

**OMBUDSMANDEN  
FOR INATSIARTUT  
BERETNING  
FOR 2013**

## Egen drift-sag - besøg i Selvstyret

### 5.6 Egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk

*Ombudsmanden påbegyndte i december 2012 en egen drift-undersøgelse af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til erhvervs-mæssigt, kystnært fiskeri efter hellefisk med jolle i 2012. Undersøgelsen blev gennemført med udgangspunkt i et større antal konkrete sager, som ombudsmanden havde udvalgt hos departementet.*

*På baggrund af sin undersøgelse fandt ombudsmanden, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sin sagsbehandling ikke havde overholdt grundlæggende sagsbehandlingsregler om sagsoplysning, partshøring, begrundelse og journalisering.*

*Derudover fandt ombudsmanden det tvivlsomt, om departementet havde hjemmel til at fastsætte betingelsen i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri. Bestemmelsen fastsætter, at den, der ønsker at opnå licens i indeværende år, skal have haft en tilsvarende licens i det forudgående år, og skal have udnyttet denne licens.*

*Departementet meddelte efterfølgende ombudsmanden, at departementets sagsbehandling ville blive bragt i overensstemmelse med ombudsmandens anbefalinger. Dette tog ombudsmanden til efterretning (j.nr. 2012-902-0001, udtalelse af 18. december 2013).*

Jeg besluttede at påbegynde denne undersøgelse, da jeg gennem en længere periode havde modtaget et betydeligt antal klager over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk. I forbindelse med min behandling af disse klager blev jeg opmærksom på nogle gennemgående problemstillinger i departementets behandling af flere af sagerne.

Jeg bemærker i denne forbindelse, at jeg i foråret og sommeren 2013 fortsatte med at modtage klager over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs behandling af sager om tildeling af licens og kvoter til fiskeri efter hellefisk. Jeg finder, at de problemstillinger, som jeg behandler i denne udtalelse, fortsat har relevans i disse sager.

Min undersøgelse af denne sag er gennemført på baggrund af et antal udvalgte sager.

Jeg har således udvalgt 29 sager, hvor parten har fået afslag på sin ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk i 2012, og 12 sager, hvor parten har klaget over den kvote, som parten har fået tildelt i 2012. Disse sager – der alle vedrører enkeltpersoner – vil jeg i det følgende omtale som de udvalgte sager.

Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på, at jeg har bedt departementet om at fremsende samtlige sagsakter i de udvalgte sager, hvorfor jeg udelukkende har bedømt sagerne på baggrund af de modtagne sagsakter. I denne forbindelse skal jeg nævne, at jeg finder det tvivlsomt, om jeg har modtaget samtlige sagsakter i de udbedte sager, jf. nærmere i afsnit 5 nedenfor.

Efter en gennemgang af de udvalgte sager har jeg valgt i denne udtalelse primært at se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med behandlingen af sagerne om tildeling af licenser og kvoter til fiskeri efter hellefisk har overholdt generelle sagsbehandlingsregler.

Dette skyldes, at sagsbehandlingsreglerne helt generelt skal sikre, at forvaltningen træffer en korrekt afgørelse i henhold til gældende lovgivning.

I denne sag har jeg ikke i øvrigt fundet grundlag for at gå nærmere ind i fiskerilovens regler, og jeg har derved ikke taget stilling til, om reglerne er i overensstemmelse med lovtekniske standarder. Dette skyldes, at mit fokus i denne sag primært har været på forvaltningsretlige problemstillinger.

Jeg har dog fundet anledning til i min behandling af denne sag indledningsvis at undersøge, om der er hjemmel i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, med efterfølgende ændringer, til, at departementet kan fastsætte betingelserne i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri om, at man skal have haft licens – og have udnyttet denne – i det forudgående år, for at man kan opnå licens (afsnit 1).

I afsnit 2 vil jeg se nærmere på, om de forvaltningsretlige regler om sagsoplysning er overholdt i de udvalgte sager, og i afsnit 3 vil jeg se nærmere på, om reglerne om partshøring er overholdt i disse sager. I forlængelse heraf vil jeg se nærmere på, om departementet i de udvalgte sager har overholdt de forvaltningsretlige begrundelsesregler (afsnit 4).

I afsnit 5 har jeg afslutningsvis kommenteret på de forvaltningsretlige regler om journalisering.

Ved brev af 30. oktober 2013 sendte jeg et udkast til denne udtalelse i høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Departementet meddelte mig ved e-mail af 13. december 2013, at departementet ikke havde bemærkninger til dette udkast. Samtidig meddelte departementet mig, at departementets sagsbehandling vil blive bragt i overensstemmelse med mine anbefalinger.

*Jeg udtaler herefter:*

*"1. Hjemmel i fiskeriloven for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri*

*I dette afsnit vil jeg undersøge, om bestemmelsen i § 4, stk. 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri (herefter bekendtgørelse nr. 1), har hjemmel i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, med efterfølgende ændringer (herefter fiskeriloven); altså om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har handlet inden for bemyndigelsen i fiskeriloven.*

*Det fremgår af § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1, at licens kun tildeles personer eller virksomheder, der har haft tilsvarende licens i det forudgående år, og som har udnyttet denne.*

*Jeg vil altså undersøge, om legalitetsprincippet er opfyldt.*

*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 være mere lempet eller mere skærpet i den konkrete sag.*

*Det lempede hjemmelskrav finder i praksis udtryk ved, at hjemmelen for forvaltningens handling i den konkrete sag kan opfyldes både ved lovgivning og ved subsidiære retskilder, eksempelvis retssædvaner.*

*Det skærpede hjemmelskrav finder modsat udtryk ved dels som en afvisning af de subsidiære retskilder som grundlag for indgreb, dels som en tendens til indskrænkende fortolkning af regler, der hjemler disse indgreb, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 302.*

*Hvilket hjemmelskrav, der gælder i det enkelte tilfælde, er en vurdering af, hvilket gode der gøres indgreb i, sammenholdt med hvad indgrebet består i – det bliver altså en konkret vurdering.*

*Som et eksempel på et område, hvor der gælder et skærpet hjemmelskrav, kan nævnes indgreb eller begrænsninger i borgerens erhvervs muligheder, jf. Jens Garde i Jens Garde og flere, "Forvaltningsret – Almindelige emner", 5. udgave, 2009, side 201.*

*I det følgende vil jeg således nærmere undersøge, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved at indsætte bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 har overholdt dette legalitetsprincip.*

*Definitionen af en licens fremgår af fiskerilovens § 4, stk. 6:*

*"Ved en licens forstås i denne lov den ret til fiskeri efter en bestemt bestand, som landsstyret kan meddele et rederi."*

*For grønlandsk fiskeri kan der udstedes fire typer licens, jf. nærmere om disse licenstyper i fiskerilovens § 14, stk. 1.*

*Det fremgår af fiskerilovens § 13, stk. 2, at Naalakkersuisut (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug) kan udstede regler om, at grønlandsk fiskeri efter en eller flere arter gøres betinget af licens, herunder at betingelsen om licens skal gælde for nærmere angivne fartøjsstørrelser.*

