

Hvad er der sket med retten til mineralske råstoffer i Grønland?

Hjemmestyret

Lov om mineralske råstoffer i Grønland er en bestanddel af det system af normative akter, der tilvejebragte den indledende ramme for oprettelse og udvikling af hjemmestyre i Grønland. En særlig rolle i den henseende tilfalder lov nr. 577 af 1978 om hjemmestyre i Grønland. Den fastlægger, hvor den grønlandske befolknings politiske repræsentation og den grønlandske administration med dens ledelse, landsstyret, skal placeres i det danske riges statslige struktur, og hvilket indhold, den grønlandske autonomi skal få. Den særstilling, som Grønland indtager gennem indførelse af hjemmestyre består samtidig i, at landet forbliver en integreret del af det danske rige. Grønland får således en vidtrækkende autonomi inden for rammerne af den statslige enhed. Princippet om statens enhed, bevarelse af rigets unitære karakter, indgår altså i komplekset af de grundlæggende træk ved Grønlands nye stilling med samme kraft som formålet med at sikre Grønland omfattende medansvar og indflydelse i grønlandske anliggender.⁽¹⁾ Samspillet mellem de to faktorer er også afgørende for den løsning, som lov om hjemmestyre i §8 fastsætter for råstofordningen i Grønland og som f.s.v.a. mineralske råstoffer blev konkretiseret i bestemmelser i lov nr. 585 af 1978 om

mineralske råstoffer i Grønland. Nærværende artikel behandler kun ét emne i tilknytning til den nye regulering af indvinding af mineralske råstoffer i Grønland, navnlig den afgørende ændring, der blev gennemført ved den nye lov og som har afskaffet det hidtidige retlige grundlag for minevirksomheden i Grønland.

Retten til mineralske råstoffer i Grønland

I denne del af afhandlingen indgår tre temaer. Det første er den hidtidige regulering af retten til råstofferne i den grønlandske del af det danske riges territorium, indtil vedtagelsen af lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer i Grønland. Det andet tema knytter sig til arbejdet på at udforme bestemmelser om råstofområdet i hjemmestyreloven samt på at udarbejde en sådan lovgivning vedrørende råstofområdet, som bedst ville svare til den grønlandske befolknings aspirationer og behov og som samtidigt ikke stødte sammen med den unitære struktur af det danske rige. I denne periode blev der fremsat en række synspunkter angående de mineralske råstoffers retsstilling, som i det væsentligste skulle tjene som begrundelse for de foreslåede eller forventede løsninger af problemet om, hvordan indvindingen af råstoffer for fremtiden skulle reguleres. Det er disse synspunkter og deres kritiske gennemgang, der indgår i det andet

*Lektor ved Århus Universitet,
dr. habil.*

tema. Den nugældende regulering af retten til udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland behandles som det tredje tema.

Den hidtidige regulering

Den lov, der indtil indførelsen af hjemmestyre for Grønland havde reguleret minevirksomheden i Grønland, lov nr. 166 af 1965, bestemmer i §1, at »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Bestemmelsen var ikke ny på tidspunktet for lovens vedtagelse. Allerede den første regelfastsættende akt for Grønland vedrørende minevirksomheden, kgl. an. nr. 153 af 1935, sagde at »Råstoffer i Grønlands jordbund tilhører den danske stat«. Den danske lovgivning for Grønland betragtede altså mineralske råstoffer i Grønland, fra begyndelsen og i det mindste til vedtagelsen af den nugældende lov om mineralske råstoffer i Grønland, som værdier tilhørende staten.

Formelen om, at råstoffer tilhører staten blev imidlertid i 1976, i forbindelse med forberedelserne til indførelse af hjemmestyre, underkastet en utraditionel udlægning, hvorfor det er formålstjenligt at erindre om, hvad man lagde i den formulering, som man betjente sig af i den daværende lov om mineralske råstoffer i Grønland. Reglen om mineralske råstoffers tilhørsforhold i loven er placeret allerede i den første sætning i §1. Den anden sætning i paragraffen supplerer reglen, som fastsætter tilhørsforholdet, med en regel om, at »Forundersøgelser, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes staten«. Staten kunne imidlertid give andre tilladelser til at efterforske og udnytte mineralske råstoffer, idet bemærkningen forklarer paragraffens indhold på den måde, at selv om loven forbeholder staten forundersø-

gelser, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer, afskærer det ikke staten fra »at give afkald på sin eneret« ved at give andre tilladelser og bevillinger. Det følger heraf, at ministeriet for Grønland, der fremsatte lovforslaget, betragtede bestemmelsen i §1 som bekræftelse⁽²⁾ af statens udelukkende og almindelige råden over mineralske råstoffer i Grønland.⁽³⁾

Denne forståelse af retstilstanden af råstofferne i undergrunden havde lang hævd blandt landets interesserede kredse. Tanken om, at ordene »tilhører staten« kunne betyde noget andet end ejendomsretten, havde ikke engang strejft medlemmerne af Minelovskommissionen, der var nedsat i 1960 af Ministeriet for Grønland for at udarbejde udkast til minelov for Grønland.⁽⁴⁾

I øvrigt var lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland ikke nogen isoleret lokal normativ akt, hvor man for første gang talte om, at råstofferne i jordbunden betragtes som statens ejendom. Loven indgår snarere i en større helhed, der udgøres af den danske lovgivning om undergrunden. Den kgl. an. nr. 153 af 1935 om udnyttelse af råstoffer i Grønlands jordbund, der begynder med ordene »Råstoffer i Grønlands jordbund tilhører den danske Stat«, siger, at bevillinger, som regeringen med hjemmel i anordningen kan meddele, »må ikke stride imod grundsætningerne i lov nr. 27 af 19. februar 1932 om efterforskning og indvinding af råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund«. Denne første lov om Danmarks undergrund af 1932 fastsatte nøjagtigt samme grundlæggende regel, »Råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund... tilhører den danske Stat«. Lov nr. 181 af 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i kongeriget Danmarks undergrund, der

afløste loven af 1932, har overtaget den samme regel, uden ændringer. Fremtrædende privatretlige sagkyndige havde ingen betænkeligheder ved, at formelen »tilhører staten« i begge love, af 1932 og 1950 taler om statens ejendomsret.(5)

