

Klage over påbud om overholdelse af råstofloven

A rettede i august 2007 henvendelse til ombudsmanden for at klage over et af Råstofdirektoratet meddelt påbud om overholdelse af råstofloven¹.

Meddelelsen af påbuddet rejste efter ombudsmandens vurdering dels spørgsmålet om, hvorvidt A ved sin råstofudnyttelse overtrådte råstofloven, og dels om Råstofdirektoratet kunne meddele A et påbud om at overholde loven.

Ombudsmanden foretog ikke ved sin behandling af sagen en vurdering af, om A overtrådte råstofloven ved at foretage den indsamling af rubiner og rubinindholdigt materiale, som lå til grund for påbuddet. Undersøgelse var således hovedsageligt afgrænset til spørgsmålet om, Råstofdirektoratet, hvis indsamlingen var i strid med loven, havde hjemmel til at meddele A et påbud som følge af overtrædelsen.

Ombudsmanden konkluderede på baggrund af en undersøgelse af retsgrundlaget for meddelelse af påbud efter råstofloven, at Råstofdirektoratet ikke havde den fornødne hjemmel til at meddele et påbud til A, selvom direktoratet vurderede, at A overtrådte råstofloven.

Selvom ombudsmanden fandt, at Råstofdirektoratet ikke havde hjemmel til at meddele et påbud til A, er visse yderligere forhold, som det meddelte påbud gav anledning til at berøre, kortfattet omtalt i udtalelsen.

¹⁾ Ved påbuddets meddelelse gjaldt lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 af lov om mineralske råstoffer i Grønland.

Ombudsmanden bemærkede således, at rækkevidden af det meddelte påbud kunne give anledning til tvivl, og ombudsmanden fandt derfor påbuddets formulering meget uheldig.

Endelig henledte ombudsmanden opmærksomheden på et spørgsmål vedrørende partshøring og på en problemstilling omkring selvinkriminering, som et i påbuddet fremsat krav til A om afgivelse af oplysninger rejste. (J. nr. 2008-842-0001)

Råstofdirektoratets påbud, som A har klaget over, lyder:

"Påbud om overholdelse af råstofloven

Afgørelse

I medfør af råstoflovens § 25, stk. 2, meddeles De hermed påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32 (lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer i Grønland). Desuden meddeles De påbud om ikke at foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse i Deres sag og de har modtaget meddelelse derom.

Baggrund

Det følger af råstoflovens § 2, stk. 1, at forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland alene kan finde sted i henhold til tilladelse meddelt efter reglerne i loven. Baggrunden for denne bestemmelse er blandt andet, at Grønlands Landsstyre skal have mulighed for at tilse, hvorledes de grønlandske mineralske råstoffer indsamles og udnyttes i kommercielt øjemed.

Det følger imidlertid af råstoflovens § 32, stk. 1, at den i Grønland fastboende befolkning kan foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der kræves tilladelse efter råstofloven. Dette kan dog kun ske på samme måde og i samme omfang som hidtil. Baggrunden for bestemmelsen er, at den fastboende grønlandske befolkning skal have adgang til at indsamle råstoffer til brug for husholdningen og lignende.

Hvis råstoffer indsamles og sælges i et sådant omfang og på en sådan måde, at aktiviteterne må anses for at være kommerciel råstofudnyttelse, kan dette ikke ske i henhold til råstoflovens § 32, stk. 1. Det følger af reglen og dens forarbejder, at den ikke giver ret til kommerciel udnyttelse af mineralske råstoffer, herunder ædelstene og halvædelstene.

Råstoflovens § 32, stk. 2, fastslår desuden, at den i Grønland fastboende befolkning, uanset deres ret i medfør af § 32, stk. 1, ikke må foretage råstofudnyttelse herunder indsamling og brydning, af mineralske råstoffer i områder, der er omfattet af en tilladelse til udnyttelse af de pågældende råstoffer.

Den i Grønland fastboende befolkning må således ikke indsamle rubiner og andre mineralske råstoffer med henblik på salg, herunder indsamling og salg med henblik på eksport, hvis disse hidrører fra et område, hvor andre har fået tilladelse til udnyttelse af råstofferne.

Råstofdirektoratet har modtaget oplysninger, der tyder på at De foretager kommerciel indsamling og/eller brydning af rubiner, rubinholdige sten, andre ædelstene og/eller halvædelstene, og at De dermed foretager kommerciel råstofudnyttelse i strid råstoflovens § 2, stk. 1, sammenholdt med § 32.

Råstofdirektoratet vil derfor undersøge Deres råstofaktiviteter og træffe afgørelse om, hvorvidt der er tale om råstofudnyttelse i strid råstoflovens regler. Desuden må Råstofdirektoratet sikre, at De ikke foretager yderligere råstofudnyttelse, der kan være i strid med råstoflovens regler, i tiden indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse.

De meddeles derfor påbud om, at De ikke må foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse om, hvorvidt Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler. Påbuddet vil kun blive ophævet, hvis Råstofdirektoratet ved sin afgørelse kommer frem til, at Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler.

Desuden meddeles De påbud om, at De under alle omstændigheder ikke må foretage kommerciel råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene.

Overtrædelse af påbudet kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven i Grønland.

Råstofdirektoratet skal oplyse, at overtrædelse af dette påbud vil være en overtrædelse af råstoflovens § 2, stk. 1, jf. § 32, som kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. § 33, nr. 3.

Hvis De foretager kommerciel råstofudnyttelse, selv om de ikke har en udnyttelsestilladelse, vil dette også være en overtrædelse af råstoflovens § 2, stk. 1, jf. § 32, som kan medføre foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. § 33, nr. 1.

Den videre behandling af sagen

Til brug for Råstofdirektoratets videre behandling af Deres sag anmodes De om snarest muligt, og senest inden 4 uger, at fremsende følgende oplysninger og dokumenter med videre til Råstofdirektoratet:

- 1) Indsamlingslokalitet - kort, koordinater og fotos af indsamlingsområdet.
- 2) Type af prøver som ønskes eksporteret - opdelt efter mineraltype (rubin/safirer (corundum). Tschermakit, rubinholdige sten (råmateriale), Lapis Lazuli mv.).
- 3) Om det er forarbejdede eller uforarbejdede mineraler.
- 4) Vægt og størrelse af de enkelte mineraler i hver enkelt forsendelse.
- 5) Værdi af hver enkelt forsendelse (forventet salgsværdi).
- 6) Fotodokumentation af hver enkelt forsendelse herunder fotos i god kvalitet (farve) og fra 3 forskellige vinkler med måleskala.
- 7) Navn på modtager af hver enkelt forsendelse.

Råstofdirektoratet vil på baggrund af ovennævnte oplysninger og dokumentation med videre foretage en konkret og individuel vurdering med henblik på at afgøre, om Deres råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler. Råstofdirektoratet vil i den forbindelse bl.a. lægge vægt på, om det indsamlede materiale har en sådan værdi, at dette sammen med sagens øvrige omstændigheder indebærer, at indsamlingen må betegnes som værende kommerciel råstofudnyttelse.

Råstofdirektoratet gør opmærksom på, at Råstofdirektoratet i henhold til råstoflovens § 25, stk. 2, har ret til fysisk at inspicere og vurdere de mineralske

råstoffer, som de har indsamlet, brugt eller købt eller på anden måde er kommet i besiddelse af.

Såfremt De er uenig i afgørelsen er De velkommen til at gøre indsigelse overfor Råstofdirektoratet."