*Det er således denne bestemmelse, der giver hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1, hvorefter man skal have licens, før man må foretage erhvervs mæssigt fiskeri efter blandt andet hellefisk.*

*Følgende fremgår af § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1:*

*”Licens tildeles efter ansøgning kun til personer eller virksomheder der har haft tilsvarende licens i det forudgående år og som har udnyttet denne.”*

*Ved brev af 20. juni 2013 bad jeg blandt andet Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at gøre rede for, præcis hvilken bestemmelse i fiskeriloven der danner hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.*

*Departementet svarede ved brev af 28. juni 2013, at bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 har hjemmel i § 10, stk. 1, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri (uden at henvise til de senere ændringer af denne bestemmelse).*

*Følgende fremgår af § 10, stk. 1, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, som ændret ved landstingslov nr. 5 af 21. maj 2002 om ændring af landstingslov om fiskeri:*

*”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 1)-3).*
- 5) Fastsettelse af den maximale fangstkapacitet, som må indsættes i et bestemt fiskeri.*
- 6) Opdeling i flådekomponenter og erhvervsgrupper.”*

*Af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse i det lovforslag, der førte til vedtagelse af landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, fremgår blandt andet følgende:*

*”Formålet med, at der ved gennemførelsen af reguleringen af fiskeriet kan tages hensyn til erhvervsgrupper, er at give landsstyret adgang til at forbeholde det erhvervsområde fiskeri for bestemte erhvervsgrupper.*

*”Dette kan blive aktuelt i hellefiskfiskeriet i Nordgrønland, hvor det kan blive nødvendigt at udelukke lønmodtagere, herunder besætningsmedlemmer i trawlere og kuttere - som aflønnes på baggrund af fastsatte rammer såsom kontrakter og overenskomster fra adgangen til at deltage i det erhvervsområde hellefiskfiskeri. Ligeledes er det formålet, at landsstyret skal have adgang til at udelukke fiskere, der i forvejen har licens til en bestemt bestand.”*

Det fremgår af fiskerilovens § 10, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kan foretage reguleringer af det grønlandske fiskeri.

Fiskerilovens § 10 indeholder en henvisning til fiskerilovens §§ 6 og 8, hvorfor jeg finder det relevant i det følgende ligeledes at se nærmere på disse bestemmelser.

Da de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk alene vedrører enkeltpersoner, vil jeg i det følgende udelukkende beskrive reglerne vedrørende enkeltpersoner, der ønsker at opnå licens til erhvervsmæssigt fiskeri efter hellefisk – altså reglerne i fiskerilovens § 6, stk. 1 til 3.

Følgende fremgår blandt andet af § 6, stk. 1 til 3, i landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, som ændret ved inatsisartutlov nr. 8 af 22. november 2011 om ændring af landstingslov om fiskeri:

”Erhvervsmæssigt fiskeri på Grønlands fiskeriterritorium må kun udøves med fartøjer, der i kraft af ejerforhold er hjemmørende i Grønland.

Stk. 2. Et fartøj må kun udøve sådant fiskeri, hvis det ejes af

1) enten en enkeltperson, eller enkeltpersoner i fællesskab, som hæfter personligt, solidarisk og direkte, og som opfylder betingelserne i stk. 3,

[...]

Stk. 3. Hvis fartøjet, jf. stk. 2, nr. 1, ejes af enkeltpersoner skal følgende betingelser være opfyldt:

1) Alle nævnte personer skal have fast tilknytning til det grønlandske samfund;

2) alle nævnte personer skal have folkeregisteradresse i Grønland, og have haft folkeregisteradresse i Grønland i de forudgående to år;

3) alle nævnte personer skal være fuldt skattepligtige i Grønland og have været fuldt skattepligtige i Grønland i de forudgående to kalenderår.”

Fiskerilovens § 6 opstiller nogle materielle krav, som skal være opfyldt for, at ansøgeren kan udøve erhvervsmæssigt fiskeri på Grønlands fiskeriterritorium. Blandt andet skal ansøgeren have en fast tilknytning til det grønlandske samfund.

Overordnet er det min vurdering, at formålet med bestemmelsen i fiskerilovens § 10, jf. bemærkningerne til denne bestemmelse, sammenholdt med fiskerilovens § 6, er, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal kunne sikre et bæredygtigt fiskeri, hvor der blandt andet tages hensyn til en fordeling af den forhåndenværende fangstkapacitet, og ligeledes at fiskeriet bliver forbeholdt fiskere med en fast tilknytning til det grønlandske samfund.

Bestemmelsen i § 4, stk. 2, rækker ud over at sikre et bæredygtigt grønlandsk fiskeri. Bestemmelsen udgør således også et direkte indgreb i ansøgerens erhvervs muligheder, da bestemmelsen i praksis gør det umuligt at beskæftige sig med fiskeri efter hellefisk, hvis man ikke har fisket efter hellefisk det forudgående år. Bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 ligger således ud over formålet med fiskerilovens § 10.

Jeg finder det således tvivlsomt, om fiskerilovens § 10 kan danne hjemmel for bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Denne opfattelse accentueres af mine bemærkninger ovenfor vedrørende det skærpede hjemmelskrav ved indgreb eller begrænsninger i borgerens erhvervs muligheder.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i sine afslag på tildeling af licens henviser til bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Jeg forstår dog, at en licens til fiskeri efter hellefisk er en tidsbegrænset licens (idet licensen kun er gyldig i et år), hvortil der er knyttet en højst tilladt fangstmængde (da der bliver fastsat en kvote til fiskeri efter hellefisk til alle licenshavere).

På denne baggrund finder jeg umiddelbart, at departementet i sine afslag på tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk burde have henvist til § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Da bestemmelserne i henholdsvis § 3, stk. 2, og § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 indholdsmæssigt er overensstemmende, finder jeg ikke grundlag for at kommentere yderligere på dette forhold. I det følgende vil jeg henvise til bestemmelsen i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1, da departementet har truffet sine afgørelser med henvisning til denne bestemmelse.

## 2. Sagsoplysning

I dette afsnit vil jeg se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk i overensstemmelse med det forvaltningsretlige officialprincip.

I afsnit 2.1. vil jeg beskrive officialprincippet, inden jeg i afsnit 2.2. og 2.3. vil beskrive, hvilke oplysninger Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skal indhente i forbindelse med departementets behandling af sagerne om henholdsvis tildeling af licens og kvote til fiskeri. Afsluttende vil jeg (i afsnit 2.4.) samlet konkludere på dette afsnit om sagsoplysning.



