end ved Kvanefjeld-minen og Cairns olieboringer. Der er gjort en stor indsats for at informere omkring effekterne af et aluminiumsmelteværk igennem tv-programmer, debatter, borgermøder og ikke mindst oprettelsen af GD til varetagelsen af informering omkring projektet. GD's egne holdningsundersøgelser viser dog, at der sagtens kan gøres mere, men det er et rigtig godt skridt på vejen.

Som det redegøres for i ovenstående analyse trækker mange af de demokratiske problemer på råstofområdet tråde tilbage til den måde, Råstofloven organiserer området på. I Qoornoq-aftalen giver de tre partier i Naalakkersuisut imidlertid udtryk for, at de har viljen til at kigge denne organisering efter i sømmene og lave en revision af Råstofloven. Laves denne revision med høringsprocesserne i mente, kan det gøre meget for at sikre den demokratiske legitimitet i høringsprocessen.

DELKONKLUSION

I Naalakkersuisut er der, som det fremgår, 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 mere eller mindre er overladt til selskaberne. Dette er problematisk i forhold til den 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 uhensigtsmæs-

sig udformning af borgermøderne, der begrænser befolkningens mulighed for at få indflydelse på beslutningsprocessen. Dette vil blive diskuteret nærmere i efterfølgende kapitler. 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 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 offentlighedens deltagelse. Tillid ser således ud til at være en vigtig forudsætning for den deliberative demokratiprocess.

Samme kritik rettes imod Råstofdirektoratet. Ud fra et one-door princip har man valgt at placere al administrativ myndighed på områder, der vedrører råstofudvinding i denne statslige myndighed. Eksempelvis opgaven med at promovere Grønland og tiltrække efterforskningsselskaber samtidig med, at det er samme myndighed, der skal godkende selskabernes endelige efterforsknings- og 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 myndighedsansvaret for processen er at sikre befolkningens interesse i høringsprocessen. Hvorvidt dette lykkes kan være svært at kon-

kludere 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. Det påpeges dog, at befolkningens deltagelse i høringsprocessen er 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. Eksempelvis ved at gøre en indsats for at engagere dem i processen og gøre dem klart, hvad deres rolle er.

Ifølge kriterium 2 er det den statslige myndigheds ansvar at sikre en proces, hvor offentlighedens deltagelse ikke begrænses af magtasymmetri. En del af dette er at sikre, at offentligheden generelt har tillid til og interesse for den proces, de deltager i. Som det fremgår, er der områder, hvor dette ikke lykkes. I analysen fremlægges fire tiltag, der alle kan bidrage til at forbedre forudsætningerne for befolkningens tillid til og interesse i høringsprocessen.

- **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.

KAPITEL 6: KRITERIUM 3

– ADGANG TIL OFFENTLIGHEDEN

Det tredje kriterium for en demokratisk legitim høringsproces er, at der skal være en lige adgang til offentligheden for alle i samfundet, således at alle argumenter kan blive fremført.

Som udgangspunkt er offentligheden i denne undersøgelse blevet omtalt som én samlet offentlighed. Det viser imidlertid et for simplert billede af den grønlandske debat. Offentligheden består ikke blot af én offentlighed, men af et netværk af deloffentligheder og arenaer, hvorigennem den grønlandske befolkning har mulighed for at tilkendegive deres holdninger omkring storskala-projekter. (Habermas 1996:360) Medierne er eksempelvis én deloffentlighed og borgermøderne en anden. Deloffentlighederne er således mindre grupper og arenaer, hvor den deliberative debat finder sted. (Eriksen 2003:11) Fælles for disse deloffentligheder er, at de som udgangspunkt er offentligt tilgængelige. Formålet med dette kapitel er at undersøge, i hvilket omfang dette er tilfældet.

Dette vil blive gjort ved først at identificere hvilke deloffentligheder, der er i den grønlandske debat omkring storskala-projekter og derefter undersøge, hvorvidt adgangen til disse deloffentligheder kan anses som lige for alle. Derudover undersøges det også, i hvilken grad deloffentligheden har mulighed for at ytre sig kritisk i forhold til magthaverne og resourceinteressenterne. Grundlaget for det deliberative demokrati er netop ikke blot, at der udfolder sig en deliberativ debat i offentligheden, men at debatten forholder sig kritisk til samfundsudviklingen og magthaverne (Habermas 1991)

DEN GRØNLANDSKE OFFENTLIGHEDS FORSKELLIGE ARENAER

For at kunne undersøge i hvilket omfang adgangen til offentligheden er lige for alle i samfundet, er det nødvendigt at identificere hvilke deloffentligheder, der udgør den grønlandske offentlighed.

For at betegnes som en deloffentlighederne må den arena, debatten foregår i være offentlige. Dvs. diskussionen i private fora såsom familier osv. er ikke relevante at medtage i denne analyse på trods af, at de kan spille en stor rolle i befolkningens bearbejdning af information og meningsdannelse. I denne analyse vil der derfor blive fokuseret på arenaer, hvor der foregår en debat omkring storskala-projekter og hvor alle principielt har mulighed for at deltage. Der fokuseres derfor på: Medierne, den formelle høring, NGO'erne samt borgermøderne.

MEDIERNE

Medierne er traditionelt en meget betydelig deloffentlighed. Den når ud til store dele af befolkningen og har desuden altid, i modsætning til andre deloffentligheder, politikernes bevågenhed, idet den giver et billede af de holdninger og frustrationer, der florerer i befolkningen. Medierne har derfor god mulighed for at påvirke andre deloffentligheder såvel som landets politikere eksempelvis ved at sætte visse emner på agendaen. Det er derfor en magtfuld deloffentlighed. Spørgsmålet er, om adgangen til denne magtfulde deloffentlighed er lige for alle.

Det er en dominerende antagelse i medieteorien, at nyhedsmedier har fem kriterier for, at en historie er værd at bringe. Den skal være: *aktuel* og *væsentlig* for modtageren, modtageren skal kunne *identificere* sig med historien, den skal præsentere noget *overraskende* og slutteligt skal historien rumme en *konflikt*. (Meilby 1999) Disse kriterier er med til at begrænse den lige adgang til medierne, fordi det ikke er alle historier, der lever op til disse krav og bringes.

I Grønland er der forskellige forhold, der gør, at medierne fungerer på en lidt anderledes måde, end de gør i eksempelvis Danmark, hvor nyhedskriterierne i høj grad har betydning for adgangen til medierne. De grønlandske medier bærer præg af, at der er meget begrænset konkurrence på området. KNR er

den eneste landsdækkende Tv-station og Sermitsiaq og AG de eneste landsdækkende aviser. Derudover findes der omkring 25 lokale radio/tv stationer, som dog ikke kan betragtes som reelle konkurrenter. (Mediearbejdsgruppen 2010:18) Det betyder, at der ikke er den samme kamp om læsere og seere, som der ses i andre lande. Kravene, til hvad der udgør en læseværdig historie, er derfor ikke så skrappe her som andre steder, hvilket er positivt for den lige adgang til offentligheden, fordi det bliver nemmere at bidrage med indlæg i debatten eksempelvis i form af læserindlæg og pressemeddelelser.

Det spiller ligeledes ind, at samtlige medier i Grønland mangler de økonomiske midler til at dække storskala-projekterne grundigt. Redaktionerne er underbemandede og journalisterne har som et resultat af dette ikke tid til at følge udviklingen løbende og lave dybdegående informerende artikler. (Mediearbejdsgruppen 2010, int.16:1) Mange gange er indsendte pressemeddelelser derfor den eneste kilde til information om storskala-projekterne. (int.16:1) Det resulterer i, at medierne ikke har muligheden for at være kritiske over for indsendt materiale. I forhold til det deliberative kriterium om en lige adgang til offentligheden er dette selvfølgelig positivt, idet det giver befolkningen en nemmere adgang til offentligheden igennem medierne. Det betyder imidlertid også, at pressens rolle som kritisk deloffentlighed og vagthund over for magthaverne svækkes, fordi medierne ikke har midlerne til at kontrollere den information, de får fra magthaverne.

Ud over de økonomiske begrænsninger får journalisternes uddannelsesniveau også en betydning. I Medieredegørelsen fra 2010 peges der på et markant behov for videre- og efteruddannelse af journalister. Specielt i forhold til digitaliseringen af medierne ses der et behov, men også ift. klassiske journalistiske værktøjer er der et behov for videreudvikling. (Mediearbejdsgruppen 2010:28) Derudover mangler der generelt uddannede journalister. Flere og flere virksomheder ansætter journalister i deres kommunikationsafdelinger og med det begrænsede antal journalister, der uddannes i Grønland, kommer medierne

trods deres beskedne størrelse til at mangle kvalificerede journalister. (Mediearbejdsgruppen 2010:5) Det går ud over deres indsats som kritisk offentlighed, fordi journalisterne på nogle punkter ikke kan opfylde de krav, udviklingen i samfundet stiller til dem og der desuden ikke er tid til, at de kan sætte sig ind i de forskellige storskala-projekter. Der er således behov for flere midler til de grønlandske medier. KNR's bevillinger og de 1,5 millioner der er afsat som støtte til Sermitsiaq og AG er langt fra nok og det er desuden kun en brøkdel af, hvad andre lande eksempelvis Danmark bruger på støtte til medierne. (Mediearbejdsgruppen 2010:12) Et større økonomisk råderum ville give mulighed for at imødekomme de nævnte barrierer og generelt styrke mediernes rolle som kritisk deloffentlighed. Det er derfor ud fra et deliberativt perspektiv meget anbefalelsesværdigt.

Endnu en barriere for mediernes kritiske rolle er den måde forholdet mellem det politiske system og medierne er struktureret på. Det gælder dog hovedsageligt KNR. KNR er en public service kanal. Dvs. den varetager nogle forpligtigelser omkring generel oplysning af offentligheden, til hvilket den modtager midler fra Selvstyret. Public service aftalen med selvstyret forløber over 4 år, hvilket i nogen grad sikrer, at kanalen ikke er afhængig af politiske velvilje. Størrelsen af kanalens bevillinger er derimod til forhandling hvert år i forbindelse med finanslovsforhandlingerne. (Mediearbejdsgruppen 2010:9) og dette er i høj grad med til at begrænse KNR's mulighed for at være kritisk i forhold til magthaverne. KNR kan risikere at miste sit økonomiske grundlag, hvis de er for kritiske. Hermed ikke sagt, at det vil ske. Det er tvivlsomt, at de grønlandske politikere ville handle på en så drastisk måde, men strukturen åbner for muligheden og det en væsentlig barriere for, at medierne kan optræde som en kritisk offentlighed. Med henblik på at styrke mediernes rolle som kritisk deloffentlighed ville en total adskillelse af medierne og de politiske magthavere være hensigtsmæssig. Det kunne eksempelvis gøres ved, som Mediearbejdsgruppen anbefaler, at etablere en mediefond, der uafhængig af det politiske system og på baggrund af en rammebevilling varetager den specifikke fordeling af midler til de

grønlandske medier. På den måde kan aviser og KNR gøres mere uafhængig af magthaverne. (Mediearbejdsgruppen 2010:30)

Ud over disse strukturelle begrænsninger, ses der imidlertid også en uhensigtsmæssig indstilling til medierne iblandt magthaverne, der yderligere besværliggør opgaven. Et eksempel på dette er direktør for Råstofdirektoratet, Jørn Skov Nielsens kritik af KNR i en klage sendt til KNR i september 2011. I denne klage beskyldes KNR for viljeløst at videreformidle Greenpeace-propaganda (Sermitsiaq d. 16. september 2011) og journalisterne kritiseres for at mangle faglig viden omkring råstofområdet. Jørn Skov kritiserer KNR for at have videreformidlet faktuel forkerte oplysninger omkring Cairns olieboringer, som de har fået fra Greenpeace uden at have adspurgt RD om rigtigheden af disse fakta. Han udtaler, at offentlige myndigheder har pligt til at gøre pressen opmærksom på faktuelle fejl i vigtige sager og det kan han have ret i. De har hvert fald retten til det.

Det kan imidlertid være problematisk for journalister at kontrollere fakta i deres artikler, da det i mange tilfælde er meget vanskeligt at få kommentarer fra RD. Som oftest udsendes korrektioner og reaktioner på artikler først efterfølgende i pressemeddelelser eller, som ovenstående er et eksempel på, når det er for sent at ændre det trykte. (int.16:2)

Problemet i forhold til det deliberative ideal er, at Jørn Skov i dette tilfælde som en repræsentant for Naalakkersuisut kritiserer den måde, KNR bedriver journalistik på. Når magthaverne på den måde går ind og kritiserer en deloffentligheds måde at fungere på, og samme deloffentlighed samtidig er økonomisk afhængig af den politiske velvilje, kan det være vanskeligt for KNR ikke at skele til sin egen interesse i at overleve næste gang, de skal bringe en kritisk historie.

Kritikken af magthavernes tilgang til medierne genlyder i Medieredegørelsen:

”Ofte har naalakkersuisut og de politiske partier svært ved at acceptere kritik, og betragter KNR som en del af deres kommunikationssystem. Samtidig er der en risiko for, at public service stationen optræder som en stat i staten og mere optræder som en kamphund frem for en vagthund” (Mediegruppen 2010:9)

Når politikere blander sig i den måde, medierne fungerer på og mediestrukturen samtidig gør medierne (hovedsageligt KNR) økonomisk afhængig af årlige finanslovsforhandlinger, er mediernes uafhængighed af magthaverne i høj grad kompromitteret og dette må betragtes som en af de væsentligste barrierer for, at medierne kan fungere som en kritisk offentlighed i forbindelse med storskala-projekter. Det er nødvendigt, at også den politiske elite accepterer og værner om armslængdeprincippet, således at de grønlandske medier har friheden til at agere kritisk uden at skulle frygte for økonomiske repressalier eller utidig indblanding i den måde, de bedriver journalistik på. Formår man at gøre mediernes støtte uafhængig af magthaverne ex. ved at etablere en mediefond, vil problemet til en vis grad være løst, idet politikerne ikke længere har muligheden for at ”straffe” kritiske medier, men der er ligeledes behov for en generel holdningsændring blandt landets politiske elite.

DEN FORMELLE HØRING

I modsætning til de andre deloffentligheder der her omtales, er den formelle høring en deloffentlighed, hvis mulighed for at forholde sig kritisk til magthaverne er lovsikret. I Råstofloven kræves det som bekendt, at der i forbindelse med alle råstofprojekter udfærdiges en VVM- og en VSB- redegørelse. (Råstofloven § 73 og § 76) På baggrund af Råstofloven har RD udfærdiget en række retningslinjer for VVM- og VSB-redegørelserne og i disse retningslinjer stilles der netop krav til, at selskaberne sender redegørelserne i offentlig høring blandt projektets interessenter, hvor interessenterne har mulighed for at ytre deres kritiske holdning til projektet.

Høringsprocessen foregår mere specifikt ved, at selskaberne indsender en færdiggjort VVM- eller VSB-redegørelse til RD, som efterfølgende sørger for at distribuere redegørelserne til landets interessenter. Herefter gennemlæser interessenterne rapporterne og indsender deres kommentarer til RD. På baggrund af interessenternes kommentarer udfærdiger selskaberne derefter et *White paper*, hvori de tager stilling til de kritikpunkter, der er kommet til deres VVM- eller VSB-rapport. Dette udgør derefter en del af deres redegørelse, som efterfølgende skal godkendes af RD. (BMP 2009, BMP 2011, BMP 2011a) Det er således via processen sikret, at deltagerne i den formelle høring får mulighed for at ytre sig kritisk.

I den formelle høring ses der dog barrierer for en *lige* adgang til denne deloffentlighed for alle i befolkningen. Der er således faktorer i den måde den formelle høring foranstattes på, der gør, at adgangen til denne deloffentlighed bliver mere principiel end reel for nogle interessenter.

En af disse er høringsfristerne. I retningslinjerne for den formelle høring fastsættes der en minimumsfrist på 6 uger for VVM- og VSB-høringerne. (BMP 2011a) Dvs. hver interessent har minimum 6 uger til at gennemgå redegørelsen og indsende deres kommentarer til RD. Mange af denne undersøgelses respondenter giver imidlertid udtryk for, at denne frist kan være meget vanskelig at overholde. (int.16:2, int.10:1, ICC 2011) Det skyldes flere forhold. Et af problemerne er materialets meget omfattende og komplicerede karakter. En redegørelse består typisk af mange hundrede sider skrevet på engelsk i et meget teknisk sprog og mange af de resultater, der fremlægges i redegørelserne kræver reelt ekspertviden på området, for at kunne tage kritisk stilling til dem. Det er meget få af de grønlandske interesseorganisationer, der har eksperter på området såsom biologer, geologer ansat. Derfor bliver det i høj grad lægfolk, der skal forsøge at sætte sig ind i de komplicerede forhold i redegørelserne og det tager tid. (int.1:2, int.16:2)

Generelt mangler interesseorganisationerne såvel som kommunerne de menneskelige ressourcer til at varetage høringerne. (int.6:2) Det omfattende arbejde med at læse og kommenterer VVM- og VSB-redegørelserne tager ressourcer væk fra andre gøremål, som interessenterne bliver nødsaget til at negligere, hvis de ønsker at indgå 100 % i høringsprocessen. På den måde gør den korte høringsfrist og det omfattende materiale, at interessenterne i nogle tilfælde tvinges til at nedprioritere deres deltagelse i høringsprocessen, hvilket må anses for en barriere for deres adgang til denne deloffentlighed. Derudover har længden af høringsperioden svinget meget og det er langt fra alle høringer, der har haft de angivne 6 ugers høringsfrist. Hvilket selvfølgelig yderligere besværliggør interessenternes adgang til den formelle høring.

Kritikken af misforholdet mellem processens længde og materialets omfang er et kritikpunkt, der går igen blandt de fleste af undersøgelsens respondenter. (int.17:1, int.16:2, int.10:1, int.1:2, int.6:2, int.14:1) Når så mange interessenter tilsyneladende har problemer med at deltage i processen på grund af de korte høringsfrister, må det betragtes som en væsentlig barriere for befolkningens adgang til offentligheden.

Der er flere tiltag, der kunne imødegå problemet. Det første og mest oplagte ville være at udvide høringsfristen og dermed give interessenterne bedre tid til at deltage i den formelle høring. Kritikken er taget til efterretning af RD og det er meldt ud, at man fremover vil tilstræbe at give interessenterne en frist på mindst 8 uger, hvilket er meget positivt i forhold til interessenternes adgang til denne deloffentlighed. Det er dog nødvendigt, at man i højere grad end tidligere overholder denne frist nidkært, så alle høringer har en 8 ugers frist. Derudover kunne en graduering af høringsfristen i forhold til materialets omfang være en fordel, således man eksempelvis bibeholdt en høringsfrist på 8 uger ved mindre projekter og ved store VVM- og VSB-redegørelser udvidede fristen yderligere. (int.16:3, int.14:1)

Slutteligt kan selskaberne med fordel for både selskaber og interessenter begrænse den mængde materiale, der sendes i høring. Som det er nu, udsendes der en flere hundrede siders VVM-redegørelse for hvert licensområde hver eneste sæson. På trods af at VVM-redegørelser for licensområder, der ligger i det samme geografiske område, er næsten ens og der sker meget lidt variation fra år til år. Forudsat at aktiviteten ikke ændres selvfølgelig. Det betyder, at interessenter, der deltager i den formelle høring hvert eneste år og for hvert licensområde, må læse mange sider igennem, der er næsten enslydende. Dette er spild af tid for både selskaberne og interessenterne. Man kunne derfor nøjes med at sende opdateringer og ændringer i høring og på den måde gøre processen mindre tidskrævende for både selskaber og interessenter. (int.6:2, int.10:1) Derved ville adgangen til den formelle høring blive nemmere. Det samme gør sig gældende for VSB-redegørelsen.

NGO'ERNE

Non-governmental organisations (NGO'er) er som navnet beskriver, private organisationer, der varetager en bestemt gruppes interesser og adgangen er derfor umiddelbart lige for alle i befolkningen, der deler de interesser, NGO'erne repræsenterer. NGO'erne deltager i den formelle høring og der ses således et overlap mellem de to deloffentligheder. NGO'ernes rolle som deloffentlighed er imidlertid relevant også at medtage her, fordi NGO'erne tillige benytter sig af andre indflydelsesmuligheder end blot den formelle høring.

NGO'erne har generelt gode muligheder for at ytre sig kritisk i forhold til ressourceinteressenterne. Der er som nævnt den formelle høring, men derudover kan selskaberne pålægges at involvere NGO'erne i deres indledende scopingproces forud for VVM- og VSB-redegørelserne. Dvs. NGO'ernes input skal tages i betragtning, allerede inden selskaberne påbegynder redegørelserne. (BMP 2011a) De har således mulighed for at få indflydelse på hvilke emner, selskaberne vælger at fokusere på i deres redegørelser.

Derudover er der den mulighed, som nok er noget unikt for Grønland, at det er forholdsvis nemt for NGO'er (også de mindre) at få foretræde for politikere og politiske udvalg. (int.15:2) Grønland er et lille samfund bestående af knap 57.000 indbyggere og blandt andet derfor, er afstanden mellem befolkningen og deres politikere kortere end andre steder. (int.15:2, int.10:4) Det er derfor sjældent, der gives afslag på en forespørgsel om foretræde for et udvalg og som medlem af Inatsisartut, Naaja Nathanielsen fortæller, tager mange beslutningsforslag i Inatsisartut netop afsæt i et foretræde fra NGO'er. (int.15:2) Det kræver imidlertid, at NGO'erne kan overbevise udvalget eller den enkelte politiker om, at det er en sag, der er værd at bruge energi på. Det gælder om at kunne sælge sin sag. (int.15:2, int.10:4)

Der er således flere kanaler, NGO'erne kan bruge til at ytre deres kritik, men der er dog også for NGO'erne begrænsende faktorer, som kan betragtes som problematiske for den *lige* adgang til offentligheden.

Et af de mest bekymrende problemer er NGO'ernes begrænsede ressourcer. De grønlandske NGO'er er meget få og meget små og har som en følge af dette en stor mangel på både økonomiske og menneskelige ressourcer. Som tidligere nævnt, kræver det en hel del ressourcer at kunne indgå i den formelle høring som høringspart og man skal også ligge inde med en ret overbevisende viden for at kunne få nogen indvirkning ved foretræde for udvalg og det er ressourcer, som NGO'erne kan have vanskeligt ved at mobilisere. Selv organisationen ICC (Inuit Circumpolar Council), der i kraft af sin rolle som repræsentant for det grønlandske oprindelige folk får statsligt tilskud, har kun en enkelt biolog ansat til at varetage samtlige høringer på storskala-området. (int.17:1) Mange af landets resterende NGO'er har slet ingen med den rette ekspertviden ansat. (int.1:2) Selv om NGO'erne rent faktisk har mange muligheder for at ytre sig i offentligheden, kan de således på grund af manglende ressourcer have vanskeligt ved at benytte sig af mulighederne. (int.18:2, int.19:5, int.3:3) Som det også er tilfældet med medierne, bliver økonomiske ressourcer derfor en begrænsning på befolkningens

gens mulighed for at ytre sig igennem denne deloffentlighed.

