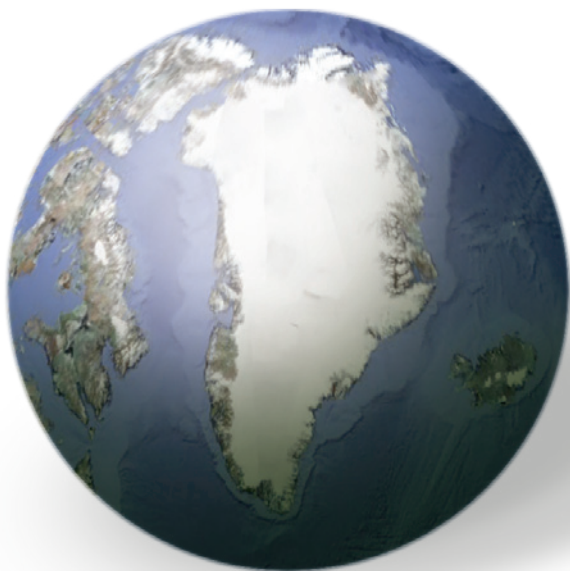


Demokratiske høringsprocesser i Grønland

- SAMMENDRAG





Dette er et sammendrag af hovedrapporten,
"Demokratisk legitimitet i høringsprocesser i
forbindelse med storskala-projekter i Grønland".
Rapporten er skrevet af Sara Bjørn Aaen
for Grønlands Arbejdsgiverforening, februar 2012,
og rapporten kan hentes på www.ga.gl

Denne rapport kommer med anbefalinger om, hvordan man styrker befolkningens demokratiske deltagelse, når Naalakkersuisut og Inatsiartut skal træffe vigtige beslutninger om store råstofprojekter. Anbefalingerne sker på grundlag af en analyse af de erfaringer, der konkret kan udledes i forbindelse med de hidtidige høringer og den offentlige debat om Alcoas aluminiumssmelteværk, Cairn Energy's olieprøveboringer og Greenland Minerals and Energy's efterforskning ved Kvanefjeldet i Narsaq. Rapporten når frem til sine anbefalinger ved at diskutere, hvad der kunne være nogle demokratiske idealer for gennemførelse af høringer og debat.

Grønland er rig på råstoffer, men udnyttelsen har indtil nu været begrænset på grund af de store omkostninger, der er forbundet med udvinding. Stigende efterspørgsel og stigende priser har imidlertid øget interessen for olie og mineraler og tiltrukket en række efterforskningsselskaber. Grønland står derfor på tærsklen til at blive en råstofnation.

Det betyder nye muligheder, men samtidig mange udfordringer. En af disse er at sikre, at befolkningen inddrages i den udvikling, som medfører ændringer i samfundsstrukturen og befolkningens livsvilkår.

Naalakkersuisut søger at involvere befolkningen gennem bl.a. høringsprocesser, hvor især de såkaldte stor-skalaprojekter har vakt stor opmærksomhed. Det spørgsmål, der danner grundlag for denne rapport er, hvorvidt høringsprocesserne opfylder deres formål og kan anses som demokratisk legitime. Dvs. om de er i overensstemmelse med de demokratiske principper, der danner grundlag for det grønlandske politiske system.

Meningerne om, hvad der er 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 en mulighed for at påvirke de politiske beslutningstagere. Rapporten er en undersøgelse af muligheden for dette igennem de høringsprocesser, der sker i forbindelse med storskala-projekterne. Derudover identificeres måder, hvorpå høringsprocesserne kan forbedres.

UNDERSØGELSENS OPBYGNING

Undersøgelsen består af to delanalyser:

Analyse 1 er en undersøgelse af høringsprocesserne i forbindelse med storskala-projekter i forhold til fem kriterier for, hvad en høringsproces skal opfylde. Det undersøges, i hvor høj grad alle kriterier er opfyldt.

Analyse 2 sammenligner med lignende høringsprocesser i Newfoundland og Labrador for at vurdere, om man kan gennemføre mere ideelle høringer i praksis.

Udgangspunktet for det demokratiideal, der benyttes i rapporten er, at borgere bør have mulighed for at påvirke den politiske beslutningsproces direkte og ikke kun igennem en valgt repræsentant for deres holdninger. Offentligheden skal være en del af beslutningsprocessen.

Målet er at opnå en form for konsensus, der kan danne grundlag for en beslutning. Måden at gøre dette på er skabe en kommunikation, der fungerer igennem rationel argumentation og på basis af fri adgang til al væsentlig information. Det skal være det gode argument, der er afgørende for beslutningen – ikke hvem der fremfører det. På denne baggrund opstilles fem kriterier:

1. Særinteresser må ikke være uforenelige. Dermed sikres, at deltagerne er åbne for argumenter, der fremføres af andre parter.
2. Magtfulde interessenter skal tage ansvar for at udligne magtforskelle i debatten.
3. Der skal være lige adgang til en offentlig debat for alle i samfundet.
4. Der skal være lige mulighed for at tilegne sig viden om politiske tiltag og deres konsekvenser.
5. Høringsprocessen skal have en reel betydning for de politiske beslutninger.

