



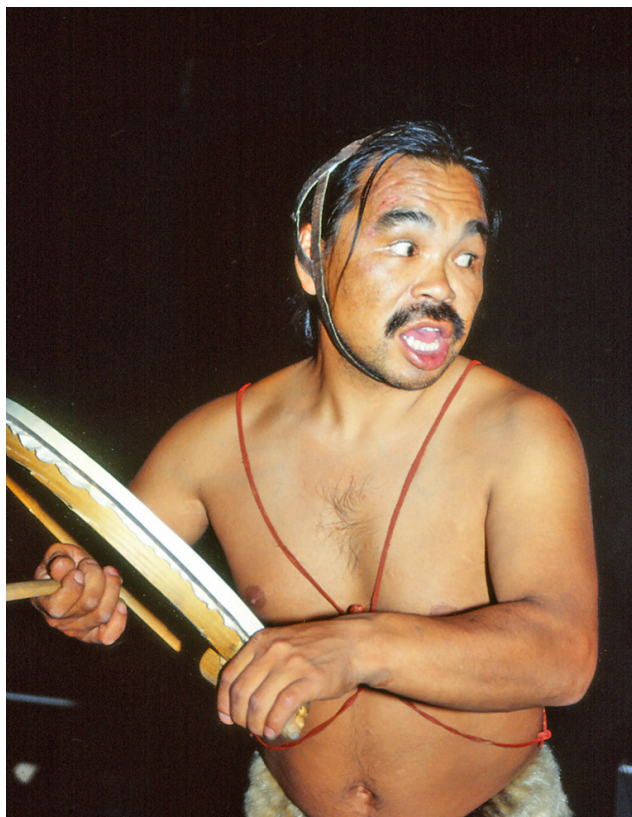
VILLUM FONDEN  
✕

# Råstofaktiviteter i Grønland

---

BESKYTTELSEN AF GRØNLÆNDERNES  
KOLLEKTIVE RETTIGHEDER I NATIONALT OG  
INTERNATIONALT PERSPEKTIV

*Ved Thomas Trier Hansen*



December 2013



### **Delrapport # 3**

Råstofaktiviteter i Grønland.

*Beskyttelse af grønlændernes kollektive rettigheder i nationalt og internationalt perspektiv* ved Thomas Trier Hansen

### **Publiceret af**

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

Telefon: +299 32 36 32 – E-mail: [iccgreenland@inuit.org](mailto:iccgreenland@inuit.org)

WWF Verdensnaturfonden, Svanevej 12, 2400 København NV

Telefon: +45 35 36 36 35 – E-mail: [wwf@wwf.dk](mailto:wwf@wwf.dk)

### **Projekt**

Delrapport # 3 indgår i projektet "*Promoting public consultation and participation in the industrial development in Greenland*", der afvikles i perioden 2012-14 har modtaget finansiel støtte fra Villumfonden ved bevilling VKR022498.

### **Øvrige rapporter**

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

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

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

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

### **Forfatteren**

Thomas Trier Hansen f. 1969. Cand. Jur. fra Københavns Universitet. Dommer ved Retten i Grønland og konstitueret dommer ved Østre Landsret. Advokat i Nordic Law Group i København.

### **Ophavsret**

Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse. Forsiden: Tuuqaq Teatret, 1992, foto MF©.

### **Rapporten kan frit downloades på følgende Hjemmesider**

ICC: [www.inuit.org](http://www.inuit.org) – WWF: [www.wwf.dk/arktis](http://www.wwf.dk/arktis)

### **ISBN**

978-87-996395-4-0

# Indhold

## Projektsamarbejde

ICC og WWF samarbejder med støtte fra Villumfonden	side	5
<b>1. Analysens opbygning</b>	-	6
<b>2. Introduktion</b>	-	8
<b>3. En definition af oprindelige folk</b>	-	10
3.1. Hvem er et oprindeligt folk	-	10
3.2. Begrebet oprindelige folk i den grønlandske kontekst	-	11
3.3. Konklusion	-	15
<b>4. Menneskerettighedsregelsæt og oprindelige folk</b>	-	16
4.1. Internationale instrumenter, der kan være relevante i forhold til Grønland	-	16
FN instrumenter	-	16
Konventioner vedtaget i Europarådets regi	-	18
Grundloven	-	19
Konklusion	-	20
4.2. Anvendelsen af internationale konventioner	-	21
Pligt og rettighedssubjekter	-	21
Oprindelige folk som rettighedssubjekter	-	22
FN's konvention om civile og politiske rettigheder (ICCPR)	-	22
Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	-	25
Konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination	-	27
ILO konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder	-	28
Den europæiske menneskerettighedskonvention	-	29
Konklusion	-	30
<b>5. Danmarks og Selvstyrets forpligtelser i henhold til internationale menneskerettighedskonventioner</b>	-	31
5.1. Danmark eller Selvstyret som pligtsubjekt	-	31
5.2. Hvordan sikres den internationale forpligtelse af Selvstyret i sin regeludstedelse	-	32
5.3. Indholdet af den folkeretlige forpligtelse	-	33
5.4. Konklusion	-	36

<b>6. Respekt for og beskyttelse af oprindelige folks rettigheder i Grønland i det 21. århundrede</b>	-	37
6.1. Råstofprojekter i Grønland	-	37
National regulering af råstofprojekter og deres påvirkning af samfund og miljø	-	39
Internationale regler relevante for fremgangsmåden ved råstofprojekter	-	44
Internationale regler om høring og forudgående konsultationer	-	46
Høringsprocesser i forbindelse med råstofprojekter i Grønland	-	54
Organisationen af VSB	-	55
Afgrænsning, emner og høring	-	56
Har der været en reel høring?	-	59
Er interessenterne blevet hørt?	-	60
Nationale og internationale retlig muligheder for at påvirke gennemførelsen af råstofprojekter	-	60
Nationale mekanismer til overvågning af menneskerettigheder	-	64
Konklusion	-	66
<b>7. Private virksomheders ansvar og pligter i forhold til oprindelige folks rettigheder i Grønland</b>	-	68
7.1. Udvalgte problemfelter	-	68
7.2. Konklusion	-	71
<b>8. Hvordan kan hensynet til oprindelige folk blive en naturlig del af lovgivers og forvaltningens arbejde</b>	-	72
8.1. Ti principper for myndighedernes arbejde	-	72

# Projektsamarbejde

## ICC og WWF samarbejder med støtte fra Villumfonden

Inuit Circumpolar Council (ICC), Grønland og WWF Verdensnaturfonden har indgået et projektsamarbejde og har modtaget en bevilling fra Villumfonden til at arbejde med råstofaktiviteter og inddragelse af offentligheden i Grønland. Projektet løber over en toårig periode fra september 2012 til september 2014.

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

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

Med bevillingen får ICC og WWF mulighed for at arbejde målrettet med nogle af de problemstillinger, der knytter sig til råstofaktiviteter, herunder konsekvenserne af aktiviteterne for natur, miljø og samfund.

ICC og WWF mener, at sunde samfund bør baseres på sunde økonomier, hvor sociale, sundhedsmæssige, miljømæssige, kulturelle og andre forhold til fulde inddrages. I en arktisk sammenhæng betyder dette, at naturen og miljøet skal skånes, således at også fremtidige generationer kan opretholde livet ved brug af naturens fornyelige, eller levende ressourcer. De to organisationer er ikke modstandere af en udnyttelse af de ikke-fornyelige ressourcer og i øvrigt en industriel udvikling i det cirkumpolare Arktis, men finder det yderst relevant at denne udvikling finder sted på bæredygtige præmisser, hvor offentligheden er fuldt ud orienteret om, hvilke konsekvenser industri, olie og mineralprojekter kan påføre naturen, miljøet og samfundet. Storskalaprojekter kan blive nyt fænomen i Grønland, og derfor bliver det også nødvendigt at stille en række minimumskrav til aktørerne. En ansvarlig udnyttelse af de ikke-levende ressourcer kan betyde et vigtigt og bæredygtigt bidrag til det grønlandske samfund til gavn for nuværende og fremtidige generationer.

Det grønlandske samfund er påvirket af den globale opvarmning og klimaforandringerne, derfor må man nøje overveje, hvorledes de mange planlagte projekter i Grønland ikke yderligere påvirker disse negativt. Tempoet for ressourcudnyttelsen har vidtrækkende konsekvenser, og der skal findes en balancegang, hvor ressourcudnyttelsen kan bidrage til en langsigtet og diversificeret økonomisk vækst, men samtidig forebygge miljøforringelser og en overvældende tilstrømning af udefrakommende arbejdskraft.

Aqqaluk Lyngé  
International formand for ICC

Gitte Seeberg  
Generalsekretær for WWF Verdensnaturfonden

# 1. *Analysens opbygning*

Med lov om Grønlands Selvstyre<sup>1</sup> blev det grønlandske folk anerkendt som et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse og Selvstyret blev etableret. Med afsæt heri og det forhold, at Danmark stadig ratificerer internationale konventioner gældende for Grønland, vil denne analyse redegøre for hvem, der har rettigheder og pligter i forhold til de internationale konventioners beskyttelse af oprindelige folk og indholdet heraf. Analysen vil endvidere afdække, om og i givet fald hvordan disse konventioner kan påberåbes nationalt og internationalt af personer, grupper af personer eller organisationer tilhørende eller repræsenterende den oprindelige grønlandske befolkning.

Analysen er bygget op således, at Grønlands historie kort introduceres i afsnit 2 for at give læseren en forståelse for Grønlands stilling i det danske rigsfællesskab og den oprindelige grønlandske befolknings status.

I afsnit 3 behandles spørgsmålet om, hvorvidt der er en international definition eller afgrænsning af begrebet "oprindelig befolkning." Dette har en betydning for, hvorledes internationale menneskerettighedsinstrumenter kan påberåbes nationalt og internationalt af personer, der tilhører en oprindelig befolkningsgruppe. Hvis de anvendende myndigheder er for indskrænkende i deres vurdering af, om en person eller grupper af personer falder inden for definitionen eller afgrænsningen, vil dette kunne svække brugen af internationale instrumenter og beskyttelsen af oprindelig folk.

I afsnit 4 gennemgås de for Grønland væsentligste internationale menneskerettighedsinstrumenter, der kan have betydning for beskyttelsen af oprindelige folk. Formålet er at give et overblik over hvilke bestemmelser, der kan være særlig relevante i forhold til beskyttelsen og fremme af oprindelige folks rettigheder. Afsnittet vil tillige kort behandle spørgsmålet, om de enkelte menneskerettighedskonventioners bestemmelser har en sådan karakter, at de kan påberåbes overfor myndigheder og anvendes af nationale domstolene. Det er her afgørende hvem, der er henholdsvis pligt- og rettighedssubjekter i forhold til instrumenterne. Endelig vil afsnittet beskrive internationale organers mulighed for at monitorere overholdelsen af konventionerne eller for at modtage klager over konventionsbrud. Uden et internationalt system, vil beskyttelsen af oprindelige folks rettigheder kunne blive svækket, navnlig hvis staten ikke effektivt implementerer de anbefalinger internationale monitorerende organer giver til staterne.

---

<sup>1</sup> Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre, der trådte i kraft 21. juni 2009..

I afsnit 5 vurderes om pligten til at beskytte og respektere oprindelige folk i Grønland påhviler det grønlandske Selvstyre, staten eller dem begge og i forhold til hvem. Dette skal ses i lyset af, at det er den danske stat, der internationalt tiltræder internationale konventioner og sætter dem i kraft for Grønland, som regel, efter at det grønlandske Selvstyre (og tidligere Hjemmestyret) har vurderet konventionens implikationer i forhold til Grønland.

I afsnit 6 gennemgås med udgangspunkt i råstofindustriens interesse for Grønland, nogle af de temaer, der kan indeholde potentielle konflikter i forhold til oprindelige folks rettigheder, som disse er beskrevet i internationale konventioner. Dette kan være retten til adgang til traditionelle jagt- og fangstområder, retten til at blive hørt i forbindelse med store udvindingsprojekter, kulturelle rettigheder mv.

I afsnit 7 beskrives kort private virksomheders pligter i forhold til at beskytte og respektere oprindelige folks rettigheder. I tilknytning hertil beskrives nogle af mulighederne for at indbringe sager, hvor private virksomheder er involveret, for nationale og internationale domstole eller lignende organer.

Afslutningsvis indeholder afsnit 8 et forslag til retningslinjer for den grønlandske forvaltning, med henblik på at sikre, at den ved udarbejdelse lovgivning og regler eller i beslutningsprocesser tager højde for oprindelige folks rettigheder og statens forpligtelse til at sikre og respektere disse rettigheder.

Hvert afsnit med undtagelse af afsnit 8 vil indeholde opsummerende konklusioner.

## 2. Introduktion

Grønland blev første gang befolket ca. 2.500 år f.Kr. af de såkaldte palæo-Inuit kulturer. Efterfølgende indvandrede andre Inuit kulturer. Nutidens oprindelige befolkning stammer fra Thulekulturen, der havde sin oprindelse ved Beringstrædet mellem Alaska og nordøst Sibirien. Den sidste indvandring fandt sted omkring 1870, hvor Inuit fra det nordlige Baffin Island i Canada bosatte sig blandt Inughuit i Thuleområdet i Grønlands højarktisk. Grønlænderne kaldte sig selv Inuit indtil begyndelsen af sidste århundrede. Den nutidige betegnelse Kalaaleq (flertal: kalaallit) stammer fra nordboernes "*skrælling*." Inuitsproget tales i Tjukotka (Rusland), Alaska, Arktisk Canada og Grønland. Kalaallit eller Inuit befolkningen i Grønland er fordelt på tre geografisk og sprogligt distinkte områder: Kitaamiut (Vestgrønland); Tunumiut (Østgrønland) og Inughuit (Avanersuaq, Nordgrønland).

Det officielle sprog i Grønland er grønlandsk.<sup>2</sup> Retskrivningen er tilpasset de tre hoveddialekter i Grønland. Kalaallit anvendes også som udtryk for en fælles nationalitetsbenævnelse for alle i Grønland uanset hvilken gruppering eller baggrund, den enkelte måtte tilhøre eller have.

Ifølge Grønlands Statistik har befolkningens samlede størrelse de seneste 10 år holdt sig mellem 56.000 og 57.000 personer. Heraf er ca. 7.000 født udenfor Grønland. I Danmark bor der i dag omtrent 15.000 personer, som er født i Grønland, hvilket er 3.000 flere end for 10 år siden.

Grønland blev koloniseret i 1721 af Danmark. I perioden 1945-54 var Grønland på listen over ikke-selvstyrende territorier under FN-pagtens Kapitel XI. I denne periode måtte Danmark regelmæssigt fremlægge regelmæssige rapporter om situationen til FN. Ved Grundlovsændringen i 1953 blev Grønland en integreret del af riget, og rapporteringen til FN ophørte. Grundloven fandt således også anvendelse for Grønland. I 1979 fik Grønland hjemmestyre inden for rammerne af rigsfællesskabet,<sup>3</sup> men hvor en række sagsområder efterhånden skulle overgå til Grønland.

Hjemmestyreløven indebar, at det grønlandske landsting (den lovgivende myndighed) og landsstyre (den udøvende myndighed) blev etableret. Blandt de sagsområder, der overgik til hjemmestyret, var den indre styrelsesordning, skatter og afgifter, fiskeri inden for territoriet, jagt, landbrug, landsplanlægning, nærings- og konkurrencelovgivning, sociale forhold, arbejdsmarkeds- og erhvervsforhold (undtagen arbejdsmiljøområdet), undervisning og kultur samt sundhedsvæsen.

I 1982 stemte Grønland sig ud af De Europæiske Fællesskaber og fik fra 1985 status som et oversøisk land i forhold til EF.<sup>4</sup>

Efter 20 år med hjemmestyreordningen ønskede Grønland at få denne evalueret. I første omgang blev den grønlandske selvstyrekommission nedsat. Kommissionens anbefalinger var blandt andet, at det grønlandske folk skulle anerkendes som et folk i

---

<sup>2</sup> § 20 i lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre.

<sup>3</sup> Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre.

<sup>4</sup> Et såkaldt OLT-land, jf. Protokol af 13. marts 1984 og TEU artikel 188, jf. artikel 182-187,



folkeretlig henseende, at grønlandsk skulle være landets officielle sprog, og at det grønlandske folk skulle have ejendomsretten til alle naturgivne ressourcer.

Kommissionens arbejde førte i 2004 til nedsættelse af den grønlandsk-danske selvstyrekommission. Denne kommission havde blandt andet til formål at sikre størst mulig ligestilling mellem Grønland og Danmark og at øge det grønlandske folks selvbestemmelse i videst mulig udstrækning, Dette skulle ske inden for rammerne af rigsfællesskabet og det danske riges grundlov.

Baseret på den grønlandsk-danske selvstyrekommissions betænkning,<sup>5</sup> blev forslag til lov om Grønlands Selvstyre endelig vedtaget, efter en vejledende folkeafstemning i Grønland, af Folketinget i juni 2009 og det grønlandske selvstyre var herefter en realitet den 21. juni 2009. Loven tager afsæt i det folkeretlige princip om folkenes ret til selvbestemmelse, som blandt andet er kommet til udtryk i FN-pagtens artikel 1, stk. 2.<sup>6</sup>

Der er ofte forvirring om begreberne: Det grønlandske selvstyre; Grønlands Selvstyre, Selvstyret og selvstyremyndighederne. Det grønlandske selvstyre er et begreb, der oftest beskriver en styreform for Grønland på samme vis som eksempelvis autonomi. Grønlands Selvstyre eller Selvstyret bruges til tider som betegnelse for Grønland som det selvstyrende område, men også som en fællesbetegnelse for selvstyremyndighederne: Naalakkersuisut og Inatsisartut (tidligere Landstyret og Landstinget). I det følgende bruges betegnelserne *Grønlands Selvstyre* eller *Selvstyret* (og tidligere *Hjemmestyret*) som en fællesnævner, der omfatter begge selvstyremyndigheder.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008.

<sup>6</sup> Jf. Lovforslag L 128 af 5. februar 2009 til lov om Grønlands Selvstyre, s. 9.

<sup>7</sup> Den tidligere formand for Naalakkersuisut, Kuupik Kleist, har udtalt, at "*the government is categorized as a public rather than an indigenous government.*" Denne udtalelse må antages at være udtryk for, at Naalakkersuisut primært må opfattes som en repræsentant for alle borgere, som i alle andre selvstændige stater, og ikke alene regering, der varetager det oprindelige grønlandske folks interesser. Se A/HRC/WG.6/11/DNK/1, para. 110, [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a\\_hrc\\_wg.6\\_11\\_dnk\\_1\\_e-2.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_11_dnk_1_e-2.pdf) (besøgt den 20.6.13).

## 3. En definition af oprindelige folk

### 3.1. Hvem er et oprindeligt folk

En general definition af "oprindelige folk" har været drøftet længe internationalt og med den konklusion, at det ikke er nødvendigt at lave en egentlig generel definition. Af samme grund indeholder FNs Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder ingen definition heraf.

Derimod henvises oftest til FNs tidligere særlige rapportør under "Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities" Martinez Cobo, der i 1984 beskrev begrebet "oprindelige folk." I henhold hertil har oprindelige samfund, folk og nationer<sup>8</sup> følgende karakteristika:

*"...those which having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop, and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems."*

ILO konvention 169 (herefter ILO 169) om oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater indeholder ikke nogen egentlig definition af oprindelige folk, men derimod en bestemmelse om konventionens anvendelsesområde:

" ...

1. Denne konvention finder anvendelse på:

a) stammefolk i selvstændige lande, hvis sociale, kulturelle og økonomiske forhold adskiller dem fra andre dele af det nationale samfund, og hvis status reguleres helt eller delvis af deres egne sædvaner eller traditioner eller af særlige love eller forskrifter,

b) folk i selvstændige lande, der betragtes som tilhørende et oprindeligt folk, på grund af deres nedstamning fra folk, som beboede landet eller en geografisk region, som landet det tilhører, på tidspunktet for erobring eller kolonisering eller oprettelse af de nuværende statsgrænser og som, uanset deres juridiske status, opretholder nogle af eller alle deres egne sociale, økonomiske, kulturelle og politiske institutioner.

2. Identificering af sig selv som tilhørende et oprindeligt folk eller en stamme skal betragtes som et grundlæggende kriterium for fastsættelse af de grupper, som bestemmelserne i denne konvention finder anvendelse på.

" ...

---

<sup>8</sup> Se UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1-4, para. 379-382.

### 3.2. Begrebet oprindelige folk i den grønlandske kontekst

Uden en egentlig definition er det overladt til de internationale organer, nationale domstole og myndigheder at afgøre konkret om personer, der påberåber sig at være eller tilhøre et oprindeligt folk, også er det i forhold til konventioner mv.<sup>9</sup>

Dette kan skabe en uens retstilstand. Eksempelvis bestemte Højesteret i U.2004.382H, at Thulestammen i henhold til ILO's konvention nr. 169, artikel 1, stk. 1, ikke var et stammefolk eller et særskilt oprindeligt folk inden for eller ved siden af det grønlandske folk som helhed. Den havde derfor ikke selvstændige rettigheder efter konventionen.<sup>10</sup>

I sagen for Højesteret indgik en tidligere ILO afgørelse om Thulestammen. Afgørelsen indeholdt en vurdering af Thulestammen set i forhold til resten af den grønlandske befolkning. Komiteen under ILO noterede blandt andet:

*"...at beboerne i Uummannaq før 1953 til tider var isoleret fra andre bosættelser i Grønland på grund af den fjerne beliggenhed. Men med udviklingen af moderne kommunikationsmidler og transportteknologi er Thule-distriktet ikke længere afskåret fra andre bosættelser i Grønland. Komiteen noterer sig, at disse personer deler de samme sociale, økonomiske, kulturelle og politiske vilkår som øvrige beboere i Grønland (jf. artikel 1, stk. 1 i konventionen), vilkår, som ikke adskiller personer i Uummannaq-samfundet fra andre grønlændere, men som adskiller grønlændere som gruppe fra indbyggerne i Danmark eller Færøerne. Selvom selvidentifikation er et grundlæggende kriterium til definition af de grupper, som konventionen finder anvendelse på, så relaterer konventionens artikel 1, stk. 2 sig især til selv-identifikation som oprindelig eller stamme, og ikke nødvendigvis til en følelse af, at de berørte er et »folk«, der er forskellig fra andre medlemmer af den oprindelige befolkning eller stammefolk i landet, der samlet kan udgøre et folk. Komiteen finder, at der ikke er grundlag for at betragte indbyggerne i Uummannaq-samfundet som værende et »folk« adskilt fra og forskellig fra andre grønlændere"<sup>11</sup>*

<sup>9</sup> Verdensbanken arbejder med en definition, der omfatter "social groups with a social and cultural identity distinct from the dominant society that makes them vulnerable to being disadvantaged in the development process." De typiske karakteristika er: (a) a close attachment to ancestral territories and to the natural resources in these areas; (b) self-identification and identification by others as members of a distinct cultural group; (c) an indigenous language, often different from the national language; (d) presence of customary social and political institutions; and (e) primarily subsistence-oriented production (se Operational Directive 4.20 – Indigenous Peoples)

<sup>10</sup> Østre Landsret lagde derimod til grund "at befolkningen i distriktet, da Thule Air Base blev anlagt, og flytningen af befolkningen fandt sted, må anses for at have været ét folk i den forstand, hvori dette begreb nu er defineret i ILO konventionen, jf. konventionens artikel 1, stk. 1, litra a.", se afsnit 7.3

<sup>11</sup> Se: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat-SIK)

Højesteret bestemmer i sine egne bemærkninger, at:

”...

*Bedømmelsen af, om Thule Stammen er et særskilt oprindeligt folk i ILO-konventionens forstand, skal foretages på grundlag af de aktuelle forhold. Der findes stadig i Grønland stedlige forskelle i henseende til sprog, erhvervsforhold og retsregler, hvilket bl.a. beror på landets udstrækning, samfærdselsforholdene og lokale naturgivne forhold. Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger finder Højesteret, at befolkningen i Thule-distriktet i alt væsentligt deler de samme vilkår som det øvrige grønlandske folk og heller ikke på anden relevant måde adskiller sig fra dette. Det oplyste om forskellen mellem sproget i Qaanaaq og i Vestgrønland og om Thule Stammens opfattelse af sig selv som et særskilt, oprindeligt folk kan ikke føre til en anden bedømmelse. Højesteret finder herefter, at Thule Stammen ikke »opretholder nogle af eller alle deres egne sociale, økonomiske, kulturelle og politiske institutioner«, og at Thule Stammen således ikke er et særskilt, oprindeligt folk,*

...”<sup>12</sup>

Højesteret ses at have lagt afgørende vægt på i sin vurdering af, om en gruppe kan betegnes som et oprindeligt folk, at denne gruppe skal besidde bestemte kvaliteter, der gør det muligt at adskille den fra andre folk. Uanset at Højesteret til en vis grad har fortolket anvendelsesområdet for ILO 169 i forlængelse af ILOs egen praksis, er dommen blevet kritiseret. Således bemærker komiteen under FNs konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination i sine bemærkninger til den seneste danske periodiske rapport, at:

*”The Committee reiterates its concern with regard to the decision of the Supreme Court handed down on 28 November 2003 relating to the Thule Tribe of Greenland. The decision failed to follow established international norms in the conceptualization of indigenous peoples. As a result, the Supreme Court rendered a decision which found that the Thule Tribe are not a distinct indigenous people notwithstanding their own perception as such.”*

...

*”The Committee reiterates that, pursuant to its general recommendation No. 8 (1990) and other United Nations instruments, the State party is urged to pay particular attention to self-identification as a critical factor in the identification and conceptualization of a people as indigenous. The Committee therefore recommends that, notwithstanding the decision of the Supreme Court, the State party adopt measures to ensure that self-identification is the primary means for determining whether a people are indigenous or not. In this regard, the Committee recommends that the State party adopt concrete measures to ensure that the status of the Thule Tribe reflects established international norms on indigenous peoples’ identification.”<sup>13</sup>*

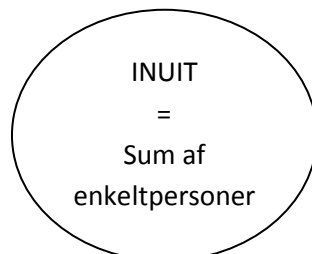
---

<sup>12</sup> Se Ugeskrifts for Retsvæsen 2004, side 605.

<sup>13</sup> Se CERD/C/DNK/CO/18-19 af 20. september 2010, para. 17

Højesteret synes at have anlagt den mest indskrænkende fortolkning af oprindelige folk i Grønland. Dette kan dog muligvis skyldes, at Højesteret alene skulle fortolke ILO 169. I Højesterets optik kan forholdet illustreres som:

*Fig.1*



Der eksisterer således ikke ifølge Højesteret et særskilt folk hverken ved siden af eller inden for det grønlandske folk. Den enkelte person eller forening af personer har derfor alene rettigheder efter de almindelige regler og ikke i medfør af ILO 169.

