

Grønlandske territorielle rettigheder

Af Jens Brøsted

Emnet for denne artikel er de grønlandske inuit'ers besiddelse af det grønlandske territorium, som den er kommet til udtryk gennem en systematisk og eksklusiv brug siden alders tid. En klar forståelse af forholdet mellem menneske, gruppe og landet indenfor inuit'ernes begrebsverden, samt retsbegrebernes funktion indenfor samfundskulturen er en nødvendig forudsætning for en vurdering af retstilstanden idag i spørgsmål om rettigheder til landet. Karakteren af den sædvanemæssige grønlandske besiddelsesmåde og brug af landet er videre afgørende for en korrekt analytisk indplacering af grønlandske territorielle rettigheder i det større retlige system, som den danske koloniale annektering af Grønland, satte den grønlandske retskreds ind i.

Spørgsmålet om »ejendomsretten til Grønland« i en bredere og mere generel forstand blev debatteret i forbindelse med arbejdet i den grønlandske hjemmestyrekommission. Hjemmestyrekommisjonen og dens sekretariat besad ikke den nødvendige saglige indsigt i problemstillingen og den vurderede, at en

sådan indsigt ikke var nødvendig for en afklaring af beslutningsproceduren i relation til mineralske råstoffer – og konflikten mellem danske og grønlandske interesser blev i kommissionen indsnævret til at dreje sig netop om udnyttelsen af mineralske råstoffer (Brøsted, 1979, specielt p. 58 ff; Foighel, 1980, p. 11). Forhandlingsresultatet, som kom til udtryk i hjemmestyreloven, fastlægger blot det almene princip, »at den fastboende befolkning i Grønland har grundlæggende rettigheder til Grønlands naturgivne ressourcer« (Lov nr. 577, 1978 § 8 stk. 1).

Den politiske proces har således overladt det til forskningen, domstolene og/eller senere politisk behandling at undersøge og vurdere territoriale rettigheder i Grønland. Hjemmestyreloven har lovfæstet den grønlandske befolknings »grundlæggende rettigheder«, og en fortolkning af dette begrebs indhold og rækkevidde må afhænge af den grønlandske territoriale besiddelsesmåde og eventuelle retsmæssige indgreb deri.

Problemstillingen indgår som et centralt led i et fællesnordisk, komparativt

forskningsprojekt om urbefolkningernes retsstilling i de nordiske lande. Ved siden af det dansk/grønlandske forhold er problemet aktuelt, ikke mindst i det brændende spørgsmål om samernes rettigheder til land og vand i Finland, Norge og Sverige. Forskningsprojektet søger at vurdere spørgsmålene ved at analysere artikulationen mellem tre retslige niveauer: urbefolkningens, nationalstatens og international ret, og det behandler løsningen af konflikter mellem de enkelte retsniveauer. På baggrund af en konkret rethistorisk forståelse af urfolkenes retslige stilling i Norden, vurderes forudsætningerne for at en teori om oprindelige rettigheder kan fungere som et effektivt beskyttelsesredskab og som en konfliktløsende mekanisme i de nordiske lande (Urfolksret...1982, se også Brøsted, red., 1983). Projektet er iværksat af de samfundsvidenskabelige forskningsråd i Danmark, Finland, Norge og Sverige gennem rådernes samarbejdsudvalg, Nordisk samarbejdsnævn for samfundsforskning (NOS-S).

Det nordiske forskningsprojekt forventes afsluttet 1986 og det følgende skal derfor ses som en rapport fra forskningens værksted. Artiklen er baseret på uddrag af en arbejdsrapport til NOS-S, foråret 1984, om arbejdet med det grønlandske retsmateriale. Indholdet må derfor ses som foreløbige formuleringer, som også kan have interesse for en bredere kreds ved at bidrage til en problematisering og diskussion af grønlandske retsforhold. Fremstillingen er baseret på arkivmateriale og litterære kilder, men dokumentationen reserveres til en endelig fremlæggelse af materialet, mens hen-

visninger her er begrænset til det minimale.

En central antagelse ved projektets udformning har været, at urbefolkningens oprindelige og sædvanemæssige indre retsorden, dens *lex loci*, fortsættes uforandret efter suverænitetsskiftet, medmindre den annekterende kolonimagt/nationalstat eksplicit vælger at opheve den oprindelige retsorden helt eller delvist. Dette medfører f.eks. i relation til rettighederne til land og vand, spørgsmålet om det indfødte folks sædvaneretslige besiddelsessystem er af sådan karakter, at man finder anvendelse for reglen om, at et blot og bart suverænitetsskifte ikke ændrer eller mindsker forud eksisterende, private rettigheder.

Til belysning af disse spørgsmål har jeg valgt at undersøge den traditionelle grønlandske retstilstand, stedets ret, i relation til disposition, brug og frugtnydelse af territoriets enkelte elementer, ressourcer i og på land og vand. For at undgå ubeviste overføringer og analogier fra danske/vestlige ejendomsretlige kategoriseringer i karakteristikken af de grønlandske retstilstande, har jeg betegnet dette tema »territorielle rettigheder i Grønland« (afsnit I).

Efter analysen af den traditionelle *lex loci* følger spørgsmålet om dansk indgreb og forandringer heri. En af de mest centrale og manifesterede danske reguleringer af brugen af det grønlandske territorie gennemførtes i nyere tid med lovgivningen om arealanvendelse i Grønland. En nærmere undersøgelse af materialet og forudsætningerne for arealanvendelsesloven havde derfor i flere år

stået på ønskesedlen, og da jeg i foråret 1983 omsider opnåede et vist gennembrud for ønsket om adgang til grønlandsministerielle arkivalier som er yngre end 50 år (den normale regel for arkivadgang) iværksattes en undersøgelse af dette tema (afsnit II).