En form for økonomisk støtte ville delvist afhjælpe problemet. Flere midler ville sætte NGO'erne i stand til at ansætte personale med de rette kompetencer til at kunne varetage deres interesser i storskala-projekter. Det er dog også her afgørende, at den økonomiske støtte gives på en måde, der sikrer NGO'ernes uafhængighed af ressourceinteressenterne eksempelvis via en fond. (int.18:2, int.17:3) Der kan dog sættes spørgsmålstegn ved, om det reelt er statens rolle at understøtte ikke-statslige organisationer og om en økonomisk afhængighed, også selvom støtten gives igennem en fond, ikke vil kompromittere NGO'ernes uafhængighed. Det må ligeledes erkendes, at den grønlandske stat ikke har uanede midler til rådighed. Fremfor at tilføre NGO'erne økonomiske midler, ville en tilpasning af høringsprocessen til NGO'ernes begrænsede ressourcer måske være en bedre løsning (int.10:5) Det kunne eksempelvis gøres ved at forlænge høringsfristerne, således at NGO'erne har tid til at udfærdige hørings svar på trods af manglende menneskelige ressourcer.

En anden mulig løsning kunne være, at grønlandske NGO'er i højere grad søgte at samarbejde med udenlandske NGO'er med langt større ressourcer og videnskapacitet på området. (int.10:1, int.19:3) Store internationale organisationer som WWF og Greenpeace har helt andre muligheder for at involvere sig i debatten, hvilket de mindre grønlandske NGO'er med fordel kunne benytte sig af og derved forbedre deres adgang til offentligheden. Et sådan samarbejde er dog ikke problemfrit. Internationale NGO'er har helt andre målsætninger end lokale grønlandske organisationer. I et samarbejde med internationale NGO'er vil de grønlandske NGO'er uvægerligt blive de små og det er vigtigt at være bevidst om. Der er imidlertid også et stort potentiale i et sådan samarbejde, der i høj grad kunne styrke de lokale grønlandske NGO'ers adgang til den grønlandske offentlighed, såvel som den internationale.

Det er måske mere oplagt at etablere et bedre samarbejde mellem de grønlandske NGO'er. I Grønland er NGO'ernes interesser meget brede. Der er derfor gode muligheder for at finde fælles interesser for de grønlandske NGO'er. Flere af undersøgelsens respondenter efterlyser da også et bedre samarbejde mellem interesseorganisationerne (int.17:4, int.1:2) Der er allerede etableret et samarbejde omkring hørings svarene mellem nogle af organisationerne, men et mere formelt netværk ville give NGO'erne en bedre mulighed for at udveksle ekspertise og erfaringer og på den måde anvende deres begrænsede ressourcer mere effektivt og derved forbedre adgangen til offentligheden.

Det er dog ikke kun NGO'ernes manglende ressourcer, der begrænser deres adgang til offentligheden også forholdet mellem magthaverne og NGO'erne synes at have en begrænsende effekt. Som det påpeges i Medieredegørelsen, (Mediearbejdsgruppen 2010) kan dele af den politiske elite have svært ved at se kritik som konstruktiv og de reagerer derfor til tider meget skarpt på kritik fra NGO'erne. Tonen i debatten kan derfor være meget skarp og meget lidt konstruktiv. (Sermitsiaq d. 11. november 2010, Sermitsiaq d. 16. september 2011) Det begrænser måske ikke ligefrem NGO'ernes adgang til offentligheden, men bestemmer deres mulighed for at forholde sig kritisk til ressourceinteressenterne.

Den politiske elite er imidlertid ikke alene om at skabe et anstrengt forhold mellem ressourceinteressenterne og NGO'erne. Der ses ligeledes eksempler på NGO'er, der undlader at benytte sig af muligheder for at give deres mening til kende i den offentlige debat af frygt for at deltage i et for tæt samarbejde med ressourceinteressenterne. Eksempelvis afslog ICC i et hørings svar fra 2011 at deltage som konsultationspart i Cairns scopingundersøgelser, fordi de mente processen ikke er fyldestgørende. (ICC 2011a, int.5:3) Formålet var at forbedre høringsprocessen, men metoden er meget uhensigtsmæssig. Det betyder, at ICC i stedet for at benytte sig af de muligheder, de har for indflydelse helt holder sig ude og de er således selv med til at begrænse deres adgang til offentligheden.

Miljøorganisationen Avataq har ud fra lignende tankegang afvist at deltage i et seminar omkring bæredygtig ressourceudvinding i Grønland afholdt af Ilisimartusarfik med den begrundelse, at de fandt seminaret illegitimt, fordi olieselskaberne Shell, Statoil og andre havde sponsoreret det. (Sermitsiaq d. 22. september 2011) Også her vælger NGO'en at frasige sig sin mulighed for at ytre sin mening i den offentlige debat på baggrund af de strukturer, der omgiver deloffentligheden. Kritikken kan være berettiget. Det skal der ikke kommenteres videre på her, men metoden er ud fra en deliberativt perspektiv forfæjlet.

Med henblik på at forbedre NGO'ernes mulighed for at deltage i den offentlige debat, ville det være en klar fordel, hvis forholdet mellem ressourceinteressenterne og NGO'erne i højere grad baseredes på gensidig tillid og samarbejde. Ressourceinteressenterne må i højere grad indse, at NGO'ernes kritik kan bruges konstruktivt, idet NGO'erne ofte er dem, der ved aller mest om det område, de engagerer sig i (int.17:3, int.10:3) og omvendt må NGO'erne benytte sig af de muligheder, de har for at ytre deres holdninger på trods af, at rammerne måske ikke er optimale.

BORGERMØDERNE

Den sidste deloffentlighed, der vil blive behandlet i dette kapitel, er borgermøderne. Afholdelse af borgermøder er ligesom den formelle høring et krav, der stilles til selskaberne i RD's retningslinjer for VVM- og VSB-processen. Borgermøderne er således endnu en deloffentlighed, der er lovsikret. I retningslinjerne kræves det som minimum, at selskaberne afholder et indledende borgermøde før påbegyndelsen af VVM- og VSB-redegørelsen med det formål at få input fra offentligheden og efter færdiggørelsen af redegørelsen et møde for at præsentere resultaterne. (BMP 2011) Møderne er således hovedsageligt foranstaltet af selskaberne selv, dog ofte med deltagelse fra RD eller Nunaoil.

Borgermøderne foregår typisk på den måde, at selskaberne lægger ud med en præsentation af redegø-

relsen og de aktiviteter, de påtænker at påbegynde og derefter åbner op for spørgsmål fra salen. Borgermøderne er en af de bedste måder for borgerne af møde selskaberne direkte og en gylden mulighed for selskaberne til at skabe et tillidsfuldt forhold til befolkningen i lokalområdet. Det er derfor en deloffentlighed, der har potentiale til at få stor indflydelse på storskala-projekterne. Møderne er åbne for alle og som udgangspunkt er adgangen til denne deloffentlighed derfor meget lige.

Der er imidlertid flere forhold, der gør, at de grønlandske borgermøder ikke fungerer helt efter hensigten. Et af problemer er, at møderne generelt er for korte. Praksis har typisk været, at selskaberne, når det bliver tid til at afholde borgermøderne, tager på turné rundt til de forskellige byer og bygder og bruger en enkelt aften på at afholde mødet, der typisk strækker sig over en 2-4 timer. Derefter tager de videre til næste by. VVM- og VSB-redegørelserne er meget omfangsrige rapporter, som selskabet følgelig skal bruge en del tid til at præsentere for mødedeltagerne. Det medfører, at der ofte bliver for lidt tid til overs til spørgsmål fra salen. (int.1:3, int.5:2, int.11:3) Som et eksempel på dette beskriver Kanukoka i et høringssvar borgermøder, hvor der kun har været afsat 10 minutter til spørgsmål fra salen og møder, hvor man på grund af tidsmangel har været nødsaget til at afslutte mødet, før deltagerne havde fået stillet alle deres spørgsmål. (Kanukoka 2011) Selskaberne opfordrer deltagerne til at stille deres spørgsmål skriftligt i tiden efter mødet, men muligheden bliver stort set ikke benyttet (int.7:3) Denne praksis bliver derfor problematisk i forhold til det deliberative ideal, fordi det på en meget håndgribelig måde begrænser deltageres adgang til at ytre deres holdning i denne deloffentlighed. Selskaberne har måske nok via deres præsentation har *informeret* mødedeltagerne, men de har ikke haft tilstrækkelig tid til at *involvere* dem.

Dertil kommer, at der har været en tendens til, at møderne bliver hijacket af NGO'er og andre meget engagerede individer, der bruger uforholdsmæssigt meget taletid til at fremføre deres holdninger. Det er

selvfølgelig selve ideen med den deliberative debat, at man har muligheden for at fremføre sine holdninger og kan bruge den tid, man har behov for, men når tiden er så knap, som den er til borgermøderne, betyder det, at der er andre, der slet ikke får muligheden for at ytre sig og stille deres spørgsmål. (int.6:3, int.3:2, int.5:3) Problemet skyldes derfor ikke de meget talende deltagere, men understreger problemet med den begrænsede tid, der er afsat til borgernes involvering.

Generelt peger undersøgelsens respondenter på, at der bliver brugt for lidt tid på processen. Det gælder ikke kun til selve mødet, også tiden før mødet bliver for kort. Der er ikke afsat tid nok til, at befolkningen kan nå at sætte sig ordentligt ind i det materiale, de skal tage stilling til ved borgermødet. (int.1:2, int.10:2) Der er set eksempler på, at redegørelser på 200 sider er gjort tilgængelige 11 dage inden et borgermøde. (Kanukoka 2010) Derudover er det ikke alle, der har mulighed for at downloade materialet og mange har derfor ikke mulighed for at forberede sig forud for mødet. (int.7:2) Problemet opvejes af, at selskaberne meget detaljeret gennemgår informationerne under mødet, men af den grund bruges der også uhensigtsmæssig meget tid på informering i forhold til involvering.

En meget simpel løsning på tidsproblemet ville være at afsætte mere tid til borgermøderne og ændre forholdet mellem den tid der bruges på information og involvering ved møderne. GME har indført den praksis, at mødet ikke stoppes, før alle spørgsmål er stillet. (int.9:3) Deres opgave bliver nemmere af, at de ikke som Cairn skal rundt til så mange byer og desuden har kommunikations personale bosiddende i Narsaq. Fremgangsmåden er dog meget anbefalelsesværdig.

En anden løsning, som selskaberne i stigende grad benytter sig af, er at afholde cafeseminarer i stedet for de klassiske foredragsmøder. (int.5:4, int.6:3, int.2:2) Her kan selskabernes også give en præsentation, men til forskel fra de klassiske borgermøder, er tilhørerne placeret ved små cafeborde. Deltagerne opfordres til

efterfølgende at diskutere oplægget i de små grupper, de sidder i, og slutteligt fremlægges resultaterne af denne diskussion for forsamlingen. Det giver den enkelte deltager en bedre mulighed for at komme til orde, da man undgår, at enkeltpersoner ”stjæler” hele taletiden og samtidig gøres det nemmere at deltage for de mennesker, der kan have vanskeligt ved at ytre sig i store forsamlinger. Adgangen til offentligheden vil derved forbedres og metoden er derfor klart at foretrække fremfor det klassiske stormøde.

Ud over den tidsmæssige begrænsning kan det også blive et problem for den lige adgang til denne deloffentlighed, at der bliver serveret uhensigtsmæssig mange informationer ved borgermøderne. Storskala-projekterne er komplicerede projekter, der har effekt på rigtig mange områder af befolkningens liv og hverdag. VVM-redegørelsen omhandler en lang række miljømæssige effekter såsom effekter på dyrelivet, vandmiljøet, erosion og landskabsændringer, lydgener, lysgener og meget andet. Selskaberne bruger som nævnt kun et par timer på at indføre borgerne i en VVM- eller VSB-redegørelse og det er således en meget stor mængde information, borgerne skal tage stilling til på meget kort tid. (int.1:1) Dertil kommer, at de konsulentvirksomheder, der fremlægger resultaterne, i flere tilfælde ikke har kunnet tale hverken dansk eller grønlandsk. Fremlæggelserne er foregået på engelsk og er blevet simultantolket til dansk og grønlandsk. Denne løsning har virket meget dårligt. Dels fordi tolkene har været for dårlige og der sker mange misforståelser, men også fordi oplæg og indlæg på grund af tolkningen bliver meget langtrukne. (int.1:3, int.7:2, int.19:5) Befolkningens adgang til borgermødet bliver derfor begrænset, fordi der er for mange informationer, og de ikke forstår den information, de får i præsentationen, hvilket i høj grad vanskeliggør processen med at forholde sig til informationen efterfølgende.

Der er flere måder, hvorpå dette problem kunne undgås. Bedre tolke er en løsning, men reelt ville det være bedre for både forståelsen og debatklimate ved møderne, hvis selskaberne, som Nunaoil og GME eksempelvis har gjort, ansatte grønlandsktalende

medarbejdere, der kunne deltage ved møderne. Derudover ville det være oplagt at opdele VVM-præsentationerne i flere adskilte temamøder, så der ved hvert møde bliver behandlet ét emne i stedet for hele redegørelsen på én gang. Det ville i højere grad give tilhørerne en mulighed for at nå at forhold sig til den information, de får og desuden give lokalbefolkningen mulighed for kun at deltage i de møder, der er relevante for dem. (int.2:1, int.10:2) Det ville imidlertid kræve en større investering af tid fra selskabernes side.

Slutteligt er en udvidelse af borgermødernes geografiske placering værd at overveje. Som det er nu, er det hovedsageligt befolkningen i de byer, hvor storskala-projektet fysisk bliver placeret, der får muligheden for at deltage i et borgermøde. Men effekterne af projekterne kommer i høj grad til at ramme hele den grønlandske befolkning. Eksempelvis vil et smelteværk i Maniitsoq påvirke mere eller mindre hele Grønland. (int.15:3, int.6:1) En af effekterne er formodentlig, at mange vil immigrere til Maniitsoq for at arbejde, hvilket potentielt kunne ændre hele bosætningsmønstret i Grønland. (int.18:3) Det samme gør sig gældende for Kvanefjeld-minen i Narsaq. Hvis der skal sættes gang i en produktion med uran som biprodukt, er det også et spørgsmål, der påvirker hele Grønland og ikke kun lokalbefolkningen i Narsaq, hvor minen fysisk ligger. (int.17:4) Det er en bekostelig affære at afholde borgermøder pga. de store afstande, men ud deliberativt ideal er det klart at foretrække at brede høringsprocessen så meget ud som muligt.

Mange af de ovenstående problematikker udspringer af, at der stilles meget få krav til den måde, selskaberne afholder borgermøderne på. Selskaberne har meget vidde rammer for tilrettelæggelsen af borgermøderne og det gør, at det er næsten umuligt for myndighederne at sikre borgernes adgang til at ytre sig ved borgermøderne. Den meget korte tid der bruges på møderne kontra det meget omfattende materiale og sprogproblemerne kan i værste tilfælde medføre, at borgermøderne går hen og bliver proforma-aktiviteter, som selskaberne skal have overstået i

en fart, for at opfylde kravene i ansøgningsprocessen, men hvor der ikke er nogen reel vilje til at involvere befolkningen. Det ses der desværre tendenser til i den grønlandske høringsproces (int.13:1) og ud fra et deliberativt perspektiv er det bekymrende. Både fordi det bremser befolkningens adgang til offentligheden, men også fordi det generelt skader tilliden til høringsprocessen.

Som det også konkluderes i kapitel 5, er det derfor nødvendigt at stille langt flere krav til selskabernes tilrettelæggelse af borgermøderne for at sikre, at det bliver gjort på en måde, der garanterer en lige adgang til borgermøderne. Det kan imidlertid være vanskeligt at stille meningsfulde krav til selskaberne, hvis man ikke på forhånd har gjort sig klart, hvad man ønsker at opnå med borgermøderne og det har man ikke på storskala-området i Grønland. (int.2:1)

Sherry Arnsteins (1969) typologi for befolkningens deltagelse er et godt udgangspunkt for en mere strategisk tilgang til borgermøderne og for så vidt høringsprocessen generelt. Arnstein mener som udgangspunkt, at en omfordeling af magt er nødvendigt for, at der kan være tale om reel deltagelse. Hvis det ikke sker, er der netop tale om en proforma-aktivitet (Arnstein 1969:216) Ifølge hende er det imidlertid meget forskelligt hvor meget magt, der overgives til befolkningen i en høringsproces og det betyder, at der også er forskellige niveauer for deltagelse. Det mindste niveau for deltagelse i hendes *ladder of participation* er *manipulation*, hvor der ikke overgives nogen magt, men hvor man ved at lade befolkningen tro, at de har indflydelse søger at påvirke deres holdninger til et projekt. (Arnstein 1969:218) I den anden ende af stigen er *fuld borger kontrol*, hvor alt bestemmes af befolkningen. (Arnstein 1969:223) Derimellem kommer terapi, informering, konsultation, afvæbning, partnerskab og uddelegering. Manipulation, terapi og informering er reelt ikke deltagelse, fordi borgerne på disse niveauer ikke har nogen reel indflydelse og det er vigtigt at vide, om det er der, man befinder sig, når man deltager i et borgermøde, eller om det er konsultation eller partnerskab, man deltager i. (int.2:2) Det kan være en meget frustrere-

rende oplevelse, hvis man tror, man skal deltage i en konsultationsproces, som viser sig at være ren informering eller direkte manipulation. Det er tydeligt, at man ikke har taget stilling til dette ved borgermøderne ifm. storskala-projekterne. Her bliver der både informeret og konsulteret, men hverken informeringen eller konsultationen bliver gjort på den optimale måde og man ender derfor med at sætte sig mellem to stole og det skaber en befolkning, der kan være meget forvirrede omkring, hvad de egentlig deltager i. Det skaber en mistillid til processen, der bliver begrænsende for deltagelsen. (int.2:1, int.13:2, int.10:2) Både for at kunne informere befolkningen om, hvad de reelt deltager i og for at kunne lave nogle mere specifikke retningslinjer for selskaberne, er det derfor vigtigt, at myndighederne tager stilling til, hvad de ønsker at få ud af borgermøderne. Ønsker man, at befolkningen deltager, eller er det vigtigste at informere dem. Det er et spørgsmål, som bør besvares. Arnsteins *ladder of participation* ville være et oplagt hjælpemiddel til denne beslutning.

DEN GRØNLANDSKE DEBATKULTUR

Medierne, NGO'erne, den formelle høring og borgermøderne er de fire væsentligste deloffentligheder i forbindelse med storskala-projekter. Disse fire udgør den høringsproces, hvorigennem befolkningen har mulighed for at få indflydelse på de politiske beslutninger og det er strukturerne inden for disse fire arenaer, der er behandlet i dette kapitel. Underliggende disse strukturer ligger imidlertid også en række mindre åbenlyse sociale strukturer, som i høj grad også har indflydelse på befolkningens adgang til offentligheden. Den grønlandske debatkultur er en af disse.

Som det beskrives i forrige afsnit, gør forskellige begrænsninger, at det kan være vanskeligt at komme til at stille kritiske spørgsmål ved borgermøderne, men tendensen er imidlertid også, at når der så bliver tid til at stille spørgsmål, er mange af spørgsmålene generelt meget lidt kritiske. (int.19, int.4, int.16, int.7) Det er mere praktiske spørgsmål, der stilles. Der ses

således en vis tilbageholdenhed overfor at være for kritisk ved borgermøderne, som er noget uhensigtsmæssig ift. den deliberative debat. Undersøgelsens respondenter peger på flere faktorer, der kan forklare, hvorfor de kritiske spørgsmål ofte er fraværende ved borgermøderne. En af disse er, at man generelt er tilbageholdende over for at kritisere individer, man ellers har respekt for og som besidder en autoritetsrolle. Fordi man generelt har respekt og sympati for den der leverer budskabet, er der også en tendens til, at man forholder sig mindre kritisk til det, personen siger. (int.17, int.4)

Dette skyldes muligvis, at de grønlandske byer og især bygder er meget små samfund, hvor det ikke i samme grad som i større samfund er omkostningsfrit at tilkendegive sin uenighed. Man bliver i langt højere grad stillet til regnskab for sine holdninger, og det kommer også til at spille en begrænsende rolle ift. den enkeltes adgang til offentligheden, fordi man for at undgå uvenskab og splid falder ind under "partilinjen". (int.4:1, int.16:2, int.3:3) Respondenter beretter om, at der i visse tilfælde kan være sociale kontrolmekanismer, der forhindrer uenigheder og kritik. De fortæller, at det til tider kan være meget svært at begå sig i et samfund, hvor man er i opposition til den generelle folkestemning, fordi man så bliver udsat for sociale sanktioner eksempelvis ved at blive udelukket fra fællesskabet. (int.4:1, int.3:3) Begrænsningen for at ytre sig i offentligheden bliver i disse tilfælde skabt af de sociale strukturer og ikke den måde høringsprocessen er udformet på.

Det er ikke kun i de små samfund og til borgermøderne, at sociale strukturer får en betydning for adgangen til offentligheden. Der ses lignende tendenser i landets medier, hvor der også blandt journalister kan være en tilbageholdenhed i deres kritik overfor landets politiske elite. (int.16, Sermitsiaq d. 6. december 2011) Her kan det også spille ind, at det er et lille samfund, journalisterne agerer i og at de ofte kender de politikere, de kritiserer. Ifølge Journalist, Naimah Hussain er det imidlertid vigtigt, at pressen tager sin kritiske rolle på sig, og agerer som forgangsmænd for befolkningen. Hvis de går foran og skaber en kritisk

kultur i pressen, bliver det nemmere for befolkningen selv at forholde sig kritisk til ressourceinteressenterne. (int.16:2)

En anden faktor der får en begrænsende effekt på befolkningens adgang til offentligheden er den politiske elites debatkultur. Som det beskrives i Mediearbejdsgruppens redegørelse, reagerer den politiske elite ofte uhensigtsmæssigt på kritik. Enten ved at ignorere kritikken eller med modangreb, som det er tilfældet i sagen omkring direktøren for Råstofdirektoratet, der som en reaktion på en række faktuelle fejl i KNR sender en klage over Tv-stationens redaktionelle linje. (int.16:2) Tonen kan således være meget skarp og meget lidt dialogsøgende. (int.10:5, Sermitsiaq d. 6. december) Det må ikke glemmes, at dette er landets magthavere. Magtasymmetrien taget i betragtning, bliver det derfor problematisk, at der er så lidt fokus på dialog.