At den af Højesteret ovenfor nævnte ILO afgørelse skulle støtte dette synspunkt kan være usikkert. ILO konstaterer godt nok, at Thule stammen ikke kan anses for at være et adskilt folk og forskelligt fra andre grønlandere, men alligevel beslutter ILO sig for at behandle den pågældende klage i forhold til ILO 169. Dette skyldes, at Thule stammen stadig er at betragte som en gruppering under Inuit. At Thule stammen er en gruppering og ikke et særskilt folk medfører ikke at den er afskåret fra at gøre krav på land i forhold til andre grupperinger.<sup>14</sup> ILO 169 fandt dermed anvendelse men kunne ikke give Thule-stammen eksklusive territoriale rettigheder i forhold til resten af Inuit, når der ifølge traditionerne var kollektive rettigheder<sup>15</sup> til hele det grønlandske territorium.<sup>16</sup>

ILOs afgørelse synes derfor i forhold til anvendelsen af ILO 169 at være udtryk for, at Kitaamiut; Tunumiut og Inughuit alle er grupperinger under Inuit.

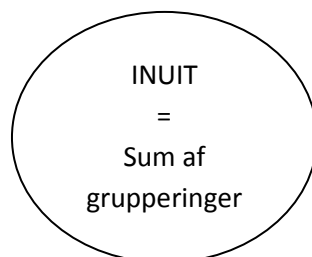
---

<sup>14</sup> Se afgørelsens para. 34

<sup>15</sup> Kollektive rettigheder forstås som rettigheder, en gruppe har erhvervet eller har en fælles interesse i at værne om, fordi den relaterer sig til gruppens identitet i bred forstand. En person har del i disse rettigheder, når personen tilhører den pågældende gruppe. Dette kan dog ikke afskære en person fra at have individuelle rettigheder, blot de ikke er strid med de kollektive rettigheder, men en henvisning til en kollektive rettighed bør anvendes balanceret, hvis den begrænser den individuelle rettighed.

<sup>16</sup> Se afgørelsens para 39-40.

Fig. 2



Komiteerne under UPR,<sup>17</sup> CERD og Børnekonventionen<sup>18</sup> udtrykker en mere fleksibel og tidsvarende vurdering af, hvornår en gruppering under Inuit også kan anses for at være et egentligt særskilt oprindeligt folk. I komiteernes vurdering, der er baseret på regelmæssige rapporter fra alverdens lande, bør selvopfattelsen af at være et oprindeligt folk være det helt centrale element i, hvorvidt der skal ske anerkendelsen heraf.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> I de konkluderende observationer i forhold til Danmarks femte periodiske rapport (CCPR/C/DNK/CO/5, 16 December 2008), bemærkede komiteen, at den med bekymring havde observeret at Højesteret ikke anerkendte Thule stammen i Grønland som en *“separate group capable of vindicating its traditional rights, despite the tribe’s own perception to the contrary (arts. 2, 26 and 27).”* Det blev derfor anbefalet, at Danmark skulle lægge særligt vægt på individernes selvopfattelse, når man skulle bestemme deres status som personer tilhørende en minoritet eller et oprindeligt folk.

<sup>18</sup> Se børnekomiteens konkluderende bemærkninger af 4. februar 2011 til Danmarks 4. periodiske rapport, afsnit 70, hvorefter komiteen anbefaler deltagerstaten at *“træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at Inughuit-børn kan udøve deres ret til at vokse op i et sikkert kulturelt miljø, bevare og udvikle deres identitet og anvende deres eget sprog uden at blive diskvalificeret og diskrimineret.”*

<sup>19</sup> Spørgsmålet om, hvorvidt der i en større gruppe af oprindelige folk kan være særskilte folk eller samfund, er tidligere blevet bekræftet af den afrikanske kommission for menneskers og folks rettigheder i sagen 276/03, Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) mod Kenya. Kommissionen afviste blandt andet regeringens argument om: *“that the inclusion of the Endorois in ‘modern society’ has affected their cultural distinctiveness, such that it would be difficult to define them as a distinct group that is very different from the Tugen sub-tribe or indeed the larger Kalenjin tribe, that is, the Respondent State is questioning whether the Endorois can be defined in a way that takes into account the different degrees to which various members of the Endorois community adhere to traditional laws, customs, and economy, particularly those living within the Lake Bogoria area.”* Kommissionen konstaterede derefter, at *“the Endorois can be defined as a distinct tribal group whose members enjoy and exercise certain rights, such as the right to property, in a distinctly collective manner from the Tugen sub-tribe or indeed the larger Kalenjin tribe.”* (para 161). Den interamerikanske domstol for menneskerettigheder har ligeledes konstateret i sagen Saramaka People mod Suriname, dom afsagt den 28. november 2007, at *“the Court considers that the members of the Saramaka people make up a tribal community whose social, cultural and economic characteristics are different from other sections of the national community, particularly because of their special relationship with their ancestral territories, and because they regulate themselves, at least partially, by their own norms, customs, and/or traditions”* (para. 84).

### 3.3. Konklusion

Da der ikke er nogen international definition på "oprindelige folk" afhænger spørgsmålet om, hvorvidt en person, eller gruppe, konkret kan påberåbe sig at tilhøre eller at være et oprindeligt folk af den instans, der vurderer spørgsmålet og hvilken konvention der skal fortolkes.

Udfaldet heraf kan være forskelligt afhængigt af om vurderingen foretages af eksempelvis den danske Højesteret, ILO eller de forskellige FN's komitéer.

Danmark, støttet af det tidligere Hjemmestyre, har erklæret, at der i Grønland alene er et defineret oprindeligt folk – Inuit.<sup>20</sup> Derimod synes FNs komiteer under CERD, ICCPR og Børnekonventionen at være åben overfor en mulighed for, at der også kan være andre oprindelige folk, separate grupperinger eller mindretal i Grønland. De internationale afgørelser og udtalelser kan dog alle ses at være udtryk for, at det centrale element i vurderingen altid bør være den konkrete gruppes egen selvopfattelse. At en stat har erklæret, at der kun er et oprindeligt folk inden for dennes territorium, kan ikke udelukke andre fra at opfatte sig selv som et oprindeligt folk og ønske sin identitet som sådan beskyttet og respekteret.

---

<sup>20</sup> Ved Danmarks ratificering af ILO 169 afgav Danmark en erklæring under artikel 14, hvorefter det fremhæves at "*I Danmark findes der kun ét indfødt folk i konvention nr. 169's betydning. Det drejer sig om den oprindelige befolkning i Grønland eller Inuit.*"

## 4. Menneskerettighedsregelsæt og oprindelige folk

### 4.1. Internationale instrumenter, der kan være relevante i forhold til Grønland

#### *FN instrumenter*

Den eksplicite henvisning til oprindelige folk varierer meget i de forskellige internationale konventioner, der er gældende for Grønland.

Konventioner som eksempelvis FN's konvention om barnets rettigheder<sup>21</sup>, FN's konvention om den biologiske mangfoldighed<sup>22</sup> og selvfølgelig ILO 169 henviser udtrykkeligt til oprindelige folk.

Udover konventionerne er der i FN regi vedtaget en række erklæringer og principprogrammer, heriblandt *Rio Declaration on Environment and Development*<sup>23</sup> og *Vienna Declaration and Programme of Action* fra 1993.<sup>24</sup>

Senest, og for mange et umiddelbart et højdepunkt i forhold til oprindelige folk, har FN vedtaget Deklarationen om Oprindelige Folks Rettigheder. Denne er som udgangspunkt ikke et juridisk bindende instrument med en tilhørende monitoreringsmekanisme. Det kan dog ikke udelukkes, at de enkelte bestemmelser har karakter af veletablerede rettigheder, eller med tiden kan blive det, og dermed være udtryk for international sædvaneret.<sup>25</sup> Er det tilfældet, vil de kunne påberåbes til støtte for forståelsen af nationale regler eller andre konventionsforpligtelser.<sup>26</sup> Naalakkersuisut udtrykte i forbindelse med sit bidrag til den seneste danske periodiske rapportering under FNs UPR proces, at den ønskede at implementere deklARATIONEN i sit daglige arbejde.<sup>27</sup>

At oprindelige folk ikke udtrykkeligt er nævnt i flere af de internationale menneskerettighedskonventioner, betyder ikke, at disse er anvendelige for beskyttelse og respekten for oprindelige folks rettigheder.

---

<sup>21</sup> Se artikel 29 og 30

<sup>22</sup> Se artikel 8(j)

<sup>23</sup> Se princip 22

<sup>24</sup> Se Vienna Declaration, World Conference on Human Rights, Vienna, 14 - 25 June 1993, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Part I) at 20 (1993), principle 20

<sup>25</sup> Deklarationen blev vedtaget med 144 stemmer for og blot 4 imod.

<sup>26</sup> Se Åhren, Jon Matthias. *The Provisions on Lands, Territories and Natural Resources in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Introduction*. 2009; Volum 127 (1), s. 212-213. I sine konkluderende bemærkninger i forhold til USA's rapportering under FN Racediskrimination Konvention, anbefalede komiteen, at Deklarationen om oprindelige folk skulle anvendes, når man skulle forstå indholdet af konventionen, se CERD/C/USA/CO/6, 8 May 2008, para. 29

<sup>27</sup> Se A/HRC/WG.6/11/DNK/1, para. 110, [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a\\_hrc\\_wg.6\\_11\\_dnk\\_1\\_e-2.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_11_dnk_1_e-2.pdf) (besøgt den 20.6.13)



Artikel 1 til FN's Deklaration om oprindelige folk, fremhæver derfor også, at oprindelige folk såvel kollektivt som enkeltindivider har ret til fuld adgang til alle menneskerettigheder og fundamentale friheder som er anerkendt i pagten for De Forenede Nationer, Verdenserklæringen om Menneskerettighederne<sup>28</sup> og international menneskeretslovgivning.

I forhold til FN's konvention om civil og politiske rettigheder (herefter ICCPR) har det navnlig været drøftet, hvorledes retten til selvbestemmelse<sup>29</sup> skal forstås i forhold til oprindelige folk.

En anden central bestemmelse har været ICCPR artikel 27, der omhandler rettigheder for minoriteter. Artikel 27 fastslår, at "*i de stater, hvor der findes etniske, religiøse eller sproglige mindretal, må personer, der tilhører sådanne mindretal, ikke forholdes retten til i fællesskab med de øvrige medlemmer af deres gruppe at leve deres eget kulturliv, at bekende sig til og udøve deres egen religion eller at benytte deres eget sprog.*"

Artikel 27 har været genstand for flere klagesager til FN's komite under ICCPR<sup>30</sup>. Komiteen har desuden udtalt i sin generelle kommentar nummer 23, at artikel 27 har særlig relevans for oprindelige folk, der er en minoritet inden for et lands grænser.<sup>31</sup>

I den grønlandske kontekst, hvor territoriet tilhører alle, og er en del af grønlændernes kollektive rettigheder, kan en brugsret over meget store landområder med tilhørende mulighed for at nægte andre end arbejdere på disse steder adgang være et indgreb i artikel 12. Artikel 12 sikrer, at alle skal have ret til frit at færdes inden for sit lands territorium. Rettigheden kan dog begrænses af hensyn til statens sikkerhed, *ordre public*, sundhed eller andres rettigheder, som er forenelige med ICCPRs bestemmelser. Indgrebet skal i øvrigt være proportionalt i forhold til dets formål.

Bestemmelser i ICCPR om diskrimination, ligebehandling, forenings-, forsamlings-, og ytringsfrihed kan ligeledes i mange lande være særdeles relevante ligesom retten til et effektivt retsmiddel.<sup>32</sup>

Andre bestemmelser, der måske ikke umiddelbart synes at være typiske regler til beskyttelse af oprindelige folk, er blevet fortolket på en sådan måde, at de kan være relevante. Således er retten til liv af komiteen under ICCPR blevet fortolket bredere end et forbud mod at gøre indgreb i retten til liv. Retten omfatter også en forpligtelse for staten til at tage positive skridt til at reducere børnedødelighed og forøge levealderen.<sup>33</sup> Heri kan ligge en forpligtelse til at sikre, at oprindelige folk kan

---

<sup>28</sup> Verdenserklæringen indgår ikke direkte i denne analyse, men indirekte, idet den er grundlaget for FN's konventioner om civil og politiske rettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Erklæringen og de 2 konventionerne udgør hjørnestene i FN's Bill of Rights.

<sup>29</sup> Se ICCPR artikel 1. Retten til selvbestemmelse findes også i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder §1.

<sup>30</sup> Sagerne har ofte vedrørt retten til land, se eksempelvis *Lubicon Lake Band v. Canada*, (Communication 167/1984), *Ilmari Länsman et al. v. Finland* (Communication 511/1992), *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993) og den principelle afgørelse *Angela Poma Poma v. Peru* (Communication 1457/2006).

<sup>31</sup> Se General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27), para. 3.2.

<sup>32</sup> Se ICCPR artikel 2(3)(a).

<sup>33</sup> Se General comment No. 6, para. 5.

anvende deres traditionelle land- og jagtområder med henblik på at brødføde sig selv med ressourcer fra disse.<sup>34</sup>

FN's komite under Konventionen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (herefter CESCR) har også i en række udtalelser fastslået at rækken af rettighederne har særlig betydning for oprindelige folk. Dette drejer sig om retten til en passende bolig, herunder juridisk beskyttelse mod at blive tvangsflyttet; retten til passende mad; retten til uddannelse uden diskrimination; retten til den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed; retten til vand; retten til at nyde godt af videnskabelig, litterær eller videnskabelig produktion; retten til social sikkerhed, landrettigheder sammenholdt med kultur og identitet.<sup>35</sup>

Komiteen under FN's Konvention om Afskaffelse af alle Former for Racediskrimination (herefter CERD) har ligeledes udtalt sig konkret om konventionens betydning for oprindelige folk. Komiteen fremhæver således, at staten har en forpligtelse til at anerkende og respektere kultur, sprog, historie og livsførelse; sikre at disse ikke bliver udsat for diskrimination; sikre at de kan leve værdigt; har mulighed for en bæredygtig økonomi og udvikling i overensstemmelse med deres kulturelle karakteristika; at beslutninger træffes med respekt for disse og at de har givet deres forudgående informerede samtykke; og at såfremt land bliver frataget dem, at dette erstattes hurtigt og prompte og helst med andet land.<sup>36</sup>

Lande, der har tiltrådt konventionen, skal derfor også i deres periodiske rapporter redegøre for problemstillinger i forhold til oprindelige folk.<sup>37</sup>

### *Konventioner vedtaget i Europarådets regi*

Oprindelige folk er ikke omtalt i de for Grønland relevante konventioner vedtaget i Europarådets regi. Den europæiske menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller indeholder dog bestemmelser, der kan være relevante i forhold til beskyttelsen af oprindelige folk.

I en tidlig afgørelse af den daværende europæiske menneskerettighedskommission, fandt kommissionen, at bygningen af en dam og et vandkraftværk i et område, der traditionelt blev brugt af samerne i Norge til fiskeri og jagt, kunne være et indgreb i en minoritets ret til et hjem og familieliv omfattet af artikel 8.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Se "Indigenous Peoples' Land Rights under International Law : From Victims to Actors" af Gilbert, J. udgivet af Martinus Nijhoff Publishers (2007), side 121-122

<sup>35</sup> Se General Comment No. 7, para. 10; No. 12, para. 13; No. 13, para. 50; No. 14, para 12(b) og 27; No. 15, para. 7 og 16; No. 17, para. 9, 32, 45, og 18.b.iii., No. 19, para 5 og No. 21, para 36-37.

<sup>36</sup> Se General recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples para. 4-5.

<sup>37</sup> Danmark er siden sin tiltræden blevet spurgt til Grønlands stilling i riget, udviklingen i Grønland og fremskridtet i Thule-sagen, der udtrykkeligt har rejst bekymringer hos komiteen. Se eksempelvis Danmarks attende og nittende rapportering, CERD/C/DEN/18-19, 31. august 2009 ([http://www.bayefsky.com/reports/denmark\\_cerd\\_c\\_dnk\\_18-19.pdf](http://www.bayefsky.com/reports/denmark_cerd_c_dnk_18-19.pdf)) og de tilhørende endelige observationer, CERD/C/DNK/CO/18-19, 20. september 2010 ([http://www.bayefsky.com/pdf/denmark\\_t4\\_cerd\\_77.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/denmark_t4_cerd_77.pdf))

<sup>38</sup> Se applications 9278/81 og 9415/81 (1984), 35 DR 30. Sagen er også kendt som Alta-sagen. Kommissionen mente ikke at den i sagen omhandlede oversvømmelse af klagernes land var tilstrækkelig til at udgøre et indgreb, og såfremt det blev lagt til grund at det var et indgreb, var det retfærdiggjort i forhold til landets samfundsøkonomiske fordele ved projektet.

Efterfølgende er det navnlig konventionens protokol 1, artikel 1, der beskytter personers besiddelser (possession) og dermed ejendomsretten, som ses anvendt dog med moderat succes. Bestemmelsen er forstået således, at en ret over et område, adgang til eller til at udnytte et område kan udgøre en ejendomsret.<sup>39</sup>

Den europæiske menneskerettighedsdomstol har som den altovervejende hovedregel afvist at realitetsbehandle sager, der har indeholdt spørgsmål om oprindelige folk. Ikke fordi domstolen ikke har kunnet behandle disse i realiteten, men fordi sagernes konkrete omstændigheder ikke gjorde det muligt.<sup>40</sup>

Den europæiske menneskerettighedskonvention indeholder i protokol 4, artikel 2, på samme vis som ICCPR, en ret til at bevæge sig frit inden for sit lands grænser. Betingelser for indgrebet er de samme som ICCPR, men præciserer at indgrebet også kan bruges med henblik på at imødegå en strafbar handling. Bestemmelsen er så vidt vides ikke blevet anvendt i forhold til oprindelige folks adgang til områder, der er blevet udlagt til minedrift eller lignende.

### *Grundloven*

Grundlovens § 73 beskytter ejendomsretten mod ulovlig ekspropriation. Derfor vil § 73 på mange måder have samme anvendelsesområde som bestemmelsen i EMRK. Bestemmelsen indeholder ikke nogen reference til oprindelige folk og deres individuelle eller kollektive rettigheder. Ejendomsretten gælder i princippet ikke alene retten til en fysisk genstand men kan også være brugsrettigheder mv..

I Thulesagen vurderede såvel Østre Landsret som Højesteret da også, at der var tale om ekspropriative indgreb. Kravene om erstatning for tab som følge af mistede og forringede jagt- og fangstmuligheder blev derfor fastsat efter principperne i den dagældende grundlovs § 80, svarende til den nuværende § 73, også selv om bestemmelsen ikke fandt direkte anvendelse.<sup>41</sup> Det er den, der har været udsat for indgrebet, der skal godtgøre størrelsen af sit økonomiske tab. Det ikke-økonomiske tab, som eksempelvis den kulturelle eller traditionelle betydning af området, er desuden vanskeligere at kunne godtgøre størrelsen af, hvorfor tabet heraf må antages ikke at kunne erstattet.

---

<sup>39</sup> Se *Könkämä* og andre Saami landsbyer mod Sverige, application nr. 27033/95. Sagen blev dog aldrig realitetsbehandlet fordi klageren ikke havde udtømt nationale prøvemuligheder. I application 18584/04 *HINGITAQ 53* mod Danmark (Thule-sagen) besluttede domstolen at behandle spørgsmålet om indgreb i retten til familie- og privatliv under protokol 1, artikel 1, men fandt, uanset at spørgsmålet kunne vurderes under protokol 1, artikel 1, at staten havde givet en fair erstatning og behandling, hvorfor der ikke synes at være sket en krænkelse og sagen blev afvist som ubegrundet.

<sup>40</sup> Senest i sagen application no. 35622/04 *Chagos Islanders* mod Storbritannien, hvor sagen blev afvist blandt andet, fordi klagerne ikke var ofre i konventionens forstand, og sagen vedrørte et oversøisk territorium. Human Rights Watch havde i øvrigt indleveret et støttebrev til fordel for klagerne.

<sup>41</sup> Landsretten tilkendte også en godtgørelse under henvisning til principperne i erstatningsansvarslovens § 26 om tort og internationale menneskerettigheder som følge af at flytningen af befolkningen i Uummannaq blev besluttet og gennemført på en måde og under omstændigheder, som indebar et alvorligt indgreb og en retsstridig handling over for befolkningen i Uummannaq. Landsrettens begrundelse for godtgørelsen blev tiltrådt af Højesteret.

Grundlovens bestemmelser omhandler alene de tilfælde, hvor der er tale om ekspropriation. I mange tilfælde må man finde sig i nogle begrænsninger i ens ejendomsret, uden at dette nødvendigvis er omfattet af grundloven. Dette kan betragtes som erstatningsfri reguleringer.

At en rettighed er omfattet af grundlovens bestemmelse er dog ikke det samme som, at der foreligger en krænkelse. Grundloven forbyder ikke indgreb i rettigheden, men kræver, at dette skal ske efter en forudbestemt proces. Processen er, at indgrebet skal være bestemt ved lov (men praksis er, at loven også kan uddelegere til andre at bestemme indgrebet); at det skal ske af hensyn til almenvellet, hvilket også indebærer en proportionalitetsafvejning, og at der skal ske fuld erstatning for indgrebet. Praksis viser, at der ofte skal meget til for at tilsidesætte en ekspropriation. Når det sker, skyldes det som regel, at der ikke var lovhjemmel til at gennemføre den og sjældnere at det var på grund af et manglende nødvendigt hensyn til almenvellet.

Udover at reglen er at sidestille med EMRKs bestemmelse, findes tilsvarende bestemmelser i såvel ILO 169, artikel 15(2) og 16(5), og FN Deklaration om oprindelige folk, artikel 10 og 28. Disse bestemmelser må dog anses for at give en bedre beskyttelse end grundlovens § 73, idet der stilles betingelser som forudgående frit samtykke, ret til at vende tilbage og dialog om erstatningens karakter og omfang, hvilket kan indebære alternativt land.

### *Konklusion*

Selvom hverken FN's Bill of Rights<sup>42</sup>, andre væsentlige FN konventioner, den europæiske menneskerettighedskonvention eller Grundlovens § 73 udtrykkeligt omtaler oprindelige folk, er disse konventioner anvendelige i forhold til beskyttelsen og sikringen af oprindelige folks rettigheder. Oprindelige folk er dog direkte omhandlet i ILO 169 og FNs Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder. Deklarationen er ikke et umiddelbart juridisk bindende instrument, men Grønland har erklæret at ville implementere den, hvorfor den må antages at have væsentlig betydning for forståelsen af det grønlandske Selvstyres forpligtelser.

---

<sup>42</sup> FNs verdenserklæring, ICCPR og CESCPR udgør hjørnestenene i FNs Bill of Rights

## 4.2. Anvendelsen af internationale konventioner

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

I de følgende afsnit gennemgås de for beskyttelsen af oprindelige folk i Grønland væsentligste konventioner med henblik på at beskrive, hvem der er pligt- og rettighedssubjekter, om konventionerne overordnet antages at kunne anvendes i tvister, og hvorvidt der findes internationale klagemekanismer, hvortil de berørte oprindelige folk kan klage (påtaleretten).

### *Pligt- og rettighedssubjekter*

For at kunne påberåbe sig en international konvention, skal den pågældende gruppe af personer eller den enkelte person være rettighedssubjekt. Det vil sige, at konventionerne som udgangspunkt skal tillægge individet rettigheder.

Hvis staten ikke efterkommer sin forpligtelse over rettighedssubjektet (individet eller gruppen heraf), kan denne påberåbe sig konventionen og indbringe tilsidesættelsen for enten nationale domstole eller internationale organer (individet er således også et påtalesubjekt).

Staten, derimod, er det folkeretlige pligtsubjekt i forhold til de internationale konventioner. Andre private personer, eksempelvis virksomheder, er aldrig internationale pligtsubjekter i forhold til de relevante menneskerettighedskonventioner. Disse kan dog, hvis konventionerne er implementeret i national lovgivning blive pligtsubjekter på nationalt plan.

Spørgsmålet om, hvorvidt det er den danske stat eller Selvstyret, der er pligtsubjekter, behandles nærmere under afsnit 5.

## **Oprindelige folk som rettighedssubjekter**

### *FN's konvention om civile og politiske rettigheder (ICCPR)*

ICCPR tillægger personer rettigheder. Det vil sige, at rettighedssubjektet, såvel nationalt som internationalt, er enkeltpersoner i forhold til konventionen.

ICCPR indeholder dog i sin artikel 1 en undtagelse til dette klare udgangspunkt, idet den knæsætter princippet om, at alle folk har selvbestemmelsesret:

*"1. Alle folk har selvbestemmelsesret. I kraft af denne kan de frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.*

*2. 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."<sup>43</sup>*

Bestemmelsen er således ikke rettet mod det enkelte individ men mod et folk. Er et folk blevet defineret,<sup>44</sup> har dette selvbestemmelsesret. Heri ligger ikke en forpligtelse for den demokratiske og uafhængige stat, hvor folket er hjemmehørende, til at anerkende det pågældende folks ret til ensidigt at løsrive sig fra staten.

Bestemmelsen bør også læses i lyset af FNs Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder. Deklarationen bestemmer, at oprindelige folk har ret til selvbestemmelse inden for den enkelte stat i form af selvstyre, autonomi mv., men også ret til inden for folkerettens almindelige principper at opnå uafhængighed.<sup>45</sup>

Det grønlandske folk, som helhed, blev i forbindelse med selvstyrelovens vedtagelse anerkendt af Danmark som ét folk. Dette var en naturlig konsekvens af, at Danmark i forbindelse med sin tiltræden af ILO 169 anerkendte det grønlandske folk som det eneste oprindelige folk i Danmark. Med FNs Deklaration om Oprindelige Folks Rettigheder er det nu også antaget, at ICCPR artikel 1 også omfatter oprindelige folk, således at oprindelige folk kan påberåbe sig denne bestemmelse.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Tilsvarende bestemmelse findes i FNs konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder artikel 1.

<sup>44</sup> Bestemmelsen definerer ikke selv, hvad der ligger i begrebet "et folk". Men begrebet "folk" antages efterhånden også at omfatte "oprindelige folk", og bestemmelsen udelukker ikke at der inden for samme land kan være flere "folk". Dette er således også bemærket af FNs komite under ICCPR i forbindelse med de periodiske landerapporter (se eksempelvis de konkluderende bemærkninger i forhold til Mexicos 4. periodiske rapport, CCPR A/54/40 (1999)). Vedtagelsen af deklARATIONEN om oprindelige folk må også antages at bidrage til, at ICCPRs begreb vedrørende "folk" også omfatter oprindelige folk. Modsat ILO 169, der bestemmer, at anvendelsen af udtrykket "folk" i ILO 169 ikke skal fortolkes som havende konsekvenser for så vidt angår rettigheder, der måtte være knyttet til dette udtryk i henhold til folkeretten, så forsøger deklARATIONEN ikke at afgrænse begrebet "oprindelige folk" overfor det folkeretlige begreb "et folk". Dette må forstås således, at "et oprindeligt folk" også er et "folk" i folkeretlig forstand.