Da kriterierne udspringer af et ideal, vil en fuldstændig opfyldelse være utopi og kriterierne skal derfor betragtes som en målestok.

Analysen tager udgangspunkt i eksempler på høring og debat omkring tre forskellige store projekter, der kan få karakter af storskalaprojekter, hvis de føres ud i livet: Alcoas aluminiumssmelteværk, Cairn Energy's olieboringer og Greenland Minerals and Energy's mine ved Narsaq.

ANALYSE 1

Ideelle krav om demokrati i høringsprocesser i Grønland

KRITERIUM 1: SÆRINTERESSERNES FORENELIGHED

Her undersøges to faktorer:

1. Hvorvidt interesser fremføres som gensidigt udelukkende.
2. Hvorvidt der er interesser i debatten, der bæres af én aktør alene.

Spredningen i aktørernes interesser er stor. Selskabernes hovedfokus er økonomisk vækst og opkvalificering, hvorimod miljøorganisationerne hovedsageligt fokuserer på hensyn til naturen og åbenhed i processen. Mellem disse to ”ydre fløje” befinder sig andre eksterne interessenter som SIK, Grønlands Arbejdsgiverforening og forskellige borgergrupper. Disse har i varierende grad interesser til fælles med både miljøorganisationerne og selskaberne.

Ressourceinteressenterne Naalakkersuisut, Råstofdirektoratet (herefter RD), Erhvervsdepartementet og Inatsisartut synes i nogen grad at være med til at samle ”fløjene”. Generelt er de offentlige instanser med til at holde alle interessenter inde i debatten. Dette er vigtigt, da det er med til at sikre, at debatten er åben for alle.

Der er imidlertid også emner, som ressourceinteressenterne enten ikke er opmærksomme på eller bevidst udelukker. Eksempelvis bauxitforurening (bauxit er et mineral, der anvendes til aluminiumsfremstilling), beskyttelsen af fisker- og fangererhvervet eller bevarelse af fortidsminderne omkring Tasersiaq.

Politik handler om prioritering, så heller ikke Naalakkersuisut er objektiv. Her har man en holdning til, hvordan de forskellige projekter skal prioriteres, og det skal man have. Men da magtfordelingen mellem videnssvage interessenter, eksterne interessenter og ressourceinteressenter er ulige, bliver det vanskeligt

for nogle at holde et emne inde i debatten, hvis ressourceinteressenterne ikke ønsker det. Det er et problem for den demokratiske proces.

Det er imidlertid ikke blot ressourceinteressenterne, der har indflydelse på åbenheden. Der ses en stærk holdningsmæssig opdeling af storskala-projekternes interessenter. Nogle 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 debatten, da interessenterne kan have problemer med at se rimeligheden i modpartens synspunkter og derfor lukker af for argumentationen.

Det er bl.a. en udfordring i debatten om Kvanefjeld-minen, fordi diskussionerne sker ud fra meget modsatrettede og fundamentalt forskellige holdninger.

I forhold til kriterium 1 konkluderer rapporten, at myndighederne hidtil har været en god garant for, at alle interesser holdes inde i debatten selvom visse emner har haft svært ved at trænge igennem. Der anbefales dog en indsats for følgende:

1. **Bekæmpelse af principiel modstand via information.** Dette vil forbedre debatklimaet imellem eksterne og videnssvage interessenter og skabe mere åbenhed over for hinandens argumenter.
2. **Opmærksomhed omkring udelukkelse af emner.** Dette modvirker den situation, at ressourcetsvage interessenter kommer til at stå alene med et emne i debatten.

KRITERIUM 2: RESSOURCEINTERESSENTERNES ANSVAR

Ressourceinteressenterne skal modvirke den ulige magtbalance ved at påtage sig ansvaret for en debat, hvor magt ikke bliver en faktor. I undersøgelsen fokuseres på, hvordan ansvaret varetages og fordeles. I Naalakkersuisut er der politisk vilje til at inkludere befolkningen i beslutningsprocessen omkring storskala-projek-

terne. Alligevel formår man på flere områder ikke at tage det nødvendige ansvar for processen.

På råstofområdet har RD ansvaret for høring af interesseorganisationerne, mens borgermøderne er overladt til selskaberne. Dette er problematisk, da det skaber risiko for udnyttelse af en skæv magtfordeling.

Det er imidlertid ikke kun, når selskaberne har ansvaret, der opstår problemer. I Alcoa-projektet har ansvaret for høringsprocessen været delt mellem Alcoa og Greenland Development (herefter GD). GD har dog ikke opnået befolkningens tillid til, at man bliver reelt inddraget. Fra flere sider beskyldes GD for at udelukke kritisk information fra debatten og kun varetage Alcoas interesser. Derfor er der også mistillid til selve høringsprocessen.

