



2023-2

22. marts 2023

All. nr./notatnr.:

2022-821-0001

Sull./sagsbeh.: MH

**Naalakkersuisuts beslutning ikke gyldigt hjemmelsgrundlag.
Departementet har ikke handlet i overensstemmelse med legalitetsprincippet**

Tre foreninger klagede sammen til ombudsmanden over, at Departementet for Fiskeri og Fangst havde truffet afgørelse og meddelt foreningerne afslag på deres ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere. I afslaget henviste departementet til, at Naalakkersuisut i december 2021 besluttede at indføre tidsbegrænsning for fællesfangst på sildepiskere.

Departementet oplyste i forbindelse med ombudsmandens undersøgelse, at departementet anså Naalakkersuisuts beslutning som gyldig hjemmel for afslaget. Departementet mente også, at der var hjemmel for afslaget i fangst- og jagtlovens § 8.

Ombudsmanden var ikke enig med departementet. Ombudsmanden fandt, at Naalakkersuisuts beslutning ikke kan være gyldig hjemmel for at meddele foreningerne afslag på kvoter til fangst af sildepiskere. Ombudsmanden fandt ligeledes, at § 8 i fangst- og jagtloven ikke kan benyttes til at træffe afgørelser. Efter ombudsmandens opfattelse er § 8 en såkaldt bemyndigelsesbestemmelse, som departementet kan benytte til at udstede regler i en bekendtgørelse. Det har departementet dog ikke gjort.

Ombudsmanden gjorde departementet opmærksom på, at ombudsmanden i 2021 udtalte kritik af departementet for på samme vis at træffe afgørelse på baggrund af en beslutning truffet af Naalakkersuisut. Ombudsmanden havde i den forbindelse givet udtryk for, at en sådan beslutning hverken kan supplere eller erstatte gældende ret. Departementet var enig med ombudsmanden heri og genoptog alle relevante sager.

Ombudsmanden fandt på den baggrund departementets gentagelse af fejlen uacceptabel.

Ombudsmanden henstillede, at departementet genoptager behandling af foreningernes ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere. Ombudsmanden bad i den forbindelse departementet om at oplyse, hvad ombudsmandens henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

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

(Udtalelse af 22. marts 2023, j.nr. 2022-821-0001)

Ombudsmandens udtalelse:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til hjemmelsgrundlaget for departementets afgørelse af 21. november 2022 om afslag på ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere, herunder om departementet kunne meddele foreningerne afslag på ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere på grundlag af Naalakkersuisuts beslutning af 15. december 2021.

1.2. Jeg bemærker, at jeg i denne udtalelse ikke forholder mig til departementets anførte bevæggrunde til den ønskede regulering af fællesfangst af sildepiskere.

Jeg bemærker endvidere, at jeg i forbindelse med min behandling af sagen ikke har forholdt mig til, hvorvidt departementet i henhold til øvrige bestemmelser i selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler ville kunne have meddelt afslag på foreningernes ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere.

Jeg bemærker ligeledes, at jeg ikke har taget stilling til, hvorvidt Naalakkersuisut den 15. december 2021 besluttede at begrænse perioden for riffelfangst (fællesfangst) på sildepiskere til perioden 15. april – 30. oktober.

Jeg bemærker endelig, at jeg har valgt ikke at forholde mig til, hvorvidt departementets afgørelse af 21. november 2022 i øvrigt lever op til de forvaltningsretlige krav til indhold af afgørelser.

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

1.3. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark. Hvor retsgrundlaget i Grønland efter min opfattelse ikke er identisk med retsgrundlaget i Danmark, har jeg anført dette.

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 2022 ansøgte foreningerne departementet om kvoter til fællesfangst af sildepiskere.

Den 21. november 2022 traf departementet afgørelse og meddelte foreningerne afslag på deres ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere. Departementet henviste i forbindelse med afslaget til, at Naalakkersuisut havde besluttet at begrænse fællesfangst af sildepiskere til perioden 15. april 2022 – 30. oktober 2022.

Den 24. november 2022 klagede foreningerne til mig over departementets afslag.

Den 19. december 2022 bad jeg departementet om at modtage sagens akter samt akter i relation til Naalakkersuisuts beslutning. Jeg bad ligeledes departementet om en udtalelse om departementets opfattelse af hjemmelsgrundlaget.

Jeg modtog den 11. januar 2023 akter i sagen samt en udtalelse.

Den 13. januar 2023 bad jeg på ny departementet om akter i relation til Naalakkersuisuts beslutning og en supplerende udtalelse.

Den 2. februar 2023 modtog jeg yderligere akter samt en supplerende udtalelse til sagen.

3. Retsgrundlaget

3.1. Legalitetsprincippet

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 trindhøjere 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 myndigheden ikke kan handle uden at have den fornødne hjemmel hertil. Kravet om lovhjemmel medfører ligeledes, at en bekendtgørelse, der udstedes af myndigheden, skal have hjemmel i den lov, som bekendtgørelsen er udstedt i medfør af.

Særligt om hjemmelskravet anføres i den juridiske litteratur blandt andet følgende:

”Det forhold, at forvaltningen er underlagt et krav om hjemmel (bemyndigelse), vil sige, at forvaltningen skal kunne henvise til en retsregel som grundlag for en beslutning eller aktivitet. Denne retsregel skal enten selv være på (mindst) lovniveau eller have hjemmel i en retsregel på (mindst) lovniveau.”

Jeg henviser til Niels Fenger, ”Forvaltningsret”, 1. udgave, (2018), side 311.

Jeg henviser endvidere til min udtalelse 2021-4, som kan findes på min hjemmeside. Udtalelsen henviser herunder til artiklen ”Hvad må forvaltningen?” af retschef Anders Jørgensen, som fremgår af min beretning for 2013.

3.2. Fastsættelse og ikrafttrædelse af regler

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".

[...]

Ønskes en bekendtgørelse ændret eller enkeltbestemmelser i en bekendtgørelse ophævet, skal der udarbejdes en helt ny bekendtgørelse."

Justitsministeriet har i "Vejledning om administrative forskrifter" af 9. juli 2021 fastsat retningslinjer for, hvornår en bekendtgørelse skal anvendes som administrativ retsforskrift i Danmark. Af punkt 2.1. om brug af bekendtgørelser og punkt 2.3. om hjemmel, fremgår blandt andet:

"Efter lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, er kundgørelse en betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgere, virksomheder m.v. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgere, virksomheder m.v., udformes som bekendtgørelser (eller kongelige anordninger), der som udgangspunkt skal kundgøres efter lovtidendeloven (se om kundgørelse pkt. 8.1).

