

**OMBUDSMANDEN
FOR INATSIARTUT
BERETNING
FOR 2010**

l

Jagt og fangst generelt

6.4 Spørgsmål om høringspligt og om definitionen af en selvstændighed myndighed

En interesseorganisation klagede til Ombudsmanden over ikke at være blevet hørt forud for udstedelsen af to bekendtgørelser og over, at der i øvrigt var begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med bekendtgørelsernes udarbejdelse. Herudover klagede organisationen over, at medlem-

merne af en arbejdsgruppe nedsat af Landsstyret var blevet pålagt tavshedspligt.

Ombudsmanden kritiserede, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug undlod at høre organisationen forud for ændringerne af bekendtgørelserne, og at departementet gennemførte en høring i forbindelse med udstedelsen af en af bekendtgørelserne med en tidsfrist på kun cirka 4 timer. Ombudsmanden fandt det også kritisabelt, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdatoer lå tidligere end bekendtgørelsernes kundgørelser.

Ombudsmanden fandt herudover anledning til at kritisere formuleringen af en e-mail af 18. maj 2008 vedrørende en arbejdsgruppes medlemmers ret til at udtale sig.

Ombudsmanden bemærkede i den forbindelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke kunne pålægge deltagerne i arbejdsgruppen tavshedspligt med selvstændig retsvirkning for offentlighedens adgang til aktindsigt. Ombudsmanden fandt endvidere, at arbejdsgruppen ikke kunne anses som en selvstændig myndighed, men som et samarbejde mellem myndigheder, hvori også deltog private organisationer.

Ombudsmanden henstillede, at Naalakkersuisut fremover ved nedsættelse af arbejdsgrupper med deltagelse af private eksperter, virksomheder eller organisationer, tager konkret stilling til, hvorledes arbejdsgruppen skal organiseres med henblik på at afklare dens status i forhold til den myndighed, der har nedsat arbejdsgruppen, og at det på forhånd overvejes, om formålet med inddragelse af private deltagere vil kunne tilgodeses gennem en høringsprocedure.

Ombudsmanden påtalte i øvrigt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug på nogle punkter havde tilsidesat god forvaltningsskik (j. nr. 2008-820-0001)

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland²⁵, skrev til mig den 6. juli 2008:

25) Af hensyn til udtalelsens tilgængelighed og til, at sagen har været omtalt i pressen, har jeg med Timmiaq's samtykke ikke anonymiseret foreningen i forbindelse med sagens optagelse i min årsberetning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”Vedr. Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen den 29. februar 2008, samt pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i arbejdsgruppen vedr. ændring af Fuglebekendtgørelsen.

Timmiaq skal hermed klage over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringsprocedure i forbindelse med ændringen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle og det ensidige og mangelfulde grundlag, der har ligget til grund for den sagsbehandling, der dannede grundlag for Landsstyrets vedtagelse, idet det er Timmiaqs opfattelse

1. at den foretagne høring ikke har fulgt tidligere praksis
2. at den foretagne høring ikke har fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsparter,
3. at den foretagne høring udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, således at høringsparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar,
4. at høringssvarene er udfærdiget på et så usikkert grundlag pga. den korte tidsfrist, at det er dårlig forvaltningsskik, at lægge disse til grund for en ændring af den eksisterende bekendtgørelse (Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle).
5. at beslutningsgrundlaget bygger på et så spinkelt grundlag, at det er brud på tidligere praksis og ikke foreneligt med god forvaltningsskik.

Ad. 1

Ved tidligere ændringer af Fuglebekendtgørelsen er der givet en behørig tidsfrist til såvel fangerorganisationerne som naturorganisationerne herunder Timmiaq, hvilket ikke var tilfældet ved denne ændring, idet Timmiaq ikke har været hørt ved denne ændring.

Ad. 2

Ved kun at vælge at høre fangerorganisationerne og ikke de resterende NGOorganisationerne heriblandt Timmiaq, får man et svar der ensidigt varetager fangernes interesser, og ikke den del af befolkningen der repræsenteres af disse organisationer.

Timmiaq, som sad med i den arbejdsgruppe, der forberedte bekendtgørelse nr. 38 af 6. december 2001, og som har været høringspart ved efterfølgende ændringer, er ikke blevet hørt i forbindelse med udfærdigelsen af ovennævnte bekendtgørelse af 29. februar 2008.

Ad. 3.

Det fremgår af de høringssvar Departementet har modtaget, at udvalgte høringsparter kun har haft nogle få timer til at udfærdige et høringssvar, hvilket efter Timmiaq opfattelse er en uhørt kort tidsfrist.

Ad. 4.

Hjemmestyrets egne forskere ved Naturinstituttet har i sit høringssvar udtrykkeligt givet udtryk for, at man finder tidsfristen for høringssvar uacceptabel, og for kort til udarbejdelse af en saglig redegørelse.

Ad. 5.

Ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen i 2001 var der forud herfor nedsat en arbejdsgruppe bestående af KAN[U]KOKA, diverse direktorater, Naturinstituttet, fangerorganisationerne og Timmiaq. Efter udarbejdelsen af Bekendtgørelsen blev denne sendt i høring ved de samme parter og med en passende tidsfrist, hvor alle fik tilstrækkelig tid til at kunne udarbejde høringssvar. Den samme grundige høring blev iværksat ved den senere bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004. Set i lyset af, at Landsstyret har lovet et grundigt forarbejde forud for en ændring af bekendtgørelsen i 2008, er det efter Timmiaqs opfattelse dårlig forvaltningsskik og i strid med tidligere praksis, at haste en ensidig høring igennem, hvor man reelt udelukker en seriøs og alsidig høringsrunde.