På baggrund af A's klage skrev jeg den 31. august 2007 til Råstofdirektoratet:

"Vedr.: Klage fra A over direktoratets afgørelse af 14. august 2007, direktoratets dok. nr. 78.68-0001, 69.34.05-0001

A, [...], rettede den 28. august 2007 personlig henvendelse til ombudsmanden og ønskede at klage over ovennævnte afgørelse.

Jeg beder i den anledning direktoratet om at sende den nævnte sag til gennemsyn til ombudsmanden.

Jeg beder endvidere direktoratet om en udtalelse til følgende spørgsmål:

- Med hvilken hjemmel har direktoratet nedlagt forbud mod, at A foretager nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel råstofudnyttelse?
- Gælder de nedlagte forbud enhver form for råstofudnyttelse på grønlandsk territorium?
- Skal forbuddene opfattes som generelle i den forstand, at A forbydes enhver form for indsamling og brydning af råstoffer uden, at direktoratet konkret vil vurdere, om den pågældende aktivitet er i overensstemmelse med råstoflovens § 32, stk. 1, eller konkret strider mod den eneret jf. § 32 stk. 2?
- Har direktoratet partshørt A over de oplysninger, som udgør det faktiske grundlag for direktoratets afgørelse?

[...]"

Råstofdirektoratet besvarede min henvendelse ved brev af 6. september 2007:

"Svar vedrørende klage fra A over direktoratets manglende svar på ansøgning om tilladelse til råstofudnyttelse, herunder indsamling af rubiner.

Landstingets Ombudsmand har ved brev af 31. august 2007 anmodet Råstofdirektoratet om en udtalelse i anledning af direktoratets afgørelse af 14. august 2007 i sagen om A's ansøgning om eksporttilladelse og indsamling og/eller brydning af rubiner m.v. i strid med råstofloven.

Baggrund

Afgørelsen af 14. august 2007 skal ses i sammenhæng med en anden verserende sag om ulovlig indsamling og/eller brydning samt eksport af rubiner. Ved e-mail af 26. marts 2007 ansøgte A om eksporttilladelse til eksport af rubiner/safirer (Corundum), Corundum-holdige sten/malm (bla. rubin i Tschermakit) og andre smykkesten. Det blev oplyst i ansøgningen, at en amerikansk ædelstensekspert ville være en samarbejdspartner i forbindelse med A's indsamling/brydning, salg og eksport af de i ansøgningen nævnte mineralske råstoffer, herunder rubiner og rubinholdige sten. Eksperten har arbejdet som leder af efterforskningen efter rubiner for X, som er operatør for indehaveren af en tilladelse til efterforskning i Fiskeresset efter bl.a. rubiner og rubinholdige sten. A mfl. har tidligere arbejdet som feltassistenter for X under ledelse af den pågældende ekspert.

Politiet foretager for tiden efterforskning af ædelstensekspertens forhold i forbindelse med et forsøg på udførsel fra Grønland af nogle værdifulde rubiner, jf. den nærmere omtale heraf nedenfor. Politiet har endnu ikke offentliggjort ekspertens navn. Ekspertens navn og dette brev bør derfor ikke offentliggøres før politiet har afsluttet efterforskningen eller offentliggjort ekspertens navn.

Råstofdirektoratet meddelte afslag på ansøgningen om eksporttilladelse den 23. maj 2007. Råstofdirektoratet har efterfølgende modtaget en ny eksporttilladelsesansøgning af 5. juni 2007 fra A's advokat [...]. Råstofdirektoratet har ved brev af 10. august 2007 til advokaten anmodet om yderligere oplysninger til brug for sagens videre behandling. Råstofdirektoratet har endnu ikke modtaget ovennævnte oplysninger, der efter Råstofdirektoratets vurdering er nødvendige for at tage stilling til, om der kan meddeles eksporttilladelse. Afgørelsen af sagen om eksporttilladelse afventer således yderligere oplysninger fra A.

I foråret 2007 blev den ovennævnte ædelstensekspert med øjeblikkelig varsel afskediget fra efterforskningsprojektet. Råstofdirektoratet fik imidlertid i juni 2007 mistanke om, at eksperten - muligvis i samarbejde med bl.a. A - havde indsamlet og gemt en mængde rubiner indsamlet på det område, hvor virksomheden havde tilladelse til efterforskning efter bl.a. rubiner og rubinholdige sten.

Den 2. august 2007 oplyste politiet til Råstofdirektoratet, at politiet havde tilbageholdt eksperten med ca. 150 gram rubiner i bagagen, da eksperten skulle til at flyve fra Grønland. Det viste sig senere at være 183,5 gram.

Afgørelsen af 14. august 2007 blev meddelt på [...], hvor Råstofdirektoratet traf A. På baggrund af ovennævnte oplysninger og A's planlagte (og påbegyndte) udnyttelsesaktiviteter i området, var det Råstofdirektoratets vurdering, at det var nødvendigt at udstede påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32.

A's advokat gjorde ved telefax af 17. august 2007 indsigelse mod ovennævnte påbud. Råstofdirektoratet har ved brev af 20. august 2007 besvaret denne henvendelse. Desuden har Råstofdirektoratet ved brev af 5. september 2007 yderligere orienteret A's om den videre behandling og afgørelse af ansøgningen om eksporttilladelse, herunder om Råstofdirektoratets afventning af A's afgivelse af yderligere oplysninger til brug for sagens afgørelse.

Hjemmel

Efter råstoflovens § 2, stk. 1, kan forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer alene ske i henhold til en tilladelse meddelt efter reglerne i råstofloven, jf. dog § 32.

Efter råstoflovens § 32 kan den i Grønland fastboende befolkning som hidtil foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der kræves tilladelse efter råstofloven. Denne ret kan dog ikke udøves i områder, hvor der er meddelt tilladelse med eneret til udnyttelse af råstoffer. Råstofdirektoratet skal i det følgende redegøre nærmere for forståelsen af råstoflovens § 32.

[...]

Det følger af § 25, stk. 2, at Råstofdirektoratet fører tilsyn med rettighedshaveres virksomhed omfattet af denne lov. Råstofdirektoratets tilsyn omfatter også den på Grønland fastboende befolkningsaktiviteter i henhold til § 32. Det følger endvidere af § 25, stk. 2, at Råstofdirektoratet kan meddele påbud om lovens overholdelse.

Råstofudnyttelse i strid med loven

Råstofdirektoratet har ved brev af 20. august 2007 til A's advokat præciseret, hvilke aktiviteter og råstoffer, som er omfattet af påbuddet af 14. august 2007. I brevet anføres det bl.a.:

"Påbuddet er meddelt i medfør af råstofloven og omfatter de råstoffer, som loven omhandler, dvs. mineralske råstoffer. Det fremgår direkte af påbuddet, at det vedrører kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v. af særligt rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. Som anført i brevet følger det af råstoflovens § 32, stk. 1, og dens forarbejder, at den ikke giver Deres klient ret til at foretage kommerciel indsamling og udnyttelse af bl.a. særligt rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. På den anden side følger det af råstoflovens forarbejder, at Deres klient fortsat kan indsamle og bryde kul, grus og lignende til brug som byggematerialer eller brændsel. Efter lovens forarbejder kan Deres klient ligeledes indsamle og bryde mindre værdifulde smykkesten (halvædelsten) til brug for fremstilling af husflid, dvs. fremstilling af traditionelt grønlandsk håndværk i begrænset omfang. Der kan således ikke foretages en målrettet indsamling af værdifulde mineralske råstoffer omfattet af råstofloven med henblik på videre salg, jf. endvidere nedenfor."