2.1. *Officialprincippet – eller undersøgelsesprincippet – er et grundlæggende (og ulovbestemt) princip i forvaltningsretten. Officialprincippet medfører, at den enkelte forvaltningsmyndighed som udgangspunkt selv – eventuelt i samarbejde med andre myndigheder – skal fremskaffe de fornødne oplysninger i den konkrete sag for at kunne træffe en lovlig og korrekt afgørelse i sagen.*

*Det følger af officialprincippet, at myndigheden først må træffe afgørelse i en sag, når de nødvendige oplysninger foreligger.*

*Hvilke oplysninger, der er nødvendige for den konkrete sag, og som myndigheden derfor – som følge af officialprincippet – skal indhente, afhænger af det retsgrundlag, der gælder for den afgørelse, som myndigheden skal træffe, samt hvad omstændighederne i den konkrete sag i øvrigt tilsiger.*

*I det omfang en myndighed selv ligger inde med de nødvendige oplysninger – eksempelvis fordi oplysningerne fremgår af tidligere sager eller af myndighedens database – kan myndigheden forholdsvis frit benytte myndighedens egne oplysninger, når disse oplysninger er af betydning eller nødvendige for at afgøre en sag.*

*Det følger af notatpligten i § 6, stk. 1, i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer (herefter offentlighedsloven), at en forvaltningsmyndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Denne notatpligt gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.*

*I forlængelse af denne lovbestemte notatpligt gælder en almindelig (ulovbestemt) retsgrundsætning, hvorefter en forvaltningsmyndighed har pligt til at gøre notat om alle væsentlige ekspeditioner i en sag, i det omfang disse ekspeditioner ikke fremgår af sagens akter.*

*Denne ulovbestemte notatpligt skal klarlægge, hvad der er sket i sagen, og derved give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt i sagen.*

*Derudover følger det af god forvaltningsskik, at forvaltningen sørger for, at der skabes et tillidsforhold mellem borgeren og forvaltningen. Dette kan blandt andet skabes ved, at forvaltningen undgår tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen, jf. Jens Olsen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 642.*

2.2. Da de udvalgte sager vedrører tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk til enkeltpersoner, vil jeg i det følgende kun beskrive de betingelser, der gælder for enkeltpersoner, der ønsker at opnå licens.

Den, der ønsker at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, skal blandt andet opfylde følgende betingelser, der fremgår af fiskerilovens § 6, stk. 3:

- ”1) Alle nævnte personer skal have fast tilknytning til det grønlandske samfund;
- 2) alle nævnte personer skal have folkeregisteradresse i Grønland, og have haft folkeregisteradresse i Grønland i de forudgående to år;
- 3) alle nævnte personer skal være fuldt skattepligtige i Grønland og have været fuldt skattepligtige i Grønland i de forudgående to kalenderår.”

Ud over fiskerilovens betingelser skal den, der ønsker at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, opfylde betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 (ansøgeren skal altså have haft licens det forudgående år – og ansøgeren skal have udnyttet denne licens). Jeg bortser herved fra mine bemærkninger i afsnit 1 ovenfor.

Jeg har noteret mig, at ansøgeren – når denne indgiver sin ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – skal have en bekræftelse fra henholdsvis sin hjemkommune og Skattestyrelsen på, at ansøgeren opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 2 henholdsvis nr. 3. I øvrigt bliver ansøgeren ikke bedt om at indsende yderligere oplysninger til brug for departementets behandling af sagen.

Derved bliver det nødvendigt for departementet at indhente oplysninger til brug for departementets behandling af sagen, herunder oplysninger om ansøgeren opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1, og § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

2.3. Når departementet har truffet afgørelse om, at ansøgeren skal have licens til fiskeri efter hellefisk, skal departementet træffe afgørelse om, hvor stor en kvote den enkelte licenshaver skal have tildelt.

I forbindelse med min behandling af denne sag har jeg fra departementet modtaget en skrivelse med overskriften ”kvotevejledning”. På baggrund af denne kvotevejledning forstår jeg, at afgørelsen om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk bliver truffet i henhold til § 10, stk. 1 og 2, i selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 2. februar 2012 om kystnært fiskeri efter hellefisk (herefter bekendtgørelse nr. 2).

*Det fremgår af disse bestemmelser, at licenshaverens kvote bliver fastsat på baggrund af licenshaverens gennemsnitlige årlige fiskeri efter hellefisk, som er fisket med fartøj over 6 meters længde over alt eller ved hjælp af hundeslæde i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011. En særlig mulighed for at dispensere fra dette udgangspunkt fremgår af bekendtgørelsens § 10, stk. 3.*

*Ved min gennemgang af de udvalgte sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg i ingen af sagerne fundet et ansøgningsskema, hvor parten søger om tildeling af licens eller kvote til fiskeri efter hellefisk.*

*På denne baggrund forstår jeg departementets praksis således, at alle, der havde licens i 2011, fik tildelt licens i 2012. I forbindelse med at departementet tildelte licensen i 2012, tildelte departementet ligeledes en kvote til licenshaveren. Denne praksis har departementet mundtligt bekræftet over for to af mine medarbejdere ved møde afholdt den 17. januar 2013.*

*Derved er licenshaveren ikke bekendt med sagen og har naturligvis ikke anledning til at indsende oplysninger til brug for departementet i forbindelse med behandlingen af sagen om tildeling af kvote.*

*I disse sager om tildeling af kvote skal departementet således indhente de oplysninger, der er nødvendige for at departementet kan træffe afgørelse i den enkelte sag – altså oplysninger om licenshaverens gennemsnitlige årlige fiskeri efter hellefisk i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011.*

*2.4. Ved tidligere nævnte brev af 20. juni 2013 bad jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at redegøre for, hvorledes departementet – i lyset af officialprincippet – oplyser sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk.*

*Departementet svarede mig ved førnævnte brev af 28. juni 2013 følgende:*

*”Så vidt angår ovennævnte sager [de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens og kvote, min bemærkning] og hvordan disse behandles, skal det oplyses at departementet anvender dets database i dette øjemed. Databasen indeholder blandt andet, oplysninger vedrørende hver enkelt licens der udstedes af departementet. Og desuden indeholder databasen en udførlig historik angående den enkelte licensindehavers fiskeriaktivitet og tilmed oplysninger om den enkelte licensindehavers fartøj.*

*Sager i medfør af § 4, stk. 2 i selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 afgøres således på et vel belyst grundlag, idet departementet er i besiddelse af samtlige relevante oplysninger.*

*Sager i medfør af § 10. stk. 1, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2. af 2. februar 2012 om kystnært fiskeri efter hellefisk oplyses ligeledes på baggrund af oplysninger indhentet fra departementets fangst indberetningssystem. Ligesom i sager, der behandles i medfør § 4, stk. 2, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri, afgøres disse sager på et vel belyst grundlag.”*

*På baggrund af departementets svar af 28. juni 2013 forstår jeg, at departementet har adgang til de relevante oplysninger i departementets database, og jeg finder derfor ikke – umiddelbart – grundlag for at udtale kritik af departementets måde at oplyse sagerne på.*

*Ved min gennemgang af sagsakterne i de udvalgte sager har jeg imidlertid noteret mig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug kun i 7 ud af 29 udvalgte sager vedrørende tildeling af licens (nr. 1, 4, 5, 8, 11, 14 og 28) har overholdt notatpligten som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1.*