Medlem af Inatsisartut, Juliane Henningsen beskriver det det meget rammende i et indlæg i Sermitsiaq:

”Vi har udviklet en debatkultur, hvor vi pådutter vores modstander dårlige intentioner. Med udgangspunktet, at vores modstander vil det værste, får debatten ingen mening og deraf følger en række meningsløse debatter, hvor formålet blot er at få sin modstander til at fremstå som værende i ond tro.” (Sermitsiaq d. 6. december 2011)

Hvis det deliberative demokrati skal give mening, er det nødvendigt, at der skabes en bedre debatkultur. En kultur, hvor det er argumentet, der bliver det afgørende og ikke hvem, der fremfører det. Og en kultur hvor kritik kan betragtes og behandles som noget konstruktivt. Sociale strukturer kan imidlertid være meget vanskelige at ændre, specielt ved hjælp af politiske initiativer og det er noget, der tager lang tid. Et skridt på vejen vil dog være, at de forskellige interessenter er sig deres roller i høringsprocessen bevidste. Myndighederne har ikke de samme frihedsgrader til at reagere på kritik som eksempelvis enkeltpersoner og NGO'er har (int.7:4), hvorimod

journalister har en forpligtigelse til at forholde sig kritisk til magthaverne.

DELKONKLUSION

I høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter er det hovedsageligt de fire deloffentligheder: Medierne, NGO'erne, den formelle høring samt borgermøderne, der er relevante at betragte, idet de er de mest betydelige deloffentligheder. Deloffentligheder er i princippet åbne for alle, der ønsker at tilkende give deres holdning, men i realiteten kan der i alle fire deloffentligheder identificeres elementer, der sætter begrænsninger på den lige adgang til offentligheden

Konkurrencen 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 derfor måske i højere grad end i andre lande lige for befolkningen, idet kravene til dem er knap så skrappe, som andre steder. 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 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 informationerne. Det giver et dårligt udgangspunkt for at være kritisk.

Ydermere betyder bevillingsstrukturen, at mediernes uafhængighed af statsapparatet er meget 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 scopingproces og ved møder med politikere og politiske udvalg. NGO'erne kan dog have vanskeligt ved at udnytte disse muligheder optimalt. Hovedsageligt fordi de mangler de 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 ressourcerne 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 gode muligheder for at deltage i processen. Manglende ressourcer hos 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 meget omfattende og komplicerede, 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. Ligesom i 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 dem ved at give mulighed for at stille spørgsmål og diskutere projekterne. 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 uhensigtsmæssig 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, og 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 høringsprocessen 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 ses dog en række barrierer for den lige adgang. Fælles for de fire deloffentligheder er, 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 dialog-søgende. I analysen peges der på en række tiltag, der kan bidrage til at forbedre den lige adgang til offentligheden.

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

- **Løsrivelse af KNR fra den årlige finanslovs-procedure** vil give KNR mulighed for at fungere som kritisk deloffentlighed uden at skulle frygte økonomiske repressalier. Dette kan eksempelvis gøres ved etableringen 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 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 forbedre muligheden 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 og dermed forhindrer andre i at ytre sig. Dermed 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.

KAPITEL 7: KRITERIUM 4 - ADGANG TIL INFORMATION

Det fjerde kriterium for en demokratisk legitim proces er en lige og effektiv mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser i denne sammenhæng viden omkring Alcoa-projektet, Kvanefeld-minen eller Cairns olieboringer. Dette kapitel vil være en undersøgelse af, hvorvidt befolkningen har en effektiv adgang til information omkring de relevante høringer. I de udvalgte storskala-projekter er befolkningens adgang til information i nogen grad kontrolleret af ressourceinteressenterne. Dvs. RD, GD og selskaberne. I den følgende analyse vil der derfor fokuseres på åbenheden hos disse aktører og hvilken effekt, den får på befolkningens adgang til information. Derudover vil kapitlet indeholde en diskussion af den måde information præsenteres på.

ÅBENHED I RÅSTOFDIREKTORATET

Der er en generel tendens til, at undersøgelsens informanter betragte RD som lukket i forhold til offentliggørelse af informationer og generelt giver de udtryk for, at de mangler informationer om de beslutninger, der tages af denne myndighed.(int.19, int.6, int.1, int.8). Et eksempel på dette er den polemik, der har været omkring Cairns beredskabsplaner. I forbindelse med en efterforskningstilladelse, er det et krav, at det ansøgende selskab udfærdiger en beredskabsplan, der redegør for hvilke tiltag, der vil blive foretaget i tilfælde af olieudslip. Cairns beredskabsplan har indtil august 2011 ikke været offentliggjort på baggrund af det argument, at en offentliggørelse ville gøre beredskabet sårbart over for sabotagehandlinger fra bl.a. Greenpeace, som i løbet af 2010 og 2011 flere gange udførte ulovlige aktioner imod Cairns borerig.(Råstofdirektoratet 2011) Denne hemmeligholdelse har mødt stærk kritik i den offentlige debat. I begyndelsen hovedsageligt fra Greenpeace, men sidenhen også fra andre interessenter bl.a. organisationerne ICC og Avataq.(KNR Nyheder 15. august 2011) Også Kanukoka kritiserer RD for ikke at orientere dem omkring Cairns beredskabsplaner, idet de mener, at kommunerne spiller

en væsentlig rolle i tilfælde af oliespild og derfor bør være orienterede.(Kanukoka 2011:3)

Beredskabsplanen blev som nævnt offentliggjort i august 2011, fordi man fra RD's side vurderede, at man rent lovgivningsmæssigt havde fået en bedre forudsætning for at beskytte borerigerne imod ulovlige aktioner. En offentliggørelse af beredskabsplanene var således ikke længere en trussel imod sikkerheden.(Råstofdirektoratet 2011) Offentliggørelsen skyldes dog formodentlig også det pres, der blev lagt på forvaltningen fra samfundets interesseorganisationer. Netop det, at det krævede så stort et pres, er en af de ting, undersøgelsens informanter peger på, som et af de store problemer i forbindelse med adgang til information (int.10, int.6, int.7) og det er problematisk i forhold til kriteriet om en lige og effektive adgang til informationer. Hovedsageligt fordi beredskabsplanen ikke er et enkeltstående eksempel. Der har ligeledes været tradition for ikke at offentliggøre de konkrete licensaftaler mellem selskaberne og RD. (int.15) Her er det kun en generel model for licensaftalerne, der er tilgængelig.

RD's til tider restriktive tilgang til offentliggørelse af information kommer ligeledes til udtryk i forbindelse med den formelle høring. Frem til 2011 har der ikke været muligt for interessenterne at se de svar, der er givet til deres indsigelser fra hhv. RD og selskaberne. Det har således ikke været muligt at granske reaktionerne på ens høringssvar og eventuelle argumenter for, at ændringsforslag ikke er blevet imødekommet. (int.16, int.14, int.10, Kanukoka 2011) Det gør, at høringsprocessen bliver uigennemskuelig for befolkningen og de interessenter, der deltager, som kunne have god gavn af at læse andre interessenters indsigelse. Praksissen strider derfor imod kriteriet om en lige og effektiv adgang til information.

Argumentationen fra RD's side for ikke at offentliggøre høringssvar og modsvar har været, at disse falder ind under kategorien "(...)oplysninger om indstillinger til Naalakkersuisut" (Berthelsen 2011:5) og at de derfor jf. *Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen* (Herefter Offentlig-

hedsloven) kan undtages fra retten til aktindsigt og offentliggørelse. Derudover, argumenteres det, kan informationer, der videregives fra en organisation til en offentlig myndighed, ikke offentliggøres uden organisationens samtykke. Det har RD frem til 2011 ikke indhentet i forbindelse med høringsprocessen. Af disse grunde har de ikke kunne offentliggøre høringssvarene. Der er imidlertid ikke nogen bestemmelse i Offentlighedsloven, der forhindrer RD i at offentliggøre høringssvarene på trods af, at de betragtes som ”oplysninger om indstillinger til Naalakkersuisut”. Offentlighedsloven fastslår blot, at man *kan* tilbageholde informationerne, ikke at man *skal*. Tilbageholdelsen af høringssvarene må derfor betragtes som en restriktiv fortolkning af Offentlighedsloven, der ikke stemmer overens med kriteriet om en lige og effektiv tilgang til informationer for offentligheden. Ligeledes kræver det heller ikke nogen større indsats at indsamle interessenternes samtykke til, at høringssvar offentliggøres.

Den restriktive tendens kommer ydermere til udtryk i forbindelse med behandling af ansøgninger om aktindsigt. Her peger undersøgelsens informanter ligeledes på en noget restriktiv praksis og fortolkning af Offentlighedsloven, der kan gøre det meget vanskeligt at opnå aktindsigt i informationer omkring råstofprojekter. (int.16, int.10) Eksempelvis ansøgte Greenpeace i løbet af 2010 om aktindsigt i 17 forskellige dokumenter og opnåede indsigt i 2. Gentagende gange gives der afslag på aktindsigt i Cairns beredskabsplaner med afsæt i Offentlighedslovens § 13 stk. 1 nr. 4 og 6 om beskyttelse af væsentlige private og offentlige hensyn og interesser på trods af, at Offentlighedslovens § 13 stk. 2 foreskriver, at der ved afslag, der begrundes i paragraffens stk. 1 skal gives ansøger adgang til de dele af dokumentet, der ikke indeholder problematiske oplysninger jf. stk. 1. Det valgte man ikke at gøre.

Siden er der dog sket væsentlige forbedringer i den måde RD forholder sig til offentliggørelse af informationer. I 2011 i forbindelse med høringen af Cairns VVM- og VSB-redegørelser for felter i Vestgrønland, indhentede RD således samtykke til at offentliggøre

høringssvarene og denne høring blev derfor den første, hvor svarene blev offentliggjort. Denne udvikling såvel som offentliggørelsen af Cairns beredskabsplan vidner om, at den til lukkethed, der ses i RD ikke nødvendigvis er udtryk for en modvilje imod transparens, men snarere et manglende fokus på proaktiv transparens og muligvis en manglende erfaring med transparente høringsprocesser. De offentlige myndigheder er ligesom befolkningen forholdsvis uerfarne i forhold til processerne ifm. storskala-projekter (int.18) og de er ligesom befolkningen midt i en læringsproces. Offentliggørelsen af høringssvar og modsvar samt Cairns beredskabsplan vidner om skridt i den rigtige retning i forhold til kriteriet om en lige og effektiv adgang til informationer, men der er stadig plads til forbedringer.

Ydermere må det tages i betragtning, at RD's restriktive tilgang til offentliggørelse af information udspringer af et ønske om et godt og effektivt samarbejde med de selskaber, der investerer i det grønlandske samfund. Disse selskaber stiller krav om, at specifikke oplysninger, der har kommerciel værdi for dem, ikke må offentliggøres, da det ville stille dem ufordelagtigt i forhold til konkurrenter på området. Derfor kan RD eksempelvis ikke offentliggøre rapporter omhandlende Cairns eller GME's tekniske dispositioner og løsninger. Der ligger således nogle ydre begrænsninger på hvilke oplysninger, der fra RD's side *kan* offentliggøres.

Generelt ses der dog en reaktiv tendens i RD's tilgang til offentliggørelse af informationer. Dvs. at ansvaret for at skaffe information på nogle væsentlige områder overlades til offentligheden frem for RD, eksempelvis igennem ansøgninger om aktindsigt. Helen Darbishire (2011) skelner mellem denne reaktive tilgang også kaldet reaktiv transparens og proaktive transparens, hvor ansvaret for udbredelse af informationer hviler på den offentlige myndighed. Ifølge hende er proaktiv transparens en forudsætning for en lige adgang til informationer, fordi den ikke på samme måde som den reaktive transparens afhænger af det enkelte individs ressourcer og evne til selv at opsøge information. (Darbishire 2011:4) Denne

tanke er helt i tråd med det deliberative demokratideal.

Tiltag der kunne gøre transparensen i RD mere proaktiv kunne eksempelvis være offentliggørelse af spørgsmål og svar, der fremsættes ved borgermøderne, således at det bliver muligt for de borgere, der ikke deltager i selve mødet alligevel at få den information, der fremkom ved møderne. (Kanukoka 2011)

Tilsvarende kunne en mere konsekvent og tilgængelig offentliggørelse af de høringssvar, der indgives i høringsprocessen bidrage væsentligt til en proaktiv transparens. Der er som nævnt allerede taget skridt den retning, indtil videre dog kun for en enkelt høring i 2011, men det kan klart tilskyndes at fortsætte denne praksis. Ydermere kan man for overskuelighedens skyld med fordel gøre offentliggørelsen af høringssvarene til en del af den officielle høringsportal på Selvstyrets hjemmeside www.nanoq.gl, som på nuværende tidspunkt kun indeholder materiale om høringer, der endnu ikke er afsluttet. Dette vil i højere grad gøre informationen tilgængelig og overskuelig for offentligheden. (int.19, int.17, int.14) Slutteligt ville en indsats for at promovere høringsportalen, så interessenter såvel som embedsmænd får et bedre kendskab til den, være en god ide. (Darbishire 2011:33)

Ovenstående kritikpunkter skal ikke læses som en konstatering af, at der slet ikke gøres en proaktiv informationsindsats i RD. Det gøres der. Der udsendes løbende informationer om uran, olie- og mineaktiviteter og flere andre emner i forbindelse med råstofprojekter og disse skrivelser er meget grundige og informative. Alligevel er der et grundlæggende behov for, at der i RD sker en erkendelse af vigtigheden af en mere proaktiv tilgang til offentliggørelse af informationer. Som det flere gange er nævnt, beskriver undersøgelsens informanter på trods af RD's proaktive informationsindsats en tendens til lukkethed i RD samt en noget reaktiv læsning af Offentlighedsloven, som ikke er fordrende for en lige og effektiv adgang til informationer for offentligheden. Selv om dette

kan være uintenderet og bero på ydre begrænsninger af deres mulighed for at offentliggøre visse dokumenter, giver respondenternes udtalelser samt den generelle kritik i debatten grund til at konkludere, at der er et behov for en højere prioritering af ansvaret for proaktiv transparens hos RD.

ÅBENHED I GREENLAND DEVELOPMENT

Greenland Development er et proaktivt initiativ, der er skabt i forbindelse med Alcoa-projektet. Som de selv skriver, har selskabet et: "(...) ansvar for at kommunikere relevant projektinformation til offentligheden, og realisere Landstyreets ønske om åbenhed om projektets mulige perspektiver og konsekvenser" (Greenland Development 2009) og dette er i høj grad også det, selskabet gør. GD er på mange måder et positivt eksempel på, hvordan proaktiv transparens kan gribes an.

Via hjemmesiden www.aluminium.gl bliver offentligheden løbende opdateret omkring udviklingen i projektet. Bl.a. omkring borgermøder, holdningsundersøgelser og fremskridt i forhandlingsprocessen med Alcoa. GD har i samarbejde med Alcoa forestået borgermøder i Maniitsoq og større byer i Grønland. Der har været arrangeret informationsture til det islandske aluminiumssmelteværk og i november 2011 udsendtes tre informationsprogrammer på den nationale tv-kanal KNR. Der er således grund til at konkludere, at der gøres en stor indsats for proaktivt at informere den grønlandske befolkning om Alcoa-projektet. GD gør på mange områder, hvad de kan for at opfylde kriteriet om en lige og effektiv adgang til information.

På trods af denne indsats viser GD's egne holdningsundersøgelser, at 49 % af den grønlandske befolkning har et dårligt eller ikke særlig godt kendskab til Alcoa-projektet og at 58 % mener, at informationsindsatsen er mangelfuld. (HS Analyse 2011) I forhold til hvor stor en indsats, der gøres for at informere befolkningen er disse tal paradoksale.

En forklaring på paradokset kan være mangel på tillid til ressourceinteressenterne. Som nævnt kritiseres GD for generelt at fremstille Alcoa i for positivt et lys. (int.3, Sermitsiaq d.16. november 2010 og Sermitsiaq d.18. november 2010) Blandt andet kritiserer Avataq GD for at skjule oplysninger omkring de forureningsmæssige konsekvenser på globalt plan ved den bauxit, der benyttes til aluminiumsproduktion i Grønland. Ifølge administrerende direktør for GD, Flemming Drechsel skyldes dette, at oplysningerne vurderes at være irrelevante for debatten i Grønland, fordi bauxit ikke vil blive produceret i Grønland og derfor heller ikke skabe problemer i Grønland. (int.5) For GD er der således en klar opfattelse af, at deres informationsansvar hovedsageligt dækker grønlandske forhold. Resten må være op til befolkningen at researche sig til (int.5)

Dette rejser diskussionen om, hvad myndighederne bør oplyse om. Skal alle informationer nødvendigvis offentliggøres, for at man kan kalde det proaktiv transparens? Ud fra det deliberative perspektiv skal adgangen til information være lige og effektiv. Hvis samtlige informationer offentliggøres, er der en risiko for, at informationsmængden bliver så uoverskuelig, at adgangen ikke længere er effektiv. Forsker ved Aalborg Universitet, Anne Merrild mener, at myndighederne også har en rolle at spille i forhold til sortering af hvilke oplysninger, offentligheden reelt har behov for. (int.2) Den eneste grund til at offentliggøre alle oplysninger, siger hun, er hvis der, som det er tilfældet i de tre cases, er en manglende tillid til myndighederne. I dette tilfælde kan den symboliske handling, det er at offentliggøre alt, spille en rolle i at forbedre tilliden til de offentlige ressourceinteressenter. (int.2) Og dette er måske netop argumentet for at gøre det i forbindelse med storskala-projekter i Grønland. Frem for at fastsætte en redaktionel linje, som er det GD gør nu, (int.5) kunne man med fordel for tilliden til høringsprocessen lade efterspørgslen efter information vejlede hvilke informationer, man offentliggør. Oplysninger omkring bauxitforurening bliver således netop relevante, fordi der er en bekymring omkring det blandt interessenterne.

Der dog ligeledes oplysninger, som GD ikke kan offentliggøre. Eksempelvis resultaterne af Alcoas tekniske undersøgelser i Maniitsoq. Af kommercielle hensyn er det et krav fra Alcoas side, at disse hemmeligholdes (MoU 2007) og uden dette forbehold kunne der med høj sandsynlighed ikke indgås nogen aftale. (int.18, int.5) Det må anerkendes, at den deliberative høringsproces ikke finder sted i et vakuum og der er derfor ydre omstændigheder, der må tages hensyn til, når der diskuteres informationsstrategi. Dette er eksempelvis krav fra samarbejdspartnere som Alcoa eller Cairn og GME, men det kan også være faktorer som mangel på menneskelige ressourcer i administrationen eller mangel på den rette teknologi til udbredelse af informationer. I Grønland får også den store geografiske spredning af befolkningen en betydning for, hvor meget man kan informere. Dette vender vi tilbage til i afsnittet om informationsmetoder.

Disse er alle begrænsende faktorer, som man må tage hensyn til og selvfølgelig gøre noget ved i det omfang, det er muligt. I de tilfælde hvor det ikke er muligt, er det vigtigt at være transparent omkring det. Dvs. at informere offentligheden om hvilke dokumenter, der *ikke* offentliggøres og hvorfor. Dette ville med høj sandsynlighed kunne modvirke de anklager, der har været imod GD om tilbageholdelse af information og den dermed følgende mistillid til høringsprocessen. Det er dog vigtigt, at der er tale om reelle begrænsninger og ikke GD's interne dispositioner. At undlade informationer, fordi man ikke finder den relevant kan ikke være en gyldig begrundelse.

ÅBENHED HOS SELSKABERNE

Som det fremgår af kapitel 5, spiller selskaberne på grund af ansvarsfordelingen i høringsprocessen også en væsentlig rolle i oplysningen af offentligheden. Derfor får graden af transparens i selskaberne afgørende betydning for offentlighedens adgang til information.

Selskabernes informationsindsats er i høj grad afhængig af deres individuelle informationsstrategier og fokus på proaktiv transparens. Det kan derfor være vanskeligt at sige noget generelt om åbenheden i selskaberne som en samlet gruppe. Selskaberne vil derfor indledningsvist blive diskuteret individuelt.

I forbindelse med Alcoa-projektet er det hovedsageligt GD, der har varetaget informationsindsatsen. Dette har gjort, at Alcoa ikke på samme måde som de andre udvalgte selskaber har haft ansvaret for den proaktive informationsindsats. Alcoas direkte involvering i den henseende har derfor været begrænset og selskabet er generelt tilbageholdende med at blande sig direkte i den grønlandske debat. (int.5) Informering sker hovedsageligt igennem GD. Alcoa og GD har dog et godt samarbejde omkring oplysning af offentligheden og som tidligere nævnt bærer informationsindsatsen generelt præg af at være proaktiv. Fordi GD's informationsstrategi ikke inkluderer forhold, der finder sted uden for Grønland og Alcoa er meget tilbageholdende med at udtale sig direkte, kan der imidlertid opstå et hul i informationen eksempelvis omkring udenlandske forhold, som ingen af dem vil udtale sig om. (int.5) GD har desuden den politik, at de forsøger at undgå at informere specifikt om Alcoa, men i stedet informerer om et fremtidigt aluminiumsmelteværk i Maniitsoq og om aluminiumsproduktion generelt. Da Alcoa som virksomhed også er en del af den offentlig debat, kommer der også her til at mangle informationer, som efterspørges af offentligheden. Dette kunne være oplagte steder at forbedre informeringen af offentligheden.

En løsning på dette problem kunne være en tilpasning af GD's informationsstrategi til den efterspørgsel efter information, der er i befolkningen. Et andet alternativt kunne være, at Alcoa spillede en mere aktiv rolle i informeringen af befolkningen og dækkede de huller, som GD mener, falder uden for deres mandat.

Greenland Minerals and Energy har ligeledes gjort en stor proaktiv indsats for at informere offentligheden om Kvanefjeld-projektet. Ifølge driftsdirektør

for GME, Ib Laursen bygger GME's informationsstrategi på åbenhed, ærlighed og gennemsigtighed. Fordi de mener, at Kvanefjeld-minen generelt er et godt projekt, mener de ikke, at de vinder noget ved at skjule information for offentligheden. (int.9) Derfor har de fra begyndelsen forsøgt at være åbne omkring uranproblematikken på trods af, at det potentielt kan være med til lukke projektet. Debatten omkring Kvanefjeld-minen har båret præg af en generel modstand imod brydning af uran og GME har brugt information som en måde at bekæmpe denne principielle modstand på. (int.9) Deres informationsstrategi har følgelig været meget omfattende, bestående af bl.a. husstandsomdelte dvd'er og informationspjecer samt hyppige borgermøder i bl.a. Narsaq, Nanortalik og Qaqortoq.

