

BRIEFING NOTE #12: 14. NOVEMBER 2017

OPRINDELIGE FOLKS RETTIGHEDER OG UDVINDINGSINDUSTRIER: IMPLEMENTERING AF INTERNATIONALE STANDARDER



**Dr Emma Wilson, Tilknyttet Scott Polar Research Institute, University of Cambridge,
Director, ECW Energy, London**

Dette notat er baseret på et seminar om god praksis for borgerinddragelses processer for råstofindustrier i Arktis afholdt af forskningscenteret på Ilisimatusarfik, den 17. oktober 2017. Præsentationerne og diskussionen fra seminaret kan ses på: <http://uk.uni.gl/research/arctic-oil-and-gas-research-centre/videos.aspx>

Policyanbefalinger

- Løbende involvering, informationsdeling og forskning sammen med lokalsamfund opbygger forståelse og gør høringer om specifikke emner lettere.
- Regeringer og **selskaber** har begge en forpligtelse til at høre berørte lokalsamfund tidligt
- Frit, forudgående og informeret samtykke (FPIC) bør være standard for grønlandske lokalsamfund, som er kulturelt, socialt og økonomisk afhængige af naturressourcer, uanset om de betragter sig selv som oprindelige folk eller ej
- Et nøglespørgsmål er hvem der har legitimitet i forhold til at repræsentere de berørte lokalsamfund; en yderligere udfordring er hvordan man udvikler kollektive visioner i fremtiden
- Lokalsamfund har behov for større kontrol over vurderings- og høringsmetoder, og deltagelse i dataindsamling og analyse
- 'Meningsfuld høring' betyder at berørte lokalsamfund kan påvirke og bestemme resultater; samtykke vedligeholdes over tid, og FPIC processer gentages hvis omstændighederne ændrer sig markant.

Internationale standarder har udviklet sig siden 1960'erne, og særligt siden 2000'erne, med hensyn til at beskytte lokalsamfund og oprindelige folks rettigheder i ved udvikling af udvindingsindustrier. Mange selskaber har offentligt forpligtet sig på internationale standarder, og har fastlagt målrettede politikker med henblik på at beskytte oprindelige folks rettigheder. Implementering af disse standarder er dog stadig en udfordring, både i forhold til fortolkning og praktisk implementering. Ofte er udfordringerne knyttet til mangel på involvering af de berørte lokalsamfund i planlægning, konsekvensanalyser og beslutningstagen. Dette notat giver et overblik over internationale nøglestandarder og vejledning som er relevant for oprindelige folk og udvindingsindustrier, med et særligt fokus på offentlig involvering og deltagelse.

Risikohåndtering

Selskaber og investorer anvender internationale standarder som en måde hvorpå de kan forstå og håndtere risici knyttet til deres investeringer. Ved at udvise forskellige former for rettidig omhu (herunder ved konsekvensanalyser, og auditering) kan man lære risici at kende og udvikle måder hvorpå man kan overvåge og afbøde dem. Offentlig involvering og høringsforpligtelser bliver stadigt mere, ikke mindre, væsentligt for selskabernes ledelser når det anskues som forretningsrisici.

Frivillige forretningsstandarder, såsom de der er relateret til projektfinansiering, har udviklet sig for at håndtere de udfordringer der er knyttet til svag regeringsførelse i visse lande, hvoraf mange er rige på mineraler. International god praksis lægger altså vægt på behovet for at selskaber præsterer bedre end de juridiske krav, og ikke udnytter

manglende håndhævelse af national lovgivning i de lande hvor de opererer. Selskaber agerer også på forventninger fra offentligheden og bevidsthed om international god praksis, særligt når dårlig presse kunne påvirke deres omdømme.

Øget offentlig opmærksomhed rettes mod regeringer, da man anser regeringer og virksomheder for at have lige vigtige roller i forhold til at sikre at erhvervsmæssig udvikling ikke gør skade på miljøet eller oprindelige folk og lokalsamfund.

Omfang og standarders indflydelse

Internationale standarder kan antage mange former og implementeringen af dem afhænger af mange faktorer. Eksempelvis er **ILO-konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater** et væsentligt instrument, som dog kun er blevet ratificeret af 22 lande til dato (inklusive Danmark). **De Forenede Nationers Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder** fra 2007 er ikke juridisk bindende, men da det er et FN-instrument er det vedtaget i flere lande, og er i særlig grad værdsat af oprindelige folk, hvilket skyldes deres omfattende inddragelse i udformningen af det. Ligeledes nyder **FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv** fra 2011 bred accept, inklusiv af virksomheder, da firmaer i høj grad blev inddraget i dets udarbejdelse.