Det er dog Råstofdirektoratets vurdering, at ovennævnte kunne udledes af påbuddet. Påbuddet angiver udtrykkeligt, at det er råstoflovens § 2, jf. § 32, som skal overholdes. Desuden er det nævnt, at påbuddet særligt omfatter kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene. Råstofdirektoratet medgiver, at formuleringen *"nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten ..."* kan misforstås således, at adressaten kan få det indtryk, at det ikke kun er aktiviteter i strid med loven, som udgør en overtrædelse af påbuddet. Det er dog Råstofdirektoratets opfattelse, at det efterfølgende brev til A's advokat præciserede forbuddets indhold, således at dette forhold ikke længere kan misforstås.

Konkret vurdering

Råstofdirektoratet havde på baggrund af oplysninger fra tredje parter en formodning om, at A og andre personer befandt sig i området, hvor X i henhold til en efterforskningsstilladelse foretager og har ret til at foretage efterforskningsaktiviteter, og at A muligvis foretog udnyttelsesaktiviteter i strid med råstoflovens § 32. Råstofdirektoratet vurderede derfor, at det var nødvendigt med et tilsynsbesøg i området ved [...]. Det var i forbindelse med Råstofdirektoratets besøg på [...], at Råstofdirektoratet konkret vurderede, at der var grundlag for at meddele påbuddet til A. Afgørelsen om påbuddet blev truffet på baggrund af de ovennævnte oplysninger, herunder særligt oplysningerne fra A og dennes advokat, samt de ved tilsynsbesøget konstaterede forhold vedrørende A's planlagte (og påbegyndte) udnyttelsesaktiviteter i området.

Det bemærkes, at der efter Råstofdirektoratets opfattelse alene er tale om, at A på baggrund af en konkret mistanke om ulovlige aktiviteter påbydes at overholde det generelle forbud mod kommerciel udnyttelse af bl.a. rubiner og rubinholdige sten i råstoflovens § 2, jf. § 32. Forbuddet gælder for enhver, der ikke har tilladelse til udnyttelse af de pågældende mineralske råstoffer. Råstofdirektoratet har ikke meddelt en sådan tilladelse til A, der heller ikke har ansøgt om en sådan tilladelse.

Partshøring

Der er ikke i forbindelse med afgørelsen af 14. august 2007 foretaget partshøring.

Det er Råstofdirektoratets vurdering, at partshøring ikke var påkrævet i det konkrete tilfælde. Afgørelsen blev først og fremmest truffet på grundlag af de ovennævnte oplysninger fra A og dennes advokat. Desuden måtte partshøring undlades med henblik på at sikre, at A ikke - mens en partshøring blev gennemført - foretog yderligere indsamling og/eller brydning af mineralske råstoffer i strid med råstoflovens § 2, jf. § 32.

Der var således et væsentligt hensyn til varetagelse af offentlige og private interesser. Det måtte bl.a. sikres, at A ikke indsamlede og/eller brød meget værdifulde ædelstene på bekostning af det grønlandske samfund og indehaveren af tilladelsen til efterforskning af mineralske råstoffer. Det er desuden Råstofdirektoratets opfattelse, at A's og andre personers fortsatte udnyttelsesaktiviteter på [...] ville medvirke til at underminere de grønlandske myndigheders og råstoflovens troværdighed og autoritet. Det skal i denne forbindelse be-

mærkes, at rubinerne konfiskeret hos den ovennævnte ekspert den 2. august 2007 – afhængigt af kvaliteten efter slibning - kan have en værdi på adskillige mio. kr. Det var på denne baggrund Råstofdirektoratets vurdering, at partshøring kunne undlades i medfør af § 19, stk. 2, nr. 3, i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning. Der har desuden efterfølgende været dialog mellem Råstofdirektoratet og A's advokat, hvor afgørelsens nærmere indhold er blevet præciseret.

Det er endvidere Råstofdirektoratets opfattelse, at sagen var tilstrækkelig oplyst til, at der kunne meddeles påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32, og at A ikke kunne bidrage med oplysninger til sagen, som kunne medføre et andet udfald. Det bemærkes, at afgørelsen delvist hviler på oplysninger om den påtænkte indsamling og/eller brydnings omfang og samarbejdspartner, som A selv har oplyst i sin ansøgning om eksporttilladelse. Det er således Råstofdirektoratets vurdering, at også § 19, stk. 2, nr. 1, i landstingslov om sagsbehandling i den offentlige forvaltning kunne begrunde, at der ikke i den foreliggende sag blev foretaget partshøring.

[...]"

Ved brev af 21. januar 2008 oplyste Råstofdirektoratet, at der i perioden siden brevet af 6. september 2007 havde været en dialog mellem Råstofdirektoratet, A og dennes advokat. Råstofdirektoratet havde på den baggrund truffet afgørelse om at ophæve påbuddet af 14. august 2007.

Jeg foretog den 16. november 2007 en høring af A på baggrund af Råstofdirektoratets brev af 6. september 2007.

A oplyste i den forbindelse, at A ville fremkomme med bemærkninger. Jeg afholdte herefter den 12. februar 2009 et møde med A. På mødet orienterede A mig bl.a. om, at A havde modtaget et anklageskrift af 10. november 2008, hvorved A tiltales for overtrædelse af råstofloven jf. lovbekendtgørelse nr. 368 af 18. juni 1998 om mineralske råstoffer

§ 33, stk. 1, nr. 1, jf. 2, stk. 1 - udnyttelse af mineralske råstoffer uden tilladelse:

"Ved i tidsrummet forud for den 2. august 2007 at have udnyttet mineralske råstoffer i Grønland uden den fornødne tilladelse, idet A indsamlede op til 183,5 gram rubiner og rubinindholdigt materiale til en værdi af ikke under 3000 USD i [...] og sammen med B, C og D forsøgte at udføre disse af Grønland den 2. august 2007 med henblik på værdivurdering og videresalg".

Sammen med anklageskriftet modtog A et bødeforelæg på 5.000 kr., som A dog ikke havde betalt, da A ikke mener, at have overtrådt loven og derfor ønsker sagen indbragt for retten. A afventer således en kriminalsag om spørgsmålet.

Jeg udtaler herefter:

"1. Afgrænsning af min undersøgelse

1.1. Meddelelsen af påbuddet til A om overholdelse af råstofloven den 14. august 2007 rejser to hovedspørgsmål: 1) om A ved sin indsamling af rubiner og rubinholdigt materiale overtrådte råstofloven, og 2) om Råstofdirektoratet, hvis indsamlingen var i strid med loven, havde hjemmel til at meddele A et påbud som følge af overtrædelsen.

1.2. Da A ikke som foreskrevet i råstoflovens § 2, stk. 1, har indhentet en tilladelse til udnyttelse af mineralske råstoffer, er det afgørende for lovligheden af A's indsamling af rubiner, om A handlede inden for rammerne af lovens § 32.

§ 2, stk. 1, er sålydende:

"§ 2. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland kan alene finde sted i henhold til tilladelse meddelt efter reglerne i denne lov, jf. dog § 32.

[...]"

§ 32 er sålydende:

"§ 32. Den i Grønland fastboende befolkning kan som hidtil foretage indsamling og brydning af mineralske råstoffer, uden at der dertil kræves tilladelse efter denne lov.

Stk. 2. Den ved stk. 1 opretholdt adgang til indsamling og brydning af mineralske råstoffer kan dog alene udøves med respekt af tilladelse med eneret til udnyttelse af råstoffer, der måtte være meddelt andre efter denne lov.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan inden for kommunens område fastsætte nærmere regler for udøvelsen af adgangen efter stk. 1 til indsamling og brydning af mineralske råstoffer."

Som det fremgår af sagsfremstillingen ovenfor, verserer der en kriminalsag imod A vedrørende af A's rubinindsamling.