Timmiaq skal endvidere klage over at en så ensidig, mangelfuld og total tilsidesættelse af god forvaltningsskik medfører en beslutning, der strider mod det grundlag, som Landstinget i sin beslutning for en ændring af Fuglebekendtgørelsen mente, der skulle indgå i beslutningen, idet udvidelsen af jagten på fugle, ikke lever op til anbefalingerne fra Landstingets Frednings- og Miljøudvalg, der i sin betænkning af 20. oktober 2007 har fastsat følgende bærende elementer i forvaltningen af fuglevildtet:

- Bæredygtighedsprincippet fastholdes lokalt og nationalt.
- Sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed.
- Fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- Forsigtighedsprincippet skal håndhæves.

Det er Timmiaqs opfattelse, at der ikke forligger dokumentation for,

- at den fastlagte ændring af fuglebekendtgørelsen er bæredygtig, idet den tilbagegang i bestandene, der blev konstateret ved udfærdigelsen af bekendtgørelsen i 2001 kun er vendt for edderfugle, men ikke for de øvrige fuglebestande
- at den udvidede fangstperiode sikre bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed, idet en fortsatte nedgang i visse bestande tværtimod dokumenterer det modsatte
- at den udvidede fangstperiode sikrer fuglene absolut fred i yngletiden, idet yngletiden for flere fuglearter begynder ved pardannelsen i februar-marts måned

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- at en udvidet fangstperiode følger forsigtighedsprincippet, idet det kun er edderfuglene der er konstateret i fremgang, uden dog at være tilbage på tidligere bestandsstørrelse. De øvrige bestande er der ikke konstateret hverken fremgang eller bar stagnation i bestandsstørrelsen.

Til slut skal Timmiaq klage over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i forbindelse med arbejdet i Fuglearbejdsgruppen, har meddelt arbejdsgruppens medlemmer, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter, samt at arbejdsgruppens medlemmer ikke må udtale sig til pressen. I e-brev af 14. maj 2008 meddeler Departementet følgende: citat: "Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal evt. henvendelse fra pressen rettes til DFFL, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt." citat slut.

Det er Timmiaqs opfattelse, at der i sagsbehandlingslovens § 27 ikke er noget der begrundet en sådan tavshedspligt, ligesom der ikke i offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser er noget der kunne begrunde et sådan pålæg. Undtagelsesbestemmelserne i Offentlighedslovens § 7 mener Timmiaq ikke kan bringes i anvendelse, da disse kun omfatter interne arbejdsdokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug eller anvendt til brevveksling mellem enheder i samme forvaltning eller mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer. Det er således Timmiaqs opfattelse, at der ikke er hjemmel for at pålægge NGO-organisationerne tavshedspligt, og at et sådan pålæg endvidere strider imod Århuskonventionen."

Den 21. juli 2008 sendte jeg klagen fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og jeg bad departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af bekendtgørelsen til gennemsyn.

Jeg modtog Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 den 18. august 2008. Departementet skriver blandt andet følgende i sit svar til mig:

"[..]

Departementets udtalelse vedr. klage over Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen den 29. februar 2008:

Ændringen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle" tog sit udgangspunkt i et svarnotat til Landstinget (Em 2007/73 og 102) samt anbefalinger fra den efterfølgende udvalgsbetænkning af 20. oktober 2007. Endvidere ansøede det nyligt afholdte Fangerseminar i uge 8 med høring af fangerne og inddragelse af deres brugerviden en udvikling i retning af en midlertidig udvidelse af jagtperioden. Landsstyret havde på baggrund af dette en række møder i uge 9, hvor det blev besluttet at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter hhv. edderfugl og ride, gældende for jagtperioden i 2008 (der skulle stoppe 28/29. februar for de pågældende områder og fuglearter), for personer med henholdsvis erhvervs- og fritidsjagtbevis. Dette krævede en ændring af ovennævnte bekendtgørelse, der derfor blev fremsendt i høring med meget kort varsel.

Departementet blev meddelt Landsstyrets beslutning om ændringen af bekendtgørelsen d. 29. februar 2008 og krav om ikrafttrædelse til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse d. 29. februar. Kundgørelsen skete ved offentlig rundsendelse af bekendtgørelsen samt ved en pressemeddelelse.

Fuglebekendtgørelsen har været i intern høring og debat i Departementets Fangst og Jagtafdeling (bilag I). Herefter blev den sendt i ekstern høring (bilag II) med redegørelse for forlængelsen af jagtperioden gældende for 2008 i henhold til § 5, stk. 3 i Naturbeskyttelsesloven og Fangst- og Jagtlovens § 16, stk. 2 jf. §§ 2 og 8.

Vedlagte høringsbrev blev sendt i ekstern høring fredag d. 29. februar med høringsfrist kl. 12 samme dag hos følgende institutioner og organisationer:

- KANUKOKA
- KNAPK
- Fangstrådet
- Grønlands Naturinstitut
- Departementet for Infrastruktur og Miljø

Af vedlagte høringsbrev valgte kun KANUKOKA ikke at svare grundet den stramme tidsplan. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har fulgt høringssvarene i det omfang, det har været hensigtsmæssigt ud fra bekendtgørelsens intention og dens afstukne rammer. En samlet vurdering af høringssvarene viser tilfredshed med ændringerne i fuglebekendtgørelsen fra KNAPK og Fangstrådet, idet fuglebekendtgørelsen har fulgt interesseorganisationernes ønsker om forlængelse af jagtperioden. Grønlands Naturinstitut og DIM har dog været kritiske f.s.v. angår udvidelse af jagtperioden på edderfugl og ride.