<sup>45</sup> Se artiklerne 3-4 og 46

<sup>46</sup> Se Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, edited by Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen, published by IWGIA 2009, p. 185

Da bestemmelsen ikke definerer et folk, må det antages, at alle der identificerer sig selv som et folk vil kunne henvise til bestemmelsen. Det kan ikke antages, at en stat eller et folk inden for et stats grænser ensidigt kan bestemme, at der ikke er andre "folk" inden for samme stat.

I tilfælde af uoverensstemmelser mellem en stat og et "folk" om, hvorvidt dette kan tillægges rettigheder som et "folk", vil det konkrete "folk" være rettighedssubjekt i forhold til ICCPR artikel 1. Spørgsmålet herom må antages i første omgang at skulle afgøres ved de nationale domstole.<sup>47</sup> Dette kan eventuelt ske som et anerkendelsessøgsmål.

Såfremt sagen realitetsbehandles, men tabes af det pågældende "folk", vil der ikke være mulighed for at indbringe sagen for FN's klagekomité under ICCPR. Komiteen har tidligere afvist at behandle sager, der isoleret set vedrører artikel 1, idet komiteen alene kan modtage klager fra enkeltpersoner. Da artikel 1 vedrører kollektive rettigheder og ikke adresserer enkeltpersoners rettigheder, kan enkeltpersoner ikke klage til komiteen over en tilsidesættelse af bestemmelsen.<sup>48</sup>

Derimod følger det af ICCPR artikel 40, at staterne skal rapportere i deres periodiske rapporter om implementeringen af artikel 1.

Uanset at komiteen ikke har behandlet klager under artikel 1, er bestemmelsen blevet inddraget i forståelsen af andre artikler under ICCPR og i særdeleshed artikel 27 om minoriteters rettigheder.<sup>49</sup>

Artikel 27 vedrører som udgangspunkt personers ret til, sammen med andre tilhørende sin gruppe, ikke at blive forhindret i at udleve sit liv som minoritet. Bestemmelsen omhandler ikke oprindelige folk. Oprindelige folk vil alligevel ofte være omfattet af bestemmelsen, når de er et numerisk mindretal inden for konventionslandets territorium. Konventionslandet er i denne sammenhæng rigsfællesskabet, men det kan ikke udelukkes, at bestemmelsen også kan findes anvendelse for grupperinger inden for Grønland, eksempelvis Thulestammen.

Artikel 27 er dog i flere tilfælde blevet anvendt i sager for komiteen, fordi den er blevet påberåbt af en person tilhørende et oprindeligt folk.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Sagen skal anlægges ved en kredsret i Grønland, men vil kunne overtages af Retten i Grønland til behandling, jf. retsplejelovens § 56.

<sup>48</sup> Se den valgfrie protokol til ICCPR artikel 1 sammenholdt med artikel 2. Se også eksempelvis *Lubicon Lake Band v. Canada*, (Communication 167/1984), para 13.3 og 13.4 og senest *Angela Poma Poma v. Peru* (Communication 1457/2006), para 6.3. Se også Gôcke: *The case of Angela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee*, p. 349.

<sup>49</sup> I *Diergaard et al. v. Namibia* (Comm. no. 760/1997) bemærkede komiteen: "*As shown by the Committee's jurisprudence, there is no objection to a group of individuals, who claim to be commonly affected, to submit a communication about alleged breaches of these rights. Furthermore, the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular articles 25, 26 and 27.*" (para 10.3)

<sup>50</sup> Se eksempelvis *Ivan Kitok v. Sweden* (Communication No. 197/1985), hvor klageren var forhindret i ved en tilbagevenden til den Sami landsby, som han oprindeligt tilhørte, at generhverve sine oprindelige rensdyrrettigheder i sin helhed. Han var dog ikke forhindret i at flytte tilbage og deltage i de øvrige rensdyrrettigheder. Komiteen fandt således ikke, at der var sket en krænkelse.

I enkelte andre tilfælde har komiteen ex officio henført klagen til artikel 27's anvendelsesområde, selvom klageren ikke havde påberåbt sig bestemmelsen.<sup>51</sup>

Bestemmelsen omhandler ikke en kollektiv ejendomsret (eller ejendomsret for den sags skyld), men den er blevet fortolket som beskyttelse mod indgreb i brugen af traditionelt land, idet land for oprindelige folk har en meget tæt tilknytning til disses kultur og levevis.

Komiteen har således konstateret:

*“Certain of the aspects of the rights of individuals protected under that article - for example, to enjoy a particular culture - may consist in a way of life which is closely associated with territory and use of its resources. This might particularly apply in the case of the members of indigenous communities which constitute a minority. This general comment [general comment no. 23] also points out, with regard to the exercise of the cultural rights protected under article 27, that culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them. The protection of these rights is directed to ensure the survival and continued development of cultural identity, thus enriching the fabric of society as a whole.”*

Rettighedssubjektet er således den enkelte person tilhørende minoriteten og ikke den kollektive enhed. Derimod er der intet til hinder for, at en gruppe af personer, der tilhører minoriteten, klager til komiteen.

Artikel 12, hvorefter alle personers har ret til frit at bevæge sig og tage ophold, tillægger den enkelte en rettighed. Bestemmelsen er ikke undtagelsesfri, men alle indgreb i rettigheden skal være i henhold til lov, opfylde et oplistende formål og være nødvendigt og egnet for at opnå det erklærede formål. Et anlægsarbejde ved etablering af en mine eller lignende vil kunne anses for at være et indgreb i denne ret, da det jo forhindrer personer i at bevæge sig rundt i området. Tilladelsen hertil er givet i henhold til lov og en eventuelt sikkerhedszone må kunne retfærdiggøres ud fra et mål om at forhindre ulykker. Derimod vil bredere sikkerhedszoner end det nødvendige ikke kunne tillades, idet dette ikke vil kunne påstås at være et proportionalt indgreb.

ICCPR artikel 2-27 er alle tilstrækkeligt præcist formulerede som rettigheder, der er tillagt personer, og vil derfor kunne anvendes ved løsningen af tvister.

---

<sup>51</sup> I Angela Poma Poma v. Peru (Communication 1457/2006) havde klageren påberåbt sig artiklerne 1, 2, 14 og 17, men komiteen fandt, at sagens omstændigheder, herunder spørgsmål om indgreb i udnyttelsen af klagerens samfunds traditionelle landområder, som klageren havde del i, faldt ind under artikel 27 (se para 6.3)



Konventionen er dog ikke inkorporeret i grønlandsk ret<sup>52</sup> og kan således som udgangspunkt ikke påberåbes eller anvendes direkte i sin autentiske form i forbindelse med afgørelsen af en tvist ved en grønlandsk domstol. Den manglende inkorporering medfører også uklarheder i tilfælde af konflikt mellem en lov og en konventionsbestemmelse. Et krav baseret på en ikke-inkorporeret konvention kan ikke opfyldes, hvis der ikke er hjemmel hertil i grønlandsk ret.

Konventionen vil desuagtet stadig have en væsentlig betydning i forbindelse med retstvister som retskilde til støtte for en bestemt fortolkning af en relevant national lov. Det vil navnlig være tilfældet, hvis den i en eller anden udstrækning bygger på eller har omskrevet en international konvention, ligesom den kan bruges til støtte for at national regel er strid med internationale forpligtelser. Konventionen er derfor en relevant retskilde, der kan påberåbes for og anvendes af domstolene og andre retsmyndigheder og inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af grønlandsk ret.

At konventionen ikke er inkorporeret i grønlandsk ret har dog heller ingen betydning for om konventionen skal efterleves ved udarbejdelse af love, politikker og programmer.

En sag, der er endeligt afgjort ved de grønlandske domstole, herunder Højesteret, kan indbringes af "offeret" for klagekomiteen under konventionen.<sup>53</sup> Det skal være "offeret," der indbringer sagen. "Offeret" kan være en gruppe af individer, der samlet set er blevet påvirket af en handling eller undladelse,<sup>54</sup> ligesom en organisation med "offerets" samtykke kan repræsentere denne. En sammenslutning af individer kan også indbringe sager for klagekomiteen, men en organisation kan ikke handle alene og initiere en klage, hvis den ikke har en klar tilknytning til de enkelte personer, der er *ofre* i sagen. Således vil ICC, eller en menneskerettighedsorganisation, ikke kunne agere som klageberettiget.

### *Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*

Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er i første omgang formuleret som statens forpligtelser til at anerkende de i konventionen nævnte rettigheder. Således er staten eksempelvis forpligtet til at anerkende enhvers ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed<sup>55</sup> eller til at deltage i kulturlivet.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Begrebet "*inkorporering*" dækker over de tilfælde, hvor en for Grønland bindende retsforordning bestemmer, at traktaten bliver en bestanddel af grønlandsk ret i den form, den er indgået. Konventioner kan dog sagtens være en del af grønlandsk ret eksempelvis ved at den nationale lov henviser til at den er udtryk for en implementering af en konvention. Dette gør sig eksempelvis gældende i forhold til forordningen om hjælp til børn og unge (landstingsforordning nr. 1 fra 2003), der ifølge bemærkningerne tilgodeser principperne i FN's konvention om barnets rettigheder.

<sup>53</sup> Se den valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 1 og 2.

<sup>54</sup> Se *Apiraina Mahuika et al. v. New Zealand*, HRC communication No. 547/1993, U.N. Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2000), para. 9.2.

<sup>55</sup> Jf. artikel 12.

<sup>56</sup> Jf. artikel 15.

Det har tidligere været argumenteret at økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ikke kan håndhæves som direkte anvendelige for den enkelte person overfor myndigheder eller ved domstolene. Argumentet har været, at de var formuleret mere som pligter for staterne end rettigheder for borgerne. Desuden har de været opfattet mere som hensigtserklæringer og mål end som egentlige rettigheder (modsat de civile og politiske rettigheder).

Indholdet af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ansås for at være for upræcise til at man kunne udlede det konkrete omfang af rettigheden af bestemmelserne. Dette er dog en holdning der efterhånden er væsentligt modificeret. Økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er ikke udelukket *per se* fra at kunne blive påberåbt af individer på samme vis som civile og politiske rettigheder. Om domstolene eller andre retsanvendende myndigheder kan anvende bestemmelsen afhænger helt af den påberåbte bestemmelses formulering og den konkrete sag.<sup>57</sup> Dette skift i holdningen til de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er yderligere bekræftet ved, at FN i 2008 vedtog en protokol til CESC, hvorved man muliggjorde et klagesystem for individuelle klager over krænkelse af konventionen.<sup>58</sup>

I betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret konstaterede udvalget, at konventionen indeholdt bestemmelser, der var egnede til at kunne blive anvendt umiddelbart af domstolene. Andre var egentlige programmerklæringer. Flertallet af udvalget fandt derfor ikke, at der kunne ske en inkorporering af konventionen i dansk ret og udtrykte:

*"at det ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres i dansk lovgivning, bør tillægges afgørende betydning, om konventionens bestemmelser har en sådan karakter og indhold, at de er egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retshåndhævende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister. Den inkorporerede konvention skal med andre ord være brugbar i det praktiske retsliv, idet en inkorporering ellers vil kunne afstedkomme formålsløse retssager og skuffede og urealistiske forventninger hos borgerne. Efter disse medlemmers opfattelse opfylder CESC ikke – i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt – i tilstrækkelig grad disse betingelser."*<sup>59</sup>

Konventionen er således hverken inkorporeret i dansk eller grønlandsk ret. Det betyder dog ikke, at den ikke kan påberåbes af de af konventionen omfattede rettighedssubjekter ved tvister for domstolene eller overfor myndighederne. Eksempelvis vil et rettighedssubjekt i forbindelse med en retssag om en handling eller undladelse er i strid med national ret, kunne påberåbe sig at vurderingen heraf skal ses i lyset af statens internationale forpligtelser, eller at en national bestemmelse er i strid med statens internationale forpligtelser. Konventionen har dog nok sin væsentligste betydning i forbindelse med udarbejdelse af love, politikker og programmer, da såvel Danmark som Selvstyret skal tilstræbe at implementere konventionen i alle sine handlinger.

<sup>57</sup> Se eksempelvis komiteen under CESC, general comment no. 9, document E/1999/22.

<sup>58</sup> Protokollen trådte i kraft den 5. maj 2013, da det 10. land, Uruguay, har ratificeret protokollen.

<sup>59</sup> Se betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, side 216.

Selvom CDESCR, ligesom ICCPR, ikke omtaler oprindelige folk udtrykkeligt, antages flere af dens bestemmelser som nævnt ovenfor at have særlig betydning for oprindelige folk, hvorfor dette bør reflekteres i sådanne love, politikker og programmer.<sup>60</sup>

På samme vis som i forhold til ICCPR, vil personer eller grupper af personer tilhørende et oprindeligt folk være rettighedssubjekt i forhold til CDESCR, og kunne påtale potentielle overtrædelser nationalt. Men da Danmark endnu ikke har tiltrådt protokollen om klageadgangen, kan klager over mulige krænkelser af konventionen ikke prøves af internationale organer.

### *Konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination*

Konventionen er delvist implementeret i dansk ret ved blandt andet lov nr. 289 af 9. juni 1971 med efterfølgende ændringer. Hertil kommer en række andre love, der i Danmark supplerer konventionens implementering.<sup>61</sup> Loven er også sat i kraft for Grønland, men alene hovedsagligt i sin oprindelige form og efterfølgende med fokus på det kriminalretlige ansvar for en tilsidesættelse af loven. Det vil blandt andet sige, at forskelsbehandling på grundlag af etnicitet ikke i Grønland kan medføre betaling af erstatning, hvis forholdet ikke falder ind under den sjældent anvendelige regel i erstatningsansvarslovens § 26 om tort for forskelsbehandling.

Bestemmelserne i konventionen er formuleret som pligter for staterne, men dette medfører ikke, at den skulle være mindre egnet som direkte anvendelig overfor myndighederne.<sup>62</sup>

Navnlig konventionens artikel 5<sup>63</sup> har betydning for beskyttelsen af oprindelige folks ret til at besidde ejendom, idet denne rettighed er såvel en rettighed for den enkelte som for den enkelte sammen med andre. Bestemmelsen er en videreførelse af Verdenserklæringens artikel 17, og komiteen under konventionen har fortolket bestemmelsen som beskyttelse af oprindelige folks kollektive ret til ejendom.<sup>64</sup>

Anti-diskriminationskonventionen har en tilhørende monitoreringskomite. Komiteen lægger navnlig vægt på kampen mod diskrimination af oprindelige folk, og staternes forpligtelse til på enhver måde at bekæmpe og eliminere en sådan diskrimination.<sup>65</sup>

Konventionen beskriver hvilke forpligtelser staterne har, mens enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner tillægges en ret til ikke at blive diskrimineret imod.

---

<sup>60</sup> Se note 35.

<sup>61</sup> Eksempelvis lov nr. 374 af 28. maj 2003 om etnisk ligebehandling (der inkorporerer EU-direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (2000/43/EF)).

<sup>62</sup> Se betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, side 243.

<sup>63</sup> Artikel 5 siger blandt andet: *"Til opfyldelse af de i artikel 2 i denne konvention fastsatte grundlæggende forpligtelser påtager deltagerstaterne sig at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset ... etnisk oprindelse, især med hensyn til nydelsen af følgende rettigheder: ... d) andre borgerlige rettigheder, i særdeleshed: ...V) retten til at besidde ejendom, såvel alene som i fællesskab med andre"*.

<sup>64</sup> Se komiteens "general recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples" para 5.

<sup>65</sup> Se komiteens "general recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples" para 1.

Konventionen har en klagemekanisme, som også omfatter Danmark og Grønland, hvorefter komiteen kan modtage meddelelser fra enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner inden for deltagerstatens jurisdiktion, som hævder at være ofre for en krænkelse fra den pågældende deltagerstats side af nogen af de i denne konvention omhandlede rettigheder.<sup>66</sup>

### *ILO konvention nr. 169 om oprindelige folks rettigheder*

Konventionen er det internationale instrument, der mest fyldestgørende omhandler de forskellige aspekter af beskyttelsen af oprindelige folk.

Konventionen er ikke inkorporeret i hverken dansk eller grønlandsk ret, hvorfor den ikke har status af en egentlig lov. Dette forhindrer dog ikke, at konventionen kan påberåbes i forhold til myndigheder da disse, som udgangspunkt, er forpligtet til at overholde landets internationale forpligtelse eller som støtte for en bestemt anvendelse af national lovgivning.

Indholdet af konventionens bestemmelser er tilstrækkeligt præcist formuleret til at kunne anvendes af såvel myndigheder som domstole. At der er etableret et klagesystem i forhold til konventionens anvendelse understøtter opfattelsen af en konvention, der har en sådan karakter og indhold, at dens bestemmelser er egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retshåndhævende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister.

Rettighedssubjekterne er såvel individer tilhørende oprindelige folk som grupper af oprindelige folk, navnlig da rettighederne er formuleret som kollektive rettigheder.<sup>67</sup> Det kan ikke antages at være en betingelse, at alle tilhørende et bestemt folk potentielt skal være krænkede for, at konventionen kan påberåbes. Det konstateredes således i den ovennævnte sag om Thulestammen, at selvom beboere i Uummanaq samfundet ikke i sig selv udgjorde et folk, men derimod var en del af den grønlandske folk, så afskar det ikke komiteen fra at vurdere, om de enkelte klagepunkter udgjorde en tilsidesættelse af konventionen i forhold til dem som en del af det grønlandske folk.<sup>68</sup>

Højesteret kom i U.2004.382H til den konklusion, at når Thule-stammen ikke var et særskilt folk, så kunne konventionen ikke anvendes til at skabe særrettigheder for Thule-stammen. Højesterets afgørelse kan muligvis også forstås således, at det ikke er udelukket, at konventionen kan anvendes i forhold til personer, der tilhører det

---

<sup>66</sup> En organisation, der repræsenterer *ofrene*, vil kunne klage på deres vegne.

<sup>67</sup> Det fremgår derfor også af artikel 12, at de pågældende folk skal sikres mod misbrug af deres rettigheder og skal kunne anlægge retssag, enten individuelt eller gennem deres repræsentative organer, med henblik på en effektiv beskyttelse af disse rettigheder.

<sup>68</sup> Komiteen udtalte således: "*Komiteen finder, at der ikke er grundlag for at betragte indbyggerne i Uummanaq-samfundet som værende et »folk« adskilt fra og forskellig fra andre grønlændere. Dette forekommer imidlertid ikke nødvendigvis relevant for afgørelsen af denne klage, idet der ikke er noget i konventionen, der indikerer, at kun særskilte folk kan fremsætte krav om landområder, særlig indbyrdes mellem forskellige oprindelige folk eller stammefolk...*", se afsnit 33.

grønlandske folk, men dog ikke skabe særskilte rettigheder for en gruppe af personer i forhold til resten af det grønlandske folk, som gruppen tilhører.<sup>69</sup>

Uanset at oprindelige folk er rettigheds- og påtalesubjekt nationalt, så er de ikke påtalesubjekt i forhold til klagemekanismen under ILO. ILO er en trepartsorganisation bestående af regeringer, arbejdsgivere og arbejdstagere. Det er alene repræsentanter for arbejdsgivere eller arbejdstagere, der kan indbringe sager for ILO's klagemekanismer.<sup>70</sup> Derfor er det nødvendigt, at organisationer, der repræsenterer oprindelige folk, allierer sig med, typisk, arbejdstagerorganisationer.<sup>71</sup> Modsat andre internationale klagesystemer så er det ikke betingelse for at klage til ILO, at klageren har udtømt nationale retsmidler.

### *Den europæiske menneskerettighedskonvention*

Den europæiske menneskerettighedskonvention er den eneste menneskeretskonvention, der er inkorporeret i grønlandsk lovgivning.<sup>72</sup> Dette betyder, at konventionen kan påberåbes direkte af parterne i forbindelse med tvister for domstolene. Domstolene kan eksempelvis blive bedt om at tage stilling til om en myndigheds handling eller undladelse er strid med konventionens beskyttelse af ejendomsretten.<sup>73</sup> Konventionens enkelte bestemmelser er alle anset for egnede til at kunne blive brugt ved løsningen af konkrete tvister for domstolene.

Den europæiske menneskerettighedskonvention omtaler, på samme vis som ICCPR, ikke oprindelige folk, men tillægger personer rettigheder (såvel fysiske som juridiske personer). Det er således de enkelte personer, der er beskyttet mod indgreb i familie- og privatlivet, i ejendomsretten, retten til frit at færdes eller som har ret til en retfærdig rettergang. En person, der er blevet forskelsbehandlet i forhold til en af de konventionsbeskyttede rettigheder på grundlag af sin etniske oprindelse, kan også påberåbe sig konventionen.

Rettighedssubjektet er derfor som udgangspunktet den enkelte fysiske person. Men da en juridisk person også er beskyttet vil en lokal befolkning organiseret som en juridisk enhed, forening, eller organisation kunne påberåbe sig konventionen.<sup>74</sup>

"Offeret" uanset om det er en fysisk eller juridisk person er påtalesubjekt såvel nationalt som i forhold til den europæiske menneskerettighedsdomstol. Det er ikke muligt for andre end "offeret" at indbringe sagen for den europæiske

---

<sup>69</sup> Sagen var et civilt søgsmål, hvorfor Højesteret var bundet af parternes påstande og anbringender, hvorfor dette kan have haft betydning for retten muligheder for at anvende ILO 169.

<sup>70</sup> De klageberettigede organisationer kan i medfør af artikel 24 i ILOs forfatning fremsende klager ILOs Governing Body, der nedsætter en treparts komite med henblik på at lave en indstilling med konklusioner og anbefalinger til ILOs Governing Body.

<sup>71</sup> I den grønlandske kontekst besværliggøres dette yderligere i af, at de grønlandske fagforeninger, blandt andet på grund af manglende kapacitet, afhænger af ressourcer fra de danske fagforeninger.

<sup>72</sup> Det sket da lov nr. 750 af 1998 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved anordning nr. 814 af 18. september 2001 blev sat i kraft for Grønland.

<sup>73</sup> Jf. protokol 1, artikel 1.

<sup>74</sup> I Handölsdalen Sami Village and Others v. Sweden (application no. 39013/04) var klageren 4 samiske bygde-lignende sammenslutninger, mens klageren i Hingitaq 53 og andre mod Danmark (application no. 18584/04) var såvel en forening, der repræsenterede Thule-stammen og dens efterkommere, som 453 berørte individer

menneskerettighedsdomstol, og først efter at de grønlandske retsmidler er udtømte. Selvom det som udgangspunkt er offeret, der er påtalesubjekt i forhold til den europæiske menneskerettighedsdomstol, kan en forening eller anden juridisk enhed, der varetager det eller de konkrete ofres interesser, repræsentere disse.

For at kunne indbringe en sag for de grønlandske domstole kræves det, at man skal have en retlig interesse i sagen. Dette dækker over de direkte berørte, men det kan også være interesseorganisationer, der har en interesse i at klarlagt om en bestemt handling vil være i strid med konventionen, såfremt den konkret får eller har fået betydning for dens medlemmers retstilling og rettigheder.

### *Konklusion*

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

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

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

Såfremt staten ikke efterlever sin folkeretlige forpligtelse kan spørgsmålet opstå, om rettighedssubjektet kan anlægge en erstatningssag mod staten for folkeretsbrud. Spørgsmålet har så vidt vides ikke været prøvet i Grønland, eller for det sags skyld Danmark, men det er i teorien anført, at det ikke er umuligt.<sup>75</sup>

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

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

---

<sup>75</sup> Se Ole Spiermann i Ugeskrift for Retsvæsen 2006B.187.

## 5. Danmarks og Selvstyrets forpligtelser i henhold til internationale menneskerettighedskonventioner.

### 5.1. Danmark eller Selvstyret som pligtsubjekt

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

Selvstyret kan ikke blive indbragt for de internationale organer, selvom det er Selvstyret, der har tilsidesat eller ikke sikret en rettighed. Det er således heller ikke Selvstyret, der rapporterer direkte til de forskellige monitorerende organer under de forskellige konventioner.

Derimod kan Selvstyret vælge at udarbejde en rapport, der bliver en del af Danmarks (deltagerstatens) rapportering. De monitorerende komiteer vil ikke adressere Selvstyrets efterlevelse direkte, men opfatte Selvstyret som en myndighed i staten, der dog kan have mulighed for særskilt at fremlægge sin del af rapporteringen for komiteen men på foranledning af Danmark.

Såfremt komiteen ønsker, at Danmark skal tage skridt med henblik på en bedre efterlevelse af konventionen, rettes anbefalingen sig mod Danmark, der bliver pålagt at sikre, at lovgivningen i Grønland lever op til forpligtelserne. I den forbindelse må Danmark antages at skulle respektere det grønlandske folk selvbestemmelsesret, og sikre efterlevelsen i dialog med Selvstyret.<sup>76</sup>

Dette kan forekomme ejendommeligt, idet Grønland efterhånden har hjemtaget hovedparten af de områder, der traditionelt rapporteres om, og har såvel den lovgivende som den udøvende kompetence inden for disse områder.<sup>77</sup> Selvstyret er derfor pligtsubjekt i relation til konventioners efterlevelse nationalt, men ikke det internationale pligtsubjekt.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Således bemærkede komiteen under ICCPR om Canada at kvinder fra den oprindelige befolkning i Canada i henhold til *"the Indian Act"* var udsat for diskrimination i forhold til landrettigheder. Komiteen udtalte derfor, at Canada var forpligtet til at sikre efterlevelsen af ICCPR, men at dette burde ske i dialog med de oprindelige folk, se the Human Rights Committee, konkluderende bemærkninger om Canada femte periodiske rapport, (CCPR/C/CAN/2004/5), para. 22.

<sup>77</sup> En tilsvarende situation finder man i stater bestående af delstater eller forbundsrepublikker.

<sup>78</sup> Det følger af Selvstyrelovens § 16, at Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.

## 5.2. Hvordan sikres den internationale forpligtelse af Selvstyret i sin regeludstedelse

Listen af internationale menneskerettighedsrelaterede konventioner, der omfatter Grønland er ikke lang. Det skyldes, at ikke alle konventioner sættes i kraft for Grønland ved Danmarks ratificering, men at der tages et territorialt forbehold for Grønland, indtil Inatsisartut har besluttet om konventionen skal gælde.<sup>79</sup>

Om en konvention er sat i kraft for Grønland, fordi forbeholdet er ophævet eller aldrig er blevet taget, kan til tider skabe en vis forvirring. Oversigten over traktater, der gælder for Grønland, og som hidtil er ajourført af statsministeriet i publikationen *Grønlandsk Lovregister*, indeholder hverken alle konventioner eller løbende opdateringer. Endvidere sker der også fejl således, at en konvention bliver sat i kraft for Grønland, uagtet at Grønland ikke har givet bemyndigelse hertil.<sup>80</sup>

Til brug for udarbejdelsen af lovgivning i Grønland, har Naalakkersuisut lavet *Lovtekniske retningslinjer - Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre*.<sup>81</sup> Heraf fremgår det, at hvis et oplæg til Naalakkersuisut vedrører menneskerettigheder, skal Lovafdelingen høres inden selve fremlæggelsen for Naalakkersuisut.