Samme kritik rettes imod RD. Ud fra et one-door princip har man valgt at placere al administrativ myndighed på råstofområdet i denne myndighed. Det er således RD, der promoverer Grønland og tiltrækker efterforskningselskaber samtidig med, at det også er RD, der godkender selskabernes endelige efterforsknings- eller udnyttelsesansøgninger. Risikoen for interessekonflikter fylder meget i debatten og skader tilliden. En begrænset gennemsækelighed samt, at det ikke er muligt at klage over afgørelser i RD, bidrager til mistilliden.

Et andet aspekt er at sikre interessen for høringsprocessen. På den ene side viser GD's undersøgelser, at 50% af befolkningen mangler viden om Alcoa-projektet, hvilket i nogen udstrækning må tilskrives manglende interesse, men på den anden side er fremmødet til borgermøderne godt. Befolkningens deltagelse er imidlertid en læringsproces, hvor specielt en kritisk stillingtagen til information kan være et problem. Her er det vigtigt, at den ansvarlige myndighed understøtter læringsprocessen.

Ifølge kriterium 2 er det et myndighedsansvar at sikre en proces, hvor offentlighedens deltagelse ikke begrænses af magtstrukturen. En del af dette er at sikre,

at offentligheden generelt har tillid til og interesse for den proces, de deltager i. Der er områder, hvor dette ikke lykkes. Følgende fire tiltag kan anbefales:

1. **Strammere retningslinjer og vejledning af selskaberne.** Dette 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 myndighed, der er garant for indflydelse.
2. **Større transparens i Råstofdirektoratet.** Dette vil give bedre mulighed for indsigt i beslutninger og dermed større tilliden til RD.
3. **En større parlamentarisk kontrol med RD og GD.** Dette vil forbedre gennemskueligheden og dermed tilliden til høringsprocessen. Det kan ske ved at give Erhvervsudvalget større indflydelse.
4. **En uvildig instans til varetagelse af høringsprocesser.** Det er en anden måde at sikre tilliden på, hvilket vil gøre høringsprocessen mere uafhængig af ressourceinteressenterne.

KRITERIUM 3: ADGANG TIL DEN OFFENTLIGE DEBAT

Det er forsimplet at betragte offentligheden som en samlet helhed. I høringsprocessen i forbindelse med storskala-projekter er der fire parter (deloffentligheder): Medierne, NGO'erne, den formelle høring samt borgermøderne. Følgende er en analyse af adgangen til disse, og hvilke muligheder og begrænsninger, der er for at ytre sig kritisk igennem dem.

Mediekonkurrencen er ikke stor i Grønland, hvilket giver aviser, radio og TV mulighed for at prioritere andet end blot populært underholdningsstof. Adgangen til de grønlandske medier er således mere lige end andre steder, fordi kravene til indlæg er knapt så skrappe. Der er imidlertid træk, der besværliggør mediernes mulighed for at ytre sig kritisk. For det første har aviser og KNR ikke ubegrænsede økonomiske midler til at udfylde den kritiske medierolle. Det giver manglende ressourcer til at gå i dybden med artikler om storskala-projekter

samt manglende mulighed for efteruddannelse og deraf mangel på kompetencer. Medierne bliver i nogen grad afhængige af de informationer, de modtager fra ressourceinteressenterne.

KNR er afhængig af finansloven, og bevillingsstrukturen betyder, at mediernes uafhængighed er sårbar 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.

NGO'erne er repræsentanter for forskellige befolkningsgruppers holdninger, som de har mange muligheder for at tilkendegive. Dels igennem den formelle høring forud for selskabernes redegørelse for VVM (vurdering af virkning på miljøet) og VSB (vurdering af den samfundsmæssige bæredygtighed) og dels ved møder med politikere og politiske udvalg. NGO'erne kan dog have vanskeligt ved at udnytte disse muligheder optimalt. Hovedsageligt fordi de i høj grad mangler økonomiske og menneskelige ressourcer, men også fordi samarbejdet med magthaverne kan være problematisk. Magthaverne reagerer ofte stærkt på kritik og kan have vanskeligt ved at se det konstruktive i NGO'ernes indblanding. Omvendt er der en tendens til, at NGO'erne afviser samarbejde med ressourceinteressenterne, og på den måde selv kommer til at begrænse sin adgang til offentligheden.

Den formelle høring giver en lovsikret mulighed for at ytre sig kritisk. Det er imidlertid ikke alle, der har lige gode muligheder for at deltage i processen. Manglende ressourcer gør, at det kan være svært at nå et høringssvar inden for tidsrammen. Dertil kommer, at de VVM- og VSB-redegørelser, der sendes i høring, er et omfattende og kompliceret materiale, der ydermere er på engelsk.

Ligesom den formelle høring er deltagelsen i borgermøderne åben for alle. Også her bliver der imidlertid brugt for lidt tid på processen - og uhensigtsmæssig meget tid på at informere frem for at involvere. Materialet er omfangsrigt og gøres ofte for sent tilgængeligt for borgerne. Det betyder, at tilhørerne skal konsumere mange informationer på én gang, som de umiddelbart efter skal have en holdning til. Dertil kommer, at møderne ofte foregår på engelsk. Dette skyldes,

at der ikke bliver sat tilstrækkelige krav til, hvordan borgermøderne skal udføres. Derfor bliver det nemt en proforma aktivitet for at selskaberne kan komme videre i ansøgningsprocessen. De grønlandske myndigheder har ikke i tilstrækkelig høj grad gjort sig klart, hvad de ønsker at opnå med borgermøderne, og derfor er det vanskeligt at stille de rette krav til selskaberne.