Landsstyrets Lovkontor fandt anledning til en enkelt teknisk rettelse, som er blevet indarbejdet i bekendtgørelsen. Ved den lovtekniske gennemgang fandt man ikke, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger.

Udvidelsen af vinterjagten vil kun være gældende i indeværende års jagtperiode for 2008, hvorefter de gamle jagttider automatisk vil være gældende, medmindre andet vedtages. Der var på denne måde lagt op til en midlertidig udvidelse af jagtperioden, indtil den nedsatte fuglearbejdsgruppes (hvor i Timmiaq er deltager) anbefalinger foreligger i første halvdel af 2008. Denne rapport fremføres for Landsstyret i uge 34/35.

Vedlagt denne udtalelse er følgende dokumenter af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen:

Formandsbeslutning 265/2008 dk, grl

Oplæg til Landsstyret dk, grl

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Høringsbrev Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug dk, grl

Hørings svar Pinngor[titaleriffik]tilariffik Grønlands Naturinstitut dk

Hørings svar Departementet for Infrastruktur og Miljø dk

Hørings svar Piniarneq pillugu Siunnersuisoqatigiit/Fangstrådet dk, grl

Hørings svar KNAPK dk, grl

Hørings svar KANUKOKA dk, grl

Betænkning EM 2007/73 og EM 2007/102 dk, grl

Departementets udtalelse vedr. klage over pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i "fuglearbejdsgruppens anbefalinger til landsstyret angående mulig revidering af gældende fuglebekendtgørelse

I forbindelse med EM2007/102 blev det besluttet, at der skal nedsættes en bredt sammensat arbejdsgruppe, som skal komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af den gældende fuglebekendtgørelse.

Den nedsatte arbejdsgruppe er bestående af Departementet for Infrastruktur og Miljø, Grønlands Naturinstitut, KNAPK - Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland, TPAK - Sammenslutningen af fritidsfangere og fiskere, Timmiaq, Avataq samt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. KANUKOKA så sig desværre ikke i stand til at deltage.

Arbejdsgruppen har haft tre møder hhv. d. 13 marts på DFFL og d. 28-29. april samt d. 26. maj på Grønlands Naturinstitut. Dette har været særdeles konstruktive møder, der ud fra gruppens kommissorium, inddragelse af den nyeste viden fra Grønlands Naturinstitut i form af nye data og nypubliceret rapport på hhv. edderfugl og ride/lomvie samt inddragelse af hørings svar fra en nyligt afholdt høringsrunde af lokale KNAPK foreninger har gennemarbejdet og diskuteret bestemmelserne i den nuværende fuglebekendtgørelse Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle for at nå frem til gruppens anbefalinger.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL) modtog i uge 19 anmodning fra Thor Hjarsen, EcoAdvise & Communication om aktindsigt i den af Landstinget nedsatte fuglearbejdsgruppens igangværende arbejde, hvor ansøgeren henviser til loven om offentlighed i forvaltningen og Århuskonventionen af 1998. DFFL gav et afslag til ovennævnte anmodning, da det drejer sig om interne arbejdsdokumenter i henhold til Landstingsloven nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, kapitel 3, § 7, stk. 1.

Ansporet af denne ansøgning besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som rådene som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden ligeledes er underlagt for Fuglearbejdsgruppen i den omtalte mail af 14. maj.

Vedlagt denne udtalelse er følgende dokumenter af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen

Kommissorium, som gruppen udarbejdede i fællesskab dk, grl

Email fra Timmiaq af 1/8 2008 dk

Notat af A Kontorchef, Miljøstyrelsen og mødeleder for fuglearbejdsgruppen dk”

Jeg gengiver her alene de dele af bilagene som var vedlagt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig, som berører departementets sagsbehandling. Gengivelsen tjener primært til at belyse tidsforløbet og valget af høringsparter. De dele af bilagene, som er udeladt, vedrører hovedsagligt parternes vurdering af det faglige indhold i fuglebekendtgørelsen, og er derfor ikke relevante for min undersøgelse.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var bilagt eksternt høringsbrev fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug dateret 28. februar 2008:

”Høring om ændring af jagttider i Fuglebekendtgørelsen

Med udgangspunkt i svarnotat til Landstinget (EM 2007/73 og 102) samt den efterfølgende udvalgsbetænkning af 20. oktober 2007 med anbefalinger, har Landsstyret på baggrund af en række møder i uge 9 besluttet, at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter, gældende for jagtperioden i 2008, for personer med henholdsvis erhvervs - og fritidsjagtbevis, hvorfor en ændring af ovennævnte bekendtgørelse hermed fremsættes i høring.

Den nugældende bekendtgørelse samt forslag til den nye bekendtgørelse er vedlagt som bilag samt udvalgsbetænkningen til orientering.

Indholdet af ændringen omfatter følgende:

[..]

Ikrafttrædelse af ændringen af bekendtgørelsen er sat til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse. Kundgørelsen sker ved offentlig rundsendelse af bekendtgørelsen samt ved en pressemeddelelse.

