



2021-4

21. september 2021

All. nr./notatnr.:
2021-811-0001-24
Sull./sagsbeh.: HB

Afslag på ny jollelicens i strid med loven. Politisk beslutning ikke en del af gældende ret

En borger klagede til ombudsmanden over, at det daværende Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde truffet afgørelse og meddelt borgeren afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten. Departementet begrundede afgørelsen med, at Naalakkersuisut havde besluttet at standse udstedelse af nye jollelicenser til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten. I afgørelsen skrev departementet blandt andet, at departementet derfor ikke foretog en konkret vurdering af ansøgningen.

Departementet oplyste i forbindelse med ombudsmandens undersøgelse, at Naalakkersuisut ved en politisk beslutning havde standset for udstedelse af nye licenser til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47, og at departementet ikke administrativt kan forvalte i strid med Naalakkersuisuts beslutning.

Ombudsmanden udtalte, at Naalakkersuisuts beslutning var i strid med det forvaltningsretlige legalitetsprincip, idet der efter ombudsmandens opfattelse ikke var hjemmel i lovgivningen til at meddele afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk ud fra ansøgerens bopæl (herefter bopælskriteriet).

Ombudsmanden udtalte derudover, at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke var en del af gældende lovgivning, og at en sådan beslutning hverken kunne supplere eller erstatte gældende lovgivning.

Ombudsmanden udtalte endelig, at departementet skulle foretage en konkret og individuel vurdering af ansøgningen på baggrund af gældende ret som fastsat i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri med senere ændringer (herefter fiskeriloven) og selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016 om licens til kvoter til fiskeri (herefter licensbekendtgørelsen), der var gældende på ansøgningstidspunktet.

Ombudsmanden kritiserede Naalakkersuisuts beslutning om at standse udstedelsen af nye jollelicenser til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten til nye ansøgere på baggrund af et bopælskriterium, der ikke havde den fornødne hjemmel i lovgivningen.

Derudover fremsatte ombudsmanden på flere punkter kritik af departementets afgørelse og departementets retsopfattelse.

Ombudsmanden henstillede, at departementet genoptog sagen og alle andre ansøgninger om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 indgivet i perioden fra 15. november 2019, hvor Naalakkersuisut besluttede at standse udstedelse af licenser, indtil den 1. januar 2021, som var ikrafttrædelsesdatoen for Selvstyrets bekendtgørelse nr. 46. af 14. december 2020 om kystnært fiskeri efter hellefisk (herefter hellefiskebekendtgørelsen).

Ombudsmanden bad derudover departementet om at oplyse, hvad ombudsmandens henstillinger gav departementet anledning til at foretage sig.

Da der efter ombudsmandens opfattelse var begået fejl og forsømmelser af større betydning i sagen, gav ombudsmanden Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement meddelelse om sagen i henhold til § 23 i ombudsmandsloven.

(Udtalelse af 21. september 2021, j.nr. 2021-811-0001)

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig Naalakkersuisuts beslutning af 15. november 2019 om øjeblikkeligt at standse udstedelsen af visse jollelicenser til fiskeri efter hellefisk og til departementets afgørelse af 28. august 2020 til A om afslag på ansøgning om jollelicens til fiskeri efter hellefisk.

Herunder har jeg bl.a. forholdt mig til, om departementet på baggrund af Naalakkersuisuts beslutning af 15. november 2019 havde den fornødne hjemmel til at meddele A afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten for nye ansøgere.

1.2. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk juridisk litteratur og en vejledning fra Justitsministeriet i Danmark i min belysning af sagen. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland på de nævnte punkter i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark.

1.3. Jeg bemærker, at jeg i forbindelse med min behandling af sagen ikke har forholdt mig til, hvorvidt departementet på baggrund af en konkret og individuel behandling af A's ansøgning om jollelicens ville kunne træffe afgørelse og ud fra en konkret og individuel behandling af hans ansøgning meddele ham afslag på ansøgning om jollelicens til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten efter licensbekendtgørelsens § 8, stk. 2, der var gældende på ansøgningstidspunktet.

Jeg henviser til § 14, stk. 1, i inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut (herefter ombudsmandsloven), hvorefter ombudsmanden afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

1.4. Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2. Sagen kort
- Afsnit 3. Retsgrundlaget
- Afsnit 4. Departementets synspunkt
- Afsnit 5. Min vurdering
- Afsnit 6. Konklusion

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

Den 15. november 2019 udsendte Naalakkersuisut en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at Naalakkersuisut pr. 15. november 2019 havde besluttet, at standse udstedelsen af jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten for nye ansøgere, dog med undtagelse af borgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik.

Den 14. august 2020 ansøgte A departement bl.a. om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten.

Den 28. august 2020 traf departementet afgørelse og meddelte A afslag på ansøgning om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten.

Den 19. februar 2021 klagede A til mig over departementets afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk i Diskobugten.

Den 4. marts 2021 sendte jeg departementet min foreløbige opfattelse af sagen og bad om departementets bemærkninger hertil. Samtidig anmodede jeg departementet om at modtage sagens akter.

Den 23. april 2021 modtog jeg en udtalelse og sagsakter fra departementet.

3. Retsgrundlaget

3.1. Fastsættelse af regler

3.1.1. Det er et almindeligt anerkendt retsprincip, at administrative forskrifter, som fastsætter borgernes retsstilling i forhold til det offentlige, skal udformes som en bekendtgørelse, der kundgøres. Dette er blandt andet omtalt i den juridiske litteratur, som er beskrevet nærmere nedenfor.

Bekendtgørelser er en betegnelse for administrative retsakter, der fastsætter generelle regler for borgerne.

Bekendtgørelser kan i sjældne tilfælde udstedes med hjemmel i sædvane eller anstaltsforhold, men langt de fleste bekendtgørelser udstedes med hjemmel i lov, idet de fleste love indeholder bemyndigelsesbestemmelser, der giver myndighederne mulighed for at udstede administrative regler som supplement til selve lovteksten.

Naalakkersuisut ved Formandens Departement har i "Lovtekniske retningslinjer - Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre", 3. reviderede udgave, 2011, afsnit 1.2.3 i overensstemmelse hermed anført følgende om anvendelse af bekendtgørelser:

"Indeholder en inatsisartutlov bestemmelse om, at Naalakkersuisut fastsætter regler, der regulerer borgernes indbyrdes retsstilling eller pålægger borgerne pligter eller tillægger dem rettigheder overfor det offentlige, skal disse regler fastsættes i en bekendtgørelse. En sådan bekendtgørelse kaldes "Selvstyrets bekendtgørelse."

Justitsministeriet har i vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter fastsat regler for, hvornår en bekendtgørelse skal anvendes som administrativ retsforskrift i Danmark. Af punkt 4 om anvendelse af bekendtgørelser og punkt 62, stk. 3, om bekendtgørelsens hjemmel, fremgår blandt andet:

"Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

[...]

Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, des sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, såfremt hjemmelsen indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Som eksempel herpå kan nævnes, at der må kræves lovhjemmel for, at den almindelige ulovbestemte rekurs kan fraviges.”

3.2. Kundgørelse

3.2.1. Som det fremgår i afsnit 5.2. kan Naalakkersuisuts beslutning om at indstille udstedelsen af jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk hverken supplere eller erstatte gældende ret. Reglerne for kundgørelse vil derfor ikke blive omtalt yderligere. Jeg har således ikke fundet anledning til at undersøge, om Naalakkersuisuts beslutning er kundgjort efter gældende retsskrifter.

I forhold til reglerne om kundgørelse henviser jeg i øvrigt til 2020-6, som kan findes på min hjemmeside, der også vedrører kundgørelse og de fastsatte krav hertil.

3.3. Retsgrundlaget på ansøgningstidspunktet

3.3.1. På tidspunktet, hvor departementet meddelte A afslag på ansøgning om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten, fremgik reglerne om licenstildeling i det kystnære fiskeri af licensbekendtgørelsen.

Reglerne for udstedelse af licens til ansøgere, som havde haft en tilsvarende licens i det forudgående år, fremgik af licensbekendtgørelsens § 8, stk. 1. Reglerne for ansøgere, der ikke havde haft en tilsvarende licens i det forudgående år, fremgik af licensbekendtgørelsens § 8, stk. 2.

§ 8 i licensbekendtgørelsen fastsatte følgende:

”Licenstildeling i det kystnære fiskeri

§ 8. Licens i medfør af § 4, stk. 1, nr. 1, § 4, stk. 1, nr. 2 og § 5, kan tildeles ansøgere, som har haft tilsvarende licens i det forudgående år. Tildeling af licens beror på en konkret vurdering, hvor følgende kriterier indgår i afvejningen:

- 1) De disponible fangstmængder.
- 2) Den forhåndenværende fangstkapacitet.

Stk. 2. Licens i medfør af § 4, stk. 1, nr. 1, § 4, stk. 1, nr. 2 og § 5, kan tildeles ansøgere, som ikke har haft tilsvarende licens i det forudgående år. Tildeling af licens beror på en konkret vurdering, hvor følgende kriterier indgår i afvejningen:

- 1) De disponible fangstmængder.
- 2) Den forhåndenværende fangstkapacitet.
- 3) Om ansøger har en maritim uddannelse fra Fisker- og Fangerskolen eller på anden måde har erhvervet tilsvarende kundskaber.
- 4) Om ansøger har været ansat som besætningsmedlem i det kystnære fiskeri i minimum 2 sammenhængende år.
- 5) Om ansøger kan drive et rentabelt fiskeri.

Stk. 3. Ansøgninger, der er omfattet af stk. 1, vurderes forud for ansøgninger, der er omfattet af stk. 2.

Stk. 4. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kan, til brug for vurderingen i § 8, stk. 1 eller § 8, stk. 2, efter samtykke indhente nødvendige oplysninger om ansøgeren fra ansøgerens bopælskommune og den lokale fisker- og fangerforening”

3.3.2. Licensbekendtgørelsen var udstedt med hjemmel i fiskeriloven, herunder fiskerilovens § 10.

Af fiskerilovens § 10, stk. 1, fremgår det blandt andet, at der kan udstedes regler om opdeling af de disponible kvoter tidsmæssigt og på områder.

§ 10 i fiskeriloven fastsætter følgende:

”Kapitel 7.

Almindelig regulering af fiskeriet. Licenser mv.

§ 10. Landsstyret kan med henblik på administrationen af ressourcernes udnyttelse foretage reguleringer af det grønlandske fiskeri, jf. § 6 og § 8. Ved gennemførelse af disse reguleringer kan der tages hensyn til de disponible fangstmængder, den forhåndenværende fangstkapacitet, erhvervsgrupper og

til en hensigtsmæssig geografisk udvikling af fiskerierhvervet, og herunder udstedes regler om:

- 1) Opdeling af de disponible kvoter tidsmæssigt, **på områder**, erhvervsgrupper og flådekomponenter.
- 2) Fordeling af de disponible kvoter med nærmere fastsatte kvoter for erhvervsgrupper, flådekomponenter og redskabstyper samt kvoteandele eller årskvoter for enkelte fiskerfartøjer.
- 3) Den maksimale fisketid, antallet af landinger og de tilladte fangstmængder pr. landing.
- 4) Pligt til fangstindberetning i overensstemmelse med foranstaltninger efter nr. 1-3.
- 5) Fastsættelse af den maksimale fangstkapacitet, som må indsættes i et bestemt fiskeri.
- 6) Opdeling i flådekomponenter og erhvervsgrupper.” (min fremhævnings)

3.3.3. På ansøgningstidspunktet var Naalakkersuisuts bemyndigelse efter fiskerilovens § 10 til at fastsætte nærmere regler om geografisk opdeling af kvoter på områder ikke udnyttet.

Det skete først den 1. januar 2021, da hellefiskebekendtgørelsen trådte i kraft.

3.4. Skærpet hjemmelskrav ved afslag på ansøgning om licens

3.4.1. En myndighed kan kun træffe afgørelse over for borgerne, hvis myndigheden har bemyndigelse fra lovgivningsmagten. I juridisk sprogbrug taler man om, at myndigheden skal have hjemmel. Dette kaldes hjemmelskravet og følger af det forvaltningsretlige legalitetsprincip.

Legalitetsprincippet, der er et vigtigt led i beskyttelsen af borgerens retssikkerhed, opdeles i to dele.

For det første taler man om den formelle lovs princip. Heraf følger kravet om den retlige trinfølge – altså at en retsakt ikke må være i strid med en trin højere retsakt. For eksempel må en bekendtgørelse ikke være i strid med den lov, som bekendtgørelsen er udstedt i medfør af.

For det andet følger af legalitetsprincippet et krav om lovhjemmel. Dette indebærer, at forvaltningen ikke kan handle uden at have den fornødne hjemmel hertil. Kravet om lovhjemmel medfører ligeledes, at en bekendtgørelse, der udstedes af forvaltningen, skal have hjemmel i den lov, som bekendtgørelsen er udstedt i medfør af.

Kravet til klarheden i hjemmelsgrundlaget kan i visse tilfælde være skærpet. Dette skal forstås således, at andre retskilder end den fastsatte lov med tilhørende bekendtgørelser afvises som grundlag for et indgreb overfor f.eks. borgere. Derudover vil der være en tendens til indskrænkende fortolkning af regler, der hjemler vidtgående indgreb overfor borgerne.

Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., "Forvaltningsret", 2. udgave, (2002), side 302.

Hvilket hjemmelskrav, der kræves i det enkelte tilfælde, beror på en konkret vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i, sammenholdt med hvad indgrebet består i.

Som et eksempel på et område, hvor der gælder et skærpet hjemmelskrav, kan nævnes indgreb eller begrænsninger i borgerens erhvervsmuligheder.