Retningslinjerne henviser generelt til Grønlands internationale forpligtelser, men de eneste menneskerettigheder, der nævnes er Grundlovens frihedsrettigheder og EMRK. Dette synes at være et meget begrænset syn på hvilke rettigheder, der kan påvirkes, og omfanget af Grønlands internationale forpligtelser.

Når retningslinjerne administreres i de forskellige departementer, skal de selv kunne vide, hvilke rettighedsområder, der kan komme i spil, da retningslinjerne ikke giver dette overblik. Hvis man ikke er vidende om det potentielle rettighedsbillede, vil man således ikke kunne vide, om spørgsmålet skal forelægges for Lovafdelingen.

---

<sup>79</sup> Udenrigsministeriet har udarbejdet retningslinjer for indgåelse af traktater, hvori fremgangsmåden (dog ikke opdateret som følge af Selvstyrets etablering) er beskrevet, se <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/retsorden/traktater/vejledning%20vedroerende%20traktatindgaaelse/> (besøgt 21.juni 2013)

<sup>80</sup> Hvilket skete for FN Handicapkonvention, som Inatsisartut efterfølgende på efterårssamlingen 2012 måtte give bemyndigelse til skulle finde anvendelse for Grønland

<sup>81</sup> Senest revideret i 2011 (3. udg.)



### 5.3. Indholdet af den folkeretlige forpligtelse

Spørgsmålet om den danske stats ansvar for forhold i Grønland er sjældent blevet efterprøvet af internationale organer. Thulesagen er den eneste, hvor ILO's komité har taget stilling til en klage over Danmark om ILO 169 (og om grønlandske forhold). Udover spørgsmålet om konventionens anvendelse i forhold til Thulestammen, vedrørte den grønlandske arbejdstagerorganisation SIKs klage også spørgsmål, om Danmark havde iværksat de nødvendige skridt med henblik på at efterleve konventionen.<sup>82</sup>

I komiteens vurdering af om Danmark havde tilsidesat sine forpligtelser efter konventionen, indgik spørgsmålet om Danmark havde sikret, at den berørte del af det oprindelige grønlandske folk, de tidligere beboere i Uummannaq samfundet, havde adgang til de passende procedurer for at få sin sag om landrettigheder prøvet.<sup>83</sup> Komiteen konstaterede, at der var en sådan adgang som følge af det grønlandske retssystem. Danmark havde derfor efterlevet konventionens artikel 14 (3).

Komiteen fandt også, at Inuit folket<sup>84</sup> som følge af den daværende hjemmestyreløve havde den kollektive ret til at gøre brug af det grønlandske landområde, samt havde ret til at udøve deres traditionelle fangst og jagt aktiviteter herpå. Herved havde Danmark efterlevet konventionens krav i artikel 14, idet Danmark havde sikret Inuits ret til at identificere sine traditionelle områder og sikret Inuits fortsatte udnyttelse af området i overensstemmelse med sine egne traditioner. Danmarks efterlevelse af konventionen sås således at været vurderet i lyset af det landrettighedssystem, der var etableret i Grønland. Da alle kunne udøve deres kollektive rettigheder til landet, overholdt Danmark konventionen.

Endelig udtalte komiteen, at den håbede, at Danmark ville informere ILOs ekspertkomite i sine fremtidige rapporteringer efter artikel 22 i ILOs forfatning om:

*"the measures which have been taken or are contemplated to ensure that no Greenlanders are relocated in the future without their free and informed consent or, if this is not possible, only after following appropriate procedures in accordance with Article 16 of the Convention"*<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Se Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat-SIK).

<sup>83</sup> Se artikel 14 (3).

<sup>84</sup> Komiteen havde konstateret, at de tidligere beboere i Uummannaq samfundet var en del af Inuit-folket og ikke et særskilt folk i forhold til resten af grønlænderne.

<sup>85</sup> Se Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat-SIK), afsnit 44.

Administrationen af det grønlandske territorium hører i dag under Selvstyrets kompetence, hvilket senest er kommet til udtryk ved hjemtagelsen af råstofområdet. Det er derfor de grønlandske myndigheder, der alene afgør brugen af og fremgangsmåden ved anvendelsen af arealerne i Grønland og undergrunden. Desuagtet er det Danmark, der skal sikre, at Selvstyret udøver denne beslutningskompetence med respekt for konventionen.

At det er Danmarks ansvar, uanset udviklingen i rigsfællesskabet, fremgår også af komiteen under ILO 169 reaktioner på Danmarks (u)regelmæssige rapportering om implementeringen af konventionen.<sup>86</sup>

I 2005 konstaterede komiteen eksempelvis i en direkte forespørgsel til Danmark om anvendelse af konventionens artikel 16:

*"In its previous comments the Committee noted that under the Home Rule Act permission for the use of land is the responsibility of the Home Rule authorities, and requested information on the cases in which indigenous peoples may be removed from the lands they occupy and the procedures followed in such cases, in light of paragraph 2, of this Article. The Government recalls in its report that there is no individual ownership of land in Greenland, and that the Home Rule authorities have complete entitlement to regulate the use of land. An Act of the Greenland Parliament would be required to decide whether areas should be preserved without access for hunters and other activities, or whether settlements should be abandoned.*

*10. The Committee takes due note of this information, but recalls that the fact that authority is exercised by the Home Rule Government does not mean that the requirements of this Article concerning displacement of indigenous people from the lands they traditionally occupy, are not applicable..."<sup>87</sup>*

Det, at et forhold falder ind under Selvstyrets (og tidligere Hjemmestyrets) kompetencer, medfører således ikke, at konventionen bliver uanvendelig, og det er stadig Danmark, der er pligtsubjektet i forhold til konventionen.

Kravet til den ratificerende stat, Danmark, er at sikre konventionens implementering såvel lovgivningsmæssigt som i praksis og at sikre, at det oprindelige folk er hørt og har deltaget i den proces. Dette betyder, at Danmark skal revurdere og tilpasse lovgivningen, politikker, og programmer for at give konventionen effekt. Heri må antages at ligge et krav om, at Danmark skal sikre, at den lovgivning mv. der gælder i Grønland, uanset at den er vedtaget af Inatsisartut, efterlever ILO 169. Staten skal også sikre, at det oprindelige folk i realiteten opnår de forbedringer som politikerne

---

<sup>86</sup> ILO har flere gange kritiseret Danmark for ikke at efterleve sine rapporteringsforpligtelse. I 2012 meddelte Danmark ILO, at Grønland på grund af begrænsede ressourcer havde svært ved at opfylde rapporteringsforpligtelserne: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3074219](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3074219), (besøgt 22. juni 2013). Rapporten blev efterfølgende modtaget og accepteret på ILOs 102. ILC session (juni 2013.)

<sup>87</sup> Se [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101\\_COMMENT\\_ID:3057054](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13101:0::NO:13101:P13101_COMMENT_ID:3057054), (besøgt 21. april 2013.)

og programmerne agter at resultere i, ligesom Danmark er forpligtet til at reducere afstanden mellem det oprindelige folks levestandard og resten af befolkningen. I dette tilfælde må sammenligningsgrundlaget være mellem det oprindelige grønlandske folk og andre i Grønland. At det er de grønlandske myndigheder, der formulerer politikkerne og programmerne, kan ikke antages at fratage Danmark ansvaret i forhold til ILO 169.

At Grønland nu har fået selvstyre kan opfattes som, at Danmark har efterlevet sin forpligtelse efter ILO 169 til at sikre, at et oprindeligt folk får effektive rettigheder over eget land, og at Selvstyret repræsenterer respekten for oprindelige folks institutioner samt retten til selv at styre eget land. Hertil kommer, at det grønlandske folk i medfør af Selvstyreloven er anerkendt som et oprindeligt folk og tillige har fået anerkendt en selvbestemmelsesret som et selvstændigt folk.

Selvstyret er således anerkendt som den oprindelige grønlandske befolknings repræsentant. Under sagen om Thulestammen, anførte Staten, som grundlag for sin afvisningspåstand, at "Thule Stammen ikke har søgsmålskompetence i en sag mod sagsøgte om landrettigheder som de foreliggende, da kompetencen til at varetage den grønlandske befolknings kollektive rettigheder, herunder retten til de naturgivne ressourcer, jf. hjemmestyrelovens § 8, efter hjemmestyrelovens § 1 tilkommer Grønlands Hjemmestyre."<sup>88</sup>Højesteret tog ikke stilling hertil, fordi den, uanset at der ikke var tale om et oprindeligt folk i ILO 169 forstand, så var gruppen, Thulestammen, stadig berettiget til at anlægge retssag efter almindelige regler herom.<sup>89</sup>

Uanset om Selvstyret er anerkendt af Danmark som værende den oprindelige grønlandske befolknings repræsentant, så kan det ikke betyde, at undergrupperinger af Inuit i Grønland er ekskluderet fra at blive betragtet som et oprindeligt folk nationalt eller internationalt, såfremt de opfylder kriterierne herfor.

Når Danmark har anerkendt Selvstyret som repræsentant for den oprindelige grønlandske befolkning, må det også antages at betyde, at rettighedssubjektet er det grønlandske folk som helhed, og at Selvstyret kan være påtalesubjekt i forhold til beslutninger truffet af Danmark. Selvstyret må derfor i yderste konsekvens kunne indbringe tvister for domstolene eller internationale organer mod Danmark vedrørende de ikke-hjemtagne områder eller Danmarks håndtering af mellemfolkelige anliggender, idet udenrigs- og sikkerhedspolitik er rigsanliggender.<sup>90</sup> Hvis spørgsmålet vedrører kompetencefordelingen mellem Danmark og Grønland i henhold til Selvstyreloven, skal dette afgøres af et tvistbilægelsesnævn.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Se U.2004.382H, side 583.

<sup>89</sup> Se U.2004.382H, side 605.

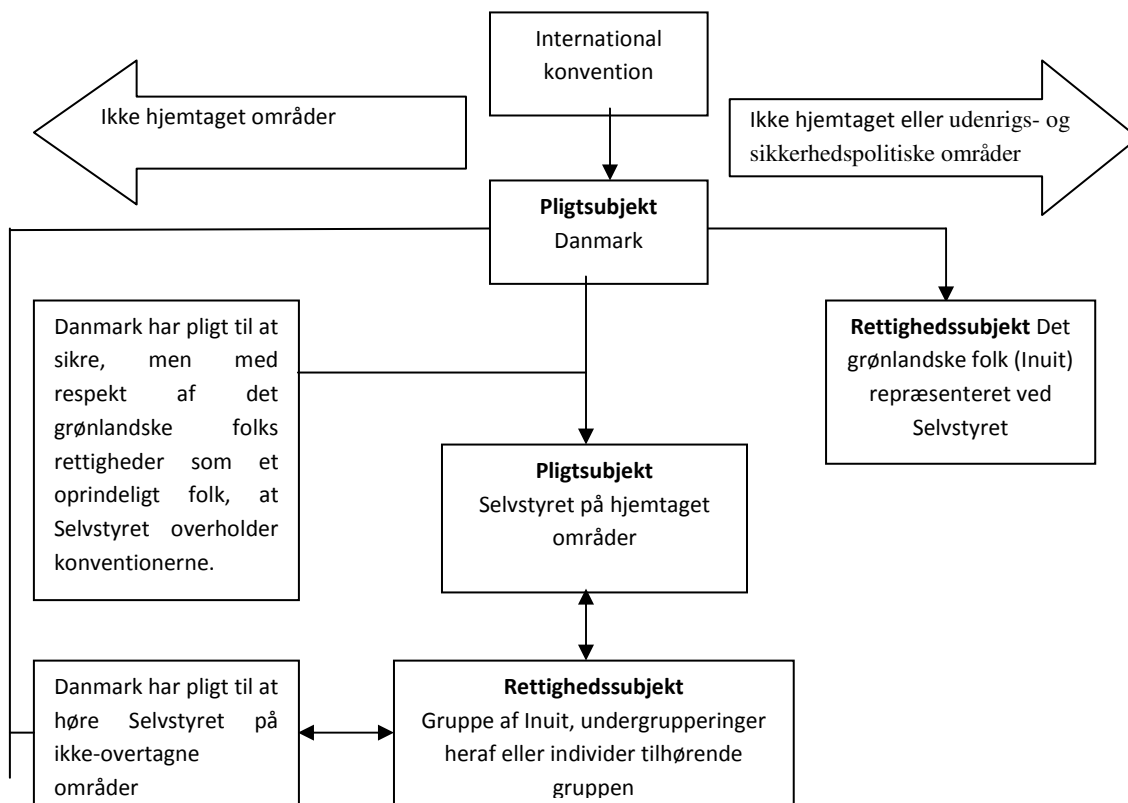
<sup>90</sup> Udfordringen vil dog være at formulere konflikten på en sådan måde at danske domstole kan behandle spørgsmålet eller at kunne indbringe spørgsmålet for et kompetent internationalt organ

<sup>91</sup> Se Selvstyrelovens § 19

## 5.4. Konklusion

Relationerne mellem den danske stat, Selvstyret og det oprindelige grønlandske folk, Inuit, som en gruppe, en undergruppering heraf eller enkeltindivid kan beskrives på følgende vis:

Fig. 3



## 6. Respekt for og beskyttelse af oprindelige folks rettigheder i Grønland i det 21. århundrede

Uanset at det grønlandske folk i dag med Selvstyrets indførelse har fået anerkendt sin ret til selvbestemmelse, kan der til stadighed opstå spørgsmål om respekt for og beskyttelse af oprindelige folks rettigheder i Grønland. Størstedelen af den grønlandske befolkning er Inuit eller Kalaaleq, men fordelt på de 3 grupperinger: Kitaamiut; Tunumiut og Inughuit.<sup>92</sup>

Personer tilhørende Inuit må derfor antages at være omfattet af de forskellige internationale instrumenter, der direkte eller indirekte beskytter oprindelige folk, enten fordi de er Inuit eller i kraft af deres tilhørsforhold til en af undergrupperingerne. Dette er en beskyttelse som såvel Staten og Selvstyret skal sikre.<sup>93</sup> Det forhold at Grønland har fået Selvstyre, fritager som nævnt hverken Staten eller Selvstyret fra deres internationale forpligtelser.

Respekten for og beskyttelsen af disse personers rettigheder er navnlig blevet aktuelt i forhold til den stigende interesse for udnyttelse af de grønlandske råstoffer. Hermed er der risiko for den velkendte konflikt mellem Selvstyrets, og Grønland som helhed, råstofindustriens og oprindelige folks interesser, navnlig i relation til brugen af land og vand. Da forholdet mellem oprindelige folk og deres traditionelle landområder i høj grad definerer deres identitet, vil spørgsmålet om retten til land blive gennemgået i den første del af dette afsnit. Gennemgangen er dog ikke udtømmende.

### 6.1. Råstofprojekter i Grønland

Ejendomsretten til Grønland og den grønlandske undergrund er endegyldigt i Selvstyreloven blevet fastslået som tilhørende det grønlandske folk.<sup>94</sup> Det grønlandske folk har således gennem Selvstyret en kollektiv ret til det grønlandske territorium og udnyttelsen heraf. Fysiske eller juridiske personer, uanset om de er grønlandske eller tilflyttere, kan ikke eje jord i Grønland, men kan derimod få en

---

<sup>92</sup> Der er ikke optegnelser over hvor store de enkelte subgrupper er, men man kan skønsmæssigt antage, at der for hver inughuaq er 4 tunumiut og 50 kitaamiut, jf. Mads Fægteborg, s. [få opdateret sidetal]

<sup>93</sup> At oprindelige folks rettigheder skal respekteres og beskyttes er ikke udtryk for, at der skal ske en forskelsbehandling i forhold til andre borgere i landet, eller at disse ikke har rettigheder. Derimod betyder det, at hensynet til den oprindelige befolkning skal overvejes eller integreres i alle politikker, planer, beslutninger mv. og at det i visse situationer er tilladeligt at forskelsbehandle, hvis intentionen er bringe forholdene for den oprindelige befolkning på niveau med resten af befolkningen. Landstingslov nr. 27 af 30. oktober 1992 om regulering af arbejdskrafttilgangen i Grønland er et udtryk for en sådan positiv forskelsbehandling og en gennemførelsen af ILO 169, artikel 20

<sup>94</sup> Jf. *Selvstyrelovens* § 23, stk. 2 sammenholdt med *Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor* § 2, hvorefter Grønlands Selvstyre har ejendomsretten til at råde over og udnytte mineralske råstoffer i undergrunden i Grønland.

brugsret til et område med henblik på opførelsen af fysiske installationer. Det antages derfor, at udgangspunktet om adgang til og benyttelse af det grønlandske territorium er en kollektiv ret for alle grønlændere. Udefrakommende, der bosætter sig i Grønland, vil afledet af denne kollektive ret ligeledes kunne have adgang til og benytte sig af territoriet.

Det følger endvidere af ILO 169, artikel 14, stk. 1, at oprindelige folks ret til at eje og besidde de landområder, som de traditionelt råder over, skal anerkendes.<sup>95</sup> I bestemmelsens andet punktum bemærkes det tillige, at Staten skal, hvor det er hensigtsmæssigt, træffe foranstaltninger med henblik på at sikre de pågældende folks ret til at udnytte landområder, der ikke udelukkende besiddes af dem, men hvortil de traditionelt har haft adgang til at skaffe sig deres udkomme og udøve traditionelle aktiviteter.

Store udvindingsprojekter vil derfor være et indgreb i den kollektive ret til primært at fange, fiske og jage i de områder, hvor udvindingsprojektet har sin påvirkningssfære. Projekterne vil således også være et indgreb i de rettigheder, det berørte samfund har ifølge ILO 169, artikel 14 (1), 2.pkt.<sup>96</sup> Men projekterne kan tillige have indflydelse på andre kollektive og individuelle rettigheder som eksempelvis kultur, sundhed og retten til mad, miljø, arbejde, uddannelse mv. for såvel hele den oprindelige grønlandske befolkning som for de stedlige grupperinger af Inuit.

Eksempelvis er et af spørgsmålene i forbindelse med det såkaldte ALCOA-projekt, hvor hensigten er at etablere en aluminiumssmelter, om projektet vil kunne have betydning for kulturelle fortidsminder i områderne. Da større områder vil blive oversvømmet med henblik på etablering af vandkraft, vil fortidsminder kunne gå tabt. Som følge heraf gennemførte Grønlands Nationalmuseum en undersøgelse af den kulturhistoriske betydning af områderne omkring søerne Tasersiaq og Tarsartuup Tasersua i Vestgrønland.<sup>97</sup> Konklusionen herpå var, "at kulturlandskaberne ved de påtænkte vandreservoarer har stor kulturel værdi for det

---

<sup>95</sup> ILO har, som nævnt, konstateret, at Danmark har efterlevet dette ved indførelsen af det grønlandske hjemmestyre, se Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqeqartut Kattuffiat-SIK).

<sup>96</sup> Selvstyret er derfor forpligtet til at sikre, at disse rettigheder stadig kan udøves af det berørte samfund.

<sup>97</sup> Det er krav i medfør af Landstingslov nr. 18 af 19. november 2007 om fredning af kulturminde § 9. Nationalmuseet afgør om et område skal fredes, men inden en sådan afgørelse træffes, skal Kulturarvsnævnet på 3 personer, der tilsammen skal repræsentere arkitektonisk, arkæologisk og kulturhistorisk indsigt, afgive en indstilling. Endvidere skal der foretages en høring over en påtænkt fredning, ophævelse eller ændring af offentligheden, ejeren, brugere med arealtildeling og den kommune, hvori bygningen eller det kulturhistoriske område er beliggende. Høringsperioden er 3 måneder. Afgørelsen kan indbringes for Naalakkersuisut af enhver, der må antages at have en individuel eller væsentlig interesse i sagens udfald. Ejere, brugere med arealtildeling, staten, kommuner, lokalmuseer og foreninger, som Grønlands Nationalmuseum har godkendt hertil, kan rejse sag om fredning samt om ændring eller ophævelse heraf. Endvidere kan Grønlands Nationalmuseum rejse sag herom af egen drift. Såfremt lokalbefolkningen ikke er organiseret i en forening og godkendt kan denne ikke rejse en fredningssag. Uanset at Nationalmuseet må antages at varetage beskyttelsen af Inuits kulturarv, kan det undre at organisationer repræsenterende eller personer tilhørende Inuit eller dens tre grupperinger ikke er tillagt en ret til rejse en sag om fredning.

grønlandske folk...Særligt de komplekse sammenhængende landskaber med bopladser og jagtområder ved Tasersiaq er et uvurderligt vidnesbyrd om Inuits forhistoriske og historiske levevis i Vestgrønland.”

### *National regulering af råstofprojekter og deres påvirkning af samfund og miljø*

Grønland overtog i efteråret 2009 ansvaret for råstofområdet fra Danmark og vedtog i forlængelse heraf *Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor*. Samtidigt ophævedes *lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland*.

Ansvaret for råstofadministrationen har siden 1998 ligget hos råstofdirektoratet under departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked. Ansøgninger om efterforskning mv. har frem til ændringen af råstofloven i 2012<sup>98</sup> været behandlet i direktoratet, herunder også behandlingen af *Miljøvurderingen (VVM) og Vurderingen af samfundsmæssig bæredygtighed (VSB)*.<sup>99</sup>

Efter en del kritik blev miljødelen udskilt fra råstofdirektoratet ved lovændringen. I dag er der således oprettet en råstofmyndighed bestående af råstofstyrelsen og miljøstyrelsen, der hører under hvert deres respektive departement. Råstofstyrelsen er dog fortsat den generelle administrative myndighed for råstofområdet, bortset fra forhold vedrørende miljø.

I tilfælde af såkaldte storskalaprojekter med anlægsomkostninger på over 5 mia. kr., vil projektet også være omfattet af *Inatsisartutlov nr. 25 af 18. december 2012 om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter (Storskalaloven)*. Det følger af loven, at VVM og VSB skal ske i henhold til reglerne efter råstofloven.<sup>100</sup>

Der er ikke den grønlandske lovgivning stillet krav om strategiske miljøvurderinger, men der er dog gennemført en række såkaldte foreløbige strategiske miljøvurderinger<sup>101</sup> og enkelte af dem fremstår som endelige.<sup>102</sup> Det må i øvrigt forventes, at Grønland snarest indarbejder strategiske miljøvurderinger i sin lovgivning henset til, at UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context og UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment<sup>103</sup> er sat i kraft for Grønland. Derimod er UNECE's konvention om adgang til oplysninger, offentlighedens medvirken og klageadgang på miljøområdet (Århus konventionen) ikke sat i kraft for Grønland.<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> Se *Inatsisartutlov nr. 26 af 2012 om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven)*

<sup>99</sup> Projekter der hverken er storskalaprojekter eller råstofprojekter er underlagt reglerne i *Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011 om beskyttelse af miljøet kapitel 8*

<sup>100</sup> Se §§ 8 og 9. Hvis der ikke er tale om et råstofprojekt, vil VSB skulle følge anerkendt god international praksis på området

<sup>101</sup> Se <http://www.bmp.gl/petroleum/environment/environmental-reports> (besøgt 17.juni 2013)

<sup>102</sup> Se eksempelvis FR618: Strategic Environmental Impact Assessment of hydrocarbon activities in the Disko West area NERI 2007.

<sup>103</sup> Danmarks territoriale forbehold for Grønland blev ophævet med effekt fra den 2. september 2012.

<sup>104</sup> Ved at protokollen nu finder anvendelse i Grønland, har Grønland også anerkendt principperne i Århus konventionen, jf. protokollens præambel, der dog ikke har en juridisk bindende karakter.

Der skal i forbindelse med udvindingsprojekter, med undtagelse af småskalaprojekter, være gennemført en VVM før de kan godkendes. Derudover kan Naalakkersuisut forlange, hvis projektet må antages at få en væsentlig samfundsmæssig indvirkning, at der foretages en VSB.<sup>105</sup>

VVM'en skal blandt andet indeholde et udvidet ikke-teknisk resume, en introduktion, der beskriver projektet, dets baggrund og mål, en gennemgående beskrivelse af den miljømæssige situation før projektets start, en beskrivelse af alle projektets faser frem til efter nedlukningen, en vurdering af miljøpåvirkningen med en evaluering af alternativer sammenholdt med den valgte fremgangsmåde. Der skal desuden være en miljøhåndterings- og monitoreringsplan.

VVM'en skal ses i lyset af, at hensigten med miljøreglerne i råstofloven er at medvirke til at værne om natur, miljø og klima, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet. Reglerne tilsigter at forebygge, begrænse og bekæmpe forurening og anden påvirkning af natur og miljø fra aktiviteter, der kan:

- *Bringe menneskets sundhed i fare.*
- *Skade dyre- eller plantelivet eller natur- eller kulturværdier på eller i jorden eller havet eller i undergrunden.*
- *Være til gene for den retmæssige udnyttelse af jorden, havet, undergrunden eller naturressourcer.*
- *Forringe rekreative værdier eller aktiviteter.*
- *Forringe menneskets livsvilkår<sup>106</sup>*

Den udførte VSB skal på passende måde påvise, beskrive og vurdere aktivitetens direkte og indirekte virkninger på samfundsmæssige forhold samt samspillet mellem forholdene, indbyrdes påvirkninger mellem forholdene og kumulerede virkninger af påvirkninger af forholdene.<sup>107</sup>VSB skal indeholde mange af de samme elementer som en VVM men med fokus på samfundsmæssige forhold.

Selvstyret har udarbejdet et sæt retningslinjer for en VSB, der både beskriver indhold og proces.<sup>108</sup> Ifølge disse skal resultatet af processen være, at alle relevante interessenter har været involveret i konsultationer og offentlige høringer;<sup>109</sup> der skal foreligge en detaljeret beskrivelse og analyse af de social baseline situation der er gældende før projektets start, idet denne skal være grundlag for den efterfølgende udvikling, implementering, monitorering mv. Endvidere skal der være der være en

---

<sup>105</sup> Se *Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor* med efterfølgende ændringer kapitel 15 og 16 og *Inatsisartutlov nr. 25 af 18. december 2012 om bygge- og anlægsarbejder ved storskalaprojekter* kapitel 4.

<sup>106</sup> Se Råstoflovens §§ 51, 55 og 59.

<sup>107</sup> Se Råstoflovens § 77

<sup>108</sup> Se [http://www.bmp.gl/images/stories/minerals/sia\\_guideline/sia\\_guidelines.pdf](http://www.bmp.gl/images/stories/minerals/sia_guideline/sia_guidelines.pdf).

Retningslinjerne er udarbejdet til mineprojekter men kan med de nødvendige modifikationer også anvendes til andre typer af projekter ifølge retningslinjerne selv. Retningslinjerne ligger er umiddelbart alene tilgængelige på engelsk.

