



VILLUM FONDEN


Råstofaktiviteter i Grønland

Historie, rettigheder og
borgerinddragelse

Redigeret af Mette Frost og Mads Fægteborg



Juli 2014



Denne rapport

Råstofaktiviteter i Grønland

Historie, rettigheder og borgerinddragelse

Publiceret af

Inuit Circumpolar Council (ICC), Grønland, P.O. Box 204, 3900 Nuuk

Telefon: +299 32 36 32 – E-mail: iccgreenland@inuit.org

WWF Verdensnaturfonden, Svanevej 12, 2400 København NV

Telefon: +45 3536 3635 – E-mail: wwf@wwf.dk

Projektet

Rapporten afslutter projektet "*Promoting public consultation and participation in the industrial development in Greenland*", der er gennemført i perioden 2012-14. Projektet har været finansieret med støtte fra Villum Fonden (bevilling VKR022498).

Projektets delrapporter under hovedoverskriften Råstofaktiviteter i Grønland

Delrapport # 1: *En historisk introduktion til efterforskning, udnyttelse og følger i en sårbar natur og et samfund i forvandling* ved Mads Fægteborg.

Delrapport # 2: *Med folkets mandat? Høringsprocesser og borgerinddragelse på råstofområdet* ved Rune Langhoff.

Delrapport # 3: *Beskyttelse af grønlandernes kollektive rettigheder i nationalt og internationalt perspektiv* ved Thomas Trier Hansen.

Delrapport # 4: *Arktiske erfaringer – sammenlignende studie af borgerinddragelsen i forbindelse med råstofaktiviteter i en række arktiske lande* ved Mette Frost og Olivia Handberg Scott.

Delrapport # 5: *Kollektiv ejendomsret og mineindustri. Tidligere og nuværende lovgivningsmæssige rammer og forvaltning* ved Steen Jeppson.

Redigeret af

Mette Frost, WWF Verdensnaturfonden og Mads Fægteborg, ICC Grønland.

Fotos mv.:

ICC Grønland, WWF Verdensnaturfonden og ophavsmænd er rettighedshaverne til anvendte fotos mv. med mindre andet er angivet. Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse. Forsiden: Hus ved stranden i Qaanaaq, maj 2014. Af Mette Frost.

Download

Rapporten kan frit downloades fra organisationernes hjemmesider: ICC Grønland - www.inuit.org og WWF Verdensnaturfonden - www.wwf.dk/arktis

ISBN

978-87-996395-7-1

Indholdsfortegnelse

Et umage par – ligeværdige partnere	side	4
Historie, rettigheder og borgerinddragelse	-	7
Kan historien lære os noget?	-	7
Tidlig kortlægning	-	7
Kryolit	-	8
Kul	-	8
Marmor	-	9
Bly, zink og sølv	-	9
Uran	-	11
Olie og gas	-	11
Erfaringer – økonomi	-	12
Erfaringer – arbejdskraft	-	12
Erfaringer – sociale forhold	-	14
Erfaringer – forurening	-	15
Afsluttende bemærkninger	-	16
Lovgivning og administration	-	17
Grønlandernes rettigheder	-	18
Oprindelige folk	-	19
Internationale konventioner	-	19
Forpligtelser – Danmark eller Grønland	-	20
Beskyttelse af oprindelige folks rettigheder	-	21
Private virksomheders ansvar og pligter	-	23
Ti principper	-	24
Erfaringer med ny industri og borgerinddragelse	-	26
NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse	-	30
Arktiske erfaringer – borgerinddragelse i nabolandene	-	31
Fokus på borgerinddragelsen	-	34
Folkelige krav	-	34
Videnskabelige perspektiver på borgerinddragelse	-	36
Revision af råstoflovgivningen	-	38
Epilog	-	40
Bilag	-	43
1. NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse	-	43
2. Debatindlæg, debatmøder	-	44

Et umage par – ligeværdige partnere

Den 19. januar 2011 blev en skelsættende dag for Inuit Circumpolar Council (ICC) Grønland og WWF Verdensnaturfonden, idet de to organisationer mødtes ved en konference på Christiansborg i København arrangeret af Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget. Konferencen blev afholdt under overskriften *"Bæredygtighed eller barbari?"*

"Det er et prisværdigt initiativ, idet vi længe har haft brug for at lytte til hinanden – fortalere og modstandere af jagt og fangst. Mit håb er, at vi går herfra med mulighederne for at etablere nye platforme for et reelt samarbejde om de virkelige trusler for det arktiske dyreliv – klimaforandringerne." – sagde Aqqaluk Lynge, og Gitte Seeberg kvitterede med en invitation, der hen over foråret udviklede sig til et egentligt projektsamarbejde. Med en bevilling fra Villum Fonden indledte de to organisationer et toårigt projektsamarbejde med fokus på råstofaktiviteter og inddragelse af offentligheden i Grønland.

Projektet slog ned på en af de mest aktuelle og relevante diskussioner i Grønland netop nu; hvordan inddrager man bedst befolkningen i en debat om, hvilke elementer der indgår i en bæredygtig udvikling af det grønlandske samfund?

Verdensmarkedets efterspørgsel efter mineraler og olie og en målrettet markedsføring af de grønlandske ressourcer har ført til store investeringer i efterforskning af den grønlandske undergrund. Klimaforandringerne betyder, at havisen har en stadig mindre udbredelse og at områder, der før var svært tilgængelige i en stor del af året nu kan udvikles med henblik på minedrift. I dag er det ikke en fjern tanke, at udvinde og udskibe kommercielle mængder af zink og bly fra det nordøstligste hjørne af Nationalparken.

Men udfordringen er, at enhver industri har konsekvenser for miljø, natur og samfund. Og det grønlandske samfund er i dag helt afhængig af naturen og de levende ressourcer især fra havene omkring Grønland.

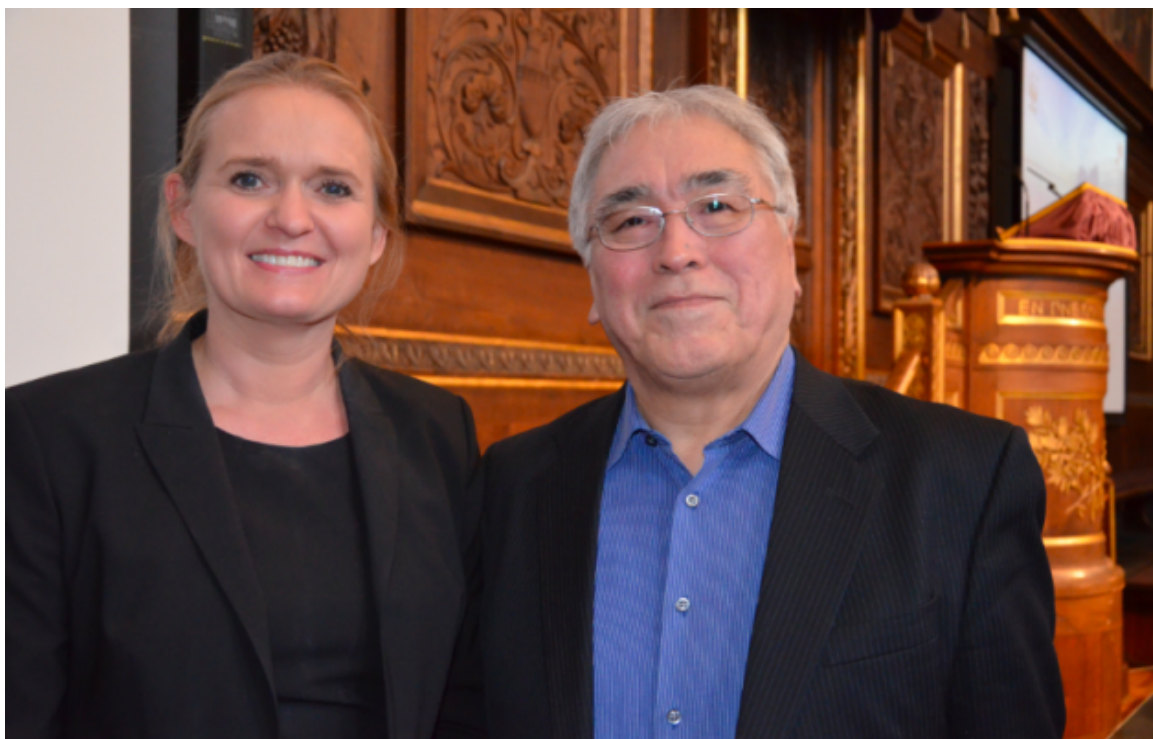
Projektets formål var derfor, at fremme debatten og inddragelsen af offentligheden i beslutningsprocesser om råstofaktiviteter i Grønland. Projektet var sammensat af tre hovedelementer, der understøttede dette formål:

1. Indhente viden om råstofaktiviteter og udvikle anbefalinger for industriel udvikling i Grønland med fokus på borgerinddragelse.
2. Oplyse og kommunikere konklusioner og anbefalinger til beslutningstagere, centrale aktører og offentligheden generelt.
3. Opbygge kapacitet hos ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden til at deltage i konkrete høringsprocesser vedr. lovgivning og vurderinger af de miljø- og samfundsmæssige konsekvenser af konkrete råstofprojekter.

De to organisationer er ikke modstandere af en udnyttelse af ikke-fornybare ressourcer og i øvrigt en industriel udvikling i det cirkumpolare Arktis, men finder det afgørende, at denne udvikling finder sted på bæredygtige præmisser, hvor offentligheden er fuldt ud orienteret om, hvilke konsekvenser ny industri, olie og mineralprojekter kan have for natur, miljø og samfund.

Gennem projektets toårige levetid har medarbejdere fra ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden samt eksterne konsulenter udarbejdet fem delrapporter om forskellige problemstillinger, som vil være relevante at inddrage i debatterne om råstofaktiviteter i Grønland.

Kort beskrevet fandtes der ingen klare procedurer for oplysning, civilsamfundshøringer og godkendelse af udvindingsprojekter. Det er i høj grad de multinationale selskaber, der ønsker adgang til de grønlandske mineralske ressourcer, som udsender *oplysningsmateriale* og *information* om den positive effekt, netop deres projekt, vil have for det grønlandske samfund, f.eks. det australsk ejede *Greenland Minerals and Energy Ltd.*, der udsendte *oplysningsmateriale* om uranpotentialet i Narsaq. Som borger kan man hurtigt få den tanke, at ulven her er sat til at vogte fårene.” Andre eksempler er f.eks. projektet om aluminiumsmeltning i nærheden af Maniitsoq eller projektet om jernbrydning i bunden af Nuuk fjorden. Enorme projekter, hvor der skal ansættes hundredvis af udenlandske gæstearbejdere.



Gitte Seeberg og Aqqaluk Lyngé ved *Arktisk konference* arrangeret af WWF Verdensnaturfonden på Københavns Universitet den 16. marts 2012. Foto: Arktis Media for Sermitsiaq.AG.

Befolkningen i Grønland må have klar besked på, hvad alle disse store multinationale virksomheder ønsker at udføre til lands og til vands. Det nytter ikke noget, at store multinationale selskaber, alene står med det store oplysningsapparat, uden at nogen har mulighed for at stille relevante og kritiske spørgsmål, således at de fremtidige realiteter bliver sandsynliggjort, og dermed også kan danne grundlag for befolkningens stillingtagen til f.eks. forureningspotentialer, parallelle samfund med indført arbejdskraft, reelle beskæftigelsesmuligheder for en grønlandsk arbejdskraft, og ikke mindst økonomisk afsmitning på landets og lokalsamfundenes økonomi. Hertil kommer en række uafklarede spørgsmål om landrettigheder – for hvem ejer/bruger egentlig diverse områder, som udvælges til industriel udvikling?

ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden var som udgangspunkt et *umage par*, men har i dette projekt været *ligeværdige partnere* i et konstruktivt samarbejde, og mener, at vi med projektet har bidraget væsentligt til at få sat fokus på manglerne i de offentlige debatter. Projektet afsluttes med denne rapport, men samarbejdet bør kunne fortsættes gennem nye projekter, hvor vores to organisationer kan bistå hinanden med hver vores kompetencer.

Projektsamarbejdet, der har bidraget med diskussion og udveksling af viden, har alene været muligt fordi Villumfonden har ydet støtte til vores arbejde. En tak til Villumfonden for at have gjort samarbejdet muligt.

Aqqaluk Lyngø

International formand for
Inuit Circumpolar Council

Gitte Seeberg

Generalsekretær for
WWF Verdensnaturfonden

Historie, rettigheder og borgerinddragelse

Kan historien lære os noget?

Projektets første delrapport *"En historisk introduktion til efterforskning, udnyttelse og følger i en sårbar natur og et samfund i forvandling"* af Mads Fægteborg beskæftiger sig med nogle udvalgte eksempler på tidligere industrielle aktiviteter i Grønland.

Mennesket har gennemgået en udvikling fra at være udelukkende afhængig af de levende til at inddrage de ikke levende som hjælpemidler i dagligdagen. Ressourceudnyttelsen var dog temmelig lokal indtil Thule-kulturens indmarch i de første århundreder i det andet årtusinde. Den nye kultur var de tidligere kulturer overlegen i sin smidighed til at udnytte landets og havets ressourcer. Således havde de kajaker til sælfangst, konebåde til transport og hvalfangst, og hundeslæde til vintertransport. Med de nye og effektive transportmuligheder udviklede Thule-kulturen et handelssystem, hvor landets sydligste beboere drog mod nord med skind for at hjembringe fedtsten fra Godthåbsfjorden og hvalbarder fra Diskobugten.

Selvom Thule-kulturens mennesker havde kontakt med nordboerne og senere de europæiske hvalfangere forblev samfundet forholdsvis statisk, men med den norske præst Hans Egedes ankomst til landet i 1721 ændrede kulturen og samfundet sig væsentligt på godt og ondt. Sidstnævnte fordi væsentlige elementer i kulturen blev nedbrudt uden nogen egentlig erstatning.