Jeg henviser til Karsten Revsbech m.fl., "Forvaltningsret – Almindelige emner", 6. udgave, (2016), side 203.

3.4.2. I forhold til kravet om skærpet hjemmel ved afslag på fiskerilicens henviser jeg til sagen, som fremgår af afsnit 5.6, i min beretning for 2013, og til sagen, som fremgår af afsnit 5.3, i min beretning for 2016.

Derudover henviser jeg til artiklen "Hvad må forvaltningen?" af retschef Anders Jørgensen, som fremgår af afsnit 3.2, i min beretning for 2013. Heri behandles legalitetsprincippet og det skærpede hjemmelskrav ligeledes.

3.5. Begrundelse

3.5.1. Reglerne om begrundelse fremgår bl.a. af §§ 22 og 24 i landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (herefter sagsbehandlingsloven), der har følgende ordlyd:

"§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

[...]

"§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, i det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk.3. [...]"

Af bemærkningerne til sagsbehandlingsloven fremgår bl.a. følgende:

"En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold.

Det er ikke muligt at foretage en præcis beskrivelse af, hvor udførligt en myndighed bør udforme den begrundelse, der meddeles for en truffet afgørelse. Besvarelsen heraf må bl.a. bero på, hvor aktivt den pågældende part har medvirket i den forudgående sagsbehandling og på sagens karakter. Bestemmelserne indskrænker sig derfor til at angive, hvilke elementer der skal indgå i en meddelt begrundelse.

[...]

Efter stk. 2 skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Vurderingen af, hvilket omfang der i et foreliggende tilfælde bør redegøres for myndighedens opfattelse at sagens faktum, må bl.a. bero på, om dette er omtvistet, og i øvrigt også på, hvorvidt parten må antages i forvejen at være bekendt hermed, f.eks. som følge af, at man tidligere har imødekommet en begæring fra den pågældende om aktindsigt."

Skriftlige afgørelser skal således være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

For så vidt angår skønsmæssige afgørelser, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Derudover skal begrundelsen om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Endeligt skal en begrundelse for en afgørelse indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. Afgørelsen skal derfor indeholde en præcis henvisning til den eller de bestemmelser, der er anvendt. Det vil sige, at der i afgørelsen skal være en henvisning til paragraf, stykke og eventuelt nummer eller litra.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at foreholde mig til kravet om konkret begrundelse. Jeg henviser i den forbindelse til sagerne 2018-2 og 2019-1, som kan findes på min hjemmeside.

Jeg henviser i øvrigt til Niels Fenger m.fl., "Forvaltningsret" (2018), s. 638.

4. Departementets synspunkt

Departementet har i en udtalelse af 23. april 2021 til mig blandt andet anført følgende:

"[...]

APNN fremsendte afslag på [A]’s ansøgning om erhvervslicens til hellefisk ved mail af 28. august [2020].

Den relevante Naalakkersuisuts beslutning fremgår af pressemeddelelsen udstedt på Naalakkersuisuts hjemmeside den 15. november 2019 – "*Naalakkersuisuts har besluttet, at pr. i dag, den 15. november 2019, udstedes der ikke nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47, med undtagelse af ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde i Upernavik*". Orientering blev sendt direkte til relevante organisationer og til fiskerirådet.

Ombudsmandens betragtning nr. 2.1

Til besvarelse af betragtning 2.1 kan der tages udgangspunkt i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016 om licens og kvoter til fiskeri som er udstedt

i medfør af § 9, § 10, § 10a, § 10b, § 11, § 13, stk. 2 og stk. 3, § 23, § 24, § 33, stk. 2 og § 34, stk. 3 i fiskeriloven.

Fiskeriloven fremhæver i Kapitel 7 "Almindelig regulering af fiskeriet. Licenser mv." nogle af Naalakkersuisuts kompetencer til at regulere fiskeriet. I denne sammenhæng er §§10, 10a og 10b centrale.

Naalakkersuisut har ved den nævnte politiske beslutning 15. november 2019 lukket for udstedelsen af licenser til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk i område 47. Naalakkersuisut har dog også besluttet undtagelser til denne beslutning.

APNN kan ikke administrativt forvalte i strid med Naalakkersuisuts beslutning. APNN fortsatte efter Naalakkersuisuts beslutning med at behandle alle ansøgninger om licens til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk i område 47, og vurderede om ansøgerne var omfattet af undtagelserne til licens stoppet. I de tilfælde ansøgerne ikke var omfattet af undtagelserne, blev der givet afslag i overensstemmelse med den nævnte Naalakkersuisut beslutning.

APNN anerkender dog at formuleringen af afslaget og begrundelsen herfor, kan give den fejlagtige opfattelse af, at der ikke er sket en "konkret" behandling af ansøgningen, hvilket der er.

Ombudsmandens betragtning nr. 2.2

APNN's kompetence til at foretage en kapacitetsmæssig vurdering i den fremhævede § 8, stk. 2, skyldtes som nævnt, at Naalakkersuisut med hjemmel i fiskeriloven har delegeret den kompetence til departementet, men da Naalakkersuisut selv har truffet beslutning herom, syntes det åbenbart grundløst at APNN skal foretage en konkret vurdering heraf.

APNN forsøger at følge politiske beslutninger, der vedrørende APNN's ressortområde, op med lovgivningsinitiativer. APNNs ressortområde nyder stor politisk bevågenhed og det kan pga. stort arbejdspress resultere i, at ikke alle juridiske lovgivningsinitiativer ser dagens lys.

APNN har fulgt beslutningen op med igangsættelse af lovgivningsinitiativer, hvoraf nogle kan findes på høringsportalen, mens andre desværre ikke nåede så langt i processen. Ombudsmanden fremhæver selv Selvstyrets bekendtgørelse nr. 47 af 18. december 2020 om licens og kvoter til fiskeri, men Selvstyrets bekendtgørelse nr. 46 af 14. december 2020 om kystnært fiskeri efter hellefisk bør også fremhæves i denne sammenhæng. I Selvstyrets bekendtgørelse nr. 46 af 14. december 2020 om kystnært fiskeri fremgår følgende af § 4, stk. 6:

"Stk. 6. I forvaltningsområde 47 udstedes der ikke jollelicens til fiskeri efter hellefisk til nye aktører med undtagelse af:

- 1) Ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik, og*
- 2) erhvervsfiskere med aktiv jollelicens i forvaltningsområde 46, der af særlige årsager har bohaveflytning til Diskobugten eller Uummannaq i forvaltningsområde 47.*
- 3) Ved "nye aktører" forstås fiskere der ikke har haft tilsvarende licens til det ansøgte fiskeri i det forudgående kvoteår."*

Hellefiskbekendtgørelsen nød især politisk bevågenhed, da den også omhandlede ophævelse af kvotefrie områder. Den blev ikke godkendt i hverken første eller anden omgang.