Da lov nr. 181 af 1950 om råstoffer i Danmarks undergrund var behandlet i rigsdagen var der formentlig heller ikke nogen, som gjorde sig andre tanker om retstilstanden af råstofferne i undergrunden.(6)

Søgen efter en ny formel

Under arbejdet med indførelsen af hjemmestyret og en ny lov om minevirksomheden i Grønland, blev der i 1976 gjort forsøg på at lægge et andet end det gængse indhold i formuleringen i begge ovennævnte regelfastsættende akter, om at mineralske råstoffer »tilhører staten«. I forbindelse med krav fra visse hold på en overførsel af retten til råstofferne i undergrunden til Grønlands fastboende befolkning, henvendte kommissionen sig til statsministeriet med et spørgsmål, om en sådan overførsel ville være forenelig med rigets enhed. Statsministeriet besvarede spørgsmålet ved en skrivelse af 25. oktober 1976. Der stod i skrivelsen, at »Den ret til mineralske råstoffer i Grønland, der efter den grønlandske minelov tilkommer staten, kan... næppe karakteriseres som en »ejendomsret«. Bestemmelsen i lovens § 1, stk. 1, 1. pkt., tilsigter ikke at tillægge staten en tilsvarende privatretlig dispositionsret i forhold til trediemand som den, der tilkommer indehaveren af den typiske ejendomsret, og det må derfor forekomme bedst stemmende med sædvanlig juridisk sprogbrug at karakterisere statens ret efter mineloven som en højhedsret«. I udtalelsen lægges den fortolkning af bestemmelsen til

grund for konklusionen, at en fuldstændig og uigenkaldelig overdragelse af statens højhedsret med hensyn til en enkelt del af riget til dennes befolkning eller en hjemmestyremyndighed, ikke efter danske retsprincipper er mulig.

Man kan nemt tilslutte sig den opfattelse, at overladelse af statens territoriale højhedsret med hensyn til en del af det statslige territorium til nogen udenlandsk eller indenlandsk myndighed praktisk set er ensbetydende med overgivelsen af statens suverænitet over denne del af dens territorium til andre enheder. Spørgsmålet er imidlertid, om den ret til råstoffer, der tilkom det danske rige ifølge den daværende minelov, kan forstås som højhedsret. Den argumentation, der bruges i skrivelsen til støtte for en sådan påstand lader til at være skrøbelig. Man peger på, at bestemmelsen i lovens § 1 ikke tilsigter at tillægge staten en tilsvarende privatretlig dispositionsret i forhold til trediemand som den, der tilkommer indehaveren af den typiske ejendomsret. Selv om påstanden kan være korrekt, er det ikke usædvanligt, at statsmagten indfører vidtrækkende begrænsninger i udøvelsen af statens eller mere generelt - det offentliges ejendomsret. Denne kendsgerning fører imidlertid ikke nødvendigvis til en anden slags ret. Kommunernes dispositionsret vedrørende disses ejendomme er til en vis grad og i visse henseender begrænset af tilsynet. Man påstår dog ikke, at retten ikke er ejendomsret. For at tage et grelt eksempel kan man henvise til, at den danske lovgivning formentlig ikke giver staten kompetence til at bortforpagte en krydser til et dansk retssubjekt eller sælge en kampvogn. Denne kendsgerning kan imidlertid næppe få nogen til at hævde, at staten ikke er krydserens eller kampvognens ejer. Handel med krydsere og kampvog-

ne stater imellem er en triviell foreteelse. Det påstås i skrivelsen, at under hensyn til sådanne begrænsninger af statens ret til råstofferne »må...forekomme bedst stemmende med sædvanlig juridisk sprogbrug at karakterisere (den)...som en højhedsret«. Egentlig har man svært ved at indse, hvorfor det eneste mulige alternativ til fortolkningen som tillægger ordene »tilhører staten« deres gængse betydning af ejendomsretten skal være, at retten har karakter af en højhedsret. Udtalelsen indeholder i øvrigt ikke noget, som kunne hjælpe med at fastslå, i hvilken forstand ordet »højhedsret« blev brugt. Begrebet højhedsret, ligesom begrebet suverænitet, hører til sådanne begreber i folkeretten, som har mest uskarpe grænser, og hvis indhold bliver defineret på meget forskellig vis, selv om de fleste er enige f.s.v.a. begrebets kerne.⁽⁷⁾ At betjene sig af dette uden for en bestemt kontekst indfører væsentlig usikkerhed, der gør argumentationen flertydig. Såfremt hensigten var, at højhedsret skulle svare til territorial sovereignty, souveraineté territoriale, territorialnoje vierkchovienstvo,⁽⁸⁾ vil det være svært at finde noget i mineloven af 1965 for Grønland som bare tangerer spørgsmålet om højhedsretten. Skrivelsens forfatter indså måske i bestemmelsen i lovens §1 en refleks af teorien om det statslige territorium som statsmagts objekt/genstand. Teorien havde rødder i den tidlige middelalderlige patrimonialstat og dens forståelse af et territoriums retstilstand. I teoriens andre versioner betragtede man territoriet som dominium eminens eller dominium publicum eksisterende parallelt til imperium. En kritisk holdning til denne teori som uegnet til beskrivelse af territoriets retlige beskaffenhed i den moderne verden er oplagt begrundet. Derfor kan man spørge, om forfatteren virkelig

ønskede at ty til teorier fra den forlængst forsvundne tid og som opstod på grund af og med henblik på økonomiske, samfundsmæssige og politiske forhold fra en anden epoke.

Til sidst og ikke mindst skal man bemærke, at lov af 1965 om minevirksomhed i Grønland ikke taler om territoriet. Lovens §1 siger udtrykkeligt »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Altså råstoffer. Ikke undergrunden. Ikke territorium.