Nærværende høringsbrev er sendt i eksternt høring hos følgende institutioner og organisationer:

- KANUKOKA
- KNAPK

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Fangstrådet
- Grønlands Naturinstitut
- Departementet for Infrastruktur og Miljø

Høringssvaret bedes fremsendt til DFFL inden kl. 12.00 den 29. marts 2008.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var herudover bilagt

- udateret høringssvar fra Grønlands Naturinstitut, hvoraf det blandt andet fremgår, at Grønlands Naturinstitut undrer sig over tidsrammen for høringsrunden. Instituttet finder, at tre til fire timer ikke er tilstrækkelig tid til at udarbejde et tilfredsstillende svar
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra Departementet for Infrastruktur og Miljø. Departementet forespørger i svaret til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har haft overvejelser om at høre TPAK, Timmiaq og Avataq.
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra Fangstrådet. Det fremgår, at et medlem har afgivet svar ”inden for den meget korte tidsfrist”
- høringssvar dateret 29. februar 2008 fra KANUKOKA, som ingen bemærkninger har ”pga. al for utilstrækkelig tidsfrist”.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar af 13. august 2008 til mig var bilagt kommissorium af 21. april 2008 vedr. fuglearbejdsgruppen:

”Med udgangspunkt i Landstingets Frednings- og Miljøudvalgs betænkning af 20. oktober 2007, skal Arbejdsgruppen i lyset af ovenstående komme med anbefalinger til Landsstyret om den fremtidige mulige revidering af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle.

Arbejdsgruppen skal inddrage den nyeste viden fra Grønlands Naturinstitut i form af nye data og nypubliceret rapport på hhv. edderfugl og ride/lomvie samt drage brug af den til arbejdsgruppens formål sammensatte litteraturliste (bilag).

Arbejdsgruppen skal endvidere inddrage høringssvar fra en nyligt afholdt høringsrunde af lokale KNAPK foreninger.

Anbefalingerne skal fastholde og være grundet i følgende fire hovedprincipper, som Landstingets Frednings- og Miljøudvalg i sin betænkning af 20. oktober 2007 har fastsat som bærende elementer i forvaltningen af fuglevildtet:

- Bæredygtighedsprincippet fastholdes lokalt og nationalt.
- Sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed.
- Fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- Forsigtighedsprincippet skal håndhæves.

Arbejdsgruppen skal foretage en analyse af, hvorvidt der er grundlag for at revidere bestemmelserne i den nuværende fuglebekendtgørelse, herunder:

- 1) Identificere hvilke fuglearter, der ønskes ændringer på fra fangerside og hvilke argumenter, der kan være for og imod sådanne ønsker.
- 2) Identificere forvaltningsområder. Skal de nuværende 3 områder/grænser ændres, så ønsket om fleksibel forvaltning af bekendtgørelsen bedre opfyldes.
- 3) Ændring i jagtperioder/fredningstider og kvoter mhp. dels at opnå en bedre beskyttelse af arter, der har behov herfor, dels at imødekomme ønsker om udvidet jagttid, hvor dette kan ske under respekt for de bærende principper for forvaltningen.
- 4) Gennemgang af fredningsområder, herunder forslag til evt. nye fuglebeskyttelsesområder mhp. at udvikle forvaltningsmæssige redskaber, der ud fra en samlet betragtning fremover kan sikre en forvaltning på et bæredygtigt grundlag og samtidig opnå en effektiv udbygning af de naturlige ressourser.
- 5) Ændring i ægsamlingstider og vilkår mhp. at vurdere hvordan indsamling af æg harmonerer med de to bærende principper til fugleforvaltningen - sikring af bedst mulig succes for fuglenes yngledygtighed og fuglene skal have absolut fred i yngletiden.
- 6) Ændring i muligheder for jagt for hhv. erhvervsfanger og fritidsfanger, og opstille principper herfor, herunder mulighed for at forvalte dette decentralt.
- 7) Drøfte muligheder for uddelegering af forvaltningen lokalt og opstille principperne herfor.
- 8) Vurdere ravne, måge og affaldsproblematikken mhp., om en løsning kræver ændringer i fuglebekendtgørelsen, eller om det alene er et spørgsmål om affaldshåndtering eller en kombination af disse muligheder.
- 10) Gennemgang af jagtmetoder, herunder hvilke våben og ammunition der må benyttes.
- 11) Vurdere hvorvidt ændring i reglerne om handel med og udførsel af fugle og produkter heraf har indflydelse på en bæredygtig fugleforvaltning.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Arbejdsgruppen har herudover mulighed for at fremkomme med de anbefalinger, der findes fornødne eller hensigtsmæssige i relation til forvaltningen af fuglevildtet.

Deltagere

Arbejdsgruppen omfatter op til 2 repræsentanter fra:

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (tovholder)

Departementet for Infrastruktur og Miljø

Grønlands Naturinstitut

KANUKOKA

KNAPK

TPAK

Avataq

Timmiaq

Referatstatus: Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og Departementet for Infrastruktur og Miljø.”

[..]”

Efter gennemgang af brevet af 13. august 2008 til mig fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug foretog jeg den 22. september 2008 en supplerende høring af departementet. Jeg skrev:

”Jeg modtog den 18. august 2008 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar på min høring af 21. juli 2008. Departementets svar giver mig dog anledning til at anmode om yderligere oplysninger.

Ændring af fuglebekendtgørelsen

Jeg skal for det første bede om at få oplyst, hvilke overvejelser der lå til grund for udpegningen af de institutioner og organisationer, der den 29. februar 2008 blev hørt over forslaget til ændring af fuglebekendtgørelsen, og særligt hvorfor bl.a. Timmiaq ikke blev hørt.

Jeg skal endvidere anmode om nærmere oplysninger om, hvilke forhold det var, der nødvendiggjorde en så hurtig ændring af fuglebekendtgørelsen, at høringen af de pågældende institutioner og organisationer blev foretaget med en meget kort svarfrist.