En nærmere undersøgelse af sagsakterne omkring den grønlandske arealanvendelseslov var endvidere ønsket, fordi jeg på forhånd – fra Grønlandsrådets (fortrolige) Dok. nr. 12/75 af 27.5.1975 – vidste, at man under lovens forberedelse havde behandlet grønlandske territoriale rettigheders karakter i forhold til grundlovens ekspropriationsbeskyttelse – og i et vist omfang diskussionen om oprindelige folks rettigheder i andre lande. Mens grundlæggende træk ved grønlandske territoriale retssædvaner er bevaret til i dag, hvor de – delvis kodificeret – udfolder sig indenfor en offentlig-retlig regulering, så afviger de – efter forholdets natur og rettighedernes funktion indenfor samfundskulturen – afgørende fra danske ejendomsretlige forhold. Accepterer man den folkeretlige regel, at et rent suverænitetsskifte ikke ophæver eller ændrer eksisterende private rettigheder, bliver det derfor et offentligretligt spørgsmål, hvilken stilling den grønlandske *lex loci* har i forhold til grundlovens ejendomsbeskyttelse. Spørgsmålet kan med andre ord ikke bedømmes efter ret interne, danske privatretlige kriterier. Ved den »oversættelsesproces« fra et retssystem til et andet, som retsmødet ved annektionen tilsiger, er spørgsmålet derimod om det grønlandske besiddelsessystem – analogt med det danske – er af en sådan klasse,

at de grønlandske borgeres rettigheder er beskyttet på linje med andre medborgeres rettigheder? Der har således været god grund til at behandle grundlovsbeskyttelsen som tema (afsnit III) i nær tilknytning til temaet territoriale rettigheder i Grønland. Den nære analytiske sammenhæng mellem temaerne I–III bekræftes endvidere gennem det følgende case-tema.

Den danske grundlov – og med den frihedsrettighederne – udstraktes ved grundlovsrevisionen 1953 til også at omfatte Grønland. Det er dog i flere sammenhænge oplyst, at man også før 1953 søgte at administrere *som om* frihedsrettighederne var gældende i Grønland, således f. eks. i afsnittene om »human rights« i Rapporterne om Grønland som ikke selvstyrende område, afgivet til FN indtil 1954. Heri anføres indgreb af ekspropriativ karakter.

Et fremtrædende eksempel på erstatning for tab af fangstområder findes i forbindelse med de amerikanske baseområder m.m. i Grønland. Disse sager er fremdraget som centrale cases – dels på grund af deres principielle interesse, men også på aktuel foranledning. Sagerne i dette tema (afsnit IV) er delvist publiceret med en behandling af to aspekter (i) erstatningsspørgsmålet og (ii) beslutningsretten i forhold til nye militære anlæg ifølge arealanvendelses- og hjemmestyrelovgivningen.

I. Territorielle rettigheder efter grønlandsk lex loci

En autoritativ, samtidig fremstilling af den grønlandske territoriale besiddelses måde før kontakt/kolonitiden (den

etnografiske nutid) findes af gode grunde ikke. Analysen af traditionelle grønlandske retssædvaner må derfor sammenstykkedes af kilder fra 1700-tallet og frem til levende retsopfattelser i dag.

Dette skaber sædvanlige kildekritiske problemer. Kilderne er af vekslende kvalitet, udfærdiget med forskellige formål og kan være udtryk for interessevaretagelse. De er endvidere blevet til på tidspunkter, hvor den samfundsmæssige ændringsproces som følge af kolonisationen var igang. Skønt kildeproblemerne ikke er usædvanlige, kan de dog hidtil ikke siges at være løst tilfredsstillende. Da der imidlertid er en betydelig kontinuitet både i tid og rum, har jeg fundet det afgørende, at søge frem til en så præcis forståelse af den grønlandske besiddelsesmåde som muligt. Dette har ikke kun historisk interesse, men er af den største betydning for forståelsen af retsforholdene i Grønland i dag.

Den grønlandske sædvaneret er ikke et enkeltstående fænomen, men et led i en fælles inuit retskultur, som spænder over hele det arktiske og subarktiske område fra Sibirien over Alaska til Grønland og over en tusindårig historie. Der er betydningsfulde variationer i den lokale kultur, men fællestrækkenes overlevelsesevne taler om de sociale og kulturelle elementers systematiske og overlegne tilpasningsevne. Jeg har derfor fundet det rimeligt også at inddrage materiale fra andre inuitgrupper, hvor det kan bidrage til at skærpe analysen af territorielle rettigheder i Grønland.

Nyere fremstillinger af den grønlandske besiddelsesmåde har fremhævet to modsatrettede tendenser, hvoraf den

ene kan føres tilbage til individets principielle handlefrihed og selvbestemmelsesret i det grønlandske samfund. Da ingen kan gøre sig til herre over fangstdyrene kan enhver i princippet fange hvor han vil. Modsat er det tilknytningen til lokalsamfundet, som sikrer adgang til fangst på bopladsens fangstområde, og bopladsen som regulerer fangstområder og brugsmønstre (Petersen, 1963 og 1965).

Teknologiske begrænsninger i transportmidlernes rækkevidde, emotionel og kognitiv tilknytning til og tilegnelse af distriktet såvel som sociale og overnaturlige sanktioner tenderede imidlertid til at frembringe forholdsvis faste brugsmønstre for en bestemt personkreds indenfor et forholdsvis snævert fangstområde. Det er således den sidste af de to tendenser, som dominerer i det faktiske brugsmønstre.

Denne tolkning støder imidlertid an mod en tese om at landet og dets produkter er frit for alle og enhver, som i centrale dele af den juridiske grønlandslitteratur er blevet optaget som »(hoved) regel«.