*I ingen af de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har departementet overholdt notatpligten.*

*Departementet har således ikke i alle de udvalgte sager vedlagt de oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagernes afgørelse, som departementet har indhentet til brug for departementets behandling af de udvalgte sager. Disse oplysninger fremgår ikke af sagernes øvrige dokumenter, herunder sagens afgørelse.*

*Jeg kan således ikke se, hvilke oplysninger departementet har indhentet til brug for departementets behandling af de udvalgte sager, heller ikke ved at departementet har noteret disse på den konkrete sag.*

*Derved finder jeg det uklart, hvilke oplysninger departementet har indhentet, og hvilke nødvendige oplysninger der således ligger til grund for departementets afgørelser i de udvalgte sager.*

*På denne baggrund finder jeg det tvivlsomt, om departementet har haft alle de nødvendige oplysninger for at kunne træffe en korrekt afgørelse i samtlige de udvalgte sager.*

### 3. Partshøring

*Som det fremgår af afsnit 2 ovenfor, skal Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med departementets behandling af sagerne om tildeling af licens og*

kvote til fiskeri efter hellefisk indhente faktiske oplysninger, der er nødvendige for, at departementet kan træffe en korrekt afgørelse i den enkelte sag.

Derved bliver det afgørende at undersøge, om departementet i denne forbindelse skal partshøre over de faktiske oplysninger, som departementet indhenter.

I det følgende vil jeg indledningsvis beskrive reglerne om partshøring (afsnit 3.1.). Derefter vil jeg se nærmere på, om departementet i de udvalgte sager om henholdsvis tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk har overholdt disse partshøringsregler (afsnit 3.2. og 3.3.).

3.1. Reglerne om partshøring – der gælder i forlængelse af de ovenfor beskrevne regler om sagsoplysning – skal sikre, at parten under visse omstændigheder får lejlighed til at gøre sig bekendt med – og kommentere på – sagens faktiske omstændigheder, inden sagen afgøres. Derved skal reglerne om partshøring medvirke til at sikre, at forvaltningens afgørelser træffes på det bedst mulige – faktiske – grundlag.

Partshøringspligten fremgår af § 19, stk. 1, i sagsbehandlingsloven (landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning med senere ændringer):

”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.”

I praksis gælder en vis formodning for, at parten ikke kan ”antages at være bekendt med”, at en faktisk oplysning indgår i afgørelsesgrundlaget for sagen, medmindre parten selv har givet oplysningen til brug for behandlingen af den pågældende sag, eller hvis det i øvrigt klart fremgår af omstændighederne, at oplysningen indgår i afgørelsesgrundlaget. Jeg henviser i denne forbindelse til John Vogter, ”Forvaltningsloven med kommentarer”, 3. udgave, 2001, side 388 f.

Partshøringspligten kan således gælde, selvom parten kender den pågældende faktiske oplysning. Dette skyldes, at parten skal have mulighed for at kommentere og korrigere oplysningen i den sammenhæng, som den nu indgår.

Som det fremgår af bestemmelsen, gælder der kun en pligt til at partshøre over de faktiske oplysninger, der er til ”ugunst” for parten. Vedrørende denne vurdering af, om en

oplysning er til ugunst for parten, fremgår følgende af John Vogter, angivne sted, side 396:

*”Undertiden vil det som følge af afgørelsens karakter ikke være muligt at afgøre, om en oplysning er til ugunst for parten. I sådanne tilfælde vil der altid være pligt til at foretage partshøring. Soges der f.eks. om en ydelse uden nærmere angivelse af, hvor meget der søges, må en sådan ansøgning i almindelighed forstås som en ansøgning om at få så meget, som der normalt kan gives efter reglerne eller praksis. Giver de indhentedede oplysninger i et sådant tilfælde kun grundlag for en ydelse, der er mindre end det højst mulige, er der i almindelighed pligt til partshøring, idet oplysningerne da er delvist til ugunst for ansøgeren.”*

*Ud over at den oplysning, der skal sendes i partshøring, skal være en faktisk oplysning, der er til ugunst for parten, skal oplysningen ligeledes være af væsentlig betydning for sagens afgørelse.*

*Vurderingen af, hvilke faktiske oplysninger der er væsentlige i den konkrete sag, afhænger af det retsgrundlag, som afgørelsen skal træffes i henhold til.*

*Det følger af notatpligten i offentlighedslovens § 6, at en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne, i det omfang disse oplysninger ikke fremgår af sagens øvrige dokumenter.*

*I det omfang en myndighed mundtligt gennemfører en partshøring, hvor der fremkommer faktiske oplysninger, der er af betydning for sagens afgørelse, og som ikke fremgår af sagens øvrige akter, følger det af notatpligten, at myndigheden skal gøre notat af denne partshøring.*

*Undtagelserne til partshøringspligten i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 1, findes i § 19, stk. 2, og § 20.*

*Af sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, fremgår blandt andet følgende:*

*”Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis*

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

*[...]”*

*Det vil kun være ”ubetænkeligt” at undlade at høre parten, hvis oplysningerne har et autentisk præg – altså hvis der ikke er grund til at tro, at oplysningerne vil kunne kor-*

rigeres eller suppleres af parten. Sådanne oplysninger kan eksempelvis være oplysninger om civilstand, nationalitet og fødselsdato eller oplysninger fra skattemyndighederne om skattepligtig indkomst (dog først når der foreligger en endelig og upåklagelig afgørelse).

Det blotte forhold, at en myndighed løbende registrerer oplysninger om parten, medfører ikke, at oplysningerne bliver autentiske, jf. Jon Andersen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 523.

Følgende undtagelse til partshøringspligten fremgår af sagsbehandlingslovens § 20, stk. 1 og 2:

"I sager, hvor myndigheden efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, kan myndigheden undlade at foretage partshøring, hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Stk. 2. Er partshøring undladt i medfør af stk. 1, skal afgørelsen ledsages af de oplysninger, som parten ellers skulle være gjort bekendt med efter bestemmelsen i § 19. Parten skal samtidig gøres bekendt med adgangen til at få sagen genoptaget. Myndigheden kan fastsætte en frist for fremsættelse af begæring om genoptagelse."

Den helt grundlæggende betingelse for undtagelsen i § 20 er således, at sagen frit kan genoptages på partens begæring – og at parten er bekendt med denne mulighed. Det praktiske anvendelsesområde for denne bestemmelse er sager om tildeling af ydelser til parten.

3.2. Som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor, bliver parten – på det ansøgningskema som parten skal udfylde for at søge om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – bedt om at få en bekræftelse på, at parten opfylder betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 2 og 3; altså om parten har og har haft folkeregisteradresse i Grønland i de to forudgående år – og om parten i samme periode har været fuldt skattepligtig i Grønland.

Derved er parten bekendt med, at disse faktiske oplysninger indgår i departementets behandling af ansøgningen.