Tidlig kortlægning

Forud for afrejsen til Grønland brugte Egede sin fritid i Bergen til at sætte sig ind i en række praktiske gøremål som han mente kunne blive anvendelige i det nye land. Således satte han sig blandt andet ind i landmåling for derved at kunne kortlægge landet, og det lidt mere kuriøse, set med vores nutidige øjne, alkymi, med henblik på fremstillingen af guld.

Efter sin hjemkomst fra Grønland i 1736 udgav Egede bl.a. *Det gamle Grønlands Nye Perustration*. I kapitel III skriver han: *"Metaller og Mineraler angaaende, da har jeg seet gandske lidet til sligt udi Grønland."* Dette til trods skorter det ikke på pålæg og opfordringer fra København, at koloniernes ansatte skulle observere, indsamle og sende prøver af mineraler og sten ned til hovedstaden. Man må dog have in mente, at disse mennesker ingen forudsætninger havde for at vurdere og bedømme sten og mineraler, og der skete heller ingenting før tyskeren Karl Ludwig Giesecke kom til Grønland i 1806. Hans rejse var tidsbestemt til 2 ½ år, men på grund af Englandskrigene blev Giesecke nødsaget at tilbringe otte år i landet. Måske var situationen ikke den mest ønskværdige for ham, men til gengæld fik han stort set kortlagt mineralogien og geologien ved og omkring de eksisterende vestgrønlandske kolonier.

Næste seriøse forsøg på en systematisk kortlægning af Grønland var Hinrich Johannes Rink, der kom til Grønland i 1848. Under hans ophold i landet frem til 1868 fik han udgivet flere bøger om landets beskaffenhed på baggrund af en fireårig lang rejse rundt i landet, hvor han beskriver sine geografiske, klimatiske og erhvervsmæssige iagttagelser.

Man skal dog helt frem til 1878 før man tog udforskningen af landet så alvorligt, at *Commissionen for Ledelsen af de geologiske og geographiske Undersøgelser i Grønland* blev etableret, og året efter begyndte kommissionen at udgive Meddelelser om Grønland (M.O.G.).

Kryolit

Giesecke foretog i 1809 en rejse fra Godthaab (Nuuk) sydover til en række forskellige lokaliteter. Ved ankomsten til Ivittuut skriver Giesecke om kryolit, at grønlænderne kalder stenen for *orsugiak* (*spæksten*), der lokalt anvendtes som lod på fiskeliner. I våd tilstand ligner kryolit sælspek. Mineralogerne, der navngav mineralet, havde næsten samme opfattelse og kaldte det derfor *is-sten*; på græsk *kryo-lithos*.

Kryolitten ved Ivittuut er verdens største lokaliserede forekomst, og den blev brudt i en åben mine. Det blev kryolitten, som i mange år skulle blive den væsentligste indtægtskilde for det danske engagement i Grønland. Afgiften til staten var i perioden 1900 til 1940 næsten dobbelt så stor som statens samlede udgifter i Grønland, hvorfor staten da også gerne ville have en ejerandel – den blev på 50 %, og ikke nok med det – eksportindtægterne fra kryolitten dækkede samtlige offentlige udgifter i Grønland under Anden Verdenskrig.

I midten af 1800-tallet blev det skønnet, at der var kryolit nok til omkring 10-15 års brydning, men kryolitminen standsede først brydningen i 1962, og fortsatte med at sende de oplagrede kryolitlagre til Danmark frem til de blev tømt og stedet lukkede i 1987. På det tidspunkt var der brudt omkring 3,7 millioner tons kryolitmalm.

Kul

Kul har været brudt på en række forskellige lokaliteter i Grønland, men bedst kendt er kulminen ved Qullissat, hvor produktionen oversteg 6.000 tons årligt. Kul blev ikke eksporteret men anvendtes overalt i Grønland. I en sammenligning med kul fra England og USA betegnedes den grønlandske kul som 50 % dårligere, og når man sammenlignede omkostningerne ved at fragte engelske og amerikanske kul til Grønland omtalte man kulbrydningen som "*en underskudsforretning*". Kulbrudsudvalget afgav betænkning i april 1962, og påstanden om, at de grønlandske kul var ringere end de udenlandske kul blev vingeskudt, idet Kulbrudsudvalget fastslog at kullene fra Qullissat var nær ved - 93,5 % - lige så gode som de udenlandske. Udvalget anbefalede derfor, at kullene kunne prissættes således at de opnåede den reelle salgsvær-

di, hvorved også kulminens underskud kunne nedbringes. Endelig blev der fremlagt oplysninger om, at man faktisk eksporterede 5.000 tons kul årligt til Danmark siden slutningen af 1950'erne.

Den politiske vilje var dog imod den fortsatte drift af Qullissat, og den 5. oktober 1972 lukkede kulminen og byen. "*At dette så skulle ske under min ministertid var næsten blot at føje spot til skade, en af det politiske livs af og til ondsksfulde, paradoksale tilfældigheder.*" – skrev daværende grønlandsminister Knud Hertling, der i flere omgange havde forsøgt at holde liv i kulminen.

I 1960 var Qullissat Grønlands tredjestørste by med 1.260 indbyggere, og da den blev lukket i 1972 var indbyggerantallet 1.400, hvoraf flere end 90 % var grønlandere. Uanset at befolkningen protesterede blev alle indbyggere flyttet til andre steder, hovedsageligt til de større byer i Diskobugten og andre større vestgrønlandske byer – de såkaldte *fabriksbyer*.

Marmor

I 1934 åbnede et marmorbrud på øen *Appat* i Uummannaq kommune – dengang distrikt. Da der altid var problemer med havneforholdene på Appat, og da man samtidig havde fundet store marmorforekomster i bunden af *Qaamarujuk* fjorden, nedlagde man bruddet på Appat i 1936, og flyttede produktionen til en lokalitet, der fik navnet *Maarmorilik*. På Appat havde man benyttet lokal arbejdskraft, men i Maarmorilik var arbejdskraften hvervet fra hele vestkysten, dvs. fra Upernavik i nord til Paamiut i syd. Det lykkedes at få samlet 36 mand til stenboring i døgndrift, altså to hold på 18 mand med 12 timers arbejdstid. Herudover var der ansat grønlandsk arbejdskraft som medhjælpere ved bygning af boliger mv.

I perioden 1936-40 blev der sendt 3-4.000 tons marmor til Danmark. I forbindelse med Nazi-Tysklands besættelse af Danmark den 9. april 1940 blev bruddet lukket, men var atter åben en kort overgang fra 1966 til 1971 for nogle forsøgsbrydninger. I alt blev der brudt 5.000 tons, som blev bragt til Danmark.

Bly, zink og sølv

Lauge Koch var leder af *De Danske Østgrønlandsekspeditioner*, som lokaliserede bly ved Mesters Vig nord for Ittoqqortoormiit i 1948. De følgende år lokaliseredes yderligere forekomster, og især den såkaldte *Blyklippe* virkede interessant for en kommerciel udnyttelse. Det førte til stiftelsen af *Nordisk Mineselskab A/S*, hvor staten ejede 27,5 % af aktiekapitalen og de resterende aktieposter på danske og udenlandske investorer. Fra 1956 til 1963 blev en mindre forekomst af bly, zink og sølv udvundet. I alt blev der i perioden brudt 545.000 tons malm med en lødighed på 9,5 % bly, 9,9 % zink og 15 gram sølv pr. ton. Det var en kombination af en forholdsvis lille malm-

forekomst og vigende priser på bly og zink, som var de væsentligste årsager til, at minen kun blev udnyttet i en kort periode.

Femogtyve kilometer syd for Blyklippen blev der i 1954 lokaliseret en forekomst af molybdæn i det såkaldte *Malmbjerget*. I forhold til omkostningerne ved at få transporteret molybdænet frem til Nyhavn viste det sig ikke at blive en rentabel forretning. I mellemtiden havde man dog haft alvorlige overvejelser om at anvende *atomladninger* til at sprænge toppen af Malmbjerget. I 1984 og nogle år frem samarbejdede Nordisk Mineselskab med olieselskabet ARCO om olieefterforskning i Jameson Land, men det projekt blev opgivet i 1990 og i 1991 trådte mineselskabet i likvidation.

Efter lukningen af Maarmorilik kom ny spiller på banen, *Greenex A/S*, men det var ikke marmor, som havde interessen, derimod bly og zink i *Den Sorte Engel* i fjeldet på den modsatte side af fjordarmen *Affarlikassaa*. *Greenex A/S* var et canadisk-dansk mineselskab, der blev grundlagt i 1964 og i 1971 fik udnyttelseskoncessionen, som startede opbygningen af bjergværket i 1972 med bl.a. *Danish Arctic Contractors* (DAC) som underentreprenør. Malmen blev brudt i ca. 600 meters højde og transporteret med tovbane hen over fjorden til et oparbejdningsanlæg i Maarmorilik, hvorfra bly- og zinkkoncentratet blev udskibet til metalsmelteværker i Europa.

Den sorte Engel blev drevet i perioden 1973-1990, men lukkede da man anså den for at være økonomisk tom, og man forventede, at en fortsat drift ville være underskudsgivende. Derfor henvendte selskabet sig til Ministeriet for Grønland i efteråret 1985 for at finde en løsning, men moderselskabet i Canada, *Cominco Ltd.*, ønskede ikke at investere flere penge i *Greenex A/S*. Råstofforvaltningen begærede herefter *Greenex A/S* konkurs, som blev afvist af Grønlands Landsret. Derefter startede forhandlingerne med det svenske mineselskab *Boliden AB* om en overtagelse af aktiekapitalen. *Boliden AB* havde som udgangspunkt til hensigt at drive minen frem til udgangen af 1987, men da det lykkedes for selskabet at vende underskuddet til et overskud udskød man minens lukning til 1990. På det tidspunkt var der i alt blevet brudt 11,3 mio. tons malm, hvoraf der var blevet udvundet 12 % zink, 4 % bly og 29 gram sølv pr. ton malm.

Uran

I perioden 1958 til 1980 udvandt den danske stat uran i Kvanefjeld (Kuannersuit) otte km Nordøst for Narsaq i Sydgrønland. I 1962 blev der udtaget 180 t malm fra en 20 m skakt i kanten af Kvanefjeld plateauet, og 1979-81 4.700 t malm fra en 970 m lang tunnel, der gik tværs gennem forekomsten, ca. 150 m under overfladen. Da den kemiske sammensætning af malmen fra Kvanefjeld er usædvanlig i forhold til andre uranminer, blev det nødvendigt at udvikle nye ekstraktionsmetoder, et udviklingsarbejde udført på Risø.

Tanken om uranudvinding har ikke tidligere delt den grønlandske befolkning, men i de seneste år, hvor det har været på tale at udvinde *de sjældne jordarter*, som bl.a. findes i Kvanefjeld har man måttet tage stilling til om de kunne udvindes, eller ej, fordi de sjældne jordarter findes i den samme malm som uranen befinder sig. Den 26. april 2013 udsendte 48 miljøorganisationer en fælleserklæring, hvori de opfordrede regeringerne i Grønland og Danmark til ikke at opgive nultolerancepolitikken overfor uranudvinding. Initiativet var taget af de to danske organisationer *Det økologiske Råd* og *Noah* sammen med den grønlandske natur og miljøforening *Avataq*. Blandt de øvrige medunderskrivere var også ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden.

Men som vi ved, ophævede Inatsisartut nultolerancen med snævert flertal 15 for og 14 imod i oktober 2013.

Olie og gas

Med jævne mellemrum har der været udført forundersøgelser efter kulbrinterne *olie* og *gas* på land (onshore) og i de omkringliggende have (offshore). I midten af 1970'erne borede man offshore i Davis Strædet, syd for Diskøen. Efter fem tørre borerer trak de udenlandske selskaber sig imidlertid ud igen. Onshore var der en overgang i 1980'erne efterforskninger i Jameson Land nær ved Ittoqqortoormiit i Østgrønland, men indtil 1993, hvor der ved Marraat på Nuussuaq halvøen fandtes spor af olie, har interessen været begrænset for olieefterforskning i Grønland blandt de udenlandske efterforskningselskaber. Men så kom interessen tilbage, og der blev atter en betydelig olieefterforskningsaktivitet i de grønlandske farvande. I 2010 blev der underskrevet syv nye licenser til efterforskning i Baffin Bugten, hvilket bragte det samlede antal eneretstilladelser op på tyve. I 2012 og 2013 udbød Naalakkersuisut i alt 19 blokke i et område i Grønlandshavet udfor den østgrønlandske kyst i en todelt licensrunde. Blandt de 11 indkomne ansøgninger om efterforsknings- og udnyttelsestilladelser valgte Naalakkersuisut i december 2013 at udstede licenser til tre konsortier, der skal undersøge potentialerne for at udvinde gas fra i alt fem blokke; Amaroq, Avinngaq, Umimmak, Nerleq og Qiavilaq. Samlet udgør blokkene et areal på 12.292 kvadratkilometer.

Erfaringer – økonomi

De foregående små afsnit har kort beskrevet nogle enkelte råstofaktiviteter i Grønland. Det er naturligvis en meget summarisk fremstilling, som her skal suppleres med nogle erfaringer, der skal tages højde for ved et hvert industriprojekt – stort eller småt.