Standarder udviklet af internationale finansielle institutioner såsom the **International Finance Corporation (IFC)**, andre udviklingsbanker, og the **Equator Principles Financial Institutions (EFPIs)** finder kun anvendelse hvis et projekt anvender projektf finansiering fra disse institutioner. **IFC Performance Standards** betragtes dog også som benchmark for god praksis for erhvervslivet og bruges til at udvikle selskabers policies og vejledninger udformet af erhvervssammenslutninger, såsom the **Det Internationale Råd for Minedrift og Metal (ICMM)** og **IPIECA, the global oil and gas industry association for environmental and social issues**.

Internationale standarder udøver også stor indflydelse på samfundsmæssige forventninger til erhvervsmæssige aktiviteter. De har påvirket måden hvorpå civilsamfundsorganisationer arbejder på at holde erhvervslivet og regeringer til ansvar; de har hjulpet med at sætte lokalsamfund i stand til at forstå og hævde deres rettigheder; og de bruges ofte af lovgivere og deres rådgivere til at forme lovgivning og reguleringer. Som sådan har disse standarder altså bidraget til at etablere en universel forståelse af erhvervsmæssig god praksis og har i mange sammenhænge bidraget til at forbedre performance.

FN's retningslinjer har rettet erhvervslivets fokus mod menneskerettigheder som et nøgleaspekt for det ansvarlige erhvervslivs agenda, og de har også påvirket andre standarder. Eksempelvis har **OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder** indarbejdet et nyt menneskerettighedskapitel i deres 2011-opdatering, i vid udstrækning baseret på **FN's retningslinjer**.

James Anayas, den daværende **FNs særlige rapporteur for oprindelige folks rettigheder**, kommentarer i 2012 og 2013 bidrog til at sikre oprindelige folks rettigheder er blevet taget i betragtning sammen med andre menneskerettigheder i fortolkningen af **FN's retningslinjer**. Dette bidrog til et større fokus på oprindelige folks rettigheder i formuleringen af erhvervslivets standarder og policies, som del af erhvervslivets indsats for at reagere på en bredere menneskerettighedsagenda. Dette omfatter løbende indsatser med det formål at udvikle effektive metoder til at gennemføre frit, forudgående og informeret samtykke (FPIC).

Blandt andet **FN's Global Compact** har skrevet vejledninger omkring FPIC. Erhvervsorganisationer såsom ICMM og IPIECA har udviklet adskillige vejledninger

vedrørende menneskerettigheder og oprindelige folks rettigheder, herunder om FPIC. OECD's vejledning fra 2016 om meningsfuld inddragelse af interessenter i udvindingssektoren indeholder et detaljeret bilag vedrørende inddragelse af oprindelige folks lokalsamfund, herunder om FPIC.

Et nøgleaspekt ved FN's retningslinjer er, at regeringers og erhvervslivets ansvar defineres i forhold til hinanden inden for en overordnet ramme om at 'Beskytte, respektere og udbedre'. Inden for denne ramme lægges der dels vægt på regeringens ansvar for at beskytte menneskerettigheder ifølge internationale standarder; dels på erhvervslivets ansvar for at respektere menneskerettigheder ved at følge juridisk regulering, gennemføre menneskerettigheds due diligence, og involvere sig meningsfuldt med interessenter; og dels forpligtelserne for begge til at sikre adgang til at få afhjulpnet problemer i tilfælde af menneskerettighedskrænkelser.

Offentlig involverings-cyklussen

Den offentlige involverings-cyklus inkluderer: løbende forskning og involvering; præ-høring; høring/samtykke, og deltagelse i beslutningstagningen. Høringselementet får dog ofte mest opmærksomhed, mens de andre elementer ofte negligeres.

FN's retningslinjer lægger vægt på, at det er vigtigt at forstå hvordan regeringer og virksomheders ansvarsområder forholder sig til hinanden. Et nøgleområde er ansvaret for tidlig involvering af og høring med lokalsamfund.

Eksempelvis bør regeringer ifølge ILO 169 gennemføre tidlige høringer, herunder før efterforskningslicenstildeling. Tidlige høringer gennemført af firmaer (eksempelvis forud for seismiske tests) anses for at være god praksis som strategi for at imødegå risici, selv når det ikke er juridisk påkrævet.