Ud over disse oplysninger indhenter departementet – som det ligeledes fremgår af afsnit 2.2. ovenfor – faktiske oplysninger, om parten har en tilknytning til det grønlandske samfund (altså om parten opfylder betingelsen i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1), og om parten har haft licens i det forudgående år og har udnyttet denne licens (betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1. I denne forbindelse bortser jeg fra mine bemærkninger i afsnit 1).

*Indledningsvis vil jeg blot nævne, at ingen ansøgere i de udvalgte sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk – så vidt jeg kan se af de modtagne sagsakter – har fået afslag på tildeling af licens med henvisning til, at parten ikke opfylder betingelsen i fiskerilovens § 6, stk. 3, nr. 1. Derfor vil jeg i det følgende udelukkende forholde mig til, om departementet burde have partshørt over de oplysninger, som departementet indhentede til belysning af, om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.*

*På baggrund af de faktiske oplysninger – om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 – som departementet har indhentet, opnår parten ikke licens til fiskeri efter hellefisk, og disse faktiske oplysninger er således til ugunst for parten.*

*Da departementet indhenter faktiske oplysninger, der er til ugunst for parten, og som er blevet tillagt væsentlig betydning i forbindelse med departementets afgørelse, bliver det afgørende at vurdere, om parten har kendskab til, hvilke faktiske oplysninger om partens licens, herunder om parten har udnyttet licensen, det forudgående år, der indgår i departementets behandling af sagen om tildeling af licens.*

*Ansøgeren bliver ikke bedt om at fremsende disse faktiske oplysninger til brug for departementets afgørelse om tildeling af licens.*

*Det fremgår heller ikke af eksempelvis det ansøgningskema, som ansøgeren skal udfylde for at opnå licens til fiskeri efter hellefisk, at departementet, i forbindelse med at departementet skal træffe afgørelse om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, vil indhente oplysninger, om ansøgeren har haft licens i det forudgående år og har udnyttet denne.*

*På denne baggrund finder jeg ikke, at parten kan antages at være bekendt med, hvilke oplysninger om partens licens, herunder om parten har udnyttet licensen, det forudgående år, som departementet har lagt til grund for departementets afgørelse af den konkrete sag.*

*Sagsbehandlingslovens partshøringspligt gælder således i disse sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, for så vidt angår de faktiske oplysninger, som departementet indhenter til bedømmelse af, om ansøgeren opfylder § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.*

*I ingen af sagsakterne i de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg konstateret, at departementet har gennemført partshøringer (hverken skriftligt eller mundtligt) over de oplysninger – om parten opfylder betingelserne i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1 – som departementet har indhentet fra departementets database.*



*Jeg vil derfor i det følgende nærmere vurdere, om departementet kunne undlade at partshøre i henhold til bestemmelsen i sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, med henvisning til at oplysningerne er så autentiske, at det vil være ubetænkeligt at undlade at partshøre over oplysningerne.*

*For så vidt angår oplysningen, om parten har haft licens i 2011, finder jeg umiddelbart, at dette er en autentisk oplysning. Da det er Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der udsteder licens til fiskeri efter hellefisk, må departementet også vide, om ansøgeren har haft licens i 2011.*

*For så vidt angår oplysningen, om parten har udnyttet sin licens i 2011, finder jeg, at det er mere tvivlsomt, om dette er en autentisk oplysning.*

*Departementet har i sit brev af 28. juni 2013 (som citeret i afsnit 2.3. ovenfor) over for mig forklaret, at departementet har adgang til denne oplysning i departementets fangstindberetningssystem.*

*Jeg finder imidlertid ikke, at oplysninger, der fremgår af departementets fangstindberetningssystem, er så autentiske, at departementet kan undlade at partshøre over disse faktiske oplysninger, jf. i denne forbindelse mine bemærkninger ovenfor i afsnit 3.1., hvorefter det blotte forhold, at myndigheden indsamler oplysninger om parten, ikke fører til, at disse oplysninger bliver autentiske.*

*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug burde således efter min opfattelse have hørt parten, om denne har udnyttet sin licens i 2011.*

*3.3. I sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk indhenter departementet – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – faktiske oplysninger, der bliver tillagt væsentlig betydning for departementets afgørelse af sagen. Disse oplysninger vedrører som nævnt ovenfor licenshaverens gennemsnitlige årlige fangst i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011, jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2.*

*Da jeg – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – forstår departementet således, at kvote til fiskeri tildeles alle licenshaverne, uden at licenshaveren skal søge om tildeling af kvote, er licenshaveren ikke bekendt med sagen.*

*Da parten ikke er bekendt med sagen, kan denne naturligvis ikke antages at være bekendt med, hvilke faktiske oplysninger der indgår i sagen.*

*Afgørende for, om der gælder en pligt for departementet til at partshøre licenshaveren over de faktiske oplysninger, som departementet indhenter, bliver det således at vurdere, om oplysningerne er til ugunst for parten.*

*Da licenshaverens kvoteandel bliver fastsat, uden at licenshaveren ansøger herom, har licenshaveren ikke mulighed for at give udtryk for, hvor stor en kvote licenshaveren ønsker at opnå.*

*Derved er det ikke muligt at afgøre, om oplysningen er til ugunst for parten, og der gælder således – jf. mine bemærkninger ovenfor i afsnit 3.1. – en pligt til at partshøre over disse faktiske oplysninger. Det gælder særligt i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, hvor det ikke kan afvises, at parten ønsker at opnå mere, end departementet umiddelbart kan tildele parten.*

*Sagsbehandlingslovens partshøringspligt gælder således i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri, og jeg vil i det følgende undersøge, om departementet har handlet i overensstemmelse med denne partshøringspligt.*

*Ved min gennemgang af sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i ingen af sagerne har gennemført partshøring (hverken mundtligt eller skriftligt) over de oplysninger, som departementet har indhentet i departementets database.*

*Det er muligt at undlade at partshøre med henvisning til § 19, stk. 2, nr. 1, hvis der er tale om autentiske oplysninger.*

*Som det fremgår af afsnit 3.1. ovenfor, medfører det blotte forhold, at myndigheden løbende registrerer oplysninger om parten, ikke, at oplysningerne bliver autentiske.*

*Det forhold, at departementet løbende indsamler oplysninger om partens fiskeriaktiviteter, jf. departementets svar af 28. juni 2013, som citeret i afsnit 2.4. ovenfor, medfører således næppe, at oplysningerne om licenshaverens fangster i 2009, 2010 og 2011 får et så autentisk præg, at det vil være ubetænkeligt for departementet at undlade at partshøre over disse oplysninger med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1.*

*I denne forbindelse gør jeg opmærksom på, at når departementet fremadrettet skal tildele kvote til fiskeri efter hellefisk, vil departementet have oplysninger om partens kvotetildelinger de forudgående år, hvorfor departementet fremover vil kunne undlade at*

partshøre over disse oplysninger med henvisning til sagsbehandlingslovens § 19, stk. 2, nr. 1.