I samme skrivelse til Hjemmestyrekommissionen findes en bemærkning om, at den af dens forfatter forfægtede forståelse af lovens §1 »svarer til, hvad der må antages at gælde i forhold til de tilsvarende bestemmelser i §1 i lov nr. 181 af 1950 om efterforskning og indvinding af råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund...«. Det er rigtigt at loven af 1950 om mineralske råstoffer i Kongeriget Danmarks undergrund ligesom den grønlandske lov, fastlægger, at råstofferne tilhører staten. Men det berettiger ikke til at påstå, at den danske lov af 1950 taler om højhedsretten og ikke om ejendomsretten. De ovenfor citerede uddrag af debatten om forslag til lov nr. 181 af 1950 peger i stik modsat retning end den som skrivelsen angiver. Hvis denne var den rigtige fortolkning, så kan man spørge: Hvorfor lov nr. 181 af 1950 kun forbeholder staten de råstoffer, som ikke før den 23. februar 1932 har været undergivet privatøkonomisk udnyttelse her i landet? Såfremt ordene »tilhører staten« skulle betyde højhedsretten, hvorfor skulle denne højhedsret så indskrænkes til de dybtliggende lag under jordoverfladen? Hvem havde så suveræniteten over overfladen og den del af undergrunden, som anerkendtes som grundens ejers ejendom? Statens suverænitet står vel nok ikke i Danmark i vejen

for udfoldelse af privat ejendomsret over grunde.

Skrivelsen indeholder yderligere en henvisning til §1 i lov nr. 259 af 9. juni 1971 om kontinentalsoklen. Denne lov skal antageligt bekræfte fortolkningen af formuleringen »tilhører staten« som udtryk for den territoriale højhedsret. For at underbygge påstanden, henviser teksten til kgl. an. nr. 259 af 7. juni 1963 vedrørende udøvelse af dansk højhedsret over den kontinentale sokkel og til art. 2 i Geneve-konventionen af 1958 om den kontinentale sokkel. I virkeligheden blev der, samme år, efter at Danmark den 31. maj 1963 havde ratificeret Geneve-konventionen om den kontinentale sokkel, udstedt en kgl. anordning, hvori det blev fastslået, på hvilke områder den danske højhedsret f.s.v.a. udforskning og udnyttelse af naturforekomster skal udøves. Anordningen må antages at have medført, at den del af danske lovgivning, som ikke efter sit indhold er begrænset til landområdet og søterritoriet, er udstrakt til at gælde virksomhed, der står i forbindelse med udforskning og udnyttelse af soklens naturforekomster. Lovens formål var til gengæld at foretage en samlet retlig regulering af forholdene på kontinentalsoklen.⁽⁹⁾ Altså ikke at »fastslå statens højhedsret«.⁽¹²⁾ Det skorter i øvrigt ikke på yderligere indicier i denne retning. Man kan finde ét, når man sammenholder overskrifterne i henholdsvis den kgl. an. og i loven. Andre følger af debatten i folketinget om forslag til lov om kontinentalsoklen.⁽¹¹⁾

På ét punkt kan nærværende forfatter være enig med den tankegang, der fandt udtryk i skrivelsen. Det er nemlig sådan, at dens ophavsmænds utilpashed med udtrykket ejendomsret i forhold til de lag af mineralske råstoffer, der eventuelt kunne findes i Grønlands undergrund

kan have en grund. Benævnelsen ejendomsret er i dette tilfælde, d.v.s. for så vidt angår statens ret til råstoffer i *undergrunden*, i modsætning til råstoffer, der allerede er indvundet, ikke den bedst rammende. Det skal nok indrømmes, at denne betænkelighed ved fænomenets klassificering først og fremmest skyldes associationer til den vestlige rets romerske fortid. I den klassiske romerret brugte man jo udtrykket *proprietas* for at betegne den overordnede rådighed over *ting*. Justinianus, der indførte den ensartede ejendomsret, betegnede denne som *plena in re potestas*. Men i den danske privatret betegner man også ejendomsret som »en ret, der giver en almindelig adgang til at råde over en *ting*! f.eks. løsøre eller fast ejendom, i enhver retning, hvor der ikke ved aftale eller ved lov er gjort begrænsning«⁽¹²⁾ eller som »retten til udelukkende og almindelig råden over en legemlig *genstand* i enhver henseende, hvori der ikke er gjort indskrænkninger ved lov, aftale eller andet særligt retsgrundlag«.⁽¹³⁾ Det lyder derfor måske lidt som en falsk tone, når man traditionelt taler om statens samlede ejendomsret over råstoffer, sådanne som endnu ikke er indvundet fra undergrunden og måske heller ikke er udforsket og stedfæstet indbefattet. Det er ikke sikkert, at råstofferne i den fase, så længe de ikke er indvundet, kan betragtes som en udskilt, selvstændig ting i ordets gængse forstand. Men selv om man kan tøve med at bruge ordet ejendomsret med henblik på råstofferne, der ikke er indvundet fra undergrunden, er der næppe grund til at benægte, at statens ret til sådanne råstoffer, som bygger på offentligretligt grundlag, har formueretlig karakter med virkning *erga omnes*.

Endnu mere tvivlsom er formålstjenheden af, at bruge udtrykket »statens

ejendomsret til undergrunden«. Den danske retsorden anerkender så vidt vides ikke undergrunden, d.v.s. en bestanddel af det statslige territorium, som en del af statens formue og undergrunden har heller ikke karakter af ting i privatrettens forstand. F.s.v.a. forholdet mellem staten og undergrunden, d.v.s. en del af statens territorium, er det måske begrebet jurisdiktion eller højhedsret, der er bedst rammende.