OECD-vejledningerne angiver, at selskaber bør 'involvere sig med relevante interessenter for at sikre meningsfulde muligheder for, at interessenterne kan få taget hensyn til deres synspunkter i forhold til planlægning og beslutningstagning hvad angår projekter eller andre aktiviteter som markant kunne berøre lokalsamfund' (Artikel A14). I deres vejledning fra 2016, definerer OECD meningsfuld interessentinvolvering som 'løbende tovejs involvering af interessenter, gennemført med lydhørhed og i god tro'.

Ifølge ILO 169 bør regeringer vurdere de sociale, religiøse, kulturelle og miljømæssige konsekvenser af eventuelle aktiviteter i samarbejde med de berørte folk, og resultaterne af

Oversigt 1: Nøglestandarder og vejledninger

ILO-konvention nr. 169 af 28. juni 1989 vedrørende oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater (ILO 169) (1989)

De Forenede Nationers Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder (UNDRIP) (2007)

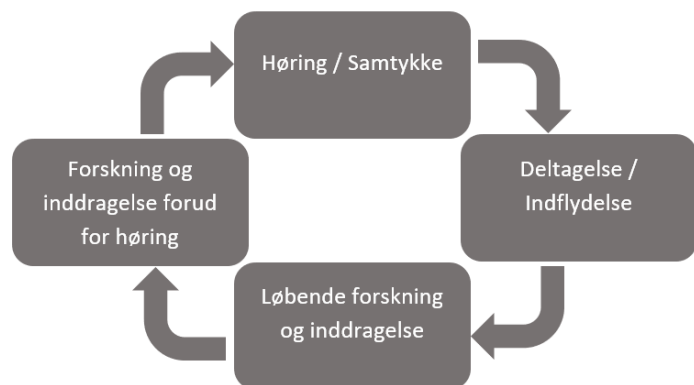
FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhvervsliv (2011)

OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder (2011)

IFC Environmental and Social Performance Standards (2012), særligt Performance Standard (PS) 7 for oprindelige folk

Equator Principles (2013)

ICMM Position Statement on Indigenous Peoples & Mining (2013)



Figur 1: Offentlig involverings-cyklussen

studierne bør anses som 'grundlæggende kriterier for implementeringen af disse aktiviteter' (Artikel 7(3)). FN's retningslinjer angiver at vurderingen af konsekvenser i forhold til menneskerettigheder bør 'inkludere meningsfulde høringer med potentielt berørte grupper og andre relevante interessenter' (Princip 8). Konsekvensanalyser skal derfor sikre at offentlig involvering er tilgængelig, passende timet og placeret fysisk, og kulturelt passende.

Konsekvensanalyser er altså ikke en isoleret indgriben. Eksempelvis er vurderinger af sociale konsekvenser (SIA) grundlaget for planer for social styring, lokalsamfundsftaler, og FPIC-processer. Lokalsamfund giver udtryk for større lokal kontrol over prioritering, valg af konsulenter, deltagelse i dataindsamling og -analyse, og indflydelse på beslutningstagning og resultater. SIA bør vurdere muligheder såvel som konsekvenser, ligesom det bør håndtere nervøsiteten, forventninger og sociale spændinger som konsekvenser (selv før projektet påbegyndes).

Frit, forudgående og informeret samtykke

Frit, forudgående og informeret samtykke (FPIC) er en meningsfuld høringsproces som gør, at lokalsamfund af oprindelige folk kan afgøre (ikke kun 'påvirke') hvordan udviklingsbeslutninger tages. Det er rodfastet i oprindelige folks rettigheder til selvbestemmelse, og til ejendom gennem ejerskab eller traditionelt brug. Ifølge ILO 169 og UNDRIP er det primært regeringens ansvar, men det er i stigende grad blevet et grundlæggende element i erhvervslivets standarder for god praksis (eksempelvis IFC Performance Standard 7 om oprindelige folk, og ICMM Position Statement om oprindelige folk).

Der er stadig mange problemstillinger knyttet til implementeringen af FPIC. For det første er det ikke altid nemt at identificere hvem der er en del af oprindelige folk. Nogle folk er ikke anerkendt af national lovgivning, andre foretrækker ikke at bruge begrebet 'oprindeligt folk', og så videre. Nogle standarder har søgt at adressere dette ved at udvide anvendelse af FPIC til alle berørte lokalsamfund. En nøgelfaktor i det tætte forhold mellem disse folk til naturressourcer og deres afhængighed af dem, er ikke kun socialt og økonomisk, men også kulturelt. Som sådan burde grønlandske lokalsamfund derfor ikke nægtes rettigheder som oprindelige folk i relation til mineralprojekter der finder sted i deres landområder, selv hvis de foretrækker ikke at identificere sig selv som 'oprindelige folk'.