Kuupik Kleist, senere formand for Naalakkersuisut (2009-2013), var formand for *Arbejdsgruppen vedrørende ikke-levende ressourcer* i *Grønlandsk-dansk selvstyrekommision*, udtalte i juni 2008 om landets erfaringer med råstofaktiviteter bl.a.: *"Vi havde på det tidspunkt mange års erfaringer fra den ikke særlig profitable kulbrydning, mere eller mindre lønsom brydning af kobber, bly, zink, marmor og en rigtig profitabel brydning af kryolit. Selv om der har været disse aktiviteter igennem mange år, er den grønlandske arbejdskraft kun blevet anvendt i meget begrænset omfang. Primært i forbindelse med arbejdet med kulbrydning."* Kleists synspunkt var ikke enestående, idet chefgeolog Richard Bøgvad i et bilag til Grønlandskommissionens Betænkning (G-50) udtalte: *"Men ingen af de forskellige foretagender – med undtagelse af kryolitindustrien – har hidtil kunnet give overskud."*

Den første erfaring fra råstofaktiviteterne i Grønland er, at det i begrænset omfang har været økonomisk profitabelt for landet. Naturligvis har andre aktiviteter end kryolitten bidraget økonomisk til samfundet, f.eks. Den sorte Engel, der mens den var profitabel, bidrog med et økonomisk tilskud til Uummannaq kommune, der modtog skatteindtægter, som blev anvendt til at modernisere byen, men også til låneordninger for fangerne og fiskerne til indkøb af små både med henblik på at intensivere fiskeriet i kommunen.

Erfaringer – arbejdskraft

Næste erfaring knytter sig til anvendelsen af arbejdskraft. I opstartsfasen af kryolitbruddet ved Ivittuut var det mænd fra Arsuk, der brød mineralet og fragtede det med konebåde ud til en ø, hvor det kunne afhentes af Atlantgående skibe. Men på lidt længere sigt opstod der uoverensstemmelser mellem en dansk arbejderkulturs og en grønlandsk fangerkulturs opfattelse af arbejde, og under sådanne forhold kunne bestyreren ikke arbejde, hvorfor han herefter kun ville anvende dansk arbejdskraft. Som nogle få undtagelser, der bekræfter reglerne, var det næsten udelukkende grønlandsk arbejdskraft, som brød marmor på Appat og i Maarmorilik og kul i Qullissat, men *"da myndighederne sagde stop"*, og det gjorde de postkoloniale embedsmænd som bekendt, blev 1.260 indbyggere påført en menneskelig tragedie – dog samtidig med at et helt folk vågnede op med en ny politisk bevidsthed.

Finn Lynge skrev om årene efter *"nyordningen"* og G-60: *"Dette var en periode med enestående byggeprojekter på beboelsesområdet og i industrien, ligesom også telekommunikationen blev udbygget og der blev lavet nye transportsystemer både til vands*

og i luften – alt sammen planlagt, bygget og drevet af effektive danskere. Alt sammen til gavn for grønlanderne, det er sikkert – men sidstnævnte følte, at de blev tabt bag vognen som passive tilskuere. De havde simpelthen ikke de kvalifikationer, der skulle til for at bygge det nye samfund, som deres egne ledere var gået ind for.” ... ”Alt i alt viste perioden 1953-70 sig at være en periode med lige rettigheder – men uden lige muligheder.”

Der deltog omkring 400 personer i arbejdet med at opføre Den sorte engel. I 1974 var der ansat 162 og senere voksede arbejdsstyrken til 350. Da Grønland ikke selv var i stand til at levere uddannet personale nok, fik mineselskabet lov til at ansætte denne arbejdskraft fra lande uden for Grønland – hovedsageligt fra Danmark og de øvrige skandinaviske lande. Da minen lukkede, havde det samlede antal ansatte været 970, og heraf var 851 eller 88 % født uden for Grønland. Grønlanderne, der var ansat i Maarmorilik var migrantarbejdere, der kom fra det meste af Vestgrønland. De blev hyret på kontraktbasis, og tilbragte en vis periode i minelejren, som ikke var en integreret del af samfundet, men et isoleret sted, hvor den sociale kontrol, hverken var i hænderne på samfundet eller familien, men alene i hænderne på mineselskabet. Et andet problem opstod, fordi mineselskabet var i stand til at tilbyde højere lønninger end det øvrige samfund, hvilket førte til mangel på arbejdskraft indenfor visse fag i andre dele af samfundet. Bortset fra, at den beskedne grønlandske arbejdskraft havde *rimelige* lønninger, havde samfundet som helhed ikke vundet så meget, fordi fødevareforsyninger og de fleste andre ting kom fra steder udenfor Grønland. De *rimelige* lønninger var imidlertid til diskussion i 1977, idet *Grønlands Arbejdersammenslutning* (G.A.S.) i forbindelse med overenskomstforhandlingerne havde krævet ”*indførelse af ligeløn mellem dansk og grønlandsk arbejdskraft i henhold til Greenex A/S overenskomster med LO.*” Forhandlingerne var frugtesløse, og tanken om *strejke* fødtes. Efter to strejkevarsler bøjede Greenex A/S sig, men krævede *danske fagretlige regler* indført, hvilket afvist fra grønlandsk side, og dermed var 1 ½ måneds strejke en realitet. Udgangen på strejken var, at parterne underskrev en aftale, der siden er blevet betragtet som en sejr for G.A.S.

Erfaringer – sociale forhold

En tredje erfaring er, at forholdet mellem den udenlandske arbejdsstyrke og den grønlandske befolkning ikke altid har været helt uproblematisk. Et af de første vidnesbyrd stammer fra kryolitminen. I slutningen af 1800-tallet *"medførte et udvidet samkvem med danskerne i Ivigtut, at mange grønlandere i Arsuk blev smittet af kønsygdomme. Der måtte bygges et sygehus, og i årene fra 1882 til 1893 måtte der tilmed fast stationeres en læge i udstedet."* For beboerne i Arsuk blev denne kønssygdoms-epidemi til et alvorligt indgreb i deres rettigheder. Ét var at myndighederne afskar forbindelsen mellem Ivittuut og Arsuk for at hindre lignende episoder, men indgrebet rakte i virkeligheden langt ud over, hvad man i dag ville finde acceptabelt, nemlig at Arsuk blev helt isoleret fra omverdenen. Indbyggerne i Arsuk måtte ikke rejse til andre grønlandske bebyggelser, ligesom grønlandere fra andre lokaliteter ikke måtte besøge Arsuk. Bestemmelserne var gældende helt frem til 1930'erne.

I kølvandet af samfundets modernisering og industrialisering efter Anden Verdenskrig opstod der nye problemer. I moderniseringens første fase blev der brug for kvinderne på arbejdsmarkedet, og mange unge kvinder blev migrantarbejdere på rejefabrikkerne, hvorfor de blev kaldt for *"rejepigerne"*. Men i takt med den teknologiske udvikling blev de overflødiggjort, og mistede den beskedne prestige de havde opnået i det nye samfund, men denne kunne genvindes, idet deres danske *"kærester"* – sommermændene – havde penge og bajere i barakkerne. Sådan forholdt det sig bare ikke hos de danske mænd, der udnyttede pigernes tillid, og betragtede dem som *"billige ludere, som man kan bruge, som man vil, og som man ikke behøver at respektere. De grønlandske piger imponeres af de danske mænds økonomiske formåen, smigres over deres opmærksomhed, og ser dem som prestigefyldte partnere. Mange af pigerne håber på et rigtigt varigt forhold, men det bliver naturligvis de danske mænds præmisser, der bliver bestemmende og som sætter rammerne for samværet, efter en brug-og-smid væk recept."* Et af flere problemer har efterfølgende vist sig at være børn født udenfor ægteskab. En forening *"De juridisk faderløse"* blev stiftet i 2010 fordi *"De har været tabubørn i det grønlandske samfund, er blevet ignoreret i dansk lovgivning og er blevet kastet i en syltekrukke af danske politikere med berøringsangst. De har nu fået Institut for Menneskerettigheders ord for, at deres menneskerettigheder er blevet krænket i et halvt århundrede."* Sagen blev behandlet i Folketinget, men endte ikke som de juridisk faderløse havde ønsket, idet regeringen fastslog, at de juridisk faderløse ikke kan få del i arven, hvis faderen er død, og boet er opgjort. Derfor har de juridisk faderløse krævet, at staten betaler en kompensation for den mistede arv. Dette har den danske regering hidtil afvist, senest i maj 2014.

Erfaringer – forurening

En fjerde erfaring er, at stort set enhver industriel aktivitet vil medføre en vis grad af forurening. Det kan dreje sig om udledninger til luften (udstødning fra maskineri) og affald fra beboelse og lejre. Men det største miljøproblem ved minedrift er mineaffaldet, som består af gråbjerget (den del af fjeldet, der skal fjernes for at komme ind til selve mineralet) og tailings (restproduktet fra koncentrationen af mineralet). Restprodukterne deponeres ofte nær minen, men kan give anledning til udvaskning af eksempelvis bly til vandløb, søer og fjorde.

Behandling af det brudte mineral kræver ofte anvendelse af kemikalier, som kan være særdeles giftige i miljøet. En yderligere kilde til forurening af mineomgivelserne er støvet, som dannes ved f.eks. brydning, transport og knusning, og det er primært tungmetaller, der er problemet i denne sammenhæng. Det kan påvirke dyrelivet i både ferskvand og i havet, som potentielt kan medføre forhøjede værdier af forurenende stoffer i de dyr og fisk mv., som udnyttes af lokalbefolkningen.

I Ivittuut har udvindingen af kryolit bevirket en forurening med bly og zink af Arsukfjorden. Den geografiske fordeling af bly og zinkkoncentrationen i blæretang og blåmuslinger viser, at gråbjerg efterladt langs kysten fortsat er den dominerende forureningskilde.

Mineselskabet i Mesters Vig havde i forbindelse med forarbejdningen af malmen til det koncentrerede produkt en masse affaldsstoffer. Disse blev udledt på en fjeldskråning ved minen, og herfra skred det langsom ned i elven *Tunnelelv*, der har afløb i Kong Oscar Fjord. Der foretages løbende undersøgelser i området, og i 1985 inddrog man også muslinger, fisk og sæler i undersøgelserne. Selv om forureningen har været aftagende siden undersøgelserne startede i 1979 forventer man dog at det vil vare mange år inden forureningsniveauet kan betegnes som på normalt niveau.

Ved Den sorte Engel var lokalbefolkningen i den nærliggende bygd Ukkusissat aldrig blevet informeret om de reelle farer for forurening med tungmetaller, og derfor var diskussionen om forurening begrænset til visuelle observationer som drivende olietønder mv. I 1975 advarede mineselskabet lokalbefolkningen om, at der var risici ved fiskeri i visse områder tæt på minen. I 1976 konkluderede myndighederne, at flere fiskebestande var blevet forurenede med tungmetaller, og at fiskebestandene var faldende. I visse områder var dyrelivet helt forsvundet. Men det var ikke kun fiskebestandene, der var berørt også sælerne forsvandt fra området, sandsynligvis på grund af støj og røg fra minedriften og skibstrafik på fjorden. Edderfugle og andre fugle var også forsvundet fra områder tæt på minen. Der var dengang ingen tvivl om, at minedriften ved Maarmorilik havde en alvorlig negativ indflydelse på Ukkusissat.

I 1980'erne gennemførte Risø foreløbige miljøvurderinger i forbindelse med udnyttelse af uran fra Kvanefjeld: "*Radium, jern, mangan og fluor forventes at blive forureningskomponenter, som det er særligt vigtigt at fjerne.*" – konkluderer en rapport fra 2012.

Selvom man ikke har nogen direkte erfaringer med olieudvinding i de grønlandske farvande, findes der generelt en betydelig skepsis overfor olieudvinding i Arktis, fordi uheld hér er langt mindre kontrollable end i andre dele af verden. Enkelte episoder kan dog belyse problematikken, f.eks. da USN tankskibet Potomac i tæt tåge sejlede gennem Melville Bugtens isfyldte farvand. Omkring 100 km syd for den nordgrønlandske bygd Savissivik ramte Potomac et mindre isfjeld den 5. august 1977. Ved uheldet sivede omkring 380 tons tung brændselsolie ud i havet. Rapporten om uheldet forelå to år senere, men dens konklusioner var afgørende anderledes end de lokale fangeres udsagn. Olien havde nemlig efterfølgende bevæget sig omkring 74 km mod nordvest til et område rigt med sæler og et vigtigt yngleområde for isbjørne. Fangerne i Avanaarsuaq rejste en erstatningssag for fangstnedgangen og henviste til at der var blevet nedlagt en olietilsølet isbjørn og adskillige olietilsølede sæler. Men også pga. at fangstdyrene fortrak længere bort, hvilket havde resulteret i en næsten halvering i indhandlingen af skind fra 401 i oktober 1976 til 220 i oktober 1977. Sagen blev forelagt Kammeradvokaten, som et par år senere skrev til Ministeriet for Grønland, at iht. internationale konventioner kunne man ikke gøre privatretligt ansvar gældende overfor krigsskibe mv.

Afsluttende bemærkning

Mads Fægteborg tog nogle problemstillinger ud af mølposen, som givetvis atter kan blive aktuelle. Samtidig blev rapporten skrevet for at gøre opmærksom på, at de ansvarlige politikere rent faktisk har et *ansvar* og at de næppe er "*vidensmæssigt klædt på til fremtidens udfordringer i olie- og mineindustrien*" blot ved at deltage i et todages seminar, som Sermitsiaq skrev den 9. maj 2013.

Lovgivning og administration

Første delrapport ved Mads Fægteborg *"En historisk introduktion til efterforskning, udnyttelse og følger i en sårbar natur og et samfund i forvandling"* og femte delrapport ved Steen Jeppson *"Kollektiv ejendomsret og mineindustri. Tidligere og nuværende lovgivningsmæssige rammer og forvaltning"* beskæftiger sig med lovgivningen omkring råstofaktiviteter og administrationen af denne.

Set i lyset af den store interesse man havde for at kortlægge forekomsten af mineralske ressourcer i Grønland, virker det lidt paradoksalt, at den første egentlige lovgivning om mineralske råstoffer i Grønland er fra den 12. maj 1965. *"Loven fastslår, at alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten, ligesom staten også forbeholdes forundersøgelser, eftersøgning og udnyttelse af disse."* Der var dog en undtagelse *"Den i Grønland bosiddende befolkning kan dog i samme omfang som hidtil forsyne sig med kul, tørv, vegsten, grus, sten og lignende til eget forbrug."* Det var kun kryolit, som gav overskud, og det er vel sagtens heri begrundelsen for den manglende lovgivning skal findes.