<sup>109</sup> Der er dog ikke fastsat nogen frister for høringer i lovgivningen hverken for så vidt angår VVM eller VSB. ICC foreslog en frist på 8 uger i forbindelse med høringen over råstofloven, men dette blev afvist.



vurdering af såvel positive som negative påvirkninger på lokalt og nationalt niveau ligesom vurdering skal bidrage til at optimere de positive og mindske de negative påvirkninger. Endelig skal VSB danne grundlag for indgåelse af en trepartsaftale eller Impact Benefit Agreement.

Desuden skal VSB navnlig adressere spørgsmål om:

- *Rekruttering af grønlandsk arbejdskraft*
- *Involvering af grønlandske virksomheder*
- *Overførelse af viden til Grønland*
- *Bevarelse af sociokulturelle værdier og traditioner.*

Alle afgørelser truffet af Miljøstyrelsen eller Råstofstyrelsen under Råstofloven og Storskalaloven kan indbringes for Naalakkersuisut,<sup>110</sup> der herefter tager stilling til klagen.<sup>111</sup> Dette omfatter også afgørelser om godkendelse småskalaefterforskning og udnyttelse af mineraler, der som udgangspunkt kan træffes af Råstofstyrelsen. Klager har dog som udgangspunkt ikke opsættende virkning. Klageberettigede er alle personer med væsentlig interesse, er part i sagen eller foreninger og organisationer, der efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende rekreative, miljø- og naturmæssige interesser eller samfundsmæssige forhold.<sup>112113</sup>

Ved storskalaprojekter skal der ske høring over såvel udkast til VVM og VSB inden den endelige VVM og VSB indgives til Naalakkersuisut. Det er Naalakkersuisut, der forstår høringen, der skal omfatte lokale offentlige myndigheder, grønlandske arbejdsgiverorganisationer og arbejdstagerorganisationer samt lokale foreninger og organisationer, som efter deres vedtægter har til formål at varetage væsentlige interesser vedrørende samfundsmæssig bæredygtighed eller miljøbeskyttelse.<sup>114</sup>

Inden indgåelsen af trepartsaftalen (Impact Benefit Agreement), skal der ligeledes ske høring af samme organisationer. I forbindelse med høringen skal høringsparterne gives oplysninger, der kan danne baggrund for afgivelse af en udtalelse om forhold i trepartsaftalen af væsentlig betydning for grønlandske virksomheder, grønlandske arbejdstagere eller projektets indvirkning på samfundsmæssige eller miljømæssige forhold.<sup>115</sup>

Trepartsaftalen, der indgås mellem kommunen, virksomheden og Selvstyret, er på mange måder essentiel for de positive bidrag, som projektet skal resultere i for Grønland men også lokalsamfundet.

En dårlig aftale eller utilstrækkelig implementering kan skabe frustrationer hos alle men navnlig de direkte berørte, der jo har en berettiget forventning om, at deres afsavn, vil blive opvejet gennem trepartsaftalen.

---

<sup>110</sup> Se råstoflovens § 3 b og storskalalovens § 21 (storskalaloven giver adgang til at klage over enhver myndighedsafgørelse truffet i medfør af loven)

<sup>111</sup> Hvilket må antages at være Naalakkersuisut som et kollegialt administrativt organ, hvorfor den må være at sidestille med en forvaltningsafgørelse.

<sup>112</sup> Se råstoflovens § 3 b.

<sup>113</sup> Lignende bestemmelse findes i miljøloven § 60, Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011

<sup>114</sup> Se storskalalovens §§ 8 og 9

<sup>115</sup> Se storskalalovens § 9, stik. 5.

Bekymringen i forhold til de såvel foreløbige og fremtidige aftaler i Grønland kan være, at de lokale organisationer, der skal være med til at give input til aftalerne, ikke har den nødvendige viden og kapacitet til at få de rigtige krav med.<sup>116</sup>

Endvidere indgås aftalerne med Selvstyret og kommunen, hvilket ikke nødvendigvis betyder, at de direkte berørtes interesser bliver varetaget fuldt ud, da det endelige indhold beror på disses forhandlinger. Også myndighedernes evner til at forhandle, muligvis på et sprog de ikke mestre helt, kan have meget stor betydning for det endelige resultat.

Endelig er det uklart, hvorledes eventuelle konflikter om implementeringen kan håndteres. Umiddelbart ses ikke andre end myndighederne at have mulighed for at påtale manglende implementering, hvilket gør, at det berørte lokalsamfunds stemme bliver afhængig af myndighedernes velvillighed. Myndighedernes interesse i at påtale manglende implementering, og lade det få konsekvenser, er muligvis ikke den samme som de berørte lokalsamfunds.

Naalakkersuisut skal efterfølgende sende sit udkast til godkendelse af VVM-redegørelsen og sit udkast til godkendelse af VSB-redegørelsen i høring. Høringsparterne er de samme men med den udvidelse at også menneskerettighedsorganisationer skal høres. At menneskerettighedsorganisationer først kommer ind i billedet på dette tidspunkt, må antages at være en teknisk lapsus.<sup>117</sup>

Modsat storskalaloven indeholder råstofloven ingen udtrykkelige regler om fremgangsmåden ved høringer over VVM, VSB eller Impact Benefit Agreements. Det er op til Naalakkersuisut at fastsætte retningslinjerne for processen<sup>118</sup>

Når VVM og VSB er gennemførte og eventuelle Impact Benefit Agreements er aftalt, træffer Naalakkersuisut afgørelse om, hvorvidt der skal gives tilladelse til udvinding.<sup>119</sup>I storskalaloven er det en betingelse for tilladelsen til udvinding, at der er indgået en Impact Benefit Agreement.<sup>120</sup>

Afgørelser truffet af Naalakkersuisut kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, men kan indbringes for enten ombudsmanden eller domstolene. De nævnte klageberettigede i loven må også antages at kunne føre sagerne videre.

Råstoflovgivningen suppleres af blandt andet Landstingslov nr. 18 af 19. november 2007 om fredning af kulturminde. Ifølge denne lov er Grønlands Nationalmuseum bemyndiget til at afgøre om et område skal fredes. Inden en sådan afgørelse træffes, skal Kulturarvsrådet på 3 personer, der tilsammen skal repræsentere arkitektonisk, arkæologisk og kulturhistorisk indsigt, afgive en indstilling. Endvidere skal der foretages en høring over en påtænkt fredning, ophævelse eller ændring af

---

<sup>116</sup> Se *Good Practice Notes on Community Development Agreements rapport 2011* udarbejdet til Verdensbankens Extractive Industries Source Book side 15-23 (<https://www.csr.uq.edu.au/Portals/0/docs/CSRM-CDA-report.pdf>, besøgt 23. Juni 2013)

<sup>117</sup> Se storskalalovens § 7, stk. 7.

<sup>118</sup> Se råstoflovens § 74-75, 77-78 og 78 a.

<sup>119</sup> Disse afgørelser må ligeledes antages at blive truffet af Naalakkersuisut som et kollegialt organ og at være at sidestille med en forvaltningsafgørelse

<sup>120</sup> Se storskalalovens § 9, stk. 3

offentligheden, ejeren, brugere med arealtildeling og den kommune, hvori bygningen eller det kulturhistoriske område er beliggende. Høringsperioden er 3 måneder.

Afgørelsen kan indbringes for Naalakkersuisut af enhver, der må antages at have en individuel eller væsentlig interesse i sagens udfald. Ejere, brugere med arealtildeling, staten, kommuner, lokalmuseer og foreninger, som Grønlands Nationalmuseum har godkendt hertil, kan rejse sag om fredning samt om ændring eller ophævelse heraf. Endvidere kan Grønlands Nationalmuseum rejse sag herom af egen drift.

Såfremt lokalbefolkningen ikke er organiseret i en forening og godkendt kan denne ikke rejse en fredningssag. Uanset at Nationalmuseet må antages at varetage beskyttelsen af Inuits kulturarv, kan det undre, at organisationer, der repræsenterer Inuit, eller personer, hvis kulturelle rettigheder bliver påvirket, ikke er tillagt en ret til rejse en sag om fredning.

De forskellige klagemekanismer, der er etableret i lovgivningen, bygger alle på, at foreninger mv. eller enkeltpersoner med en væsentlig interesse kan klage. Da Inuit antages at have kollektive rettigheder til det grønlandske territorium, må det også antages, at en ændring af brugen mv. af territoriet er et indgreb i den enkelte eller grupper af grønlandske borgeres interesser, hvorfor alle borgere er berørte og derfor som udgangspunkt må være klageberettigede. Eksempelvis, undersøges mulighederne for at etablere minedrift i det nordligste Grønland (Citronfjorden). Området har af gode grunde ikke permanente beboere og ligger i Nationalparken (og dermed et område, der er en særlig national interesse i at beskytte). Spørgsmålet er derfor, om borgere i andre dele af Grønland kan antages at være klageberettigede, idet der sker et indgreb i den kollektive ret til landet.

Samlet set giver den grønlandske lovgivning mulighed for at tage højde for den risiko for påvirkning af oprindelige folks rettigheder, der ligger i udvindingsprojekter. Såvel VVM som VSB er velkendte processer, der skal kunne identificere og modvirke sådanne risici, såfremt de er ordentligt gennemført. Trepartsaftalen er også et redskab, der skal sikre at de berørte deltager i processen, får et markant aftryk på resultatet og nyder godt af dens implementering.

En VSB har dog en indbygget svaghed i og med, at den ikke er rettighedsbaseret analyse i forhold til det enkelte individ eller de sårbare grupper. Derimod er en VSB generelt set en vurdering af de samlede samfundsmæssige fordele og ulemper ved et projekt.

I de senere år er der internationalt kommet fokus på såkaldte Human Rights Impact Assessments i forbindelse med projekter mv. eventuelt som supplement til eller som en del af en VSB. Dette har blandt andet resulteret i FN's "Principles for responsible contracts: integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators."<sup>121</sup> Disse principper foreslår blandt andet, at man hver især (stat/myndighed som virksomhed) allerede ved indledningen får kortlagt sine egne styrker og svagheder i forhold til projektets påvirkning af menneskerettigheder. Herefter skal hensynet systematisk være en del af projektet.

---

<sup>121</sup> Se <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A-HRC-17-31-Add3.pdf> (besøgt den 17. juni 2013)

### *Internationale regler relevante for fremgangsmåden ved råstofprojekter*

I forbindelse med gennemførelse af råstofprojekter i Grønland er der flere internationale regelsæt, der kan være relevante og som national lovgivning bør være i overensstemmelse med, såfremt regelsættet er sat i kraft for Grønland.

Som allerede nævnt omhandler internationale menneskerettighedskonventioner som ICCPR, CDESCR, EMRK og ILO 169 rettigheder, der kan blive påvirket af råstofprojekter. Tabel 1 giver et overblik over disse rettigheder i den grønlandske kontekst.

*Tabel 1.*

<b>Arbejdsvilkår og relationer i forbindelse med projektet</b>	<b>Rettigheder relateret til miljø, velfærd og identitet</b>	<b>Civile og politiske rettigheder</b>
Forbud mod diskrimination. Retten til at arbejde; frit vælge beskæftigelse; retfærdige og gunstige arbejdsvilkår; forsamlings-, ytrings- og foreningsfrihed, herunder strejkeret; samt hvile og ferie.	Retten til liv; retten til at uforstyrret at nyde sin ejendom eller brug af traditionelle landområder; retten til beskyttelse af kultur, historie; kunst, traditionel levevis og brug af ressourcer <sup>122</sup> ; retten til et sprog; retten til et hjem og familie; retten til social tryghed og sikkerhed; retten til en tilstrækkelig levelfod, herunder retten til mad, klæder, bolig, lægehjælp og sociale goder; retten til tryghed i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, alderdom eller andet tab af indtægtsmuligheder, der ikke er selvforskyldt.	Lighed for loven og domstolen; lige beskyttelse under loven, retten til ligebehandling, adgang til effektive retsmidler og en retfærdig høring; retten til ytringsfrihed og adgang til information; retten til privatlivets fred og uforstyrret korrespondance samt retten til at kunne bevæge sig frit.

Ved råstofprojekter kan man tale om de direkte berørte og indirekte berørte i forhold til de i skemaet nævnte inddelinger og rettigheder.

I forhold til arbejdsvilkår er de direkte berørte typisk medarbejdere og leverandører. De indirekte berørte kan være ansatte hos underleverandører, familie til de ansatte, eller personer, der er medlem af samme fagforening eller arbejdsgiverforening som de direkte berørte, og nu må bære, at foreningens ressourcer blive brugt på projektet.

I forhold til miljø, velfærd og identitet kan de direkte berørte navnlig være lokalbefolkningen på grund af flere udefrakommende borgere, hvorved presset på

<sup>122</sup> Se FN konvention af 5. juni 1992 om den biologiske mangfoldighed artikel 10 (c)

offentlige ydelser og service bliver større, øget miljøpåvirkninger, større trængsel og infrastrukturændringer. Endvidere er der borgere, der vil kunne miste land, adgang til land (eksempelvis stadig anvendte traditionelle sommerboplads) samt traditionelle fangst og fiskerimuligheder, ligesom leverandører af produkter fra egnen kan risikere at miste sit marked.

Ligeledes vil der være mange, som kan blive indirekte berørt. Dette kan omfatte aftagere af produkter fra egnen, der ikke længere kan få sine produkter derfra; personer der bor i nærheden til øget brug eller udvidelse af infrastruktur; personer, der kommer til at lide under forhøjede priser; personer der bor længere væk fra projektet, men er i risiko for at blive påvirket af projektets vandforbrug, omlægning af vandressourcer eller forurening af vand; eller personer bliver indirekte påvirket af korrump adfærd. Projekterne kan også have indirekte betydning for familiestrukturerne i samfundet og ikke kun for familier til ansatte. Eksempelvis vil den seksuelle adfærd kunne medføre, at børn fødes med fædre bosiddende i andre lande eller ukendte fædre i udlandet.<sup>123</sup>

Endelig kan projektet påvirke en række civile og politiske rettigheder, der ikke knytter sig til direkte til arbejdsrelationen med projektet. De direkte berørte kan være personer, der traditionelt benytter sig af området, herunder fangere og fiskere, eksempelvis fordi deres muligheder for at blive hørt og få adgang til relevante informationer kan blive begrænset; personer der kommer i konflikt med eventuelle sikkerhedsvagter mv.; kritikere af projektet, der kan blive udsat for repressalier eller trusler eller kommuner, der bliver udsat for et pres til fordel for projektet. Indirekte kan projektet medføre, at pressen udøver selv censur; eller at der er personer, der kommer i klemme mellem konfliktparter.

Da rettighederne i de forskellige konventioner (hvoraf enkelte også er at finde i Grundloven) kan blive påvirket i mange forskellige relationer og dimensioner, er det centralt for at forebygge eventuelle problemer, at de relevante interessenter bliver identificeret, bliver inddraget i processen både forud for, under og efter projektets gennemførelse, og at de har adgang til alle relevant informationer. De internationale konventioner omhandler mere eller mindre kravene til sådanne processer, men navnlig ILO 169 og Deklarationen om Oprindelige Folk opstiller nogen specifikke principper. Miljøkonventionerne<sup>124</sup> indeholder ligeledes krav, men Århus konventionen er som nævnt ikke sat i kraft for Grønland.

---

<sup>123</sup> En udfordring, der allerede kendes fra fiskeriområdet, er børn, der fødes af grønlandske mødre, men hvor faderen er udlænding og har arbejdet på en trawler. Gennemførelsen af internationale faderskabssager er meget kompliceret og til tider reelt set umulig, hvilket medfører, at barnet aldrig kommer til at kende sin fader.

<sup>124</sup> UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment og Århus konventionen

### *Internationale regler om høring og forudgående konsultationer*

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

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

Bestemmelsen giver ikke den oprindelige befolkning en ret til undergrunden,<sup>125</sup> men en ret til at blive aktivt involveret i beslutningsprocessen vedrørende deres landområde.<sup>126</sup>

Bestemmelsen skal desuden sammenholdes med andre artikler i konventionen.

Således fremhæves det i artikel 6(2), at *”konsultationer, der gennemføres i forbindelse med gennemførelsen af denne konvention, skal finde sted i god tro og i en form, der er afpasset omstændighederne, med den målsætning at opnå enighed om eller samtykke til de foreslåede foranstaltninger.”* I henhold til artikel 16 bør samtykket fra det berørte folk, være frit og informeret.<sup>127</sup>

Artikel 7, stk. 3 og 4 anfører, at *”regeringerne skal sikre, at der, hvor det er hensigtsmæssigt, gennemføres undersøgelser, i samarbejde med de pågældende folk, med henblik på at vurdere de sociale, åndelige, kulturelle og miljømæssige konsekvenser for dem af planlagte udviklingsaktiviteter. Resultaterne af disse undersøgelser skal betragtes som grundlæggende kriterier for gennemførelsen af disse aktiviteter.”* Endvidere skal der i samarbejde med de pågældende folk, træffes foranstaltninger med henblik på at beskytte og bevare miljøet i de områder, de bor i.

Det følger videre af artikel 13, at i forbindelse med anvendelsen af artikel 15, *”skal regeringerne respektere den særlige betydning for de pågældende folks kultur og åndelige værdier af deres forhold til de landområder og/ eller territorier, som de besidder eller på anden måde udnytter, og især de kollektive aspekter af dette forhold.”*

---

<sup>125</sup> Uanset om man måtte mene, at ILO 169, artikel 14(1), 1. pkt. ikke er anvendelig på dele af den grønlandske befolkning, må bestemmelsens 2. pkt. kunne finde anvendelse, da der er tale om et indgreb i det berørte Inuit samfunds ret til at bruge traditionelle områder.

<sup>126</sup> Se også *Towards a Jurisprudential Articulation of Indigenous Land Rights*, af Gaetano Pentassuglia, trykt i the European Journal of International Law, vol. 22, no 1, (2011) side 179.

<sup>127</sup> Uanset at artikel 16 vedrørende flytning fra traditionelle områder, må princippet om et frit og informeret samtykke altid gælde

Endelig omhandler artikel 17 overdragelse af rettigheder til landområder til personer uden for kredsen af det oprindelige folk. I den forbindelse skal de påvirkede samfund konsulteres og inddrages, herunder gennem de institutioner der repræsenterer dem.<sup>128</sup>

Ved råstofprojekter overdrages rettighederne til andre end Inuit af Naalakkersuisut (og ikke Inatsisartut). Naalakkersuisut må umiddelbart opfattes som bemyndiget, idet det er en folkevalgt (omend indirekte) regering,<sup>129</sup> der må antages at repræsentere det grønlandske folk – Inuit.<sup>130</sup> Den grønlandske regering har dog selv udtrykt, at "*the government is categorized as a public rather than an indigenous government.*"<sup>131</sup> Heri ligger ifølge Naalakkersuisut, at den er en demokratisk valgt regering, der gennem en afbalanceret handlemåde skal tage hensyn til alle, men uden at kompromittere den kendsgerning, at 88 % af befolkningen er af Inuit oprindelse. Dette kan opfattes som om, at Naalakkersuisut ikke repræsenterer Inuits interesser alene, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt overdragelser af brugsrettigheder ved råstofprojekter sker i overensstemmelse med artikel 17, må skulle vurderes ud fra kvaliteten af konsultationerne og inddragelsen.

Overdragelsen af land i forbindelse med et råstofprojekt og indskrænkning af mulighederne for at anvende dette land kan, blandt andet efter Højesterets dom i Thulesagen, antages at være omfattet af Grundlovens § 73<sup>132</sup> (og EMRK protokol 1, artikel 1). Såfremt indgrebet er ekspropriation er kravet, at der foreligger en lov, der kan udgøre en hjemmel til indgrebet. Ved storskala- eller råstofprojekter vedtages der ikke nogen lov i forhold til det enkelte projekt. Derimod bemyndiges Naalakkersuisut i råstof- og storskala-loven til at indgå aftaler med virksomheden om overdragelse af det nødvendige landområde. Ingen af de to love forholder sig til de konkrete indgreb, men er som udgangspunkt alene rammelovgivning. Alt efter indgrebets karakter og intensitet, og navnlig større råstofprojekter, må der antages at være en vis risiko for, at hjemmelskravet ikke er umiddelbart opfyldt, hverken i forhold til Grundloven eller EMRK.

Uanset om det grønlandske folk opfattes som et oprindeligt folk, et oprindeligt folk med undergrupperinger eller som flere mulige oprindelige folk, må artikel 15

---

<sup>128</sup> Se også Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Peru of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the General Confederation of Workers of Peru (CGTP). Doc. GB 270/16/4; GB 270/14/4 (1998), para. 28-30

<sup>129</sup> Under den tidligere lov om Grønlands Hjemmestyre blev formanden for Landsstyret valgt af Landstinget og denne skulle være medlem af Landstinget, jf. lovens § 3. Landstyrets øvrige medlemmer blev valgt *en bloc* af Landstinget. Selvstyreloven indeholder ingen regler herom, og forholdet reguleres nu af Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut § 22. Herefter vælges formanden af Inatsisartut og denne indstiller til Inatsisartut at vælge et antal navngivne medlemmer af Naalakkersuisut. Valget af medlemmer sker ved en samlet afstemning om formandens forslag. Medlemmerne behøves ikke at være medlem af Inatsisartut.

<sup>130</sup> Se ILO publikationen *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – A guide to ILO Convention no. 169*, side 51.

<sup>131</sup> Se A/HRC/WG.6/11/DNK/1, para. 110, [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a\\_hrc\\_wg.6\\_11\\_dnk\\_1\\_e-2.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_11_dnk_1_e-2.pdf) (besøgt den 20.6.13)

<sup>132</sup> Det skal dog godtgøres, at der er tale om ekspropriation i Grundlovens § 73s forstand og ikke en erstatningsfri regulering.

antages at finde anvendelse på ethvert råstofprojekt i Grønland, idet projektet udføres på det afgrænsede grønlandske territorium beboet af Inuit. Derfor er Staten, og dermed også for Selvstyret, forpligtet til at følge den ånd om konsultation og medbestemmelse, der er en hjørnesteen i konventionen, sammen med de grupper, der er mest direkte berørte, til i fællesskab at finde på løsninger.<sup>133</sup>

Umiddelbart er opfattelsen efter Højesterets dom og ILO afgørelsen i Thulesagen, at det grønlandske territorium ikke kan opdeles således, at de forskellige grupperinger kan gøre særskilte krav i forhold til andre på de områder, de traditionelt har anvendt eller benyttet. Men da det grønlandske folk har en kollektiv ret til hele territoriet, må alle i Grønland i princippet antages at have en interesse i, hvorledes udnyttelsen af ressourcerne blive gennemført. Dette må således have en betydning for omfanget af konsultationerne, der jo i princippet kan omfatte alle på territoriet. Borgere i Narsaq kan derfor med rette påstå, at de har en legitim interesse i, om bopladser mv. ved Tasersiaq bliver oversvømmet.

Indholdet af artikel 15 betyder, at staten (der i denne forbindelse er Selvstyret) skal sikre at de nødvendige konsultationer foretages forud for ethvert råstofprojekt uanset størrelse. Ved småskalaprojekter må kravet være, at der forud for en tilladelse foretages en vurdering af om, hvorvidt påvirkningerne har en sådan karakter, at bestemmelserne skal iagttages.<sup>134135</sup>

Kvaliteten af konsultationsprocesser er afgørende for om, hvorvidt bestemmelsen er efterlevet, idet den skal være meningsfuld og inddragende. Heri ligger krav om:

- *At repræsentative institutioner for de påvirkede samfund skal inddrages;*
- *At de repræsentative institutioner skal have de nødvendige ressourcer;*
- *At konsultationerne skal foregå i god ånd og afpasset til situationen;*
- *At valgte procedurer skal være mere end blot offentlige høringer. Det vil sige, at formen og indholdet af konsultationsprocesserne og mekanismerne skal tillade, at alle de berørtes meninger kommer til udtryk til rette tid. Desuden skal de berørte kunne have fuld forståelse for de spørgsmål, der skal tages stilling til, således at de har mulighed for at påvirke resultatet og opnå en fællesfølelse, der er acceptabel for alle;*
- *At målet med processen er at opnå et samtykke fra alle berørte, hvorfor processen skal bestræbe sig oprigtigt på dette; og*
- *At konsultationsprocessen løbende skal evalueres med henblik på at forbedre denne.<sup>136</sup>*

---

<sup>133</sup> Se Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat-SIK), afsnit 43

<sup>134</sup> Dette må være resultatet af artikel 15 sammenholdt med artikel 6(2).

<sup>135</sup> Dette er ikke et krav i råstoflovens med undtagelse af de situationer hvor det vurderes at der vil være en væsentlig miljømæssig påvirkning, jf. råstoflovens § 37.

<sup>136</sup> Se ILO publikationen *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – A guide to ILO Convention no. 169*, side 62



I begrebet samtykke er tillige indforstået, at samtykket skal være frit, forudgående og informeret. Heri ligger at samtykket ikke må være opnået på grundlag af tvang, manipulation eller intimidering.<sup>137</sup> Der skal være rimelig tid til at kunne give samtykket med respekt for processen, og så skal der foreligge et grundigt beslutningsgrundlag – eksempelvis i form af VVM og VSB.<sup>138</sup>

Principperne om konsultation og samtykke i ILO 169 er også blevet gengivet i FN Deklaration om Oprindelige Folk - blandt andet i artikel 32:

*1. Oprindelige folk har ret til at fastlægge og udvikle prioriteter og strategier for udvikling og anvendelse af deres landområder eller territorier og andre ressourcer.*

*2. Staterne skal konsultere og i god tro samarbejde med de berørte oprindelige folk via deres egne repræsentative institutioner for at indhente deres frie og informerede samtykke forud for godkendelse af ethvert projekt, der berører deres landområder eller territorier og andre ressourcer, især i forbindelse med udvikling, anvendelse eller udvinding af mineraler, vand eller andre ressourcer.*

*3. Staterne skal etablere effektive mekanismer til retfærdig og rimelig afhjælpning for sådanne evt. aktiviteter, og der skal træffes relevante foranstaltninger for at afbøde negativ miljømæssig, økonomisk, social, kulturel eller åndelig indvirkning.*

Uanset at deklARATIONEN ikke er bindende, så anvendes den som rettesnor af andre FN organer i forbindelse med deres monitorering af landenes forpligtelser under de respektive konventioner.<sup>139</sup>

Forskellen mellem ILO 169 og deklARATIONEN i forhold til opnåelse af et samtykke, ligger i det forhold, at ILO 169 artikel 15 ikke antages at indeholde et krav om, at et samtykke skal være opnået, før man kan gennemføre projektet, men alene et krav om en proces og en målsætning. Derimod udlægges deklARATIONEN som en klar tilkendegivelse om at der skal opnås et egentligt samtykke.<sup>140</sup>

Selvom ILO 169 og deklARATIONEN synes at være forskellig på dette punkt, så bygger begge på princippet om, at staten ikke blot kan foretage ensidige handlinger, men må samarbejde med den berørte gruppe for at finde sådanne løsninger og metoder, der er gensidigt acceptable. Dermed styrkes kvaliteten af de konsultationer og det samtykke som forudsættes iagttaget.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Kravet minder på mange måder om aftalelovens regler om ugyldighed, jf. aftalelovens §§ 28-32

<sup>138</sup> Se ILO publikationen *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – A guide to ILO Convention no. 169*, side 63

<sup>139</sup> Se eksempelvis komiteen under CERD i den bemærkning til USA efterlevelse af CERD, hvori komiteen anfører at deklARATIONEN bør tjene som rettesnor i forhold til USA, uanset at USA ikke stemte for deklARATIONEN, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/USA/CO/6, para. 29.