Denne verserende kriminalsag har betydning for min kompetence til at behandle spørgsmålet om lovligheden af A's handlinger.

Efter § 4 i landstingsloven om Landstingets Ombudsmand kan jeg behandle klager over samtlige forvaltninger under Grønlands Hjemmestyre og kommunerne.

Jeg har derimod ikke kompetence til at behandle klager over domstolene og kan derfor ikke behandle sager eller spørgsmål, der enten er under behandling ved/eller forventes indbragt for domstolene, idet dette ville indebære en vurdering af domstolenes sagsbehandling.

Jeg finder derfor, at jeg bør afstå fra at behandle spørgsmålet om A handlede inden for rammerne af råstoflovens § 32.

Kriminalsagen mod A vil ganske vist vedrøre A's indsamling af rubiner og rubinholdigt materiale i tidsrummet forud for den 2. august 2007, mens A først blev meddelt det omhandlede påbud den 14. august 2007. Der er dog i vidt omfang sammenfald mellem de forhold, som kriminalsagen vedrører, og de forhold, der gav grundlag for meddelelsen af påbuddet. Rettens og min behandling af lovligheden af A's rubinindsamling vil dermed i det væsentlige komme til at omhandle de samme spørgsmål.

Jeg har på den baggrund bedt A om at afvente rettens behandling af sagen og om eventuelt efterfølgende på ny rette henvendelse til mig, hvis A vurderer, at der er forhold i sagen, som retten ikke har taget stilling til, og som A ønsker at klage over til mig.

1.3. *Hvad angår spørgsmålet om Råstofdirektoratets hjemmel til at meddele A et påbud om overholdelse af råstofloven, har jeg overvejet om det forhold, at påbuddet senere er blevet tilbagekaldt, bør bevirke, at jeg ikke foretager en nærmere undersøgelse heraf.*

Jeg er imidlertid opmærksom på, at Råstofdirektoratet ved besvarelsen af spørgsmål nr. 2007-126 til Landsstyret i henhold til § 36, stk. 1, i Landstingets forretningsorden generelt har udtalt sig om hjemlen til at udstede påbud til borgere, som uden at have indhentet en tilladelse hertil udnytter råstoffer. Det følger således af besvarelsen:

"[...]

3. *Såfremt en i Grønland fastboende persons indsamling eller brydning af mineralske råstoffer ikke kan ske inden for rammerne af råstoflovens § 32, vil udnyttelsesaktiviteten være i strid med råstoflovens § 2. Ifølge denne sidstnævnte bestemmelse, må udnyttelse af mineralske råstoffer i Grønland kun finde sted i henhold til en tilladelse meddelt efter lovens regler. Råstofdirekto-*

ratet (Landsstyret) kan derfor som tilsynsmyndighed gribe ind efter bestemmelserne i råstofloven.

I medfør af råstoflovens § 25, stk. 2 kan Råstofdirektoratet endvidere meddele påbud om overholdelse af loven og forskrifter udstedt i medfør af loven.

Råstofdirektoratet kan dermed meddele en borger, der overtræder råstoflovens § 2 sammenholdt med § 32, et påbud om, at denne skal bringe overtrædelsen til ophør. Såfremt forholdet derefter ikke bringes til ophør, kan der idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland, jf. råstoflovens § 33.

Råstofdirektoratet iagttager det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip ved sit valg af sanktion for overtrædelse af reglerne i råstoflovens §§ 2 og 32. Det følger af proportionalitetsprincippet, at en forvaltningsmyndighed, når den kan vælge mellem flere typer af indgreb for at opnå et ønsket resultat, skal vælge det mindst indgribende, som er tilstrækkeligt og egnet til at opnå det ønskede resultat.

Råstofdirektoratet kan i første omgang rette henvendelse til en borger, der overtræder råstoflovens §§ 2 og 32, med en uformel og retligt uforbindende henstilling, hvor der informeres om retsstillingen efter råstoflovens §§ 2 og 32 og opfordres til overholdelse af bestemmelserne. En anden mulighed er, at Råstofdirektoratet i en skriftlig meddelelse (et konstaterende påbud) indskærper over for den pågældende borger, at denne skal bringe overtrædelsen af loven til ophør. I forlængelse deraf kan Råstofdirektoratet eventuelt opfordre borgeren til at ansøge om tilladelse efter råstofloven til at foretage udnyttelse mv. af de mineralske råstoffer.

Det følger af råstoflovens § 25, stk. 3, at rettighedshavere skal meddele alle oplysninger, der er fornødne for myndighedsbehandlingen af deres virksomhed omfattet af loven, og at Råstofdirektoratet til gennemførelse af myndighedsbehandlingen kan pålægge en rettighedshaver at indsende de fornødne oplysninger. Disse regler eller deres principper finder tilsvarende anvendelse på de i Grønland fastboende personers aktiviteter i henhold til § 32.

Råstofdirektoratet kan således anmode en borger, der påberåber sig ret til at indsamle eller bryde råstoffer i henhold til råstoflovens § 32, om at fremkom-

me med yderligere oplysninger til brug for Råstofdirektoratets vurdering af, om bestemmelserne i §§ 2 og 32 er overholdt.

Dette kan eksempelvis være oplysninger om, hvordan, hvornår og i hvilket område råstofferne er indsamlet eller brudt, samt hvordan råstofferne er eller vil blive anvendt, og hvilke typer og mængde råstoffer, som er indsamlet eller brudt og solgt eller planlægges solgt.

Den i Grønland fastboende befolknings indsamlings- og brydningsret efter § 32 bortfalder, når der for det pågældende geografiske område udstedes en eneretstilladelse til udnyttelse af det pågældende råstof inden for området, jf. råstoflovens § 32, stk. 2.

Der kan derfor være behov for at afkræve en borger, der har indsamlet eller brudt mineralske råstoffer efter råstoflovens § 32, nærmere dokumentation for, hvor og hvornår de mineralske råstoffer er indsamlet eller brudt. Desuden kan Råstofdirektoratet give den pågældende borger særskilt meddelelse, hvis der gives en eneretstilladelse til udnyttelse af råstofferne inden for det pågældende område. Dette kan bl.a. ske med henblik på at sikre, at borgeren ophører med at indsamle og bryde mineralske råstoffer inden for området.

[...]"

Råstofdirektoratet finder således generelt, at råstoflovens § 25, stk. 2, finder anvendelse i de tilfælde, hvor en i Grønland fastboende person uden at have opnået særlig tilladelse hertil, som foreskrevet i lovens § 2, indsamler eller bryder råstoffer i videre omfang end lovens § 32 giver vedkommende ret til. Jeg finder det derfor fortsat relevant at foretage en undersøgelse af anvendelsesområdet for råstoflovens § 25, stk. 2.

1.4. Jeg vil på den baggrund i afsnit 2 behandle spørgsmålet om, bestemmelsen om påbud i råstoflovens § 25, stk. 2, alene finder anvendelse i forbindelse med virksomhed til hvilken tilladelse i henhold til råstoflovens § 2 er blevet meddelt, eller om bestemmelsen også finder anvendelse ved råstofudnyttelse, hvortil der ikke er meddelt tilladelse.

Herudover behandler jeg nedenfor i afsnit 3 de i min høring til Råstofdirektoratet rejste spørgsmål om, hvorvidt partshøring er blevet foretaget og om rækkevidden af det udstedte påbud. Jeg henleder endvidere opmærksomheden på en problemstilling omkring selvinkriminering, som Råstofdirektoratets krav til A om afgivelse af oplysninger rejser.