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

[...]

Hvilken regulering der kan udstedes med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, jo sikrere må hjemlen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, hvis hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf. Det samme gælder bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven at fastsætte regler, der fraviger lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Det gælder f.eks. fravigelse af den almindelige ulovbestemte rekurs."

3.3. Retsgrundlaget på ansøgningstidspunktet

3.3.1. På tidspunktet, hvor departementet meddelte foreningerne afslag på deres ansøgning om kvoter til fangst af sildepiskere, fremgik reglerne om fangst af store hvaler, heriblandt sildepiskere, af selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler (herefter hvalbekendtgørelsen).

Bestemmelsen for den tilladte periode for fangst af sildepiskere fremgår af hvalbekendtgørelsens § 11, stk. 1, som fastsætter følgende:

"§ 11. Kun voksne sildepiskere må fanges i perioden fra 1. januar til 31. december, begge dage inklusive."

3.3.2. Hvalbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt med senere ændringer (herefter fangst- og jagtloven) samt landstingslov nr. 29. af 18. december 2003 om naturbeskyttelse (herefter naturbeskyttelsesloven).

De specifikke bemyndigelsesbestemmelser for regulering af fangst- og jagttider er § 8, stk. 1, nr. 1, i fangst- og jagtloven samt § 5, stk. 1, nr. 3, i naturbeskyttelsesloven.

4. Departementets synspunkt

Departementet har til brug for sagen sendt mig to udtalelser. Departementet har endvidere sendt mig en kopi af det "Oplæg til Naalakkersuisut", som ligger til grund for Naalakkersuisuts beslutning af 15. december 2021 samt mødereferatet fra dette møde.

Departementet har i udtalelsen af 10. januar 2023 til mig blandt andet anført følgende:

"[...]

Naalakkersuisut besluttede på deres møde 15. december 2021 at fastsætte følgende kvoter for sildepiskere i 2022:

Den årlige grundkvote for sildepiskere i Vestgrønland er på 164 dyr. Kvoten fordeles med 110 dyr til harpuncanonfartøjer og 54 dyr til fællesfangst.

Fartøjer med harpuncanon kan drive sildepiskerfangst pr. 1. januar til og med 31. december 2022. Riffelfangst (fællesfangst) på sildepisker må foregå fra 15. april – til og med 30. oktober 2022.

Fangsten af store hvaler har hjemmel i Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt samt Selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler. Begge er vedhæftet som bilag.

Naalakkersuisut besluttede i deres møde at der skulle være begrænset riffelfangst af sildepiskere i 2022. Beslutningen er hjemlet i § 8, nr. 1-4 samt nr. 7 i Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt:

§ 8. Landsstyret kan gennemføre foranstaltninger om regulering af fangst og jagt og herunder udstede regler om:

- 1) Fredningsperioder og friholdelse af områder for fangst og jagt.*
- 2) Forbud om eller begrænsning af fangst og fangstindsats.*
- 3) Opdeling af de disponible fangstmængder tidsmæssigt og områdemæssigt.*
- 4) Fordeling af de disponible fangstmængder med nærmere fastsatte kvoter for fangstkategorier i henhold til §§ 4-5 og § 7, efter aldersgrupper, kommuner, grupper af fartøjer, for enkelte fartøjer eller for redskabstyper og fangstmetoder.*

7) Indretning og brug af fangstredskaber, fangstudstyr og fangsttilbehør, herunder forbud mod brug af bestemte fartøjer/køretøjer, redskaber, redskabstyper, ammunitionstyper eller fangstmetoder.

[...]"

Departementet har ligeledes i udtalelsen af 2. februar 2023 til mig anført følgende:

"[...]

Derudover beder Ombudsmanden på ny departementet om at redegøre for, hvorvidt departementet anser Naalakkersuisuts beslutning for at være gyldig hjemmel for departementets afslag til [Forening A].

Departementet anser Naalakkersuisuts beslutning i december 2021, herunder baggrundsbeskrivelsen samt den nævnte paragraf i den gældende bekendtgørelse fra 2018 at være gyldig hjemmel for afslag til [Forening A] om flytning af harpuncanonkvote på vågehval til riffelfangst.

Vi har ligeledes redegjort over for Inatsisartut Ombudsmanden argumentet om risikoen for anskydning og tab af vågehval fra jollefangsten (riffelfangsten) på grund af tidspunktet.

På side 2 i oplægget står der:

"Den regionale kvotefordeling

Den årlige grundkvote for sildepiskere i Vestgrønland er på 164 dyr. Kvoten fordeles med 110 dyr til harpuncanonfartøjer og 54 dyr til fællesfangst.

Riffelfangst på vågehvaler må foregå fra 15. april – til og med 30. oktober 2022.

Fartøjer med harpulkanon kan drive vågehvalfangst pr. 1. januar til og med 31. december 2022.

Fartøjer samt deltagere i fællesfangst med teknisk godkendelse til sildepiskerfangst jf. betingelser i nedenstående bekendtgørelser kan deltage i vågehvalfangst.””

5. Min vurdering

5.1. Den 21. november 2022 gav departementet foreningerne afslag på deres ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere.

Departementet henviste i afslaget til Naalakkersuisuts beslutning af 15. december 2021, idet departementet blandt andet anførte, at Naalakkersuisut havde besluttet at tidsbegrænse fællesfangst af sildepiskere i 2022, og at fællesfangst af sildepiskere som følge heraf var begrænset til perioden 15. april 2022 – 30. oktober 2022.

Jeg har forstået departementets udtalelse af 2. februar 2023 til mig således, at departementet mener, at Naalakkersuisuts beslutning er gyldig hjemmel for afslaget til foreningerne. Jeg har ligeledes forstået departementets udtalelse således, at departementet mener, at fangst- og jagtlovens § 8 er gyldig hjemmel for afslaget til foreningerne.

Jeg er ikke enig med departementet i, at Naalakkersuisuts beslutning er gyldigt hjemmelsgrundlag for afslaget til foreningernes ansøgning om kvoter til fangst af sildepiskere.

Jeg er heller ikke enig med departementet i, at fangst- og jagtlovens § 8 i dette tilfælde kan benyttes som hjemmelsgrundlag for afslaget til foreningerne. Jeg bemærker, at departementet i afslaget til foreningerne af 21. november 2022 ikke henviser til fangst- og jagtlovens § 8.

Som anført i punkt 3.1.-3.2. skal departementet i overensstemmelse med legalitetsprincippet træffe afgørelse på grundlag af gældende ret. Herved skal departementet kunne henvise til en retsregel, som f.eks. en lov eller bekendtgørelse/administrativ forskrift, som grundlag for en beslutning eller afgørelse.