APNN påbegynder lovgivningsinitiativer i forlængelse af de politiske beslutninger i det omfang dette findes nødvendigt.

3. Afsluttende bemærkninger

APNN er derfor ikke enig i ombudsmandens betragtninger og vil ikke foretage sig yderligere herfra.

[...]"

5. Min vurdering

5.1. Jeg må forstå departementets udtalelse således, at departementet altid og umiddelbart tilrettelægger departementets forvaltning og træffer afgørelse i henhold til Naalakkersuisuts politiske beslutninger.

Jeg må endvidere forstå departementets udtalelse således, at departementet udarbejder udkast til nyt retsgrundlag på baggrund af de politiske beslutninger, hvis departementet finder det nødvendigt.

Endelig må jeg forstå departementets udtalelse således, at hastigheden hvormed departementet udarbejder udkast til nyt retsgrundlag afhænger af arbejdspresset i departementet.

Jeg har forståelse for, at departementet forsøger at følge de politiske beslutninger, herunder gennem nye lovgivningsinitiativer.

Departementet skal dog altid træffe afgørelse indenfor rammerne af gældende ret. Hvor gældende ret ikke opfylder eller er i overensstemmelse med de politiske beslutninger, skal departementet efter min opfattelse gøre Naalakkersuisut opmærksom på, at det først er muligt at tilrettelægge en administration og træffe afgørelser i overensstemmelse med de politiske beslutninger, når lovgivningen hertil er etableret.

Er det et ønske fra Naalakkersuisut, at administrationen umiddelbart skal tilrettelægges i overensstemmelse med en ny politisk beslutning, må Naalakkersuisut efter min opfattelse sikre sig, at den fornødne lovgivning hertil er trådt i kraft forinden.

Jeg er således ikke enig med departementet i, at departementet ikke kan forvalte i strid med Naalakkersuisuts beslutning. En sådan retlig forståelse vil efter min opfattelse stride mod det forvaltningsretlige legalitetsprincip.

5.2. Den 15. november 2019 udsendte Naalakkersuisut en pressemeddelelse, hvoraf det fremgik, at Naalakkersuisut med øjeblikkelig virkning havde besluttet, at der ikke skulle udstedes nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten, bortset fra til ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik.

Det er min opfattelse, at Naalakkersuisuts beslutning om øjeblikkeligt at standse af udstedelse af nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten på baggrund af et bopælskriterium var i strid med det forvaltningsretlige legalitetsprincip.

Det ændrer ikke min opfattelse, at Naalakkersuisut ifølge fiskerilovens § 10 var bemyndiget til i en bekendtgørelse at fastsætte et bopælskriterium som forudsætning for tildeling af jollelicens til fiskeri efter hellefisk til ansøgere, som ikke havde haft licens i det foregående år. Det afgørende er i den forbindelse, at Naalakkersuisut på ansøgningstidspunktet ikke havde udnyttet fiskerilovens mulighed for at fastsætte nærmere regler herom.

Det er endvidere min opfattelse, at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke er en del af gældende ret. En beslutning truffet af Naalakkersuisut om med øjeblikkelig virkning at indstille udstedelse af nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 ud fra et bopælskriterium kan således hverken supplere eller erstatte gældende ret.

Jeg finder det på den baggrund kritisabelt, at Naalakkersuisut den 15. november 2019 besluttede at standse udstedelsen af nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten for nye ansøgere på baggrund af et bopælskriterium med øjeblikkelig virkning uden at have den fornødne hjemmel hertil i lovgivningen.

5.3. Efter min opfattelse skulle departementet foretage en konkret og individuel behandling af A's ansøgning om jollelicens på baggrund af gældende ret som fastsat i fiskeriloven og licensbekendtgørelsen.

Efter min opfattelse er angivelsen af kriterierne i licensbekendtgørelsens § 8, stk. 2, udtømmende. Dette følger af, at der for det første i forbindelse med de angivne kriterier ikke benyttes vendinger som 'bl.a.' eller 'f.eks.'. Dette følger for det andet af, at afslaget på ansøgning om fiskerilicens begrænser ansøgerens erhvervsmuligheder, der som udgangspunkt medfører en indskrænkende fortolkning af regler, der hjemler disse indgreb.

Departementet skal efter min opfattelse altid tilrettelægge administrationen af fiskeriloven, herunder træffe afgørelse på området på grundlag af gældende ret, som denne er vedtaget af Inatsisartut og kommer til udtryk indenfor rammerne af legalitetsprincippet og gældende regler for kundgørelse m.v.

Dette indebærer, at departementets forvaltning skal baseres på fiskeriloven og de administrativt udfærdigede og kundgjorte bekendtgørelser udstedt i henhold til loven. Ud fra det skærpede hjemmelskrav må andre retskilder som udgangspunkt afvises, da et afslag på licens til fiskeri er en væsentlig begrænsning af licensansøgerens erhvervsmuligheder.

Licensbekendtgørelsen gav på ansøgningstidspunktet ikke departementet mulighed for at meddele afslag på en ansøgning om jollelicens til fiskeri efter hellefisk til en ansøger, fordi ansøgeren ikke opfyldte bopælskriteriet.

Som anført ovenfor, er det min opfattelse, at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke er en del af gældende ret. Departementet kan derfor ikke påberåbe sig den udsendte pressemeddelelse som det materielle hjemmelsgrundlag for afslaget på ansøgning om jollelicens.

Det ændrer ikke min opfattelse, at Naalakkersuisuts beslutning var offentliggjort i en pressemeddelelse, idet dette ikke kan sidestilles med eller træde i stedet for kundgørelse af en administrativ retsforskrift.

Jeg har noteret mig, at der efter tidspunktet for departementets afgørelse er blevet udarbejdet nye regler og kriterier for tildeling af licenser. Disse regler blev fastsat ved hellefiskebekendtgørelsen, der trådte i kraft den 1. januar 2021. Af hellefiskebekendtgørelsens § 4, stk. 6, fremgår det blandt andet, at der på baggrund af et bopælskriterie ikke udstedes licenser til jollefiskeri efter hellefisk til nye ansøgere.

Jeg antager, at udstedelsen af hellefiskebekendtgørelsen er et udtryk for, at departementet har fundet det nødvendigt i bekendtgørelsesform at ændre kriterierne for tildeling af licens til kystnært fiskeri efter hellefisk.

Jeg finder det på den baggrund kritisabelt, at departementet den 28. august 2020 traf afgørelse og meddelte A afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk under henvisning til, at Naalakkersuisut den 15. november 2019 havde besluttet at standse udstedelse af jollelicenser til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten for nye ansøgere på baggrund af et bopælskriterium.

5.4. Efter min opfattelse skulle departementets afgørelse på baggrund af gældende ret opfylde kravene til en afgørelse i sagsbehandlingslovens §§ 22 og 24, herunder denne lovs krav til begrundelse, angivelse af de faktiske omstændigheder, som departementet tillagde væsentlig betydning for afgørelsen, og med præcis henvisning til de bestemmelser i licensbekendtgørelsens, som departementet traf afgørelse efter.