Den meget aktive informationsstrategi har dog i nogle tilfælde medført kritik fra projektets interessenter, fordi den tolkes som utidig indblanding i den offentlige debat og manipulation af befolkningen. (Sermitsiaq d. 18. marts 2011) Ydermere kritiseres GME's oplysninger, specielt i begyndelsen af Kvanefjeld-projektets levetid for at være for positive i deres fremstilling af risici. (int.4) En proaktiv indsats er således ikke nødvendigvis ensbetydende med en øget tillid til ressourceinteressenten. GME har gjort et forsøg på det imødegå mistilliden til dem ved at bruge befolkningens bekymringer som vejledning for deres informationskampagner. Dvs. de medtager eksempelvis de hyppigst stillede spørgsmål i deres næste præsentation og forsøger således ved en proaktiv indsats at imødegå bekymringer og tvivlsspørgsmål, før de opstår. Ifølge Ib Laursen har dette medført en bedre dialog og forståelse mellem parterne ved borgermøderne. (int.9) Den proaktive transparens er således en stor del af GME's selvforståelse og er også det, der kendetegner deres informationsindsats.

Cairn-projekterne er den case, hvor den proaktive transparens har været mest begrænset. Information af offentligheden er hovedsageligt sket igennem pressemeddelelser og borgermøder og selskabet er desuden det eneste af de udvalgte cases, der ikke har en dansk eller grønlandsk sproget hjemmeside. Dette

er ikke ensbetydende med, at Cairn Energy ikke overholder de krav, der stilles til selskaber angående informering af offentligheden eksempelvis oversættelse af VVM- og VSB-rapporterne eller inddragelse af stakeholders og befolkningen ifm. VSB- og VVM-processen. Det gør de til fulde. Cairn gør bare ikke andet end det, der lovgivningsmæssigt kræves af dem og har ikke ligesom Alcoa en offentlig samarbejdspartner, der varetager informationsindsatsen. Nunaoil har ganske vist til opgave at udbrede kendskabet til oliebranchen, men i deres proaktive indsats ligger fokus på generel informering omkring oliebranchen og ikke de specifikke olieprojekter (www.nunaoil.gl). Derfor bliver den proaktive transparens i Cairns olie-projekter mere begrænset.

Som det fremgår, er informationsindsatsen for hoveddelen af storskala-projekterne faktisk meget proaktiv og GME såvel som Alcoa (med hjælp fra GD) fremstår som proaktive transparente selskaber, der har en interesse i at informere omkring deres projekt. (int.11) Informanter peger ydermere på, at selskaberne i nogle tilfælde kan være mere transparente end RD og at den reaktive tilgang til information af offentligheden, der er tendens til i RD, faktisk kan være hæmmende for selskabernes informationsstrategier og mulighed for at skabe et tillidsforhold til lokalbefolkningen. (int.6, int.17, int.19) Omvendt beskriver andre informanter selskaberne som meget utroværdige informanter, der hovedsageligt fokuserer på de positive aspekter ved deres projekter og negligerer de negative. Efter deres mening gælder den proaktive informationsindsats således kun de aspekter, som selskaberne ønsker at få ind i debatten og ikke fakta, der kan bremse projektet. (int.4, int.10)

Det er påfaldende, at informanternes opfattelse af transparensen i selskaberne er så varierende og det viser noget om, at transparens i høj grad også er et spørgsmål om tillid. Som det tidligere er nævnt og som GME's informationsstrategi også viser, er åbenhed og tilpasning af informationsstrategien til offentlighedens bekymringer en måde at imødegå den manglende tillid. Det forudsætter imidlertid, at selskaberne har en interesse i at gøre dette. Som det

er nu, har selskaberne rent lovgivningsmæssigt meget vide rammer for, hvordan de vil informere offentligheden og hvilken grad af transparens de praktiserer. (BMP 2009, BMP 2011a) Den store variation der ses i selskabernes transparens er en effekt af dette.

Ud fra et deliberativt demokratiperspektiv er der en interesse i at sikre den proaktive transparens i selskaberne, således at befolkningens adgang til informationer ikke bremses. Dette er imidlertid et komplekst problem. Der ligger et paradoks i, at informationer omkring et storskala-projekt i høj grad er afhængig af det selskab, der igangsætter det, men at dette selskab ikke har nogen umiddelbar interesse i at videregive oplysninger, der potentielt kan bremse projektet og stille dem i en ufordelagtig position i forhold til konkurrenter. Af hensyn til transparensen kunne det derfor være en fordel, at informationen af offentligheden blev varetaget af en uafhængig instans, men som administrerende direktør for GD, Flemming Drechsel argumenterer for, kan det reelt ikke lade sig gøre helt at overlade informationsindsatsen til en statslig myndighed, da selskabet under alle omstændigheder ville være den primære kilde til information og informationsindsatsen derfor alligevel være afhængig af selskabets åbenhed. (int.5) Det er derfor i nogen grad nødvendigt at have tiltro til de informationer, selskaberne tilvejebringer.

En løsning kunne i stedet været strengere krav til selskabernes proaktive informationsindsats, således at det ikke i lige så høj grad er overladt til selskaberne at afgøre, hvilke informationer de ønsker at offentliggøre. Som det fremgår af ovenstående, er transparensen god i størstedelen af de udvalgte selskaber, men som man også kan se, varierer den proaktive indsats rigtig meget i de tre selskaber. En strammere styring af området kunne bidrage til en mere ensartet proaktiv informeringsindsats fra selskabernes side.

INFORMATIONSMETODER

Proaktiv transparens er mere end blot offentliggørelse af information. Ifølge Helen Darbshire

(2011) er det også afgørende, *hvordan* informationen offentliggøres. Darbshire (2011) opstiller seks principper for proaktiv transparens. Information skal være; Tilgængelig, nem at finde, relevant, forståelig, omkostningslet at anskaffe samt aktuel. (Darbshire 2011:31) I hvilket grad informationsindsatsen ifm. storskala-projekter opfylder disse principper vil blive diskuteret i det følgende afsnit.

Tilgængeligheden og hvor *nemt* det er for offentligheden at finde informationen afhænger i høj grad af, hvorvidt de medier der informeres igennem også er dem, borgerne benytter sig af, når de søger informationer. GD har i forbindelse med deres årlige holdningsundersøgelse undersøgt, hvorfra befolkningen oftest får deres information om Alcoa-projektet. Undersøgelse viser et klart billede af, at radio, tv og aviser er de kilder, befolkningen oftest får deres informationer fra. Derefter følger internettet, familien og arbejdskollegaer og til sidst de mindst benyttede medier, som er lokalradioen, borgermøderne samt lokal-tv. (HS Analyse 2011) Hvis der gøres den antagelse, at denne fordeling også gælder for andre storskala-projekter og ikke kun Alcoa-projektet, er dette en god oversigt over, hvilke informationsmetoder, der med størst sandsynlighed vil nå ud til borgerne. Spørgsmålet er, hvorvidt det også er de metoder, der benyttes af ressourceinteressenterne.

Generelt for de tre udvalgte case-projekter er der et stort fokus på borgermødet som informationsmetode. Ud over selve VVM- og VSB-rapporterne er dette den måde, der anbefales og som minimum kræves, at selskaberne benytter i deres informationsstrategier. (BMP 2011, BMP 2011a, BMP 2009) Baggrunden for dette er sandsynligvis, at borgermødet er en god arena for inddragelse af offentligheden. Problemet er imidlertid, at borgermødet er en dårlig metode til at formidle informationer til offentligheden. Som det ses af GD's holdningsundersøgelse, er det en af de metoder, befolkningen sjældnest bruger, hvis de skal finde informationer om storskala-projekter. Dertil kommer, at det er en meget lille del af befolkningen, man når på den måde. (int.5)

I anerkendelse af borgermødets begrænsninger som informationsmetode er Naalakkersuisut i stigende grad gået over til at oplyse offentligheden vha. elektroniske medier (Berthelsen 2011a) I løbet af 2010 og 2011 blev der eksempelvis produceret tv-udsendelser omkring mineprojekter og Alcoa-projektet, som blev sendt på KNR. Derudover har man praktiseret at sende kerneinteressenter på informationsture. Eksempelvis til Alcoas aluminiumssmelter på Island og uranminer i Canada. Denne metode er umiddelbart meget smal, idet meget få interessenter kan deltage, men i og med at samtalen med familien og arbejdskollegaer tilsyneladende spiller så stor en rolle i den grønlandske befolknings informationsdeling, har metoden nok større værdi end umiddelbart antaget. (int.2, int.11, HS Analyse 2011) Det gælder dog hovedsageligt lokalområdet. Studieturene kan ikke forventes at have nogen større værdi for den generelle informering af den brede befolkning. I alle tre cases har man desuden etableret informationsfora, med deltagelse af interesseorganisationer, virksomheder og myndighedspersoner. Foraene fungerer rigtig godt som informationsplatform og også i inddragelsesøjemed. Den direkte interaktion mellem videnssvage interessenter, eksterne interessenter og ressourceinteressenter synes især at være givtig. Her gælder dog den samme begrænsning som ved studieturene. Rækkevidden er begrænset.

En sidste metode, der har været meget brugt er skriftlig information via internettet. Metoden er praktisk, fordi den geografiske spredning af befolkningen gør det vanskeligt for ikke at sige umuligt at nå ud til alle byer og bygder personligt. Internettet kommer dog i GD's holdningsanalyse kun ind på en 4. plads over de mest brugte informationsmetoder. Det skyldes formodentlig, at ældre mennesker kun i begrænset omfang benytter internettet, samt at de høje priser gør det bekosteligt at downloade materiale. Dertil kommer, at www.nanoq.gl, høringsportalen og RD's hjemmesider ikke er de mest brugervenlige for folk, der ikke er garvede internetbrugere. (int.16, int.17) Der er således visse problemer forbundet med denne metode, der betyder, at det er nødvendigt at kombinere internetkommunikation med andre infor-

mationsmetoder, (int.11, int.19, Kanukoka 2010), hvilket man også gør. Ressourceinteressenterne tilpasser sig således i nogen grad de metoder, befolkningen benytter sig af i deres informationsøgning. Dette er positivt ift. tilgængeligheden og hvor nemt, det er at finde information og dermed også ift. den proaktive transparens.

Ud over at informationen er tilgængelig og nem at finde, er det ifølge Darbishire (2011) vigtigt for den proaktive transparens, at informationen også er *relevant* og *forståelig* for modtageren. Det betyder, at måden hvorpå information formuleres og fremstilles bliver vigtig. Dette præsenterer en stor udfordring for ressourceinteressenterne, fordi information omkring storskala-projekter oftest er af teknisk karakter og meget kompleks.(int.5, int.19, int.8) Den vigtigste kilde til information om de enkelte projekter, VVM- og VSB- redegørelserne er utrolig omfangsrige. En VVM- eller VSB-rapport fylder typisk 400-600 sider og er som regel skrevet på engelsk, hvilket sætter en væsentlig begrænsning på hvilke informanter, der har mulighed for at læse hele materialet.(int.16)

I et forsøg på at imødekomme disse problematikker stilles der i RD's retningslinjer for VVM- og VSB-processen krav til, at der i ansøgningsmaterialet skal indgå et ikke-teknisk resumé af rapporternes konklusioner, valg af metode og diskussion af alternative løsningsmuligheder, negative miljøeffekter og metoder til begrænsning af disse samt problemer og de bekymringer i offentligheden, der er kommet frem under høringsprocessen. (BMP 2011) Resuméet skal formuleres på både engelsk, dansk og grønlandsk. Dette kan i nogen grad afhjælpe problematikken

Resuméerne har imidlertid mødt stor kritik i offentligheden, dels for at være for dårligt oversat og dels for ikke at medtage de væsentligste informationer fra rapporterne (Kanukoka 2010, int.1) Følgelig har borgere, der ikke er i stand til at læse den engelske rapport, reelt kun mulighed for at få informationer ved borgermøderne, hvor informationer omkring projektet præsenteres af ressourceinteressenterne. Dette giver selvsagt ingen tid til at reflektere over

informationen, før høringsprocessen går i gang. Generelt har der således været problemer med at gøre materialet relevant og forståeligt for den del af offentligheden, der ikke har store sproglige og tekniske kompetencer.

I RD's guidelines stilles der faktisk krav til, at VVM- og VSB-rapporterne skal produceres på både engelsk og grønlandsk. (BMP 2009, BMP 2011, BMP 2011a) Indtil videre er dette krav dog ikke blevet håndhævet og rapporterne har udelukkende været på engelsk. Dette kan hænge sammen med, at der er forholdsvis store omkostninger forbundet med at oversætte en rapport på 600 sider til grønlandsk. (int.18) I forhold til den størrelse investeringer, der er forbundet med de tre case-projekter, er det dog småpenge, der er tale om og den manglende oversættelse er nok nærmere et spørgsmål om prioritering og tid. Ud fra et deliberativt perspektiv er der ingen tvivl om, at informationer omkring storskala-projekter burde kunne læses på grønlandsk. Det kan dog diskuteres, hvor meget en oversat VVM-rapport på 400 eller 600 sider reelt ville bidrage til forståelsen, da det formodentlig ville være meget få, der alligevel ville læse rapporterne. Derimod kunne der vindes meget i forhold til relevans og forståelighed, hvis der blev stillet strengere krav til formulering og oversættelse af de ikke-tekniske resuméer, der sikrede, at de havde en ordentlig kvalitet.

Darbishires (2011) to resterende principper er, at informationen skal være *aktuel* og *omkostningslet* for offentligheden at anskaffe. I forhold til den information der skal downloades, er der i Grønland forbundet visse udgifter, fordi prisen for internet er så høj. Prisen er dog ikke uoverskuelig høj og informationsmateriale om storskala-projekter, der ikke skal downloades, er som regel gratis og giver således gode forudsætninger for den proaktive transparens. Det samme er gældende for aktualiteten. Både GD og RD opdaterer hyppigt deres hjemmesider og der gøres generelt en indsats for løbende at opdatere offentligheden om nyere udviklinger i eksempelvis aviser og radio.

Hvad angår Darbishires (2011) principper om, at information skal være tilgængelig, nemt at finde, omkostningslet og aktuelt, er der derfor ingen grund til stor bekymring for den proaktive transparens i forbindelse med storskalaprojekter. Problemerne opstår hovedsageligt i forhold til at gøre informationen relevant og forståelig for befolkningen. Specielt selskaberne formår ikke at fremlægge høringsmaterialet på en tilstrækkelig forståelig og relevant måde. Dette er et oplagt og meget nødvendigt område at gøre en indsats for at forbedre. Større krav til de ikke-tekniske resuméer kunne være en måde at gøre dette på.

ÅRHUSKONVENTIONEN

Transparensen i den grønlandske forvaltning bliver hovedsageligt sikret igennem offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven, der bl.a. fastsætter reglerne omkring offentlighedens ret til aktindsigt i den offentlige forvaltning. Dvs. den reaktive transparens. Den proaktive transparens er ikke sikret i lovgivning, men beror hovedsageligt på forvaltningsmæssig skik og det gælder også for storskala-projekterne. Som det dog påpeges flere steder i dette kapitel, er der for myndigheder, der forvalter storskala-projekter et behov for en mere proaktiv transparens, end der ses i andre forvaltningsmyndigheder. Dels fordi storskala-projekterne har så omfattende effekter på den grønlandske natur og befolkning, og dels fordi der er generelt kan spores en mistillid til høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter. Et skridt på vejen ville være en generel holdningsændring hos eksempelvis RD og nogle af selskaberne og et større fokus på den proaktive transparens. Mere formelle krav til ressourceinteressenternes informationsindsats kunne være en måde at bidrage til denne proces.

Århuskonventionen er et eksempel på en række juridisk bindende formelle krav til ressourceinteressenterne indgået i UNECE-regi (FN's økonomiske råd), som Grønland endnu ikke har tilsluttet sig. Men som alligevel er meget relevant for Grønland specielt i forbindelse med storskala-projekter. Den indeholder en række bestemmelser, der sikrer offentlighedens a)

adgang til informationer, b) medvirken i beslutningsprocessen samt c) klageadgang på miljøområdet. I forhold til det deliberative kriterium om en lige og effektiv adgang til informationer, er det hovedsageligt den første gruppe bestemmelser, der er interessante.

Århuskonventionen sikrer alle individer ret til miljøoplysninger uanset statsborgerskab, bopæl og nationalitet, men fastlægger også en række forhold, hvorefter, der kan gives afslag på ansøgninger om indsigt i oplysninger. Dette er rettigheder og begrænsninger, der allerede er sikret i den grønlandske lovgivning. I Århuskonventionen findes der imidlertid også bestemmelser, der kan medvirke til at forbedre den grønlandske offentligheds lige og effektive adgang til information.

Århuskonventionen stiller bl.a. krav til, at de lovgivningsmæssige belæg for afslag på anmodninger om indsigt i oplysninger, der findes i Sagsbehandlingsloven og Offentlighedsloven benyttes i så begrænset et omfang som muligt. Dvs. det skal i behandlingen af ansøgningen overvejes om de regler, der er for undtagelse fra aktindsigt i virkeligheden, er i offentlighedens interesse og der skal tages størst muligt hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres. (Århuskonventionen Art. 4 § 4) Den reaktive tendens i fortolkningen af Offentligheds- og Sagsbehandlingsloven er netop et af de problemområder, der i denne rapport peges på i den grønlandske administration af storskala-projekter.

Derudover sikrer Århuskonventionen, at ressourceinteressenterne gør en aktiv indsats for at oplyse offentligheden om policytiltag, der påvirker miljøet. (Århuskonventionen art. 5 § 1) og sikrer således, at den proaktive informationsindsats ikke overlades til den enkelte myndigheds forgodtbefindende, men bliver et lovsikret krav til ressourceinteressenterne.

Århuskonventionen bygger desuden på en meget bred definition af miljøoplysninger. (Århuskonventionen art. 2 § 3), der gør det vanskeligere for eksempelvis GD udelukkende på baggrund af egne

vurderinger at udelukke oplysninger fra deres oplysningspligt.

Slutteligt sikres befolkningen en ret til at påklage afgørelser i sager om aktindsigt enten ved et klagenævn eller overordnet myndighed eller ved domstolen. Domstolsprøvelsen må dog ikke være den eneste mulighed for at klage og der skal være etableret en overordnet myndighed eller et klagenævn, der gør det nemmere for den enkelte borger at klage. (Århuskonventionen art. 9 § 1)

Århuskonventionen er således med til at sikre, at flere af de tiltag, der foreslås i dette kapitel også rodfæstes i en række formelle lovgivningssikrede krav til den offentlige administration og ville derfor være en oplagt måde, hvorpå den lige og effektive adgang til information kunne forbedres. Flere af undersøgelsens respondenter peger således på, at netop en tilslutning til Århuskonventionen kunne være med til at sikre åbenheden i høringsprocessen. (int.19, int.7) Andre påpeger imidlertid, at en fuldstændighed ratificering af konventionen ville stille for store krav til den grønlandske administration, fordi konventionens bestemmelser er lavet med tanke på større lande. (int.15)

Hvorvidt Århuskonventionen kan implementeres i sin fulde form kan måske være tvivlsomt, men det er ud fra et demokratisk legitimitetsperspektiv værd at undersøge, i hvilket omfang den kan implementeres. Undersøgelsen viser et behov for mere formelle krav til ressourceinteressenterne informationsindsats på storskala-området og de her nævnte bestemmelser kunne være et godt udgangspunkt for at udfærdige sådanne krav.

DELKONKLUSION

Offentlighedens adgang til information går hovedsageligt igennem ressourceinteressenterne; selskaberne og de offentlige myndigheder (RD og GD). Derfor får åbenheden hos disse tre aktører stor indflydelse på offentlighedens adgang til information og er der-

for afgørende for, i hvor høj grad kriteriet er opfyldt i den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter. Det er imidlertid vanskeligt at give noget generelt billede af åbenheden hos ressourceinteressenterne, da variationen i transparens og den indsats, der gøres for at informere offentligheden er meget stor.

Åbenheden i RD er på nogle områder 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 ret til information. Det er på flere områder svært at få de ønskede oplysninger fra RD og der er således for lidt fokus på den proaktive informationsindsats, hvor ansvaret for at informere omkring storskala-projekter når ud til offentligheden hviler på ressourceinteressenten og ikke befolkningen 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, hvilket 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 af deres midler til at mindske den principielle modstand imod deres projekt og skabe et tillidsforhold til befolkningen. Alcoa og Cairn er derimod noget 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 selskaber kan der således peges på et manglende fokus på den proaktive informationsindsats. Den manglende styring

af informationsindsatsen kan forklare en stor del af problematikken specielt hos selskaberne. Der jo reelt har meget lidt 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 offentlighedens adgang til information også er effektiv, kan det være nødvendigt, at ressourceinteressenterne spiller en rolle i en sortering af den information, der findes. Men netop fordi der mangler tillid på området, kan det i forbindelse med storskala-projekter være nødvendigt at udøve ekstrem åbenhed og derfor offentliggøre alle de informationer, der overhovedet kan offentliggøres. Informationer bliver således, som GME også påpeger en måde at bekæmpe mistillid på. I forbindelse med de udvalgte cases er der således ganske simpelt behov for langt flere informationer.

Derudover kan kvaliteten af informationen 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. Informationerne 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 resumeer er for dårlige. Her ligger der derfor en udfordring.

Ifølge kriterium 4 er en lige og effektiv mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser en vigtig forudsætning for den deliberative høringsproces. En del af at opnå dette er, at informationsindsatsen er proaktiv. Som det fremgår, er ressourceinteressenterne på flere område 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. I ovenstående analysen peges der på fire tiltag, der alle kan bidrage til at forbedre offentlighedens lige og effektive adgang til informationer omkring storskala-projekter.

- **En generel holdningsændring og fokus på den proaktive informationsindsats hos ressourceinteressenterne** vil give en mere lige adgang til informationer for offentligheden, 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 hørings svar og spørgsmål og svar fra borgermøderne, på en måde der er overskuelig og tilgængelig for offentligheden, 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 offentligheden. Århuskonventionens bestemmelser er et oplagt udgangspunkt for en sådan styring.

KAPITEL 8: KRITERIUM 5

– INDFLYDELSE PÅ DE POLITISKE BESLUTNINGER

Det femte kriterium for en demokratisk legitim høringsproces er, at processen har en reel indflydelse på den politiske dagsorden. Dvs. det er ikke tilstrækkeligt, at en beslutning sendes i høring. Høringssvarene skal også tages til efterretning, hvor de er relevante. Dette kapitel vil derfor være en analyse af, i hvor høj grad de indsigelser, der kommer til udtryk igennem de fire deloffentligheder, får nogen reel betydning for storskala-projekterne og hvilke barrierer der er, for at høringsprocessen får betydning. Derudover vil høringsprocessens placering på Sherry Arnsteins *ladder of participation* blive diskuteret i et forsøg på at fastslå, hvor stor befolkningsdeltagelse, der finder sted.