Ifølge kriterium 3 er lige adgang til offentligheden afgørende for, at alle i befolkningen kan deltage i debatten. I høringsprocessen om storskala-projekter er det positivt, at der er forskellige kanaler, hvorigennem befolkningen har mulighed for at tilkendegive sin kritiske holdning. Der er dog 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 dialogsøgende.

DER KAN DERFOR GIVES FØLGENDE ANBEFALINGER:

Forbedring af adgangen til offentligheden igennem medierne:

1. **Løsrivelse af KNR fra den årlige finanslovsprocedure.** Dette 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.
2. **En forøgelse af det offentlige tilskud til grønlandske medier.** Dette vil frigive ressourcer til dybdeborende journalistik, der er i stand til at stille sig kritisk over for de oplysninger, de modtager fra magthaverne og andre ressourceinteressenter.
3. **En strategisk stillingtagen til mediestrukturen.** Her tages stilling til forholdet mellem medierne og det politiske system samt hvordan man sikrer en mangfoldig pressedækning.

Ovenstående anbefalinger bygger på Medieredegørelsen fra 2010.

Forbedring af adgangen til offentligheden igennem NGO'er:

1. **Økonomisk støtte eller tilpasning til NGO'ernes manglende midler, fx ved en længere høringsfrist.** Dette vil give NGO'er med begrænsede ressourcer mulighed for at deltage i den formelle høring og derved forbedre deres adgang til offentligheden.
2. **Faglig sparring mellem NGO'er.** Dette vil sikre en bedre udnyttelse af NGO'ernes ressourcer og erfaringer.
3. **Bedre samarbejde mellem NGO'er og ressourceinteressenter.** Større gensidig tillid vil gøre debatten mere konstruktiv.

Forbedring af adgangen til offentligheden igennem den formelle høringer:

1. **Længere og høringsfrister.** Dette vil give interessenterne mere tid til at behandle det meget omfangsrige høringsmateriale og dermed undgås det, at nogle interessenter udelukkes fra deltagelse på grund af manglende tid eller ressourcer.
2. **Opdatering af VVM- og VSB-redegørelser frem for nye rapporter.** Dette vil begrænse omfanget af det materiale, der sendes i høring.

Forbedring af adgangen til offentligheden igennem borgermøder:

1. **Bedre tid ved borgermøderne** vil give bedre muligheder for, at alle kan give deres holdning til kende.
2. **Caféseminarer** vil gøre det nemmere for folk, der har vanskeligt ved at tale til forsamlinger, at ytre deres holdning.
3. **Temamøder** vil gøre informationen mere overskuelig og gøre det muligt kun at deltage i de møder, der er relevant for den enkelte.
4. **Grønlandske medarbejdere og bedre tolkning** vil gøre forståelsen bedre.
5. **En stillingtagen til, hvad man vil opnå** vil give myndighederne bedre mulighed for at stille krav til selskabernes udformning af borgermøderne.

KRITERIUM 4: ADGANG TIL INFORMATION

Adgang til information går hovedsageligt igennem selskaberne og de offentlige myndigheder (RD og GD). Det er vanskeligt at give et generelt billede af åbenheden hos disse aktører, da der er meget stor forskel.

Åbenheden i RD beskrives som begrænset. RD informerer om olie- og mineprojekter, men der synes specielt i forbindelse med aktindsigt at være en restriktiv fortolkning af befolkningens rettigheder. Der er for lidt fokus på den aktive informationsindsats, hvor ansvaret for at nå ud til offentligheden hviler på ressourceinteressenten.

Den aktive informationsindsats er i højere grad til stede hos GD, der oplyser om Alcoa-projektet. Der er dog emner og oplysninger, der ikke informeres om. GD beskyldes for manglende objektivitet, og det har skabt en mistillid til deres håndtering af høringsprocessen generelt.

Selskabernes informationsstrategier varierer, da der er meget lidt styring på området. GME gør en stor indsats for aktivt at informere offentligheden, idet de ser information som et middel til at mindske den principielle modstand imod deres projekt.

Alcoa og Cairn er mere tilbageholdende, og deres informationsindsats begrænser sig til at opfylde de få krav, der stilles fra myndighederne. Der er således manglende fokus på den aktive informationsindsats. Specielt hos selskaberne, der jo reelt ikke har interesse i at informere omkring de negative aspekter. Men der peges også på mangel på erfaringer med gennemskuelige høringsprocesser hos myndighederne. Der er sket væsentlige forbedringer i løbet af de sidste år, men der er behov for mere bevidste aktive tiltag.