Udover bestemmelserne i Hjemmestyreloven blev *Lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland* bestemmende for råstofområdet i årene frem. Loven blev siden revideret bl.a. i 1991 og 1993. Frem til Selvstyret var en realitet lå den politiske kompetence vedrørende de ikke-levende ressourcer hos *Fællesrådet for mineralske råstoffer i Grønland*, der var ligeligt sammensat af repræsentanter fra staten og Hjemmestyret, med fem hver plus en formand. Administrationen blev varetaget af *Råstofforvaltningen for Grønland*, der var underlagt Miljø- og Energiministeriet. Et stadigt voksende politisk pres fra Landsstyret om at overføre Råstofforvaltningen til Hjemmestyret, førte i november 1994 til en treårig aftale mellem regeringen og Landsstyret om opbygning af et grønlandsk råstofkontor samt stadig stigende kompetenceopbygning i Grønland. Med etableringen, først af et Råstofkontor, og siden et Råstofdirektorat under Hjemmestyret i Nuuk, fik Grønland overført administrationen i juli 1998.

I forbindelse med Selvstyrets overtagelse af sagsområder, hedder det i § 7: *"Indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland tilfalder Grønlands Selvstyre."* I § 8 lyder det: *"Tilfalder der Grønlands Selvstyre indtægter fra råstofaktiviteter i Grønland, jf. § 7, reduceres statens tilskud til selvstyret med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, som i det pågældende år ligger over 75 mio. kr."*

Steen Jeppsons delrapport påpeger særligt administrationens monopolistiske rolle. Rapporten konkluderer, at råstofforvaltningen (tidl. Råstofdirektorat – nu Råstofstyrelsen) siden Hjemmestyrets indførelse og frem til i dag, har en central magtposition og er i besiddelse af en høj koncentration af information, samt en evne til at kontrollere og udarbejde informationer til beslutningstagerne. I sagsbehandlingen og licensudstedelsen er det tydeligt, at omfanget af informationer kan blive et problem når aktørerne overbelastes af informationer uden selv at have det fornødne kend-

skab til årsag og sammenhæng til at kunne bearbejde eller filtrere disse. Dette gælder ikke mindst i forhold borgernes inddragelse. Rapporten efterlyser derfor større transparens i forvaltningen.

Endvidere lyder en af anbefalingerne, at det ville være gavnligt med zoneinddelinger i forbindelse med råstofaktiviteter, ligesom der anbefales indførelsen af No Go-zoner, hvor råstofaktiviteter helt udelukkes.

Afslutningsvis bringer rapporten et par anbefalinger til, hvorledes politikerne har et ansvar for at sikre en fornuftig og bæredygtig udvikling af Grønland især indenfor de industrier, som lurer i horisonten, og samtidig undgå at grønlænderne kommer i mindretal overfor disse industrier, og derved undgå at det er de, som sætter dagsordenen i det grønlandske samfund.

Grønlændernes rettigheder

I føromtalte betænkning forud for 1965-loven om mineralske råstoffer i Grønland hed det om ejendomsretten: *"Man må dog herved være opmærksom på de faktisk eksisterende private arvelige grundinteresser, der i form af brugsrettigheder, bebyggede arealer, redskabspladser, fåreholderpladser, jagtområder o.s.v. findes i Grønland."* Under overfladen ulmer dette aspekt fortsat, idet der er opstået interessekonflikter mellem dele af befolkningen og myndighederne, fordi den traditionelle kollektive brugsret bliver udfordret af mineselskabernes eneretskoncessioner. I bunden af Godthåbsfjorden ønsker et mineselskab at udvinde jern, men området er samtidig et sted, hvor der drives rensdyrjagt. En lignende problematik er opstået, hvor en lokal udnyttelse af rubiner er blevet forhindret af myndighederne ved tildelingen af en efterforskningskoncession til et udenlandsk selskab. Aqqaluk Lyngé: *"Vi er sprunget direkte ind i mineproblematikken, uden at se nærmere på hvordan vi opfatter ejendomsretten til jorden og undergrunden."*

Projektets tredje delrapport ved Thomas Trier Hansen *"Beskyttelsen af grønlændernes kollektive rettigheder i nationalt og internationalt perspektiv"* beskæftiger sig indgående med grønlændernes rettigheder, og hvorledes disse bør behandles politisk og administrativt.

Det er vigtigt at fastslå, at selvom Grønland har fået selvstyre er landet fortsat en del af rigsfællesskabet, og det er således fortsat Danmark, som stadig ratificerer internationale konventioner med gyldighed for Grønland. Delrapporten redegør for hvem, der har rettigheder og pligter i forhold til de internationale konventioners beskyttelse af oprindelige folk og hvorledes disse konventioner kan påberåbes nationalt og internationalt af personer, grupper af personer eller organisationer repræsenterende den oprindelige grønlandske befolkning.

Oprindelige folk

Der findes ikke en entydig definition af oprindelige folk, og derfor er det overladt til de internationale organer, nationale domstole og myndigheder at afgøre konkret om personer, der påberåber sig at være eller tilhøre et oprindeligt folk, også er det i forhold til konventioner mv. Det lyder i ILO konvention 169, stk. 2: "*Identificering af sig selv som tilhørende et oprindeligt folk eller en stamme skal betragtes som et grundlæggende kriterium for fastsættelse af de grupper, som bestemmelserne i denne konvention finder anvendelse på.*"

I sagen omkring inughuits tvangsforflytning i 1953 fandt Højesteret ved dommen i 2003 imidlertid, at inughuit ikke kunne betragtes som et særskilt oprindeligt folk i forhold til den øvrige grønlandske oprindelige befolkning. Højesteret synes derved at have anlagt den mest indskrænkende fortolkning af oprindelige folk i Grønland. Denne fortolkning er blevet kritiseret fra forskellig side, bl.a. af FN's *Menneskerettighedsråd*, at det med bekymring havde observeret at Højesteret ikke anerkendte Thule stammen i Grønland som en separat gruppe, og anbefalede, at Danmark skulle lægge særligt vægt på individernes selvopfattelse, når man skulle bestemme deres status som personer tilhørende en minoritet eller et oprindeligt folk. Men Danmark, støttet af det tidligere Hjemmestyre, har erklæret, at der i Grønland alene er et defineret oprindeligt folk – inuit.

Internationale konventioner

Selvom hverken FN's Bill of Rights, andre væsentlige FN konventioner, den europæiske menneskerettighedskonvention eller Grundlovens § 73 udtrykkeligt omtaler oprindelige folk, er disse konventioner anvendelige i forhold til beskyttelsen og sikringen af oprindelige folks rettigheder. Oprindelige folk er dog direkte omhandlet i *ILO 169* og *FNs Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder*. Deklarationen er ikke et umiddelbart juridisk bindende instrument, men Grønland har erklæret at ville implementere den, hvorfor den må antages at have væsentlig betydning for forståelsen af det grønlandske Selvstyres forpligtelser.

For at vurdere, hvorledes en international konvention kan anvendes nationalt og internationalt, er det nødvendigt at forholde sig til, om konventionens bestemmelser er egnede til at blive brugt ved løsningen af konkrete tvister. Heri ligger blandt andet, at bestemmelsen bør være tilstrækkeligt præcist formuleret, og at det er tydeligt, hvem der er henholdsvis rettighedssubjekt og pligtsubjekt. Vage og upræcist formuleret konventionsbestemmelser vil medføre, at konventionens anvendelsesmuligheder bliver begrænset i forhold til konkrete tvister, men ikke nødvendigvis, at de er uanvendelige i forhold til udarbejdelsen af politikker og programmer.

I forhold til de for Grønland relevante menneskerettighedskonventioner er det gennemgående træk at oprindelige folk, med undtagelse af ILO 169, ikke udtrykkeligt er nævnt som rettigheds- eller påtalesubjekter. Rettighedssubjekterne og påtalesubjekterne er derimod enkeltpersoner eller grupper heraf. I forhold til ILO 169 er den oprindelige grønlandske befolkning ikke påtalesubjekt over for ILOs klagemekanisme, men derimod fagforeninger (eller arbejdsgiverforeninger).

Nationalt kan alene den europæiske menneskerettighedskonvention danne et direkte grundlag for krav eller påstande, der behandles af domstolene eller andre retsanvendende myndigheder. Andre konventioner vil dog stadig kunne påberåbes navnlig som retskilder og indgå som argument til støtte for at en national bestemmelse, handling eller undladelse skal vurderes i overensstemmelse med Danmarks (og dermed også Selvstyrets) internationale forpligtelser.

Om hvorvidt de grønlandske domstole vil anvende de påberåbte bestemmelser afhænger af bestemmelsens karakter og formulering, eller om bestemmelsen må antages at indeholde en programerklæring end egentlige rettigheder.

Såfremt staten ikke efterlever sin folkeretlige forpligtelse kan spørgsmålet opstå, om rettighedssubjektet kan anlægge en erstatningssag mod staten for folkeretsbrud. Spørgsmålet har så vidt vides ikke været prøvet i Grønland, eller for det sags skyld Danmark, men det er i teorien anført, at det ikke er umuligt.

Uanset dette er deltagerstaten, det vil sige Danmark (og derfor også Selvstyret) forpligtet til at observere konventionerne ved udarbejdelse af love, politikker og programmer.

Alle konventioner, på nær den europæiske menneskerettighedskonvention, har et monitorerende organ, hvortil Danmark er forpligtet til at rapportere regelmæssigt. Danmark har i forhold til alle konventionerne, på nær CESC, anerkendt klageretten for de i konventioner nævnte klageberettigede.

Forpligtelser – Danmark eller Grønland?

Det er fra et folkeretligt synspunkt klart, at i forhold til de internationale menneskerettighedskonventioner som gælder for Grønland, er Danmark det folkeretlige pligtsubjekt, da Danmark ratificerer de internationale konventioner.

Selvstyret kan ikke blive indbragt for de internationale organer, selvom det er Selvstyret, der har tilsidesat eller ikke sikret en rettighed. Det er således heller ikke Selvstyret, der rapporterer direkte til de forskellige monitorerende organer under de forskellige konventioner. Derimod kan Selvstyret vælge at udarbejde en rapport, der bliver en del af Danmarks (deltagerstatens) rapportering.

Beskyttelse af oprindelige folks rettigheder

Ejendomsretten til Grønland og den grønlandske undergrund er endegyldigt i Selvstyreloven blevet fastslået som tilhørende det grønlandske folk. Det grønlandske folk har således gennem Selvstyret en kollektiv ret til det grønlandske territorium og udnyttelsen heraf. Fysiske eller juridiske personer, uanset om de er grønlandske eller tilflyttere, kan ikke eje jord i Grønland, men kan derimod få en brugsret til et område med henblik på opførelsen af fysiske installationer. Det antages derfor, at udgangspunktet om adgang til og benyttelse af det grønlandske territorium er en kollektiv ret for alle grønlændere. Udefrakommende, der bosætter sig i Grønland, vil afledet af denne kollektive ret ligeledes kunne have adgang til og benytte sig af territoriet.

Store udvindingsprojekter vil derfor være et indgreb i den kollektive ret til primært at fange, fiske og jage i de områder, hvor udvindingsprojektet har sin påvirknings- sfære. Men projekterne kan tillige have indflydelse på andre kollektive og individuelle rettigheder som eksempelvis kultur, sundhed og retten til mad, miljø, arbejde, uddannelse mv. for såvel hele den oprindelige grønlandske befolkning som for de stedlige grupperinger af Inuit. Eksempelvis er et af spørgsmålene i forbindelse med det såkaldte ALCOA projekt, hvor hensigten er at etablere en aluminiumssmelter, om projektet vil kunne have betydning for kulturelle fortidsminder i områderne.

Ifølge ILO 169, artikel 15, skal regeringerne, hvor der sker udnyttelse af undergrunden eller ressourcer på de landområder, som det oprindelige folk råder over:

"indføre eller opretholde procedurer for konsultation af disse folk, med henblik på at fastslå, om og i hvilket omfang deres interesser vil lide skade, før de iværksætter eller tillader programmer vedrørende udforskning eller udnyttelse af sådanne ressourcer i forbindelse med deres landområder. De pågældende folk skal, hvor det er muligt, have del i udbyttet af en sådan virksomhed og skal modtage en rimelig erstatning for enhver skade, som de måtte lide som resultat af en sådan virksomhed."

Bestemmelsen giver ikke den oprindelige befolkning en ret til undergrunden, men en ret til at blive aktivt involveret i beslutningsprocessen vedrørende deres landområder. Bestemmelsen skal desuden sammenholdes med andre artikler i konventionen. Således fremhæves det i artikel 6(2), at:

"konsultationer, der gennemføres i forbindelse med gennemførelsen af denne konvention, skal finde sted i god tro og i en form, der er afpasset omstændighederne, med den målsætning at opnå enighed om eller samtykke til de foreslåede foranstaltninger."

I henhold til artikel 16 bør samtykket fra det berørte folk, være frit og informeret. Artikel 7, stk. 3 og 4 anfører, at:

"regeringerne skal sikre, at der, hvor det er hensigtsmæssigt, gennemføres undersøgelser, i samarbejde med de pågældende folk, med henblik på at vurdere de sociale, åndelige, kulturelle og miljømæssige konsekvenser for dem af planlagte udviklingsaktiviteter. Resultaterne af disse undersøgelser skal betragtes som grundlæggende kriterier for gennemførelsen af disse aktiviteter."

Endvidere skal der i samarbejde med de pågældende folk, træffes foranstaltninger med henblik på at beskytte og bevare miljøet i de områder, de bor i. Det følger videre af artikel 13, at i forbindelse med anvendelsen af artikel 15:

"skal regeringerne respektere den særlige betydning for de pågældende folks kultur og åndelige værdier af deres forhold til de landområder og/ eller territorier, som de besidder eller på anden måde udnytter, og især de kollektive aspekter af dette forhold."