I perioden indtil vedtagelse af den nugældende lov om mineralske råstoffer i Grønland blev den retlige karakter af retten til undergrundens råstoffer anfægtet også på en anden måde. Denne gang var det ikke spørgsmålet om retten var ejendomsret eller højhedsret. Der blev fremsat påstand om, at det ikke var staten, som var rettens subjekt, men den fastboende befolkning i Grønland.⁽¹⁴⁾ Til eks. den 28. oktober 1975 vedtog det grønlandske landsråd, at §1 i lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland skulle ændres sådan, at den skulle lyde: »Alle mineralske råstoffer og andre rigdomme i Grønland tilhører den fastboende befolkning i Grønland. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes Grønlands landsråd«.⁽¹⁵⁾ I denne udformning havde landsrådets resolution karakter af et krav og ikke af en fortolkning af den dengang gældende ret. Imidlertid blev, i løbet af den debat, der udviklede sig i forbindelse med Hjemmestyrekommissionens arbejde og forhandlinger med henblik på udarbejdelse af en fælles stillingtagen vedrørende den nye regulering af tilstandene i Grønland, det, som oprindeligt formuleredes som et krav, fremstillet også som nærmest gældende ret. F.eks. præsenterede folketingsmedlem Lars Emil Johansen den 7. oktober 1976 i folketinget landsrådets resolution som

et krav om at indsætte i den nye lov om mineralske råstoffer i Grønland en bestemmelse hvorefter »det grønlandske folks ejendomsret til deres eget land, Kalâtdlit-nunât, det grønlandske folks land, og dets rigdomme kommer til at fremgå klart...«⁽¹⁶⁾ Siumut Nuuk parti i »For-slag til løsning af rettigheds- og styringsproblemerne vedrørende den fremtidige råstofpolitik i Grønland«, dateret april 1977, talte ikke om, at kravet gik ud på at give den fastboende grønlandske befolkning ejendomsret, men om at få denne ejendomsret »respekteret«.⁽¹⁷⁾ Folketingsmedlem og medlem af Hjemmestyrekommissionen, Steen Folke, skrev i sit votum seperatum: »Den danske stat har efter min mening overhovedet ikke nogen ret til at deltage i beslutninger om udnyttelsen af råstoffer i Grønlands undergrund. Eller for den sags skyld til at betinge sig en del af det eventuelle overskud ved en sådan udnyttelse«.⁽¹⁸⁾

Det er ikke formålet med denne artikel at skønne over, om de krav, der har været fremsat, er berettigede eller ej. Man skal derfor begrænse sig i denne sammenhæng til konstateringen af, at mere eller mindre tydelige antydninger, der indeholdes i de ovenfor nævnte udtalelser, at en sådan ret indgår i den gældende ret, ikke har noget grundlag i den danske lovgivning.

Påstanden om, at den fastboende befolkning i Grønland har ejendomsret til mineralske råstoffer i Grønlands undergrund blev også fremsat med en anden begrundelse. Peter Germer skriver i sit responsum af den 31. januar 1977 - udarbejdet til Kommissionen om hjemmestyre i Grønland: »For det første må det antages, at den grønlandske befolkning allerede har ejendomsretten til den grønlandske undergrunds råstoffer...« Peter Germer hævder imidlertid ikke, at det

retlige grundlag for en sådan ret direkte kan findes i danske love. Han udleder retten af Danmarks folkeretlige forpligtelser. Danmark er part i konventionen af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og i konventionen af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, begge to afsluttet under De forenede Nationers auspicer. Danmark ratificerede de to konventioner i 1976. I begge konventioner findes i art. 1, stk. 2 en enslydende bestemmelse: »Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder«.

Ifølge Peter Germer betegner ordet folk i disse bestemmelser ikke blot folk, som ved udnyttelse af deres ret til selvbestemmelse er på vej til etablering af deres selvstændige stater, men også folk, som har realiseret deres selvbestemmelsesret ved at forene sig med moderlandet. Som et forbehold nævner Peter Germer, at i den sidste situation gælder retten kun i tilfælde, hvor det drejer sig om områder, der er geografisk adskilt fra moderlandet, og når den overvejende del af befolkningen tilhører en anden kultur end den, der hersker i moderlandet.⁽¹⁹⁾

Så meget om selve den folkeretlige forpligtelse. F.s.v.a. forholdet mellem den folkeretlige forpligtelse og den nationale ret, påberåber Peter Germer sig det såkaldte fortolkningsprincip. Han henviser til de »betænkkeligheder«, som efter hans mening knytter sig til fortolkningen af formelen »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Når der således er flere fortolkningsmuligheder skal

den grønlandske minelov fortolkes på den måde, der bedst bringer den i overensstemmelse med internationale konventioner - siger Peter Germer.⁽²⁰⁾

Forfatteren af et andet responsum afgivet til hjemmestyrekommissionen, Ole Espersen, anfægter kernen i Peter Germers resonnement, d.v.s. anvendeligheden af bestemmelserne i art. 1, stk. 2 i begge konventioner på situationer af den slags, som eksemplificeres af forholdet mellem Danmark og Grønland. Ole Espersen konstaterer, at der ikke i den almindelige folkeret findes regler om indfødte befolkningsgruppers oprindelige rettigheder, og inden for den traktatlige folkeret er det kun disse, som kan udledes af art. 1 i de to nævnte FN-menneskerettighedskonventioner. Heller ikke kunne han i national praksis finde indici, som kunne pege på, at domstole eller andre myndigheder i nogen stat har anerkendt eksistensen af en sådan forpligtelse på det folkeretlige plan.⁽²¹⁾ For de to FN-konventioners vedkommende siger Ole Espersen, at det forberedende arbejde til § 1 i begge konventioner viser, at der var principielle uoverensstemmelser mellem enkelte stater vedrørende indholdet af begrebet »folk«, og som resultat heraf, at »en definition ikke er blevet givet eller har kunnet gives«.⁽²²⁾ Heller ikke fremgår det med nogen sikkerhed af debatter, hvordan bestemmelsen i art. 1, stk. 2 skulle forstås. Med tilsyneladende var det, man forestillede sig, »at selvbestemmelsesretten udøves, hvorefter man også må sikre, at det område, som er blevet uafhængigt, får mulighed for at disponere frit over dets ressourcer som angivet. Derimod er det tilsyneladende ikke muligt af teksten at udlede, at retten til fri disposition over ressourcerne består uafhængigt af retten til fulstændig selvbestemmelse«.⁽²³⁾ Og videre, at:

»...retten til at udøve selvbestemmelse følger retten til naturlige ressourcer... Man kan med andre ord ikke benytte sig isoleret af stk. 2 i artikel 1. Det grønlandske folk har benyttet sig af selvbestemmelsesretten i FN-pagts forstand og herved samtidig givet afkald på en selvstændig benyttelse af stk. 2 i art. 1 i de to konventioner.⁽²⁴⁾ Disse slutninger gjorde det for Ole Espersen overflødigt at tage sig af spørgsmålet om transformation af folkeretlige regler i nationale regler og af det såkaldte fortolkningsprincip.