Pålagt tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i "fuglearbejdsgruppen"

Med hensyn til spørgsmålet om pålæggelse af tavshedspligt fremgår det af departementets høringssvar til mig: "... besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som rådene som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden ligeledes er underlagt for Fuglearbejdsgruppen i den omtalte mail af 14. maj." Jeg skal i den forbindelse anmode departementet om at oplyse mig om, 1) Hvorvidt deltagerne i arbejdsgruppen tidligere end ved e-mailen af 14. maj 2008 er blevet orienteret om, at de har tavshedspligt vedrørende arbejdet i gruppen, 2) Hvad rækkevidden af denne tavshedspligt efter departementets opfattelse er, herunder i hvilket omfang deltagerne efter afgivelse af den endelige rapport kan udtale sig til pressen, og 3) Med hvilken hjemmel tavshedspligten er blevet pålagt.

Jeg skal endelig bede departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn.

Departementets høringssvar vil eventuelt blive forelagt Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til partshøring."

Jeg modtog den 7. oktober 2008 følgende svar, som var dateret 1. oktober 2008, fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

"[..]

Udpegning af høringsparter

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL) anvendte de under Fangst og Jagtloven af 1999 bestemte høringsparter samt tidligere anvendte høringsparter for DFFL. Timmiaq har aldrig været høringspart hos DFFL.

Baggrund for kort høringsfrist

Som nævnt i svar af 13. august afholdte Landsstyret en række møder i uge 9, hvor det blev besluttet at udvide jagtperioden på fangst af to udvalgte fuglearter hhv. edderfugl og ride, gældende for jagtperioden i 2008 (der skulle stoppe 28/29. februar for de pågældende områder og fuglearter), for personer med henholdsvis erhvervs- og fritidsjagtbevis. Dette krævede en ændring af ovennævnte bekendtgørelse, der derfor blev fremsendt i høring med meget kort varsel.

Departementet blev meddelt Landsstyrets beslutning om ændringen af bekendtgørelsen d. 29. februar 2008 og krav om ikrafttrædelse til den 1. marts 2008 efter forudgående kundgørelse d. 29. februar, hvilket ikke efterlod tid til overholdelse af gængse høringsfrister.

Forretningsorden i arbejdsgrupper i Hjemmestyret

1) DFFL havde ikke under de første par møde anset det for nødvendigt at opridse forretningsordenen for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, men ansporet af en forespørgelse om aktind-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

sigt besluttede DFFL at opfriske de gældende instrukser, som råd som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden er underlagt.

2) Deltagerne i arbejdsgruppen er ikke underlagt tavshedspligt efter Landsstyrets godkendelse og offentliggørelse af arbejdsgruppens rapport. Men der var henvisning til gældende anvendt forretningsorden i lignende situationer.

3) DFFL vurderede, at det drejede sig om interne arbejdsdokumenter i henhold til Landstingsloven nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen, kapitel 3, § 7, stk. 1.

Mht. udlevering af sagen vil denne blive eftersendt med intern post, så snart den er modtaget af journalmedarbejderen i begyndelsen af uge 41.

Såfremt De har spørgsmål eller kommentarer til det skrevne skal, skal De være meget velkommen til at rette henvendelse til undertegnede.”

Den 5. november 2008 skrev jeg til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, og forelagde de af departementet fremsendte høringsvar.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, besvarede mit brev den 2. december 2008:

”Vedr. høringsvar i forbindelse med Timmiaqs klage.

Ombudsmanden har ved skrivelse af 5. november 2008 fremsendt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svarskrivelse af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 på Timmiaqs klage og anmodet om Timmiaqs bemærkninger til svarene samt oplyse i hvilket omfang foreningen tidligere er blevet hørt i forbindelse med udstedelsen af regler, der berører Timmiaqs interesseområder.

Timmiaq skal til det sidste oplyse, at foreningen på et møde i 2001 med det daværende Direktorat for Miljø og Natur officiel blev udpeget til høringspart i spørgsmål, der vedrører de grønlandske fuglebestande. Siden har foreningen været hørt i alle spørgsmål vedr. fugleforvaltning, og andre spørgsmål, hvor Timmiaq måtte have interesser. Timmiaq deltog således i arbejdsgruppen vedr. Fuglebekendtgørelsen af 2001, og har siden været hørt ved alle efterfølgende ændringer til bekendtgørelsen, ligesom foreningen har været hørt i forbindelse med Naturbeskyttelsesloven, naturvejlederordningen, diverse fredninger mv. Aktuelt er Timmiaq med i Råstofdirektoratets høringsrunde vedr. nomineringsareal i forbindelse med en eventuel kommende olieudbudsrunde. Timmiaq har således været og er fortsat en anerkendt høringspart i flere af Hjemmestyrets direktorater og departementer. Timmiaq stiller sig derfor undrende over, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug efter overtagelsen af ressortområdet fra Direktoratet for Miljø og Natur ikke har fundet anledning til at følge Hjemmestyrets hidtidige praksis ved at høre foreningen i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen af 29. februar 2008.

Det er Timmiaqs opfattelse at dette forhold ikke stemmer overens med at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i foråret 2008 inviterede foreningen til at deltage ved Fangersemina-

ret i uge 8 og i arbejdsgruppen vedr. ændring af Fuglebekendtgørelsen og dermed anerkender foreningens interesse på området.

Endvidere havde jeg under Fangerseminariet en kort drøftelse af spørgsmålet vedrørende den forventede forestående arbejdsgruppe om Fuglebekendtgørelsen med [departementschef], idet jeg var i tvivl om fuglearbejdsgruppens placering efter ressortændringerne i Hjemmestyret, og fandt fuglearbejdsgruppens forestående arbejde vigtig set i lyset af de udmeldinger, der var faldet under seminariet. [Departementschefen] gav her udtryk for, at der var sket nogle tekniske misforståelser som bevirkede, at man ikke var kommet i gang med planlægningen af fuglearbejdsgruppens arbejde, men der blev ikke på noget tidspunkt udtrykt tvivl om Timmiaqs status som aktiv part i fugleforvaltningen.