Endelig omhandler artikel 17 overdragelse af rettigheder til landområder til personer uden for kredsen af det oprindelige folk. I den forbindelse skal de påvirkede samfund konsulteres og inddrages, herunder gennem de institutioner der repræsenterer dem.

Ved råstofprojekter overdrages rettighederne til andre end Inuit af Naalakkersuisut (og ikke Inatsisartut). Naalakkersuisut må umiddelbart opfattes som bemyndiget, idet det er en folkevalgt (omend indirekte) regering, der må antages at repræsentere det grønlandske folk – Inuit. Den grønlandske regering har dog selv udtrykt, at *"the government is categorized as a public rather than an indigenous government."* Heri ligger ifølge Naalakkersuisut, at den er en demokratisk valgt regering, der gennem en afbalanceret handlemåde skal tage hensyn til alle, men uden at kompromittere den kendsgerning, at 88 % af befolkningen er af Inuit oprindelse.

Uanset om det grønlandske folk opfattes som et oprindeligt folk, et oprindeligt folk med undergrupperinger eller som flere mulige oprindelige folk, må artikel 15 antages at finde anvendelse på ethvert råstofprojekt i Grønland, idet projektet udføres på det afgrænsede grønlandske territorium beboet af Inuit. Derfor er Staten, og dermed også Selvstyret, forpligtet til at følge den ånd om konsultation og medbestemmelse, der er en hjørnesteen i konventionen, sammen med de grupper, der er mest direkte berørte, til i fællesskab at finde på løsninger.

Internationale menneskerettigheds- og miljøkonventioner stiller krav til den grønlandske lovgivning og implementeringen heraf i forbindelse med råstofprojekter. Konventionerne giver personer, der tilhører det grønlandske folk, en ret til at blive hørt. Konventionerne er anvendelige, uanset om man opfatter den grønlandske befolkning som et folk bestående af forskellige grupperinger eller som særskilte folk.

Konventionerne stiller krav om en klar proces, ret til adgang til informationer, og at Staten skal sikre, at målet med høringsprocesserne er et frit og forudgående samtykke til den pågældende aktivitet fra de påvirkede borgere. Heri ligger et krav om inddragelse, dialog og reelle aftryk på proces, resultat og mål.

Et råstofprojekt er typisk en overdragelse af anvendelsen af det grønlandske territorium til en personkreds uden for det grønlandske folk. En sådan overdragelse er et indgreb i det grønlandske folks kollektive ret til adgang til og anvendelse af territoriet.

Det, der umiddelbart synes at være udfordringen i forhold til beskyttelsen af oprindelige folks rettigheder i forhold til råstofprojekter, er den faktiske implementering af national lovgivning.

Private virksomheders ansvar og pligter

På baggrund af overordnet gennemgang af lovgivningen i Grønland, ses der ikke at være lovgivning, der særskilt adresserer oprindelige folk i forhold til virksomheders indgreb i deres rettigheder i form af økonomiske kompensationer eller anden genopretning, bortset fra kriminalretlige sanktioner typisk i form af en bøde.

Der er lovgivning, der tilsigter at muliggøre bedre forhold for brugen af det grønlandske sprog og arbejdskraft. Endvidere kan råstof- og storskalalovgivningen bruges til at styrke grønlandsk kultur og uddannelsen af medarbejdere, hjælpe mindre grønlandske virksomheder mv. Men en mangelfuld overholdelse af betingelserne for en licens eller implementering af en trepartsaftale får alene konsekvenser for licensforholdet, og vil sjældent medføre, at licensen bliver tilbagekaldt, når projektet først er gået i gang. Den krænkede grønlandske person, bygd, lokalsamfund eller virksomhed kan ikke antages at kunne bruge den manglende overholdelse til støtte for et krav mellem denne og virksomheden, hvis man ikke kan dokumentere et tab efter de almindelige erstatningsansvarsregler.

Virksomheder, der i fremtiden skal operere i Grønland, er bundet af grønlandsk lovgivning. Ikke alle internationale konventioner er implementeret i denne lovgivning, hvilket kan skabe et uklart grundlag for omfanget af virksomhedens forpligtelser og den enkelte, der ønsker at få genoprejsning. Navnlig synes det bemærkelsesværdigt, at der i Grønland ikke findes et klagenævn, der kan håndtere forskelsbehandlingsklager. Dette sammenholdt med, at der ikke er lovgivning svarende til ligestillingsloven, hvilket giver personer, der er forskelsbehandlet af anden årsag en dårligere retsstilling.

Uanset at der skulle være huller i den grønlandske lovgivning, hviler der en stigende international forventning til virksomheder, og sommetider en forpligtelse, om at kunne redegøre for håndteringen af deres negative påvirkninger af menneskerettigheder.

Ti principper

Ud fra en omfattende analyse af *grønlandernes kollektive rettigheder i nationalt og internationalt perspektiv* afslutter Thomas Trier Hansen sin delrapport med *ti principper for myndighedernes arbejde*:

1. *Kend de grundlæggende instrumenter og få identificeret de mest relevante situationer i arbejdet*: Forvaltningen bør have en basal viden, om hvilke konventioner og deklARATIONER, man skal forholde sig til. De enkelte afdelinger kan lave en oversigt over de bestemmelser, der er særligt vigtige for arbejdsopgaverne.
2. *Kollektive rettigheder og værdier*: Når man beskæftiger sig med områder, der berører spørgsmål om oprindelige folk, bør man være opmærksom på, at mange identificerer sig kollektivt og ikke nødvendigvis med udgangspunkt i individet.
3. *Deltagelse og involvering*: Forud for vedtagelsen af en lov, eller at en beslutning træffes, der kan have betydning for et lokalsamfund, skal der iværksættes en proces med henblik på at få et frit, informeret og forudgående samtykke.
4. *Relevante indikatorer og data*: Ved alle projekter skal der formuleres indikatorer – enten kvalitative eller kvantitative. Der skal også indhentes data før, under og efter projektet. Disse data og indikatorer bør formuleres med respekt for de værdier og strukturer, der i det grønlandske samfund. Det grønlandske samfund er på overfladen et folk, men mange opfatter det som værende tre forskellige folk: Kitaamiut fra vest; Tunumiut fra øst og Inughuit fra nord.
5. *Respekt for sproget og kommunikationsform*: I sprogloven er grønlandsk hovedsproget, med det anerkendes også, at det består af tre hoveddialekter. Det kan betyde at selv garvede grønlandske tolke ikke behersker eksempelvis det sprog, der tales i Østgrønland.
6. *Gennemsigtighed og åbenhed*: Den offentlige forvaltning er bundet af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven. Derfor skal den offentlige ansatte administrere i henhold hertil, og kunne dokumentere at er det sket. Gennemsigtighed og åbenhed det bedste værn mod mytedannelser om forvaltningens bevæggrunde.

7. *Uformelle og uskrevne regler:* Uanset at Grønland er et moderne samfund, er der stadig mange forhold, der ikke kan vurderes ud fra skrevne regler og dokumenterede samfundsstrukturer. Mænds og kvinders roller i samfundet og beslutningsprocesserne er muligvis også forskellig fra det man normalt kender. Der kan i mange tilfælde, uden for de store byer, være uskrevne regler, der relaterer sig til anvendelse af områder; til konflikthåndtering og i familieforhold. Ligeledes kan der være forskel i bygderne på formelle beslutningsstrukturer og de faktiske.
8. *Respekt for selvopfattelsen:* Ved udarbejdelse af politikker eller retningslinjer samt implementeringen heraf, er det nødvendigt at forholde sig til, om modtageren har en selvopfattelse af at være grønlænder med en særlig identitet. Hvis ikke, risikerer forvaltningen i øvrigt at gøre sig skyldig i tilsidesættelse af et ligebehandlingsprincip, idet man behandler ulige forhold lige.
9. *Respekt for immaterielle rettigheder:* Oprindelige folks identitet knytter sig ikke alene til land og territorier, men også brugsgenstande, kunst, musik, medicin mv. Kajakken, trommen og tupilakker er blandt andet udtryk for dette. Forvaltningen har derfor til opgave at sikre at disse rettigheder beskyttes og ikke udvandes, eksempelvis i reklameøjemed eller med henblik på kommerciel brug.
10. *Er alt nu overvejet alt, og kan omverdenen se, at det er overvejet:* Der bør udarbejdes en tjekliste for om initiativet eller projektet kan påvirke menneskerettigheder, herunder kollektive rettigheder og værdier. Tjeklisten kan være en fast del af forarbejderne til udarbejdelse af love, regler, projekter mv. Listen kan endvidere tjene tre formål: At man konsekvent forholder sig til spørgsmålet; at man får en indikator for om og hvor ofte menneskerettighedsspørgsmål opfattes som relevante; og at omverdenen får et indblik i forvaltningens overvejelser og kapacitet til at gennemskue menneskeretlige spørgsmål.

Erfaringer med ny industri og borgerinddragelse

Alcoas planer om at etablere aluminiumsproduktion ved Maniitsoq baseret på vandkraft fra to opdæmmede søer satte skred i først debatten om, hvorledes Grønlands ressourcer – her de store søer med potentiale for vandkraft – bedst udnyttedes, men i forlængelse heraf også en debat om de miljø- og samfundsmæssige konsekvenser af storskalaindustri.

Det daværende Hjemmestyre etablerede en projektorganisation, der skulle være bindeleddet mellem virksomheden og de grønlandske myndigheder. Og for myndighederne og beslutningstagerne stod det hurtigt klart, at der var behov for at beskrive, diskutere og inddrage befolkningen i en dialog om, hvad de miljø- og samfundsmæssige konsekvenser af projektet ville være. Alcoa inviterede til en række borgermøder i blandt andet Nuuk, Maniitsoq og Sisimiut, hvor virksomheden og deres miljøkonsulenter fortalte om projektet og sideløbende hermed inviterede Hjemmestyret til møder, hvor man fortalte om arbejdet med den strategiske miljøvurdering. Den strategiske miljøvurdering skulle give et overblik over projektets konsekvenser og hjælpe beslutningstagerne til at foreslå en placering af værket med færrest miljømæssige konsekvenser og de bedste muligheder for det grønlandske samfund.

I dag er fremtiden for Alcoa projektet stadig uafklaret, men ser man tilbage på perioden 2006 – 2009 var den på mange måder skelsættende. For Hjemmestyret var årene skelsættende fordi man høstede erfaringer med forhandlinger med en international virksomhed, men også erfaringer med strategiske miljøvurderinger og borgermøder. Borgerne i især Nuuk, Maniitsoq og Sisimiut høstede på deres side de første erfaringer med at deltage i borgermøder og være målgruppe for en lind strøm af informationer. Udgangspunktet for borgermøderne var overførsel af informationer fra selskabet, selskabets miljøkonsulenter og fra de grønlandske myndigheder til de fremmødte. Allerede under disse møder fremførte flere organisationer, med ICC Grønland i forgrunden, behovet for mere dialog, for at teknisk materiale blev formidlet på en måde, der er forståelig for menig mand og at materialet blev formidlet på de sprog, der tales i det grønlandske samfund.

Siden Alcoa projektet er der kommet nye projekter til. Tilbage i 2002 var der ikke over 20 licenser udstedt til forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af mineraler, men i årene frem mod 2006 steg niveauet til omtrent 40. Siden er det gået stærkt og i 2012 var der udstedt samlet 142 licenser. Udviklingen dækker over en stor stigning i antallet af efterforskningslicenser, men der er fortsat langt imellem udnyttelseslicenserne og endnu længere imellem, at investeringerne resulterer i aktiv minedrift. Med licensen til London Mining i 2013 og til True North Gems i 2014 er der i dag udstedt seks udnyttelseslicenser, men ingen miner er i aktiv drift.

Interessen for ressourcerne i den grønlandske undergrund afspejles også i de investeringer, som selskaberne gør i Grønland. I 2011 nåede investeringerne rekordhøje niveauer, da mineselskaberne investerede 710 mio. og olieefterforskningsselskaberne yderligere 824 mio. En stor andel af investeringerne kom fra Cairn Energy, der er i 2010 og 2011 gennemførte otte prøveboringer i havet udfor Vestgrønland.

I den anden delrapport "*Med folkets mandat? Høringsprocesser og borgerinddragelse på råstofområdet*" tager Rune Langhoff temperaturen på borgerinddragelsen og den offentlige debat om ny industri og råstofaktiviteter. Hvor debatten for et lille årti siden var fokuseret på aluminiumsprojektet så kom der nye projekter og nye debatter til.

London Minings planer om at etablere en stor jernmine ved Isukasia gav ikke alene anledning til debatter, men blev også startskuddet til en lokal protestforening – *Nuuk Fjordens Venner* – der arrangerede egne borgermøder, ved Qeqertarsuaat skabte et mindre safir- og rubin projekt en berettiget debat om lokalbefolkningens adgang til Aappaluttoq fjeldet og også lokal jobskabelse, mens potentialerne for at udvinde sjældne jordarter ved Kringlerne / Killavaat Alannguut og sjældne jordarter i kombination med uran ved Kvanefjeld / Kuannersuit skabte lokale protester, politisk splid og uro i både Landstingssalen og på Christiansborg. Ikke at forglemme Cairn Energys prøveboringer udfor Vestgrønland og de mange, nye licensområder udstedt til efterforskning efter olie i både Nordgrønland, Vestgrønland og Østgrønland.