En afgørelse skal efter min opfattelse indeholde en præcis henvisning til den anvendte bestemmelses paragraf, stykke og nummer. Derudover skal en afgørelse indeholde en konkret begrundelse og angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Dette følger af sagsbehandlingslovens §§ 22 og 24.

Efter min opfattelse fremgår det ikke af departements afgørelse, om afslaget er meddelt i henhold til licensbekendtgørelsens § 8, stk. 1, eller § 8, stk. 2.

Som retsgrundlag henviser departementet i afgørelsen både til licensbekendtgørelsens § 8, stk. 1, som vedrører ansøgere med tilsvarende licens i det forudgående år, og til § 8, stk. 2, som vedrører ansøgere, som ikke har haft en tilsvarende licens året før.

Departementet henviser i afgørelsen dermed til retsregler, som efter min opfattelse ikke er relevant for afgørelsen af A's ansøgning om jollelicens, idet en ansøger efter min opfattelse ikke kan være omfattet af såvel § 8, stk. 1, som § 8, stk. 2, i licensbekendtgørelsen.

I afgørelsen henviser departementet § 8, stk. 1, nr. 1 og 2, og redegør i den forbindelse for Naalakkersuisuts vurdering af, at der er udstedt for mange jollelicenser i forhold til områdets kvote, og at der skal sættes en grænse for kapaciteten i området. Dette synes at være en begrundelse i forhold til andre ansøgere, som har haft en tilsvarende licens i det forudgående år. Dermed fremgår det ikke af afgørelsen, at nye ansøgere om jollelicens som A uden en konkret og individuelt behandling af ansøgning helt generelt får afslag på deres ansøgning. Som jeg tidligere har bemærket, fremgår det af departementets afgørelse af 28. august 2020, at departementet ikke har foretaget en konkret vurdering af ansøgningen.

Derudover henvises der i afgørelsen endvidere til § 8, stk. 2, i licensbekendtgørelsen. Dog henvises der ikke til de konkrete numre i § 8, stk. 2, som afslaget meddeles i henhold til.

Jeg finder det på den baggrund kritisabelt, at departementet ikke foretog en konkret og individuel vurdering af A's ansøgning om jollelicens, og at departementets afgørelse af 28. august 2020 ikke opfylder sagsbehandlingslovens krav til begrundelse, en angivelse af de faktiske omstændigheder, som departementet har tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, og en præcis henvisning til de bestemmelser i licensbekendtgørelsen, som departementet har truffet afgørelse efter.

6. Konklusion

6.1. Jeg finder det kritisabelt, at Naalakkersuisut den 15. november 2019 i strid med legalitetsprincip besluttede at standse udstedelsen af nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten til nye ansøgere på baggrund af et bopælskriterium med øjeblikkelig virkning uden at have den fornødne hjemmel hertil i lovgivningen.

Jeg finder det endvidere kritisabelt, at departementet den 28. august 2020 traf afgørelse og meddelte A afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk under henvisning til, at Naalakkersuisut den 15. november 2019 havde besluttet at standse udstedelsen af jollelicenser til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten for nye ansøgere på baggrund af et bopælskriterium.

Jeg finder det endelig kritisabelt, at departementet ikke foretog en konkret og individuel vurdering af A's ansøgning om jollelicens, og at departementets afgørelse af 28. august 2020 ikke opfylder sagsbehandlingslovens krav til begrundelse, en angivelse af de faktiske omstændigheder, som departementet har tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, og en præcis henvisning til de bestemmelser i licensbekendtgørelsen, som departementet har truffet afgørelse efter.

Jeg henstiller, at departementet genoptager sagen, og behandler den i lyset af mine bemærkninger.

Jeg henstiller endvidere, at departementet genoptager alle ansøgninger om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 indgivet i perioden fra 15. november 2019, hvor Naalakkersuisut besluttede at standse udstedelse af licenser, indtil den 1. januar 2021, som er ikrafttrædelsesdatoen for hellefiskebekendtgørelsen. Dette skal ses på baggrund af, at muligheden for at meddele afslag på en ansøgning om jollelicens til fiskeri til nye ansøgere med undtagelse af ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik først trådte i kraft den 1. januar 2021 med bestemmelsen i hellefiskebekendtgørelsens § 4, stk. 6.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad mine henstillinger giver departementet anledning til at foretage sig.

6.2. Da der efter min opfattelse er begået fejl og forsømmelser af større betydning i sagen, vil jeg underrette Lovudvalget i Inatsisartut og Formandens Departement i henhold til ombudsmandslovens § 23. Det fremgår således af ombudsmandslovens § 23, at ombudsmanden i sager, hvor en undersøgelse viser, at der må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal give meddelelse om sagen til Lovudvalget og samtidig til enten Naalakkersuisut eller kommunalbestyrelsen.

Dette skyldes de kritisable forhold om, at Naalakkersuisut har truffet en beslutning i strid med det forvaltningsretlige legalitetsprincip, og at departementet påberåber sig en pressemeddelelse om en beslutning truffet af Naalakkersuisut som materielt hjemmelsgrundlag til at fastsætte borgernes retsstilling.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2021.

SAGSFREMSTILLING

Den 15. november 2019 udsendte Naalakkersuisut en pressemeddelelse, hvoraf følgende fremgik:

”Naalakkersuisut har besluttet, at pr. i dag, den 15. november 2019, udstedes der ikke nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47, med undtagelse af ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde i Upernavik.

Stop for udstedelse af jollelicenser for nye aktører vil gælde indtil april 2022, hvor kapaciteten vil blive vurderet på ny.

Såfremt, der inden for de kommende år opnås overensstemmelse mellem ressourcegrundlaget og kapaciteten, vil beslutningen blive taget op til revurdering.

Hvert år er der udstedt et stigende antal af licenser, hvilket øger kapaciteten og lægger et pres på den marine ressource.

TAC'en fastsættes på et markant højere niveau end den videnskabelige rådgivning, hvilket skaber et misforhold mellem ressourcegrundlaget og kapaciteten i jollefiskeriet.

Antallet af udstedte jollelicenser er steget markant i forvaltningsområderne Diskobugten og Uummannaq samtidig med, at den videnskabelige rådgivning er faldet med 20 procent fra 2013-2019.

Antallet af udstedte jollelicenser i forvaltningsområde Diskobugten er steget fra 188-297 mellem 2013 og 2018, svarende til en stigning på 58 procent, mens antallet af udstedte jollelicenser i forvaltningsområde Uummannaq er steget fra 227 til 301, svarende til en stigning på 33 procent.

[...]”

Den 7. januar 2020 meddelte departementet til fiskerirådet og relevante organisationer, at der var iværksat et stop for udstedelse af nye licenser i forvaltningsområde Diskobugten og Uummannaq. Undtaget for licensstoppet var ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik.