HØRINGSPROCESSENS INDFLYDELSE

Interessenternes oplevelse af egen indflydelse på storskala-projekterne varierer meget. Nogle respondenter beskriver flere tilfælde, hvor de har haft held til at påvirke de beslutninger, der er taget på området. I denne analyse nævnes eksempelvis flere tilfælde, hvor Naalakkersuisut har taget interessenternes kritik af høringsprocessen til efterretning og følgelig ændret praksis.(int.1, int.17) Driftsdirektør for GME, Ib Laursen beskriver da også indflydelsen fra samfundets interessenter som værende meget vigtig for GME. Han anser høringsprocessen som en mulighed for at indsamle viden fra befolkningen og ser derfor en stor værdi i høringsprocessen.(int.9) Interessenternes indflydelse svinger dog ifølge undersøgelsens respondenter meget fra sag til sag.

På andre politikområder kan en samstemmende kritik fra en række interessenter have held til at sætte en lovgivningsproces i stå, men på storskala-området synes det mange gange at være vanskeligere.(int.19, int.8) Nogle respondenter vurderer således deres indflydelse igennem høringsprocessen til at være meget begrænset. Oftest er det ifølge dem henstillinger fra RD's rådgivere eksempelvis DMU og GEUS, der bli-

ver implementeret og meget sjældent indsigelser fra grønlandske interessenter.(int.8, int.14, int.13)

I mange tilfælde kan det tillige være vanskeligt for interessenterne at vurdere, hvorvidt der er taget hensyn til deres høringssvar i de endelige redegørelser og aktivitetsplaner. Der er nemlig ikke tradition for at offentliggøre hverken selskabernes eller RD's respons på høringssvarene.(BMP 2011a) Det gør det meget svært for interessenterne at gennemskue, hvorvidt deres høringssvar er taget til efterretning.(int.6, int.19, int.17, int.14) Ved at sammenligne den VVM- eller VSB-redegørelse, der er sendt i høring med de endelige redegørelser, er det ganske vist muligt at se hvilke ændringer, der er foretaget, men argumentationen for at undlade visse ændringer mangler.(int.13) Dette er et punkt, der også kritiseres i afsnittet omkring den proaktive transparens og som det også argumenteres for i det tilfælde, ville en offentliggørelse af det white paper, selskaberne udformer og indsender til RD, være en forholdsvis nem løsning på problemet. Denne skrivelse indeholder netop selskabernes kommentarer til interessenternes høringssvar. Ud fra dette er det således muligt at se selskabets argumenter for ikke at foretage visse ændringer, hvilket gør det nemmere for interessenterne at gennemskue, hvor stor deres indflydelse reelt er.

Det kan være vanskeligt at vurdere høringsprocessens reelle indflydelse ud fra respondenternes udsagn alene, da deres opfattelse af egen indflydelse, som det fremgår, er meget varierende. Derfor kan det være mere givtigt i stedet at kigge på de formelle krav om borgerindflydelse, der stilles til selskaberne i VVM- og VSB-processen. I retningslinjerne for VVM-processen er det som nævnt et krav, at selskaberne i den afsluttende fase af høringsprocessen udfærdiger et white paper, hvori de tager stilling til de kommentarer, der er kommet fra interessenter og befolkningen i høringsprocessen. Dvs. argumenterer for hvilke forslag, de har implementeret og hvorfor andre udlades. Derefter skal de relevante forslag implementeres i VVM-redegørelsen som efterfølgende sammen

med white paperet indsendes til godkendelse hos RD. (BMP 2011, BMP 2011a) Det er således et krav til selskaberne, at de tager stilling til de forslag, der stilles i høringsprocessen og derigennem er befolkningens indflydelse reelt sikret. Derudover virker RD som en garant for, at selskaberne tager indstillingerne fra interessenterne alvorligt, idet den endelige godkendelse ligger hos dem. Proceduren er således medvirkende til at sikre, at høringsprocessen får en reel indflydelse.

TIMING I HØRINGSPROCESSEN

Der er imidlertid også elementer, der aktivt begrænser høringsprocessens indflydelse. Timingen i tilrettelæggelsen af processen er et af disse begrænsende elementer. Det spiller således ind, hvordan høringsprocessen ligger placeret i forhold til projektets godkendelse.

Det har hovedsageligt været et problem i forbindelse med olieprojekterne. Her har den formelle høring ofte ligget meget sent i godkendelsesprocessen, således at der har været meget lidt tid til at implementere eventuelle indsigelser fra interessenterne. Der er været eksempler på, at olieprojekter allerede halvanden måned efter, at høringsprocessen er tilendebragt er blevet godkendt. (Kanukoka 2011, Kommuneqarfiq Sermersooq 2011, int.6.) Det betyder, at selskaberne kun har halvanden måned til at gennemlæse indsendte høringssvar, revidere VVM-redegørelsen samt implementere ændringerne i deres boreprogram. Det er ikke nok, hvis der er tale om omfattende ændringer. (int.17, int.19)

Specielt kommunerne mærker dette problem. Deres fokus ligger blandt andet på at få den største mulige beskæftigelsesmæssige og kompetencemæssige gevinst ud af projekterne, således at storskala-projekterne kan bidrage til at øge væksten i kommunerne og derved skabe en mere vedvarende positiv effekt. (Kanukoka 2011) Men kommunerne inddrages meget ofte for sent i processen. Når der kun går 1,5 måned fra høringsprocessen til godkendelsen af

projektet, får kommunernes krav om eksempelvis benyttelse af lokal arbejdskraft derfor meget lidt effekt, fordi selskaberne, allerede inden høringsprocessen er afsluttet, har hyret den arbejdskraft, de skal bruge i den foreliggende boresæson. (int.6, Kanukoka 2010) De mere omfattende krav, såsom Kanukokas krav om benyttelse af lokal arbejdskraft får derfor ikke nogen effekt, fordi der ikke er tid til at implementere dem.

Samme problematik har også gjort sig gældende ved den årlige IBA-forhandling med Cairn. IBA (Impact Benefit Agreement) er en aftale mellem selskabet, de relevante kommuner og Selvstyret, som specificerer de krav, selskabet skal overholde for at mindske de negative effekter af projektet og forøge de positive. Det er blandt andet her, det fastlægges, hvor stor en indsats selskabet skal gøre for at uddanne og ansætte lokal arbejdskraft. IBA'en kan være et magtfuldt værktøj, fordi det er en forudsætning for, at selskabet får tildelt en licens. Ved disse forhandlinger deltager erhvervslivets interesseorganisationer og det er således endnu en måde for interessenterne at få indflydelse på storskala-projekterne. I 2011 blev forhandlingerne imidlertid først tilendebragt i september, efter at Cairn havde fået tildelt sin licens. (int.6) Derved mister kommuner og interessenter reelt muligheden for at kræve noget, idet IBA'en ikke længere er en forudsætning for licensen. Også her kommer timingen således til at være en begrænsende faktor for interessenternes indflydelse på projektet.

Den dårlige timing betyder, at høringsprocessen i værste tilfælde får karakter af en proforma-aktivitet, hvor man fra myndighedernes side ikke tillægger de indlæg, der kommer fra interessenterne i processen nogen værdi. (int.19, int.17) Det bliver en måde at give interessenterne en mulighed for at ytre sig uden at give dem nogen reel indflydelse og dette er meget problematisk i forhold til det deliberative ideal. Kriteriet om at høringsprocessen skal have en reel indflydelse er grundlaget for det deliberative demokrati. Selv om forudsætningerne for de resterende kriterier om forenelige særinteresser, lige adgang til information og offentlighed samt ressourceinteressenternes ansvarlighed alle er gode, kan høringsprocesserne

ikke betragtes som legitime, hvis ikke processen får nogen betydning for de politiske beslutninger, der tages.

ICC og KNAPK beskriver problemet meget sigende i et fælles høringssvar fra 2011:

”(...) processen fra et selskab ansøger om en aktivitet, til de får godkendt deres aktivitet eller ej, er alt for kort. Dette sætter unødigt pres på deltagerne af høringsprocessen, og man kan derfor spørge sig selv om, hvem denne proces tilgodeser for øjeblikket; Selskaberne eller samfundet?” (ICC og KNAPK 2011:1)

Det kan derfor klart anbefales, at der generelt afsættes mere tid til hele høringsprocessen, så selskaberne har tid til at implementere de ændringer, der udspringer af høringsprocessen. Som det er nu, bliver høringsprocessen på olieområdet presset af, at boresæsonen er så kort, som den er. På grund af vanskelige vejrmæssige forhold er det ikke muligt for selskaberne at bore i vintersæsonen, derfor skal de helst i gang, så snart isen er smeltet. De har derfor en interesse i, at licensen ligger klar i forsommeren. Denne deadline presser hele høringsprocessen unødigt. Man kunne derfor med fordel ligge den formelle høring i langt bedre tid forud for boresæsonen og derved give selskaberne tid til at implementere de ændringer, der opstår. Dette er måske en af de vigtigste anbefalinger, der kan gives i denne rapport.

INDFLYDELSE PÅ FREMTIDEN

Timing kan således have en begrænsende effekt på høringsprocessens indflydelse og flere af respondenterne peger også på en manglende hensyntagen til høringssvarene fra ressourceinteressenternes side, men noget tyder dog på, at høringsprocessen faktisk har en indflydelse på den måde, det enkelte projekt udformes på.

Høringsprocessens indflydelse synes dog hovedsageligt at være begrænset til udformningen af det enkelte projekt og påvirker ikke i så høj grad, hvilke

projekter og hvilke industrier, man ønsker at satse på i Grønland dvs. de mere strategiske beslutninger. Naalakkersuisut kritiseres for at være for brede i deres satsning på storskala-området. Kritiske røster frygter, at hverken den grønlandske administration eller arbejdsmarked vil kunne håndtere så mange store projekter på én gang og de mener derfor, at man i stedet for at forsøge at få gang i både Alcoa, minesektoren og oliebranchen på én gang bør slå koldt vand i blodet og tage en debat om i hvilken retning, Grønland skal udvikle sig og hvad de strukturelle forhold kan håndtere. (int.6, int.10, int.4)

Diskussionen er blevet taget på politikerniveau, men befolkningens indflydelse på de strategiske overvejelser er meget begrænset. Der har været elementer af det i debatten omkring Alcoa, hvor de bredere effekter på samfundet er blevet diskuteret, men emnet har i et meget lille omfang været diskuteret i forbindelse med eksempelvis olieprojekterne.(int.10) Selv om høringsprocessen således har haft en vis indflydelse på de politiske beslutninger, der tages i forbindelse med storskala-projekter, ser der ud til at være visse emner, der alligevel ligger uden for høringsprocessens indflydelse.

Man kan vælge at se dette som et problem for det deliberative demokrati. Idealet foreskriver netop, at alle emner bør kunne debatteres i befolkningen og at beslutninger bør tages med udgangspunkt i denne debat, men som det også nævnes i begyndelsen af denne rapport, er det deliberative demokratideal netop dette - Et ideal. Det er således en utopisk tanke, at idealet i sin fulde udstrækning skulle kunne lade sig realisere. Ifølge kritikere kan store og brede spørgsmål som eksempelvis, hvilke storskala-projekter Grønland skal satse på, være vanskelige at finde en endegyldig løsning på igennem den deliberative debat. Man vil næsten altid kunne finde en gruppe i samfundet, der generelt er imod forandringer. Dertil gør NIMBY problematikken (not-in-my-backyard) det vanskeligt at tage beslutninger, der går ud over nogen, fordi folk måske nok principielt kan tilslutte sig en udvikling, men ikke hvis det går ud over dem og deres.(McAvoy 1999)

Strategiske diskussioner egner sig derfor dårligt til en deliberativ beslutningsproces, fordi spørgsmålene, der stilles ikke er konkrete nok til at kunne afgøres i offentligheden. Derimod egner specifikke projekter sig bedre til det deliberative demokrati, idet det er konkrete forhold, befolkningen skal tage stilling til. Nogle beslutninger må overlades til den repræsentative forsamling – Inatsisartut og Naalakkersuisut, der jo netop er valgt til at handle på befolkningens vegne. Dermed ikke sagt, at befolkningen slet ikke skal involveres, eller at debatten ikke skal være til stede. Dette vil til stadighed være en vigtig forudsætning for, at beslutningsprocessen kan anses som legitim.

BEFOLKNINGENS DELTAGELSE I BESLUTNINGSPROCESSEN

Tidligere i denne rapport er Sherry Arnsteins (1969) *ladder of participation* foreslået som et værktøj, ressourceinteressenterne kan benytte til at definere, hvad de ønsker at få ud af høringsprocessen. Hendes typologi udgøres af otte trin, som hver har varierende grader af befolkningsindflydelse. *Manipulation* er trinnet med den mindste grad af borgerindflydelse. Derefter følger terapi, informering, konsultation, afvæbning, partnerskab, uddelegering af magt og til sidst fuld borgerkontrol, som trinnet med den største befolkningsindflydelse. (Arnstein 1969) Hendes typologi er imidlertid også et godt analyseredskab til at vurdere, hvor stor en indflydelse befolkningen har igennem høringsprocessen. Består høringsprocessen udelukkende af elementer af manipulation og informering, har befolkningen følgerig meget lidt indflydelse på beslutningsprocessen. Er der derimod mange elementer af konsultation og partnerskab, har befolkningen stor indflydelse på den politiske beslutning. Dette afsnit vil derfor være en analyse af, hvilket elementer på Arnsteins stige, der indgår i den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter for derigennem at kunne sige noget om hvor på stigen, høringsprocessen befinder sig.

Som bekendt er der i den grønlandske debat i forbindelse med storskala-projekter fire deloffentligheder,

hvorigennem befolkningen har mulighed for at deltage i debatten; Medierne, NGO'erne, den formelle høring samt borgermøderne. Følgende afsnit vil være en analyse af, hvilke elementer af deltagelse, der finder sted i de fire deloffentligheder.

I Grønland er adgangen til medierne som bekendt forholdsvis nem. Det betyder, at der offentliggøres mange læserbreve og pressemeddelelser i aviserne fra ressourceinteressenter, eksterne interessenter såvel som videnssvage interessenter. Ligeledes sendes der fra tid til anden debatprogrammer vedrørende storskala-projekterne. Medierne danner således en arena for en folkelig debat. Som det også tidligere er nævnt, er der dog en tendens til, at ressourceinteressenterne helst deltager i denne debat på egne premisser. Dvs. de kommenterer forholdsvis sjældent på holdninger, der fremsættes i medierne, når nyheden er aktuel, men praktiserer hellere at udtale sig i pressemeddelelser efterfølgende, hvor det er vanskeligere for journalisterne at stille de kritiske spørgsmål.(int.16) Der er således meget lidt, der tyder på, at medierne bruges til at konsultere eller på andre måder indtage offentligheden.

Derimod bliver der hyppigt udsendt pressemeddelelser omkring udviklingen på storskala-området både fra myndighedernes og selskabernes side eller udsendt tv-udsendelser, der generelt informerer om projekterne. Ifølge Medlem af Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen er informationsudsendelser noget, man i højere grad vil satse på i fremtiden.(Berthelsen 2011a) Tilsyneladende anser ressourceinteressenterne således mere medierne som en arena for informering af offentligheden end som et sted, hvor befolkningen kan konsulteres eller på anden måde inddrages i beslutningsprocessen, og det er måske forståeligt nok. Medierne er denne eneste deloffentlighed, der stort set når ud til hele Grønland og er derfor oplagt at bruge til *informering*. Desuden er det uhensigtsmæssigt for en eventuel konsultation, at kommunikationen mellem ressourceinteressenterne og befolkningen ikke sker direkte, men igennem journalister, som kan have andre dagsordner. Der er derfor måske ikke noget at

sige til, at medierne hovedsageligt benyttes til informering af befolkningen.

NGO'erne deltager også i de informeringsaktiviteter, der finder sted igennem medierne og via VVM- og VSB-redegørelserne, men interaktionen mellem NGO'erne og ressourceinteressenterne bærer i modsætning til medierne i højere grad præg af at være *konsulterende*. Dvs. ressourceinteressenterne giver dem mulighed for at give deres holdning til storskala-projekterne til kende. Det sker bl.a. igennem selskabernes scoping processer, der går forud for VVM- og VSB-redegørelsen samt igennem foretræde for politikere og politiske udvalg. Konsultationer er ikke nødvendigvis ensbetydende med en stor indflydelse, men muligheden er der. Konsultationer med NGO'er spiller en rolle i at legitimere processen over for befolkningen, men NGO'erne besidder også en stor viden om deres respektive interessefelter og kan således hjælpe ressourceinteressenterne med at udforme projekterne på den mest hensigtsmæssige måde. Det er således ikke blot for NGO'ernes skyld, at konsultationer finder sted.

Den formelle høring er en aktivitet, der er iværksat af RD netop for at *konsultere* befolkningen, lokale myndigheder og NGO'er. I modsætning til et foretræde for politikere og politiske udvalg og scoping processen, er selskaberne her forpligtigede til at implementere relevante ændringsforslag. (BMP 2011, BMP 2011a) Den formelle høring er derfor en aktivitet, hvor muligheden for indflydelse på projekterne er relativ stor i forhold til mediernes og NGO'ernes muligheder. Dette er dog forudsat, at interessenterne overskrider de barrierer for deltagelse i høringen, der nævnes tidligere i denne rapport.

Den sidste deloffentlighed, hvorigennem befolkningen har mulighed for at influere beslutningsprocessen på storskala-området, er borgermøderne. I denne aktivitet sker der både *informering* og *konsultation* af befolkningen. Informeringen består af en indledende præsentation af projektet og hvis det er i forbindelse med en VVM- eller VSB-redegørelse en præsentation af de resultater, der er kommet frem i processen.

Derefter bliver der åbnet op for spørgsmål fra salen. Som det også tidligere er beskrevet, bliver der brugt uforholdsmæssigt meget tid på informeringsdelen og derved er der ofte ikke tid nok til for alvor at konsultere befolkningen. Derudover er der en tendens til, at tilhørerne generelt opfatter borgermøderne som ren informering og ikke konsultation. Ofte er de spørgsmål, der stilles, derfor rettet imod yderligere informering fremfor at være holdningstilkendegivelser eller input til debatten. (int.10, int.16)

Ifølge Forsker ved Aalborg Universitet, Anne Merrild skyldes det, at deltagerne ikke på forhånd er informeret godt nok om, hvad det er, de deltager i. Mange opfatter derfor mødet som et infomøde og er således ikke klar over, at det er en mulighed for indflydelse, de deltager i. (int.2) Derudover kan det være svært på så kort tid at tage kritisk stilling til så mange informationer. Selv om møderne er konstrueret som en del af høringsprocessen og meningen netop er at give befolkningen en mulighed for indflydelse på processen, er der en tendens til, at konsultationsdelen nedprioriteres i forhold til informering og mødet således helt mister sit konsultationselement.

Ud over de fire deloffentligheder har de eksterne interessenter yderligere muligheder for indflydelse på storskala-projekterne. Det sker igennem udvalg og fora oprettet af ressourceinteressenterne. I forbindelse med Alcoa-projektet oprettes eksempelvis et kontaktudvalg, hvor udfordringerne omkring arbejdskraft og uddannelse bliver diskuteret. I dette udvalg deltager en lang række af de grønlandske interessenter. Et andet eksempel er erhvervsfora oprettet på foranledning af Greenland Minerals and Energy i samarbejde med Kommune Kujalleq. I disse fora deltager blandt andre erhvervsvirksomheder i Narsaq og omkringliggende byer og her fokuseres på de udfordringer og muligheder, Kvanefjeld-minen vil medføre.

Udvalgene og foraene er i højere grad end de andre omtalte deloffentligheder præget af samarbejde mellem ressourceinteressenterne og de eksterne interessenter såvel som befolkningen. Ud over at være

endnu en måde at konsultere de grønlandske interessenter på, ses der her også elementer af *partnerskab*, som der ikke er i de andre deloffentligheder.

I høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekterne er der således både elementer af informering, konsultation og partnerskab. Der er på nogle områder rigtig gode muligheder for, at befolkningen kan få indflydelse på storskala-projekterne. Specielt den formelle høring og de forskellige fora og udvalg er positive elementer, men også NGO'ernes mange muligheder for at virke som konsultationspartner bidrager til at give befolkningen indflydelse på storskala-projekterne. De elementer af partnerskab der ses i fora og udvalg med deltagelse af interessenter er et meget positivt træk i forhold til det deliberative ideal og det er klart anbefalelsesværdigt, at disse elementer styrkes.

Høringsprocessens indflydelse kunne dog sagtens blive større, end den er nu. Som det er nu, bliver specielt borgermødernes ikke udformet optimalt. Den store vægt, der bliver lagt på informering ved disse møder, er med til at hindre konsultationsdelen og dermed befolkningens indflydelse. I afsnittet omkring borgermøderne gives der forslag til, hvordan man kan forbedre dem og det vil ikke blive omtalt yderligere her. Generelt gælder det dog også, at adgangen til de her behandlere deloffentligheder må forbedres for, at den grønlandske befolkning for alvor kan benytte sig af de indflydelsesmuligheder, der her beskrives.

DELKONKLUSION

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 legitimitet, 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 fået 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 derfor 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 i flere tilfælde har været placeret så tæt på aktivitetsstart, at der reelt ikke har været 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 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 dermed 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*. Proceduren 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 kriteriet om, 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 at se, 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**, 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 undgås 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 en 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 en indflydelse end ved de nuværende konsultationer, hvor deres rolle hovedsageligt kan betragtes som rådgivende.

Analyse 2: Høringsprocesser på Newfoundland – En komparativ analyse

KAPITEL 9: INDLEDNING

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”.

I analyse 2: Den komparative analyse undersøges den relative legitimitet i de grønlandske høringsprocesser ved at sammenligne med høringsprocesser i Newfoundland. Analysen gør det muligt at sammenligne, hvordan de to stater håndterer høringsprocesserne, hvilke ligheder og forskelle, der er og igennem de tiltag, der har været succesfulde i Newfoundland hente inspiration til, hvordan høringsprocesserne i Grønland kan gøres mere demokratisk legitime.

HVORFOR NEWFOUNDLAND OG LABRADOR SOM CASE?