Borgerinddragelsen og den offentlige debat har udviklet sig. Ser man på borgerne så har de i dag en forventning om at blive informeret men også lyttet til. Befolkningen stiller spørgsmål til projekterne – og de forventer svar på, hvad projekterne betyder for naturen, miljøet og lokalsamfund. En serie af borgermøder blev afholdt i Nuuk i forbindelse med offentliggørelsen af miljøvurderinger for London Mining projektet og her forsøgte Selvstyret sig med en ny og mere aktiv mødeform, hvor borgerne i grupper diskuterede emner og stillede spørgsmål. Utilfredsheden var stor, da man ikke umiddelbart kunne få svar på spørgsmålene men måtte vente – og nogle gange også rykke for et svar. Mange deltagere ved møderne gav udtryk for, at de ikke følte sig hørt af hverken virksomheden eller Selvstyret.

Utilfredsheden med borgermøderne knytter sig også til, hvem man inviterer med. Flere af de aktuelle projekter vil, hvis de gennemføres, ikke alene betyde omfattende forandringer for lokalsamfundet i form af nye jobs, tilflytning, ændringer i befolkningssammensætningen og behov og muligheder for uddannelse, men også forandringer i resten af samfundet. Undersøgelser af befolkningens mobilitet peger på, at man vil opleve fraflytning fra nogle lokalsamfund men også, at ikke alle er indstillede på at forlade det erhverv, de i dag har for at starte et nyt liv som arbejder ved en mine. Det åbner for nye spørgsmål om, hvor stor en andel af arbejdsbehovet Grønland selv kan dække gennem opkvalificering af arbejdsstyrken og især de arbejdsløse, men også om hvor meget arbejdskraft udefra man er nødt til at importere.

Interviews med repræsentanter fra den politiske verden og fra medierne giver anledning til både kritik og selvransagelse.

Flere borgere og organisationer har oplevet den offentlige del af beslutningsprocesserne som forhastede. Borgerne har oplevet inddragelsen som kort, mængden af information som uoverskuelig og brugen af borgernes input som tvivlsom. Med ændring af Råstofloven (8. juni 2014) er der udstedt en garanti om 8 ugers høringsfrister og der er skudt en ekstra høring af tidlige projektbeskrivelser ind i beslutningsprocessen. Hermed adresseres en del af udfordringerne, men der er behov for fortsat at arbejde med de udfordringer der består. Den information man lægger for befolkningen skal være forståelig og tilgængelig. Og det skal være klart for befolkningen hvad man bruger deres viden, input og spørgsmål til.

Endnu et forslag til ændring af Råstofloven (udkast, juni 2014) trækker dog i den diametralt modsatte retning. Her lægges der op til en forsinkelse af aktindsigten, således, at hverken borgere, medier eller organisationer kan få aktindsigt i en afgørelse truffet efter Råstofloven før end afgørelsen er truffet. Naalakkersuisut ønsker at undtage råstofområdet fra de generelle principper i Lov om Offentlighed i Forvaltningen, herunder at offentligheden skal have mulighed for at få indblik i aktuelle sager og se forvaltningen over skuldrene. Samtidig lægger Naalakkersuisut med forslaget op til at fjerne de i dag begrænsede klageadgang i Råstofloven.

Begrundelsen bag forslaget er, at befolkningen alligevel ikke har nogen nytte af at læse dokumenter, hvor en del oplysninger må overstreges med sort tusch for udlevering. Besvarelse af anmodninger om aktindsigt fra offentligheden er et spild af resourcer og tid.

Og bag dette, at offentligheden efter etableringen af den nye Miljøstyrelse for Råstoffer kan søge og få aktindsigt i de dokumenter, der udveksles imellem Råstofstyrelsen og Miljøstyrelsen for Råstoffer fordi de ikke længere kan betegnes som interne arbejdsdokumenter. Forslaget er reelt et forsøg på at dække et hul i informationsudvekslingen.

Forslaget er blevet mødt med omfattende kritik fra medier og organisationer, hvis mulighed for at oplyse befolkningen og skabe debat før end en beslutning træffes afgørende stækkes, men også fra forskere og dele af det politiske landskab.

Politikere og myndigheder er ikke alene om at være blevet udfordret af den store vækst i antallet af ansøgninger og licenser til forundersøgelser, efterforskning og til dels også udnyttelse af mineralske råstoffer. Medierne generelt – og public service medierne især – har et ansvar for ikke alene at informere befolkningen om råstofaktiviteterne og deres konsekvenser på godt og ondt, men også for at kvalificere debatten ved at belyse sagerne fra mere end én side. Medierne er langsomt kommet op i gear, men journalister fortæller, at de oplever at medierne især i starten svigtede deres ansvar. Dækningen var ofte overfladisk og gik ikke i detaljer omkring de enkelte projekter og deres konsekvenser for det grønlandske samfund. Årsagerne skal

sandsynligvis søges i en kombination af flere forhold, herunder begrænsede ressourcer, manglende erfaring med råstofindustri og det forhold at emnet er nyt og skal prioriteres, men journalist Naimah Hussain opfordrer til selverkendelse hos de grønlandske medier: *"Tænk hvis vi alle sammen havde været på dupperne, mens det var i gang. Så kunne vi have vist, hvad medier kan. Men jeg synes, at der mangler selverkendelse i grønlandske medier og en diskussion af, hvad vores rolle er. Vi skal væk fra diskussionen af, at der ikke er nok ressourcer, men i stedet diskutere, hvad vi kan gøre med de ressourcer, der er."*

Hvad der kendetegner de grønlandske medier gør sig også gældende for de relativt få og små miljø- og menneskerettighedsorganisationer, der er i Grønland.

Naimah Hussain beskriver, hvordan protesten imod nogle projekter har haft et folkeligt udgangspunkt. Diskussionen der startede over et middagsselskab er endt med demonstrationer, alternative borgermøder og kampagner i de sociale medier. London Mining projektet har givet grøde for Nuup Kangerluata Ikinngutai / Nuuk Fjordens Venner, mens stensamlerne i Qeqertarsuatsiaat samlede sig i *Foreningen 16. August* i protest mod myndighedernes opretholdelse af en virksomheds licens. Sagen – protesten mod et konkret projekt – og det personlige engagement har drevet meget af arbejdet på frivillig basis.

Piitannguaq Tittussen, en af initiativtagerne til Nuuk Fjordens Venner, forsøgte at bringe det folkelige engagement ind i debatten om London Mining projektet. Han oplevede borgerinddragelsen som udemokratisk og forbeholdt de få, og borgermøderne som elitære og forsinkede. Modsvaret blev Nuuk Fjordens Venners folkelige borgermøde, hvor brugere af fjorden fortalte om deres bekymringer ved projektet, demonstrationer og et musikstævne ved fjorden.

Nuuk Fjordens Venner er én blandt flere grønlandske organisationer, der også har stillet krav om en tidligere inddragelse af befolkningen. Det må betegnes som en halv sejr, at man med den seneste revision af Råstofloven (2014) indfører en høring af en tidlig projektbeskrivelse forud for miljøvurderingsprocessen. De nye regler har ikke fundet anvendelse i praksis endnu, men sandsynligvis vil de ikke give organisationerne den ønskede indflydelse på *scoping fasen*, hvor myndighederne træffer afgørelse om, hvad det er en virksomhed skal undersøge i en vurdering af projektets virkninger på miljø, natur og samfund.

Grønland har oplevet en hastig udvikling igennem det seneste årti, drevet af omverdens efterspørgsel efter ressourcer, men også af Selvstyreloven og de økonomiske rammer, der sættes heri og efterfølgende en målrettet satsning på at udvinde råstoffer fra den grønlandske undergrund. Sideløbende hermed har debatten udviklet sig. Borgerne stiller i dag spørgsmål og kræver svar af deres politikere, og organisationerne og medierne deltager i højere grad i debatten.

NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse

Ideen om at samle organisationer, der er aktive i debatten om borgerinddragelse i relation til råstofaktiviteter blev realiseret i efteråret 2013, hvor *NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse* blev etableret.

Ideen med koalitionen var at skabe et forum for debat og udvikling, hvor der inviteres til åbne debatmøder, afholdes kurser og tages andre initiativer, der kan skabe en informeret inddragelse af befolkning i spørgsmålet om udvikling af ny industri i Grønland.

Arbejdsgrundlaget for NGO koalitionen fastsætter at man vil arbejde for *"en tidlig, informeret og rimelig inddragelse af befolkningen i de beslutninger, der skal træffes af vores folkevalgte i disse år."* Koalitionen skal være et åbent forum for udveksling af viden og synspunkter mellem organisationer og interesserede eller berørte borgere med borgerinddragelse som omdrejningspunkt. Koalitionens medlemmer vil arbejde konstruktive for en bedre borgerinddragelse, eksempelvis ved at stille forslag nye inddragelsesformer til Selvstyret og ved at arbejde for en lovfæstelse af borgerinddragelsen. Men koalitionen vil også medvirke til at sikre en større inddragelse af befolkningen på et informeret grundlag.

For mere information om NGO koalitionen for Bedre Borgerinddragelse se henvisningerne i 1.

Arktiske erfaringer – borgerinddragelse i nabolandene

Grønland er på en og samme gang en *new frontier* når det gælder udnyttelse af mineralske råstoffer og et gammelt mineland.

Arkæologer har dokumenteret, at inuit kendte til og også udnyttede forekomster af nogle mineraler, blandt anden jern fundet i meteoritter ved Savissivik. Fra 1850'erne skete der en kommerciel udnyttelse af en række mineralske ressourcer. Forekomster af kryolit blev udnyttet ved Ivittuut fra 1856 – 1987, i Qullissat på Diskøen blev en hel mineby etableret ved kulminen, der fungerede fra 1924 til 1972, intensiv udvinning af bly fandt sted ved Mestersvig fra 1956 – 1963 og ved Maarmorilik har der været aktiviteter af flere omgange siden 1936.

Når Grønland alligevel må betegnes som et nyt mineland er det fordi at Grønland først med Hjemmestyret (1979-2009) og senere med Selvstyret (fra 2009) har fået retten til at forvalte landets ressourcer. Og fordi der stadig er langt imellem at de mange ressourcer bliver konverteret til egentlige miner i drift. To relativt små mineprojekter – Nalunaq guldminen (2004-2008, 2009-2013) og Seqi olivinminen ved Maniitsoq (2005-2009) – har været i drift i det seneste årti. Den store tilvækst i antallet af licenser til efterforskning har givet administrationen i Nuuk erfaringer med udarbejdelse af vilkår og opfølgning gennem tilsyn, men også med inddragelse af befolkningen gennem høringer og borgermøder.

Sammenholdt med en række arktiske nabolande er Grønlands erfaringer med borgerinddragelse dog høstet over en relativ kort periode. Med den fjerde delrapport "*Arktiske erfaringer – sammenlignende studie af borgerinddragelsen i forbindelse med råstofaktiviteter i en række arktiske lande*" diskuterer Mette Frost og Olivia Handberg Scott, om man i Grønland kunne få bedre borgerinddragelse ved at lade sig inspirere af nabolandenes længere erfaring.

Set i et borgerinddragelsesperspektiv indeholder den canadiske model en række elementer, der fremmer en god borgerinddragelse. For at sikre lokal forankring og debat under beslutningsprocessen kan miljøministeren uddelegere borgerinddragelsen omkring miljøvurderingen til et uafhængigt review panel eller review board. Den proces en miljøvurdering skal gennemløbe sikrer at offentligheden konsulteres hele vejen fra den første projektbeskrivelse over miljøvurderingen til der foreligger en udtalelse fra review boardet. I Grønland har man besluttet at indføre en høring af projektbeskrivelser også, men ikke en høring om, hvad virksomheden forpligtiges til at undersøge i en senere miljøvurdering.

I debatten om borgerinddragelse har der fra flere sider været stillet forslag om etablering af et uafhængigt organ inspireret af den canadiske model. Fokus har været på det forhold, at review panelerne er uafhængige, men i den canadiske model er udfordringen lige så meget at få lagt diskussionerne ud i de enkelte provinser og territorier.

Eksperimentet med et uafhængigt – og måske endda lokalt – review board kunne være spændende at afprøve i Grønland. Men det løser næppe alle udfordringer i et slag.

Inspirerende er også debatten om brug af landet og dets ressourcer, som man er påbegyndt i Nunavut. Nunavut Land Use Plan er et forsøg på at kortlægge interesser og brug af det åbne land, naturen og de ressourcer naturen huser. Med kortmaterialer, interviews og borgermøder i et utal af byer søger man at skabe et overblik over hvilken udvikling der er på vej. Og hvor konflikterne lurer. En lignende proces i Grønland kunne sikre, at befolkningen havde viden om udviklingen i netop deres lokalområde og at man i tide fik udpege områder, hvor der er konflikt mellem eksempelvis nye råstofaktiviteter og vigtige habitater for dyr, områder der er vigtige for fiskeri- og fangst eller områder, der på anden vis skal friholdes fra industri.

Borgerinddragelsen i Alaska har en del til fælles med de processer, som man finder i Canada, herunder tidlig høring og adgang til at diskutere, hvad det er der skal undersøges i en senere miljøvurdering. Den gentagne inddragelse kan måske inspirere beslutningstagerne i Grønland, men derudover er det interessant at man i Alaska også har fokus på at fjerne små, men praktiske forhindringer for at deltage i borgermøder. Det er muligt at søge økonomisk støtte til rejser, der er nødvendige for at deltage ved et borgermøde, og borgermøderne skal tilrettelægges så de ikke rammer tidspunkter på året, hvor en stor del af befolkningen er optaget af traditionelle og kulturelle aktiviteter.

I Island har man valgt at flytte fokus i borgerinddragelsen fra den endelig miljøredegørelse til de faser, der løber før denne. Oplægget til hvad der skal undersøges – scoping dokumentet – skal lægges ud i høring og når virksomhedens miljøredegørelse foreligger skal den igennem to høringer. Hermed sikrer man offentligheden mulighed for at påvirke både hvad der bliver undersøgt og at diskutere og komme med krav om ændringer til et første udkast, hvis udkastet ikke besvarer spørgsmål eller måske endda giver anledning til nye spørgsmål. Muligheden for at bede virksomheden gå tilbage og lave en del af arbejdet om finder man også i Grønland, hvor der er nylige eksempler på at virksomheder er blevet bedt om at lave nye undersøgelser efter at en miljøredegørelse ikke besvarede alle spørgsmål. Forskellen mellem Island og Grønland ligger i signalet om, at et udkast ikke altid kan godkendes.