Vi er her ved et særligt kildekritisk problem, da arbejdet med de skriftlige kilder snart afslører visse dominante kilder, hvis udsagn repeteres hos andre autoriteter *uden* overbevisende faktisk eller retlig argumentation. Sådanne dominante kildeudsagn kan enten bygge på ubeviste etnocentriske tendenser, på interessevaretagelse eller på nøgtern fremstilling af de faktiske forhold. For at opnå en nærmere afklaring af udsagnenes gyldighed er det derfor nødvendigt at undersøge forholdets na-

tur og funktion indenfor samfundskulturen.

Diskussion: Efter materialebehandlingen fremgår at *generelle territoriale rettigheder* efter den grønlandske *lex loci* kan fremstilles ud fra to forskellige juridiske teorier med henblik på kredsen af brugsberettigede. Begge teoretiseringer er måske lidt for »firkantede« i deres vestlige tilsnit, jvnf. Robert Petersens anmærkninger ovenfor:

1. *Lokalsamfundstilknæytning:* Retten til at deltage i brugsudøvelsen opnår den enkelte gennem sit medlemskab af lokalsamfundet.

2. *Fri tilegnelse:* Efter denne opfattelse er udnyttelsen af de grønlandske ressourcer fri og åben for enhver.

Talsmænd for den sidste opfattelse finder man især blandt personer med forankring i dansk opfattelse, mens den første opfattelse formuleres blandt folk med nærmere tilknytning til grønlandske brugs- og rettighedsopfattelser. Som det fremgår ovenfor, er den første teori nærmest ved de faktiske forhold i et ikke-regel-orienteret samfund. I den statslige praksis synes lokalsamfundsteorien at ligge til grund for Bosættelsesregulativerne for Nord- og Sydgrønland af 18.6.1913, (B&K 1913, p. 50 + 140). – Regulativerne er optaget i Rosendals regelsamling/administrationshåndbog (1950, B, II, pkt. I.E.: 12 b), men Ministeriet for Grønland har endnu ikke været i stand til at oplyse om regulativerne er gældende eller ophævet.

Den juridiske ekspeditions undersøgelse af den materielle ret i Grønland er et eksempel på at kildeprøvningen ikke

altid er let. I spørgsmålet om territoriale rettigheder i Grønland placerede ekspeditionen sig midt mellem de to modsatte tendenser, men erkendte dem ikke som sådan, idet den uden nærmere diskussion udnævnte den dominante kildetradition til at være »hovedreglen«, dog med den ikke uvæsentlige tilføjelse at retten til fangst, fiskeri og jagt er forbeholdt grønlænderne (Jurex II, p. 2). Trods ekspeditionens opgave at undersøge retssædvaner, har dens vestlige hjemmelsfokus bidraget til en ikke tilfredsstillende afvejning af kilderne. Ekspeditionen har her siddet Ørstedes advarsel overhørig, når Ørsted om »Ingens Ting« siger, at den store del af disse snarere er at anse som ting, der virkelig er underkastet ejendomsret, og at kun enkelte bestemte ting af denne slags i loven er blevet forbeholdt kongen (Ørsted, 1831, 226 f).

Valget mellem to juridiske teorier er ikke uden betydning, da det kan have – og har haft – betydning for vurderingen af de territoriale rettigheders karakter, som det vil fremgå nedenfor under behandlingen af grundlovsrelationen (III).

Indenfor de generelle territoriale rettigheder kan enkeltindivider, evt. flere, opnå *fortrinsrettigheder* til brugen af en bestemt del af territoriet. Brugen er eksklusiv og overdragelig, og særrettigheden hviler på tre kriterier (hvoraf det 3. almindeligvis overses): 1. regelmæssig brug, 2. investering af arbejde eller materialer i evt. fast indretning (ikke ubetinget nødvendig) og 3. samfundsmæssig anerkendelse af rettighedens eksistens.

Ophører brugen hjemfalder rettigheden igen til kollektivet og indgår påny i lokalsamfundets generelle territorielle rettigheder. Det ses, at her er alles ret til at fange, hvor man vil, yderligere afgrænset. I virkeligheden synes de individuelle fortrinsrettigheder kun at være en variation af lokalsamfundets mere generelle specifikationsproces indenfor dets område. Mens direktøren for Grønlands Styrelse i 1927 overfor Rigsdagen betegnede særrettighedens besidder som »ejer«, vil man se at der er tale om en brugsrettighed afledt fra det besiddende retssubjekt. »Grønlandsk hævde« forekommer at være en mere passende klassifikation for denne rettighedstype – til forskel fra det danske hævds institut som efter domstolspraksis ikke finder anvendelse i Grønland.

Hjemfaldsretten, som også er optaget i kodificeret dansk ret for Grønland, er under engelsk ret omfattet af ekspropriationsbeskyttelsen (*Sakariyawo Oshodi v. Moriamo Dakolo*, A.C. (1930) 667 at 671; *distinguishing Amodu Tijani v. The Secretary, Southern Nigeria*, 2 A.C. (1921) 399).

Retssubjektet: I et arbejdsnotat anfører jeg det grønlandske lokalsamfund som retssubjektet.

Der er imidlertid en række detailspørgsmål, som søges afklaret med hensyn til retssubjektets afgrænsning, som ikke er helt enkle. Dette emne er under problematisering og konsultation, og jeg antager at et kommende arbejdsnotat vil lægge op til en yderligere diskussion af problemstillingen. Formentlig vil løsningen ligge i en tværfaglig eskimologisk

analyse af lingvistisk, etnohistorisk og juridisk materiale. Det er dog muligt at kildematerialet på grund af de tidlige kilders utilstrækkelige samfundsbeskrivelser og på grund af demografiske forskydninger ikke vil tillade en endegyldig konklusion.

Dette problem er imidlertid af mere teoretisk art, og tilfredsstillende praktiske løsninger – i overensstemmelse med samfundsudviklingen – ligger nær for hånden.

Generelt kan det med nogle forbehold antages, at det grønlandske retssubjekt er mere fleksibelt udformet, mindre formelt organiseret og de territorielle afgrænsninger noget mindre skarpe end i den samiske sidda organisation.