<sup>140</sup> Se Gôcke: The case of Angela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, p. 360

<sup>141</sup> Se også Paul Joffe: *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Provisions Relevant to "Consent"*, side 14, <http://quakerservice.ca/wp-content/uploads/2013/07/UN-Decl-Provisions-Relevant-to-Consent.pdf> [besøgt 11. Juli 2013]

Internationale instanser har ligeledes forholdt sig til spørgsmålet om deltagelse, forudgående konsultationer og høringer. I sagen *Angela Poma Poma v. Peru*<sup>142</sup> tog FN komite under ICCPR stilling til anvendelse af ICCPR artikel 27. Komiteen bekræftede, at brugen og adgangen til land var en grundlæggende forudsætning for klagerens og hendes samfunds levemåde og traditionelle økonomi. Herefter gjorde komiteen sig overvejelser om klagerens muligheder for at deltage i beslutningsprocesser, der kunne berøre denne levemåde. Komiteen bemærkede herefter:

*“7.6 In the Committee's view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.”*

Det vil sige, at hvor aktiviteterne grundlæggende påvirker en minoritets eller et oprindeligt folks lokalsamfunds traditionelle levemåde skal der gennemføres en egentlig effektiv proces med henblik på at få det frie, forudgående og informerede samtykke fra det berørte lokalsamfund.

Omsat til grønlandske forhold, må det antages, at også lokale grupperinger af den grønlandske befolkning, uanset om den opfattes som et særskilt oprindeligt folk, skal høres i henhold til en troværdig proces i forbindelse med større råstofprojekter. Det er dog den enkelte berørte, der i sidste ende må sandsynliggøre, at projektet grundlæggende vil påvirke den enkeltes muligheder for at videreføre sin og gruppens traditionelle levemåde.

---

<sup>142</sup> Communication 1457/2006

Princippet om frit, forudgående og informeret samtykke findes tillige i en række anbefalinger og retningslinjer. Komiteen under CERD udtaler i sin anbefaling nr. XXIII (1997), para. 5:

*“States parties to recognize and protect the rights of indigenous peoples to own, develop, control and use their communal lands, territories and resources and, where they have been deprived of their lands and territories traditionally owned or otherwise inhabited or used without their free and informed consent, to take steps to return those lands and territories...”<sup>143</sup>*

Deltagerlandene under FNs biodiversitetskonvention udarbejder i forbindelse med deres konferencer handlingsplaner og principper for implementeringen af konventionens forskellige bestemmelser. Der blev således under COP 5 i relation til artikel 8 (j) blandt andet offentliggjort følgende fortolkningsbidrag:

*“5. Access to traditional knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities should be subject to prior informed consent or prior informed approval from the holders of such knowledge, innovations and practices.”<sup>144</sup>*

Det må på den baggrund konkluderes, at de forskellige internationale instrumenter indeholder princippet om frit, forudgående og informeret samtykke i forhold til indgreb i oprindelige folks traditionelle levemåde. I den forbindelse er det ikke nødvendigt, at der skal være tale om et særskilt folk, da det må antages også at være et princip, der gælder for andre grupperinger af oprindelige folk, eksempelvis et lokalsamfund, hvis traditionelle levemåde skal beskyttes.

En forudsætning for det frie, forudgående og informerede samtykke er en folkelig deltagelse i beslutningsprocessen. Dette er ikke alene et spørgsmål om oprindelige folks rettigheder. Andre internationale konventioner kan stille krav om folkelig deltagelse. Med UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment ikrafttræden<sup>145</sup> er Grønland nu internationalt forpligtet til at lave strategiske miljøvurderinger i forbindelse med råstofprojekter.<sup>146</sup> Forpligtelsen omfatter også folkelig deltagelse og inddragelse af resultaterne fra den folkelige deltagelse. I henhold til artikel 9 i konventionen består forpligtelsen i at:

---

<sup>143</sup> Se eksempelvis også komiteen under CESCR i dens *Concluding observations: Colombia*, 6 December 2001, E/C.12/1/Add.74, <http://www.refworld.org/docid/3cc802857.html> [besøgt 18 juni 2013], para. 33: “The Committee urges the State party to ensure that indigenous peoples participate in decisions affecting their lives. The Committee particularly urges the State party to consult and seek the consent of the indigenous peoples concerned prior to the implementation of timber, soil or subsoil mining projects and on any public policy affecting them, in accordance with ILO Convention No. 169.”

<sup>144</sup> Se <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7158> (besøgt 18. juni 2013)

<sup>145</sup> Danmarks territoriale forbehold for Grønland blev ophævet med effekt fra den 2. september 2012.

<sup>146</sup> Se artikel 4(2)

1. *Each Party shall ensure early, timely and effective opportunities for public participation, when all options are open, in the strategic environmental assessment of plans and programmes.*
2. *Each Party, using electronic media or other appropriate means, shall ensure the timely public availability of the draft plan or programme and the environmental report.*
3. *Each Party shall ensure that the public concerned, including relevant non-governmental organizations, is identified for the purposes of paragraphs 1 and 4.*
4. *Each Party shall ensure that the public referred to in paragraph 3 has the opportunity to express its opinion on the draft plan or programme and the environmental report within a reasonable time frame.*
5. *Each Party shall ensure that the detailed arrangements for informing the public and consulting the public concerned are determined and made publicly available. For this purpose, each Party shall take into account to the extent appropriate the elements listed in annex V."*

Protokollen henviser i sin præambel til, at deltagerstaterne vedkender sig Århus konventionen, men Århus konventionen er, som nævnt, ikke sat i kraft for Grønland. Referencen til Århus konventionen betyder ikke, at denne bliver en del af de grønlandske forpligtelser men burde medføre, at Grønland genovervejer om konventionen kan sættes i kraft for Grønland.

Århus konventionen udmærker sig blandt ved at tage udgangspunkt i et meroffentlighedsprincip i forhold til miljøspørgsmål. I fraværet af konventionen, vil forvaltningen typisk henviser til den grønlandske offentlighedslovs principper.<sup>147</sup> Dette er ikke et problem, såfremt undtagelserne i offentlighedslovens fortolkes restriktivt, navnlig i miljøsager. Dette er blot ikke altid tilfældet,<sup>148</sup> hvorfor en ikrafttræden af konventionen for Grønland kunne medføre en mere meroffentlighedsvenlig fortolkningspraksis.

For at kunne give det nødvendige samtykke og i øvrigt forholde sig til de informationer der bliver fremlagt er det nødvendigt, at personerne har adgang til de relevante informationer i et sprog som denne forstår.

Retten til information blev knæsat allerede i FN Menneskerettighedserklæring artikel 19 og findes i såvel artikel 10 i EMRK som artikel 19 i ICCPR. I 2000 offentliggjordes FN principper informationsfrihed.<sup>149</sup> Heraf fremgår det blandt andet, at offentlige myndigheder bør være proaktive i forhold til at dele informationer, at

<sup>147</sup> Se landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 med senere ændringer.

<sup>148</sup> Ombudsmanden behandlede i sag nr. 2011-802-0003, udtalelse af 7. marts 2012, spørgsmålet om aktindsigt i oliespildsberedskabsplaner, dokumenter vedrørende garantier udstedt af koncessionshaveren og analyseresultater fra prøveboringer. Ombudsmanden fandt blandt andet, at afslagene i det væsentlige var berettiget, men at der var begået kritisable fejl i Råstofdirektoratets behandling af sagen. Disse fejl bestod navnlig i forkert anvendelse af offentlighedslovens regler, mangelfulde begrundelser og lang sagsbehandlingstid.

<sup>149</sup> Principperne er inkluderet i E/CN.4/2000/63, side 56, [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/\\$FILE/G0010259.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/G0010259.pdf) (besøgt den 18.juni 2013)

alle informationer så vidt mulig skal deles (maksimal åbenhed), og begrænsninger bør være undtagelsen.

Forholdet mellem retten til adgang til information og folkelig deltagelse er ligeledes nævnt i Rio Erklæringen om bæredygtig udvikling, princip 10:

*“Environmental issues are best handled with participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available.”<sup>150</sup>*

FN komite under ICCPR har i sin seneste General Comment om artikel 19 understreget at retten til information også er vigtig del af beskyttelsen af artikel 27. Staten er forpligtet til i tilfælde af beslutninger der medfører en væsentlig påvirkning af en gruppes levemåde og kultur at iværksætte en informationsdelingsproces og konsultationer med de berørte samfund.<sup>151</sup>

Det er også hændt at internationale organer har forholdt sig til spørgsmålet om retten til information i forhold til råstofprojekter. I det inter-amerikanske system for beskyttelse af menneskerettigheder er der en mulighed for, at menneskerettighedskommissionen kan stoppe projekter midlertidigt (et slags fogedforbud). Denne mulighed blev benyttet i en klagesag fra Brasilien, hvor der var en risiko for påvirkning af en række oprindelige lokalsamfund i forbindelse med bygningen af et vandkraftværk. Klagen gik således på, at der ikke var sket den nødvendige høring af lokalbefolkningen. Kommissionen besluttede sig for at pålægge Brasilien at stoppe projektet indtil visse krav var blevet mødt. Derfor måtte Brasilien sørge for:

*“(1) conduct consultation processes, in fulfillment of its international obligations—meaning prior consultations that are free, informed, of good faith, culturally appropriate, and with the aim of reaching an agreement—in relation to each of the affected indigenous communities that are beneficiaries of these precautionary measures;*

*(2) guarantee that, in order for this to be an informed consultation process, the indigenous communities have access beforehand to the project's Social and Environmental Impact Study, in an accessible format, including translation into the respective indigenous languages.”<sup>152</sup>*

Selvom afgørelsen tager sit udgangspunkt i den Interamerikanske Konvention for Menneskerettigheder, kan den bidrage til forståelsen af indholdet af kravet om konsultationsprocesser. Man kan derfor udlede, at en VVM og VSB skal have et tilgængeligt format, og på et sprog læseren forstår. Endvidere kan afgørelsen rejse

---

<sup>150</sup> Se <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163> (besøgt den 18. juni 2013)

<sup>151</sup> Se General Comment nr. 34 (CCPR/C/GC/34) para. 18

<sup>152</sup> Se IACHR, PM 382/10 - Indigenous Communities of the Xingu River Basin, Pará, Brazil. <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.eng.htm> (besøgt 18. juni 2013).

det spørgsmål, om en mangelfuld proces i Grønland eventuelt kan adresseres med anlæg af en fogedforbudssag ved en grønlandsk domstol.

### *Høringsprocesser i forbindelse med råstofprojekter i Grønland*

Grønland har i dag kun nogle få små aktive miner<sup>153</sup> med en samlet omsætning på omkring 500 mio. kr. Målet er dog at have 5 miner, som inden for de næste 5-10 år vil have mere end 1.000 grønlandere ansatte samt en stor aluminiumsmelter ved Maniitsoq. Derudover forventes det, at der løbende vil være enkelte olieeftersøkningsprojekter.<sup>154</sup> I juni 2012 var der udstedt 142 minerallicenser, primært til brug for indledende undersøgelser eller efterforskning. 4 af licenserne var til egentlig udnyttelse, og yderligere 4 forventedes modtaget i løbet af 2012-2013. Heriblandt til et par storskalaprojekter med mere end 4.000 forventede arbejdere i byggefasen og ca. 1.400 i produktionsfasen.<sup>155</sup>

Det storskalaprojekt, der er nærmest sin påbegyndelse er ISUA-projektet. Det forventes at få en udvindingstilladelse inden udgangen af 2013. Der har i forbindelse hermed været gennemført såvel VVM, VSB og været trepartsaftaleforhandlinger, men uden at resultatet heraf er offentliggjort. Da storskalaloven først trådte i kraft den 1. januar 2013, har ISUA projektet ikke været undergivet reglerne heri om VVM, VSB eller trepartsaftale, men derimod den almindelige praksis under råstofloven. Derimod må selve beslutningen om udvindingstilladelsen antages at være omfattet af storskalaloven. Det skyldes, at storskalaloven ikke indeholder overgangsbestemmelser, der fritager ansøgninger om udvindingstilladelse indgivet før den 1. januar 2013 fra lovens anvendelsesområde.

Tidligere har der været også været gennemført VVM og VSB for ALCOA projektet og CAIRN Exploration Drilling Programme, Sigguk Block, Disko West. Der blev i 2010 også indgået en Impact Benefit Agreement mellem CAIRN, kommunerne og Selvstyret.<sup>156</sup>

Senest har True North Gems sendt en ansøgning til Naalakkersuisut om at få en udnyttelsestilladelse til rubinprojektet Aappaluttoq ved Qeqertarsuaatsiaat. Naalakkersuisut har på et møde den 6. juni 2013 besluttet, at vurderingen af den samfundsmæssige bæredygtighed og vurdering af virkningerne på miljøet skal i offentlig høring. Det fremgår af pressemeddelelsen fra Naalakkersuisut, at høringmødernes afholdelse vil blive annonceret i relevante medier og ledet af en uafhængig mødeleder. Opgaven som mødeleder vil blive sendt udbud. Når mødelederen er udpeget, vil datoerne for borgermøderne efterfølgende blive

---

<sup>153</sup> Hvoraf den ene – guldminen i Sydgrønland ved Nanortalik – ifølge presseoplysninger er under rekonstruktion, se [http://www.dr.dk/Nyheder/Ligetil/Dagens\\_fokus/Indland/2013/05/12115046.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Ligetil/Dagens_fokus/Indland/2013/05/12115046.htm).

<sup>154</sup> Det skotske oliefirma Cairn Energy lavede i perioden 2010-2011 8 off-shore prøveboringer med begrænset succes.

<sup>155</sup> Se "Report to Inatsisartut, the Parliament of Greenland, concerning mineral resources activities in Greenland, 2012", [http://www.bmp.gl/images/stories/faelles/Report\\_to\\_Inatsisartut\\_on\\_mineral\\_resource\\_activities\\_in\\_2012.pdf](http://www.bmp.gl/images/stories/faelles/Report_to_Inatsisartut_on_mineral_resource_activities_in_2012.pdf) (besøgt 18. juni 2013).

<sup>156</sup> Se §36-svar til Aleqa Hammond fra Ove Karl Berthelsen af 23. november 2010, sagsnr. 2010-039908, dok. nr. 502174

offentliggjort. Høringsfristen er forlænget til begyndelsen af september 2013 grundet den mellemliggende sommerperiode. De udarbejdede rapporter er offentliggjort på høringsportalen,<sup>157</sup> på såvel dansk, engelsk og grønlandsk.

Naalakkersuisut offentliggør også høringer af VVM over eksempelvis indhentelse af seismiske data på høringsportalen. Høringsfristerne for disse er typisk 8 uger.

I det følgende vil udgangspunktet være processen i forbindelse med ISUA-projektet med referencer til VSB for andre projekter med henblik på at beskrive, hvorledes der er taget hensyn til, at projekter gennemføres i et land, hvoraf hovedparten af befolkningen er Inuit, grupperinger heraf eller forskellige oprindelige folk. Den valgte proces vil blive belyst i forhold til forudgående afsnits beskrivelse af de internationale krav til denne proces. Endvidere har den grønlandske regering meddelte i forbindelse med sit bidrag til den danske periodiske rapportering under FNs Universal Periodic Review proces, at den ville bringe sine høringsprocesser i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i Deklarationen om Oprindelige folk.<sup>158</sup> Beskrivelsen af de forskellige gennemførte processer er baseret på de offentliggjorte VSBER og mediedækning. Hvordan de i praksis har været gennemført, er det ikke muligt at udtale sig skråsikkert om, og det tilgængelige materiale er derfor anvendt som indikationer på, hvorledes processen har været.

### *Organisationen af VSB*

De foreløbige gennemførte VSBER er udarbejdet af udenlandske konsulentfirmaer<sup>159</sup> og typisk uden grønlandske konsulenter i de forskellige teams. Derimod har man rådført sig med lokale grønlandske eksperter og ressourcepersoner. Det fremgår ikke af rapporterne, om alt materiale er oversat til grønlandsk i god tid inden møderne,<sup>160</sup> om indkaldelserne er sket i god tid, eller om der altid har været anvendt tolk.<sup>161</sup> Ved en gennemgang af de ikke-tekniske resumeer i VSB for ISUA og Rubinprojektet synes den sproglige kommunikation ikke at være afstemt med målgruppen. I den danske version er sproget generelt kompliceret med lange sætningskonstruktioner og tekniske begreber.

---

<sup>157</sup> Se <http://naalakkersuisut.gl/da/H%c3%b8ringer/Arkiv-over-h%c3%b8ringer/2013/TNG-QEQ> (besøgt 19.juni 2013)

<sup>158</sup> Se A/HRC/WG.6/11/DNK/1, para. 111, [http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a\\_hrc\\_wg\\_6\\_11\\_dnk\\_1\\_e-2.pdf](http://www.upr-info.org/IMG/pdf/a_hrc_wg_6_11_dnk_1_e-2.pdf) (besøgt den 20.6.13)

<sup>159</sup> I ISUA og rubinprojektet af Grontmij A/S. Rapporten udarbejdes på vegne af virksomheden i henhold til "Guidelines for Social Impact Assessments for Mining Projects in Greenland, November 2009 og er betalt af virksomheden

<sup>160</sup> Der har flere gange været udtrykt utilfredshed med informationsniveauet i forhold til projekterne og gennemførelsen af høringerne, se eksempelvis <http://sermitsiaq.ag/demonstration-alcoa-london-mining>; <http://sermitsiaq.ag/london-mining-aabner-informationskontor> og <http://www.knr.gl/da/nyheder/kanukoka-er-enig-i-kritik-af-naalakkersuisut>.

<sup>161</sup> Eksempelvis er det oplyst i VSB for Rubinprojektet, side 158 at der var anvendt tolk på et møde Nuuk, men samme oplysning er ikke nævnt for det efterfølgende møde i Qeqertarsuatsiaat. Dette er muligvis en forglemmelse ved rapportskrivningen.

### *Afgrænsning, emner og høring*

Såvel VSB for ISUA som Rubinprojektet henviser til, at de udover at følge de grønlandske retningslinjer for VSB også følger internationale anerkendte retningslinjer for sådanne. Endvidere henviser de begge til en liste af internationale konventioner, der udgør den juridiske ramme. Der nævnes i den forbindelse alene ILO konventioner, men ingen menneskerettighedskonventioner, uagtet at projektet kan påvirke en række rettigheder i forskellige nære og fjerne relationer. Af ILO konventioner nævnes udtrykkeligt ILO 169 " der stiller krav om forudgående høring med indfødte eller etniske grupper, når man ønsker at gennemføre aktiviteter eller projekter i områderne."<sup>162</sup>

En VSB starter altid med en afgrænsning (scoping) af opgaven. Det vil sige en tilrettelæggelse og undersøgelser af hvilke emner, der navnlig kan være interessante og hvilke andre potentielle interessenter, der bør inddrages. For at finde de rigtig emner tages til dels udgangspunkt i tilgængelige data og rapporter og dels i interessentmøder.

Af ISUA rapportens bilag kan det læses, at der i scopingfasen har været afholdt en workshop i november 2009 med deltagelse af diverse offentlige myndigheder, Grønlands Arbejdsgiverforening og SIK. I scopingfasen ses derfor ikke at have deltaget repræsentanter for eksempelvis KNAPK (fanger- og fiskersammenslutningen), ICC eller andre relevante foreninger, der kunne repræsentere de berørte borgere. Disse er dog kommet ind i processen, med undtagelse af ICC, på senere tidspunkt.

Det grønlandske fangstråd er ikke omtalt i ISUA VSB, uanset at det er etableret med henblik på en optimering af økonomiske, sociale og kulturelle forhold indenfor erhvervet med udgangspunkt i en bæredygtig udnyttelse af de levende ressourcer ved Grønland.<sup>163</sup> Det er fangstrådet's opgave, at tilse, at udviklingen tilgodeser så mange personer og grupper som muligt – både lokalt, regionalt og nationalt.

Efter det oplyste har der været foretaget brugerundersøgelser for området, lavet baggrundsundersøgelse og anvendt såkaldte "lokalt brug interviews" med repræsentanter fra lokalsamfundet i Kapisillit over tre dage, individuelle interviews med fiskere og fangere, ligesom der er lavet spørgeskemaundersøgelser for fritidsfangere.

I november 2010 blev der afholdt det første offentlige informationsmøde med henblik på at beskrive ISUA-projektet for lokalsamfundet samt trinnene til udvikling af projektet og modtage kommentarer, spørgsmål og bekymringer fra lokalsamfundet. Her deltog blandt andet repræsentanter for KNAPK.

---

<sup>162</sup> Se side VSB Terms of Reference til Rubinprojektet, s. 5

<sup>163</sup> Se <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Fiskeri-Fangst-og-Landbrug/Fangst-og-jagtafdelingen/Fangstraadet> (besøgt den 18.juni 2013)



Identifikationen af relevante personer kan til tider være svær. Relevante personer er ikke alene dem der bor i området, men kan ligeledes være personer der har en tilknytning til området men ikke længere bor der, men i nærliggende byer.<sup>164</sup>

Scopingfasen synes alene at have involveret kommunale og nationale myndigheder og foreninger, der beskæftiger sig med arbejdsmarkedet. Det samlede indtryk er dog, at mange af de relevante lokale personer og foreninger har været involveret i udarbejdelsen af VSBen med undtagelse af ICC. Inddragelse af ICC og KNAPK i scopingfasen kunne have givet et bredere billede af, hvilke emner, der kunne være relevante at belyse allerede på scopingtidspunktet.

Forud for scopingmødet var der opstillet 8 emneområder: Bevægelser i befolkningen (forandringer ved til- og fra flytning og ved årstidsbetinget bevægelser); økonomiske forhold; naturressourcer; infrastruktur; sociale konflikter; sårbare grupper; livsstil og kultur; sundhed. For hvert område blev der rejst en række spørgsmål, der efterfølgende blev drøftet i fokusgrupper og kunne resultere i yderligere områder, der burde undersøges.

Temaerne er alle klassiske VSB temaer, og der er under dem alle mulighed for at inddrage spørgsmål af særlig betydning for oprindelige folk.<sup>165</sup> Det gengivne resume af drøftelserne i VSB viser primært bekymringer for, hvorledes lokalmiljøet/samfundet vil blive berørt af projektet.

Der ses således kun at være få drøftelser af, hvordan resten af Grønland vil blive påvirket, og ikke med udgangspunkt i, om projektet kunne påvirke eventuelle kollektive rettigheder. En begrænsning af adgangen til et jagt- og fangstområde må altid antages at være et indgreb i grønlandernes kollektive jagt- og fangstrettigheder.<sup>166</sup>

Eksempelvis, drøftedes påvirkningen af rensdyrbestanden, fangst og fiskerimuligheder ud fra den enkeltes mulighed for at jage i området og hvor populært området er for de lokale brugere,<sup>167</sup> men ikke ud fra hvilken betydning dette, og området i det hele taget, har for den grønlandske identitet.

Brugen af området er baseret på en "popularitetsundersøgelse", men der er ikke forsøgt undersøgt om denne brug bundet i, om området er et traditionelt jagt- og fangstområde.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Se også IFC Guidance Note 7 om oprindelige folk fra 2012, para. GN7, [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e280ef804a0256609709ffd1a5d13d27/GN\\_English\\_2012\\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e280ef804a0256609709ffd1a5d13d27/GN_English_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES) (besøgt den 21. juni 2013)

<sup>165</sup> Komiteen under ILO 169 har tidligere bemærket, at staten skal sikre at der gennemføres studier sammen med de påvirkede folk for at vurdere de planlagte aktiviteters sociale, åndelige, kulturelle og miljømæssige påvirkninger, se *Report of the Committee of Experts set up to examine the representation alleging non-observance by Ecuador of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)*, para. 6

<sup>166</sup> Se også Jens Dahl "Tradition og kultur i den grønlandske naturudnyttelse", tidskrift for Grønland, nr. 10, s. 297.

<sup>167</sup> Spørgeskemaet udsendt til brugere af området havde alene fokus på kvantitet af besøg til projekt og ikke kvaliteten, hvilket vil sige: hvad betyder dette område for brugeren?

<sup>168</sup> I Grønland er der ingen kortlægning af traditionelle jagt- og fangstområder, uanset at det er velkendt at sådanne eksisterer sådanne traditionelle jagt- og fangstområder, hvilket eksempelvis

En anden vinkel kunne være, om produkter fra projektområdet har en bedre kvalitet end fra de fremtidige alternative områder – det vil sige en aftagerkæde, der kunne blive påvirket af projektet.

ISUA VSBen indeholder få referencer til de akkumulerede effekter af mineprojekter i Grønland,<sup>169</sup> selvom det er et krav i råstofloven, at sådanne vurderinger skal indgå. Uanset at ISUA ikke har mange nuværende råstofprojekter at konkurrere med, må det antages, at der ikke skal meget til, før blot nogle få større projekter i Grønland får en påvirkning, der rækker langt ud over lokalsamfundet. De få referencer og vurderinger af akkumulerede effekter kunne være mere fyldestgørende.

I VSB for Rubinprojektet indgår en forundersøgelse i scoping<sup>170</sup> og der blev ligeledes afholdt 3 høringsmøder i perioden 8-10. februar 2011 i Nuuk og Qeqertarsuatsiaat samt med Foreningen af 16. august (stensamlere). KNAFK var inviteret til mødet i Nuuk med deltog ikke. Mødedeltagerne på det offentligt møde var alle fra myndigheder og arbejdsmarkedsorganisationer samt to personer der ikke foreligger yderligere oplysninger om. Efterfølgende, den 9. februar 2011, blev der afholdt fokusgruppeinterview med befolkningen i Qeqertarsuatsiaat.

Også i forhold til Rubin-projektet har der været holdt møder med flere relevante lokale personer, der er i risiko for at blive berørt af aktiviteterne, og som har kunnet repræsentere lokalbefolkningen (bygderådsformanden er eksempelvis en af deltagerne i høringen i Qeqertarsuatsiaat). Derimod synes det at være en tilsnigelse at sige, at det offentlige møde i Nuuk og mødet med stensamlere, har kunnet bidrage til at kortlægge offentlighedens bekymringer, hvis der hermed menes den almindelige borger med relationer til projektområdet.<sup>171</sup>

Det kan nok konkluderes, at der er forsøgt identificeret relevante interessenter, at relevante emner er berørt, og at der er foretaget høringer. Derimod ses interessentidentifikationen ikke at være udtryk for en egentligt velovervejet beslutning om at inddrage oprindelige folk repræsentanter. Dette har mere et tilfældighedernes karakter. Den meget snævre fokus på ILO konventioner kan også medvirke til et utilstrækkeligt fokus i identifikationen af emner. Endelig synes omfanget af høringerne ikke at kunne fremme, at de berørte føler, at de har været inddraget i mere end nogle engangsbegivenheder. Der ses ikke at udført opfølgingsaktiviteter, forud for høringerne over selve udkastet af selve VSBen.