2. Påbud efter råstoflovens § 25, stk. 2

2.1. Råstoflovens § 25 har følgende ordlyd:

“§ 25. Virksomhed omfattet af tilladelser efter §§ 6 og 7, herunder etablering af bygninger, anlæg og installationer i og uden for det af tilladelsen omfattede område samt foranstaltninger i forbindelse med midlertidig indstilling af udnyttelsesvirksomhed, skal inden iværksættelse godkendes af landsstyret i overensstemmelse med de i tilladelsen fastsatte vilkår. Tilsvarende gælder foranstaltninger til opfyldelse af de i § 18, stk. 1, nævnte forpligtelser.

Stk. 2. Landsstyret fører tilsyn med rettighedshaveres virksomhed omfattet af denne lov. Landsstyret kan meddele påbud om overholdelse af loven og forskrifter udstedt i medfør heraf. Tilsynsmyndighedens medarbejdere har til enhver tid uden retskendelse mod behørig legitimation, i det omfang det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv, adgang til alle dele af virksomheden.

Stk. 3. Rettighedshavere skal meddele alle oplysninger, som er fornødne for myndighedsbehandlingen af deres virksomhed omfattet af denne lov. Landsstyret kan til gennemførelse af myndighedsbehandlingen pålægge en rettighedshaver at indsende de fornødne oplysninger.

Stk. 4. Rettighedshavere skal regelmæssigt fremsende rapportering om den udførte virksomhed og dennes resultater. Vilkår om rapportering samt om fortrolighed i forbindelse hermed fastsættes i tilladelserne.

Stk. 5. I tilladelser efter denne lov kan fastsættes vilkår om rettighedshaverens betaling af udgifter i forbindelse med myndighedsbehandling efter denne paragraf samt §§ 10, 19 og 20. Landsstyret kan fastsætte nærmere regler herom.”

Råstoflovens § 25 stammer fra lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineral-ske råstoffer m.v. i Grønland. Siden lovens vedtagelse er der, for så vidt angår § 25, alene foretaget ændring i angivelsen af den ansvarlige myndighed efter bestemmelsen, således at denne i dag er Landsstyret og ikke energiministeren.

I de specielle bemærkninger til § 25, stk. 2, i 1991-loven er det anført, at bestemmelsen er svarende til de hidtil anvendte vilkår vedrørende tilsyn med rettighedshaveres virksomhed. Henvisningen i de specielle bemærkninger til hidtil anvendte vilkår indikerer, at bestemmelsen vedrører forhold, der tidligere har været reguleret i konkrete meddelte tilladelser.

2.2. *Yderligere holdepunkter for fortolkningen af anvendelsesområdet for råstoflovens § 25, stk. 2, kan findes i den sammenhæng i loven, som bestemmelsen indgår i.*

§ 25 findes i råstoflovens kapitel 10 om myndighedsbehandling. Det bør derfor afklares hvilken myndighedsbehandling der henvises til ved anvendelsen af begrebet i råstoflovens kapitel 10.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 25 i dens helhed, at denne ikke indeholder principielle ændringer i forhold til hidtidig praksis for myndighedsbehandlingen. Der henvises endvidere til de almindelige bemærkninger punkt 3, herunder specielt beskrivelsen af varetagelsen af myndighedsbehandlingen.

Uddrag fra punkt 3:

"3 [...]

Råstofforvaltningens opgaver er bl.a. i forhold til ansøgere og rettighedshavere at repræsentere den koncessionsgivende myndighed samt at forestå udform-

ning af oplæg til råstofpolitikker og -strategier, forhandlinger med olie- og mineselskaber af koncessionsvilkår m.m. samt udformning af indstilling i konkrete koncessionssager.

Hertil kommer opgaver vedrørende myndighedsbehandling af råstofaktiviteter med hensyn til miljømæssige, sikkerhedsmæssige, tekniske og ressourcemæssige forhold m.m., opgaver vedrørende indtægtsfordelingen mellem hjemmestyret og staten, samt informationsvirksomhed over for offentligheden og over for olie- og mineindustrien.

Myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi omfatter godkendelsesprocedurer, tilsyn, monitoring og rapportering samt i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser [...]

Myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi omfatter dels overordnede principgodkendelser af samlede, konkrete planer for udnyttelsesvirksomhed m.v., dels detailgodkendelser af de enkelte aktiviteter nærmere udførelse.

Råstofforvaltningens myndighedsbehandling foretages som en samlet, integreret myndighedsbehandling, hvori især miljømæssige, tekniske, sikkerhedsmæssige og ressourcemæssige hensyn indgår i en helhed. I myndighedsbehandlingen indgår tilsyn med aktiviteterne dels gennem tilsynsbesøg på stedet, dels gennem den rapportering, som modtages løbende.

I tilknytning til myndighedsbehandlingen udføres der i nogle tilfælde baggrundsundersøgelser eller andre former for undersøgelser i råstofforvaltningens regi med henblik på at tilvejebringe et grundlag for myndighedsbehandlingen.

Endvidere udføres der i råstofforvaltningens regi i konkrete tilfælde en løbende monitoring af forhold af miljømæssig betydning under råstofaktiviteternes udførelse og efter disses afslutning. Sådant monitoring fastsættes i råstofforvaltningens godkendelser under hensyntagen til karakteren og omfanget af de råstofaktiviteter, som godkendes. Udgifterne til sådan monitoring refunderes af den pågældende rettighedshaver. [...]

Råstofforvaltningens arbejdsopgaver omfatter også regnskabsmæssige og økonomiske spørgsmål i relation til rettighedshaveres virksomhed, bl.a. i forbindelse med indtægtsfordelingen mellem staten og hjemmestyret. I dette arbejde vil indgå drøftelser med Grønlands hjemmestyres skattedirektorat og eventuelt danske skattemyndigheder om skattemæssige spørgsmål, bl.a. i forbindelse med hensættelser til sikring af den i lovforslagets § 19 nævnte nedlukningsplan for udnyttelsesvirksomhed og beskatning af udnyttelsesvirksomhed i øvrigt samt vedrørende afgrænsning af virksomhed, som kan gennemfø-

res inden for rammerne af lovforslagets § 32, d.v.s. uden tilladelse efter denne lov.”

I det citerede uddrag af punkt 3 i de generelle bemærkninger beskrives de arbejdsopgaver, som forvaltningen udfører, og myndighedsbehandlingen fremstår her som én arbejdsopgave blandt flere.

Ud fra beskrivelsen af myndighedsbehandlingen er det min opfattelse, at denne knytter sig til behandlingen af tilladelser efter loven. Derimod er opgaven med at afgrænse anvendelsesområdet for råstoflovens § 32 om den fastboende befolknings indsamling af råstoffer beskrevet som en af forvaltningens øvrige opgaver.

Forslaget til 1991-loven indeholder endvidere en række overordnede bemærkninger vedrørende formålet med råstoflovens kapitel 10.

Det fremgår således af punkt 10 i de almindelige bemærkninger:

“10. Til disse behov for lovændringer må lægges behovet for i en række andre henseender at gøre den gældende lovs bestemmelser om koncessionssystemet, der som nævnt i vidt omfang er udformet i 1965, tidssvarende og egnede til at danne grundlag for det aktivitetsmønster, der tilstræbes med den nye strategi.

I den foreslåede modernisering og tilpasning af lovgrundlaget indgår bl.a., at der - udover fællesbestemmelserne i kapitel 2 og 3 - opstilles særskilte rammer for meddelelse af tilladelser til henholdsvis kulbrinter (olie/gas, kap. 4), andre mineralske råstoffer end kulbrinter (hårde mineraler, kap. 5) samt vandkraftressourcer (kap. 6). I samme kategori af ændringsforslag kan nævnes et særskilt kapitel 7 om regulering af forholdene - ikke mindst i miljø- og sikkerhedsmæssig henseende - ved ophør af efterforsknings- og udnyttelsesvirksomhed samt et særskilt kapitel 10 om myndighedsbehandlingen i råstofforvaltningens regi af rettighedshaveres virksomhed.”