Jeg har tidligere haft lejlighed til at overfor departementet at udtale, at det er min opfattelse, at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke er en del af gældende ret.

Jeg henviser til min udtalelse 2021-4, som kan findes på min hjemmeside. Udtalelsen udtaler kritik af samme departement, om samme problemstilling.

I denne udtalelse af 21. december 2021, udtalte jeg mig om departementets afslag på en ansøgning om jollelicens til fiskeri efter hellefisk, hvor jeg blandt andet kritiserede, at departementet havde truffet afgørelse under henvisning til en beslutning truffet af Naalakkersuisut.

Jeg gav i den forbindelse udtryk for, at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke er en del af gældende ret, og at departementet efter min opfattelse altid skal tilrettelægge sin administration – herunder træffe afgørelser – på grundlag af gældende ret, som denne er vedtaget af Inatsisartut og kommer til udtryk indenfor rammerne af legalitetsprincippet, gældende regler for kundgørelse mv.

Ved brev af 26. november 2021 tiltrådte departementet min vurdering af gældende ret og genoptog alle relevante sager om licens til fiskeri efter hellefisk fra den berørte periode.

5.2. På tidspunktet for departementets afslag til foreningerne, fremgik perioden for fangst af sildepiskere af hvalbekendtgørelsens § 11, stk. 1, hvorefter sildepiskere må fanges i perioden fra 1. januar til 31. december, begge dage inklusive.

Jeg bemærker, at hvalbekendtgørelsen ikke er blevet ændret efter Naalakkersuisuts beslutning af 15. december 2021, og at den fortsat er gældende.

Hvalbekendtgørelsen gav på ansøgningstidspunktet ikke departementet mulighed for at meddele afslag på ansøgning om kvoter til fangst af sildepiskere på baggrund af en tidsmæssig begrænsning.

Jeg bemærker, at fangst- og jagtlovens § 8, som departementet i sin udtalelse til mig henviser til som hjemmelsgrundlag, efter min opfattelse ikke er en bestemmelse som departementet kan benytte til at træffe afgørelser administrativt. Fangst- og jagtlovens § 8 er efter min opfattelse en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter departementet kan fastsætte bekendtgørelser efter de gældende regler for udstedelse af disse.

Jeg bemærker herudover, at en udstedelse af en ny bekendtgørelse i henhold til en sådan bemyndigelse først vil kunne danne grundlag for en lovlig administrativ praksis, hvis en sådan bekendtgørelse er kundgjort og trådt i kraft. Jeg henviser til punkt 3.2. ovenfor.

Det er på den baggrund min opfattelse, at departementet, såfremt departementet havde et ønske om tidsbegrænsning af perioden for fællesfangst, først burde have udmøntet dette ønske ved en ny hvalbekendtgørelse efter gældende forskrifter. Departementet havde som nævnt ovenfor i punkt 3.3.2., hjemmel i lov til at fastsætte fangst- og jagttider.

6. Konklusion

Jeg finder det uacceptabelt, at departementet den 21. november 2022 meddelte foreningerne afslag på kvoter til fangst af sildepiskere på grundlag af Naalakkersuisuts beslutning af 15. december 2021.

Dette er efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med det forvaltningsretlige legalitetsprincip, hvorefter departementet blandt andet skal henvise til en retsregel som grundlag for en beslutning.

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

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

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.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til foreningerne.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2023.

SAGSFREMSTILLING

Blandt de akter, som jeg har modtaget fra departementet er et "Oplæg til Naalakkersuisut" af 9. december 2021. Af selve indstillingen i oplægget fremgår ingen tidsmæssige begrænsninger for fællesfangst af sildepiskere. Den tidsmæssige begrænsning til perioden 15. april til og med 30. oktober 2022, fremgår kun i baggrundsnotatet for oplægget.

Af referatet fra et møde i Naalakkersuisut afholdt den 15. december 2021 fremgår, for så vidt angår fangst af sildepiskere, følgende:

"[...]

Naalakkersuisut besluttede:

[...]

Sildepisker

Vestgrønland

- Kvote for sildepiskere i Vestgrønland fastsættes til 164 dyr. Fartøjer samt deltagere i fællesfangst med teknisk godkendelse til sildepiskerfangst jvf. betingelser i bekendtgørelser kan fange i perioden 1. januar – 31. december.

Østgrønland

- Den totale kvote for Østgrønland er på 20 dyr. Deltagere i fællesfangst med teknisk godkendelse til sildepiskerfangst jvf. betingelser i bekendtgørelser, kan fange i perioden 1. januar – 31. december.
- Naalakkersuisoq bemyndiges til at lave en eventuel genfordeling af sildepiskerkvoten, jr. §9 i Selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler.
- Eventuel overfangst fra 2021 fratrækkes kvoten for 2022.
- Eventuelle restkvoter for kvoteåret 2021 overføres til 2022.

"[...]"

Blandt akterne er ligeledes en pressemeddelelse dateret 23. december 2021. Af denne fremgår blandt andet, at riffelfangst på vågehvaler (sildepiskere) må foregå fra 15. april til og med 30. oktober 2022.

Den 15. november 2022 ansøgte [Forening A] departementet om kvoter på sildepiskere. Af ansøgningen fremgår følgende:

"Vedr.: Ansøgning om kvoter på sildepiskere for resten af året.

Hvalfangere i [By A] i [Kommune] ansøger hermed i forening om tildeling af kvoter på sildepiskere, da der er godt med sildepiskere i [...] fjorden og at der sikkert findes restkvoter. Da der kun kan fanges alke og sæler op denne tid af året, og da der findes godt med sildepisker inde i [...] fjorden, ansøger vi om tildeling af kvoter på sildepiskere. Og vi støtter ansøgningen fuldt ud fra [Kommunen]." (min oversættelse)

Ansøgningen er underskrevet af en repræsentant for [Kommunen] samt en repræsentant for [Forening A]. Ansøgningen er afsendt som vedhæftet bilag af [Kommunen] via e-mail, hvorefter fremgår, at ansøgningen skal ses som en samlet ansøgning fra jollefangere efter sildepiskere i [Kommunen].

Ved brev af 21. november 2022 gav departementet følgende afslag:

"Svar på ansøgning fra [By A]

Departementet har den 15. november 2022 modtaget ansøgning fra [By A] om fangst med riffel af sildepisker.

Departementet har behandlet ansøgningen.

Afgørelse

Departementet giver afslag på ansøgning om fangst med riffel af sildepisker.