Gennemgangen af den debat, hvori man forsøgte på at lægge et nyt indhold i reglen i §1 i lov 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland eller påvise, at reglen ikke længere stemte overens med den positive ret, har efter forfatterens mening ikke tilvejebragt materialer, som kunne røre ved den kendsgerning, at indtil indførelsen af hjemmestyre og vedtagelsen af lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland, tilhørte alle mineralske råstoffer i Grønland staten.

Retten til råstoffer efter indførelsen af hjemmestyre i Grønland

Den retlige stilling af mineralske råstoffer i Grønland følger nu af bestemmelser, der findes i to love. Den første er lov om Grønlands hjemmestyre. Den anden er lov af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland.

Lov om hjemmestyre proklamerer i §8 stk. 1 et centralt princip for den fremtidige udnyttelse af naturgivne ressourcer. »Den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer«. I stk. 2 og 3 fastsættes regler, som siger, hvorledes princippet skal virke m.h.t. de ikke-le-

vende ressourcer, bl.a. også mineralske råstoffer. Bestemmelserne i stk. 2 og 3 omhandler nemlig den mekanisme, der skal sikre gennemførelse af det nævnte princip i den nye råstofordnings régime. Mekanismen fastlægger hvem, der under de nye vilkår skal træffe de væsentlige beslutninger. Loven siger imidlertid intet om noget, som kunne svare til indholdet i bestemmelsen om de mineralske råstoffers tilhørsforhold i den forrige lov om mineralske råstoffer, lov af 1965. Bestemmelsen i lov af 1965 lød således: »Alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«. Hjemmestyreloven indeholder ikke nogen bestemmelse, som siger, hvem de mineralske råstoffer i Grønland tilhører. Reglen i hjemmestyrelovens §8 ser bort fra ejendomsrettens problematik. Dette betyder imidlertid ikke, at lov af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland har bevaret retskraft. Den nye lov om mineralske råstoffer ophæver hele loven af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland med ét.

På den måde blev den eneste hidtil gældende regel om de mineralske råstoffers tilhørsforhold ophævet. Restvirkningerne af ophævelsen er imidlertid langt fra entydige. Kan man formene, at staten, som følge af ophævelse af mineloven af 1965, har tabt retten til mineralske råstoffer? Har den overladt retten til den fastboende grønlandske befolkning? Eller konstitueret et fælleseje, d.v.s. statens og den fastboende befolknings? Der findes ikke i loven noget, der kunne pege på, at retten blev overført til et andet retssubjekt. Rettens objekt er ikke blevet ødelagt og heller ikke forladt/derelictio.

Mon man ikke skulle se på spørgsmålet under en anden indfaldsvinkel? Ved at opgive formelen for råstoffernes tilhørsforhold har man i virkeligheden anerkendt, at ejendomsrettens institut i

denne henseende har udtjent sin funktion. Reguleringen af retstilstanden for råstofferne i undergrunden har ikke blot en privatretlig side men også et stærkt offentligretligt præg. Minevirksomheden har i århundrede udviklet sig under forholdsvis rolige forhold og opfattelsen af statens ret som ejendomsret er ikke blevet udsat for store prøvelser. I den konfliktsituation, der opstod omkring hjemmestyreforhandlingerne i slutningen af halvfjerdserne, lagde utilstrækkeligheden af ejendomsrettens institut som beskrivelsen af statens ret til råstofferne i undergrunden, sig tydelig for dagen. Denne ret må klassificeres påny, på en mere adækvat måde, hvilket vil tage tid og kræve overvejelser af problemets mangeartede forgreninger. Det lader dog til, at man under sådanne overvejelser ikke vil kunne se bort fra den kendsgerning, at statens ret til de råstoffer, der ligger i undergrunden nok har en formueretlig karakter, men af en helt særlig type.

Den nye indflydelsesfordeling

Karakteren af den revision af lov om mineralske råstoffer i Grønland, der blev forberedt af Hjemmestyrekommissionen og senere udmøntet af Ministeriet for Grønland i forslag til den nuværende lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland, findes forklaret på en koncis måde i bemærkninger til lovforslaget. Man får at vide, at »Lovforslaget indeholder i forhold til den gældende lov hovedsagelig ændringer, der er en følge af den foreslåede råstofordning, men tilsigter i øvrigt ikke en revision af bestemmelserne i den gældende lov, der i vid udstrækning foreslås opretholdt«. Den »foreslåede råstofordning« finder i praksis udtryk i oprettelsen af visse mere eller mindre paritetiske organer, ligesom i

principperne for disses virken, der allesammen har det nye forhold mellem riget og Grønland som direkte grundlag.

Den nye råstofordning udgør et modstykke til den ændring i forholdet mellem Danmarks rige og Grønland, som gav sig udslag i slettelsen af reglen om statens ret til råstofferne i Grønlands undergrund. Den fortjener en nærmere analyse. Af pladsmangel redegøres nedenfor udelukkende for aftaleinstituttet og den nye overskudsdeling.

Aftaler

Efter lov nr. 166 af 1965 om mineralske råstoffer i Grønland udgjorde den kendsgerning, at alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten, grundlag og udgangspunkt for at loven pålagde ministeren for Grønland den opgave at styre al virksomhed i tilknytning til indvinding af mineralske råstoffer. Det er rigtigt, at han ikke enerådigt kunne udøve kompetencen. Udstedelse af koncessioner krævede forelæggelse af sagen for et folketingsudvalg. Man skulle også indhente en udtalelse fra Grønlands landsråd. Ved etablering i 1976 af et Styringsudvalg vedrørende mineralske råstoffer i Grønland, med ministeren som formand og bestående af repræsentanter for Landsrådet, Grønlands Arbejdersammenslutning, den grønlandske Fisker- og fangersammenslutning KNAPP samt De grønlandske kommuners Landsforening, blev den grønlandske indflydelse videre styrket. Man inddrog endda de enkelte kommunalbestyrelser i sager af særlig interesse for de pågældende lokaliteter.⁽²⁵⁾ Men beslutningerne var ministerens.