Dette gælder specielt på grund af en grundlæggende mistillid til RD og GD. For at sikre adgang til information, kan det være nødvendigt, at ressourceinteressenterne spiller en rolle i sortering af information. Men netop fordi der mangler

tillid på området, kan det i forbindelse med storskala-projekter være nødvendigt at udøve ekstrem åbenhed og offentliggøre alle de informationer, der overhovedet kan offentliggøres. Informationer bliver derved en måde at bekæmpe mistillid på.

Derudover kan kvaliteten af informationen om storskala-projekter diskuteres. Den er i vid udstrækning nem at finde, hvilket er positivt. Myndighedernes hjemmesider kan dog forbedres, og der ligger en udfordring i at gøre information forståelig og relevant. Hovedparten af informationen omkring de sociale og miljømæssige konsekvenser stammer fra selskabernes VVM- og VSB-redegørelser, som gennemgående er for omfangsrige og svære for offentligheden at forstå.

Lige og effektive muligheder for information om politiske tiltag og deres konsekvenser er en forudsætning for en demokratisk høringsproces. For at opnå dette, skal indsatsen være aktiv. Ressourceinteressenterne er bevidste om vigtigheden af at informere offentligheden, og der gøres en stor indsats for at gøre det. Men der er flere områder, hvor kriterium 4 ikke er opfyldt. Derfor kan der peges på fire tiltag, der kan forbedre offentlighedens adgang til informationer i høringsprocessen omkring storskala-projekter:

- 1. En generel holdningsændring og fokus på den aktive informationsindsats hos resourceinteressenterne.** Dette vil give en mere lige adgang til informationer, fordi ansvaret lægges på interessenterne med de største ressourcer.
- 2. Offentliggørelse af langt flere dokumenter.** Det kan fx være høringssvar samt spørgsmål og svar fra borgermøderne, der er gjort overskuelige og tilgængelige. Kun information, der af vægtige grunde ikke kan offentliggøres, tilbageholdes.
- 3. Tilpasning af informationsindsatsen til den offentlige efterspørgsel.** Dette vil øge tilliden til høringsprocessen, fordi alle får svar på de bekymringer, der optager dem. Herunder kan det også anbefales, at offentliggøre hvilke informationer, man ikke kan offentliggøre og hvorfor.

- 4. Bedre styring af informationsindsatsen.** Dette vil give en mere ensartet information fra selskaber og myndigheder, hvor den aktive indsats sikres, og hvor der fokuseres på at gøre informationen forståelig. Århuskonventionen er et oplagt udgangspunkt.

KRITERIUM 5: INDFLYDELSE PÅ DEN POLITISKE BESLUTNING

Høringsprocessens indflydelse på beslutningerne er en vigtig forudsætning for, at den kan anses som demokratisk. Hvis indsigelser ikke får nogen reel betydning, bliver den en proforma forestilling.

Det tyder dog også på, at høringsprocessen har indflydelse på de beslutninger, der tages på storskala-området. Ud fra interessenternes egne udsagn kan omfanget af indflydelsen være vanskelig at vurdere. Nogle interessenter nævner eksempler, hvor de specifikt ved, de har ændret en beslutning, og det er også tydeligt, at Naalakkersuisut har taget kritikken af høringsprocessen til efterretning. Omvendt mener andre, at grønlandske interessenter generelt ignoreres, og at deres indflydelse er meget begrænset. Generelt har interessenterne dog svært ved at vurdere deres indflydelse, fordi det er uigennemskueligt, hvilke indstillinger selskaberne benytter, hvilke de fravælger - og hvorfor.

Der kan også findes barrierer for høringsprocessens indflydelse. Timingen er nok den mest betydelige. Problemet er, at høringsprocessen placeres så tæt på aktivitetens start, at der reelt ikke er tid til at gennemføre større ændringer. Et eksempel er kommunernes krav om lokal arbejdskraft. Selskaberne har oftest allerede inden høringsprocessen hyret den arbejdskraft, de skal bruge.

Høringsprocessen har dog indflydelse på storskala-projekterne, men det er ikke alle emner, der er en del af debatten. De mere strategiske overvejelser omkring udviklingen af råstofsektoren i Grønland synes i nogen grad at ligge uden for

den offentlige debat. Der er eksempelvis meget lidt debat om, hvilke og hvor mange storskala-projekter, man ønsker.

Strategiske beslutninger kan være hensigtsmæssige at overlade til Inatsisartut og Naalakkersuisut, som jo er valgt til det. 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. Den debat mangler i Grønland.

På trods af disse begrænsninger, er der flere elementer i høringsprocessen, hvor befolkningen tages med på råd. Medierne og til dels borgermøderne bliver hovedsageligt brugt til at *informere*, hvilket ikke giver megen medindflydelse.

I den formelle høring og igennem NGO'erne bliver befolkningen dog i højere grad *konsulteret*. Indflydelsen er ydermere sikret via formelle retningslinjer, og det giver rigtig gode muligheder for indflydelse - forudsat at man overskrider de tidligere beskrevne barrierer. Derudover ses der elementer af partnerskab i høringsprocessen. Det sker hovedsageligt igennem fora og udvalg, hvor flere af samfundets interesser deltager. Her samarbejdes om løsninger.