Yderligere spørgsmål knyttet til FPIC er eksempelvis, i hvilket omfang et lokalsamfund kan blive enige indbyrdes om deres fremtidige udviklingsbeslutninger, og hvem der repræsenterer lokalsamfundets interesser i forhandlinger med eksterne udviklere. Én måde at håndtere begge disse spørgsmål på, er ved at bruge lokalsamfundsprotokoller. Lokalsamfundsprotokoller gør det muligt for lokalsamfund at klarlægge deres forventninger forud for høringsprocessen, uafhængigt af udvikleren; gør det muligt at etablere konsensus forud for eksterne forhandlinger; og gør det muligt at fastlægge prioriteter, ønskede procedurer og forventninger knyttet til høringer, samtykke og fordeling af gevinster.

Vejledninger om god praksis lægger vægt på behovet for at udviklere og lokalsamfund i fællesskab bliver enige om hørings- og samtykkeprocesser på forhånd. I forhold til samtykkeprocessen, bør de på forhånd være enige om hvad samtykke er til for, hvordan det opnås, hvilke repræsentanter der skal tage del i processen på vegne af lokalsamfundet, og hvordan de kommunikerer med deres fæller i lokalsamfundet. Samtykke skal vedligeholdes og gentages på kritiske tidspunkter i udviklingen af projektet, såfremt der sker markante ændringer i omstændighederne. Hvis et lokalsamfund siger 'nej', bør det respekteres.

Lektioner for Grønland

Dommeren Thomas Berger ledte i 1974 en dybdegående offentlig høring med henblik på at undersøge de potentielle sociale, miljømæssige og økonomiske konsekvenser af en foreslået rørledning gennem Yukon og Mackenzie-dalen i Canadas Nordvestterritorie. Høringen, som er kendt som Mackenzie Valley Pipeline Inquiry eller Berger Inquiry, tog tre år, kostede 5,3 mio. canadiske dollars, og skabte 40.000 siders dokumentation, samlet i 283 bind. Dette materiale gav stemme til de oprindelige folk, der ville blive berørt af den foreslåede rørledning, og betragtes stadig som et fremragende eksempel på god international praksis i høring af lokalsamfund.

Resultat af Berger Inquiry var en anbefaling om at ingen rørledning bør konstrueres gennem Yukon, og at rørledningskonstruktion bør forsinkes i 10 år gennem Mackenzie-dalen. Først i 2011, efter yderligere dybdegående høring, blev rørledningen gennem Mackenzie-dalen endelig godkendt.

Det langsomme tempo for nærværende i udviklingen af udvindingsindustrier i Grønland giver regeringen rig mulighed for systematisk at inddrage sit folk, for at forstå deres ønsker og behov i fremtiden, og for at opbygge forståelse for hvad udvindingsindustrier, samt hvad de potentielle konsekvenser og muligheder er. Dette vil gøre det muligt for borgere at deltage på en meningsfuld, informeret måde, i beslutningstagningen, hvis og når de bliver konfronteret med en national beslutning (som uranmoratoriet) eller en lokal beslutning om en mine, som muligvis vil påvirke deres ressourceforbrug i praksis.

Med henblik på at opbygge bevidsthed og forståelse blandt de grønlandske borgere, kan regeringen arbejde sammen med grønlandske forskere, civilsamfundsorganisationer, ungdomsforeninger og erhvervsorganisationer, såvel som de lokalsamfund der har haft erfaring med udvindingsindustrier. Disse individer og grupper er dedikerede, innovative og besidder værdifuld lokal viden, selvom der ofte er mangel på midler til at understøtte omfattende vidensdelingsaktiviteter. Det er dog stort potentiale i at arbejde sammen, for at sikre at landets fremtidige udvikling er bæredygtig og at Grønland tager de rigtige beslutninger i forhold til fremtidige udviklingsspørgsmål, herunder, men ikke begrænset til, udvikling af udvindingsindustrier.

Forskningen der ligger til grund for dette notat blev støttet af det norske udenrigsministerium, som en del af projektet om **Oprindelige folk og ressourceudvinding i Arktis: Evaluering af etiske retningslinjer**, styret af Árran lulesami centeret i Norge. For de der er interesseret i yderligere læsning, er artiklen 'Evaluating international ethical standards and instruments for indigenous rights and the extractive industries' (Wilson, 2017, udgivet af Árran Lule Sami Centeret) tilgængelig her: <https://tinyurl.com/IndigenousStandards>. Forfatteren kan også kontaktes på: emma.wilson@ecwenergy.com