Naalakkersuisut har den 22. december 2021 (rettelig den 15. december 2021, min bemærkning) besluttet at tidsbegrænse fangst med riffel af sildepisker på fangstområdet i år 2022. Således kan fangst med riffel af sildepisker foregå i perioden 15. april 2022 – 30. oktober 2022.

Fangst med riffel på sildepisker i 2022 er overstået. Fangst med riffel på sildepisker genåbnes i 2023.

Klagevejledning

Departementet har mulighed for at genbehandle sagen, såfremt du fremkommer med nye oplysninger, eller såfremt du mener, at afgørelsen er taget på et forkert grundlag. Du har ligeledes mulighed for at indbringe sagen for domstolene og Ombudsmanden for Inatsisartut.” (min oversættelse)

Jeg modtog den 28. november 2022 foreningernes klage af 24. november 2022. Af klagen fremgår følgende:

” Vedr.: Afslag på ansøgning af 15. november 2022 om fangst af sildepiskere i [Kommunen]

Sammenslutningen af jollefangere efter sildepiskere sender hermed en klage over, at Naalakkersuisut holder fast ved deres stop for fangst i slutningen af oktober og har givet afslag på vores ansøgning om fangst af sildepiskere i slutningen af året, med følgende grundlag: for det første, har fiskere og fangere i [Kommunen] ikke meget andet end alke og sæler som indtægtskilder på denne tid af året, og i år har det været meget svært at fange sæler, på grund af, at der hele tiden har været spækhuggere udenskærs. Og der har ikke været torskefiskeri på grund af, at torsken er udeblevet i år, og der har kun været en smule fiskeri efter torsk. Og det kan ikke betale sig at fiske den smule torsk der har været, da prisen her [...] er så lav. Der er en del sildepiskere ikke langt fra os, og vi er kun tilskuere, selv om der stadig er en kvote på 24 sildepiskere indtil nu. Vi havde ellers regnet med at få del i den kvote, da vi sendte en ansøgning. Grundlaget til vi klager er også, at der i henhold § 11 i Inatsisartutlov om sildepiskere står, at kun voksne sildepiskere må fanges i perioden fra 1. januar til 31. december, begge dage inklusive. Selv om der er en restkvote på 24 sildepiskere på kysten, klager vi over og kan ikke acceptere, at Naalakkersuisut/-soq har stoppet for fangst i slutningen af oktober og ikke har fulgt de datoer på fangst af sildepiskere der står i Inatsisartutloven. Vi vil heller ikke undlade at gøre opmærksom på, at sildepiskere også først opholder sig [her] under deres tur mod syd sent på efteråret. Og ud af den kvote på 139 tons stenbidere vi til tildelt, har vi kun fanget 25 tons i [By B] og 37 tons i [By A], som skyldtes den meget begrænsede indhandling i fabrikkerne, selv om vi kunne have fanget kvoten op. Vores tab fra indhandlingen er på ca. 2.000.000,00, og derfor klager vi over og anser det som yderst uacceptabelt, at der er blevet givet afslag på vores ansøgning om fangst af sildepiskere. Og der har været et stort tab på, at der i år ikke har været fangst på stenbiderrogn fra [...] og mod syd, da indhandlingsstederne ikke indhandlede stenbiderrogn.” (min oversættelse)

Ved brev af 19. december 2022 bad jeg departementet om at sende samtlige akter i sagen samt en udtalelse til sagen. Jeg bad ligeledes departementet om at sende mig en kopi af beslutningen truffet af Naalakkersuisut, som departementet

har lagt til grund for afgørelsen af 21. november 2022. For så vidt angår anmodningen om udtalelse, skrev jeg bl.a. følgende i mit brev til departementet:

"[...]

Jeg beder departementet om i sin udtalelse særligt at redegøre for, hvorvidt departementet anser Naalakkersuisuts beslutning af 22. december 2021 (rettelig 15. december 2021, min bemærkning) for at være gyldig hjemmel for departementets afslag.

Jeg henviser i øvrigt til sagen 2021-4, som kan findes på min hjemmeside. Heri udtalte jeg bl.a., at en beslutning truffet af Naalakkersuisut ikke er en del af gældende lovgivning, og at en sådan beslutning hverken kan supplere eller erstatte gældende lovgivning.

[...]”

Den 11. januar 2023 modtog jeg sagens akter samt en udtalelse dateret 10. januar 2023. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Naalakkersuisut besluttede på deres møde 15. december 2021 at fastsætte følgende kvoter for sildepiskere i 2022:

Den årlige grundkvote for sildepiskere i Vestgrønland er på 164 dyr. Kvoten fordeles med 110 dyr til harpuncanonfartøjer og 54 dyr til fællesfangst.

Fartøjer med harpuncanon kan drive sildepiskerfangst pr. 1. januar til og med 31. december 2022. Riffelfangst (fællesfangst) på sildepisker må foregå fra 15. april – til og med 30. oktober 2022.

Fangsten af store hvaler har hjemmel i Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt samt Selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler. Begge er vedhæftet som bilag.

Naalakkersuisut besluttede i deres møde at der skulle være begrænset riffelfangst af sildepiskere i 2022. Beslutningen er hjemlet i § 8, nr. 1-4 samt nr. 7 i Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt:

§ 8. Landsstyret kan gennemføre foranstaltninger om regulering af fangst og jagt og herunder udstede regler om:

- 1) Fredningsperioder og friholdelse af områder for fangst og jagt.*
- 2) Forbud om eller begrænsning af fangst og fangstindsats.*

3) Opdeling af de disponible fangstmængder tidsmæssigt og områdemæssigt.

4) Fordeling af de disponible fangstmængder med nærmere fastsatte kvoter for fangstkategorier i henhold til §§ 4-5 og § 7, efter aldersgrupper, kommuner, grupper af fartøjer, for enkelte fartøjer eller for redskabstyper og fangstmetoder.

7) Indretning og brug af fangstredskaber, fangstudstyr og fangsttilbehør, herunder forbud mod brug af bestemte fartøjer/køretøjer, redskaber, redskabstyper, ammunitionstyper eller fangstmetoder.

[...]"

Ved brev af 13. januar 2023 bad jeg på ny departementet om at redegøre for, hvorvidt departementet anser Naalakkersuisuts beslutning for at være gyldig hjemmel for departementets afslag. Jeg bad ligeledes igen om at modtage beslutningen truffet af Naalakkersuisut, som departementet har lagt til grund for departementets afgørelse. Jeg bad endeligt departementet om at sende mig en kopi af det af departementet udarbejdede "Oplæg til Naalakkersuisut", som har dannet grundlag for Naalakkersuisuts beslutning.

Den 2. februar 2023 modtog jeg en ny udtalelse fra departementet. Af udtalelsen fremgår blandt andet følgende:

"[...]