II. Arealanvendelsesloven

De traditionelle grønlandske brugsformer er fortsat stort set uforandret op til vor tid i formel forstand. Det vil sige, at udøvelsen jurisdiktionselt ikke er reguleret, mens den faktiske brug er udviklet af grønlænderne på baggrund af økologiske og teknologiske forandringer, økonomiske tilskyndelser samt ikke mindst de voldsomme demografiske forskydninger efter nyordningen i 1950'erne.

Nyordningen medførte stigende offentligt retlige indgreb, som også regulerede brugs mønstre og territorielle rettigheder. Ikke mindst planlægningen af mine- og olieindustri i Grønland medførte ønsker om muligheden for statslige areal tildelinger også udenfor koncessionsområderne. Samtidig med den centralistiske tendens arbejdede Byrde- og Opgavefordelingsudvalget med en decentralisering af statslige opgaver til

kommunerne, og der forhandlede hjemmestyre for Grønland, mens arealanvendelsesloven forberedtes 1973–1977. Samtidig med at arealanvendelsesloven arbejdede på grundlag af gamle grønlandske principper om opnåelse af særrettigheder til visse dele af territoriet, indkorporeredes centrale principper fra det nye danske planlovsystem. Endelig er fredningsloven (1980) et led i det lovkomplekssammenhæng loven indgår i.

Arealanvendelsesloven afløser bekendtgørelser om bebyggelse i de vestgrønlandske byer fra 1953 og 1963, som kun var gyldige indenfor bygrænserne. Arealanvendelseslovens område er nu overgået til hjemmestyret hvis regulering har været baseret på det danske forbillede, men med ophævelse af de stærkeste centralistiske tendenser. Hjemmestyret arbejder p.t. på en revision af loven med henblik på ophævelse af den komplicerede arv fra det danske planlovsystem.

Diskussion: Ved siden af lovens selvstændige indhold, udviklingen heri og lovens afgrænsning i forhold til andre regelsæt er to forhold af særlig interesse: *a. lovens konfliktpotentiale mellem traditionelle grønlandske brugsformer og nye udnyttelses interesser:*

Lovudvalget havde oprindelig indsat en erstatningsbestemmelse til beskyttelse af bestående rettigheder eller erhvervsudøvelse. Med manglende forståelse for forholdet mellem grønlandsk og dansk ret afvistes dette af danske sagkyndige på planlovsområdet af frygt for afsmitning på danske forhold. Landsrådet fastholdt imidlertid problemstil-

lingen om oprindelige rettigheder og krævede en undersøgelse af fremmed rets indhold i forbindelse med ekspropriation af kollektive fangst og fiskerettigheder. Ministeriet imødekom ikke dette, men folketinget indføjede en revisionsbestemmelse med henblik på en vurdering senest 1981–82 af erstatningsspørgsmålet. Dette negligeredes ved udarbejdelsen af overdragelsesloven 1980, som overførte området til hjemmestyrets kompetance. Efter overtagelsen af området må det antages at lovgivningsinitiativet i spørgsmålet nu er placeret hos hjemmestyret.

Der førtes i forbindelse med lovforarbejderne nogen overvejelse om den grønlandske brug var omfattet af grundlovens ekspropriationsbeskyttelse, jvnf. afsnit III. En korrekt løsning af spørgsmålet forudsætter imidlertid en korrekt forståelse af den grønlandske *lex loci*. Dette gælder også for:

b. myndighedsbeføjelsens placering: Problemet er nært knyttet til spørgsmålet om retssubjektet ovenfor, idet det er lokal-samfundet som afgiver fortrinsrettigheder til enkelte dele af territoriet til brugsberettigede. Ved forberedelsen af arealanvendelsesloven blev der på utilstrækkelig grundlagsviden om praksis taget stilling til fordel for ministeren imod kommunalbestyrelserne (og landsrådet) – hvilket bl.a. må ses på baggrund af det daværende råstofkontors stærke stilling. Det var modsætningen mellem centralistiske – decentralistiske kræfter som afgjorde spørgsmålet – ikke kendskab til grønlandske territorielle rettigheder. Tolkningen af eksisterende grønlandske territorielle rettigheder kan

imidlertid *ikke* afgøres ud fra fremtidige, spekulative økonomiske interesser.

Denne anomali udfra et grønlandsk retssynspunkt er nu i hvert fald delvis ophævet med landstingsforordningen om arealanvendelse m.m. af 2.2.1981, hvor ministeren for Grønlands beføjelser – specielt udenfor byområderne – er bortfaldet.

Arealanvendelsesloven er endvidere interessant i forhold til råstofudnyttelse i lokalt regi under mineloven før og efter hjemmestyrer.

III. Grundlovsbeskyttelsen

Beskyttelsen af urbefolkningernes resourcegrundlag og livsform står centralt i historiske og nutidige forsøg på en folkeretlig sikring af de indfødte folks retsstilling. Denne beskyttelse er af generel og principiel karakter, ikke specifik efter forholdene omkring den enkelte stat eller minoritet. Nationalstat og urbefolkning har derfor en vis handlefrihed i udformningen af den interne retsbeskyttelse. Når det gælder beskyttelsen af urbefolkningens territoriale rettigheder til land og vand er spørgsmålet af dobbelt karakter; for det første om den forfatningsretlige ejendomsbeskyttelse er udformet på en måde så den beskytter urbefolkningens besiddelsesmåde på lige fod med den dominerende kulturforms besiddelsesmåde, og for det andet om det folkeretlige minoritetsværn af hensyn til livsformen giver en beskyttelse, som rækker videre end den forfatningsretlige beskyttelse? Når det gælder det første spørgsmål anses diskriminationsforbuddet og lighedsgrundsætningen for klare folke-

retlige begrænsninger på den statslige handlefrihed, mens det andet spørgsmål er mere åbent (jvnf. dog ILO 1957).