I henhold til sagsbehandlingslovens § 20, stk. 1, kan partshøring undlades, hvis den myndighed, der har truffet afgørelse i sagen, efter anmodning fra en part kan ændre afgørelsen, og hvis sagens karakter og hensynet til parten selv taler for det.

Allerede fordi departementet ikke (i departementets afgørelse om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk) gør parten opmærksom på, at der er denne mulighed for, at departementet kan genoptage sagen, kunne departementet ikke undlade at partshøre i disse sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk.

#### 4. Begrundelse

I dette afsnit vil jeg indledningsvis beskrive det forvaltningsretlige begrundelseskrav (afsnit 4.1.), og derefter vil jeg se nærmere på, om departementet i forbindelse med behandlingen af sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk har handlet i overensstemmelse med dette begrundelseskrav (afsnit 4.2. og 4.3.).

4.1. Når en forvaltningsmyndighed skal træffe en afgørelse, følger det af sagsbehandlingslovens § 22, at myndighedens afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En begrundelse skal ikke blot forklare parten indholdet af afgørelsen, men skal ligeledes gøre det klart for parten, hvad baggrunden for afgørelsen er.

Begrundelsespligten medfører blandt andet, at myndigheden er mere grundig i de undersøgelser og overvejelser, som myndigheden gør sig, inden myndigheden træffer afgørelse i sagen. Begrundelsespligten udgør således en garanti for, at myndigheden træffer en lovlig og korrekt afgørelse.

Derudover udgør en begrundelse et væsentligt grundlag for parten i dennes overvejelser, om afgørelsen skal anfægtes. Hvis begrundelsen således er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige begrundelsesregler vil dette kunne bidrage til, at udsigtsløse klager undgås, jf. Hans Gammeltoft-Hansen i Hans Gammeltoft-Hansen og flere, "Forvaltningsret", 2. udgave, 2002, side 551 f. Når parten kan se, at myndigheden har truffet en rigtig og lovlig afgørelse, vil parten lettere kunne acceptere afgørelsen – og det vil i det hele taget styrke partens tillid til myndigheden.

*Afgørende for, om sagsbehandlingslovens begrundelseskrav gælder for den konkrete afgørelse, bliver i henhold til sagsbehandlingslovens § 22 en vurdering af, om afgørelsen giver parten ”fuldt ud medhold”.*

*En afgørelse giver parten fuldt ud medhold, hvis afgørelsen ikke kan karakteriseres som negativ over for parten.*

*Hvis det ikke er klart, om en afgørelse giver parten fuldt ud medhold – eksempelvis hvis parten ikke har givet udtryk for, hvor meget af den pågældende ydelse parten ønsker at opnå ved sin ansøgning – antages det som udgangspunkt, at parten ikke får fuldt ud medhold.*

*Hvis parten imidlertid får en ydelse, der er i overensstemmelse med, hvad der gives efter normal praksis, antages det dog, at parten har fået fuldt ud medhold, jf. Hans Gamlemtoft-Hansen, anførte sted, side 555.*

*Når det er fastlagt, om myndigheden konkret skal begrunde sin afgørelse, bliver det afgørende at se nærmere på kravene til begrundelsens indhold. Følgende fremgår af sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2:*

*”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.”*

*Overordnet er kravet til en begrundelsens indhold, at begrundelsen skal udgøre en forklaring til parten på, hvorfor afgørelsen fik det pågældende indhold.*

*I henhold til sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1, skal en begrundelse således indeholde en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til.*

*Der følger ikke af denne bestemmelse en pligt for myndigheden til at citere den bestemmelse, som afgørelsen er truffet i henhold til – men det kan gøre lovreglen lettere for parten at forstå.*

*I denne forbindelse skal myndigheden forklare, hvilke overvejelser myndigheden – på baggrund af den relevante retsregel – har gjort sig for at nå frem til den konkrete afgørelse.*

*Hvis en afgørelse beror på et administrativt skøn, fremgår det af sagsbehandlingslovens § 22, stk. 1, 2. pkt., at begrundelsen tillige skal angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*

*Det vil ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at der i den konkrete sag er udøvet et skøn. Myndigheden skal mere præcist angive, hvilke hovedhensyn der ligger bag myndighedens skøn.*

*Hvis den skønmæssige afgørelse falder i tråd med en bestemt praksis, vil det være tilstrækkeligt at beskrive denne praksis, jf. nærmere Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 558 ff.*

*I henhold til sagsbehandlingslovens § 24, stk. 2, skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.*

*En sådan redegørelse for sagens faktiske omstændigheder er blandt andet relevant i de tilfælde, hvor sagen indeholder flere modstridende faktiske oplysninger.*

*Hvor udførlig en begrundelse, der skal gives til en afgørelse, afhænger blandt andet af afgørelsens art – altså om afgørelsen er særligt indgribende eller særligt kompliceret. Ligeledes har det betydning, hvor udførlig parten er i forbindelse med sagen, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 562.*

*Hvis loven indeholder betingelser, som parten ikke opfylder, kan myndigheden give en ”allerede fordi”-begrundelse. Hvis det altså er klart, at parten ikke opfylder et af flere afgørende forhold, er der ikke en pligt for myndigheden til at kommentere på, om parten opfylder de andre forhold, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, anførte sted, side 564.*

*En sådan ”allerede fordi”-begrundelse skal dog fortsat opfylde kravene til begrundelsens indhold, som er gennemgået ovenfor.*

*Det er ikke i strid med sagsbehandlingslovens begrundelsesregler at give standardbegrundelser, men sagsbehandlingslovens begrundelsesregler gælder fortsat for standardbegrundelser.*

*4.2. De udvalgte sager vedrørende tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk angår alle ansøgere, som har fået afslag på deres ansøgning om tildeling af licens. Derved har ansøgerne ikke fået medhold, og det forvaltningsretlige begrundelseskrav gælder således i samtlige sager.*

*I det følgende vil jeg derfor se nærmere på, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sagerne vedrørende tildeling af licens har givet en begrundelse i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2.*

*I de udvalgte sager vedrørende tildeling af licens har departementet i 23 (nr. 2, 4 - 9, 11, 13 - 20 og 23 - 29) af 29 sager givet følgende begrundelse for departementets afslag på tildeling af licens:*

*”Du har søgt om licens til fiskeri efter hellefisk i 2012.*

*Du skal opfylde følgende betingelser, som fremgår af § 4, stk. 2, i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 2. februar 2012 om licens og kvoter til fiskeri:*

*stk. 2, licens tildeles efter ansøgning kun til personer eller virksomheder, der har haft tilsvarende licens i det forudgående år, og som har udnyttet denne*

*Du opfylder ikke ovennævnte betingelser for at få licens.*

*Du har mulighed for at søge om dispensation.*

*Hvis du søger om dispensation, skal du henvende dig til din kommune. Her skal du udfylde en ansøgning om dispensation samt vedlægge en skriftlig begrundelse og relevante dokumentationer for ansøgningen. Kommunen fremsender det udfyldte skema og begrundelse til Departementet.*