Generelt er der på nogle områder gode forudsætninger for kriterium 5. Det er dog ikke alle, det gælder for. Specielt ved borgermøderne kan det anbefales at styrke det konsulterende element. Generelt kan barriererne forholdsvis nemt nedbrydes. Følgende tiltag anbefales:

1. **Offentliggørelse af selskabernes *white paper*.** Dette vil gøre det gennemskueligt for interessenterne, hvilken indflydelse de har haft på projekterne – samt hvorfor deres indsigelser ikke er taget til efterretning.
2. **Bedre timing.** Bedre tid forud for aktivitetens start vil give selskaberne bedre mulighed for at implementere de forslag, der kommer frem i løbet af høringsprocessen.
3. **Mere debat om strategiske overvejelser.** Dette vil gøre storskala-området mere gennemskueligt og modvirke, at befolkningen føler, at udviklingen bliver trukket ned over hovederne på dem.
4. **Flere elementer af partnerskab.** Dette vil generelt forbedre befolkningens indflydelse på storskala-projekterne, fordi der samarbejdes om at finde fælles løsninger.

ANALYSE 2

Høringsprocesser på New Foundland

Analyse 1 er den målestok, de grønlandske høringsprocesser vurderes op imod. Det er formålstjenstligt, da kritik ikke bliver subjektiv, men forholder sig til opstillede normer for det ”gode demokrati”.

Formålet med rapporten er imidlertid også en fremadrettet stillingtagen til, hvad man kan gøre for at imødekomme demokratiske udfordringer.

Den komparative analyse gør det muligt at sammenligne, hvordan to stater håndterer høringsprocesserne - og igennem succesfulde tiltag i Newfoundland hente inspiration til, hvordan høringsprocesserne i Grønland kan gøres mere demokratiske. Newfoundland er valgt, fordi der er store ligheder med Grønland.

Analysen tager udgangspunkt i tre niveauer:

1. Makroniveauet:

Lovgivningsmæssige rammer og organisatoriske strukturer

2. Mesoniveauet: Mellemlaget, som udgøres af NGO’erne

3. Mikroniveauet: Landets borgere

På **mikroniveauet** kæmper Newfoundland og Grønland med det samme problem, nemlig en manglende interesse i befolkningen for at deltage i den demokratiske høringsproces. Debatklimaet synes bedre i Grønland end i Newfoundland, hvor miljøet i nogen grad udelukkes af debatten. Forskellen kan skyldes, at man på grund af manglende erfaring i Grønland er mere tilbageholdende i forhold til storskala-projekter og derfor giver bedre plads til de forskellige diskussioner. De enkelte aktører har nemmere adgang til debatten i Grønland.

På **mesoniveauet** er der er uhensigtsmæssige forhold til den demokratiske legitimitet. En af problematikkerne er ”Greenpeace effekten”. Greenpeaces kampagne imod sælfangst i 1970’erne har gjort organisationen er meget upopulær begge steder. Dette har i Newfoundland betydet, at miljøorganisationer associeres med

Greenpeace og holdes udenfor den offentlige debat. I Grønland har effekten ikke helt så store konsekvenser for miljøorganisationer, og de har plads i debatten. Derimod er et fællestræk, at de mangler ressourcer. Specielt er muligheden for at lave undersøgelser og fremskaffe information, begrænset. Ansvar for at informere offentligheden kommer således til at hvile på ressourceinteressenterne. Dette er fra et demokratisk perspektiv problematisk, fordi ansvaret ikke altid opretholdes lige godt af ressourceinteressenterne og NGO'ernes indflydelse dermed begrænses.

I Newfoundland er der gjort en stor indsats for, at NGO'ere har mulighed for at deltage i høringsprocessen. NGO'ernes egen indsats består i at samle sig i formelle netværk og dermed øge muligheden for indflydelse. Myndighederne yder ligeledes en indsats ved økonomisk at gøre det muligt for ressourcetsvage NGO'er at deltage i debatten. Dette sker igennem intervenor funding-programmet, hvor interessenter i et projekt kan søge om støtte til deltagelse i høringsprocessen. De nævnte tiltag gør det muligt for NGO'er at deltage i høringsprocessen på trods af økonomiske begrænsninger - og vil kunne bidrage til demokratisk legitimitet i høringsprocesser ved storskala-projekter i Grønland.

På **makroniveauet** har man i Newfoundland fundet løsninger, der er hensigtsmæssige for den demokratiske høringsproces. I Grønland er det selskaberne, der varetager borgermøderne på baggrund af meget få retningslinjer. Det betyder, at høringsprocessen bliver vilkårlig og sårbar over for selskabets motiver, hvilket skader tilliden til processens uafhængighed.

I Newfoundland har man etableret en uafhængig myndighed til at varetage høringsprocessen og involvering af interessenter. Der udnævnes en kommissær for hver projektansøgning, som udformer procedurer. Derudover har man adskilt licensbehandling fra miljøgodkendelsen, hvilket gør op med den interessekonflikt, der ses i RD.