Der er således flere både internretlige og folkeretlige grunde til, at forholdet mellem territoriale rettigheder i Grønland og den forfatningsretlige beskyttelse har stået centralt i arbejdet. I indledningen til en rapport fra et projektforberevende seminar, »Urfolksret i Norden«, kunne jeg således bemærke, at det *kun* er Danmark af de nordiske lande, som ikke klart har tilkendegivet at grønlændernes territoriale rettigheder er omfattet af forfatningens ekspropriationsbeskyttelse (Brøsted, red., 1983, p. 8). Der er imidlertid klare paralleller til den juridiske erkendelsesproces, som har ført til anerkendelse af grundlovsbeskyttelsens anvendelse i de samiske områder.

Til vurderingen af om urbefolkningen har forfatningsretligt beskyttede rettigheder hører på en ene side spørgsmålet om urbefolkningen har en etableret besiddelsesmåde og -praksis, og på den anden side om den forfatningsretlige beskyttelse af ejendomsretten er af en sådan karakter at urbefolkningens besiddelsesmåde er beskyttet eller ej (i det følgende forudsættes, at den forfatningsretlige beskyttelse ikke er i konflikt med folkeretten).

Jeg skal ikke gennemføre denne undersøgelse her, men benytte lejligheden til at pege på nogle centrale problemstillinger og dertil hørende konsekvenser. Jeg skal samtidig antyde, at diskussionen af forholdet mellem den faktiske, brugsmæssige virkelighed og den indholdsmæssige rækkevidde af retslige be-

greber er velegnet til at rejse bispørgsmål om anvendelsen af andre grundlæggende retsbegreber, f.eks. om den faste, kollektive brug efter grønlandsk rets-sædvane er anvendelig som grundlag for ejendomshævd baseret på anderledes tids brug?

Diskussion: Allerede den juridiske ekspedition pegede i sin betænkning på, »at tanken om at forlange erstatning for skade forvoldt ved ulemper hidført ved forsætlige, men i og for sig forsvarlige indgreb i bestående interesser, ikke er fremmed for grønlandsk tankegang. Dette har navnlig ytret sig ved foranstaltninger, der hindrer en hidtidig udnyttelse af jagt eller fisketerritorier.« (Jurex II, p. 82f). Ekspeditionen så derfor ikke noget til hinder for at indføre faste regler herfor. Ikke desto mindre har ekspeditionens resultater i vid udstrækning været anvendt som grundlag for at grundlovsbeskyttelsen ikke omfatter kollektive territorielle rettigheder i Grønland, mens beskyttelsen af de individuelle fortrinsrettigheder synes mindre problematiske.

Spørgsmålet om den grundlovs-mæssige nødvendighed af en erstatningsbestemmelse vedrørende indgreb i kollektive grønlandske fangst- og fiskerirettigheder blev, som anført, behandlet under forberedelsen af arealanvendelsesloven. Ved siden af en uskønsom sammenblanding af danske, grønlandske og norske retsprincipper med heraf følgende fejlslutninger, en manglende indsats for at gennemføre de nødvendige undersøgelser og løsningen af de praktiske problemer, som er forbundet med enhver

erstatningsudmåling, var det statslige grundlag for en afvisning af beskyttelsen at »retsordenens almindelige regler« (?) gav fri adgang til brugsudøvelse for alle og enhver. Dette hviler imidlertid på en tvivlsom tolkning af den grønlandske besiddelsesmåde.

Territorielle rettigheder under den grønlandske *lex loci* kan skitseres i to alternative modeller med forskellig konsekvens:

1. *Fri tilegnelse:* udnyttelsesadgang for alle (allemandsret) – dog underlagt visse undtagelser eller begrænsninger for særlige territorielle elementer
→ ingen grundlovsbeskyttelse; indgreb er almindelig regulering af ejendomsrettens grænser.
2. *Lokalsamfundstilknytning:* fangstterritoriet kan karakteriseres som fælled for personer med brugsadgang (almindingsret) – særlige fortrinsrettigheder kan opnås/indrømmes indenfor den kollektive ret
→ grundlovsbeskyttelse; indgreb medfører erstatning, hvis de forårsager tab og skade i brugen.

Forholdet mellem de generelle territorielle rettigheder og fortrinsrettigheder er som anført (I) konsistent i den sidste model, men uafklaret i den første, hvilket bl.a. ses på hjemfaldsretten.

Den første model sammenkædes ofte med en uargumenteret analog med Jyd-ske Lov (1241) III, 61 & I, 53, »Hvor alminning er, der ejer kongen jorden og bønderne skoven«, dvs. brugen. Efter analogien kan Grønlands jord antages at tilhøre det offentlige, således at det offentlige kan gøre brug af et territorielt element betinget af en offentlig tilladelse.

At Jydske Lov ikke hører til den grønlandske *lex loci* og aldrig er udstrakt til at gælde for Grønland efter kolonisationen er kun en enkelt inkonsistens i denne sammenhæng. En anden er, at den statslige praksis i det store hele viser at den grønlandske brug i almindelighed og opnåelse af fortrinsrettigheder *ikke* har været bundet til analogiens bemyndigelsesteori – som snart indsætter staten som bevilgende myndighed. En tredje inkonsistens hænger sammen med at Jydske Lov analogien netop er baseret på alminningsret og *brugsrettigheder* for almuen, dvs. for bønderne efter Jydske Lov og ved udstrækning til Grønland for fangerne og fiskerne – og brugsrettighederne er klart grundlovsbeskyttede. Hermed bortfalder grundlaget for modellen der bygger på fri tilegnelse.