*Det skal præciseres, at Naalakkersuisoq kun kan give en midlertidig dispensation, hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder.”*

*Som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor, skal den, der ønsker at opnå licens til fiskeri, opfylde betingelserne i fiskerilovens § 6, stk. 3; altså betingelserne om, at ansøgeren har fast tilknytning til det grønlandske samfund, har haft bopæl – og været fuldt skattepligtig – i de forudgående to år.*

*Derudover skal ansøgeren opfylde betingelserne i § 4, stk. 2 (§ 3, stk. 2, jf. mine bemærkninger herom i afsnit 1) i bekendtgørelse nr. 1; altså betingelserne om, at ansøgeren skal have haft licens i det forudgående år, og at ansøgerne skal have udnyttet denne licens.*

*Departementet har i disse 23 sager alene beskrevet en del af det lovgrundlag, der gælder for at kunne opnå licens til fiskeri efter hellefisk; altså de betingelser der fremgår af bekendtgørelse nr. 1.*

Da parten skal opfylde både fiskerilovens betingelser og betingelserne i bekendtgørelse nr. 1 for at kunne opnå licens til fiskeri efter hellefisk, finder jeg imidlertid ikke grundlag for at udtale kritik af, at departementet i disse sager har anvendt en ”allerede fordi”-begrundelse. I denne forbindelse bortser jeg fra mine bemærkninger i afsnit 1 ovenfor, vedrørende spørgsmålet om departementet havde hjemmel i fiskeriloven til at fastsætte betingelserne i bekendtgørelse nr. 1.

Det følger af sagsbehandlingslovens begrundelsesregler, at myndighedens begrundelse skal forklare parten, hvilke overvejelser der ligger bag myndighedens afgørelse i sagen og i denne forbindelse henviser til, hvilke faktiske oplysninger myndigheden har tillagt væsentlig betydning.

Parten har – som det fremgår af afsnit 2.2. ovenfor – ikke i disse sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk kendskab til, hvilke faktiske oplysninger vedrørende partens licens det forudgående år der indgår i departementets behandling af sagen.

På denne baggrund finder jeg, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug over for parten burde have redegjort for, om departementet gav afslag på tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, fordi parten ikke har haft licens i 2011, eller fordi parten ikke har udnyttet denne licens, jf. ordlyden i § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1.

Jeg finder i øvrigt ikke grundlag for at forholde mig til departementets begrundelse i de øvrige sager om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk, da departementets begrundelse i disse sager ikke giver anledning til yderligere bemærkninger.

Ved min gennemgang af de udvalgte sager vedrørende ansøgning om tildeling af licens til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i høj grad anvender standardbegrundelser i forbindelse med departementets behandling af disse sager.

Det finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere, men jeg gør opmærksom på, at de forvaltningsretlige begrundelsesregler som nævnt ovenfor fortsat gælder.

4.3. For så vidt angår sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, er det mere uklart, om parten får ”fuldt ud medhold”, og om der derfor gælder et begrundelseskraav.

Jeg forstår – som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor – departementets praksis således, at departementet tildelte en licens – og en kvote – i 2012 til alle, der havde haft en licens i 2011, og som havde udnyttet denne, uden at disse havde søgt om tildeling af licens eller kvote. Derved har licenshaveren ikke haft lejlighed til at give udtryk for, hvor meget licenshaveren ønsker at opnå i kvote for 2012.

*Derved er det ikke umiddelbart klart, om parten har fået fuldt ud medhold. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav gælder derfor også i sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, jf. mine bemærkninger i afsnit 4.1. ovenfor.*

*Departementet burde således have givet en begrundelse i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens § 24, stk. 1 og 2, og jeg vil i det følgende nærmere undersøge, om departementet har gjort dette.*

*I samtlige de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote har parten fået tilsendt en afgørelse med følgende ordlyd. Jeg forstår, at denne afgørelse både udgør partens licens og kvote for 2012. Afgørelsen har overskriften "Fiskerilicens for 2012" eller "Årskvote for 2012".*

<i>"Licens nummer...</i>	<i>[licensnummeret, min bemærkning]</i>
<i>Licens type...</i>	<i>Tidsbegrænset, hvortil der er knyttet en højest tilladt fangstmængde.</i>
<i>Art...</i>	<i>Hellefisk (GHL)</i>
<i>Område...</i>	<i>[Område, hvor licens må udnyttes, min bemærkning]</i>
<i>Kvote...</i>	<i>[Angives i kilo, min bemærkning]</i>
<i>Produktionstilladelse, højest...</i>	<i>0 %</i>
<i>Indhandlingspligt, mindst...</i>	<i>100 %</i>
<i>Rederi...</i>	<i>Rederiets navn, min bemærkning]</i>
<i>Fartøj...</i>	<i>[Fartøjets navn, min bemærkning]</i>

#### *Betingelser:*

*Denne kvotemeddelelse udstedes i henhold til Selvstyrets bekendtgørelse nr. 2 af 2. februar 2012 om fiskeri efter hellefisk og angiver den mængde hellefisk (levende vægt), som kan fiskes med de angivne fartøjer i kvoteåret. Den i licensen anførte lovgivning skal altid overholdes.*

#### *Herunder:*

- at fartøjer over 9,4 meter, der fisker, skal føre logbog. Logbog skal afleveres ved hver landing, jfr. Selvstyrets bkg. nr. 15 af 22. december 2011 om rapportering af fangster i kystnært fiskeri.*
- at både logbogspligtige og ikke-logbogspligtige fartøjer skal aflevere en landingserklæring til opkøber, jfr. Selvstyrets bkg. nr. 16 af 22. december 2011 om rapportering af indhandling af fisk og fiskeriprodukter.*
- at fartøjsføren har pligt til at sikre, at GFL's jagt- og fiskeribetjente samt politiets medarbejdere har adgang til alle afdelinger ombord af relevans for kontrollen.*

*Der vil senere kunne fastsættes yderligere vilkår.*

#### *Bemærkninger:*



*[I ingen af de sager, som jeg har udvalgt til gennemgang, har der været indsat bemærkninger, min bemærkning]*”

*Derudover har departementet sendt et skema med overskriften ”Fiskerilicens”, som ligeledes indeholder licenshaverens kvoteandel. Skemaet indeholder stort set de samme oplysninger som det umiddelbart ovenfor gengivne skema.*

*Disse to skemaer er sendt til parten uden yderligere oplysninger.*

*Når departementet træffer afgørelse om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk på denne måde, medfører det, at parten ikke har forudsætninger for at forstå, hvorfor departementet har truffet den afgørelse, som departementet har; det er altså uklart for parten, hvorfor parten har fået tildelt den pågældende kvotestørrelse.*

*Jeg forstår, som det fremgår af afsnit 2.3. ovenfor, departementet således, at licenshaverens kvote bliver fastsat på baggrund af licenshaverens fiskeri efter hellefisk, som er fisket med et fartøj over 6 meter længde over alt, eller ved hjælp af hundeslæde i perioden fra 1. januar 2009 til 31. december 2011, jf. § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2.*