A søgte den 14. august 2020 om jollelicens til hellefiskeri, torskefiskeri og erhvervsjagtbevis.

Den 28. august 2020 traf departementet afgørelse og meddelte A afslag på licens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47. Af afgørelsen fremgik det:

"Afslag til ansøgning om jollelicens til hellefisk i forvaltningsområde 47 Diskobugten

APNN har modtaget din ansøgning om en jollelicens til hellefiskeri i forvaltningsområde 47 *Diskobugten*.

Naalakkersuisut har besluttet at stoppe for udstedelse af nye jollelicenser til hellefiskeri i Diskobugten og tilhørende bygder for nye ansøgere.

Denne beslutning gælder fra 15. november 2019 og frem til april 2022. Naalakkersuisut har ved deres beslutning vægtet disponibel fangstmængde og fangstkapaciteten i området, i overensstemmelse med licens og kvotebekendtgørelse nr. 8. af 8. april 2016, jf. § 8, stk. 1, nr. 1 og 2 Naalakkersuisut har vurderet, at der er blevet udstedt for mange jollelicenser i forhold til områdets kvote. Naalakkersuisuts ønske er dermed at sætte en grænse for kapaciteten i området.

Det betyder, at nye ansøgere fra Diskobugten og tilhørende bygder, der ikke har haft en tilsvarende hellefiskelicens fra forrige år med jolle, får direkte afslag til deres ansøgning, jf. licens og kvotebekendtgørelse nr. 8. af 8. april 2016, § 8, stk. 2. Der vil derfor heller ikke blive foretaget en konkret vurdering til ansøgningen også i henhold til praksisændring fra nov. 2018.

APNN kan derfor ikke imødekomme din ansøgning om jollelicens til hellefiskeri."

Den 19. februar 2021 modtog jeg to e-mails fra A, hvori A klagede over departementets afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk. Derudover klagede A over, at han ikke havde modtaget svar på ansøgningerne om licens til torskefiskeri og erhvervsjagtbevis.

Den 4. marts 2021 oversendte jeg A's klage over manglende svar på ansøgning om licens til torskefiskeri og erhvervsjagtbevis til besvarelse ved departementet.

For så vidt angår A's klage over afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 skrev jeg blandt andet følgende i mit brev til departementet:

"[...]

2.1. [A] modtog den 28. august 2020 en afgørelse med afslag fra departementet på den del af sin ansøgning, som vedrører ansøgning om licens til jollefiskeri af hellefisk i forvaltningsområde 47 i Diskobugten. Det står mig ikke klart, hvornår [A] har indgivet sin ansøgning til departementet.

Af afslaget fremgår det, at:

"[n]aalakkersuisut har besluttet at stoppe for udstedelse af nye jollelicenser til hellefiskeri i Diskobugten [...]. Denne beslutning gælder fra 15. november 2019 og frem til april 2022."

Jeg har derfor lagt til grund, at departementet har behandlet [A] ansøgning som en ansøgning om en ny licens og ikke fornyelse af en allerede tildelt licens.

Det fremgår yderligere af afgørelsen, at:

"[...] nye ansøgere fra Diskobugten og tilhørende bygder, der ikke har haft en tilsvarende hellefiskelicens fra forrige år med jolle, får direkte afslag til deres ansøgning, jf. licens og kvotebekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016, § 8, stk. 2. Der vil derfor heller ikke blive foretaget en konkret vurdering til ansøgningen også i henhold til praksisændring fra nov. 2018."

Det forstår jeg på den måde, at departementet giver afslag til alle ansøgere af nye licenser uden at foretage en konkret vurdering af ansøgningen. Jeg forstår det også på den måde, at departementet, som grundlag for dette generelle afslag, henviser til Naalakkersuisuts beslutning af 15. november 2019.

Jeg lægger desuden til grund, at der er tale om en slåfejl, og at departementet med "praksisændring fra nov. 2018" rettelig mener november 2019.

Det følger af § 8, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016 om licens og kvoter til fiskeri, at:

"Stk. 2. Licens i medfør af § 4, stk. 1, nr. 1, § 4, stk. 1, nr. 2 og § 5, kan tildeles ansøgere, som ikke har haft tilsvarende licens i det forudgående år. Tildeling af licens beror på en konkret vurdering (min understregning), hvor følgende kriterier indgår i afvejningen:

- 1) De disponible fangstmængder.
- 2) Den forhåndenværende fangstkapacitet.
- 3) Om ansøger har en maritim uddannelse fra Fisker- og Fangerskolen eller på anden måde har erhvervet tilsvarende kundskaber.
- 4) Om ansøger har været ansat som besætningsmedlem i det kystnære fiskeri i minimum 2 sammenhængende år.
- 5) Om ansøger kan drive et rentabelt fiskeri."

Jeg forstår umiddelbart § 8, stk. 2, på den måde, at der skal foretages en konkret vurdering, når departementet træffer afgørelse om tildeling af licens, hvor ansøgeren ikke har haft tilsvarende licens det forudgående år.

Jeg kan ikke umiddelbart se, at bekendtgørelsen giver mulighed for at dispensere fra kravet i § 8, stk. 2 om at foretage en konkret vurdering.

2.2. På Naalakkersuisuts hjemmeside, www.naalakkersuisut.gl, under fanen "nyheder" er der den 15. november 2019 offentliggjort en nyhed fra departementet med overskriften "Udstedelse af jollelicenser til hellefisk stopper". Af nyheden fremgår det bl.a.:

"Naalakkersuisut har besluttet, at pr. i dag, den 15. november 2019, udstedes der ikke nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47, med undtagelse af ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde i Upernavik. Stop for udstedelse af jollelicenser for nye aktører vil gælde indtil april 2022, hvor kapaciteten vil blive vurderet på ny."

Jeg anser nyheden for at være en pressemeddelelse, hvoraf det fremgår, at Naalakkersuisut har besluttet ikke at udstede nye licenser til jollefiskeri med virkning fra den 15. december 2019 i forvaltningsområde 47.

Pressemeddelelsen er fulgt op af et orienteringsbrev fra departementet dateret den 7. januar 2020 om "licensstop til hellefiskefiskeri med jolle i forvaltningsområde Diskobugten og forvaltningsområde Uummannaq for nye ansøgere [...]". Det står mig imidlertid ikke klart hvem denne orientering er sendt til.

Jeg kan ikke umiddelbart se, at pressemeddelelsen eller orienteringsbrevet er fulgt op af et lovgivningsinitiativ før udstedelsen af selvstyrets bekendtgørelse nr. 47 af 18. december 2020 om licens og kvoter til fiskeri, som trådte i kraft den 1. januar 2021.

Jeg mener umiddelbart ikke, at hverken pressemeddelelsen eller orienteringsbrevet kan udgøre det fornødne grundlag for ikke at følge den i § 8, stk. 2 beskrevne fremgangsmåde om sagsbehandling af ansøgninger om nye licenser.