Derudover beder Ombudsmanden på ny departementet om at redegøre for, hvorvidt departementet anser Naalakkersuisuts beslutning for at være gyldig hjemmel for departementets afslag til [Forening A].

Departementet anser Naalakkersuisuts beslutning i december 2021, herunder baggrundsbeskrivelsen samt den nævnte paragraf i den gældende bekendtgørelse fra 2018 at være gyldig hjemmel for afslag til [Forening A] om flytning af harpukanonkvote på vågehval til riffelfangst.

Vi har ligeledes redegjort over for Inatsisartut Ombudsmanden argumentet om risikoen for anskydning og tab af vågehval fra jollefangsten (riffelfangsten) på grund af tidspunktet.

På side 2 i oplægget står der:

"Den regionale kvotefordeling

Den årlige grundkvote for sildepiskere i Vestgrønland er på 164 dyr. Kvoten fordeles med 110 dyr til harpulkanonfartøjer og 54 dyr til fællesfangst.

Riffelfangst på vågehvaler må foregå fra 15. april – til og med 30. oktober 2022.

Fartøjer med harpulkanon kan drive vågehvalfangst pr. 1. januar til og med 31. december 2022.

Fartøjer samt deltagere i fællesfangst med teknisk godkendelse til sildepiskerfangst jf. betingelser i nedenstående bekendtgørelser kan deltage i vågehvalfangst.””

Den 9. februar 2023 sendte jeg departementets to udtalelser i partshøring til foreningerne. Jeg modtog ingen bemærkninger fra foreningerne i den anledning.

Opfølgning

Jeg modtog den 21. april 2023 et svar fra departementet dateret 18. april 2023. I svaret anførte departementet blandt andet følgende:

"[...]

Indledningsvis skal jeg bekræfte, at jeg vil iværksætte tiltag, som sikrer overholdelsen af de forvaltningsretlige regler, herunder legalitetsprincippet.

Jeg skal dog fremkomme med følgende bemærkninger, som jeg vil anmode Ombudsmanden for Inatsisartut om at forholde sig til med henblik den bedst mulige fremtidige forvaltning af lovgivningen:

1. Hjemmelsgrundlaget

Ombudsmanden for Inatsisartut udtaler kritik af, at mit departement i brev af 2. februar 2023 har henvist til beslutning i Naalakkersuisut som hjemmel til at meddele afslag på en ansøgning om fællesfangst af sildepiskere. Jeg er enig i denne kritik idet henvisningen ikke er korrekt, da departementet skulle have oplyst til, at beslutningen er truffet med hjemmel i lov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt.

Jeg kan dog i den forbindelse henvise til, at departementet allerede ved skrivelse af 10. januar 2023 har angivet den hjemmel, som efter min og mit departements opfattelse giver adgang for Naalakkersuisut til at træffe beslutninger på området. Følgende fremgår således af skrivelsen: *"Naalakkersuisut besluttede i deres møde at der skulle være begrænset riffelfangst af sildepiskere i 2022. Beslutningen er hjemlet i § 8, nr. 1-4 samt nr. 7 i Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt."*

Da mit departement atter blev bedt om at forholde sig til spørgsmålet, var vi desværre ikke tilstrækkeligt præcise, og vort svar fremstod, som om vi anså selve Naalakkersuisut-beslutningen for at være hjemmel til at nægte fællesfangst. Det er den ikke; hjemlen findes efter for opfattelse som sagt i lov om fangst og jagt, § 8.

Det fremgår af landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt § 8, at *"Landsstyret kan gennemføre foranstaltninger om regulering af fangst og jagt og herunder udstede regler om: 1) ...11)".*

På baggrund af bestemmelsens ordlyd er det min opfattelse, at Naalakkersuisut i medfør af denne lov har mulighed for at foretage reguleringen på forskellige måder, *herunder* – som

det fremgår af bestemmelsen – udstede regler om forskellige virkemidler i forhold til reguleringen. *Udstedelsen af regler* sker i form af bekendtgørelse, men i henhold til lovbestemmelsen kan *gennemførelsen af foranstaltninger* også ske i en anden form. På baggrund af lovens ordlyd har jeg og min administration vurderet, at en sådan anden form kan være ved beslutning i Naalakkersuisut.

Det er således min og mit departements vurdering, at hjemmelsgrundlaget for Naalakkersuisut til at træffe den omhandlede beslutning formelt var til stede i fangst- og jagtloven.

Dette fremgår da også af departementets udtalelse af 10. januar 2023 til Ombudsmanden for Inatsisartut: *"Naalakkersuisut besluttede i deres møde at der skulle være begrænset rif-felfangst af sildepiskere i 2022. Beslutningen er hjemlet i § 8, nr. 1-4 samt nr. 7 i Lands-tingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt."* (min fremhævelse). Bestemmelsen citeres herefter i skrivelsen fra departementet.

Ombudsmanden for Inatsisartut angiver i sin udtalelse, at man vurderer spørgsmålet anderledes, idet *"Fangst- og jagtlovens § 8 ... efter min opfattelse (er) en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter departementet kan fastsætte bekendtgørelser efter de gældende regler for udstedelse af disse."* Baggrunden for denne vurdering er blandt andet *"Lovtekniske retningslinjer – Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre"*, som ombudsmanden henviser til i sit brev af 22. marts 2023.

Min udfordring i forhold til denne vurdering er, at nævnte retningslinjer behandler den situation, hvor loven *alene* indeholder en bemyndigelsesbestemmelse til udstedelse af regler. I den situation er der ingen tvivl: reguleringen skal ske gennem bekendtgørelse, og bekendtgørelsen skal kundgøres.

Den foreliggende situation er imidlertid en anden, idet jagt- og fangstloven som nævnt giver bemyndigelse til også at regulere jagt og fangst på anden vis, og på den baggrund lever Naalakkersuisut beslutningen i denne sag op til hjemmelskravet. Jeg kan ikke se, at Ombudsmanden for Inatsisartut har forholdt sig til denne forskel i bemyndigelsesbestemmelsen i fangst- og jagtloven i forhold til den, som lægges til grund i *Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre* mv. Ombudsmanden forholder sig så vidt ses ikke til første led i indledningen til § 8.

På den baggrund bedes ombudsmanden oplyse, om dette giver anledning til at ændre sin udtalelse, ligesom ombudsmanden bedes begrunde sin vurdering.

Jeg skal bede Ombudsmanden for Inatsisartut om, i forbindelse med behandlingen af sagen at inddrage bestemmelsen i fiskerilovens § 10b, som blev indført i loven ved inatsisartutlov nr. 18 af 3. juni 2015. Denne bestemmelse giver Naalakkersuisut mulighed for i form af

meddelelse at træffe beslutning med retsvirkning for borgerne ved offentliggørelse på hjemmesiden for Namminersorlutik Oqartussat.