*Hvis departementet – i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens begrundelsesregler – havde henvist til den lovregel, som afgørelsen om tildeling af kvote er truffet i henhold til, og i den forbindelse havde forklaret parten, hvorledes departementet var nået frem til den konkrete afgørelse – altså hvis departementet eksempelvis havde opstillet departementets udregning i sagen – ville det være klart for parten, hvorfor parten har opnået denne kvote.*

*Ved min gennemgang af de udvalgte sager vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk har jeg noteret mig, at departementet i høj grad anvender standardbegrundelser i forbindelse med departementets behandling af disse sager.*

*Det finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere, men jeg gør som tidligere nævnt opmærksom på, at de forvaltningsretlige begrundelsesregler fortsat gælder.*

*Afslutningsvis vil jeg komme med et par bemærkninger vedrørende nogle konkrete problemer, som jeg er blevet opmærksom på i forbindelse med min gennemgang af sagerne om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk i forhold til sagsbehandlingslovens begrundelsesregler.*

*I denne forbindelse vil jeg fremhæve – som eksempel – sag nr. 11, der er en af de få sager, hvor licenshaveren (i forbindelse med at denne klager over den kvote, som departemen-*

*tet har tildelt ham) har foretaget følgende udregning af, hvilken kvote licenshaveren mener, at han burde modtage:*

*”2009 102.515 kg x 20 % = 20.503,0 kg*

*2010 131.066 kg x 30 % = 39.319,8 kg*

*2011 88.179 kg x 50 % = 44.089,3 kg.*

*Iflg. bekendtgørelsen skulle det i 2012 give 103.912,3 kg”*

*Da jeg modtog sagsakter fra departementet vedrørende sagerne om tildeling af kvote, modtog jeg et skema med oplysninger om, hvilke fangster den enkelte licenshaver har haft i 2009 til 2011. Dette skema var altså særskilt vedlagt sagsakterne – og ikke vedlagt de enkelte sager.*

*Af dette skema fremgår, at licenshaveren i sag nr. 11 har haft de samme fangster, som fremgår af udregningen ovenfor.*

*Alligevel har departementet kun tildelt denne licenshaver en kvote på 98.237 kilo.*

*Dette eksempel viser, at der er uenighed mellem parten og departementet om, hvorledes reglen i § 10, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2 i praksis skal anvendes.*

*Departementet burde således have givet en mere udførlig begrundelse, jf. ligeledes mine bemærkninger i afsnit 4.1. ovenfor vedrørende spørgsmålet om, hvor udførlig en begrundelse skal være i forhold til, hvor udførlig parten er i forbindelse med sagen.*

## 5. Journalisering

*Der gælder ikke en lovreguleret pligt for en forvaltningsmyndighed til at journalisere dokumenter på en sag.*

*Folketingets Ombudsmand har dog i flere udtalelser udtalt – for så vidt angår retstilstanden i Danmark, som er lig retstilstanden i Grønland – at god forvaltningskik tilsiger, at myndigheden journaliserer ind- og udgående post, jf. nærmere i ”Betænkning om offentlighedsloven”, betænkning nr. 1510/2009, afsnit 25.*

*Der ses herved ikke at være taget stilling til, om der ligeledes gælder en retsgrundsætning om journalisering, hvilket det dog kunne tyde på, at der gør – særligt henset til, at aktindsigtsreglerne i praksis ville blive væsentlig udhulet, hvis der ikke gælder en pligt for forvaltningen til at journalisere dokumenter på sagen.*

*Journalisering af sagens dokumenter skal opfylde et identifikationshensyn, således at myndigheden hurtigt kan identificere, hvilke dokumenter der vedrører den konkrete sag.*

*I forlængelse heraf skal journaliseringen ligeledes opfylde et vist ordenshensyn – altså gøre det muligt for forvaltningen hurtigt at finde samtlige dokumenter, der vedrører den pågældende sag.*

*Derudover skal journaliseringen opfylde et bevis- og dokumentationshensyn, idet journaliseringen skal give myndigheden et overblik over sagens hidtidige forløb, og i tvivlstilfælde skal journaliseringen sikre myndigheden dokumentation for, hvilke dokumenter myndigheden har henholdsvis modtaget og sendt.*

*Der kan ikke opstilles klare krav til, hvorledes journaliseringen skal foregå – men det må kræves, at journaliseringen sker på en sådan måde, så det er muligt at identificere et dokument – og hvilken sag dette dokument vedrører. Journaliseringen skal så vidt muligt ske umiddelbart efter modtagelsen eller afsendelsen.*

*Ved tidligere nævnte brev af 20. juni 2013 bad jeg Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om at redegøre for departementets journaliseringspraksis i sagerne om tildeling af licens og kvote til fiskeri efter hellefisk, da jeg havde noteret mig, at departementets journaliseringspraksis i disse sager var uensartet.*

*Jeg modtog departementets svar ved ligeledes tidligere nævnte brev af 28. juni 2013, hvoraf blandt andet fremgår følgende:*

*”Angående departementets journaliseringspraksis kan det oplyses, at departementet journaliserer sager under den enkelte ansøgers cpr-nr. som udgangspunkt.*

*Der er dog tilfælde, hvor departement finder det hensigtsmæssigt, at journalisere sager efter emne. Og dette har været tilfældet med dokumenter i forbindelse med den endelige tildeling af hellefiskekvoter.”*

*I sagerne om licens til fiskeri efter hellefisk er alle sagens akter journaliseret under den enkelte ansøgers cpr-nr. Da den enkelte sag således kan identificeres, finder jeg som udgangspunkt ikke grundlag for at kritisere departementet for denne journaliseringspraksis. Jeg forudsætter herved, at der er en tydelig adskillelse af sagerne.*

*Sagerne vedrørende tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk er derimod alle journaliseret på samme sagsnummer, og jeg kan i denne forbindelse ikke tilslutte mig departe-*

*mentets betragtninger om, at det er mest hensigtsmæssigt at journalisere disse sager under det samme sagsnummer. I denne forbindelse lægger jeg særligt vægt på det store antal sager om tildeling af kvote til fiskeri efter hellefisk, som departementet behandler.*

*I forlængelse heraf finder jeg det tvivlsomt, om jeg i denne sag har modtaget samtlige dokumenter, og jeg gør opmærksom på, at departementet i forbindelse med fremsendelse af dokumenter i de udvalgte sager havde problemer med at fremsende samtlige dokumenter.*

*Herved er det således også klart, at departementet vil have vanskeligt ved fyldestgørende at imødekomme anmodninger om aktindsigt.*

*I disse sager finder jeg således, at ordensmæssige hensyn tilsiger, at departementet journaliserer sagerne under hver deres sagsnummer.*

*Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ved et møde med to af mine medarbejdere den 17. januar 2013 over for mine medarbejdere forklaret, at departementet nu er ved at indarbejde en ny journaliseringspraksis. Dette tager jeg til efterretning.”*