Til forskel fra den forrige minelov for Grønland, kendetegnes den nye råstofordning ved, 1. Savnet af nogen regel om retten til råstoffer. 2. Etablering af et

dobbelt offentligretligt »organ« til varetagelse af det offentliges opgaver i forbindelse med indvinding af mineralske råstoffer i Grønland. Det andet punkt betegnes i hjemmestyrekommissionens betænkning, i bemærkninger til lov om hjemmestyre, og bemærkninger til lov om mineralske råstoffer, som »en fælles beslutningskompetence for rigsmyndighederne og hjemmestyret med hensyn til de væsentlige beslutninger«, henholdsvis på råstofområdet eller med hensyn til mineralske råstoffer.

En fælles beslutningskompetence kan betyde ret meget og omfatte et helt spektrum af variationer for beslutningstagning, hvori den enkelte parts vilje indgår med forskellig vægt eller styrke. Det er allerede hjemmestyreloven, der i § 8 tager højde for spørgsmål og lægger fast, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ikke-levende ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem regeringen og landsstyret. Kravet om aftale medfører den konsekvens, at enhver af parterne kan nægte at indgå en aftale. I hjemmestyrekommissionens debatter blev aftaleinstituttet samt dets virkning i form af vetoretten omfattet af et generaliserende udtryk ligestillingsprincip og med rette. Der er grund til at sige, at den nye styringsmekanisme bygger på fælles beslutningskompetence af særlig type, navnlig en sådan som er funderet på ligestillingsprincippet, sikret ved aftaleinstitut og vetoretinstitut.⁽²⁶⁾ Aftaleinstituttet er fastsat i lov om hjemmestyres § 8 samt i lov om mineralske råstoffer i Grønlands § 2 og nogle andre paragraffer. Reglen i lov om hjemmestyre begrænser sig til konstateringen eller, om man vil, beslutningen, at en særskilt lov vil fastlægge, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af de ikke-levende ressourcer finder sted i henhold til aftale mellem

regeringen og landsstyret. Selv om det er landsstyret, der skal indgå aftaler, forbeholder hjemmestyreloven det grønlandske landsting en rummelig mulighed for at efterprøve formålstjenligheden af de aftaler, som landsstyret agter at indgå på hjemmestyrets vegne.

Efter disse reglers ordlyd kræves der indgåelse af aftale til forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af ressourcer. Mineloven præciserer, at der kræves aftale, når det offentlige/ministeren for Grønland/giver andre retssubjekter tilladelser til forundersøgelse eller bevillinger til efterforskning og/eller udnyttelse af mineralske råstoffer, men også når det offentlige selv iværksætter nogle sådanne virksomheder. Dette skal imidlertid ikke forstås således, at aftaleformen kun afkræves ved udstedelse af tilladelser til forundersøgelse eller bevillinger til efterforskning og/eller udnyttelse af mineralske råstoffer. Også beslutninger af bredere indhold, som fastlæggelse af råstofpolitikken, kræver indgåelse af aftale mellem regeringen og landsstyret. De beslutninger, der træffes af det offentlige ved aftale, danner ofte grundlag for langsigtede og omfattende investeringer og indgåelse af forpligtelser fra bevilingshaveren eller andre privates side, eller evt. for det offentlige selv. Beslutninger ved aftale skal derfor ske på det forberedende og indledende stadium af overvejelser om projektets udformning og evt. realisering. Forvaltningen skal kunne fungere inden for rammerne af allerede indgåede aftaler og vilkår, uden at løbende godkendelses- og tilsynsdispositioner m.v. skal forelægges med henblik på aftale.⁽²⁷⁾ Lov om mineralske råstoffer gennemfører en sådan grænsetagning mellem dispositioner, der kræver aftale og de såkaldte konsekvensbeslutninger.

Overskudsdeling

En præsentation af den råstofordning, der blev fastlagt ved bestemmelserne i § 8 i lov om hjemmestyre for Grønland og ved lov om mineralske råstoffer ville være ufuldstændig, hvis spørgsmålet om udbytte af virksomhed med henblik på udnyttelse af ikke-levende ressourcer blev udeladt. Bestemmelser om fordelingen af et sådant udbytte kan næppe henregnes til led i den nye styrelsesmekanisme på råstofområdet. De udgør imidlertid ligesom en fuldendelse af ændringerne i reguleringen af retten til råstofferne, idet udbytte normalt er denne rets umiddelbare funktion og dens motivation.

Lov om hjemmestyre behandler ikke specielt udnyttelse af mineralske råstoffer og endnu mindre kan man i dens bestemmelser finde om økonomien ved minevirksomhed. Da hjemmestyrekommissionen forhandlede om udformningen af paragraf 8, lå dog tankerne om ikke-levende ressourcer, råstofområdet, råstofpolitikken, råstofudviklingens betydning for den grønlandske befolkning og fremtidige levevilkår, råstofudviklingens påvirkning af det fysiske og sociale miljø og ikke mindst økonomien ved udnyttelse af ikke-levende ressourcer, som den uundgåelige baggrund for forhandlingerne. Bem. til hjemmestyreloven siger jo, at den grønlandske befolknings grundlæggende rettigheder påbyder at tage hensyn til bl.a. behovet for at sikre den grønlandske fastboende befolkning »ret til udbytte af råstofvirksomhed med henblik på at skabe et økonomisk fundament for forbedring af levevilkårene også på længere sigt«.

Spørgsmålet om den grønlandske fastboende befolknings ret til udbytte reguleres i kapitel 5, § 26 i lov om mineralske råstoffer i Grønland. Paragraffen er den

eneste i dette kapitel, og kapitlet har overskriften »Det offentliges indtægter«. Indholdet af regler i paragrafen er ved første øjekast temmelig enkelt.