Newfoundland er valgt som sammenligningsgrundlag, fordi Newfoundland på nogle afgørende områder ligner Grønland. For det første er Newfoundland's hovederhverv, som det også er tilfældet med Grønland, fiskeriet. Et erhverv der for begge stater vedkommende har været for nedadgående de sidste årtier. Begge stater har således brug for storskala-projekterne til at skabe økonomisk vækst i samfundet. (Sinclair 2008:8)

For det andet er Newfoundland ligesom Grønland en del af et større rigsfællesskab. Canada og Danmark, som de to stater er en del af (i mindre grad for Grønlands vedkommende), har begge i flere årtier været olieproducerende lande, og Canada har en minetradition, der rækker flere århundreder tilbage. Deres erfaring med råstofindustrien er derfor omfattende. Både Grønland og Newfoundland har imidlertid løst sig fra dette rigsfællesskab og har derfor måtte starte forfra med opbyggelsen af et erfaringsgrundlag

på storskala-området. Newfoundland er stadig en del af Canada på mange andre områder, men netop på råstofområdet har staten en høj grad af selvbestemmelse (Fusco 2007:3)

Hvad der ydermere gør Newfoundland interessant som komparativ case er, at staten er længere fremme i processen end Grønland. Newfoundland's olieeventyr tog sin begyndelse allerede i 1979 (Fusco 2007:2) og mineindustrien har været der siden 1700tallet. Det giver en mulighed for i højere grad at se konsekvenserne af deres valg, end det er tilfældet for Grønland, hvor den første efterforskning først startede i 2002. (Råstofdirektoratet 2009:3)

Slutteligt har begge samfund et forholdsvist lavt uddannelsesniveau (Newfoundland's noget lavere end det grønlandske). Jf. Grønlands Statistik havde 69,7 % af grønlænderne i 2010 en færdiggjort folkeskoleuddannelse som den højeste færdiggjorte uddannelse. (Grønlands Statistik 2010:12) og i Newfoundland havde ca. 20 % af befolkningen i 2006 en high school uddannelse som højeste uddannelse, hvilket omtrent svarer til en færdiggjort folkeskoleuddannelse. Ydermere havde ca. 26 % af Newfoundland's befolkning i 2006 ingen uddannelse overhovedet. (Statistics Canada 2006) Uddannelsesniveauet er relevant, fordi befolkningens involvering i høringer på storskala-området og den måde processen skal udformes på, for at kunne anses som demokratisk kan forventes at være påvirket af befolkningens uddannelsesniveau. At begge samfund har et relativt lavt uddannelsesniveau gør dem derfor sammenlignelige som cases.

UDVIKLINGEN I MINE- OG OFFSHOREBRANCHEN

Som det indledningsvist nævnes, er udnyttelse af råstoffer ikke noget nyt fænomen i Newfoundland. Olieindustrien er af relativ nyere dato, men minedrif-

ten i Newfoundland daterer helt tilbage til 1700-tallet.

Den første mine åbnede således allerede i 1775. Fremgangsmåden for at opnå tilladelse til at drive minedrift var også dengang en proces. Første skridt var at få en mineral licens, der tillod ansøgeren at efterforske efter mineraler. I tilfælde af et potentiale skulle ansøgeren derefter ansøge om en mine lease. Denne aftale gav ansøgeren eneret til udnyttelse af områdets underjordiske ressourcer. Under forudsætning af, at leaseindehaveren igennem en periode investerede en fastlagt sum penge i efterforskning og udvinding i området, kunne han derefter opnå en *Fee-simple grant*. Dvs. fuldstændig ejendomsret, hvor indehaveren ikke længere betalte leje til staten, men ejede området for bestandigt. Der blev dog stadig betalt royalties af minens overskud til staten. (Martin 1999). De eneste forudsætninger for at opnå retten til et mineområde på det tidspunkt var således, at man investerede tilstrækkeligt kapital. Desuden blev *Fee-simple grants* også ofte givet som belønninger eksempelvis for tro tjeneste imod staten.

Dette system var gældende frem til 1872, hvor Charles Bennet i et forsøg på at tiltrække investorer til Newfoundland afskaffede royalties-politikken. Det eneste der derefter kom staten til gode i tilfælde af et fund var derfor de arbejdspladser, det medførte. Dette tiltag afstedkom et veritabelt kobberboom og der blev åbnet miner over hele Newfoundland. Disse gyldne år for minedriften varede dog kun frem til 1930, hvor der igen blev sat royalties på minedrift. (Martin 1999) I 40'erne og 50'erne blev området gradvist mere og mere reguleret. I 1951 gik man bort fra *fee-simple grants* systemet og indførte i stedet mineral licenser og mining leases, der var tidsbegrænsede. Derudover betød *The Undeveloped Mineral Areas Act*, at staten fik muligheden for at tilbagekalde mineral licenser, hvis man skønnede, at der ikke blev investeret tilstrækkeligt kapital i at efterforske et koncessionsområde. (Martin 1999)

I dag ligner processen til dels den grønlandske fremgangsmåde. Ansvar for promovring og tildeling af

rettigheder på mineområdet varetages af en samlede instans: *Departement of Natural Resources*. Dog er det *Departement of Environment and Conservation*, der håndterer og godkender selskabets miljøvurdering. Begge dele af processen varetages i Grønland af Råstofdirektoratet.

Alene i 2011 forventes de 12 aktive miner i Newfoundland at producere for 4,5 mia. dollars og yderligere 10 miner befinder sig i efterforskningsfasen. Beskæftigelseseffekten af minerne har ligeledes været stigende og Newfoundland's miner beskæftiger i dag omkring 6000 personer. Minebranchen i Newfoundland udgør således stadig en stor del af statens industrielle aktivitet. (Dep. of Natural Resources 2011)

I modsætning til Newfoundland's mineindustri er olieindustrien et nyere fænomen. Den første olie blev ikke fundet før 1979 og inden Newfoundland skulle blive en olieproducerende stat, skulle der gå yderligere 18 år. Således åbnede Hibernia, som er det første (og største) oliefelt i 1997. Der havde tidligere været efterforsket efter olie i Newfoundlandsk farvand, men oliefelterne havde ikke tidligere været rentable at udvinde. Efter oliekrisen i 1973, var dette imidlertid ikke længere problemet. Til gengæld forsinkedes processen betydeligt af interne uenigheder mellem den Canadiske stat og delstaten Newfoundland. (Pratt 1985)

Canada havde i forlængelse af den internationale oliekrise i 1973 indtaget en mere aktiv tilgang til landet naturressourcer og staten fastslog i 1980 med *The National Energy Program*, at målet fremover ville være en langt større statslig kontrol med statens ressourcer. Programmet indeholdt blandt andet de mål, at Canada skulle eje 50 % af landets olieressourcer og derigennem bliver selvforsynende og desuden skulle en langt større del af overskuddet fra en fremtidig olieproduktion tilfalde staten frem for delstater og investorer. (Rutledge 2005) Det sidste punkt blev det springende punkt i striden mellem Canada og Newfoundland.

Newfoundland havde allerede da interessen begyndte at opstå for de Newfoundlandske oliefelter lagt en strategi for olieudvindingen. Her fokuserede man specielt på at opnå så stor en gevinst for regionen som muligt i form af royalties. Denne strategi stred imod det Canadiske intention om, at olieindtægter skulle tilfalde staten og ikke den enkelte delstat. Striden omkring dette punkt varede i flere år, men i 1985 fandt man til enighed om "The Atlantic Accord" - en lov, der giver Newfoundland retten til at forhandle de enkelte licenser og IBA-aftaler med olieselskaberne og således muligheden for at opnå de størst mulige regionale fordele. Derudover formede Canada og Newfoundland i fællesskab CNOPB (The Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board), som blev den instans, der formelt varetog olieområdet dvs. bl.a. varetog udbud af licensområder og godkendte de licensansøgninger, som Newfoundlandske myndigheder havde forhandlet sig til. (Sinclair 2008)

Produktionen på Hibernia startede som nævnt op i 1997 og blev siden efterfulgt af produktion i felterne Terra Nova og White Rose. Alle tre felter er stadig aktive.

KAPITEL 10: FORSKELLE OG LIGHEDER MELLEM GRØNLAND OG NEWFOUNDLAND

I den følgende analyse vil de grønlandske og newfoundlandiske høringsprocesser blive sammenlignet på tre niveauer: Makroniveauet, mesoniveauet og mikroniveauet. *Makroniveauet* vil beskæftige sig med de lovgivningsmæssige rammer og organisatoriske strukturer, der er fastlagt omkring høringsprocesserne. På *mesoniveauet* fokuseres på aktørerne mellem de overordnede statslige aktører og befolkningen i dette tilfælde hovedsageligt NGO'erne. Slutteligt vil der på *mikroniveauet* blive fokuseret på, hvordan den overordnede makrostruktur påvirker befolkningen og hvilken indvirkning, dette har på den demokratiske legitimitet i høringsprocessen. Formålet med analysen er som nævnt at identificere elementer i høringsprocessen, der har en positiv indvirkning på den demokratiske legitimitet, som eventuelt kan bidrage til at forbedre processen i det grønlandske samfund.

Afhængig af om man tillægger sig en top-down- eller en bottom-up tilgang, vil det være enten et lands strukturer eller de individer, der lever under disse strukturer, der er afgørende for, hvordan policy udformes, processer foregår og beslutninger tages. Udformningen af et lands høringsprocesser kan således formes enten af landets befolkning eller de mere overordnede strukturer. Denne analyse vil imidlertid ikke have denne antagonistiske enten-eller tilgang, men tager udgangspunkt i den antagelse, at processer formes i et sammenspil af mikro, meso- og makrostrukturer. Dvs. det er både kendetegn ved befolkningen og NGO'er, der indgår i høringsprocessen såvel som de strukturer, der fastlægger rammerne omkring høringsprocessen, der er vigtige at undersøge i sammenligningen af Grønlands og Newfoundlands høringsprocesser i forbindelse med storskalaprojekter.

MIKRONIVEAU - BEFOLKNINGEN

Som det beskrives i analyse 1, er det ikke nok, at rammerne for offentlig debat er til stede for at skabe

en demokratisk legitim debat. Befolkningen skal også være i stand til at deltage i debatten og have ønsket om det. I Newfoundland er et af problemerne netop, at befolkningen ikke har specielt stor interesse i at deltage. (Int. 12) Der er som regel god deltagelse i høringsprocessen omkring nyetablerede projekter, men interessen kan være svær at fastholde, når nyhedens interesse har lagt sig. Newfoundland har som bekendt været en mination i mange århundreder, hvilket også betyder, at borgerne efterhånden har en omfattende kollektiv erfaring med disse storskala projekter og derfor ikke har de samme bekymringer for ukendte effekter, som befolkningen kan have i Grønland. Dette betyder, at interessen for storskala-projekter er lidt større i den grønlandske befolkning, end den er i Newfoundland. Også her har man dog problemer med at engagere befolkningen i debatterne. Et borgermøde i Grønland tiltrækker typisk omkring 150 mennesker og mange af dem er gengangere. (int. 6) Der er ofte tale om mennesker, som allerede ved noget om projektet. Der er således en stor andel af befolkningen, der til stadighed ikke involverer sig i debatten.

Spørgsmålet er imidlertid, om dette ud fra et demokratisk legitimitets perspektiv nødvendigvis er problematisk. Hvis befolkningen tager en velovervejet beslutning om at holde sig ude af debatten, kan man argumentere for, at det er deres demokratiske ret. Det demokratiske problem opstår først, hvis beslutningen om at deltage ikke er en aktiv beslutning om at holde sig ude, men nærmere manglende mulighed for at deltage. Ifølge Dahl og Habermas må man på baggrund af ressourceinteressenternes overlegne viden og ressourcer pålægge dem ansvaret for inddragelse. Hvis den manglende interesse i befolkningen skyldes, at ressourceinteressenterne ikke gør det nødvendige for at engagere befolkning, bliver det et demokratisk problem.

Det manglende engagement i Newfoundland skyldes imidlertid ikke blot, at befolkningen ikke er interesseret i projekterne og deres konsekvenser for

samfundet. Det skyldes også i høj grad, at debatten i Newfoundland er domineret af en meget positiv diskurs omkring mine- og offshore-projekterne. (Fusco 2007) Newfoundland's hovederhverv har traditionelt været torskefiskeri. Dette erhverv forsvandt imidlertid fuldstændigt i 1992, da regeringen på grund af overfiskeri udsendte et forbud imod torskefiskeri. (Fusco 2007) Dette skabte en situation, hvor økonomiske problemer og manglende beskæftigelse blev en del af hverdagen for Newfoundlænderne. Da offshore industrien påbegyndte deres aktiviteter i Newfoundland og skabte arbejdspladser, blev den derfor anset som provinsens redning og det blev vanskeligt for specielt miljøorganisationerne at komme igennem med argumenter, der talte imod offshore industriens planer og redegørelser, fordi dette blev anset som en trussel imod de arbejdspladser, industrien medførte og som var altafgørende for befolkningen. (Fusco 2007) Dette gjorde og gør sig stadig gældende specielt for miljødiskursen. Forholdet mellem udviklingsdiskursen og miljødiskursen er antagonistisk i den forstand, at det ikke ses som en mulighed at sikre økonomiske udvikling og dermed beskæftigelse samtidig med, at man tager hensyn til miljøet. Der er en klar prioritering til fordel for beskæftigelsen. Derfor kan det også være meget vanskeligt, specielt for miljøorganisationerne, at komme igennem med deres argumenter.

Nedprioriteringen af miljøet kan ifølge Fusco (2007) skyldes, at Newfoundlænderne som en traditionel fiskeriprovins er vant til at leve af naturen. Naturen er derfor ikke en sjælden fornøjelse, som man skal værne specielt om. Den er der for at blive brugt. Derfor ser majoriteten heller ikke noget problem i, at man udnytter den til at skabe de meget nødvendige arbejdspladser. Denne holdning i befolkningen er ikke noget specielt demokratisk problem. Den klare prioritering er jo netop befolkningens ønske. Problemet opstår, fordi denne klare prioritering af økonomisk vækst i Newfoundland har en tendens til at udelukke konkurrerende perspektiver. Fusco (2007) konkluderer i sin undersøgelse, at det i mange tilfælde devaluerer et indlæg i debatten, at det kommer fra en miljøorganisation. Dette er demokratisk

problematiske, da det forhindrer en lige adgang til den offentlige debat, hvis man ikke er i overensstemmelse med diskursen.

I Grønland er diskursen noget anderledes. Grønland er i stor udstrækning i samme situation som Newfoundland. Fiskeriet er for nedadgående og der er klart behov for en bredere erhvervsstruktur. Derfor er der også her et ønske om at udvikle råstofsektoren igennem storskala-projekter, men måske fordi erfaringen med sådanne projekter er meget begrænset i Grønland, har diskursen været mere tilbageholdende end i Newfoundland. Man er i langt højere grad opmærksom på, hvilke negative konsekvenser et eventuelt projekt kan medføre. Derfor spiller miljøhensyn og hensyn til den samfundsøkonomiske balance en langt større rolle i debatten og det er ikke kun miljøorganisationerne, der driver miljødiskursen. Debatklimaet er derfor på det område bedre i Grønland, end det er i Newfoundland. Der gives bedre plads til de forskellige diskurser og de enkelte aktører har således nemmere adgang til debatten, end de har i Newfoundland og bliver i højere grad hørt, selvom de er kritiske, hvilket generelt er en gevinst for høringsprocessernes demokratiske legitimitet i Grønland.

MESONIVEAU - INTERESSEORGANISATIONERNE

Imellem befolkningen og de overordnede strukturer for høringsprocessen, indgår endnu et lag, som udgør et vigtigt element i høringsprocessen. Det er NGO'erne. Dvs. uafhængige interesseorganisationer, som repræsenterer en særlig gruppe mennesker med sammenfaldende interesser.

Også på mesoniveauet findes der væsentlige ligheder mellem Newfoundland og Grønland. En af disse ligheder er, hvad man kan kalde Greenpeace-effekten. Effekten har sit ophav i en verdensomspændende kampagne, som Greenpeace førte imod salg af sælkød og -skind tilbage i 70'erne. Denne kampagne havde store negative økonomiske konsekvenser for

såvel Newfoundland som Grønland, som begge havde etableret en væsentlig eksport af sælskind. (Fusco 2007) Dette skabte følgelig stor modvilje imod Greenpeace begge steder. En modvilje der endnu i dag 30 år efter påvirker den måde, Greenpeace anskues på i begge lande. I Grønland har Greenpeace specielt været meget aktive i debatten omkring Cairn Energy's olieboringer. Både via den formelle høring, hvor Greenpeace er høringspart, men også via aktioner imod Cairns boreplatform og borgermøder, som Greenpeace både har deltaget i og selv afholdt i Nuuk. På trods af denne store involvering og deres generelt store viden om emnet, møder Greenpeace en meget begrænset opbakning i Grønland. I flere tilfælde har det direkte været med til at devaluerer et argument, at det kom fra Greenpeace. Grønlændernes forhold til Greenpeace beskrives meget ramende ved det forhold, at der var flere, der demonstrerede imod Greenpeace udenfor bygningen, end der deltog i deres planlagte borgermøde.

Det samme har været tilfældet i Newfoundland, hvor Greenpeace specielt i yderområderne stadig er meget upopulær (Fusco 2007). Her har Greenpeace's upopularitet imidlertid ikke kun haft indvirkning på deres egne muligheder for at blande sig i den offentlige debat, men også på andre miljøorganisationers muligheder. Fusco (2007) beskriver, hvordan blot det at benytte betegnelsen "environmentalist" (på dansk miljøforkæmper) kan være nok til at gøre en persons indlæg i debatten irrelevant. Derfor vægrer mange sig ved at vedkende sig deres tilhørsforhold til miljøorganisationer. Dette er i høj grad problematisk, fordi det reelt forhindrer en stor gruppe interessenter i at deltage i den offentlige debat. Miljøorganisationerne bliver selvsagt ikke fysisk forhindret i at komme til orde, men den mening der tillægges dem er reelt medvirkende til, at deres adgang begrænses. Og dette er ud fra et demokratisk perspektiv bekymrende.

I Grønland har den mening, der tillægges Greenpeace ikke på sammen måde smittet af på landets miljøorganisationer. Udelukkelsen af Greenpeace fra debatten kan imidlertid være et demokratisk problem i sig selv. Omvendt kan der dog også argu-

menteres for, at behandlingen af en enkelt organisation med en så speciel fortid som Greenpeace's er utilstrækkeligt til at kunne sige noget generelt om NGO'ers adgang til debatten. Spørgsmålet er om den diskurs, der forhindrer en lige adgang til debatten ikke er selvfortjent, og om det derfor ikke nærmere er Greenpeace's eget ansvar at ændre den folkelige diskurs og modvilje imod dem og dermed igen få adgang til debatten.

Et yderligere forhold, der kan være med til at begrænse NGO'ernes deltagelse i den offentlige debat og som ligeledes gør sig gældende både for Grønland og Newfoundland, er NGO'ernes manglende ressourcer. De faglige organisationer har en rimelig adgang til ressourcer i og med, at de har en forholdsvis sikker tilstrømning af medlemmer. Derimod har traditionelle NGO'er såsom miljøorganisationer og menneskerettighedsorganisationer noget vanskeligere vilkår. Fusco (2007) beskriver, hvordan manglende ressourcer i mange tilfælde er medvirkende til, at NGO'er i Newfoundland ikke involverer sig i debatter og sager, som ellers er oplagte for dem. Derimod er de i mange tilfælde tvunget til at tilpasse deres aktiviteter til områder og projekter, hvor der er mulighed for at søge om midler til. Det samme er gældende i Grønland. Grønland er et lille land og har derfor også et meget begrænset medlemsgrundlag. NGO'erne kæmper derfor også her med manglende ressourcer.

I Grønland er det imidlertid ikke kun NGO'erne, der mangler ressourcer. De faglige organisationer er heller ikke specielt ressourcestærke. ICC, som ellers er på finansloven såvel som KNAPK (Fisker og Fangernes organisation) giver begge udtryk for, at de begrænses af manglende ressourcer. KNAPK i sit ønske om at indsamle uafhængige data til at supplere de VVM-undersøgelser, der foretages af selskaberne og ICC i sit ønske om at afholde uafhængige borgermøder. Begge organisationer vil gerne gøre høringsprocessen mere uafhængig af ressourceinteressenterne, men begrænses af manglende ressourcer. (int.17 og int.1) Dette er et demokratisk problem i den forstand, at NGO'ernes manglende ressourcer gør dem

afhængige af de oplysninger ressourceinteressenterne forsyner dem med.

Såvel i Grønland som i Newfoundland er dette et problem, der tydeliggøres af, at organisationerne ikke har adgang til alle nødvendige oplysninger. I Newfoundland er det eksempelvis manglende baseline data og oilspill-rapporter fra olieselskaberne, som gør det vanskeligt at vurdere selskabernes miljøpåvirkning og i Grønland manglende indsigt i de enkelte selskabers licensaftaler med Selvstyret. For begge stater er der således et demokratisk problem i, at NGO'erne er så ressourcesvage, at en for stor del af ansvaret for den demokratiske inddragelse lægges over på ressourceinteressenterne. Problemet tydeliggøres specielt, fordi ansvaret ikke altid opretholdes lige godt af ressourceinteressenterne.

For at komme ud over ressourceproblematikken, har NGO'er i Newfoundland i flere tilfælde organiseret sig i netværk. (se eksempelvis the Newfoundland and Labrador Environment Network) Det gør det nemmere for dem at pulje deres midler og samarbejde om issues, hvor de har fællesinteresser. Det giver en bedre udnyttelse af deres begrænsede ressourcer og dermed en bedre mulighed for indflydelse på den offentlige debat. I Grønland ses de samme tendenser. Eksempelvis har ICC og KNAPK på råstofområdet indgået et samarbejde om indgivelse af fælles høringssvar. Også de fire kommuner formulerer i stigende grad fælles høringssvar i samarbejde med Kanukoka. (int.13, int.6) Dette gøres både af ressourcehensyn, men også for at få en større gennemslagskraft i høringssvarene. Problematikken ligger i, at Grønland er et lille land med forholdsvis få NGO'er. Det kan derfor være vanskeligt at finde NGO'er at samarbejde med. Til gengæld har NGO'erne i mange tilfælde meget brede interesser, således kan ICC, som egentlig arbejder for oprindelige folks rettigheder også have interesser på miljøområdet, der gør det muligt for dem at samarbejde med KNAPK. Samarbejdet mellem NGO'erne er dog et område, der helt klart kunne udvikles mere i Grønland evt. ved oprettelse af mere formaliserede fora for NGO'er, hvilket generelt ville gavne den demokratiske legitimitet i høringsprocessen.

I Newfoundland har man ydermere gjort en indsats for at styrke NGO'ernes mulighed for indflydelse i storskalaprojekter ved at bidrage til dem økonomisk. Her er ikke tale om løbende statstilskud, der kan gøre det vanskeligt for nogle organisationer at bibeholde deres selvbillende af uafhængighed og derved afholde nogle NGO'er fra at tage del i det. Det er derimod et engangsbeløb, som interessenter i en sag kan søge som støtte til deres deltagelse i høringsprocessen. For at kunne godkendes til *intervenor funding*, som programmet hedder, er kravet, at

- 1) organisationen skal have en interesse i et projekts potentielle effekter samt at
- 2) deres indlæg i debatten skal bidrage med viden, som beslutningstageren ikke selv er i besiddelse af. (Dep. of Mines and Energy 2001)

Midlerne kan dække en lang række udgifter. Eksempelvis store udgifter til konsulentbistand og distribution af materialer til organisationens medlemmer, men også mindre mere praktisk orienterede udgifter til kontormaterialer, rejseudgifter o.lign. (Dep. of Mines and Energy 2001).