Argumentationen omkring grundlovsbeskyttelsens anvendelse i Grønland indeholder klare paralleller til vurderingen af samiske rettigheder og bygdelagenes rettigheder i almenning i Norge. Dog har man fra dansk side aldrig forsøgt at forklare grønlændernes brug som en blot tålt brug eller uskyldig nyttesret, som man i visse perioder har gjort gældende overfor samerne. Der er altså ikke ført nogen argumentation for, at en grønlandsk brug automatisk viger for en anden anvendelse, som er mere fordelagtig for staten (som postuleret grundejer). Derimod har man – bl.a. under forberedelsen af arealanvendelsesloven – ført en argumentation baseret på statens ret (som grundejer) til visse almindingstyper i Norge. Imidlertid har den danske stat – som interesseret part –

ikke fulgt retsudviklingen i Norge: her er opfattelsen af bøndernes ret i almindelig som en »allemandsret« forladt. Domstolene har fastholdt, at bønderne i bygdelaget har brugsret eller almindingsret, og at disse rettigheder er grundlovsbeskyttede.

Den danske stats egen analogianvendelse peger således i retning af at den grønlandske besiddelsesmåde skal indplaceres i den klasse af ejendomsretlige rettigheder, som er omfattet af grundlovens beskyttelse.

Dette bliver klarere ved en diskussion af grundlovsbeskyttelsens karakter.

Ved forberedelsen af arealanvendelsesloven kom det til udtryk, at beskyttelse af kollektive, grønlandske fangst- og fiskerirettigheder ikke var omfattet af den type ejendomsrettigheder, som grundlovens fædre havde tænkt at beskytte med ekspropriationsbestemmelsen. Det udtaltes videre, at en sådan bestemmelse vil afvige fra almindelige danske retsprincipper og praksis, og at der *således* ikke efter Grundlovens ekspropriationsbestemmelser kunne rejses krav om erstatning.

Man bemærker, at følgeslutningen er falsk. Det er ubestridt, at den grønlandske besiddelsesmåde i princip og praksis afviger fra den almindelige danske, men man kan ikke modsætningsvis slutte, at grundloven kun skulle beskytte den danske og ikke den grønlandske opfattelse af ejendomsbesiddelse. Vurderingen af spørgsmålet går derfor på om den danske og den grønlandske besiddelsesmåde er ligevægtige; om de udfylder tilsvarende funktioner i forhold til grund-

lovens ejendomsbeskyttelse; hvad grundlovens fædre sigtede på med bestemmelsen; hvordan den har udviklet sig og opfattes idag; samt endelig om beskyttelsen – uafhængigt af 53-grundloven – som forfatningsretlig sædvane og gennem praksis kan anses indført i Grønland. Da den grønlandske besiddelsesmåde afviger fra den danske giver det endvidere grundlag for overvejelser *de lege feranda* om grundlovsbeskyttelsen i Grønland ikke bør praktiseres på en måde som er tilpasset forudsætningerne i den grønlandske besiddelsesmåde – specielt med henblik på at bevare hjemfaldsretten.

Grundloven 1849 omfattede ikke Grønland. Alene af den grund er det klart, at grundlovens fædre ikke vurderede grundlovsbeskyttelsen i forhold til den grønlandske besiddelsesmåde og -brug.

Derimod er det klart, at man på den grundlovgivende forsamling 1848–49 diskuterede ejendomsbeskyttelsen ikke blot i en snæver forstand som grundejendom eller huse, men i en langt bredere som f.eks. omfattede nærings- og brugsrettigheder, f.eks. jagtret og fæstet. Adelen forstrandsret kvalificeredes på den måde, at den havde en *reel værdi* og at den burde udløses mod en passende godtgørelse. Endvidere diskuteredes ekspropriationsbeskyttelsen i et dynamisk perspektiv, således at indhold og rækkevidde stod i forhold til samfundets udvikling og behov.

Grundlovsgiverne begrænsede altså ikke ejendomsbeskyttelsen til det, der i den danske juridiske systematik betegnes som den fulde rådighedsret eller »ejen-

domsret«. Domstolene og nyere teori har fulgt i samme spor. Karakteren af rettighederne i den grønlandske besiddelsesmåde gør det interessant, når Ross påpeger, at heller ikke nogen af ejendomsrettens enkelte kendetegn er en nødvendig betingelse for rettighedens beskyttelse efter grundloven, hverken den privatretlige adkomst, rettighedens omsættelighed eller særråden. Disse ejendomsretlige elementer genfindes i den grønlandske *lex loci*, men udfolder sig ikke efter de danske principper. Formelle elementer i danske retsprincipper kan således ikke anvendes for at afvise grundlovsbeskyttelsen af den grønlandske besiddelsesmåde.

Det afgørende element som betinger grundlovsbeskyttelsen er derimod rettighedens reelle værdi, og at tab i eller af denne værdi for den eller de som – på foreskrevet måde – tvinges til at afstå rettigheden også udløses mod fuldstændig godtgørelse. Alf Ross formulerer det: »Beskyttelsen . . . omfatter formentlig alle rettigheder der efter deres natur skaber grundlaget for personernes økonomiske eksistens og virken« (Ross, 1966, p. 629 ff).

På grundlag af dette ledende synspunkt kan man opregne forskellige kategorier af rettigheder som hører til den beskyttede klasse. Hertil må høre både de generelle grønlandske territorielle rettigheder til jagt, fangst og fiskeri m.m. såvel som individuelle, afledte brugsrettigheder indenfor dette system. Rettighedens økonomiske karakter har ikke alene været anerkendt fra kolonisationens begyndelse til idag; idet udnyttelsen af de levende ressourcer konsistent har været klassificeret som det bæ-

rende økonomiske grundlag for den grønlandske samfundsøkonomi, men den har også af kolonimagten været beskyttet mod fremmede eller ikke-berettigedes brug ligesom den har været det økonomiske grundlag for selve den danske kolonisation og suverænitetsrhvervelse.