---

Thule-sagen var udtryk for. Det nærmeste man kommer dette er NunaGIS, et digitalt atlas, der viser kort over Grønland på internettet. Man kan se geografiske oplysninger såsom fuglefelde og følsomme fugleområder, vandrende rensdyr nord for Nuuk, jagtdistrikter, bevaringsværdige bygninger, Grønlands territoriale grænser og mv. (<http://www.nunagis.gl/da/>)

<sup>169</sup> Se ISUA VSB, side 225. I VSB for CAIRN Exploration Drilling Programme, Sigguk Block, Disko West, Greenland er der også en reference til de mulige akkumulerede effekter, se side 4-4.

<sup>170</sup> SLiCA-Qeqertarsuatsiaat for Grontmij Carl Bro A/S, 2011

<sup>171</sup> Se Resume af Vurderingen af den Samfundsmæssige Bæredygtighed (Social Impact Assessment, SIA) af Aappaluttoq rubinmine-projektet for True North Gems Inc., jf. afsnittet om *påvirkning og afhjælpningstabeller*, resumeet er ikke nummereret.

### *Har der været en reel høring?*

Selvom processerne på overfladen synes i en vis grad at efterleve kravene om at høre de berørte lokalsamfund, er spørgsmålet er dog, hvorledes denne inddragelse reelt er foregået. Navnlig i Rubinprojektet synes der blot at være afholdt nogle workshop uden, at det klart er tilkendegivet, hvad formålet, temaerne, oplægget og baggrundsmaterialet har været for møderne.

De hørte lokale myndigheder og foreninger, der repræsenterer den lokale grønlandske befolkning (kommuner, KNAPK og lokalafdelinger heraf, bygderådsformand mv.) er ofte ressourcemæssig svage og ikke vant til at blive inddraget i sådanne processer.<sup>172</sup> Derfor er det vigtigt, at de får den nødvendige tid og adgang til rådgivning for at deres bidrag kan være kritiske og konstruktive. I den forbindelse kan det bemærkes, at i Rubinprojektet ses såvel afgrænsningen (scoping) og møderne/interviews vedrørende baggrundsundersøgelse og påvirkningsanalyse at være overstået på to dage 8-9. februar 2011.

Det er ikke oplyst i VSBerne, hvorledes man fra konsulentvirksomhederne har håndteret dialogen og høringer af interessenter, der ikke har de fornødne ressourcer. Der er således en mistanke om, at interessenterne ikke reelt har haft mulighed for at deltage i dialogen, og dermed er kvaliteten af deres samtykke begrænset.

Bekymringerne for om høringsprocesserne er reelle og på baggrund af objektive materiale, blev eksempelvis også drøftet tilbage i 2008 i en Landsdebat om tolerancetærskler ved uranvinding i Kvanefjeldet. Et af landtingets medlemmer, Josef Motzfeldt, ordfører, IA, henviste i den forbindelse til FNs Deklaration om Oprindelige Folk og kravet heri til høringsprocesser. Årsagen til dette var blandt andet hans bekymring over kvaliteten af de høringer og oplysninger, der blev givet af Greenland Minerals & Energy Ltd.. Han mente derfor, at det var nødvendigt at efterleve deklARATIONEN og herunder sikre, at borgerne fik adgang til de rette informationer og mulighed for på egen hånd at konsultere eksperter med særlig viden på området.<sup>173</sup>

Borgerinddragelse har således gentagne gange været et problem i forbindelse med råstofprojekter. Selvstyret har derfor senest forsøgt at sikre en bedre høringsproces over Rubinprojektets VSB, idet det har identificeret en række interessenter og kontaktet dem pr. brev. Formålet hermed har været, eventuelt gennem et dialogmøde med departementet for Erhverv, Råstoffer og Arbejdsmarked, at få input til hvorledes høringsprocessen og borgerinddragelsen kan styrkes.

---

<sup>172</sup> Se også <http://www.knr.gl/da/nyheder/icc-oplyser-om-r%C3%A5stoffer-og-menneskerettigheder>

<sup>173</sup> Se Landstingets Efterårssamling (EM2008/80), dagsordenens punkt 80: Redegørelse om de samfundsmæssige aspekter af efterforskning og brydning af uran i Grønland, side 8-9, se [http://cms.inatsisartut.gl/upload/labu/em2008/fortryk/pkt/271108/pkt80\\_271108.dk.pdf](http://cms.inatsisartut.gl/upload/labu/em2008/fortryk/pkt/271108/pkt80_271108.dk.pdf) (besøgt 20. juni 2013).

### *Er interessenterne blevet hørt?*

Det følger endvidere af princippet om høring, at de berørte grupper bør kunne få indflydelse på procesdesignet og genkende deres input i det endelige design af projektet. På baggrund af det offentliggjorte materiale er det ikke muligt at konstatere, om der har været andre bekymringer end de i vurderingerne gengivne. Der er altid en risiko for, at når vurderingerne er foranlediget udarbejdet af projektselskabet, og denne i øvrigt deltager i de fleste møder, vil problemstillingerne være betonet anderledes, end hvis det var en uafhængig instans, der forestod udarbejdelsen.<sup>174</sup> Denne risiko har således også medført, at der i forbindelse med høringerne af Rubinprojektets VSB vil være en uafhængig mødeleder.<sup>175</sup>

Det fremgår endvidere ikke af VSBERne, om der har været en dialog frem og tilbage mellem konsulenterne og de identificerede interessenter om formuleringen af de forskellige observationer, forslag eller processen i øvrigt. Umiddelbart virker processen styret fra konsulenterne uden egentlige overvejelser om, hvorvidt den skulle tilrettes undervejs (evaluering), eller om interessenterne kunne have bemærkninger til de forskellige forslag og observationer, inden VSB udkastet blev sendt til Naalakkersuisut.

### *Nationale og internationale retlige muligheder for at påvirke gennemførelsen af råstofprojekter*

I sagen om Thule-folket for ILO tog ILO komiteen stilling til deltagerstatens forpligtelse (Danmark) til at etablere mekanismer, der kunne afgøre tvister om land.

Komiteen udtalte om forpligtelsen:

*"Komiteen bemærker, at artikel 14, stk. 3 pålægger regeringer at iværksætte passende procedurer inden for de nationale retssystemer med henblik på at afgøre oprindelige folks og stammefolks krav på landområder. Komiteen bemærker, at der findes procedurer for afgørelse af tvister om landområder, at de berørte folk faktisk har gjort brug af disse procedurer og at kravene på landområder er blevet og fortsat er genstand for grundig behandling af de kompetente nationale myndigheder. Komiteen konkluderer derfor, at den danske regering i denne forbindelse har overholdt artikel 14, stk. 3."*<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Det bemærkes endvidere, at True North Gems i perioden 2004-2008 har afholdt møder og arrangementer samt foretaget donationer til lokale i Qeqertarsuatsiaat, hvilket kan risikeres at blive opfattet som tiltag til at påvirke lokalbefolkningen, se side 97-98 i VSB for Rubinprojektet.

<sup>175</sup> I eksempelvis Canada afholdes projektselskabet fra at finansiere de offentlige møder. Udgifterne hertil kan blive refunderet fra projektselskabet, jf. Canadian Environmental Assessment Act, 2012, sections 57-59.

<sup>176</sup> Se "Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by Denmark of the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), made under article 24 of the ILO Constitution by the National Confederation of Trade Unions of Greenland (Sulinermik Inuussutissarsiuqartut Kattuffiat-SIK), para. 38.

Komiteens udtalelse skal ses i lyset af de sædvanlige bestemmelser i menneskerettighedskonventioner om, at personer, der er af den opfattelse, at deres menneskerettigheder er krænket, skal have adgang til effektive retsmidler.<sup>177</sup> I mange lande er adgangen til effektive retsmidler ikke en selvfølge for oprindelige folk på grund af høje retsafgifter, dårlig adgang til domstolene, partiske og korrupte domstole mv.

I Grønland er der derimod flere muligheder for at prøvet et spørgsmål om tilsidesættelse af regler om høringer, indskrænkningen af rettigheder over jord mv. Højesterets dom i Thulesagen er et eksempel på dette, men råstofloven, storskalaloven og fredningsloven<sup>178</sup> giver også mulighed for at få prøvet spørgsmål om land og oprindelige folks rettigheder.

Som nævnt kan afgørelser truffet af råstofstyrelsen og miljøstyrelsen påklages til Naalakkersuisut. Naalakkersuisuts afgørelser, der træffes som et kollektivt organ, må antages at være omfattet af ombudsmandens kompetence, idet det er en forvaltningsafgørelse. Afgørelserne kan ligeledes indbringes for domstolene.

For at domstolene skal kunne tage stilling til, er det afgørende, om parten har den nødvendige retlige interesse i sagen. Heri ligger at parten skal være direkte berørt eller været væsentligt påvirket af beslutningen. Sager om minedrift eller anden anvendelse af det grønlandske territorium vedrører tit spørgsmål om områder der ikke bebos permanent. Det ville derfor ofte være svært for en interesseorganisation, en gruppe af individer eller enkeltpersoner at kunne påvise en sådan interesse.

Et argument kunne være, at alle grønlændere har en kollektiv interesse i anvendelsen af territoriet, og derfor vil blive væsentligt berørt af en beslutning, hvorved rettighederne over et landområde overdrages fra den grønlandske befolkning til en person uden for gruppen. Uanset at dette argument muligvis kunne fremmes, imødekom erhvervsudvalget under behandlingen af storskalaloven og ændringerne til råstofloven problemstillingen.

De oprindelige forslag blev ændret, således at NGO'er fik påtalekompetence i klagesager over afgørelser truffet under de respektive love.<sup>179</sup> Det må derfor antages, at sådanne organisationer også har den nødvendige interesse i afgørelser truffet af Naalakkersuisut og dermed kan indbringe dets afgørelser for domstolene.<sup>180</sup>

Sager om tilsidesættelse af regler for høringer eller utilstrækkelige høringer i forbindelse med byggeprojekter er usædvanlige i Grønland. Der ses ikke at være noget til hinder for at anlægge en sag mod projektselskabet med påstand om forbud mod at påbegynde byggeriet, indtil der er gennemført en reel høring efter regler om fagedforbud. Betingelserne for at påstanden kan imødekommes er at de handlinger,

---

<sup>177</sup> Se eksempelvis EMRK artikel 13 eller ICCPR artikel 2(3)(a).

<sup>178</sup> Fredningsloven var en konsekvens af et ønske om at kunne tiltræde "European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage CETS no. 143 af 16. januar 1992." Det danske forbehold for Grønland ses dog i følge konventionen hjemmeside i at være ophævet (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=143&CM=1&CL=ENG>, besøgt 19.juni 2013)

<sup>179</sup> Se betænkning EM2012/110 af 3. december 2012, s. 12-13

<sup>180</sup> I et svar på erhvervsudvalgets spørgsmål 11 under forhandlingerne om storskalaloven og ændringerne til råstofloven, meddelte Naalakkersuisut, at "*enhver kan gå til domstolene såfremt, de er utilfredse med Naalakkersuisuts beslutning.*" Se betænkning EM2012/110 af 3. december 2012.

der søges forbudt, strider mod den berettigedes ret; at den forpligtede vil foretage de handlinger, som søges forbudt; og at formålet vil forspildes, hvis den berettigede henvises til at gøre sin ret gældende ved almindelig rettergang.<sup>181</sup>En fogedsag skal anlægges ved Retten i Grønland.

Alternativet kan være at anlægge et anerkendelsessøgsmål eksempelvis med påstand om, at Selvstyret skal anerkende, at det er uberettiget til at lade de i udvindingstilladelsen godkendte anlægsarbejder udføre. Anerkendelsessøgsmålet kan kombineres med en begæring om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning.<sup>182</sup>Sager mod Selvstyret skal anlægges ved kredsretten i Sermersooq, men kan begæres overtaget af Retten i Grønland som første instans.<sup>183</sup>Uanset hvilken fremgangsmåde der vælges, vil retsafgifterne i sagen være yderst begrænsede.<sup>184</sup>

Domstolenes afgørelser kan indbringes for den europæiske menneskerettighedsdomstol med påstand om, at projektet er i strid med enten retten til familieliv mv., protokol 1, artikel 1, eller protokol 4, artikel 2.<sup>185</sup>En anden mulighed er, at anvende klagesystemet under ICCPR under henvisning til, at artikel 12 eller 27 er blevet krænket.<sup>186</sup> Begge muligheder kræver, at klageren har udtømt de nationale retsmidler, hvilket vil sige, at spørgsmålet skal være prøvet af domstolene og være forsøgt indbragt for Højesteret.

Derimod er sagsgangen noget lettere og mindre ressourcekrævende, hvis man anvender artikel 24 under ILO konstitutionen, hvilket er samme procedure, der blev anvendt i sagen om Thule stammen. Kravet er ikke at man skal have udtømt nationale retsmidler, men derimod er det alene arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer, der kan indbringe sagen.

En af svaghederne ved de internationale systemer er, at de alene kan vurdere om, der er sket en krænkelse og opfordre medlemsstaten til at efterleve afgørelsen, men afgørelsen vil ikke medføre, at projektet bliver stoppet (hvilket også skyldes, at når først det internationale organ har truffet en afgørelse, vil bygge- og anlægsarbejderne allerede være i en meget fremskredet fase eller gennemført).

En anden mulighed er dog med udgangspunkt i OECD's Retningslinjer for Multinationale Virksomheder (herefter OECD's Retningslinjer) at klage til et af de nationale kontaktpunkter i de respektive landene, der har tilsluttet sig retningslinjerne.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Se retsplejelovens § 690.

<sup>182</sup> Se blandt andet Ugeskrift for Retsvæsen 1995.634H, Miljøorganisationen Greenpeace Danmark mod Trafikministeriet. Sagsøger fik dog ikke medhold i påstanden om, at sagsøgte var uberettiget til at lade anlægsarbejder på den faste forbindelse over Øresund udføre, men sagen blev realitetsbehandlet.

<sup>183</sup> Jf. retsplejelovens § 56

<sup>184</sup> 300-500 kr. for første instans, jf. retsplejelovens §§ 708 og 720.

<sup>185</sup> Se ovenfor afsnit 4.1.2.

<sup>186</sup> Se ovenfor afsnit 4.1.1.

<sup>187</sup> Dette er OECD landene samt Argentina, Brasilien, Egypten, Letland, Lithuen, Marokko, Peru og Rumænien

Danmark ratificerede i 1961 "Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development" og blev herved medlem af OECD. Danmark tog hverken ved ratificeringen eller efterfølgende taget territorielt forbehold for Grønland. Medlemskabet må derfor også antages at udstrækkes til Grønland.<sup>188</sup>

I 1976 tilsluttede alle OECD medlemsstater, herunder også Danmark, sig OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises. Danmark ses heller ikke på dette tidspunkt at have taget territorielt forbehold. Deklarationen omfatter 4 elementer, blandt andet OECD's Retningslinjer.<sup>189</sup> Retningslinjerne må derfor antages også at finde anvendelse på forhold i Grønland.

Danmark reorganiserede sit nationale kontaktpunkt i november 2012. Det blev i den forbindelse vurderet, om loven,<sup>190</sup> der etablerede Klage- og mæglingsinstitutionen, skulle sættes i kraft for Grønland, men dette blev i første omgang undladt.<sup>191</sup>

Omdrejningspunktet for klager til et nationalt kontaktpunkt er, hvorvidt en virksomhed har tilsidesat internationale anerkendte menneskerettigheder, miljøhensyn eller været medvirkende til korruption. Klageinstansen vil også kunne vurdere om virksomheden har udvist rettidig omhu i forhold til sine processer, der kan påvirke menneskerettigheder og miljø og muliggør korruption.

Muligheden for at klage til den danske mæglingsinstitution vedrørende danske firmaer, der opererer i Grønland, er tillagt enhver person på egne vegne eller på vegne af tredjemand. Kredsen af klageberettigede ved nationale kontaktpunkter i andre lande kan være snævre, men OECD's retningslinjer tillægger erhvervsliv, arbejdstagerorganisationer, andre ikke-statslige organisationer og øvrige interesserede og berørte parter en ret til at rejse sager, også selvom de ikke er borgere i OECD landet.

En anden årsag til at de nationale kontaktpunktet kan være en enklere, smidigere og hurtigere vej til at få adresseret et problem, er det faktum, at det er gratis at klage, og at klageren ikke skal have udtømt nationale muligheder. Hvis klagen accepteres, vil klageinstitutionen overtage processen og få oplyst sagen, til en vis udstrækning på samme måde som en ombudsmand. Dette kan være ressourcebesparende for den troværdige klager.

Resultatet af en klage er ikke en økonomisk oprejsning, men en mulighed for parterne til at finde en løsning og implementere denne, ligesom en afgørelse kan have betydning for virksomhedens omdømme og dermed medvirke til en adfærdsændring.

---

<sup>188</sup> Såvel hjemmestyrelovens § 10, fuldmagtsloven og endelig Selvstyrelovens § 16, stk. 1 udtrykker at Grønlands Selvstyre er undergivet de forpligtelser, der følger af folkeretlige aftaler og andre internationale regler, som til enhver tid er bindende for riget.

<sup>189</sup> Det fremgår i øvrigt af *Programming Document For The Sustainable Development Of Greenland*, et anneks til partnerskabsaftalen mellem Grønland og EU, at Grønland er medlem af OECD.

<sup>190</sup> Mæglings- og klageinstitutionen, er nedsat ved lov nr. 546 af 18. juni 2012.

<sup>191</sup> Institutionens hjemmeside er: <http://virksomhedsadfaerd.dk/forside/0/2> (besøgt 20. juni 2013)

Det nationale klagesystem og de internationale muligheder suppleres i stigende grad af forventninger om, at virksomheder selv etablerer klagemekanismer. Disse klagemekanismer skal ikke erstatte adgangen til de nationale – og uafhængige – instanser, men supplere dem således at man gennem dialog har mulighed for at tilpasse sig det omkringliggende samfunds interesser. Klagemekanismer er et centralt element i FNs vejledende principper for erhverv og menneskerettigheder<sup>192</sup> og i diverse regelsæt for investorer.<sup>193</sup> Der er ikke i den grønlandske lovgivning stille krav om sådanne klagemekanismer.

I forbindelse med behandlingen af storskalaloven konkluderede Naalakkersuisut på et spørgsmål om, hvorvidt der kunne stilles krav om, at virksomheden skulle etablere klagemuligheder for borgere til virksomheden, at dette ikke var nødvendigt eller almindelig praksis at stille krav herom. Holdningen var, at borgeren jo altid ville have mulighed for at gå til myndighederne eller politiet ved en overtrædelse.<sup>194</sup> Pointen med klagesystemerne er dog ikke, at man kun skal have mulighed for at klage ved overtrædelser (der jo kræver en national regel, der kan overtrædes), men at man kan klage ved en negativ påvirkning af ens rettigheder, hvilket er en væsentlig forskel.<sup>195</sup>

### *Nationale mekanismer til overvågning af menneskerettigheder*

Der er i Grønland enkelte uafhængige offentlige mekanismer, der overvåger implementeringen af menneskerettigheder. Ved Inatsisartutlov nr. 23 af 3. december 2012 blev Grønlands Råd for Menneskerettigheder oprettet. Rådet har til formål at fremme og beskytte menneskerettighederne i Grønland, herunder deltage i overvågningen af menneskerettighedssituationen og yde rådgivning til såvel offentlige som private aktører. Rådets mandat er således bredt formuleret, men har ikke mandat til at afgøre konkrete klager.

Rådet suppleres af, at Lov nr. 553 af 18. juni 2012 om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskeretsinstitution er sat i kraft for Grønland. Instituttets mandat er således også gældende for Grønland. Det betyder blandt andet, at Instituttet skal høres i forbindelse med ny lovgivning mv. og at Rådet for Menneskerettigheder skal udpege et medlem til Instituttets bestyrelse. Instituttet kan ligeledes ikke afgøre klager.

---

<sup>192</sup> Se [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf) (besøgt den 21. juni 2013)

<sup>193</sup> Se eksempelvis de Equator-principperne, princip 6 ([http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_III.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf)) eller IFC Performance Standard 1 - Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts ([http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3be1a68049a78dc8b7e4f7a8c6a8312a/PS1\\_English\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3be1a68049a78dc8b7e4f7a8c6a8312a/PS1_English_2012.pdf?MOD=AJPERES))

<sup>194</sup> Se betænkning EM2012/110 af 3. december 2012, notat til samråd med Erhvervsudvalget mandag den 19. november 2012, side 9/13

<sup>195</sup> Se også IFC Guidance Note 7 om oprindelige folk fra 2012, para. GN21, [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e280ef804a0256609709ffd1a5d13d27/GN\\_English\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e280ef804a0256609709ffd1a5d13d27/GN_English_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES) (besøgt den 21. juni 2013)



Ved Inatsisartutlov nr. 11 af 22. november 2011 blev der etableret en Børnetalsmand og et Børneråd,<sup>196</sup> der har til formål at fremme børns rettigheder og interesser i samfundet. Børnetalsmanden kan angiveligvis godt modtage klager, men skal yde råd og vejledning om klagemuligheder og ikke afgøre dem. Loven har til hensigt at implementere FNs Børnekonvention, hvorfor oprindelige folks rettigheder er omfattet af talsmandens mandat.

Ligestillingsrådet skal påse udviklingen af ligestillingen mellem kønnene og medvirke til at fremme den.<sup>197</sup> Rådet skal således ikke påse andre spørgsmål om ligebehandling. I princippet kunne ligestillingsrådet dog godt undersøge om, hvorvidt spørgsmål om oprindelse kunne have betydning for ligestillingen mellem kønnene.

Endelig omfatter ombudsmandens mandat ikke udtrykkeligt menneskerettigheder. Alligevel bør ombudsmanden i sin vurdering af offentlige myndigheders handlinger, enten som følge af en klage eller i en undersøgelse på eget initiativ, inddrage Grønlands internationale menneskerettighedsforpligtelser. Ombudsmanden kan dermed være central i beskyttelsen af oprindelige folks rettigheder.

Udover de uafhængige offentlige institutioner findes der i Grønland en række civilsamfundsorganisationer af forskellig størrelse og kapacitet, som direkte eller indirekte arbejder med oprindelige folks rettigheder. Avataq arbejder eksempelvis med miljøspørgsmål og KNAPK varetager fangeres og fiskeres interesse. Inuit Circumpolar Council (ICC) er dog den eneste organisation, der har oprindelige folks rettigheder som sit fokus. Arbejdet omfatter oprindelige folks rettigheder i de arktiske områder, herunder Grønland, hvor ICC har hovedkontor. ICC påtænker at styrke sine menneskerettighedsaktiviteter ved i løbet af 2013-2014 at etablere et center for menneskerettigheder. Mange af de relevante organisationer er også repræsenteret i Menneskerettighedsrådet.

---

<sup>196</sup> Børnetalsmanden, Børnerådet og sekretariatet udgør samlet set Børneinstitutionen.

<sup>197</sup> Se Landstingslov nr. 5 af 20. maj 1998 om Grønlands Ligestillingsråd med senere ændringer. Lovgivningen på ligestillingsområdet er under revision og et udkast til en ny ligestillingslov var i høring i sommeren 2012.

## Konklusion

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

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

Et råstofprojekt er typisk en overdragelse af anvendelsen af det grønlandske territorium til en personkreds uden for det grønlandske folk.<sup>198</sup> En sådan overdragelse er et indgreb i det grønlandske folks kollektive ret til adgang til og anvendelse af territoriet.

At enhver person fra Qaanaaq i nord til Nanortalik i syd i princippet kan anses for at være påvirket af råstofprojektets gennemførelse, kan skabe en usikkerhed om, hvordan man skal afgrænse høringsprocesser. Udgangspunktet må dog være, at der ved projekter med en vis påvirkning skal høres både lokalt og nationalt. Det grønlandske Selvstyre, vil som den legitime repræsentant for den grønlandske befolkning, have ansvaret for at give samtykket til aktiviteten, men skal også sikre, at de internationale forpligtelser er overholdt på vegne af Staten.

Den grønlandske lovgivning ses umiddelbart at være i overensstemmelse med de internationale konventioner, uanset at lovgivningen ikke detaljeret regulerer alle faser af råstofprojektet. Da konventionerne ikke stiller krav til, hvordan de implementeres nationalt, vil brugen af retningslinjer for VVM og VSB være tilstrækkeligt. De forskellige klagemuligheder i forhold til afgørelser truffet i processen understøtter opfattelsen af, at lovgivningen i det væsentligste er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser.

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

De gennemførte VSBER vurderer ikke systematisk menneskerettigheder, herunder oprindelige folks rettigheder, uagtet at de henviser til, at ILO 169 er anvendelig som krav til høringsprocessen. Dette medfører, at der er risiko for, at VSBER ikke indeholder de fuldstændige problemstillinger, eller at den bliver for lokalt orienteret. Endvidere synes de undersøgte VSBER ikke at tage højde for den ressourceknaphed, der er hos de hørte interessenter. Der er en begrundet mistanke om, at informationsgrundlaget er utilstrækkeligt, at der ikke er den nødvendige tid til at forberede sig forud for høringer, at materialet ikke altid er oversat til grønlandsk, og

---

<sup>198</sup> Hvis overdragelsen skete inden for kredsen af det grønlandske folk, må dette følge de skrevne eller uskrevne regler, der gælder for overdragelser af rettigheder inden for kredsen. Artikel 17(1) i ILO 169 foreskriver således, at: "Procedurer, som er etableret af disse folk for overdragelse af rettigheder til landarealer mellem medlemmerne af disse folk, skal respekteres."

at styringen af høringerne ikke er uafhængig. Med det forbehold, at vurderingen alene har haft adgang til det offentliggjorte materiale, forekommer hele inddragelsen af interessenterne at ske på de valgte konsulents præmisser. Processerne ses ikke at være udarbejdet sammen med de berørte personer, og der er ingen indikationer på at observationer, forslag eller proces har været udarbejdet i en løbende dialog med disse.

Dette kan få betydning for, om den endelige VSB også reflekterer alle kritiske observationer, selvom de inviterede interessenter generelt repræsenterer det grønlandske folk lokalt og nationalt.

Uanset at det i VSBERne er tilkendegivet, at man skal efterleve ILO 169, ses der endvidere ikke at være gjort egentlige overvejelser af, hvad dette betyder for metodevalg og proces. Det virker som, at man anser ILO 169 for opfyldt blot man hører et udsnit af den grønlandske befolkning på de forskellige niveauer.

Ufuldstændige høringer og VSB (samt VVM) kan i sidste ende medføre klager og eventuelle retssager om projekternes gennemførelse, nationalt eller internationalt. Modsat nationale muligheder, vil de internationale organer konstatering af en krænkelse af de respektive konventioner ikke direkte kunne medføre, at projekter, der er igangsat, bliver stoppet.