Timmiaq er ikke på noget tidspunkt blevet informeret om, at man ikke længere er høringspart i spørgsmål vedrørende foreningens interesseområder. Timmiaq formoder, at årsagen til at man ikke tidligere er blevet hørt af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug alene skyldes det forhold, at departementet og det tidligere direktorat ikke har udfærdiget bestemmelser, der berørte foreningens interesseområde.

Men i og med at der sker ressortændring i Hjemmestyret, og et forvaltningsområde flyttes fra en forvaltning (Direktoratet for Miljø og Natur) til en anden (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug) inden for Hjemmestyret er det efter Timmiaqs opfattelse ikke ensbetydende med at Timmiaq ikke længere er høringspart for Hjemmestyret.

Angående Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringssvar af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 vedrørende høringen i forbindelse med udstedelsen af Fuglebekendtgørelsen af 29. februar 2008 skal Timmiaq bemærke følgende:

- Timmiaq mener ikke, at en ændring der alene bygger på inddragelse af fangernes brugerviden uden at give Naturinstituttets forskere og den hidtidige ressortforvaltning den nødvendige tid til at fremkomme med et kvalificeret høringssvar, samt bevidst undlader de grønlandske naturorganisationer herunder Timmiaq mfl. er udtryk for en god forvaltningsskik ved en ændring af Fuglebekendtgørelsen.
- Timmiaq noterer sig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug erkender, at høringsperioden var med meget kort varsel. Det er dog fortsat Timmiaqs opfattelse, at denne høring var ekstrem kort og fuldstændig uhørt, idet materialet, som det fremgår af Departementets svar, blev sendt i høring den 29. februar 2008 med en høringsfrist samme dag kl. 12.00.
- Når Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver, at kun KANUKOKA valgte ikke at svare, er det en sandhed med visse modifikationer, idet flere af høringssvarene indeholdt bemærkninger om, at man med den korte svarfrist ikke kunne udfærdige et høringssvar eller give et kvalificeret svar, hvilket anstændigt vis må tolkes som det samme som ikke at afgive høringssvar.

Vedr. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringssvar af 13. august 2008 og 1. oktober 2008 om arbejdsgruppens tavshedspligt skal Timmiaq bemærke følgende:

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

- Timmiaq skal på trods af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs påstand om at arbejdsgruppens dokumenter er interne arbejdsdokumenter fastholde, at man ikke kan se, at der i Sagsbehandlingsloven og Offentlighedsloven er hjemmel for at pålægge medlemmerne i arbejdsgruppen tavshedspligt, da dokumenterne ikke kan anses for interne arbejdsdokumenter. Alene det forhold at dokumenterne er afsendt fra Departementet til foreningerne er i sig selv tilstrækkeligt til, at de i almindelighed vil være omfattet af offentlighedens aktindsigt.
- Timmiaq ønsker derfor at få oplyst med hvilken hjemmel Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug mener at kunne udfærdige en instruks, der pålægger NGOer tavshedspligt?
- Timmiaq Ønsker ligeledes at få oplyst, hvordan en sådan instruks er i overensstemmelse med bestemmelserne i Århuskonventionen?
- Timmiaq er ikke bekendt med den '*gældende anvendt forretningsorden i lignende situationer*', da denne ikke kendes eller forefindes på tryk og ej heller har været bragt i anvendelse i de tidligere arbejdsgrupper omkring de øvrige Fuglebekendtgørelser."

Jeg sendte den 4. december 2008 ovenstående svar til mig fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, til høring hos Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

Jeg bad samtidig departementet om at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn, samt en kopi af den forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, som departementet henviser til i sit brev af 1. oktober 2008.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyste i e-mail den 21. december 2008, at jeg kunne forvente svar i januar 2009.

Den 26. februar 2009 modtog jeg en ny klage fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland:

"Vedr. Landsstyrets høringsrunde og beslutningsgrundlag i forbindelse med ændring af Fuglebekendtgørelsen til ikrafttrædelse den 1. marts 2009.

Timmiaq har ved skrivelse af 19. juni 2008 klaget over Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs høringsprocedure i forbindelse med ændringen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle og det ensidige og mangelfulde grundlag, der har ligget til grund for den sagsbehandling, der dannede grundlag for Landsstyrets vedtagelse.

I forlængelse heraf, skal Timmiaq hermed klage over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets Bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009, idet vi ønsker oplyst, om klagen kan få opsættende virkning på bekendtgørelsens ikrafttræden?

Timmiaq fik ved e-brev af 10. februar 2009 en indkaldelse til et møde med to dages varsel vedr. en ny Fuglebekendtgørelse med ikrafttrædelse den 1. marts 2009. Formålet med mødet var, at præsentere forslaget til den nye fuglebekendtgørelse. Det blev over for Timmiaq telefonisk oplyst, at der ikke ville blive gennemført en høring af udkastet til bekendtgørelsen, hvorfor mødet skulle betragtes som eneste mulighed for at kommentere forslaget.

I forbindelse med 1. behandlingen af punkt EM 2007/102 "*Forslag til landstingsbeslutning om at Landsstyret pålægges at tilvejebringe en vurdering af Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 1 af 21. januar 2004 om beskyttelse af fugle, og såfremt der er grundlag dertil, at tilpasse bekendtgørelsen de faktiske forhold*", var der flertal for at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle foretage en grundig vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at foretage en revision af den daværende gældende fuglebekendtgørelse.