Der er, som Ombudsmanden for Inatsisartut er inde på i sin udtalelse, en række forhold, som taler for, at Naalakkersuisut bør udstede bekendtgørelse fremfor at anvende andre måder til at gennemføre adfærdsregulerende foranstaltninger. I den forbindelse vejer hensynet til at borgeren skal have mulighed for at gøre sig bekendt med beslutningsgrundlaget selvsagt særligt stærkt.

Dette ændrer dog ikke ved, at princippet om legalitet efter min opfattelse formelt er opfyldt.

Spørgsmålet er herefter, om de betænkeligheder, som man med stor ret kan have i forhold til at Naalakkersuisut ikke har anvendt som bemyndigelse til at udstede bekendtgørelser, er anvendelige i den konkrete sag, og om Naalakkersuisut derfor har truffet en materielt set forkert afgørelse.

For at undersøge dette, må vi se på reglerne i bekendtgørelsen om beskyttelse og fangst af store hvaler.

[...]

På den baggrund er det min vurdering, at tidsbegrænsningen i forhold til fællesfangst er – ikke blot saglig, men – nødvendig i forhold til ønsket om at begrænse fangsttab og anskudninger.

Når departementet har mulighed for at meddele tilladelse til fællesfangst på bestemte vilkår, som ikke er fastlagt i bekendtgørelsesform, og som ikke er offentliggjort, har departementet også mulighed for at anmode Naalakkersuisut om at tilslutte sig departementets opfattelse af, hvilke vilkår er relevante.

Det er, hvad der reelt er sket i denne sag: departementet har anmodet om Naalakkersuisuts tilkendegivelse, og det har i praksis haft som følge, at beslutningen, som departementet har truffet om vilkår for fællesfangst, er mere demokratisk funderet, end lovgivningen egentlig tilsiger, ligesom det har som konsekvens, at borgeren i princippet har adgang til at gøre sig bekendt med de omhandlende vilkår, idet referater fra møder i Naalakkersuisut offentliggøres og der udstedes pressemeddelelser for sådanne beslutninger.

Alt dette ændrer ikke den omstændighed, at jeg finder det hensigtsmæssigt for at undgå tvivl at udbygge bekendtgørelsen om beskyttelse og fangst af store hvaler med en direkte adgang til at fastsætte vilkår i forbindelse med meddelelse af tilladelse til fællesfangst.

Jeg har bedt departementet om at iværksætte forberedelsen af ændring af gældende bekendtgørelse nr. 9 af 6. december om beskyttelse og fangst af store hvaler, sådan at der udtrykkeligt gives mulighed for at fastsætte vilkår i forbindelse med meddelelse af tilladelse til fællesfangst.

På grundlag af vor korrespondance i sagen vil jeg herudover iværksætte tiltag, som er fornødne med henblik på at min administration efterlever alle forvaltnings- og statsforfatningsmæssige regler og principper, herunder ikke mindst legalitetsprincippet.”

Jeg svarede den 4. juli 2023 departementet. I svaret anførte jeg blandt andet følgende:

”[...]

I svaret oplyser departementet, at departementet vil iværksætte tiltag, som sikrer overholdelsen af de forvaltningsretlige regler, herunder legalitetsprincippet.

Jeg tager departementets svar som et udtryk for, at departementet vil genoptage sagen om foreningernes ansøgning om fangst med riffel af sildepiskere og træffe en ny afgørelse.

Dette tager jeg til efterretning.

1. Departementets bemærkninger til min udtalelse

1.1. I departementets svar til mig udtaler departementet blandt andet følgende under pkt. 1:

”[...]

På baggrund af bestemmelsens ordlyd er det min opfattelse, at Naalakkersuisut i medfør af denne lov har mulighed for at foretage reguleringen på forskellige måder, *herunder* – som det fremgår af bestemmelsen – udstede regler om forskellige virkemidler i forhold til reguleringen. *Udstedelsen af regler* sker i form af bekendtgørelse, men også i henhold til lovbestemmelsen kan *gennemførelsen af foranstaltninger* også ske i en anden form. På baggrund af lovens ordlyd har jeg og min administration vurderet, at en sådan anden form kan være ved beslutning i Naalakkersuisut.

[...]

Den foreliggende situation er imidlertid en anden, idet jagt- og fangstloven som nævnt giver bemyndigelse til også at regulere jagt og fangst på anden vis, og på den baggrund lever Naalakkersuisut beslutningen i denne sag op til hjemmelskravet.

[...]”

Jeg er ikke enig i departementets vurdering.

Efter min opfattelse fastsætter bestemmelsens ordlyd, at Naalakkersuisut bemyndiges til at kunne udstede bekendtgørelse(r) om regulering af fangst og jagt, og på denne baggrund til at kunne udstede regler om de specifikke emner i stykkets nr. 1-11.

Som jeg tidligere har givet udtryk for kan departementet efter min opfattelse aldrig træffe afgørelse på baggrund af en beslutning truffet af Naalakkersuisut. En afgørelse må altid træffes på grundlag af behørig vedtaget og kundgjorte lov/bekendtgørelse.

Departementets opfattelse giver mig derved ikke anledning til at ændre min udtalelse.

Jeg bemærker i øvrigt, at landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri med senere ændringer omfatter det erhvervsmæssige og det ikke erhvervsmæssige fiskeri, og således ikke fangst af store hvaler.

Jeg bemærker afslutningsvist, at jeg i min udtalelse ikke har forholdt mig til, hvorvidt departementet i henhold til øvrige bestemmelser i bekendtgørelsen ville kunne have meddelt afslag på foreningernes ansøgning om kvoter til fællesfangst af sildepiskere. Jeg henviser til afsnit 1.2. i min udtalelse.

2. Afslutning af sagen

Jeg har sendt en kopi af dette brev til foreningerne.

Jeg foretager mig herefter ikke yderligere i sagen.”

Jeg modtog derefter den 15. august 2023 en udtalelse dateret den 14. august 2023 fra departementet. I udtalelsen anførte departementet blandt andet følgende:

”Departementet har modtaget skrivelse af 4. juli 2023 fra Ombudsmanden for Inatsisartut i anledning af svar fra Departementet for Fiskeri og Fangst den 18. april 2023 på Ombudsmandens udtalelse af 22. marts 2023. Tak for det.