- Der siges, at offentlige indtægter fra koncessionerede selskabers virksomhed i Grønland først skal anvendes til udligning af de årlige finanslove bevilgede udgifter vedrørende Grønland, som afholdes af Ministeriet for Grønland, Kirkeministeriet og Den kongelige grønlandske Handel.

- Det er først overskuddet, der skal deles mellem regering og hjemmestyre. Lovene siger ikke i hvilket forhold det skal deles, men lægger fast, at spørgsmålet er underkastet den fælles beslutningskompetence, d.v.s. kræver løsning ved aftale. Bestemmelsen tilføjer, at hver af parterne, på et hvilket som helst tidspunkt, kan kræve, at der gennemføres forhandlinger til opnåelse af en sådan aftale.

- Den sidste regel i paragrafen siger, at såvel aftalens indhold vedrørende fordelingen som regler for anbringelsen og anvendelsen af de midler, der tilkommer hjemmestyret, fastsættes ved lov.

Selv om reglerne er affattet på en enkel vis, er det ikke dermed sagt, at de giver entydigt svar på selv en smule mere dybtgående spørgsmål. Denne mangel afhjælpes til dels ved bem. til paragraffen, men de lader også et antal spørgsmål stå ubesvaret.⁽²⁸⁾ For så vidt angår fordelingen af overskuddet er det overbevisende, at alle de usikkerhedsmomenter, der knytter sig til den fremtidige udnyttelse af ikke-levende ressourcer i Grønland, gør det nødvendigt at udskyde løsningen af selve fordelingsproblemet til den periode, hvor man vil have klarhed om indtægter og ikke forventninger og forhåbninger. Denne løsning bliver underkastet aftalepligten og forværrer på ingen måde hjemmestyrets forhandlingsposition. Si-

tuationen vil man først og fremmest være nødt til at vurdere på grundlag af de overordnede principper for hjemmestyret. Det er jo et hjemmestyre, der bygger på rigsenheden, og på anerkendelsen af, at den grønlandske befolkning får omfattende beføjelser på de sagsområder, der udelukkende vedrører Grønland. Men også på de områder, der bliver overført til hjemmestyrets kompetence, må disses udøvelse respektere de opgaver, der påhviler rigsmyndighederne, og som af statsretlige grunde ikke kan overføres til hjemmestyret. F.s.v.a. andre problemer i forbindelse med overskudsdelingen, kunne man måske ønske sig, at hvis ikke selve loven, så under alle omstændigheder bemærkningerne, skulle have taget stilling på en mindre flertydig måde til reglerne om »offentlige indtægter«, »den hidtidige kapitaloverførsel«, der skal erstattes og selve det at »erstatte« mekanismen.

Lov om mineralske råstoffer i Grønland, én af det sæt af love, der den 29. november 1978 blev vedtaget sammen med lov om hjemmestyre, er et produkt af langvarige og vanskelige forhandlinger. Disse førtes i 2½ år indenfor den dansk-grønlandske hjemmestyrekommision, som blev nedsat den 9. oktober 1975. I forhandlingernes udgangspunkt lå de to parter positioner langt fra hinanden og spørgsmålet om retten til råstofferne var ét af de problemer, som ikke lovede godt for fremtiden.

Det kom dog ikke til at skorte på opfindsomhed hos forhandlerne. Den nuværende råstofordning, der går udenom problematikken omkring retten til råstofferne, er et talende bevis herpå. Forhandlerne manglede heller ikke god vilje og fornuft. Derfor kunne den nuværende udformning af lov nr. 585 af 1978 om mineralske råstoffer i Grønland blive

godkendt af repræsentanterne for begge parter.

En løsning blev fundet, og der er intet, der kan pege på, at den ikke kan danne grundlag for en varig og rimelig gnidningsløs udvikling af indvinding af ikkelevende ressourcer i Grønland. Tilbage bliver dog i denne sammenhæng spørgsmålet, om der på et eller andet tidspunkt ikke vil melde sig et behov for besvarelse af det oprindelige spørgsmål: Hvad er der sket med retten til råstofferne i Grønland.

(1) En mere udførlig fremstilling af lov om hjemmestyre findes i Isi Foighel, »Grønlands hjemmestyre« i U.f.R., 1979 B. s. 89 ff. og Jerzy Sawicki, »Hjemmestyre for Grønland« i T.f.R., 1980 s. 1 ff.

(2) Bemærkninger til §1 siger, at bestemmelsen »lovfæster den allerede gældende retstilstand, hvorefter alle mineralske råstoffer i Grønland tilhører staten«.

(3) Ministeren for Grønland, Carl P. Jensen, gav direkte udtryk for den forståelse af loven i sin fremsættelsestale, hvor der siges, at »staten i Grønland står som ejer både af undergrunden og overfladearealerne...« - FF 1964-65, sp. 888. Der er endvidere god grund til at antage, at den udlægning af bestemmelsen om råstoffernes retstilstand blev modtaget af folketinget som en selvfølge. Under alle omstændigheder vakte den ikke nogen indsigelser. I de få udtalelser hvor man overhovedet berørte spørgsmålet, gik man ud fra den samme forudsætning. Således blev påstanden de facto gentaget af den socialdemokratiske ordfører, Dupont, der priste loven bl.a. fordi den tog hensyn både til den grønlandske befolkning og til, »at den grønlandske undergrund, der er statens ejendom, ikke bruges af fremmede kapitalinteresser til urimelig udbytning«. - FF 1964-65, sp. 1190.

(4) Betænkning nr. 340 af 1963, afgivet af den af Ministeriet for Grønland under 7. januar 1960 nedsatte Minelovkommission for Grønland, ss. 16 og 21.

(5) Fr. Vinding Kruse: »Ejendomsretten«, 1929, 1 del, ss. 278-279 og 3. udg. fra 1951, ss. 315-316; Knud Illum: »Dansk Tingsret«, 3. omarbejdede udg. ved Vagn Carstensen, 1976, ss. 74-75.