Grønland har ikke noget lignende program og *intervenor funding* er derfor en ordning, man med fordel kunne indføre i Grønland for at forbedre det demokratiske problem med manglende ressourcer i NGO'erne. En uddannelsesfond er allerede en del af IBA-forhandlingerne mellem selskaberne, selvstyret og kommunerne og en fond til *intervenor funding* ville være en oplagt udvidelse af fremtidige IBA-aftaler, således at udgifterne ikke tilfalder Selvstyret, men selskaberne.

MAKRONIVEAUET – STRUKTUREN OG LOVGIVNINGEN

Makroniveauet i en høringsproces er de strukturer, der danner rammen omkring selve processen. Det kan dreje sig om økonomiske rammer, geografiske rammer og meget andet. Dette afsnit vil imidlertid

fokusere på de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for høringsprocessen.

På mikro- og mesoniveauet kan der peges på flere områder, hvor der er store lighedspunkter mellem de grønlandske og newfoundlandske høringsprocesser. På makroniveauet er der imidlertid markante forskelle mellem de grønlandske og newfoundlandske rammer for høringsprocessen, som får betydning for den demokratiske legitimitet i høringsprocesserne.

I Grønland er olie- og mineprojekter reguleret af én samlet lov – Råstofloven, som også udstikker de grundlæggende krav til involvering af interessenter og offentlighed. Jf. denne lov involveres interessenter og offentlighed i forbindelse med selskabernes undersøgelser til VVM (vurdering af virkninger på miljøet) og VSB (vurdering af samfundsmæssige bæredygtighed), som er en påkrævet del af deres ansøgning ifm. aktiviteter.

Det er selskaberne selv, der afholder udgifterne til VVM- og VSB-undersøgelserne og således også dem, der har ansvaret for involveringen af befolkningen. (Råstofloven § 75 og BMP 2011) Som minimum er det påkrævet, at selskabet konsulterer relevante stakeholders og interessenter, i den indledende scoping proces, hvor det afdækkes hvilke elementer, der er vigtige at fokusere på i redegørelserne, for at få deres input til relevante elementer. Derudover kræves det, at selskabet afholder offentlige borgermøder i begyndelsen af processen for at få input til VVM- eller VSB-redegørelsen og efterfølgende fremlægger deres resultater på lignende offentlige borgermøder i slutningen af processen. (BMP 2011 og BMP 2009) Samtidig igangsættes en formel høring, hvor på forhånd registrerede høringsparter typisk får 6-8 uger til at komme med skriftlige indsigelser. Disse indsigelser samt kommentarer fra borgermøderne inkorporeres i den endelige VVM- eller VSB-rapport, som efterfølgende skal godkendes af Råstofdirektoratet. På baggrund af VVM- og VSB-redegørelserne, tager Råstofdirektoratet derefter stilling til, om der kan gives tilladelse til den ansøgte aktivitet. Dette er mindstekravet og ud fra et demokratisk perspektiv det, der bør fokuseres på. At flere selskaber vælger at invol-

vere offentligheden i en langt større grad er positivt, men for så vidt ikke noget, der kan stilles krav om ud fra den lovgivningsmæssige ramme.

Et at de største problemer med den grønlandske måde at foretage høringsprocessen på er netop, at selskaberne for det første selv varetager borgermøderne og for det andet har meget frie rammer for, hvordan de skal foregå. En redegørelse for regler og procedurer for borgermøderne kræves af Råstofdirektoratet, men det er selskaberne, der selv skal formulere disse retningslinjer (BMP 2011:8) Ud fra et demokratisk perspektiv er det bekymrende, at en interessent med så klare interesser i sagen selv varetager høringsprocessen. Selv om selskabet varetager processen på en god og redelig måde, er det en sårbar struktur, fordi strukturen er så vilkårlig og meget afhængig af det enkelte selskab og fordi det generelt skader den grønlandske befolknings tillid til processens uafhængighed. (int.2 og int.7)

I Newfoundland har man på olieområdet en noget anderledes tilgang til høringsprocessen, der til dels gør op med denne problematik. Man har nemlig frtaget selskaberne ansvaret for processen og i stedet lagt ansvaret over på den øverste administrative myndighed: The Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board (Herefter CNLOPB). Ydermere har denne instans myndigheden til at udvælge en uafhængig kommissær, der pålægges at gennemgå et selskabs ansøgning, herunder varetage den offentlige høring af sagen og på baggrund af ansøgningen og de oplysninger, der kommer frem i høringsprocessen indstille sine anbefalinger vedrørende ansøgningen til CNLOPB, der tager den endelige beslutning. (The Atlantic Accord § 44 stk. 2 pkt. c)

På baggrund af en række retningslinjer, der er opstillet af CNLOPB (CNLOPB 2006), udformer kommissæren de operationelle procedurebestemmelser for høringsprocessen. Her fastlægges meget faste rammer for, hvordan og hvornår høringer af interessenter og den generelle offentlighed skal foregå. Typisk vil processen indeholde to faser:

- 1) En offentlig behandling af manglende informationer i ansøgningen eller VVM-/VSB-redegørelsen samt
- 2) En offentlig behandling af selve indholdet i ansøgningen eksempelvis ved borgermøder.

Den grønlandske høringsproces er ikke opdelt på denne måde. Her tager interessenter stilling til både manglende information i ansøgninger og selve indholdet i samme høring. Den newfoundlandske fremgangsmåde har den fordel, at selskabet har mulighed for at tilføje de manglende informationer, der påpeges af interessenterne, inden ansøgningen kommer til offentlig høring omkring selve indholdet. Det bliver således nemmere for interessenter at identificere den direkte indflydelse, deres indvendinger får på udformningen af undersøgelsen og offentligheden får en mere færdig beskrivelse af tage stilling til i den offentlige behandling af selve indholdet.

Generelt er den newfoundlandske høring på olieområdet langt mere gennemtænkt og planlagt end den grønlandske pendant. Høringer varsles med mindst 30 dages varsel, således at alle får muligheden for at deltage. Indlæg skal varsles på forhånd, så kommissæren har mulighed for at planlægge møderne på en måde, så alle får mulighed for at komme med sit indlæg. Der er dog også mulighed for nye indlæg til selve mødet. Samtlige spørgsmål og svar fra høringsprocessen (også borgermøderne) bliver offentliggjort, hvilket ikke altid er tilfældet i Grønland og sidst men ikke mindst er det kommissæren, der er facilitator ved borgermøderne og ikke det enkelte selskab.

Disse tiltag skaber borgermøder, der i langt højere grad, end det er tilfældet i Grønland, foregår på borgernes præmisser. Det sikrer, at der ikke er skjulte dagsordner, der hæmmer debatten, at alle kan komme til orde og at der er tid nok til, at debatten får mulighed for at udvikle sig.

På baggrund af de to høringsfaser udfærdiger kommissæren som nævnt en anbefaling til CNLOPB, som på baggrund af den og egne vurderinger foreta-

ger en afgørelse omkring ansøgningen. Som det også er tilfældet i Grønland, er det således den samme instans, der varetager miljøområdet, som også varetager udbud af licenser og tiltrækning af selskaber. Samme kritik kan således rejses imod CNLOPB, som der rejses imod Råstofdirektoratet. Nemlig den, at der sker en sammenblanding af interesser, når begge områder varetages af samme instans. Kritikken bliver dog i høj grad imødekommet ved, at man i Newfoundland har benyttet sig af den beskrevne kommissærordning frem for, at det er selskabet eller den offentlige myndighed, der er formidleren af den indsigt, der kommer ud af borgermøderne og den formelle høring. Kommissærordningen er med til at sikre offentlighedens adgang til debatten, en reel indflydelse på beslutningsprocessen og ikke mindst en magtudligning mellem ressourceinteressenterne og offentligheden, som er fraværende i de grønlandske høringsprocesser. En mere uafhængig høringsproces er netop også noget, der efterspørges af de grønlandske interesseorganisationer (int.17 og int.1) og det er derfor en ordning, der med stor fordel kunne implementeres i den grønlandske høringsproces.

På mineområdet har man af ukendte årsager ikke implementeret denne ordning. Man har derfor en tilgang, der ligner den grønlandske, hvor det er selskabet, der varetager høringsprocessen. Dette medfører samme problematik som i Grønland. Dvs. at et alt for stort ansvar bliver lagt over på selskaberne. Man har dog valgt at adskille licensbehandlingen fra miljøgodkendelsen, således at VVM- processen ligger i Departement for Miljø og Bevarelse og ansvaret for tiltrækning af mineselskaber samt endelig godkendelse af ansøgninger ligger i Departementet for naturressourcer. Dette gør op med den interessekonflikt, der udgør et problem i det grønlandske Råstofdirektorat.

En kombination af disse to løsningsmodeller ville ud fra et demokratisk perspektiv nok være at foretrække. Dvs. en model hvor behandling af miljøproblematikker udskilles fra selve behandlingen af ansøgningen og hvor man samtidig involverede en ekstern uvildig aktør til at varetage høringsprocessen.

KAPITEL 11: DELKONKLUSION

Intentionen med denne komparative analyse af Grønland og Newfoundland har været at søge et andet sted hen og finde inspiration til måder at forbedre høringsprocessen i Grønland på. Det må imidlertid erkendes, at heller ikke i Newfoundland har man fundet de vise sten, på trods af den større erfaring på området. Også her er der demokratiske problemer, og plads til forbedringer i høringsprocessen.

Specielt debatklimaet er ud fra et demokratisk perspektiv bekymrende. Det er en vigtig del af den demokratiske proces, at alle interessenter har adgang til debatten og har mulighed for at fremsætte sine synspunkter. Dette er problematisk for mange miljøorganisationer i Newfoundland på grund af Greenpeace-effekten og mange holdes derfor på grund af en generel modvilje imod miljøorganisationer ude af debatten. Desuden er der også i Newfoundland en mangel på ressourcer blandt NGO'erne, der gør, at de rent praktisk ikke har muligheden for at deltage i debatten. Ydermere er der i Newfoundland såvel som i Grønland en generel mangel på interesse fra befolkningen og her ligger en udfordring for begge stater, som der indtil videre ikke er fundet nogen reel løsning på.

Som det fremgår af denne analyse, er der imidlertid flere 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 stor-skalaprojekter:

- **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 en 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 offentlighed, 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.

Analysen har ikke været en gennemgang af samtlige forhold, hvor Grønland og Newfoundland adskiller sig fra hinanden. Derimod har det været nedslag på relevante områder, hvor de to stater enten deler de samme udfordringer eller, hvor den newfoundlandske tilgang til høringsprocessen muligvis kan bidrage til at forbedre den demokratiske legitimitet i høringsprocessen i Grønland. Af samme grund er der heller ikke fokuseret på forhold, hvor de grønlandske løsninger har været mere hensigtsmæssige end de newfoundlandske.

Yderligere oplysninger omkring de omtalte newfoundlandske ordninger kan findes i appendiks 2.

KAPITEL 12: KONKLUSION

Formålet med rapporten 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 identificere måder, hvorpå inddragelsen af befolkningen og derigennem legitimiteten i høringsprocessen kan forbedres. Anbefalingerne til forbedringer er løbende beskrevet i rapporten. Tilbage står spørgsmålet om, hvor demokratisk legitim høringsprocessen er i sin nuværende form.

For at kunne vurdere høringsprocessens demokratiske legitimitet på et validt grundlag, er det nødvendigt at have nogle normative retningslinjer for, hvad der udgør en legitim proces. Disse normative retningslinjer udgøres i denne rapport af det deliberative demokratiideal. Dvs. den grundlæggende antagelse, at beslutningsprocesser i et demokrati må baseres på deliberativ debat i for at være legitime. Således også høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter. På baggrund af dette ideal har demokratiteoretikerne Robert Dahl og Jürgen Habermas formuleret fem kriterier, der udgør grundlaget for et deliberative demokrati. Det er disse fem kriterier, der har dannet baggrund for denne undersøgelse og i det følgende vil der derfor blive konkluderet på, i hvor høj grad disse fem kriterier er til stede i de grønlandske høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter og derigennem, hvor demokratisk legitim processen er.

Det første kriterium for at et deliberativt demokrati kan fungere er, at aktørernes interesser ikke er uforenelige, så der blandt interessenterne er en reel mulighed for i at finde fælles løsninger igennem debatten. Det betyder, at det er uhensigtsmæssigt, hvis en aktørs interesser ikke deles af andre i debatten og desuden problematisk, hvis interesser i debatten italesættes som gensidigt udelukkende. Dette sker i få tilfælde i debatten omkring storskala-projekter. Der er eksempler på emner, som udelukkende bæres af en aktør, og som derfor har vanskeligt ved at få fodslag i debatten. Eksempelvis Avataqs fokus på bauxitforurening som en effekt af aluminiumsproduktion.

Ligeledes ses det, at nogle interessenter i debatten har en tendens til at opstille deres interesser som gensidigt udelukkende. Specielt nogle af miljøorganisationerne kan være meget bombastiske i deres argumentation. Det samme har i nogle tilfælde også gjort sig gældende for borgergrupperne og det kan derfor nogle gange være vanskeligt at se de fælles interesser blandt modstandere og tilhængere. Specielt hvor modstanden er principiel.

Generelt er myndighederne i alle tre cases dog gode til at holde alle emner og dermed interessenter inde i debatten. Fordi myndighederne er så magtfuld en aktør i storskala-projekterne, har det stor betydning, at lige netop de gør en indsats for at holde de forskellige emner inde i debatten. Der er derfor gode forudsætninger for kriteriet om, at interesserne i debatten ikke må være uforenelige.

Det andet kriterium for at et deliberativt demokrati kan fungere er, at ressourceinteressenterne på grund af deres overlegne videnskabelige og økonomiske ressourcer må tage ansvaret for at skabe en debat, hvor den ulige fordeling af magt ikke får betydning for befolkningens deltagelse i høringsprocessen samt en debat, befolkningen har interesse i at deltage i. Det lykkes ikke helt i høringsprocesserne på storskalaområdet. Det største problem i den forbindelse er, at der er en generel mistillid til ressourceinteressenterne. Det gælder for Råstofdirektoratet, der på grund af de mange roller, de varetager i forbindelse med storskala-projekterne, skaber tvivl i befolkningen om, hvorvidt de kan optræde objektivt i høringsprocessen, men det gælder også Greenland Development, der kritiseres for at være for positiv i sin fremstilling af Alcoa-projektet.

Derudover overlades der generelt for meget ansvar til selskaberne i høringsprocessen. Det er således selskaberne selv, der har hovedansvaret for de borgermøder, der afholdes som en del af høringsprocessen. Det giver mening i den forstand, at det er selskaberne, der besidder klart den største viden om projekterne, men det gør også, at der åbnes op for en mulighed for misbrug af høringsprocessen, der er meget uhen-

sigtsmæssig. Mistilliden til ressourceinteressenterne gør nemlig, at der opstår en generel mistillid til høringsprocessen og det får en hæmmende indflydelse befolkningens deltagelse i høringsprocessen. Ansvar for at skabe en høringsproces, der ikke påvirkes af den asymmetriske fordeling af magt varetages derfor ikke i tilstrækkelig grad af ressourceinteressenterne.

Det tredje kriterium for en demokratisk legitim høringsproces er, at alle i befolkningen skal have en lige adgang til at ytre sin kritiske holdning i offentligheden. Dette er en forudsætning for at kunne deltage i den deliberative debat. I undersøgelsen identificeres fire deloffentligheder, hvorigennem den grønlandske befolkning har adgang til den deliberative debat omkring storskala-projekterne: Medierne, NGO'erne, den formelle høring samt borgermøderne.

For de to ikke statslige deloffentligheder; medierne og NGO'erne gælder det, at der generelt er en meget lige adgang til offentligheden igennem dem. Det er ikke specielt vanskeligt at få sine indlæg bragt i medierne og adgangen til NGO'erne er pr. definition åben for alle, der har interessen. For begge deloffentligheder er der imidlertid barrierer, som begrænser deres mulighed for at forholde sig kritisk til magthaverne. Mangel på ressourcer er et problem for både medierne og NGO'erne, fordi det gør dem afhængige af de informationer, de får fra ressourceinteressenterne. NGO'erne mangler generelt ressourcer til at deltage ordentligt i den formelle høring og for medierne gør en u hensigtsmæssig bevillingsstruktur desuden, at de er meget sårbare over for politiske modvilje, hvilke ligeledes gør det vanskeligt at forholde sig kritisk til magthaverne.

I de to statsligt baserede deloffentligheder: Den formelle høring og borgermøderne forholder det sig lige omvendt. Her er muligheden for at forholde sig kritisk til magthaverne netop formålet med deres etablering og muligheden er således rigtig god. Derimod ses der barrierer for befolkningens adgang til offentligheden igennem disse to deloffentligheder. Fælles for dem begge er, at interessenterne skal forholds sig til alt for mange informationer på alt for kort tid. Det

gør det vanskeligt at deltage ordentligt i høringsprocessen og det bliver derfor en begrænsende faktor for interessenternes adgang til offentligheden.

Det er positivt for den demokratiske legitimitet, at der er så mange deloffentligheder, hvorigennem den grønlandske befolkning kan deltage i debatten, men der er, som det fremgår, også barrierer, der lægger begrænsninger på såvel adgangen til offentligheden som muligheden for at forholds sig kritisk til magthaverne. Der er således også i forhold til dette kriterium mulighed og behov for forbedringer.

Det fjerde kriterium for en legitim høringsproces er, at befolkningens adgang til informationer omkring storskala-projekterne skal være lige og effektiv. Mangel på ressourcer blandt interessenterne gør, at informationen i nogen grad er kontrolleret af de statslige myndigheder og selskaberne. Analysen af dette kriterium fokuserer derfor på åbenheden hos disse aktører og dennes effekt på befolkningens adgang til information. Der er specielt fokus på, i hvor høj grad informationsindsatsen er proaktiv. Dvs. at ansvaret for at informere offentligheden hviler på interessenten med de fleste ressourcer og den største viden.

De statslige myndigheder såvel som selskaber kendetegnes af en manglende åbenhed og fokus på den proaktive informationsindsats. Den manglende statslige styring af informationsindsatsen kan forklare en stor del af problematikken specielt hos selskaberne. Men også manglende erfaringer med transparente høringsprocesser hos de offentlige myndigheder kan være en del af forklaringen. Der er sket væsentlige forbedringer i løbet af de sidste år, men der er behov for mere bevidste proaktive tiltag i informationsindsatsen.

For at sikre at offentlighedens adgang til information også er effektiv, kan det være nødvendigt, at ressourceinteressenterne sorterer i den information, der offentliggøres. Men fordi der generelt er mistillid til ressourceinteressenterne, er det netop i forbindelse med storskala-projekter nødvendigt at udøve ekstrem åbenhed og offentliggøre alle de informationer,

der overhovedet kan offentliggøres. Det gør ressourceinteressenterne ikke i dag.

En proaktiv informationsindsats er et vigtigt element i at skabe en lige og effektiv adgang til information og ressourceinteressenterne er på flere områder bevidste om vigtigheden af at informere offentligheden. Der gøres derfor også en stor indsats for at gøre dette, men der er dog som nævnt flere områder, hvor kriteriet ikke er opfyldt.

Det femte og sidste kriterium for en demokratisk legitim høringsproces er, at høringsprocessen skal have en reel indflydelse på beslutningsprocessen i forbindelse med storskala-projekter. Interessenternes opfattelse af egen indflydelse varierer meget. Nogle peget på områder, hvor de har været med til at påvirke specifikke beslutninger mens andre har den opfattelse, at der generelt ikke bliver taget hensyn til grønlandske interessenter. Det kan således være vanskeligt at sige noget specifikt ud fra disse udsagn.

Sherry Arnsteins typologi hjælper imidlertid med at give et indtryk af høringsprocessens indflydelse. Hendes typologi strækker sig fra manipulation som det laveste niveau for indflydelse og fuld borgerkontrol som det højeste niveau for indflydelse. Den grønlandske høringsproces ligger et sted i midten. Ved borgermøderne og igennem medierne fokuseres der hovedsageligt på *informering*, hvilket giver en meget lille mulighed for indflydelse. NGO'erne og de interessenter der deltager i den formelle høring har derimod en ret god mulighed for indflydelse, idet disse deloffentligheder i høj grad konsulteres af ressourceinteressenterne. Slutteligt ses der også i fora og udvalg muligheder for partnerskab mellem eksterne interessenter og ressourceinteressenter. Høringsprocessen er derfor bestemt ikke uden betydning.

Der er imidlertid faktorer som i høj begrænser høringsprocessens indflydelse. En væsentlig af disse er processens timing. Der har været en tendens til at placere høringsprocessen så tæt på aktivitetens start, at der reelt ikke er tid til større ændringer, inden godkendelsen må gives. Dette er en væsentlig be-

grænsning på høringsprocessens indflydelse i det det reelt gør høringsprocessen til en proforma-aktivitet og det er en praksis, som det klart må anbefales at ændre. Hvis dette sker, er der ganske gode forudsætninger for, at dette sidste kriterium bliver opfyldt.

Som det fremgår, er det 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. Det kan ikke forventes, at nogen virkelig proces lever 100 % op til de kriterier, der stilles op af Dahl og Habermas. Høringsprocessen, må man erkende, finder trods alt ikke sted i et vakuum. 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 grundlæggende politisk vilje til at inddrage befolkningen og det er der i Grønland. Det er som bekendt hovedsageligt de grønlandske myndigheders fortjeneste, at meget få 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 demokratisk illegitim, men der er nogle meget problematiske elementer i høringsprocessen, 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 offentlighed er perfekt, at en herredømmefri kommunikation samt muligheden for kompromiser mellem interessenterne er sikret, og at høringsprocessen derudover får reel betydning på den politiske beslutning, hvis interessenterne ikke kan få adgang til information omkring projekterne. Omvendt er tilstedeværelsen af de fire første kriterier også ligegyldige, 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, end der er i Newfoundland. Det er blot nogle andre problemer, der dominerer. I Newfoundland er der specielt problemer i forhold til kriteriet om særinteressernes forenelighed og en lige adgang 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 høj 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 newfoundlandiske 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 til at forbedre høringsprocessen. Newfoundland er bare ét eksempel.

Den grønlandske høringsproces i forbindelse med storskala-projekter er overordnet ikke illegitim og heller sammenlignet med de newfoundlandiske, men der er som beskrevet 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.