Under 2. behandlingen af punkt EM 2007/102 oplyste Landsstyret, at man ikke ville være i stand til at følge tidsrammen for arbejdsgruppens arbejde jf. Frednings- og Miljøudvalgets betænkning, idet der i foråret 2008 forventedes at foreligge nye relevante biologiske undersøgelser omkring lomvie og edderfuglebestandene i Nordgrønland, hvorfor arbejdsgruppens anbefalinger derfor først forventedes at kunne foreligge så sent, at en eventuel revision af bekendtgørelsen ikke kunne få virkning allerede fra foråret 2008. "*Hertil kom at sådanne ændringer alene kan ske ved at følge fastlagte procedurer, herunder at eventuelle ændringer skal i høring hos alle relevante aktører, og dette tager som bekendt tid*", var Landsstyrets udmelding i svarnotatet til Landstingets 2. behandling.

Timmiaq var derfor uforstående over, at Landsstyret på trods af meddelelsen i Landstinget alligevel med et urimeligt hastværk vedtog en fuglebekendtgørelse den 29. februar 2008 som stort set ikke havde været i høring jf. Timmiaqs skrivelse af 19. juni 2008.

Timmiaq er derfor stærkt kritisk overfor, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug atter i forbindelse med bekendtgørelsen for 2009 undlader at gennemføre en høring i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen. Timmiaq har over for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug uden virkning på det kraftigste protesteret over, at en høring ikke finder sted, og at en så væsentlig bekendtgørelse som fuglebekendtgørelsen ikke får den fornødne grundige sagsbehandling.

Timmiaq har ligeledes over for Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug protesteret over de ringe arbejdsvilkår, der har været budt arbejdsgruppen, idet arbejdet har været præget af et unødigt tidspres og urimelige korte svarfrister.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har over for Timmiaq oplyst, at man ikke finder det nødvendigt at høre Timmiaq, idet Timmiaq har været med i arbejdsgruppen og derfor har haft de fornødne muligheder for at fremkomme med sine holdninger og synspunkter til sagen, og at bekendtgørelsen alene vil komme til høring i Fangstudvalget.

Det er Timmiaqs opfattelse

1. at den manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen ikke har fulgt tidligere praksis,

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

2. at den manglende almene høring ikke har fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringspart,
3. at sagsbehandlingen udviser mangel på god forvaltningsskik ved helt urimelige korte svarfrister, således at parterne ikke har kunnet udfærdige seriøse svar.
4. at der trods Timmiaq's forsøg på at kommentere udkast til bekendtgørelsen ikke har været tid til at tage hensyn til disse.
5. At der har været urimelig kort tid mellem bekendtgørelsens kundgørelse og dens ikrafttræden, hvilket medfører at muligheden for at informere befolkningen tilstrækkeligt om bestemmelserne ikke har været muligt.

Ad 1) Ved tidligere ændringer i 2001 og 2004 af Fuglebekendtgørelsen er der givet en behørig tidsfrist til såvel fangerorganisationerne som naturorganisationerne herunder Timmiaq, hvilket ikke er tilfældet ved denne ændring, idet der ikke har været foretaget en egentlig høring af Timmiaq.

Ad 2) Ved kun at vælge at høre Fangstrådet og ikke de resterende NGO-organisationerne heriblandt Timmiaq, får man et svar der ensidigt varetager fangernes interesser, og ikke den del af befolkningen der repræsenteres af disse organisationer. Timmiaq, som sad med i den arbejdsgruppe, der forberedte bekendtgørelse nr. 38 af 6. december 2001, og som har været høringspart ved efterfølgende ændringer, samt været med i den seneste arbejdsgruppe er ikke blevet hørt i forbindelse med udfærdigelsen af ovennævnte bekendtgørelse af 29. februar 2008.

Ad 3) I forbindelse med arbejdet i arbejdsgruppen er referater mv. fremsendt til kommentering med korte tidsfrister og på et tidspunkt, hvor arbejdsgruppens medarbejdere var på ferie eller optaget af feltarbejde og andet arbejde. Udkastet til bekendtgørelsen blev fremsendt pr. e-brev med to dages varsel, forud for et møde, hvor arbejdsgruppens bemærkninger skulle forelægges, hvilket efter Timmiaqs opfattelse er en uhørt kort tidsfrist.

Ad 4) En reel høring forudsætter, at der er tid til at foretage ændringer i bekendtgørelsen.

Ad 5) En ændring af en bekendtgørelse, forudsætter at der er tilstrækkelig tid til at informere bredt om indholdet og ændringerne. Ellers er offentligheden helt afhængig af en ofte fragmentarisk omtale i offentlige medier af omfanget af ændringer. I betragtning af, at Fuglebekendtgørelsen har betydning for fangeres erhverv og fritidsjægeres aktiviteter spredt rundt i hele Grønland, er denne gennemførelse helt utilfredsstillende, og kan i vidt omfang give anledning til overtrædelse af bestemmelserne.

Timmiaq skal anmode om at få bekræftet modtagelsen af denne klage og ønsker oplyst, hvornår vi kan forvente svar herpå.”

Jeg besvarede henvendelsen den 10. marts 2009:

”Ved brev af 26. februar 2009 har Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, på ny rettet henvendelse til mig og klaget over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009.

Jeg har på den baggrund besluttet at udvide min undersøgelse vedrørende Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle til også at omfatte udstedelsen af en ny bekendtgørelse herom i år.

Jeg har derfor dags dato sendt den i kopi vedlagte høring til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug.