Derudover fremgår følgende af de særlige bemærkninger til lovens § 23:

“I kapitel 10 foreslås samlet bestemmelser indeholdende generelle regler for virksomhedens udførelse, om energiministerens beføjelse til ved forskrifter at foretage en nærmere regulering af virksomheden samt om myndighedsbehandlingen i øvrigt, dvs. bl.a. om godkendelsesprocedurer, tilsyn med virksomheden, monitoring, rapportering etc. Sådanne bestemmelser findes i mindre systematiseret form i den gældende råstoflov, bl.a. i §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22.

De foreslåede bestemmelser i kapitel 10 er i højere grad end de nævnte bestemmelser i den gældende råstoflov udformet som rammebestemmelser, og som bestemmelser, der angiver de beføjelser, der henlægges under energiministeren til varetagelse af myndighedsbehandlingen. Den nærmere regulering af virksomheden forudsættes således at ske i de mere detaljerede vilkår i tilladelser efter §§ 6 og 7, i de forskrifter, der kan fastsættes efter § 24, samt i de vilkår, der knytter sig til godkendelserne efter § 25, stk. 1.

[...]”

Formålet med råstoflovens kapitel 10 fremstår således at have været at regulere myndighedsbehandlingen i tilknytning til meddelelsen af tilladelser i henhold til råstoflovens § 2.

2.3. *Yderligere bidrag til fortolkningen af begrebet myndighedsbehandling kan efter min opfattelse findes ved at foretage en gennemgang af de regler for myndighedsbehandling, som var gældende efter den tidligere råstoflovgivning.*

Som det fremgår af de citerede specielle bemærkninger til råstoflovens § 25, har det således ikke været hensigten med bestemmelsen at foretage principielle ændringer i forhold til hidtil praksis. Det fremgår endvidere af de citerede specielle bemærkninger til råstoflovens § 23, at bestemmelser om myndighedsbehandlingen vedrørende bl.a. godkendelsesprocedurer, tilsyn med virksomheden, monitoring, rapportering

mv. fandtes i mindre systematiseret form i den tidligere gældende råstoflov, bl.a. i §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22.

2.3.1. Råstofloven fra 1991 ophævede og erstattede lov nr. 585 af 29. november 1978 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland med senere ændring².

Bestemmelserne i 1978-lovens §§ 4, 6, 8, 10, 13, 14 og 22 vedrørte alle efter deres indhold tilfælde, hvor tilladelse meddeltes. I relation til § 25, stk. 2, i den gældende råstoflov, finder jeg særligt, at §§ 6 og 14 i den tidligere lov er af betydning.

§ 6 findes i lovens kapitel 1 – almindelige bestemmelser – og er sålydende:

“§ 6. Tilladelse til forundersøgelse og eneretsbevilling til efterforskning og udnyttelse kan med respekt af natur- og bygningsfredningsmæssige hensyn samt bestående brugsrettigheder mv. meddeles overalt i Grønland.

Stk. 2. Råstofforvaltningen kan afkræve ansøgere de til behandlingen af ansøgningerne fornødne oplysninger, herunder planer for arbejdets gennemførelse.”

§ 14 er placeret i lovens kapitel 3 vedrørende efterforskning men finder i henhold til § 21 i lovens kapitel 4 ligeledes anvendelse i forbindelse med råstofudnyttelse. Både lovens kapitel 3 om efterforskning og 4 om udnyttelse vedrører meddelelse af eneretsbevilling/koncession til den pågældende virksomhed. § 14 er sålydende:

“§ 14. Råstofforvaltningen fører tilsyn med efterforskningsarbejdet og kan udpege andre til at udføre tilsynet. Tilsynet har i alle henseender ret til at følge arbejdet og til at forlange sig meddelt alle herfor nødvendige oplysninger.”

Tilsynsbestemmelsen i 1978-lovens § 14 vedrørte således alene tilfælde, hvor en eneretsbevilling/koncession var blevet meddelt. Jeg bemærker i den forbindelse, at også 1978-loven indeholdte en bestemmelse svarende til den gældende råstoflovs § 32 vedrørende den fastboende befolknings råstofudnyttelse. I sit indhold er den gældende § 32 efter de specielle bemærkninger til denne identisk med § 30 i 1978-loven. Tilsynsbestemmelsen i § 14 vedrører dog ikke den fastboende befolknings indsamling m.v. af råstoffer.

§§ 6 og 14 stammer fra 1978-loven. Jeg bemærker, at den senere ændring af loven ikke vedrørte disse bestemmelser. Af de specielle bemærkninger til bestemmelserne fremgår følgende:

“Til § 6

Bestemmelsen i stk. 1 svarer til reglen i den gældende lovs § 3.

Bestemmelsen i stk. 2 svarer i princippet til reglen i den gældende lovs § 2, stk. 2.

Forvaltningen med hensyn til dispositioner over mineralske råstoffer skal som nævnt i bemærkningerne til §§ 2 og 4 i forslaget udøves på grundlag af de beslutninger, der er truffet i medfør af den fælles beslutningskompetence, samt bestemmelserne i denne lov. Myndighedsudøvelsen og forvaltningen vil omfatte såvel administrativ regelfastsættelse som konkrete beslutninger og tilsyn med bevillingshavernes virksomhed, således at de enkelte administrative funktioner udøves til varetagelse af gennemførelsen af den overordnede råstofpolitik samt overholdelse af de vilkår og betingelser, der er fastsat i meddelte tilladelser og koncessioner.

[...]

Til § 14

Der henvises til bemærkningerne til § 6. Bestemmelsen svarer i øvrigt til den gældende lovs § 11.”

²⁾ Lovbekendtgørelse nr. 88 af 8. februar 1989 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland

2.3.2. Ved 1978-loven blev lov af 12. maj 1965 om mineralske råstoffer i Grønland³ ophævet.

1965-lovens § 11 findes i kapitel 3 om efterforskning og finder endvidere anvendelse i forbindelse med råstofudnyttelse, jf. § 18. Både 1965-lovens kapitel 3 om efterforskning og kapitel 4 om udnyttelse vedrører meddelelse af eneretsbevilling/koncession til den pågældende virksomhed. § 11 er sålydende:

“§ 11. Ministeren for Grønland kan udpege et tilsyn med efterforskningsarbejdet. Tilsynet har i alle henseender ret til at følge arbejdet og til at forlange sig meddelt alle herfor nødvendige oplysninger.”

I bemærkningerne til bestemmelsen, som de senere ændringer af loven ikke vedrørte, er anført:

“Til § 11

Bestemmelsen indeholder hjemmel for, at ministeren kan udpege et tilsyn med efterforskningsarbejdet, der skal være berettiget til at forlange sig meddelt alle nødvendige oplysninger til sikring af, at arbejdet udføres på forsvarlig måde. De nærmere regler herfor vil være at fastsætte i koncessionen, herunder spørgsmålet om betaling for tilsynet.”

1965-lovens tilsynsbestemmelse omhandlede således ligeledes alene tilfælde, hvor en eneretsbevilling/koncession var blevet meddelt.