Jeg beder om departementets bemærkninger til mine betragtninger i afsnit 2.1 og 2.2 i mit brev.

Såfremt departementet er enig i mine betragtninger, beder jeg departementet meddele mig, hvilke retlige konsekvenser departementet mener, at dette bør have for departementets afslag af 28. august 2020 på [A]'s ansøgning om jollelicens til hellefisk i forvaltningsområde 47 i Diskobugten, samt for andre afgørelser om ny licens, som departementet måtte have truffet i perioden 15. november 2019 til 1. januar 2021."

Den 7. april 2021 bragte jeg mit brev af 4. marts 2021 i erindring over for departementet, da jeg ikke havde modtaget svar på min henvendelse.

Den 7. april 2021 sendte departementet mig en meddelelse om, at sagen er under behandling ved departementet og at et svar vil blive sendt, når sagen er blevet færdigbehandlet.

Den 23. april 2021 modtog jeg en udtalelse og sagsakter fra departementet. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

"1. Ombudsmandens betragtninger

Indledningsvist vil APNN påpege, at APNN forvalter APNNs ressortområde ud fra den lovgivningsmæssige ramme Naalakkersuisut har fastsat og delegeret til APNN. Derudover skal fiskerilovgivningen læses som en helhed, da Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri som senest ændret ved Inatsisartutlov nr. 28 af 28. november 2016, (herefter benævnt fiskeriloven) og bekendtgørelserne udstedt med hjemmel heri alle regulerer forskellige, men dog samspilende dele af det grønlandske fiskeri.

Derudover vil APNN pointere, at brugen af ordet "konkret" kan fremstå misvisende, da APNN's sagsbehandling altid er konkret og anvendelsen af ordet

derfor er overflødig. Ordet "konkret" blev da også fjernet fra § 8, stk. 2, da Selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016 om licens og kvoter til fiskeri blev revideret.

2. Sagsforløb

APNN modtog [A]'s ansøgning den 14. august 2020. Hvorefter ansøgte om licens til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk og torsk i forvaltningsområde 47.

APNN har ikke modtaget [A]'s ansøgning om erhvervsjagtbevis. APNN har efter modtagelse af denne henvendelse kontaktet den relevante erhvervskonsulent med henblik på udredning af sagen.

APNN har fremsendt svar på [A]'s ansøgning om erhvervsmæssig licens til torsk.

APNN fremsendte afslag på [A]'s ansøgning om erhvervslicens til hellefisk ved mail af 28. august.

Den relevante Naalakkersuisuts beslutning fremgår af pressemeddelelsen udstedt på Naalakkersuisuts hjemmeside den 15. november 2019 – "*Naalakkersuisuts har besluttet, at pr. i dag, den 15. november 2019, udstedes der udstedes der ikke nye jollelicenser til kystnært fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47, med undtagelse af ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde i Upernavik*". Orientering blev sendt direkte til relevante organisationer og til fiskerirådet.

Ombudsmandens betragtning nr. 2.1

Til besvarelse af betragtning 2.1 kan der tages udgangspunkt i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 8. april 2016 om licens og kvoter til fiskeri som er udstedt i medfør af § 9, § 10, § 10a, § 10b, § 11, § 13, stk. 2 og stk. 3, § 23, § 24, § 33, stk. 2 og § 34, stk. 3 i fiskeriloven.

Fiskeriloven fremhæver i Kapitel 7 "Almindelig regulering af fiskeriet. Licenser mv." nogle af Naalakkersuisuts kompetencer til at regulere fiskeriet. I denne sammenhæng er §§10, 10a og 10b centrale.

Naalakkersuisut har ved den nævnte politiske beslutning 15. november 2019 lukket for udstedelsen af licenser til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk i område 47. Naalakkersuisut har dog også besluttet undtagelser til denne beslutning.

APNN kan ikke administrativt forvalte i strid med Naalakkersuisuts beslutning. APNN fortsatte efter Naalakkersuisuts beslutning med at behandle alle ansøgninger om licens til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk i område 47, og vurderede om ansøgerne var omfattet af undtagelserne til licens stoppet. I de tilfælde ansøgerne ikke var omfattet af undtagelserne, blev der givet afslag i overensstemmelse med den nævnte Naalakkersuisut beslutning.

APNN anerkender dog at formuleringen af afslaget og begrundelsen herfor, kan give den fejlagtige opfattelse af, at der ikke er sket en "konkret" behandling af ansøgningen, hvilket der er.

Ombudsmandens betragtning nr. 2.2

APNN's kompetence til at foretage en kapacitetsmæssig vurdering i den fremhævede § 8, stk. 2, skyldtes som nævnt, at Naalakkersuisut med hjemmel i

fiskeriloven har delegeret den kompetence til departementet, men da Naalakkersuisut selv har truffet beslutning herom, syntes det åbenbart grundløst at APNN skal foretage en konkret vurdering heraf.

APNN forsøger at følge politiske beslutninger, der vedrørende APNN's ressortområde, op med lovgivningsinitiativer. APNNs ressortområde nyder stor politisk bevågenhed og det kan pga. stort arbejdspres resultere i, at ikke alle juridiske lovgivningsinitiativer ser dagens lys.

APNN har fulgt beslutningen op med igangsættelse af lovgivningsinitiativer, hvoraf nogle kan findes på høringsportalen, mens andre desværre ikke nåede så langt i processen. Ombudsmanden fremhæver selv Selvstyrets bekendtgørelse nr. 47 af 18. december 2020 om licens og kvoter til fiskeri, men Selvstyrets bekendtgørelse nr. 46 af 14. december 2020 om kystnært fiskeri efter hellefisk bør også fremhæves i denne sammenhæng. I Selvstyrets bekendtgørelse nr. 46 af 14. december 2020 om kystnært fiskeri fremgår følgende af § 4, stk. 6:

"Stk. 6. I forvaltningsområde 47 udstedes der ikke jollelicens til fiskeri efter hellefisk til nye aktører med undtagelse af:

- 1) Ansøgere med fast bopæl i forvaltningsområde Upernavik, og*
- 2) erhvervsfiskere med aktiv jollelicens i forvaltningsområde 46, der af særlige årsager har bohaveflytning til Diskobugten eller Uummannaq i forvaltningsområde 47.*
- 3) Ved "nye aktører" forstås fiskere der ikke har haft tilsvarende licens til det ansøgte fiskeri i det forudgående kvoteår."*

Hellefiskbekendtgørelsen nød især politisk bevågenhed, da den også omhandlede ophævelse af kvotefrie områder. Den blev ikke godkendt i hverken første eller anden omgang.

APNN påbegynder lovgivningsinitiativer i forlængelse af de politiske beslutninger i det omfang dette findes nødvendigt.

3. Afsluttende bemærkninger

APNN er derfor ikke enig i ombudsmandens betragtninger og vil ikke foretage sig yderligere herfra."