## **7. Private virksomheders ansvar og pligter i forhold til oprindelige folks rettigheder i Grønland**

### **7.1. Udvalgte problemfelter**

Tidligere under afsnit 6 og tabel 1 introduceredes en, ikke-udtømmende, oversigt over de rettigheder i internationale menneskerettighedskonventioner, og relationer, som råstofprojekter kan påvirke. Rettighedshaverne kan være alle i Grønland i forhold til virksomhederne.

I dette afsnit vil fokus være på relationen mellem private virksomheder, navnlig i udvindingsindustrien, og oprindelige folks rettigheder, og eksempler hvorledes disse kan håndhæves. Emnet er omfattende, idet der internationalt hele tiden udvikler sig forskellige nye former for retningslinjer, og derfor vil gennemgangen alene fokusere på nogle af de overordnede tendenser.

Som allerede tidligere nævnt, er betingelsen for, at virksomheder kan drages til ansvar ved en dømmende myndighed, at den pågældende rettighed er omsat til national lov i en eller anden form. Dette er sket på mange områder, idet stater, der arbejder systematisk med sine internationale forpligter, løbende indarbejder konventionerne i deres lovgivning, hvis de ikke gør selve konventionen til national lov. Grundlovens frihedsrettigheder supplerer endvidere konventionerne, men Grundloven påberåbes sjældent i relationer mellem private i Grønland.

I Grønland er det alene EMRK, der er gjort til en del af lovgivningen. Endvidere er CERD implementeret i grønlandsk, idet lov nr. 289 af 9. juni 1971 er sat i kraft for Grønland i sin oprindelige form.<sup>199</sup>

Landstingslov nr. 7 af 11. april 2003 om ligestilling af kvinder og mænd<sup>200</sup> er en anden lovgivning, der er medvirkende til, at Grønland efterlever sine internationale forpligtelser, og som har betydning for forholdet mellem virksomheder og borgere. Lovgivningen om ligestilling vedrører dog i det væsentligste alene ligestilling mellem kønnene på arbejdsmarkedet.

---

<sup>199</sup> ILO konvention nr. 111 om diskrimination på arbejdspladsen ses ikke at være sat i kraft for Grønland, men i henhold til ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work er stater uanset de ikke omfattet af ILO konvention nr. 111 forpligtet til at efterleve, beskytte og respektere ILO konvention nr. 111. Denne forpligtelse må antages også at gælde for Grønland.

<sup>200</sup> Der ophævede lov nr. 32 af 4. februar 1976 om lige løn til mænd og kvinder, lov nr. 244 af 19. april 1989 om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse og barselsorlov mv. og § 4 i Landstingsforordning nr. 12 af 31. oktober 1996 om orlov m.v. og dagpenge ved graviditet, barsel og adoption.

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

Der er lovgivning, der tilsigter at muliggøre bedre forhold for brugen af det grønlandske sprog,<sup>201</sup> og arbejdskraft. Endvidere kan råstof- og storskalalovgivningen bruges til at styrke grønlandsk kultur og uddannelsen af medarbejdere, hjælpe mindre grønlandske virksomheder mv. Men en mangelfuld overholdelse af betingelserne for en licens eller implementering af en trepartsaftale får alene konsekvenser for licensforholdet, og vil sjældent medføre, at licensen bliver tilbagekaldt, når projektet først er gået i gang. Den krænkede grønlandsk person, bygd, lokalsamfund eller virksomhed kan ikke antages at kunne bruge den manglende overholdelse til støtte for et krav mellem denne og virksomheden, hvis man ikke kan dokumentere et tab efter de almindelige erstatningsansvarsregler.

En af årsagerne til denne umiddelbare uheldige retsstilling, er at uanset, at det er ulovligt at forskelsbehandle på grundlag af etnisk oprindelse, indeholder forbuddet ingen civilretlige sanktioner for direkte eller indirekte forskelsbehandling. Således vil en medarbejder kunne afskediges, fordi denne er inuit, uden kompensation eller anden civilretlig sanktion, der tager særlig højde for forskelsbehandlingens årsag, hvis personen ikke er dækket af en overenskomst.<sup>202</sup>

Personer, der oplever forskelsbehandling på grund af sin etnicitet, har endvidere ikke anden mulighed for at klage end at gå til domstolene.

Man kan fristes til at konkludere, at nok kan virksomheder drages til ansvar for manglende evner eller vilje til at respektere oprindelige folks rettigheder af Selvstyret gennem dets licenser og kontrakter, men den enkelte har umiddelbart ikke mange juridiske virkemidler til at få genoprejsning eller overbevise virksomheden om, at den bør respektere sådanne rettigheder.

Hvis det konstateres ved en domstol, at rettighedsindehaveren ikke kan få en effektiv genoprejsning, kan næste skridt være at indbringe Staten for en af de internationale organer. En gennemgående bestemmelse i de forskellige internationale konventioner, er, som tidligere nævnt, at man skal have adgang til effektive retsmidler. Hermed menes ikke alene adgang til en proces, men også at Staten, og dermed Selvstyret, skal sikre, at denne proces resulterer i en genoprejsning af en eller anden karakter, som er passende i forhold til den krænkede rettighed.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup> Se Inatsisartutlov nr. 7 af 19. maj 2010 om sprogpolitik, der pålægger virksomheder af en hvis størrelse at have en sprogpolitik. Overtrædelse kan medføre en bøde.

<sup>202</sup> Afskedigelse på grundlag af køn medfører typisk en højere kompensation end anden usaglig afskedigelse efter almindelige regler. Almindelige usaglige afskedigelser er i Danmark dækket af funktionærloven eller overenskomster, men i Grønland er det eneste værn mod usaglige afskedigelse i den private sektor, i andre situationer end køn, alene aftalerne mellem arbejdsmarkedets parter.

<sup>203</sup> Se EMRK artikel 13, ICCPR artikel 2, stk. 3, og ILO 169 artikel 12.

Et andet problemfelt er, hvorledes virksomheden vælger at håndtere forholdet mellem sin sikkerhedszone og brugere af områder, der ligger op til. Som nævnt vil anlægsfasen, og i mindre grad produktionsfasen, betyde, at tidligere brugere ikke længere kan anvende visse zoner. Det vil være et indgreb i bevægelsesfriheden, men hvis zonerne er klart afgrænsede, kan de være proportionale indgreb og tilladelige.

Hvis de lovlige sikkerhedszonerne passeres, vil håndhævelsen af sikkerhedszoner normalt skulle ske med politiets bistand. Der er ikke Grønland lovhjemmel til brugen af private vagtværn, til andet end til almindelig kontrol og overvågning.

Private kan derfor kun i sjældne tilfælde udøve magtanvendelse overfor en person. Dette er typisk muligt, når denne opholder sig ulovligt på et privat område med henblik på at begå et kriminelt forhold eller hvis den private truer eller har udført en strafbar handling. Magtanvendelsen skal i givet fald være proportional og af kortvarig karakter.

Det forhold, at en person krydser et område, der er udlagt til sikkerhedszone, uden at tage ophold eller foretage sig handlinger, der bringer sit eller andres liv eller helbred i fare, kan ikke begrunde en privat magtanvendelse. Forholdet vil normalt være omfattet af kriminallovens § 96, og vil efter praksis alene medføre en bøde. Omvendt vil den person, der fortager handlingen og tilbageholder en person, foretage et indgreb ikke blot i personens bevægelsesfrihed, men også retten til frihed (som er beskyttet af alle relevante menneskerettighedskonventioner) i form af en ulovlig frihedsberøvelse. Dette kan være omfattet af kriminallovens § 92.

I forbindelse med forhandlingerne om Storskalaloven anførte Naalakkersuisut, at:

*"Hvorvidt de private storskalaselskaber ønsker at kontrahere med udenlandske virksomheder, der tilbyde sikkerhedsydelse, er op til firmaerne selv, men der vil aldrig blive tale om en privat "politistyrke" men nærmere sikkerhedsvagter til præventiv sikring af, at der f.eks. ikke sker tyveri fra området. Det er alene det grønlandske politi, som håndhæver lovene her i Grønland."*<sup>204</sup>

Virksomheden har derfor pligt til at håndtere sine sikkerhedszoner på en sådan måde, at ingen kommer til skade i forbindelse med anlægsarbejdet, men uden brug af egentlige magtredskaber. Dette bør derimod ske gennem dialog med brugerne, konstant evaluering af zonernes nødvendighed og eventuelle klagemekanismer. Dette indgår også som et forslag i VSB for Rubinprojektet som en løsning på risikoen for at skulle passere projektområdet.<sup>205</sup> I VSB for ISUA er koblingen ikke nær så tydeligt, men der er stadig foreslået en klagemekanisme og dialog.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Se betænkningen, afsnit om "svar til spørgsmål i forbindelse med Erhvervsudvalgets behandling af pkt.LEM20121 110,111 & 113", side 17

<sup>205</sup> Se VSB for Rubinprojektet side 140-141

<sup>206</sup> Se ISUA VSB side 172

Selv i tilfælde af at det grønlandske lovgivning ikke er helt dækkende, peger den internationale udvikling i retning af, at virksomheder ikke blot skal opfylde national lovgivning, men også udvise rettidig omhu i forhold til påvirkningen af menneskerettigheder. Dette er som nævnt kommet til udtryk i FNs vejledende principper for erhverv og menneskerettigheder,<sup>207</sup> der i dag er standard for mange store investorer og internationale organisationer.

## 7.2. Konklusion

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

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

---

<sup>207</sup> Se [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf) (besøgt den 21.juni 2013).

## 8. *Hvordan kan hensynet til oprindelige folk blive en naturlig del af lovgivers og forvaltningens arbejde*

Alle, der nationalt og lokalt udsteder regler, samt central- samt lokalforvaltningen bør implementere Grønlands internationale forpligtelser gennem deres respektive roller. I den sammenhæng er embedsværket af central betydning. Desværre oplever den grønlandske centraladministration hyppige udskiftninger, og bedre er det ikke på kommunalt niveau, hvor det tilmed ofte kan være svært at rekruttere arbejdskraft.

Dette afsnit vil med udgangspunkt i ILO 169 og FNs Deklaration for Oprindelige Folk forsøge at opstille nogle vejledende principper til brug det daglige arbejde.<sup>208</sup> Hvert princip vil kort blive beskrevet over skabelonen: Hvad siger princippet, hvilken betydning har princippet og hvordan kan princippet bruges i det daglige arbejde.

### 8.1. *Ti principper for myndighedernes arbejde*

*Princip 1: Kend de grundlæggende instrumenter og få identificeret de mest relevante situationer i arbejdet*

I en travl hverdag med mange forskellige opgaver er det godt at have en basal viden, om hvilke konventioner og deklamationer, man skal forholde sig til. De enkelte afdelinger kan lave en oversigt over de bestemmelser, der er særligt vigtige for arbejdsopgaverne. For at få bestemmelserne tilpasset arbejdet, kan man i afdelingen årligt holde et halvdagsseminar om den praktiske betydning af bestemmelserne. En person i afdelingen kan fungere som "superbruger."

De mest grundlæggende instrumenter er:

- *ILO Konvention No. 169*
- *FNs Deklaration om Oprindelige Folk*
- *Andre menneskerettighedskonventioner kan have betydning (ikke-udtømmende):*
  - *Børn (FNs Børnekonvention),*
  - *Ligebehandling (FNs Kvindekonvention, FNs konvention om forbud mod racediskrimination eller ILO konvention nr. 111 om forbud mod diskrimination på arbejdsmarkedet),*
  - *Naturbeskyttelse og miljø (FNs Konvention om biodiversitet, Konvention om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter,*

---

<sup>208</sup> Principperne bygger blandt andet på internationalt udviklede håndbøger mv., der er forsøgt omsat til den grønlandske virkelighed. Eksempelvis kan nævnes: FNs Training Module on Indigenous Peoples' Issues – Facilitators Handbook, udarbejdet af Secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues.



*UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context og UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment),*

- *Kultur (UNESCO-konvention om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande og den europæiske konvention til beskyttelse af arkæologisk arv CETS no. 143 af 16. januar 1992).*
- *Handicappede (FNs Handicapkonvention)*

Oprindelige folks rettigheder i Grønland berører typisk følgende områder:

- *Land, territorier, naturressourcer og traditionelle erhverv*
- *Traditionel viden, herunder også immaterielle rettigheder, eksempelvis kunst, design, billeder osv.*
- *Kultur*
- *Sprog*
- *Sundhed*
- *Uddannelse*
- *Lokalsamfundsstruktur*
- *Familiestruktur*
- *Unge*
- *Personlig kapacitetsudvikling og arbejdsrelaterede forhold*
- *Sanktioner*

### *Princip 2: Kollektive rettigheder og værdier*

Forvaltning og jura er typisk bygget op om den enkeltes rettigheder. Når man beskæftiger sig med områder, der berører spørgsmål om oprindelige folk, bør man være opmærksom på, at mange identificerer sig kollektiv og ikke nødvendigvis med udgangspunkt i individet.

Det er derfor også karakteristisk, at kollektive rettigheder har en fremtrædende betydning. Kollektive rettigheder forstås som rettigheder, en gruppe har erhvervet eller har en fælles interesse i at værne om, fordi den relaterer sig til gruppens identitet i bred forstand. En person har del i disse rettigheder, når personen tilhører den pågældende gruppe. Dette kan dog ikke afskære en person fra at have individuelle rettigheder, blot de ikke er strid med de kollektive rettigheder. En henvisning til en kollektive rettighed bør anvendes balanceret, hvis den begrænser den individuelle rettighed.

Den kollektive forståelse kan komme til udtryk inden for de fleste af de under princip 1 nævnte områder. Hvornår det er aktuelt, kan man ikke lære fra den ene dag til

anden. Det kan derfor give god mening at drøfte det med kollegaer inden for samme forvaltning eller i andre kommuner, i hvilke situationer princippet oftest er relevant.

### *Princip 3: Deltagelse og involvering*

Forud for vedtagelsen af en lov, eller at en beslutning træffes, der kan have betydning for et lokalsamfund, skal der iværksættes en proces med henblik på at få et frit, informeret og forudgående samtykke.

Elementerne i dette begreb, nationalt og lokalt, bør være beskrevet som et konceptpapir på forhånd enten fra centrale myndigheder eller kommunernes sammenslutning (KANUKOKA).

Et afgørende element i processen er, at forvaltningen, fra start har kortlagt hvem, der kan høres. Dette afhænger af mange faktorer, men jo større projektet er, jo bredere skal der høres. Men processen og potentielle høringsparter må ikke være en fastnaglet proces. Den skal kunne modificeres undervejs om nødvendigt efter en dialog med potentielt berørte.

Det er også vigtigt at gøre sig klart, at hvis man fra start har lagt sig fast på, hvad slutproduktet skal være, vil processen være overflødig. Den, der høres, skal også have en mulighed for reelt at påvirke slutproduktet og se at deres forslag bliver inkluderet i det endelige projekt. Processen bør også være undergivet et forsigtighedsprincip. Hvis projektet, som det er tænkt udført, møder stor og vedvarende modstand, fordi det opfattes som en trussel mod de berørtes identitet, er der nok noget om snakken. Alternative muligheder bør derfor undersøges. De oprindelige folk er umiddelbart i den bedste position til at vurdere, hvor indgribende aktiviteten er.

Spørgsmålet om frit og forudgående samtykke sammenkædes oftest med større råstofprojekter, men det bør også tages i betragtning ved andre projekter, der kan påvirke kollektive rettigheder eller hensyn. Hvad der måske opfattes, som et mindre forhold, kan have en relativ stor betydning for en gruppes kollektive rettigheder.

Et eksempel herpå kan være arealtildeling i forbindelse med hytter. Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse har til formål, at der gennemføres en for samfundet hensigtsmæssig fordeling mellem det åbne land og menneskeskabte anlæg, og at befolkningen inddrages i planlægningen af arealanvendelsen. Ved arealtildeling til hytter i nogle af de nedlagte bygder (der til tider forekommer at være sommerhusområder), kan det indgå i overvejelserne om der er nogen kollektive rettigheder, der kan blive påvirket ved for mange tilladelser, og man bør identificere hvilken befolkning, der skal inddrages.<sup>209</sup>

Princippet om involvering og deltagelse er ikke alene et spørgsmål forvaltningen af land og vand, men skal også anvendes i andre situationer hvor man vedtager politikker, der kan påvirke oprindelige folk. Det kan være sundheds-, ældre-, unge- eller handicappolitikker.

---

<sup>209</sup> Sådanne eksempler kunne være Kangeq-området, der havde en central betydning for Sarqaq-kulturen, ligesom Qonoq

#### *Princip 4: Relevante indikatorer og data*

Dette princip skal ses i forlængelse af princip 3. I alle projekter, der berører den kollektive forståelse, bør de grupper eller personer, der repræsenterer de grupper, involveres i hele projektet livscyklus. Projektet kan være alt fra landprojekter til eksempel sundhedsprojekter. Når projektet er afsluttet, bør der være en klar plan for, hvordan disse personer involveres i opfølgningen på projektet.

Ved alle projekter skal der formuleres indikatorer – enten kvalitative eller kvantitative. Der skal også indhentes data før, under og efter projektet.

Disse data og indikatorer bør formuleres med respekt for de værdier og strukturer, der i det grønlandske samfund. Det grønlandske samfund er på overfladen et folk, men mange opfatter det som værende tre forskellige folk: Kitaamiut; Tunumiut og Inughuit.

Man skal endvidere være opmærksom på, at dataindsamlingen tager højde for andre samfundsmønstre og kilder end dem, man traditionelt kender og bruger. Brugen af "traditional knowledge" som supplement til sædvanlig dataindsamling kan derfor ofte være særlig hensigtsmæssigt. I Grønland er fangere og fiskere typisk involveret på en helt anden måde end i andre lande, fordi deres viden om lokale forhold er unik. En faldgrube kan også være, at byggerådene eller kommunefogeden nogle gange er repræsentative for den lokale samfundsstruktur, men ikke altid. En anden kan være at basere sin feedback på uopfordrede henvendelser og klager, uagtet at dette ikke altid er en metode, der er særlig anvendelig i Grønland. Alternative dataindsamlingsmetoder er derfor gode at have udviklet i samarbejde med de berørte grupper.

Udvikler man de forkerte indikatorer fra start eller får utilstrækkelige data, har dette stort betydning for projekt påvirkningsmuligheder.

Hvis man ikke selv, på grund af sin uddannelse, besidder viden om indikatorformulering og dataindsamling, bør man hente viden internt i organisationen eller eksternt.

#### *Princip 5: Respekt for sproget og kommunikationsform*

Målgruppens modersmål vil typisk være grønlandsk. Grønlandsk er blot ikke et fuldstændigt ensartet sprog. I sprogloven er grønlandsk hovedsproget, med det anerkendes også, at det består af tre hoveddialekter. Det er de dialekter, der tales i Avanersuaq, Tunu og Kitaa. Det kan betyde at selv garvede grønlandske tolke ikke behersker eksempelvis det sprog, der tales i Østgrønland.

Sproglige misforståelser kan også typisk opstå i situationer, hvor der tales dansk eller grønlandsk, men hvor modtageren ikke behersker dette. Erfaringer siger, at offentlige møder, hvor der som udgangspunkt tales dansk, ikke fremmer dialogen og mange vil undlade at udtrykke sig eller af høflighed tilkendegive, at de har forstået, hvad der er blevet oplyst eller er enige, hvis de efterfølgende bliver spurgt.

Tung skriftlig kommunikation af komplicerede emner med opfølgning i form af hastigt afholdte og traditionelt organiserede møder, er næsten altid garanti for fiasko. Planer for møder og kommunikation bør derfor, som hovedregel, udarbejdes i samarbejde med målgruppe eller input fra denne.

### *Princip 6: Gennemsigtighed og åbenhed*

Administrationen af områder, hvor der på den ene side kan være knyttet store interesser, og på den anden side skal tages et hensyn til kollektive rettigheder og værdier, bør foregå med størst mulige gennemsigtighed og åbenhed. Den offentlige forvaltning er bundet af sagsbehandlingsloven og offentlighedsloven. Derfor skal den offentlige ansatte administrere i henhold hertil, og kunne dokumentere at er det sket.

En aktiv informationsdeling kan virke meget tungt, men i sidste ende vil det spare forvaltningen fra at skulle løse hasteopgaver om aktindsigt, der altid har det med at komme på det mest ubelejlige tidspunkt.

Endvidere er gennemsigtighed og åbenhed det bedste værn mod mytedannelser om forvaltningens bevæggrunde.

Forvaltningen kan altid beslutte sig for at forfølge et princip om meroffentlighed, da offentlighedsloven blot er en minimumsramme. En for bred fortolkning af undtagelsesbestemmelserne i loven, vil medføre uhensigtsmæssige begrænsninger i adgangen til informationer. Selvom en oplysning er fortrolig, og den indgår i et større dokument, kan den resterende del af dokumentet godt offentliggøres.

Der er heller ikke noget til hinder for, at forvaltningen aktivt lægger alle oplysninger, der ikke er fortrolige ud på sin hjemmeside. Mange informationer kan lægges ud på [www.sullissivik.gl](http://www.sullissivik.gl). Informationsdeling via en hjemmeside er dog ikke altid særlig brugbar i forhold til en målgruppe, der ikke altid har adgang til Internet, eller som har for vane at bruge det. Brugen af radiomeddelelser er stadig et af de mest effektive redskaber i Grønland (ved siden af mund-til-øre metoden). Kortere informationer eller informationskampagner er oftest mest effektivt udbredt via radioen og til dels tv.

Hvilken metode, der skal anvendes i forbindelse med egentlige projekter, afhænger af projektet, men metoden for deling af projektinformationer bør afstemmes med den berørte gruppe.

### *Princip 7: Uformelle og uskrevne regler*

Uanset at Grønland er et moderne samfund, er der stadig mange forhold, der ikke kan vurderes ud fra skrevne regler og dokumenterede samfundsstrukturer. Mænds og kvinders roller i samfundet og beslutningsprocesserne er muligvis også forskellig fra det man normalt kender. Der kan i mange tilfælde, uden for de store byer, være uskrevne regler, der relaterer sig til anvendelse af områder; til konflikthåndtering og i familieforhold. Ligeledes kan der være forskel i bygderne på formelle beslutningsstrukturer og de faktiske.

Forvaltningen møder sjældent disse uformelle og uskrevne regler, idet forhold omfattet af disse regler netop bliver håndteret lokalt. Men manglende erkendelse af deres betydning kan medfører ineffektive politikker, projekter, løsningsforslag, beslutninger mv.

De dele af forvaltningen, der oftere kommer i berøring med disse, eksempelvis familie, børne- og unge forvaltningen, bør kunne identificere mulige løsninger med den nødvendige respekt for de uformelle og uskrevne regler. Dette gøres bedst hvis medarbejderen er vidende om, hvilke dele af den pågældendes arbejde, der navnlig kan berøres heraf.

### *Princip 8: Respekt for selvopfattelsen*

Den umiddelbare generelle holdning i Grønland er, at der et oprindeligt folk i Grønland, og det er grønlænderne. Hos de fleste af de komiteer, der overvåger implementeringen af konventionerne, deles denne holdning ikke helt. Senest har komiteen under FNs Børnekonvention udtalt, at Grønland bør "træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at Inughuit-børn kan udøve deres ret til at vokse op i et sikkert kulturelt miljø, bevare og udvikle deres identitet og anvende deres eget sprog uden at blive diskvalificeret og diskrimineret.<sup>210</sup>

Ved udarbejdelse af politikker eller retningslinjer samt implementeringen heraf, er det nødvendigt at forholde sig til, om modtageren har en selvopfattelse af at være grønlænder med en særlig identitet. Hvis ikke, risikerer forvaltningen i øvrigt at gøre sig skyldig i tilsidesættelse af et ligebehandlingsprincip, idet man behandler ulige forhold lige.

Med de nye storkommuner er den lokale viden om de forskellige tilhørsforhold under afvikling. Derfor må kommunerne få identificeret en politik, hvorefter man kan kortlægge, hvilke krav det stiller til kommunen, at befolkningsgrundlaget har en større grad af diversitet. Medarbejderne bør ligeledes introduceres til betydningen af selvopfattelsen, og dens relevans i deres daglige arbejde.

---

<sup>210</sup> Se børnekomiteens konkluderende bemærkninger af 4. februar 2011 til Danmarks 4 periodiske rapport, afsnit 70

*Princip 9: Respekt for immaterielle rettigheder*

Oprindelige folks identitet knytter sig ikke alene til land og territorier, men også brugsgenstande, kunst, musik, medicin mv. Kajakken, trommen og tupilakker er blandt andet udtryk for dette.

Forvaltningen har derfor til opgave at sikre at disse rettigheder beskyttes og ikke udvandes, eksempelvis i reklameøjemed eller med henblik på kommerciel brug. Det kan være i alkoholreklamer, skiltning, annoncer, design mv. Forvaltningen kan gennem støtteordninger til projekter og erhvervsliv også risikere at bidrage til dette.

Navnlig personer i forvaltningen, der administrerer tilladelser, tilskud mv., bør have en viden om, hvorvidt de administrerer i overensstemmelse med respekten for immaterielle rettigheder.

*Princip 10: Er alt nu overvejet alt, og kan omverdenen se, at det er overvejet*

Ved udarbejdelse af regler og forskrifter skal forvaltningen typisk i bemærkningerne indikere om reglen har nogle økonomiske konsekvenser. Hermed kan alle se, at overvejelserne er gjort og forholde sig til, om man er enig heri.

På samme vis kan der udarbejdes en tjekliste for om initiativet eller projektet kan påvirke menneskerettigheder, herunder kollektive rettigheder og værdier. Tjeklisten kan være en fast del af forarbejderne til udarbejdelse af love, regler, projekter mv. Listen kan endvidere tjene tre formål: At man konsekvent forholder sig til spørgsmålet; at man får en indikator for om og hvor ofte menneskerettighedsspørgsmål opfattes som relevante; og at omverdenen får et indblik i forvaltningens overvejelser og kapacitet til at gennemskue menneskeretlige spørgsmål.

Bystyret i Aberdeen indførte i 2008 et skema, hvorefter alle forslag skulle vurderes i forhold til dets påvirkning af nogle forudgående identificerede menneskerettighedsområder.<sup>211</sup> I den australske delstat Victoria har man lavet en vejledning for den del af forvaltningen, der er ansvarlig for regeludstedelse og formulering af politikker. I vejledningen, der omfatter alle former for menneskerettigheder, opstilles for hvert område en række spørgsmål, der kan bidrage til ens overvejelser om, hvorledes man skal håndtere rettigheden.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Se [http://www.humanrightsimpact.org/resource-database/toolsets/resources/view/71/user\\_hria\\_toolsets/](http://www.humanrightsimpact.org/resource-database/toolsets/resources/view/71/user_hria_toolsets/) (besøgt 21. juni 2013)

<sup>212</sup> Se "Charter of Human Rights And Responsibilities – Guidelines Legislation and Policy Officers in Victoria", <http://www.education.vic.gov.au/hrweb/Documents/Charter-Implementation-Guide-DEECD.pdf> (besøgt 21. juni 2013)