KAPITEL 13: LITTERATUR

Ad. hoc. Udvalget (2008): *"Betænkning afgivet af Landstingets ad hoc udvalg vedrørende eventuel etablering af en aluminiumssmelter i Grønland"*, FM2008/83, Landstinget

Arnstein, Sharry (1969): *A ladder of participation*, JAIP, vol.35, Nr. 4 pp. 216-224

Berthelsen, Ove Karl (2011): *Svar på § 37-spørgsmål, olieeftersøgningsboringer i Grønland*, Naalakkersuisut, Nuuk

Berthelsen, Ove Karl (2011a): *Svar på § 37 spørgsmål, nr. 2011-073, ALHA Borgermøder*, Naalakkersuisut, Nuuk

BMP (2009): *Guidelines for Social Assessments for mining projects in Greenland*, Bureau of Minerals and Petroleum, Nuuk

BMP (2011): *BMP guidelines – for preparing an Environmental Impact Assessment (EIA) Report for Mineral Exploitation in Greenland*, Bureau of Minerals and Petroleum, Nuuk

BMP (2011a): *BMP Guidelines – for preparing an Environmental Impact Assessment (EIA) report for activities related to hydrocarbon exploration and exploitation offshore Greenland*

CNLOPB (2006): *Development Plan Guidelines*, Canada-Newfoundland and Labrador Petroleum Board, Canada

Dahl, Robert A. (2000): *On democracy*, Yale University Press, New Haven

Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven

Darbishire, Helen (2011): *Proactive Transparency: The future of the right to information*, Working paper, The World Bank

Department of Environment and Conservation (2009): *Environmental Assessment – A Guide to the Process*, Department of Environment and Conservation, Newfoundland

Department of Mines and Energy (2001): *Intervenor Funding Program Guidelines*, Department of Mines and Energy, Newfoundland

Department of Natural Resources (2011): *Mining in Newfoundland and Labrador*, Department of Natural Resources, Newfoundland

Greenpeace (2011): *Klage over Råstofdirektoratets afslag på aktindsigt i en række dokumenter med relation til olieeftersøgning i Vestgrønland, samt visse sagsbehandlingsfejl ved Råstofdirektoratets behandling af anmodningerne om aktindsigt*. Greenpeace, Nuuk

Grontmij og Carl Bro (2010): *Rapport Interessent Workshoppe marts-april 2011, Kvanefjeld Multi Element Projekt*, Nuuk

Grønlands Statistik (2010): *Statistisk Årbog 2010*, Grønlands Statistik, Nuuk

Grønlands Statistik (2010): *Kompetencegivende uddannelser 2010*, Grønlands Statistik, Nuuk

Grønlands Statistik (2011): *Ledighed i byerne i 1. Kvartal 2011*, Grønlands Statistik, Nuuk

Eriksen, Erik Oddvar (2003): *Kommunikativt demokrati – Jürgen Habermas' teori om politik og samfund*, Hans Resitzels Forlag, København

Farely, Colin (2004): *An introduction to contemporary political theory*, Sage publications, London

Flyvbjerg, Bent (2004): *Five understandings about case-study research i Clive Seal et. al., Qualitative research practice*, London and Thousand Oaks, CA, pp. 420-434

Fusco, Leah (2007): *Offshore oil: An overview of development in Newfoundland and Labrador*, Working paper, Oil, Power and Dependency

Fusco, Leah (2007): *The Invisible Movement: The Response of the Newfoundland Environmental Movement to the Offshore Oil Industry*, Memorial University, Newfoundland

Greenland Development (2008): *Beslutningsgrundlag for etablering af en aluminiumssmelter i Grønland*, Departementet for erhverv, arbejdsmarked og erhvervsuddannelse, Nuuk

Greenland Development (2008a): *Årsrapport 2008*, Greenland Development, Nuuk

Greenland Development (2009): *Aluminiumsprojektet*, Præsentation ved borgermøde d. 19-22 januar 2009, Nuuk

Habermas, Jürgen (1991): *Borgerlig offentlighed*, Informations Forlag, København

Habermas, Jürgen (1996): *Between fact and norms – Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Polity Press, Cambridge

Hansen, Anne Merrild (2010): *SEA effectiveness and power in decision-making – A case study of aluminium production in Greenland*, Ph.d afhandling, Aalborg Universitet, Aalborg

HS Analyse (2010): *Kendskab og holdning i Grønland til aluminiumsprojektet efterår 2010*, Greenland Development, Nuuk

HS Analyse (2011): *Kendskab og holdning i Grønland til aluminiumsprojektet efterår 2011*, Greenland Development, Nuuk

IA, Demokraterne og KP (2009): *Landsstyrekoalitionsaftale for perioden 2009-2013*, Nuuk

ICC (2011): *Inuit Circumpolar Council, Greenland – Høringssvar vedrørende Vurderinger af Virkninger på Miljøet for 2D seismik-indsamling i Nordøstgrønland*, ICC, Nuuk

ICC (2011a): *Inuit Circumpolar Council, Greenland – Svar vedrørende “Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer i havet vest for Grønland (VVM og VSB)”*, ICC, Nuuk

ICC og KNAPK (2011): *Inuit Circumpolar Council, Greenland – Høringssvar vedrørende “Vurderinger af Virkninger på Miljøet for indsamling af 2D seismiske data i høj opløsning i Vestgrønland”*, ICC, Nuuk

Kanukoka (2010): *Høringssvar på ansøgning om efterforskningsboringer i havet vest for Grønland (VVM og VSB)*, Kanukoka, Nuuk

Kanukoka (2011): *Høring af Vurdering af virkninger på miljøet (VVM) og Vurdering af samfundsmæssig bæredygtighed (VSB) fra Cairn Energy, vedrørende efterforskningsboring i havet vest for Grønland 2011*, Kanukoka, Nuuk

Loftager, Jørn: (1999): *Fungerer den politiske offentlighed? i Jørgen Goul Andersen et al., Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels Forlag pp. 13-29, København

March, James G. og Olsen, Johan, P (1989): *Rediscovering institutions - The organizational basis of politics*, The Free Press, New York

Marshall, T.H. (1964): *Citizenship and social class i T.H. Marshall: Class, citizenship and social development*, Doubleday and Company Inc., New York

Martin, Wendy (1999): *Once Upon a Mine – Story of pre-Confederation Mines on the Island of Newfoundland*, The Canadian Institute of Mining and Metallurgy, Montreal

McAvoy, Gregory E. (1999): *Controlling technocracy: Citizen rationality and the NIMBY syndrome*, Georgetown University Press, Washington DC.

Mediearbejdsgruppen (2010): *Stærke medier – Vi skaber fremtiden sammen*, Naalakkersuisut

Meilby, Mogens (1999): *De klassiske nyhedsværdier i Lars Kabel et.al.: Nye Nyheder*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus

Mikkelsen, Jan Foght (2002): *Formidlingsetik - Bidrag til en etik for strategisk massekommunikation*, Roskilde Universitetsforlag

Miljøstyrelsen (2008): *Status for danske offshore handlingsplan*, Miljøstyrelsen, København

Mou (2007): *Forståelsesmemorandum mellem Hjemmestyre og Alcoa Inc.*, Greenland Development

Møller, Jørgen og Skaaning, Svend-Erik (2010): *Demokrati og demokratisering – En introduktion*, Hans Reitzels Forlag, København

Nordregio (2010): *Mobilitet i Grønland – Sammenfattende analyse*, Nordregio, Stockholm

Pratt, Larry (1985): *Energy, Regionalism and Canadian Nationalism*, Newfoundland Studies vol. 1, 175-200

Public Review Commission (2011): *Operating Procedure for the Hebron Development Application Public Review*, Public Review Commission, Newfoundland

Rutledge, Ian (2005): *Addicted to Oil: America's Relentless Drive for Energy Security*, I.B. Tauris, London

Råstofdirektoratet (2008): *Efterforskning og udnyttelse af uran*, Råstofdirektoratet, Nuuk

Råstofdirektoratet (2009): *Råstofdirektoratets Årsberetning 2009*, Råstofdirektoratet, Nuuk

Råstofdirektoratet (2011): *Pressemeddelelse: Olie-spiltsberedskabsplanen offentliggøres*, Pressemøde d. 15. august 2011

Sinclair, Peter R. (2008): *An ill wind is blowing some good: Dispute over development of the Hebron oilfield off Newfoundland, workingpaper, Oil, Power and Dependency*, Memorial University, Newfoundland.

Statistics Canada (2006): 2006 Census, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/hlt/97-560/pages/page.cfm?Lang=E&Geo=P&R&Code=01&Table=1&Data=Dist&Sex=1&StartRec=1&Sort=2&Display=Page>, Statistics Canada

Statistics Canada (2011): *Labour force characteristics by province, seasonally adjusted*, <http://www40.statcan.ca/l01/cst01/lfs01a-eng.htm>, Statistics Canada

Sørensen, Eva og Thorfing, Jacob (2000): *Skanderborg på landkortet. Et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

Togeby, Lise (2004): *Et demokrati, som omfatter alle, der bor i Danmark? i Den demokratiske udfordring af Jørgen Goul Andersen et. al.*, Hans Reitzels Forlag, København pp. 133-153

Waltzer, M. (1999): *Deliberation and what else?*, Oxford University Press, Oxford

LOVGIVNING

Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, 2007 <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.5/>

Forretningsorden for Inatsisartut af 12. november 2010 <http://www.inatsisartut.gl/inatsisartut/home/forretningsorden.aspx>

Inatsisartutlov nr. 12 af 1. december 2009 om udnyttelse af vandkraft til produktion af energi <http://>

www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/2009/ltl/L_nr_12-2009_vandkraft/L_nr_12-2009_dk.htm

Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor http://www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/2009/ltl/L_nr_07-2009_raastoffer/L_nr_07-2009_dk.htm

Inatsisartutlov nr. 11 af 19. maj 2010 om fredning og anden kulturarvsbeskyttelse af kulturminde. http://www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/2010/ltl/L_11-2010_fredning/L_nr_11-2010_dk.htm

Inatsisartutlov nr. 20 af 18. november 2010 om ændring af landstingslov om indkomstskat http://www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/2010/ltl/L_20-2010_indkomstskat/L_nr_20-2010_dk.htm

Landstingsforordning nr. 8 af 15. november 2007 http://www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/2007/ltf/ltf_nr_08-2007_miljoebeskyttelse/ltf_nr_08-2007_dk.htm

Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen http://www.lovgivning.gl/gh.gl-love/dk/1994/Ltl/Ltl_nr_09-1994_dk.htm

Folketingsbeslutning nr. 103 af 29. marts 1985, Lovtidende A, 1985

EM 2009/148: *Beslutningsforslag om at Naalakkersuisut pålægges til snarest at arbejde for indførelsen af øvre grænse for indholdet af uran på 0,1 % på alle udvindings tilladte råstoffer i Grønland, Siumutgruppen i Inatsisartut, 2009*

EM2011/50: *Forslag til forespørgselsdebat om muligheden for at ændre Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor, således at Inatsisartut fremover inddrages i forbindelse med udstedelser af efterforsknings- og udnyttelsestilladelser, i form af indhentning af en udtalelse fra Inatsisartut angående de enkelte ansøgninger, IA, 2011*

Svarnotat EM2011/50: *Svarnotat, Medlem af Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer, Ove Karl Berthelsen, 2011*

UKA 2011/50-1, Ordførerindlæg, Atassut Inatsisartuni, 8. november 2011 ang. EM2011/50

Konvention om adgang til oplysninger, offentlige deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århuskonventionen) <http://www.mst.dk/Borger/Miljoerettigheder/%C3%85rhuskonventionen>

ARTIKLER

Sermitsiaq 22. januar 2010: Sermitsiaq: *Vi skal sikre kulturen – og Alcoa må påtage sig medansvar*, <http://sermitsiaq.ag/node/72693>

Sermitsiaq 11. marts 2010: Sermitsiaq mener: *Fri-landsmuseum eller industriel udvikling*, <http://sermitsiaq.ag/node/73156>

Sermitsiaq d. 31. august 2010: *IA raser mod Greenpeace*, <http://sermitsiaq.ag/node/75437>

Sermitsiaq d. 11. november 2010: *Avataq: Stil Alcoa-projektet i bero*, <http://sermitsiaq.ag/node/76749>

Sermitsiaq d. 16. november 2010: *Avataq: Alcoa medfinansierer slyngel-stater*, <http://sermitsiaq.ag/node/76747>

Sermitsiaq d. 18. november 2010: *Maniitsoq-modstand mod Alcoa*, <http://sermitsiaq.ag/node/76746>

Sermitsiaq d. 18. marts 2011: *Anmeldelse: Kuannersuit News Udgivet af Greenland Minerals and Energy, nr. 1+2*, http://sermitsiaq.ag/eavis/laes/?id=000775194abf7c30c5465&subscription_id=786527&s=1

Sermitsiaq d. 16. september 2011: *Klandrer KNR for skadeligt mikrofonholderi*, http://sermitsiaq.ag/sites/default/files/smsq_epaper_2/sermitsiaq37.pdf

Sermitsiaq d. 22. september 2011: *Avataq siger nej til et seminar*, <http://sermitsiaq.ag/node/108167>

Sermitsiaq d. 6. december 2011: *Få gang i debatten*, <http://sermitsiaq.ag/node/113626>

KNR nyheder d. 11. november 2010:
Avataq: Information er manipuleret og mangelfuld,
<http://knr.gl/kl/node/58971>

KNR nyheder d. 15. august 2011: *Selvstyret letter på låget*, <http://www.knr.gl/da/node/95807>

APPENDIKS 1: INTERVIEWOVERSIGT

Interview 1: Aksel Blytmann, KNAPK

Interview 2: Anne Merrild, Post Doc., Aalborg Universitet

Interview 3: Bjarne Lyberth, Formand for Modstanderforening imod Alcoa

Interview 4: Finn Lynge, Kontaktpunkt for Earth Charter Narsaq

Interview 5: Flemming Drechsel, Administrerende Direktør, Greenland Development

Interview 6: Hans Peder B. Kristensen, Råstofkoordinator, Qaasuitsup Kommunia

Interview 7: Hans Kristian Olsen, Administrerende direktør, Nunaoil a/s

Interview 8: Henrik Leth, Direktør, Grønlands Arbejdsgiverforening

Interview 9: Ib Laursen, Driftsdirektør, Greenland Minerals and Energy a/s

Interview 10: Jon Burgwald, Arktisk medarbejder, Greenpeace Danmark

Truls Gulowsen, Leder, Greenpeace Norge

Interview 11: Josef Petersen, Formand, Kvanefjeld Forum

Interview 12: Mark Shrimpton, Senior associate, Stantec

Interview 13: Marie Fleicher, Fagchef, Erhvervsudviklingsafdelingen, Kommuneqarfik Sermersooq

Interview 14: Roar H. Olsen, Fagchef, Anlæg og Miljøforvaltningen, Kommuneqarfik Sermersooq

Interview 15: Naaja Nathanielsen, medlem af Inatsisartut og erhvervsudvalget for Inuit Ataatigiit

Interview 16: Naimah Hussain, Journalist, Nuuk Tv

Interview 17: Parnuna Egede, Miljørådgiver, Inuit Circumpolar Council

Interview 18: Peter Hansen, Senior rådgiver, Formandens Departement (tidligere Erhvervsdepartementet)

Interview 19: Mette Frost, Programmedarbejder for Grønland, Verdensnaturfonden (WWF)

APPENDIKS 2: INTERVENOR FUNDING OG KOMMISSÆRORDNINGEN

Idette appendiks kan findes information omkring Intervener Funding og kommissær ordningen, der er en del af høringsprocessen i Newfoundland.

Guide til intervener funding-programmet i Newfoundland: <http://www.exec.gov.nl.ca/exec/interfunding/guidelines.intervenorfunding.PDF>

INTERVENOR FUNDING PROGRAMMET

Intervener Funding-programmet sikrer, at interessegrupper og individer, der påvirkes af et projekt får muligheden for at deltage i høringsprocessen omkring dette projekt. Mere specifikt giver det interessenter muligheden for at søge om penge til at deltage i en konkret høringsproces. Det er således midler, der søges til hver enkelt høring.

Midlerne kan benyttes til en lang række udgifter i forbindelse med forberedelse af høringssvar mundtlige såvel som skriftlige. Eksempelvis kan nævnes udgifter til konsulentbistand, transportudgifter, frikøb af personale (specielt relevant, hvis NGO'er ikke har noget fuldtidspersonale), udgifter til mad i perioden osv.

For at være kvalificeret til intervener funding skal man:

- Påvise, at man er en relevant part i sagen. Dvs. at man selv eller ens medlemmer påvirkes direkte af sagen.
- Påvise, at de synspunkter, man søger støtte til at fremføre, ikke varetages af andre organisationer.

For yderligere oplysninger se:

Factsheet omkring intervener funding-programmet i Alberta: <http://www.nrcb.gov.ab.ca/downloads/documentloader.ashx?id=11566>

Guide til intervener funding-processen i Alberta: http://www.nrcb.gov.ab.ca/Content_Files/Files/NRP_Guides/Intervener_Funding.pdf

KOMMISSÆRORDNINGEN

Kommissærordningen har sin lovmæssige hjemmel i The Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-7.5/>, som er den lovgivning, oliesektoren administreres på baggrund af i Newfoundland. Denne lov administreres af The Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board (CNLOPB)

I § 44 stk. 2 hedder det at:

- CNLOPB har beføjelser til at udpege en kommissær, der på vegne af CNLOPB varetager den offentlige høringsproces omkring en konkret ansøgning.
- Denne kommissær skal i løbet af en periode på højst 270 dage og på baggrund af den offentlige høring indgive sine anbefalinger omkring ansøgningen til CNLOPB, som tager den endelige beslutning omkring ansøgningen.
- Kommissærens anbefalinger har ikke karakter af juridisk bindende beslutninger, men er netop blot anbefalinger.

Kommissæren har dog ikke helt frie hænder til at varetage høringsprocessen, men handler på baggrund af en række Terms of Reference, der udstikkes af CNLOPB på baggrund af *Development Plan Guidelines*. <http://www.cnlopb.nl.ca/pdfs/guidelines/devplan.pdf>

På baggrund af disse Terms of Reference udfærdiger kommissæren en række operationelle procedurer, som fastlægger:

- Tid og sted for høringerne

- Hvilke emner, der skal behandles ved hvilke møder
- Retningslinjerne for mundtlige og skriftlige indlæg og meget andet.

Et eksempel på operationelle procedurer for en høringsproces i forbindelse med Hebron feltet i Newfoundland kan ses her: <http://hebronpublicreview.ca/wp-content/uploads/2011/09/Operational-Procedures-Final-Rev-2.0-140911.pdf>

APPENDIKS 3: RAPPORTENS ANBEFALINGER

ANBEFALINGER TIL FORBEDRING AF MULIGHEDEN FOR DEBAT

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 ressourcensvage interessenter kommer til at stå alene med et emne i debatten og derved udelukkes fra den deliberative debat.

ANBEFALINGER TIL FORBEDRING AF BEFOLKNINGENS TILLID TIL RESSOURCEINTERESSETER OG HØRINGSPROCESSEN

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.

ANBEFALINGER TIL FORBEDRING AF BEFOLKNINGENS ADGANG TIL AT YTRE SIG I OFFENTLIGHEDEN

Følgende 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 etableringen 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 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 forbedre muligheden 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 og dermed forhindrer andre i at ytre sig. Dermed 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.

ANBEFALINGER TIL FORBEDRING AF BEFOLKNINGENS ADGANG TIL INFORMATION OMKRING STORSKALA-PROJEKTER

En generel holdningsændring og fokus på den proaktive informationsindsats hos ressourceinteressenterne vil give en mere lige adgang til informationer for offentligheden, 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 offentligheden, vil gøre adgangen til informationer nemmere for befolkningen. Offentlig-

gørelse 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 offentligheden. Århuskonventionens bestemmelser er et oplagt udgangspunkt for en sådan styring

ANBEFALINGER TIL FORBEDRING AF HØRINGSPROCESSENS INDFLYDELSE

Offentliggørelse af selskabernes *white paper* vil gøre det langt mere gennemskueligt for interessenterne, at se 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 en 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 sikret en indflydelse end ved de nuværende konsultationer, hvor deres rolle højrest kan betragtes som rådgivende.

ANBEFALINGER PÅ BAGGRUND AF NEWFOUNDLANDSKE ERFARINGER

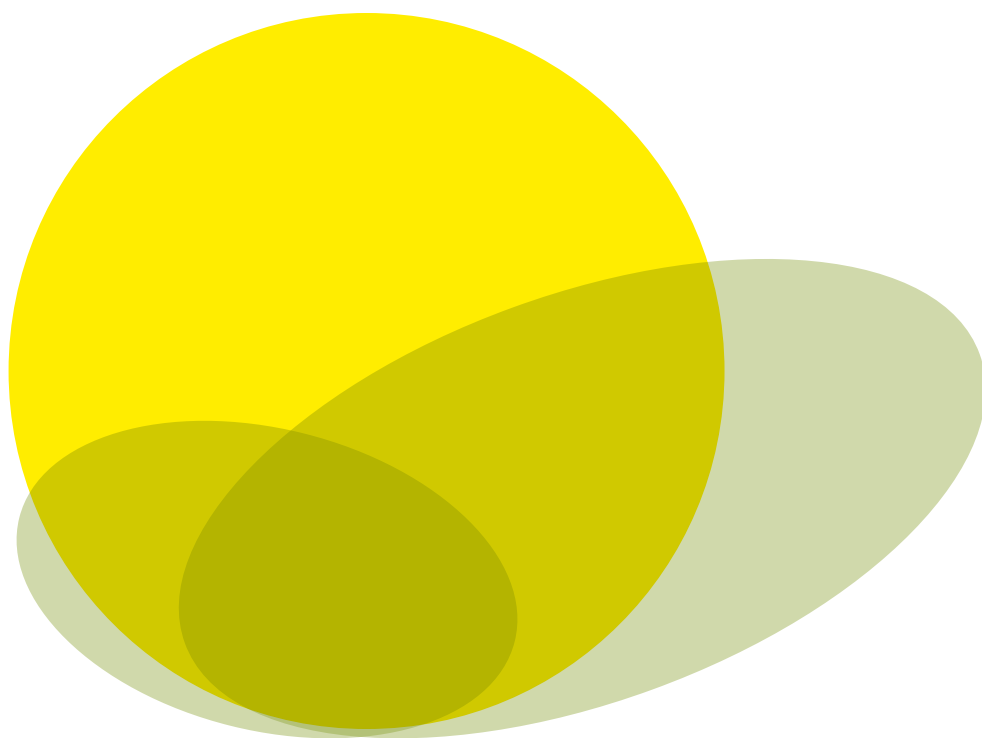
Et mere formelt samarbejde mellem landets NGO'er ville føre til en mere effektiv udnyttelse af deres begrænsede ressourcer og give dem en bedre mulighed for at benytte sig af de muligheder, de har for indflydelse i høringsprocessen. Det vil desuden give dem en stærkere position i debatten.

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 offentlighed, 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.



Kalaallit Nunaanni Sulisitsisut Peqatigiiffiat
Grønlands Arbejdsgiverforening