Under kortlægning af den islandske model blev diskussionen om god borgerinddragelse konkret da vi fandt en sammenligning af borgerinddragelsen knyttet til to konkrete projekter. Anbefalingerne herfra synes oplagte hvis myndighederne og virksomhederne vil sikre et godt samarbejde med befolkningen; tidlig inddragelse, inddragelse der er tilpasset forskellige interessenter og deres udtrykte bekymringer samt inddragelse med klare mål for øje.

Anbefalingen om klare mål med borgerinddragelsen bringer os tilbage til rapportens første kapitler, der stiller spørgsmål om, hvad formålet med borgerinddragelsen er?

Læser man litteraturen om borgerinddragelse i praksis får man hurtigt det indtryk, at mange myndigheder glemmer at stille sig netop dette spørgsmål. Kasper Møller Hansen, der har set på danske kommuners inddragelse af borgerne, understreger at en myndighed der ønsker at inddrage borgerne skal gøre sig klart hvad det er man ønsker at opnå med inddragelsen og vælge det værktøj i kassen af borgerinddragesværktøjer der bedst understøtter formålet.

ICC og WWF opfordrer med rapporten Naalakkersuisut til at starte en national debat om ressourceudnyttelse og brug af land, til at overveje fordelene ved at tiltræde Århuskonventionen om borgernes adgang til oplysninger, offentlighedens medvirken og klageadgang på miljøområdet, til at inddrage befolkningen i arbejdet med at fastlægge hvad der undersøges til brug for en miljøvurdering og endelig til fortsat at afprøve nye konsultationsformer, eksempelvis ved på forsøgsbasis at nedsætte et miljøvurderingspanel efter canadisk forbillede.

Fokus på borgerinddragelsen

Inden vi fremlægger de forslag og anbefalinger, som er resultatet af ICC Grønland og WWF Verdensnaturfondens projektsamarbejde om borgerinddragelse i forbindelse med råstofaktiviteter, vil vi kort skitsere de diskussioner og konkrete krav om mere information og bedre borgerinddragelse, der er blevet stillet af aktørerne i den offentlige debat, den parallelle videnskabelige interesse for politiske legitimitet og inddragelse, og endelig hvorledes diskussionen har haft indflydelse på lovgivningen i Grønland.

Folkelige krav

Knyttet til de konkrete råstofprojekter og gennemførte høringer af vurderinger af virkninger på miljø og samfund er der opstået et begyndende folkeligt krav om inddragelse af befolkningen baseret på solid, men også forståelig information om de konsekvenser, som et gennemført projekt vil have for natur og miljø, men også for lokalsamfund.

Kravene til de informationer, der fremlægges for befolkningen, er ofte meget konkrete. Blandt de håndgribelige krav, fremført flere gange under debatten, er:

Informationerne skal være tilgængelige på de sprog, der tales i det grønlandske samfund. Begrundelsen bag kravet er umiddelbart indlysende – hvis en befolkning skal informeres skal det nødvendigvis være på det sprog, som befolkningen taler. Efter den seneste revision af råstofloven er en høring ikke påbegyndt før alt materiale er offentliggjort, og efter sprogloven er det implicit at alt materiale skal foreligge på grønlandsk.

Informationen skal være forståelig for almindelige borgere. Skriftlig information kan understøttes af visuel formidling. Befolkningen skal være i stand til at læse, forstå og stille spørgsmål til det materiale der offentliggøres af virksomhederne og myndighederne. Det kan kræve bearbejdning af længere tekniske rapporter til sammenfatninger i et ikke-teknisk sprog. Ofte er udfordringen her at sikre, at al væsentlig information kommer med i en sammenfatning. Der kan gøres mere for at understøtte den skriftlige information med visuelle elementer.

Informationen skal være solid og nuanceret. Informationen skal afspejle positive såvel som negative konsekvenser af eksempelvis et råstofprojekt, men også afspejle hvor der er betydelig usikkerhed i materialet. Eksempelvis har befolkningen en berettiget forventning om, at det fremgår tydeligt af materialet hvis der er usikkerhed om de forudsætninger, som konklusioner om eksempelvis miljøbelastning, jobskabelse mv. bygger på.

Informationen skal ud til alle. Et vigtigt element heri, er at lægge information ud på Internettet, hvor det frit kan hentes. Men en forudsætning for at man søger information er, at man som borger har kendskab til at informationen er derude og at den er relevant for en. Medierne har en stor opgave i at fortælle befolkningen, at informationerne er derude, men også at gøre informationerne relevante for almindelige mennesker. Myndighederne, virksomhederne og medierne har et ansvar for at nå ud til de, der ikke bruger moderne medier, men her kan tillæg til de trykte aviser suppleret med informative radio- og tv udsendelser være en løsning.

Der skal være tid til at diskutere projektet. Forud for at befolkningen informeres og inddrages i diskussioner om eksempelvis et råstofprojekt ligger ofte en årelang dialog mellem en virksomhed og myndighederne. Virksomheden og myndighederne skal anerkende, at befolkningen også skal have tid til læse, stille spørgsmål ved og diskutere de informationer, der offentliggøres i forbindelse med en høring. Er tiden til at diskutere projektet begrænset opnår man alene, at befolkningen sidder tilbage med en oplevelse af, at beslutningen er truffet. Eller endnu værre, at befolkningen oplever at sagen hastes igennem fordi noget ikke tåler dagens lys. De nye forhøringer af projektbeskrivelser giver ikke befolkningen indflydelse på, hvad der undersøges, men sikrer en information og diskussion langt tidligere end nu.

De unge skal klædes på til at diskutere råstofaktiviteter. Folkeskolen og ungdomsuddannelserne bør sikre, at de unge er på hjemmebane når diskussioner om, hvilke konsekvenserne nye råstofaktiviteter får for deres egne muligheder, samfundet, miljø og natur. De unge skal forstå, at de beslutninger man træffer i dag er med til at forme det samfund, som de skal overtage og være med til at forme.

Under debatten de seneste år er der også stillet en række krav til borgermøderne – borgernes møde med virksomheden, virksomhedens konsulenter og myndighederne – og her er der især tre punkter, der går igen:

Plads til dialog. Borgermødet skal levne plads til, at borgerne kan komme i dialog med både virksomheden og myndighederne. Målet med borgermøderne er ikke at overbevise befolkningen, men at skabe en dialog om et projekts konsekvenser og lokalbefolkningens bekymringer baseret på reel information.

Det skal være muligt at stille spørgsmål – og at få svar. Borgerne ser borgermødet som en mulighed for at kunne stille spørgsmål til virksomheden og myndighederne. Men lige så vigtigt er det, at borgernes spørgsmål, bekymringer og forslag besvares. Forventningen er, at svarene og kommentarerne kan gives under mødet så man opnår den dialog, som borgermødet gerne skulle være rammen om. Men forventningen er også, at virksomheden og myndighederne åbent erkender, hvis man ikke har svar på rede hånd, men er nødt til at følge op efter mødet.

Medierne skal dække borgermøderne. Informationerne og debatten mellem borgerne, virksomheden og myndighederne skal formidles af medierne, så de mange, der ikke har mulighed for at være med til et borgermøde også har mulighed for at følge debatten. Hagen ved medieformidlingen er imidlertid, at de grønlandske medier er såvel ressourcemæssigt begrænsede såvel økonomisk som journalistisk.

Alle har et medansvar. Organisationerne og borgerne har dog et medansvar for at sikre gode beslutningsprocesser baseret på en nuanceret diskussion. Organisationerne skal være en aktiv del af den offentlige debat. De kan bringe nye synsvinkler ind i debatten om eksempelvis et konkret råstofprojekt ved at afgive høringssvar, men også ved at deltage i borgermøder, være synlige i debatten, og ved at udarbejde egne undersøgelser, eksempelvis med økonomisk støtte fra de nye midler afsat i råstofloven. Forventningen til borgerne er, at de er nysgerrige og interesserede i at skabe en god fremtid for det grønlandske samfund. De skal læse aviserne, lytte til radioen og deltage i lokale borgermøder. Og de skal stille spørgsmål til de folkevalgte og vedholdende kræve et svar.

Videnskabelige perspektiver på borgerinddragelse

Sideløbende med den offentlige debat om råstofaktiviteter og borgerinddragelse er der vokset en interesse blandt forskere for at kortlægge og beskrive udviklingen i eksempelvis borgerinddragelsen med afsæt i teori.

Et eksempel herpå er Sara Bjørn Aaen, der i rapporten *"Demokratisk legitimitet i høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter i Grønland"* diskuterer høringer med afsæt i teorier om, hvad der kendetegner det gode demokrati.¹ Blandt rapportens anbefalinger er en mere aktiv informationsindsats, længere og måske endda graduerede høringsfrister, klarhed om hvad formålet med borgermøderne er og hvilken grad af inddragelse man fra myndighederne side ønsker, strammere retningslinjer og vejledning til selskaber forud for høringer, bedre timing af høringer og endeligt en uafhængig part til at varetage borgerinddragelse og involvering for at sikre befolkningens tillid til og interesse i processen.

Omkring miljø- og menneskerettighedsorganisationernes knappe ressourcer konkluderer Sara Bjørn Aaen at: *"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"*. Forfatteren ser tværgående samarbejder som et tiltag, der kan kompensere for ressourceudfordringen, men drøfter også om de grønlandske NGO'er kan drage fordele af at søge samarbejde udenfor landets grænser. Sammen med WWF Verdensnaturfonden har ICC Grønland igennem de se-

¹ Bjørn Aaen, Sara. Februar 2012. Demokratisk legitimitet i høringsprocesser i forbindelse med storskala-projekter i Grønland. Udgivet af Grønlands Arbejdsgiverforening.

neste to år afprøvet et projektsamarbejde, som har styrket begge organisationer, og siden er også NGO koalitionen kommet til.

Spørgsmålet om borgerinddragelse er ikke det centrale i *"Til gavn for Grønland"*, som er udarbejdet af *Udvalget for samfundsvidenskabelig udnyttelse af Grønlands naturressourcer*, men udvalget gør sig alligevel overvejelser om, hvordan man som samfund træffer de bedste, langsigtede beslutninger.² En række af udvalgets ideer er konkrete og kan implementeres umiddelbart, eksempelvis ideen om at invitere NGO'er og andre med i et rådgivende organ og ideen om tidligere høringer, men i rapporten fremhæves også en række overordnede faktorer, som er af betydning for borgernes inddragelse. Udvalget ser, at der er behov for en national debat om, hvad det er for et samfund man ønsker at opbygge. Og at der er behov for at give befolkningen kompetencer til at være mere del af diskussionen om de valg og konsekvenser, som det grønlandske samfund står overfor.

Anna-Sofie Hurup Olsen og Anne Merrild Hansen³ deltog i en række borgermøder i Nordgrønland for at besvare det interessante spørgsmål, om befolkningen har samme forventninger til borgerinddragelsen som virksomhederne, myndighederne og de organisationer, der er aktive i den offentlige debat. Ikke overraskende når de frem til, at der er næsten lige så mange forestillinger om, hvad formålet med borgerinddragelsen er, som der er aktører. Resultatet er skuffelse og måske især blandt organisationerne en oplevelse af, at man råber for døve ører. De to forfattere slår med artiklen et slag for, at myndighederne sætter klare mål for borgerinddragelsen og også formulerer det så alle har en fælles forståelse, af hvad de kan have af forventninger.

² Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af af Grønlands naturressourcer. Januar 2014. *Til gavn for Grønland*. Udgivet af Ilisimatusarfik og Københavns Universitet.

³ Hurup Olsen, A.S., Merrild Hansen, A. Januar 2014. *Impact Assessment and Project Appraisal (2014): Perceptions of public participation in impact assessment: a study of offshore oil exploration in Greenland*. Impact Assessment and Project Appraisal. Udgivet af Taylor & Francis.

Revision af råstoflovgivningen

De lovgivningsmæssige rammer for forvaltningen af råstofferne er ændret flere gange over det seneste årti. Den største ændring skete naturligvis med hjemtagelsen af råstofforvaltningen efter Selvstyreloven og formuleringen af den første Inatsisartutlov om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (lov nr. 7 af 7. december 2009).

Debatten omkring ansvaret for miljø og natur blev i første omgang løst med et forbehold i både miljøforordningen og lov om beskyttelse af naturen, der gør at den almindelige lovgivning til beskyttelse af miljø og natur ikke finder anvendelse når det gælder råstofaktiviteter. Forbeholdet skal ses i sammenhæng med den ressortfordeling, der var gældende de første år under Selvstyret og som gav Råstofdirektoratet bemyndigelse til at forvalte næsten alle aspekter af råstofaktiviteter.

Her er det på sin plads at referere til nu afdøde Finn L ynges erindringsbog, hvor han i 2009 stillede et spørgsmål til det daværende landsstyremedlem, hvorfor Råstofdirektoratet også fungerede som øverste miljøkyndige myndighed i Selvstyret? Svaret lød, at dette var *"en moderne trend"*, som blev kaldt for *"enkelt-dør-princippet"*, hvilket betød, at mineselskaber kunne nøjes med at henvende sig et sted for at indhente alle relevante oplysninger i forbindelse med et potentielt mineprojekt. Lynge fandt ikke svaret fyldestgørende og vendte derfor tilbage for at få at vide, hvad der mentes med *"en moderne trend"*, og hvor ellers benyttede man *"enkelt-dør-princippet"*. Den 30. november 2009 fik han svaret, at *"enkelt-dør-princippet"* anvendtes i Filippinerne, Vietnam, Thailand, Sri Lanka og i den amerikanske delstat North Carolina.⁴ Undrende stillede Finn Lynge sig selv spørgsmålet, hvorfor netop disse lande, og hvorfor ikke de lande, som ligger Grønland nær – altså de nordamerikanske og skandinaviske?