OPFØLGNING

Den 26. november 2021 modtog jeg en e-mail fra Departementet for Fiskeri og Fangst. Departementet skrev blandt andet følgende:

"[...]

Indledningsvis skal det oplyses, at Departementet har taget dele af Ombudsmandens kritik til efterretning, og vil genbehandle ansøgninger i den pågældende periode.

Departementet kan oplyse, at fire ansøgninger vil blive genbehandlet, og ansøgerne vil modtage en afgørelse der er i overensstemmelse med reglerne i landstinglov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer (sagsbehandlingsloven).

[...]

Dog tages Ombudsmandens kritik vedr. manglende opfyldelse af sagsbehandlingslovens krav til afslagets udformning herunder begrundelse til efterretning, da afslaget blev begrundet med Naalakkersuisuts beslutning.

Departementet er enig i Ombudsmandens kritik om, at Departementet ikke kan administrere og forvalte alene på baggrund af en Naalakkersuisut beslutning, medmindre dette fremgår tydeligt ved lov.

Departementet er således også enig med Ombudsmanden i, at indførelsen af et "område krav", som efter de almindelige sagsbehandlingsregler må vurderes at være usagligt, kræver udstedelse af nye retsregler herom.

Departementet vil fremadrettet sikre, at en Naalakkersuisut beslutning med retsvirkning for borgerne udmøntes i de fornødne retsregler før de opnår retsvirkning, så borgernes retssikkerhed ikke risikeres kompromitteret.

[...]”

Den 14. januar 2022 skrev jeg blandt andet følgende til Departementet for Fiskeri og Fangst:

"[...]

Jeg har noteret mig, at departementet deler min opfattelse af, at departementet ikke kan administrere og forvalte alene på baggrund af en beslutning truffet af Naalakkersuisut.

Endvidere har jeg noteret mig, at departementet fremover vil sikre, at beslutninger truffet af Naalakkersuisut med retsvirkning for borgerne udmøntes i fornødne retsregler, før de får retsvirkning, så borgernes retssikkerhed ikke risikeres at blive kompromitteret.

Endelig har jeg noteret mig, at departementet er enig i min opfattelse af, at indførelse af et "områdekrav" kræver særskilt lovgivning.

2. Jeg forstår, at departementet har taget dele af min kritik til efterretning, og at departementet på baggrund af min udtalelse vil genbehandle 4 ansøgninger om jollelicens til fiskeri efter hellefisk.

Jeg forstår departementets svar således, at departementet, i perioden fra den 15. november 2019, hvor Naalakkersuisut besluttede at standse udstedelse af licenser til det pågældende fiskeri, indtil den 1. januar 2021, hvor selvstyrets bekendtgørelse nr. 46. af 14. december 2020 om kystnært fiskeri efter hellefisk (herefter hellefiskebekendtgørelsen) trådte i kraft, modtog i alt 4 ansøgninger, som departementet nu vil genbehandle.

Jeg forudsætter, at alle ansøgninger om licens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 indgivet i perioden 15. november 2019 til 1. januar 2021 behandles ens på grundlag af gældende ret, herunder det forvaltningsretlige lighedsprincip, uden hensyntagen til ansøgers bopæl.

Jeg beder på den baggrund departementet om at sende mig alle ansøgninger om licens til jollefiskeri efter hellefisk, som departementet har modtaget i ovennævnte periode, samt kopi af de afgørelser såvel tilladelser som afslag, som departementet oprindeligt traf i de pågældende sager, samt kopi af departementets nye afgørelser.

[...]"

Den 14. februar 2022 modtog jeg en e-mail fra Departementet for Fiskeri og Fangst. Departementet skrev blandt andet følgende:

"[...]

Departementet bekræfter at være enig i Ombudsmandens opfattelse, som angivet i pkt. 1, i henvendelsen af 14. januar 2022.

2.

Departementet vil gerne korrigere antallet af ansøgninger. Der er modtaget fire ansøgninger udover [A]s ansøgning. Så der er modtaget og behandlet 5 ansøgninger i alt i den pågældende periode.

Departementet bekræfter, at alle ansøgninger er blevet genbehandlet efter gældende ret på ansøgningstidspunktet.

Departementet vil fremsende det efterspurgte materiale sammen med denne besvarelse. Hvis det mod forventning ikke er vedhæftet besvarelsen, bedes Ombudsmanden gøre opmærksom herpå.

[...]

Departementet er dog enig i essensen af ombudsmandens udtalelse af 21. september 2021, som Ombudsmanden definerede i henvendelsen af 14. januar 2022 som følgende *"... at departementet manglede den fornødne hjemmel til at kunne meddele afslag på licens til fiskeri*

efter hellefisk på baggrund af et bopælskriterium, da lovgivningen på ansøgningstidspunktet ikke gav mulighed herfor."

Den 21. november 2022 meddelte jeg Departementet for Fiskeri og Fangst, at jeg afsluttede min behandling af sagen og anførte i den anledning følgende:

"1. Den 21. september 2022 afgav jeg en udtalelse vedrørende [A]s klage over afslag på jollelicens til fiskeri efter hellefisk. Jeg henviser til departementets j.nr. 2021-7446.

I udtalelsen henstillede jeg, at departementet genoptog behandlingen af [A]s klage, og at departementet genoptog alle ansøgninger om jollelicens til fiskeri efter hellefisk i forvaltningsområde 47 modtaget i perioden 1. november 2019 til 1. januar 2021.

Departementet oplyste den 14. februar 2022 mig om, at departementet havde modtaget i alt fem ansøgninger, og at ansøgningerne nu var blevet behandlet. Samtidig vedlagde departementet de nye afgørelser truffet i ansøgningssagerne.

2. I de nye afgørelser henviser departementet til gældende ret på ansøgningstidspunktet. Som begrundelse for afslaget anføres de disponible fangstmængder og fangstkapaciteten.

De nye afgørelser ser indholdsmæssigt overvejende ens ud, og ser derfor ud til at være behandlet på samme grundlag. En enkelt afgørelse citerer såvel licensbekendtgørelsens § 8, stk. 1, og § 8, stk. 2, mens de øvrige afgørelser alene citerer licensbekendtgørelsen § 8, stk. 1.

Jeg konstaterer imidlertid, at de nye afgørelser ikke i fuldt ud omfang tager højde for det, som jeg anførte i min udtalelse af 21. september 2021 under afsnit 3.5.1 og afsnit 5.4 om begrundelse og henvisning til retsregler. I de enkelte nye afgørelser fremgår det ikke, om afgørelserne træffes i henhold til licensbekendtgørelsens § 8, stk. 1 eller § 8, stk. 2. Det fremgår endvidere ikke af afgørelserne, om ansøgeren havde licens året før.

En afgørelse skal efter min opfattelse indeholde en præcis henvisning til den anvendte bestemmelses paragraf, stykke og eventuelt nummer.

3. Samlet set er det dog min opfattelse, at det vil være formålsløst at forfølge sagen yderligere.

Jeg afslutter hermed min behandling af sagen."