Der er således forhold Newfoundlands måde at arrangere høringsprocessen på, som med fordel kan implementeres i den Grønland:

1. **Samarbejde mellem NGO'er.** Dette ville føre til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne og give NGO'er en stærkere position i debatten.
2. **Intervener funding.** Dette er en anden måde at styrke NGO'ernes rolle. I Grønland kan man overveje at udvide ordningen til også at omfatte de faglige organisationer.
3. **Kommissærordningen.** En uafhængig part, der varetager involveringen af interessenter og befolkning, vil gøre høringerne uafhængige af selskaberne. En øget tillid til processen kan desuden tænkes at have en positiv indvirkning på den manglende interesse.
4. **Adskillelse af miljødelen og udbuds- og licensbehandling.** Dette vil sikre, at der ikke opstår interessekonflikter i RD. Desuden ville det have en positiv effekt på befolkningens tillid til hele høringsprocessen.

KONKLUSION

Formålet med denne rapport er for det første at undersøge, hvor demokratiske høringsprocesserne i forbindelse med storskala-projekter i Grønland er - og for det andet at pege på måder, hvor inddragelsen af befolkningen kan forbedres.

Det er ikke alle opstillede kriterier, der er opfyldt i lige høj grad - og i forhold til adgang til information og ansvaret for en herredømmefri debat er der væsentlige problemområder. Det betyder ikke, at den grønlandske høringsproces må betragtes som udemokratisk. Da det demokratiideal, som rapportens kriterier bygger på, netop kun er et ideal, kan det ikke forventes, at nogen virkelig proces lever 100 % op til disse kriterier. De er tænkt som pejlemærker og en måde, hvorpå man kan forbedre høringsprocessen.

På mange områder gøres der ting rigtigt. En af de vigtigste forudsætninger for at skabe en mere inddragende proces er, at der er en grundliggende politisk vilje til at inddrage befolkningen, og det er der i Grønland. Det er hovedsageligt myndighedernes fortjeneste, at ingen interessenter holdes ude af debatten, og man har også løbende vist vilje til at forbedre høringsprocessen. Derudover er de mange interessenter og forskellige indflydelsesmuligheder en fordel. Eksempelvis er den korte afstand mellem landets politikere og befolkningen ganske unikt og positivt. Der er således flere gode elementer i høringsprocesserne på storskala-området, og man kan ikke kalde dem for udemokratiske, men der er problemer, som det er afgørende, at der bliver gjort noget ved.

Manglende gennemskuelse og fokus på aktiv information er et af de største. Både fordi det er en af grundpillerne i den demokratiske debat, men også fordi det skader tilliden til myndighederne. Ud over de fem kriterier i denne undersøgelse er befolkningens tillid til processen og de myndigheder, der styrer den, helt afgørende for såvel høringsprocessens som Naalakkersuisuts legitimitet. Derfor er det et problem, der bør tages meget alvorligt.

Af samme grund er det afgørende, at høringsprocessen ikke bliver en proforma-proces. Tilliden til processen og myndighederne afhænger netop af, at interes-