Det fremgår af skrivelsen, at Ombudsmanden ikke er enig i departementets vurdering – at lov om fangst og jagt bemyndiger Naalakkersuisut til på anden vis end ved udstedelse af bekendtgørelse at regulere fangst og jagt – og at bestemmelsens ordlyd efter Ombudsmandens opfattelse fastsætter, *"at Naalakkersuisut bemyndiges til at kunne udstede bekendtgørelse(r) om regulering af fangst og jagt, og på denne baggrund..."*

Ombudsmanden synes ikke at forholde sig til den omstændighed, som er hjørnestenen i departementets vurdering i skrivelsen af 18. april 2023 til Ombudsmanden, at § 8 i loven (landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt) angiver, at udstedelse af bekendtgørelser er én blandt flere foranstaltninger, som Naalakkersuisut kan anvende. Loven giver med andre ord efter sin ordlyd Naalakkersuisut mulighed for at vælge bekendtgørelsesudstedelse *eller* en anden måde at regulere fangst og jagt.

På den baggrund forekommer svaret fra Ombudsmanden for Inatsisartut ikke fyldestgørende, når man anfører, at *"En afgørelse må altid træffes på grundlag af behørig vedtaget og kundgjorte lov/bekendtgørelse."* Det er vores vurdering, at det er direkte i strid med formuleringen i loven, og Ombudsmanden gør ikke rede for, om man mener, at loven er uhensigtsmæssig eller ligefrem ulovlig på dette punkt, eller hvordan sammenhængen mellem formuleringen og ovennævnte udmelding skal ses.

Det har stor betydning for den fremtidige varetagelse af vore opgaver, at det står klart, på hvilken baggrund Ombudsmanden er nået frem til sin konklusion. Hvis opfattelsen hos Ombudsmanden er, at loven indeholder elementer, som skal tilsidesættes som ulovlige, vil det åbenlyst have betydning for vore overvejelser om formuleringen af fremtidige bemyndigelsesbestemmelser i inatsisartutlove. I og med at fangst- og jagtloven er blevet vedtaget af Inatsisartut efter helt sædvanlige godkendelsesprocedurer, herunder sikring af lov kvaliteten i Naalakkersuisut såvel som i Inatsisartut, vil en sådan opfattelse hos Ombudsmanden have konsekvenser for lovarbejdet på tværs af Naalakkersuisut og i Inatsisartut.

Ombudsmanden for Inatsisartut bedes derfor venligst reelt oplyse, på hvilket grundlag man er nået frem til den i skrivelsen af 4. juli 2023, meddelte opfattelse.

[...]"

Jeg svarede ved brev af 21. september 2023 blandt andet departementet således:

"[...]"

Som opfølgning på min udtalelse sendte du mig et brev af 18. april 2023. Du henviste i brevet til dagældende landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt (herefter fangst- og jagtloven), som blandt andet fastsatte følgende:

”§ 8. Landsstyret kan gennemføre foranstaltninger om regulering af fangst og jagt og herunder udstede regler om:

- 1) Fredningsperioder og friholdelse af områder for fangst og jagt.
- 2) Forbud mod eller begrænsning af fangst og fangstindsats.
- 3) Opdeling af de disponible fangstmængder tidsmæssigt og områdemæssigt.
- 4) Fordeling af de disponible fangstmængder med nærmere fastsatte kvoter for fangst-kategorier i henhold til §§ 4-5 og § 7, efter aldersgrupper, kommuner, grupper af fartøjer, for enkelte fartøjer eller for redskabstyper og fangstmetoder.

[...]

7) Indretning og brug af fangstredskaber, fangstudstyr og fangsttilbehør, herunder forbud mod brug af bestemte fartøjer/køretøjer, redskaber, redskabstyper, ammunitionstyper eller fangstmetoder.

[...]”

Du skrev med henvisning til denne bestemmelse blandt andet følgende:

”På baggrund af bestemmelsens ordlyd er det min opfattelse, at Naalakkersuisut i medfør af denne lov har mulighed for at foretage regulering på forskellige måder, herunder – som det fremgår af bestemmelsen – udstede regler om forskellige virkemidler i forhold til reguleringen. Udstedelsen af regler sker i form af bekendtgørelse, men i henhold til lovbestemmelsen kan gennemførelsen af lovbestemmelsen også ske i anden form. På baggrund af lovens ordlyd har jeg og min administration vurderet, at en sådan anden form kan være ved beslutning i Naalakkersuisut.

[...]”

Jeg besvarede din henvendelse ved brev af 4. juli 2023, idet jeg blandt andet skrev følgende:

”Jeg er ikke enig i departementets vurdering.

Efter min opfattelse fastsætter bestemmelsens ordlyd, at Naalakkersuisut bemyndiges til at udstede bekendtgørelse(r) om regulering af fangst og jagt, og på denne baggrund til at kunne udstede regler om de specifikke emner i stykkets nr. 1-11.

[...]

Departementets opfattelse giver mig ikke anledning til at ændre min udtalelse”.

Du skrev på den baggrund ved opfølgende brev af 14. august 2023 blandt andet følgende:

”Ombudsmanden synes ikke at forholde sig til den omstændighed, som er hjørnestenen i departementets vurdering i skrivelsen af 18. april 2023 til ombudsmanden, at § 8 i loven (landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og fiskeri) angiver, at udstedelse af bekendtgørelser er én blandt flere foranstaltninger, som Naalakkersuisut kan anvende. Loven giver med andre ord efter sin ordlyd Naalakkersuisut mulighed for at vælge bekendtgørelsesudstedelse eller anden måde at regulere fangst og jagt.

På den baggrund forekommer svaret fra Ombudsmanden for Inatsisartut ikke fyldestgørende, når man anfører, at "En afgørelse må altid træffes på grundlag af behørig vedtaget og kundgjort lov/bekendtgørelse". Det er vores vurdering, at det er i direkte strid med formuleringen i loven, og Ombudsmanden gør ikke rede for, om man mener, at loven er uhensigtsmæssig eller ligefrem ulovlig på dette punkt, eller hvordan sammenhængen og ovennævnte udmelding skal ses.

[...]

Det har stor betydning for den fremtidige varetagelse af vore opgaver, at det står klart på hvilken baggrund Ombudsmanden er nået frem til sin konklusion. Hvis opfattelsen hos Ombudsmanden er, at loven indeholder elementer, som skal tilside-sættes som ulovlige, vil det åbenlyst have betydning for vore overvejelser om formuleringen af fremtidige bemyndigelsesbestemmelser i inatsisartutlove. I og med at fangst- og jagtloven er blevet vedtaget af Inatsisartut efter helt sædvanlige godkendelsesprocedurer, herunder sikring af lovkvaliteten i Naalakkersuisut såvel som i Inatsisartut, vil en sådan opfattelse hos Ombudsmanden have konsekvenser for lo-varbejdet på tværs af Naalakkersuisut og i Inatsisartut".