Den grønlandske besiddelsesmåde synes i kraft af den originale erhvervelse, besiddelse i alders tid og den faktiske og ubestridte råden at opfylde kravene også til en fuld ejendomshævd, idet de territorielle elementer har været anvendt på alle de måder, som efter de stedlige forhold er naturlige. Uanset om man anerkender en fuld ejendomshævd, eller en mere begrænset ret baseret på en sædvanemæssig grønlandsk brug synes den grundlovmæssige beskyttelse at være *utvivlsom*. Det er allerede vist at den juridiske ekspedition fandt, at det i den grønlandske retsopfattelse oplevedes som ret og rimeligt, at der ydedes erstatning ved tvangsindgreb i den grønlandske brug, dvs. at en retlig forpligtelse forelå.

Afslutningsvis er det værd at spørge, om en sådan retlig forpligtelse ikke foreligger uafhængigt af grundloven og dens udstrækning til Grønland 1953 som led i en forfatningsretlig sædvane, som omfattede alle de danske lande. Ekspropriationsbeskyttelsen var ikke noget nyt, der indførtes med grundloven 1849; den er med generalprokurør *Christian Colbjørnsen's* (1749–1814) ord i forordningen af 17.10.1794 en følge af en »Statsklogskabs og Billigheds Grundsætning«. Jernbaneforordningen af 5.3.1845 var indtil ekspropriationsprocesloven 1964

den grundlæggende lov i Danmark vedrørende fremgangsmåden ved ekspropriation, og forordningen fra 1801, som igen påberåber ældre retsfor skrifter, var gældende i Norge indtil *oreigningsloven* (ekspropriationsloven) 1960.

Ekspropriationsbestemmelserne i jernbaneforordningen 1845 anvendtes som grundlag for ekspropriationsreglen i den danske undergrundslov 1932 og disse grundsætninger udstraktes til Grønland med Kgl. Anordn. nr. 135 af 27/4 1935 om udnyttelse af råstoffer i Grønlands jordbund. Herved sikres der bl. a. fuld erstatning til både ejer og brugsberettiget, såvel som for skade og ulempe i de tilfælde hvor arealafståelse ikke kræves. Minelovskommissionen for Grønland af 1960 fastholder beskyttelsen af de tildels fra gammel tid, i ikke uvæsentligt omfang eksisterende brugsrettigheder, og koncessionsvirksomheden må ikke være til hinder for jagt, fiskeri og lignende.

Endelig oplyser staten som anført ovenfor selv overfor FN, at der administreredes som om grundlovens frihedsrettigheder, incl. ekspropriationsbeskyttelsen, var indført i Grønland, og i tiåret før 1953-grundloven, som omfattede Grønland, ser vi at der udbetaltes erstatninger for tab af fangstområder efter de amerikanske baseanlæg (jvnf. IV).

På denne baggrund er der rimelig grund til at antage eksistensen af en forfatningsretlig sædvane, som yder en beskyttelse af grønlandske, territorielle rettigheder mod indgreb eller tvangsmæssig afståelse – en beskyttelse som var tilgængelig for grønlænderne i kraft af deres status via indfødsretten som stats-

borgere i det danske monarki. Den grønlandske *lex loci* nyder da også statens garanti og beskyttelse gennem styrelseslovene 1908 og 1925 (§§ 40–42). Dette fremmer igen den fortolkning, at rettigheder under den grønlandske besiddelsesmåde er omfattet af grundlovsbeskyttelsen.

»Afsmitning«. En tidlig formulering af modstanden mod en erstatningsbestemmelse i den grønlandske arealanvendelseslov kom fra miljøministeriets ekspert i planlægningsspørgsmål, som mente at afgrænsningen af »bestående rettigheder« var vanskelig, og som frygtede en afsmitning på retstilstanden i Danmark. Skulle en erstatningsbestemmelse medtages til fordel for grønlændernes erhvervsudøvelse af fiskeri og fangst, hvilket man kunne have forståelse og sympati for, måtte det helst ske i form af en skønsmæssig billighedserstatning, således at kompensationen ikke fik juridisk forpligtende karakter.

Planlæggerens frygt afspejler en manglende forståelse af forholdet mellem dansk og grønlandsk ret. En ret til erstatning som hviler på rettigheder under stedets ret og territorielle rettigheder i Grønland kan selvfølgelig ikke anvendes til at begrunde et erstatningskrav under intern dansk ret. Kun hvis indgrebet har samme saglige karakter – dvs. står i et tilsvarende systematisk forhold til grundlovsbeskyttelsen – som et indgreb i en faktisk brug og råden over en ressource af værdi, ville der være tale om erstatningsberettigende indgreb. Frygten for afsmitning fra Grønland til Danmark er så meget mere urimelig, da

der i Danmark allerede findes regler på området, således i Lov om saltvandsfiskeri af 26/5 1965 §4 som forudsætter, at tilladelse til visse foranstaltninger på fiskeriterritoriet kun kan gives mod en »skadesløsholdelse til de erhvervsfiskere, hvis indtjeningsmuligheder vil blive berørt. . .« Erstatningen kan eventuelt helt eller delvist udbetales til en lokal fiskeriforening. Denne lov gælder ikke for Grønland.

IV. Forsvarsområderne som case-study

Ved overenskomsterne af 1941 og 1951 mellem Danmark og USA er der skabt grundlag for anlæg af amerikanske/fælles forsvarsanlæg på Grønland, bl. a. med baser i Narsarsuaq, Kangerlussuaq (Sdr. Strømfjord) og Thule. Herved er til dels overordentlig betydelige områder unddraget grønlandsk brug. I en periode på 11 år udbetaltes der ved de første to baser erstatning for tab af fangstområder m. m., hvorefter betalingerne ophørte 1950–52 uden nærmere begrundelse. 1953 flyttedes befolkningen fra Uummannaq og kolonien Thule til Qanaaq ca. 160 km mod nord, da dens forbliven på stedet var uforenelig med Thule Air Base's eksistens og fortsatte udbygning.

Forsommeren 1983 fremsatte amerikanerne ønske om tildeling af yderligere to arealer på den vestgrønlandske kyst til stationer i radarvarslingssystemet, DEW-line.