Vedholdende kritik førte i 2012 til en revision af råstofloven, hvorefter miljøkompetencen for råstofområdet nu hviler hos den nye Miljøstyrelse for Råstoffer under Departementet for Miljø og Natur⁵.

Sideløbende hermed har der været en stor debat om rammerne for borgerinddragelsen i forbindelse med råstofaktiviteter. En ny ændring af råstofloven vedtaget under forårssamlingen i 2014 sikrer forhøringer af tidlige projektbeskrivelser, 8 ugers høringsfrist fra det tidspunkt hvor al materiale er offentliggjort og etablerer en fond,

⁴ Lynge, Finn. 2013. Et langt liv på tværs. Eqqaamasat. Erindrings- og debatbog – bind 2 1980-2010. Forlaget Atuagkat. s. 314 f.

⁵ Inatsisartutlov nr. 26 af 18. december 2012 om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) (Ændring af regler om råstofmyndigheden, om småskala efterforskning og udnyttelse af mineraler, om indsamling og brydning af mineraler uden tilladelse og om samfundsmæssigt bæredygtighed m.v.)

<http://lovgivning.gl/Lov.aspx?rid={2BB81CAF-5378-4EE6-90CC-1908F6908AC1}>

hvor lokalsamfund, borgere og organisationer kan søge økonomisk støtte til at gennemføre yderligere undersøgelser af konsekvenserne af et konkret råstofprojekt⁶.

Derudover har Naalakkersuisut udarbejdet en liste over initiativer, som kan iværksættes for at sikre en bedre og mere informeret inddragelse af befolkningen⁷.

Ændringerne af Råstofloven kan overordnet betegnes som en række skridt i den rigtige retning. WWF Verdensnaturfonden og ICC Grønland er derfor forundrede og bekymrede over, at Naalakkersuisut nu foreslår endnu en ændring af Råstofloven, der med et slag forhindrer offentligheden i at søge aktindsigt i aktuelle sager der endnu ikke er afsluttede og fjerner adgangen til at klage.⁸ Forslaget synes begrundet i hensynet til forvaltningens arbejde alene og en manglende lyst til at inddrage den brede offentlighed før end beslutningerne er taget.

Råstofloven har vist sig at være en kamplads for debatten om borgerinddragelsen selvom fri, forudgående og informeret inddragelse ikke alene er relevant for råstofområdet. Fra politisk hold har der været stillet forslag om, at Grønland skulle tiltræde Århuskonventionen, der giver befolkningen en række rettigheder i forhold til at blive informeret og inddraget i sager af betydning for miljøet, men også en ret til at klage.

ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden så gerne, at man på tværs af de politiske partier igen tog en drøftelse af, om ikke en tiltrædelse til Århuskonventionen ville være et vigtigt politisk løfte til befolkningen om, at sikre fortsat bedre borgerinddragelse.

⁶ Inatsisartutlov nr. 6 af 8. juni 2014 om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven) (tidlig borgerinddragelse og offentlig høring) <http://lovgivning.gl/lov?rid={9B538C4B-F208-44FB-85E1-81743E13836A}>

⁷ Jens Erik Kirkegaard, Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer. August 2013. Svar på spørgsmål nr. 126) vedrørende opfølgning på borgerinddragelse. § 37 besvarelse. http://www.landstinget.gl/documents/para3637/2013/svar/126_opfoegende_kierkegaard_PACH_svar.pdf

⁸ Naalakkersuisut, forslag til Inatsisartutlov nr. xx af yy 2014 om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven), 16. juni 2014 via høringsportalen: råstofloven. http://naalakkersuisut.gl/da/H%c3%b8ringer/Arkiv-over-h%c3%b8ringer/2014/Forslag_aendring_raastofloven

Epilog

Inuit Circumpolar Council – Grønland og WWF Verdensnaturfonden har med økonomisk støtte fra Villum Fonden gennemført et toårigt projektsamarbejde om bedre borgerinddragelse i Grønland.

ICC og WWF har gennem fem delrapporter analyseret historie, rettigheder og praksis i Grønland omkring råstofaktiviteter. Endvidere er praksis omkring borgerinddragelse blevet sammenlignet med praksis i nogle udvalgte nabolande. Delrapporterne har været suppleret med en medie- og kommunikationsindsats, som har været med til at skabe synlighed omkring vores fælles anbefalinger til bedre borgerinddragelse og at sikre en fortsat debat om samme. Vore organisationer, hverken skal eller vil hævde, at disse rapporter og øvrige tiltag vil ændre den nuværende politiske eller administrative praksis, men det er vores inderlige håb, at disse rapporter mv. vil kunne danne grundlag for overvejelser om, hvorledes alle interessenter i det grønlandske samfund vil få mest mulig udbytte af de mange initiativer, der tages for at skabe indtægter, som vil gøre landet mere økonomisk selv bærende.

Her ved slutningen af projektsamarbejdet har ICC's internationale formand Aqqaluk Lynge ladet stafetten gå videre til Canada. Dette skete ved ICC's 12. generalforsamling i Inuvik i dagene 21. – 24. juli 2014.

ICC's generalforsamlinger er stedet, hvor inuit fra de fire nationalstater mødes kulturelt og politisk for at drøfte resultater og skabe visioner for fremtidige resultater i et *Nyt og Bedre Arktis*, således som det blev udtrykt af den afgående formand.

Generalforsamlingerne afsluttes altid med en deklaration, hvor målene for de næste fire års arbejde i ICC udstikkes. Således også med *Kittigaryuit* deklarationen, hvor der foruden mandaterne til at udvikle politikker, som giver inuit yderligere politisk indflydelse på egen udvikling indenfor alle områder. Et helt centralt emne i deklarationen, som blev enstemmigt vedtaget af de delegerede var *"endnu bedre borgerinddragelse"*.

"- Helt centralt står det, at ICC pålægges at arbejde for bedre borgerinddragelse eksempelvis på råstofområdet. Det gøres således klart, at beslutninger skal træffes på et grundlag, hvor befolkningen er oplyst om konsekvenserne af de beslutninger, der tages, og der er således etableret et frit, forudgående og oplyst samtykke, oplyser ICC i en pressemeddelelse.

- Det specificeres, at et sådant samtykke ikke gives eksempelvis ved valghandlingen; så regeringer kan ikke bare hævde, at befolkningens samtykke er givet, når krydset er sat på valgdagen. Der skal i stedet løbende ske en fyldestgørende inddragelse af befolkningen, fremgår det videre af meddelelsen.

*- For os i Grønland er det et vigtigt mandat, ICC nu har fået. De grønlandske delegerede, der altså spænder bredt og repræsenterer et massivt flertal i Inatsisartut, vil have ICC til at arbejde for bedre borgerinddragelse, så folket ikke bare bliver kørt over af politikerne. Det er jeg sikker på, at ICC er klar til at sikre, forklarer afgående international formand for ICC, Aqqaluk Lynge."*⁹

⁹ <http://sermitsiaq.ag/icc-inuit-lande-kaempe>

Ser man tilbage på de forløbne to år, er der opnået en række håndgribelige resultater.

For det første har vi fået sat borgerinddragelse på den politiske dagsorden. I forlængelse af den omfattende debat har lovgiverne med den seneste revision af Lov om Mineralske Råstoffer indført forhøringer, der giver borgerne mulighed for at diskutere og stille forslag til, hvilke miljøundersøgelser, der skal laves før end arbejdet går i gang, ligesom at der nu er garanteret otte ugers høringsfrist og borgermøder i de lokalsamfund, der påvirkes af et projekt. Desværre modsvares dette af et forslag til ændring af loven, der begrænser adgangen til at søge aktindsigt i og klage over en afgørelse efter Råstofloven. Disse ændringer har både ICC og WWF udtalt skarp kritik af. Forringelserne af offentlighedens adgang til at søge aktindsigt i råstofsager ventes at blive et stort debattema under Inatsisartuts efterårssamling 2014.

For det andet er der opbygget og formidlet en stor viden igennem de fem rapporter, der er udgivet under projektet. Rapporterne er blevet fulgt op af debatindlæg i medierne.

Undervejs i debatten har vi søgt at lære af fortiden for at præge fremtiden. Og vi har set til, hvordan vore naboer har indrettet sig når det gælder borgerinddragelse. I april 2014 inviterede vi en række aktører, der hver især spiller en rolle i borgerinddragelsesprocesserne, til at komme med deres bud på, hvordan fremtidens borgerinddragelse skal indrettes. Beslutningstagerne skal sætte lovgivningsmæssige rammer, der sikrer at befolkningen bliver inddraget. Organisationerne skal deltage i debatten med høringssvar, indlæg til debat og ved borgermøder. Medierne skal dække råstofområdet tæt for at sikre, at det ikke kun er borgerne i de store byer, der får information om og er med til at diskutere nye råstofaktiviteter. Og borgerne selv skal søge informationer og tage debatten hjemme i stuerne.

Benjamin og Sakæus kan være med når det gælder om at læse avisen, lytte til radioavisen og se debatterne i TV, men for de fleste er det sværere at finde tiden og ressourcerne til at sætte sig ind i ofte teknisk materiale og skrive et høringssvar til en virksomheds miljøstudier eller et forslag om en ny lovgivning. Her har vi som organisationer en vigtig rolle at spille, fordi vi – med enten et miljøperspektiv, et ret-tighedsperspektiv eller måske et arbejdsgiverperspektiv – kan fortælle, om vi mener at de miljøundersøgelser der er lavet før en ny mine starter er gode nok, om man i projektet tager nok hensyn til naturen og om der er nok grønlandske arbejdspladser i projektet. Vores rolle er at stille de kritiske spørgsmål og vende hver en sten.

Men selv for organisationerne kan det være svært at have ressourcer og viden til at dække alle de emner, der er omfattet af VVM og VSB studier. Og for organisationerne kan det være svært at komme igennem med krav om adgang til information og debat før end beslutningerne tages. Derfor tog ICC og WWF sammen med Transparency Greenland sidste efterår initiativ til et samarbejde – en NGO koalition for bedre borgerinddragelse. Ideen med koalitionen er at skabe et forum for organisationer, forskere og privatpersoner, der alle vil være med til at skabe rammerne for god borgerinddragelse. Ikke bare i relation til råstofaktiviteter, men i al udvikling af det grønlandske samfund.

NGO koalitionen har allerede vist sit værd. Et første vigtigt skridt var de diskussioner om hvad god borgerinddragelse er, som førte os til formuleringen af en stribe konkrete anbefalinger til Naalakkersuisut. Og senere stillede vi håndfaste krav til

Naalakkersuisut om forlængelse af høringsfrister for et projekt, hvor nyt baggrundsmateriale om et projekts miljømæssige konsekvenser blev fremlagt. Sammen står vi stærkere i debatten, men koalitionen er også et forum for udveksling af viden.

Afslutningsvis bør det nævnes, at ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden har opnået et godt og tillidsfuldt samarbejde med en række pæne resultater, som vi håber det grønlandske samfund vil gøre brug af.

ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden har startet en proces mellem et umage par som ligeværdige partnere, og det er vores håb, at dette konstruktive samarbejde også vil kunne fortsættes ud i fremtiden.

Bilag

1. NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse

NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse er et forum for udveksling af viden og synspunkter knyttet til borgerinddragelse og råstofaktiviteter. Koalitionen har endnu ikke et fælle sekretariat, hjemmeside mv., men kan kontaktes igennem de deltagende organisationer.

NGO koalitionen for bedre borgerinddragelse ser dagens lys i Nuuk i oktober 2013.

<http://sermitsiaq.ag/ny-koalition-kraever-bedre-borgerinddragelse>

<http://www.knr.gl/da/nyheder/gr%C3%B8nlands-f%C3%B8rste-ngo-koalition-ser-dagens-lys>

NGO koalitionen for Bedre Borgerinddragelse overrækker sine anbefalinger til Naalakkersuisut, 25. marts 2014. Bag anbefalingerne står foruden ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden, KNAPK, Earth Charter Greenland, Foreningen af 16. August, Avataq og Transparency International Greenland.

Anbefalingerne kan findes her:

http://inuit.org/fileadmin/user_upload/File/2014/Reports/NGO_koalitionen_for_bere_borgerinddragelse_anbefalinger_Naalakkersuisut_18-03-2014_DK.pdf

<http://www.wwf.dk/?8200/Sdan-br-borgerinddragelsen-i-Grnland-forbedres>

2. Debatindlæg, debatmøder

Debatmøde, hvor projektsamarbejdet mellem ICC Grønland og WWF Verdensnaturfonden præsenteres, september 2012.

http://www.wwf.dk/nyheder_og_publicationer/?2600/WWF-og-ICC-Debatten-om-den-grnlandske-undergrund-skal-styrkes

Brug for handling, debatindlæg af Aqqaluk Lynge, ICC, og Gitte Seeberg, WWF Verdensnaturfonden.

http://www.wwf.dk/nyheder_og_publicationer/?6000/Brug-for-handling-i-sag-om-rstoffer

Paneldebat om fremtidens borgerinddragelse med deltagelse af Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer Jens Erik Kirkegaard, medlem af Inatsisartut for IA Sara Olsvig, formand for Avataq Mikkel Myrup, medlem af journalistforbundet Tusagassiuinermi Sulisut Peqatigiiffiat Naimah Hussein, direktør i Grønlands Arbejdsgiverforening Brian Buus Pedersen, formand for ICC Aqqaluk Lynge og generalsekretær for WWF Verdensnaturfonden Gitte Seeberg.

<http://sermitsiaq.ag/fremtidens-borgerinddragelse-debat-i-nuuk>

http://www.wwf.dk/nyheder_og_publicationer/?8601/Bedre-borgerinddragelse-kan-sikre-natur-og-milj