Også 1965-loven indeholdte en bestemmelse om den i Grønland bosciddende befolknings indsamling m.v. af råstoffer. Efter lovens § 1, stk. 2, kunne befolkningen som hidtil forsyne sig med kul, tørv, vegetation, grus, sten og lignende. Ifølge bemærkningerne var der tale om en allerede bestående ret, som blev bevaret uændret. 1978-lovens §

³⁾ Jf. lovbekendtgørelse nr. 397 af 16. juli 1969 om mineralske råstoffer i Grønland som ændret ved lov nr. 182 af 26. maj 1972

30 tilsigtede ifølge bemærkningerne til denne at opretholde den praksis, der havde udviklet sig på grundlag af princippet i § 1, stk. 2, i 1965-loven, om at visse former for indsamling og brydning af råstoffer ikke krævede særlig tilladelse eller koncession. § 11 om tilsyn fandt dog ikke anvendelse i disse tilfælde.

2.3.3. Tilsynsbestemmelserne i de tidligere råstoflove har således vedrørt de situationer, hvor tilladelse er meddelt.

2.4. De øvrige bestemmelser i den gældende råstoflovs kapitel 10 om myndighedsbehandling omhandler da også tilfælde, hvor tilladelse meddeles. Der henvises således i §§ 23 og 24 udtrykkeligt til virksomhed, der udøves i henhold til tilladelse.

Med hensyn til § 26, som er den sidste bestemmelse i kapitel 10, har den følgende ordlyd:

”§ 26. Myndighedsbehandling, herunder godkendelser, i henhold til denne lov fritager ikke rettighedshaver for at indhente godkendelser eller tilladelser, der er fornødne efter anden lovgivning.”

Bestemmelsen stammer fra lov nr. 335 af 6. juni 1991 om mineralske råstoffer m.v. i Grønland.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår:

”Til § 26

Reguleringen af rettighedshaveres virksomhed i henhold til denne lov foregår i vidt omfang på den måde, at planer for eksempelvis virksomhedens etable-

ring, drift og ophør skal godkendes af energiministeren⁴, jf. således §§ 10, 19, 20 og 25.

Det præciseres i bestemmelsen, at sådanne godkendelser, der hviler på den i punkt 3 i de almindelige bemærkninger omtalte samlede, integrerede myndighedsbehandling i råstofforvaltningens regi, ikke træder i stedet for godkendelser eller tilladelser efter anden lovgivning, der er gældende for den pågældende type virksomhed.

[...]"

Efter sit indhold vedrører § 26 således ligeledes tilfælde, hvor tilladelse meddeles.

Jeg bemærker endvidere, at bestemmelserne i råstoflovens § 25, stk. 1, 4 og 5, udtrykkeligt vedrører tilladelser meddelt efter loven. Det er dermed i råstoflovens kapitel 10 alene § 25, stk. 2 og 3, hvori der ikke udtrykkeligt henvises til meddelte tilladelser.

2.5. På baggrund af ovenstående er det min vurdering, at den i råstoflovens kapitel 10 omhandlede myndighedsbehandling vedrører tilfælde, hvor tilladelse meddeles eller er meddelt.

Der ses ikke at være holdepunkter i § 25, stk. 2, eller i de ovenfor citerede bemærkninger for at antage, at bestemmelsen har et bredere anvendelsesområde end de yderligere bestemmelser i lovens kapitel 10.

Ud fra den sammenhæng hvori § 25, stk. 2, indgår i råstofloven og bestemmelsens baggrund i de tidligere råstoflove, er det således min opfattelse, at bestemmelsen ikke finder anvendelse ved råstofudnyttelse, hvortil der ikke er meddelt tilladelse i henhold til lovens § 2, stk. 1.

⁴⁾ Siden vedtagelsen af 1991-råstofloven er der foretaget ændring i angivelsen af den ansvarlige myndighed efter loven, således at denne i dag er Landsstyret og ikke energiministeren.

Jeg finder derfor ikke, at Råstofdirektoratet havde den fornødne hjemmel til at udstede det omhandlede påbud til A, selvom direktoratet vurderede, at A overtrådte råstofloven.

Jeg bemærker i den forbindelse, at det i påbuddet udtrykkeligt er angivet, at dette er meddelt efter råstoflovens § 25, stk. 2. Påbuddet har derfor ikke blot karakter af en uformel henvendelse til A, hvorved Råstofdirektoratet informerer A om direktoratets fortolkning af råstoflovens §§ 2 og 32, og om at det vurderes, at A overtræder loven. En sådan uformel vejledning af borgerne forudsætter ikke udtrykkelig hjemmel. Det er derfor min opfattelse, at Råstofdirektoratet kunne have vejledt A på denne måde.

Jeg finder endelig anledning til at bemærke, at udstedelsen af et formelt påbud til en person, der uden tilladelse hertil indsamler eller bryder råstoffer i videre omfang end råstoflovens § 32 giver vedkommende ret til, ikke er påkrævet for at håndhæve tilladelseskravet i lovens § 2, stk. 1.

Det fremgår således af råstoflovens § 33 om sanktioner:

"§ 33. Der kan idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland for den,

1) der udfører virksomhed som nævnt i § 2, stk. 1, uden tilladelse i henhold til denne lov,

2) som overtræder § 25, stk. 1, 3 eller 4, eller

3) som tilsidesætter vilkår meddelt til varetagelse af miljø- eller sikkerhedsmæssige hensyn eller påbud i øvrigt meddelt i henhold til loven eller forskrifter fastsat i medfør af loven.

Stk. 2. I forskrifter, der udstedes i medfør af loven, kan det fastsættes, at der for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne kan idømmes foranstaltninger efter kriminalloven for Grønland.

[...]"

I det omfang indsamling og brydning ligger inden for rammerne af § 32, stk. 1, finder kravet om tilladelse ikke anvendelse, jf. råstoflovens § 2, stk. 1.

Hvis aktiviteterne ligger uden for rammerne af § 32, er der tale om en overtrædelse af § 2, stk. 1. En sådan overtrædelse er direkte sanktioneret efter kriminalloven, jf. råstoflovens § 33, stk. 1, nr. 1.

3. Afsluttende bemærkninger

3.1. *I den høring af Råstofdirektoratet, som jeg foretog ved brev af 31. august 2007, rejste jeg spørgsmål om, hvorvidt partshøring var blevet foretaget og om rækkevidden af det udstedte påbud.*

Som følge af, at jeg ikke finder, at Råstofdirektoratet havde hjemmel i råstoflovens § 25, stk. 2, til at udstede et påbud til A, vil jeg i det følgende blot ganske kortfattet afrunde disse spørgsmål.

Herudover henleder jeg opmærksomheden på en problemstilling omkring selvinkriminering, som Råstofdirektoratets krav til A om afgivelse af oplysninger rejser.

3.2. *Med hensyn til spørgsmålet om partshøring oplyser Råstofdirektoratet i sit høringssvar til mig af 6. september 2007, at det efter direktoratets vurdering ikke var påkrævet at foretage en høring.*

Væsentlige hensyn til varetagelse af offentlige og private interesser tilsagde således efter direktoratets vurdering, at meddelelsen af påbuddet ikke blev udsat til efter en partshøring var blevet foretaget. Partshøring kunne derfor undlades i medfør af § 19, stk. 2, nr. 3, i

sagsbehandlingsloven⁵. Råstofdirektoratet anfører endvidere, at sagen var tilstrækkelig oplyst til, at der kunne meddeles påbud om overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32. Direktoratet henviser i den forbindelse til, at påbuddet i vidt omfang blev meddelt på grundlag af oplysninger, som A havde indsendt i forbindelse med en ansøgning om eksporttilladelse, og at A ikke kunne bidrage med oplysninger til sagen, som kunne medføre et andet udfald. Det er således Råstofdirektoratets vurdering, at også § 19, stk. 2, nr. 1, i sagsbehandlingsloven kunne begrunde, at der ikke i den foreliggende sag blev foretaget partshøring.