Med deres analytiske relation til centrale temaer for projektet gav forholdene omkring forsvarsområderne et værdifuldt sagsstudie, som er behandlet i to aspekter (i) erstatningsspørgsmålene og

(ii) beslutningsretten i forhold til nye militæranlæg ifølge arealanvendelsesloven og hjemmestyreordning. Materialet er delvist publiceret, men der foretages videregående undersøgelser.

(i) Efter standsning af erstatningsbetalingerne i 1950–52 blev spørgsmålet gennem en længere årrække taget op i landsrådet, ligesom der fremkom nye erstatningskrav fra bl. a. Thule. Sagerne undergik en langsom sultedød »For lack of action«.

På baggrund af det tilgængelige materiale redegjorde jeg i en artikel om »Amerikanske forsvarsanlæg på grønlandsk jord« om sagsforløbet og det principielle indhold. Artiklen offentliggjordes i Danmark (Brøsted, 1983b) og i Grønland (Brøsted, 1983c) – ligesom den dannede grundlag for et magasinprogram (interview) i Grønlands Radio om forsvarsanlæggene og oprindelige befolkningers retsstilling (d. 1.10.1983).

Grønlands landsting tog erstatningsspørgsmålene op under en debat om forsvarsområderne på efterårssamlingen d. 4.10.1983 (dagsordenens pkt. 13). Landsstyret tilkendegav herunder, at man ville tage erstatningsspørgsmålene op med regeringen.

En større undersøgelse af Thulebasens anlæggelse, Thules flytning 1953 og befolkningens erstatningskrav offentliggøres i bogform, foråret 1985 (Brøsted og Fægteborg, 1985a og b).

(ii) Problemet om placeringen af beslutningsretten i relation til nye militæranlæg i Grønland strejfedes i den netop nævnte artikel om »Amerikanske for-

svarsanlæg på grønlandsk jord«. På baggrund af debatten herom var der grund til at uddybe spørgsmålet i en nærmere undersøgelse af arealanvendelseslovene og deres forarbejder samt forholdet til hjemmestyreløven. Dette skete foreløbigt i et arbejdsnotat, som i udvidet og dokumenteret form tryktes i tidsskriftet Grønland nr. 1–2, 1984.

Artiklen gav samtidig anledning til at rejse adskillige generelle problemstillinger i lovgivningsprocessen for Grønland, og den er derfor også fremlagt som et studie i grønlandsk lovgivningsteknik.

Litteratur

B & K

1913 Beretninger og kundgørelser vedrørende Styrelsen af Grønland.

Brøsted, Jens

1979 Et beskåret hjemmestyre – et kritisk essay om den grønlandske hjemmestyreordning. Rhodos. København.

1983a (red.) Urfolksret i Norden – en rapport fra et nordisk forskningsseminar: Urfolksretten i skandinavisk retspraksis og teori. Hornbækhus, Hornbæk d. 12.–15. januar 1982. Institut for Eskimologi, Københavns Universitet.

1983b Grønlænderne mellem magten og retten. Politikens kronik d. 16.9.1983.

1983c Amerikanske baser på grønlandsk jord. Atuagagdliutit/Grønlandspostens kronik, nr. 39 (u. d.), 1983, p. 28 f.

1984 Arealanvendelse og forsvarsanlæg i Grønland – hvem bestemmer? Et studie i grønlandsk lovgivningsteknik. Tidsskriftet Grønland, nr. 1–2, 1984, pp. 29–44.

Brøsted, Jens & Mads Fægteborg

1985a Expulsion of the Great People. Whe U.S. Air Force came to Thule. An Analysis of Colonial Myth and Actual Incidents. pp. 209–234 i *Native Power – The Quest for Autonomy and Nationalhood of Indigenous Peoples. A volume.* Universitetsforlaget, Bergen, Forår 1985.

1985b Thule – fangerfolk og militæranlæg. En retlig-historisk undersøgelse af Thule basens anlæggelse, Thules flytning og befolkningens erstatningskrav. DJØFs Forlag, Forår 1985, ca. 220 pp.

- Foighel, Isi
 1980 Home Rule in Greenland. Meddelelser om Grønland, Man & Society, 1: 1980, København.
- ILO, International Labour Organization
 1957 Convention No. 107 concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries/Konvention nr. 107 om beskyttelse og samfundsmæssig indpasning af indfødte og andre stammer og stammeligende befolkningsgrupper i uafhængige lande.
- Jurex – Den juridiske ekspedition til Grønland 1948–1949
 1950 Betænkning afgivet af ... Hefte 2. Stencil, København.
- Lov nr. 577
 1978 om Grønlands hjemmestyre af 29.11.1978.
- Petersen, Robert
 1963 Family Ownership and Right of Disposition in Sukkertoppen District, West Greenland. Folk, Vol. 5, pp. 269–282. København.
- 1965 Some Regulating Factors in the Hunting Life of Greenlanders. Folk, Vol. 7, pp. 107–124.
- Rosendahl, Ph.
 1950 Håndbog i gældende bestemmelser vedrørende Grønlands Administration. I–IV. Stencil, Grønlands Styrelse, København.
- Ross, Alf
 1966 Dansk Statsforfatningsret II. Anden gennemarbejdede udgave. Nyt Nordisk Forlag – Arnold Busck, København.
- Urfolksret ...
 1982 Urfolksret i nordisk retsteori og praksis. En komparativ undersøgelse med særligt hensyn til samernes og grønlændernes retsinstitutter og retslige stilling. En projektredogørelse til NOS-S i forbindelse med forskningsansøgning af 31.1.1982. 24 pp. Stencil. Institut for Eskimologi, Københavns Universitet.
- Ørsted, Anders Sandøe
 1831 Haandbog over den danske og norske lovkyndighed med stadigt hensyn til afdøde Etatsraad og Professor Hurtigkarls Lærebog. IV. København.