2. Jeg har tidligere redegjort for det forvaltningsretlige legalitetsprincip, som bl.a. indeholder et grundlæggende krav om hjemmel. Det indebærer, at en myndighed kun må træffe afgørelser overfor en borger, hvis myndigheden har bemyndigelse fra lovgivningsmagten.

Myndighederne må således ikke træffe retligt bindende afgørelser overfor borgerne uden et gyldigt hjemmelsgrundlag, som skal følges, indtil et nyt hjemmelsgrundlag er etableret. Etableringen af et nyt hjemmelsgrundlag sker sædvanligvis gennem vedtagelse/udstedelse, kundgørelse og ikrafttrædelse af en ny lov og/eller deraf følgende bekendtgørelse.

Undertiden taler man om et skærpet hjemmelskrav. Det betyder, at jo mere vidtgående et indgreb er, jo stærkere er kravet om, at hjemmelsgrundlaget for en given administrativ afgørelse skal være klart, præcist og sikkert. Et skærpet hjemmelskrav antages eksempelvis at gælde for indgreb eller begrænsninger i borgernes erhvervsmuligheder, som er tilfældet i den aktuelle sag.

Endelig har borgernes eventuelle berettigede forventninger betydning for kravet til styrken af et hjemmelsgrundlag. Dette gælder eksempelvis, hvor borgernes forventninger beror på kundgjort lov eller som i dette tilfælde kundgjort bekendtgørelse, jf. selvstyrets bekendtgørelse nr. 9 af 6. december 2018 om beskyttelse og fangst af store hvaler (herefter hvalbekendtgørelsen), hvor det af § 11 fremgår, at voksne sildepiskere må fanges året rundt.

3. Jeg har noteret mig, at der den 1. juli 2023 trådte en ny fiskeri- og jagtlov i kraft, hvor den nye lovs § 19 viderefører den tidligere lovs § 8, som jeg har søgt at give udtryk for efter min vurdering alene bemyndiger Naalakkersuisut til at udstede bekendtgørelse(r), som udtrykker Naalakkersuisuts beslutninger. Herefter kan departementet på baggrund af bekendtgørelsen træffe afgørelser i forhold til borgerne.

Af de ovenfor i pkt. 2 anførte grunde følger, at afgørelser må træffes på grundlag af et behørigt retsgrundlag i form af kundgjorte retsregler, så borgerne kan indrette sig på lovgivningen. Afvigelse af dette retlige grundprincip kræver efter min opfattelse en klar, præcis og sikker hjemmel med en entydig bemyndigelse fra lovgivningsmagten. Dette gælder i særdeleshed, hvis en administrativ afgørelse indskrænker borgernes erhvervsmuligheder, eller indskrænker borgernes forventninger til en imødekommende afgørelse på grundlag af kundgjorte retsregler.

Jeg er på den baggrund ikke enig i den fortolkningsmæssige udlægning af den dagældende fangst- og jagtlovs § 8, som du giver udtryk for i dit brev af 14. august 2023.

Som nævnt giver bestemmelsen efter min opfattelse ikke Naalakkersuisut mulighed for at vælge at regulere fangst og jagt på anden måde end ved udstedelse af en bekendtgørelse.

Jeg mener således, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at antage, at det har været Inatsisartuts intention, at Naalakkersuisut kan meddele afslag på kvote til fællesfangst af sildepiskere uden udtrykkelig hjemmel og i strid med borgernes forventning på grundlag af de herom allerede gældende regler, som i bekendtgørelsesform fastsætter, at fangstperioden efter voksne sildepiskere er 1. januar – 31. december, jf. hvalbekendtgørelsens § 11.

Din fremførte fortolkning forudsætter efter min opfattelse en klar, præcis og sikker hjemmel. En sådan hjemmel til umiddelbar regulering gennem Naalakkersuits beslutninger findes efter min opfattelse ikke i fiskeri- og jagtloven.

Jeg kan dog ikke udelukke, at fiskeri- og jagtloven efter en lovændring vil kunne udformes i overensstemmelse med den forståelse, som du gør gældende i dit brev af 14. august 2023.

I påkommende tilfælde må det efter min opfattelse fremgå klart, præcist og sikkert af loven, at den lovgivende magt bemyndiger administrationen til umiddelbart at kunne håndhæve den udøvende magts beslutninger i strid med kundgjorte regler. Sådanne holdepunkter findes ikke i den aktuelle sag.

4. Jeg har noteret mig, at departementet den 18. august 2023 udsendte en pressemeddelelse, hvoraf det blandt andet fremgik, at riffelfangst på sildepiskere kun må foregå fra 1. april til og med 31. oktober 2023.

Jeg har endvidere noteret mig, at hvalbekendtgørelsen fortsat fastsætter, at voksne sildepiskere må fanges i perioden 1. januar til og med 31. december.

Det er på den baggrund min forståelse, at departementet fortsat håndhæver beslutninger truffet af Naalakkersuisut, uden at der er hjemmel til at antage, at en Naalakkersuisut beslutning er en retskilde.

Det er med andre ord min forståelse, at departementet fortsat benytter den praksis, som jeg kritiserede i min udtalelse af 22. marts 2023.

Jeg beder departementet oplyse mig, hvorvidt denne forståelse er korrekt.

[...]"

Ved e-mail af 9. november 2023 oplyste departementet blandt andet følgende:

"Ved skrivelse af 21. september 2023 i ovennævnte sag har du overfor Departementet for Fiskeri og Fangst meddelt, at det er din "forståelse, at departementet fortsat benytter den praksis, som jeg kritiserede i min udtalelse af 22. marts 2023", idet du henviser til pressemeddelelse af 18. august 2023 fra departementet. Af denne pressemeddelelse fremgår, at riffelfangst på sildepiskere kan foregå fra 1. april til og med 31. oktober 2023. Du har på denne baggrund bedt departementet oplyse, om denne forståelse er korrekt.

I den anledning skal jeg henvise til departementets pressemeddelelse af 18. oktober 2023, se https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2023/10/1810_praecisering?sc_lang=da, hvorved ovennævnte pressemeddelelse berigtiges, sådan at fangstperioden strækker sig frem til udgangen af 2023: "Fangstperiode for fællesfangst på sildepiskere fjernes også, der må nu fanges sildepiskere hele året ud.", som det fremgår af pressemeddelelsen.

På den baggrund kan jeg oplyse, at departementet ikke længere anvender den praksis, som du har kritiseret i din udtalelse af 22. marts 2023.

[...]"

Jeg afsluttede herefter min behandling af sagen.