(6) Dette fandt måske lidt pudsigt udslag i de konservatives stilling under lovforslagets første behandling, da Boeck-Hansen sagde »Vi nærer nogen betænkelighed ved, at man uden begrænsning og uden tidsbegrænsning fornyer statens ret og eneret til at være ejer af de råstoffer, der skulle findes i

undergrunden, og som ikke er udnyttet før den 23. februar 1932. Jeg ved godt, det er en gammel historie, og at det nu har eksisteret i mange år. Men derfor er det måske ikke sikkert, at grundejeren ikke skulle have nogen andel i de værdier, som fandtes under hans jord«. FF 1949-50, sp. 2751. Dertil svarede minister Carl Petersen: »Det ærede medlem hr. Boeck-Hansen, der forlangte udvalgsbehandling, gjorde opmærksom på, at han fandt §1 noget rigoristisk. Ja, det er vel, som man ser på det. Den indeholder for så vidt princippet i selve dette lovgivningsarbejde, idet den slår fast, at den danske stat har ret til værdierne i Danmarks undergrund. Det er grundlaget for det hele, og jeg kan ikke se, hvorfor loven skulle gøres tidsbegrænset, for jeg mener, at dette synspunkt må være det, man altid vil lægge til grund«. FF 1949-50, sp. 2761.

(7) Jvf. f.eks. D.P.O. 'Connell: International Law, Second Edition, London, 1970 ss. 283-345, 403-405 og 599-938; D.W. Greig: International Law, London, 1970, ss. 3-4, 126, 142-143 og 164-172; Ian Brownlie' Principles of Public International Law, Oxford, 1973, ss. 109-120; Charles Rousseau. Droit international public, Dalloz, 1973, ss. 138-142; J. H. W. Verzijl: International Law in Historical Perspective, Part III, Sijthoff-Leyden, 1970, ss. 1-14; Kurs miezdunarodnovo prave, tom III, Moskva, 1967, ss. 115-129; tom II, ss. 33-63.

(8) Max Huber, voldsdommeren i The Island of Palmas Case, forklarer forholdet mellem suveræniteten og den territoriale højhedsret på en koncis men rammende måde »Sovereignty in relation to territory is...called territorial sovereignty. Sovereignty in the relation between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State«. Og videre: »Territorial sovereignty, as has already been said, involves the exclusive right to display the activities of a State«. - The Hague Court Reports/Second Series/ed. by James Brown Scott, Oxford University Press, 1932, ss. 91-93.

(9) Ft 1970-71, Till. A. sp. 2426-27.

(10) Ole Espersen er også af den mening, at den opfattelse, som går ud på, at statens ret ikke kan kaldes ejendomsret men alene højhedsret, næppe er holdbar - Bet. 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, bind 2, s. 34.

(11) FF 1970-71, sp. 2784-85, 4073, 4075, 4077, 4078.

(12) Munch-Petersen, Den borgerlige ret i hovedtræk, 16. udg., Kbh. 1960, s. 184.

(13) Dansk privatret, En lærebog, af Paul Kruger Andersen, Jes Bjarup, Vagn Carstensen og andre, 2. udg., Kbh., 1974, s. 104. Jfr. også Stig Jørgensen i Ejendomsrettens udvikling, Juristforbundets Forlag 1979, s. 7.

(14) Om begrebet den fastboende befolkning i Grønland, se Jerzy Sawicki, Hjemmestyre for Grønland, i T.f.R., 1980, s. 29 og ff.

(15) Bet. 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, Bind 1, s. 106.

(16) Op. cit., Bind 2, s. 14.

(17) Op. cit., Bind 2, s. 48.

(18) Op. cit., Bind 2, s. 108.

(19) Bet. 837/1978, Hjemmestyre for Grønland, Bind 2, s. 22.

(20) Op., s. 22-23.

(21) Op., s. 38.

(22) Bet. 837/1978, Hjemmestyre for Grønland, Bind 2, s. 42-44.

(23) Op., s. 43.

(24) Op. cit., s. 45-46.

(25) Bet. 837/1978, bind 2, s. 51.

(26) F.s.v.a. omtalen af den fælles beslutningskompetence i hjemmestyrelovens bredere sammenhæng, forholdet mellem den fælles beslutningskompetence og reglen om den fastboende befolknings grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer, samt nogle andre aspekter ved den nye råstofordning, er forfatteren nødt til at henvise til sin artikel i Tidsskrift for Retvittenskap, 1980, s. 1 og ff.

(27) Bet. 837/1978, bind 1, s. 29.

(28) Man kan her nævne de, som ved første øjekast lader til at være mest relevante under hensyn til hjemmestyrekommissionens ønske om, så vidt muligt at forebygge fremtidige stridigheder:

- Hvilke indtægter skal henregnes til »de offentlige indtægter«? Er det forslag, som kommissionen selv udarbejdede/bet. 837/1878, bind 1, s. 69-74/af ministeriet lagt til grund for fortolkning af lovforslaget?

- Hvorledes forstås »årlig finanslovbevillinger... opgjort netto og korrigeret for rente- og afdragsbetalinger m.v. /sic!/ på bolig- og erhvervsstøttelån m.v. /sic!/ i Grønland«? Er det faktisk nødvendigt at ulejlige bogholdere med affattelse af bemærkninger til lovforslag?

- Hvorledes skal forstås »at erstatte den hidtidige kapitaloverførsel fra Danmark til Grønland«? Fra hvilket århundrede eller hvilket år? Kapitaloverførsel fra Hjemmestyrets indførelse eller for det år i hvilket overskuddet opstod?

- Hvad er meningen med »forklaringen«, at »en del af yderligere indtægter skal kunne tilfalde hjemmestyret til forøgelse af levestandarden og de offentlige ydelser i Grønland, til udvikling af den grønlandske økonomi og til sikring af et økonomisk fundament også på længere sigt...«? Betyder udtrykket »skal kunne« kun muligheden men ikke forpligtelsen? Bem. påstår, at netop den slags fordeling foreslås i stk. 2. Urigtig. I §26, stk. 2 findes noget helt andet. Stk. 2 siger, at sådanne indtægter »fordeles«. Man siger ikke, at de skal kunne fordeles.

- Hvad er formålet med påstanden om, at »den grønlandske del skal tilfalde hjemmestyret og alene være undergivet hjemmestyrets dispositioner« i lyset af reglen i lovens §26, stk. 3?