De anførte bestemmelser i sagsbehandlingsloven er sålydende:

§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) det efter oplysningerne karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

[...],

3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

[...].

Bedømmelsen af hvorvidt partshøring kan undlades i medfør af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1 eller 3 må foretages på grundlag

⁵⁾ Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning som ændret ved landstingslov nr. 21 af 30. oktober 1998 og landstingslov nr. 5 af 31. maj 2001.

af forholdende i den konkrete sag og under hensyn til, hvilke formål den omhandlede afgørelse skal tjene.

Da jeg ikke finder, at Råstofdirektoratet havde hjemmel til at meddele et påbud til A, vil en nærmere behandling af spørgsmålet om partshøring imidlertid kun kunne blive på et abstrakt og hypotetisk grundlag. Dette gælder særligt i relation til spørgsmålet om hvorvidt hensynet til offentligheden tilsagde, at meddelelsen af påbuddet ikke kunne udsættes, jf. § 19, stk. 2, nr. 3.

Jeg har derfor ikke foretaget en nærmere vurdering af spørgsmålet om partshøring.

Dog giver Råstofdirektoratets henvisning til, at påbuddet i vidt omfang blev meddelt på grundlag af oplysninger indsendt af A i forbindelse med en ansøgning om eksporttilladelse mig anledning til en enkelt bemærkning.

Partshøring skal efter sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, foretages, når parten ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder. I den forbindelse er det afgørende om parten må antages at vide, at de pågældende oplysninger indgår i grundlaget for en afgørelse, og dermed at parten er klar over, at der er rejst en sag. Det forhold, at A i en anden sammenhæng har indsendt oplysninger til Råstofdirektoratet kan således ikke begrunde, at partshøring undlades i forbindelse med en anden sag vedrørende A, som direktoratet rejser⁶.

3.3. *For så vidt angår påbuddets rækkevidde har jeg hæftet mig ved, at A meddeles påbud om a) overholdelse af råstoflovens § 2, jf. § 32*

⁶⁾ Se f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 515-516

og b) ikke at foretage nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning og salg m.v., af rubiner, rubinholdige sten samt andre ædelstene og halvædelstene, indtil Råstofdirektoratet har truffet afgørelse i A's sag, og A har modtaget meddelelse derom.

Ud over et påbud om overholdelse af råstofloven fremstår det således også som om, at direktoratet har pålagt A et midlertidigt forbud mod råstofudnyttelse, uanset lovligheden heraf. Råstoflovens § 25, stk. 2, hjemler ikke meddelelse af sådanne midlertidige forbud mod råstofudnyttelse i en periode med henblik på, at råstofdirektoratet kan undersøge om udnyttelsen er i overensstemmelse med loven.

Jeg har noteret mig, at Råstofdirektoratet ved brev af 20. august 2007 til A's advokat har præciseret, hvilke aktiviteter og råstoffer, som er omfattet af påbuddet af 14. august 2007, selvom direktoratet finder, at dette kunne udledes af påbuddet.

Råstofdirektoratet medgiver dog i sit brev af 6. september 2007, at formuleringen "nogen form for råstofudnyttelse, herunder kommerciel indsamling og/eller brydning mv. af rubiner, rubinholdige sten ..." kan misforstås således, at adressaten kan få det indtryk, at det ikke kun er aktiviteter i strid med loven, som udgør en overtrædelse af påbuddet. Denne mulige misforståelse finder direktoratet at have afklaret ved det efterfølgende brev til A's advokat.

Det har således ikke været hensigten at pålægge A et midlertidigt forbud mod råstofudnyttelse. Dette fremgår dog ikke klart af påbuddet og til trods for, at Råstofdirektoratet efterfølgende har præciseret påbuddets indhold, finder jeg anledning til at bemærke, at der ikke bør kunne opstå tvivl om et påbuds indhold. Jeg finder derfor påbuddets formulering meget uheldig.

3.4. I påbuddet til A anmoder Råstofdirektoratet A om at indsende en række oplysninger og dokumentation til direktoratet. Det fremgår videre af påbuddet, at Råstofdirektoratet på baggrund af oplysningerne og dokumentationen vil foretage en konkret og individuel vurdering med henblik på at afgøre, om A's råstofudnyttelse er i overensstemmelse med råstoflovens regler.

Det fremgår ikke nærmere af påbuddet, hvilke konsekvenser det vil have for A, hvis Råstofdirektoratet vurderer, at A's råstofudnyttelse er i strid med loven. Det vil sige, om direktoratets vurdering alene vil være af betydning i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om tilladelse til eksport af råstoffer, som jeg er bekendt med, at havde indgivet, eller om vurderingen vil have betydning for overvejelser om at overgive sagen til politiet med henblik på at rejse en eventuel kriminalsag mod A.

Det fremgår endvidere ikke af påbuddet om Råstofdirektoratet finder, at A har en pligt efter råstoflovens § 25, stk. 3, til at indsende oplysningerne og dokumentationen. Denne pligt vil i givet fald være kriminelretligt sanktioneret, jf. lovens § 33, stk. 1, nr. 2. Det fremgår dog af den ovenfor citerede besvarelse af spørgsmål nr. 2007-126, at Råstofdirektoratet generelt er af den opfattelse, at § 25, stk. 3, eller dennes principper finder tilsvarende anvendelse på de i Grønland fastboende personers aktiviteter i henhold til råstoflovens § 32. Direktoratet kan således anmode en borger, der påberåber sig ret til at indsamle eller bryde råstoffer i henhold til råstoflovens § 32, om at fremkomme med yderligere oplysninger til brug for Råstofdirektoratets vurdering af, om bestemmelserne i §§ 2 og 32 er overholdt.

Råstofdirektoratets generelle fortolkning sammenholdt med, at det er strafbelagt uden tilladelse hertil at indsamle m.v. råstoffer i videre om-

fang end råstoflovens § 32 giver ret til, jf. lovens § 33, stk. 1, nr. 1, og at Råstofdirektoratet konkret mistænkte A for at overtræde loven, gør, at opmærksomheden bør henledes på selvinkrimineringsforbuddet.

Selvinkrimineringsforbuddet har sin oprindelse i strafferetsplejen og indebærer, at en person, der er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold.

Disse rettigheder for borgerne er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har således udtalt, at selv om retten til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 6, er disse rettigheder generelt anerkendte internationale standarder og udgør centrale elementer i retten til en retfærdig rettergang⁷.

Selvinkrimineringsforbuddet er ikke alene relevant i forbindelse med politiets og anklagemyndighedens behandling af en kriminalsag. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis sætter forbuddet også grænser for administrative myndigheders anvendelse af oplysningspligter.

Denne praksis er nærmere refereret i "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere"⁸. På baggrund af den nævnte praksis konkluderer forfatteren på side 435, "at det vil være i strid med forbudet mod selvinkriminering, hvis en offentlig myndighed, der har en begrundet mistanke om, at en person har begået en strafbar handling, under anvendelse af eller trussel om straf pålægger den på-

⁷⁾ Se bl.a. Saunders mod Storbritannien, dom af 17. december 1996, præmis 68

⁸⁾ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2. udgave, 2007, side 428-435

gældende at tilvejebringe oplysninger eller dokumenter, der skal underbygge mistanken, og dermed kan indgå som grundlag for en efterfølgende straffesag”.

Selvinkrimineringsforbuddet bør derfor tages i betragtning i de tilfælde, hvor Råstofdirektoratet påtænker at anmode om oplysninger med henvisning til den strafsanktionerede oplysningspligt i råstoflovens § 25, stk. 3.

Jeg har ved særskilt brev og kopi af dette brev gjort A bekendt med resultatet af min undersøgelse. Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i anledning af A's klage.”