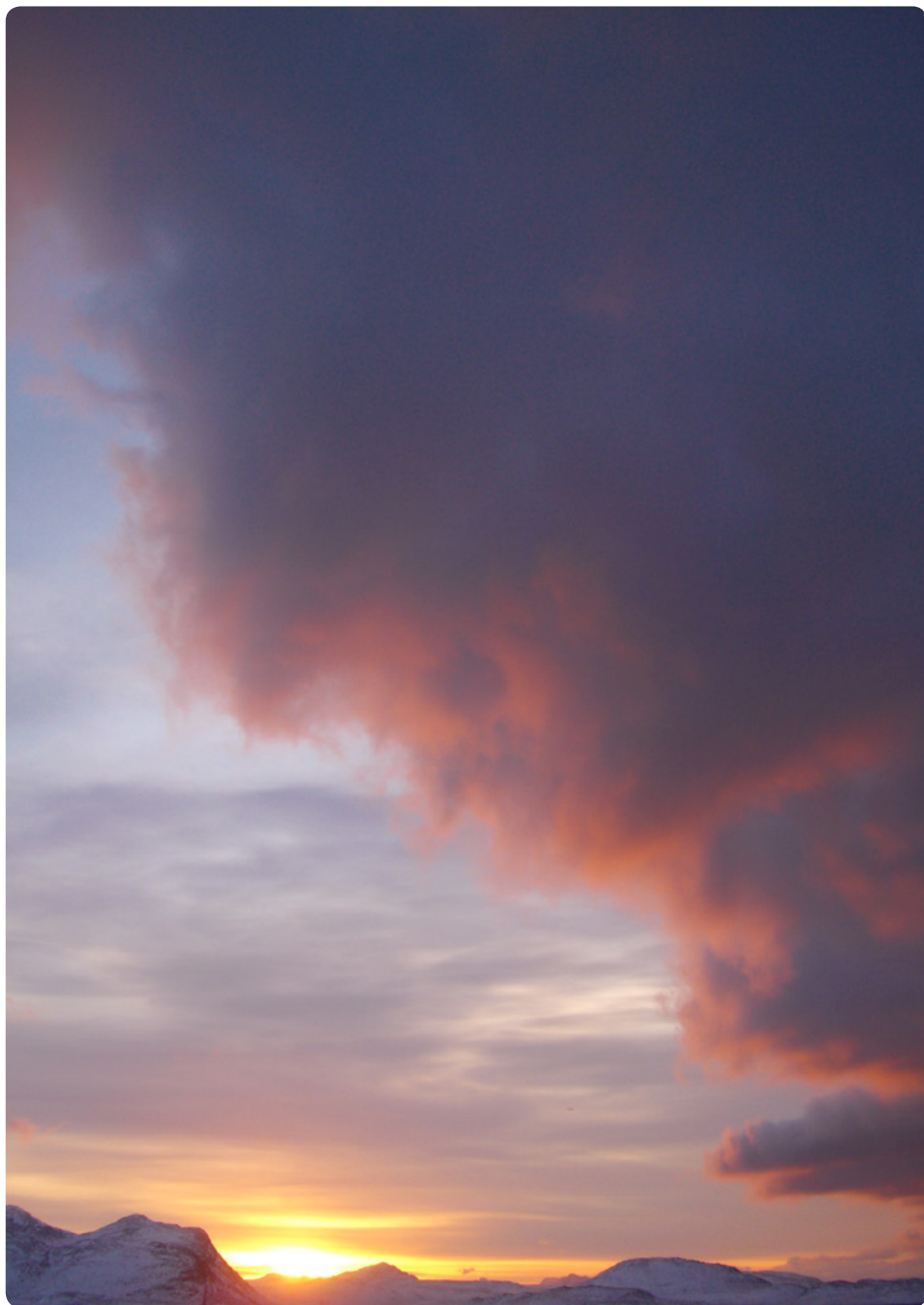
senterne føler sig hørt. Timing og en bedre styring af selskabernes rolle er også et vigtigt indsatsområde.

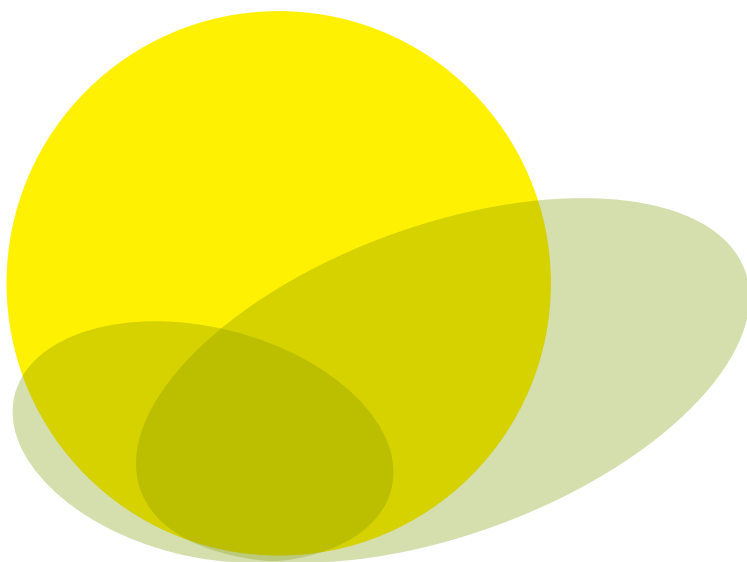
Generelt er det vigtigt at sikre, at alle fem kriterier er til stede i høringsprocessen, da de er gensidigt afhængige af hinanden. Det giver eksempelvis ikke mening, at adgangen til offentligheden er perfekt, at en herredømmefri kommunikation og mulighed for kompromiser mellem interessenterne er sikret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

Sammenlignet med Newfoundland er der ikke specielt flere problemer i den grønlandske høringsproces. Det er blot nogle andre problemer. I Newfoundland er der specielt problemer i forhold til kriteriet omkring særinteressernes forenelighed og adgangen til offentligheden. Her ses en tendens til, at miljøorganisationer udelukkes, fordi de associeres med Greenpeace. Derudover er der problemer med at få befolkningen engageret i høringsprocessen, fordi nyhedens interesse er ved at lægge sig, og befolkningen er ved at vænne sig til de konsekvenser, storskala-projekterne medfører. Det er ikke i lige så stor grad et problem i Grønland, hvor interesseorganisationerne er meget engagerede og miljøspørgsmålet i er en væsentlig del af debatten.

Der er dog på grund af Newfoundlands erfaring med storskala-projekter ting at lære. Det vil bidrage væsentligt til den grønlandske høringsproces, hvis man systematisk benyttede sig af erfaringer fra andre lande. Newfoundland er bare ét eksempel.

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





Kalaallit Nunaanni Sulisitsisut Peqatigiiffiat
Grønlands Arbejdsgiverforening