I Timmiaq, Fugleforeningen i Grønlands, henvendelse til mig spørges der endvidere til, om foreningens klage kan tillægges opsættende virkning således, at bekendtgørelsens ikrafttræden udsættes, indtil jeg har afsluttet min behandling af sagen. Jeg kan i den forbindelse oplyse, at klager til ombudsmanden ikke har opsættende virkning.

Med hensyn til spørgsmålet om hvornår foreningen kan forvente, at jeg afslutter min behandling af sagen, kan jeg oplyse, at der må forventes at gå en længere periode afhængigt af, hvornår jeg modtager oplysninger fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og hvordan den personale- og sagsmæssige situation udvikler sig hos mit embede.”

Samme dag skrev jeg til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug og erindrede om min henvendelse af 4. december 2008. Jeg skrev desuden:

”Ved brev af 26. februar 2009 har Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, på ny rettet henvendelse til mig og klaget over den manglende høring i forbindelse med behandlingen af Hjemmestyrets bekendtgørelse om beskyttelse af fugle, som forventes at træde i kraft den 1. marts 2009. En kopi af klagen vedlægges.

Jeg kan i den forbindelse oplyse, at jeg har besluttet at udvide min undersøgelse vedrørende Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle til også at omfatte udstedelsen af en ny bekendtgørelse herom i år.

Jeg beder derfor departementet om at kommentere de enkelte punkter, som Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har fremført i sin nye klage af 26. februar 2009.

Herudover anmoder jeg departementet om at fremsende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse til gennemsyn.

Endvidere ønsker jeg en kopi af rapporten fra fuglearbejdsgruppen samt oplysninger om, hvornår denne blev offentliggjort, og om rapporten har været sendt i offentlig høring.”

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet kvitterede for modtagelsen den 26. marts 2009, og oplyste, at jeg kunne forvente svar i starten af uge 14. Jeg modtog svaret den 21. april 2009. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug svarede således:

”Vedr.: Klage fra Timmiaq, [..].

Ombudsmandens henvendelse nr. tre (brev nr. 2286) dateret 4. december 2008 vedr. klage fra fugleforeningen Timmiaq over departementets sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 om beskyttelse af fugle" samt henvendelse nr. fire (brev nr. 3594) dateret 10. marts 2009 vedr. klage fra fugleforeningen Timmiaq over departementets sagsbehandling i forbindelse med udarbejdelsen af "Landsstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009 om beskyttelse og fangst af fugle".

DFFL meddelte den 21. december 2008 at grundet personalemangel og presserende arbejdsopgaver ved årets afslutning måtte det føre til en tvunget udsættelse for besvarelse af ombudsmandens henvendelse. DFFL svarer hermed samlet på de to henvendelser.

Under henvisning til DFFL skrivelser til Landstingets Ombudsmand at hhv. 13. august 2008 og 1. oktober 2008 skal departementet fremsætte følgende tilføjelser.

Brev 2286:

Fremsendelse af sagen vedrørende udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelsen er tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757).

Fremsendelse af forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret hhv. Fiskerirådet samt Fangstrådet.

Ombudsmanden har allerede disse, da de blev fremsendt i henvendelse nr. tre (brev 2286).

Pålæggelse af tavshedspligt i forbindelse med arbejde i Fuglearbejdsgruppen.

DFFL må først og fremmest påpege, at der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev mindet om forretningsorden i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejdskutyme, at kun formanden udtalte sig på vegne af gruppen.

Interne dokumenter, der udveksles og udarbejdes i en af Landstinget/Landsstyret nedsat arbejdsgruppe, er i såvel den forvaltningsretlige teori som praksis længe blevet anerkendte som fortrolige, hvorfor de i alm. undtages fra partsaktindsigt. Set i forhold til formålet bag arbejdsgruppens dannelse, gør DFFL tillige gældende, at arbejdsgruppens dokumenter omfattes af § 13, nr. 4 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Der findes endvidere en hævdvunden uskreven regel for så vidt angår arbejdsgrupper under Hjemmestyret af denne art, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens of-

fentliggørelse, jf. § 2 i Fangstrådets forretningsorden. Herefter er den enkelte deltager i arbejdsgruppen frit stillet til at udtale sig om det endelige dokumentets indhold. DFFL har i e-mail af 14. maj 2008 alene opfrisket de enkelte deltagere i arbejdsgruppen denne retstradition, som også findes i såvel Fiskerirådets som Landbrugsrådets forretningsordensmæssige traditioner samt de arbejdsgrupper, som er tilknyttede dem.

En anden rimelig begrundelse herfor er, som nævnt i departementets skrivelse af 13. august 2008, den af hr. [...] modtagne afslag om aktindsigt i dokumenter vedr. arbejdsgruppens igangværende arbejde, jf. tillige § 10, nr.1 og 3 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen.

Der var således en overhængende fare for, at vedkommende i kølvandet på afslaget om aktindsigt ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltager for at få tilfredsstillet sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår. Departementets ærende med ovennævnte påmindelse er således mhp. at afværge mulige omgåelse af denne forretningsordensmæssige regel. Ikke mindst fordi der i denne konkrete sag ikke foreligger tungevejende grunde til at fravige reglen.

Tavshedspligt jf. Århuskonventionen

DFFL bestrider gyldigheden af denne anklage: En forening, som har deltaget i fuglearbejdsgruppens arbejde fra begyndelsen kan efterfølgende ikke bruge beskyldninger om brud på Århuskonventionen. Timmiaq har haft rimelige muligheder i sin tid for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter denne konvention.

Gældende forretningsorden ved arbejde i arbejdsgruppe under Landsstyret.

Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

Brev 3594:

Manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen har ikke fulgt tidligere praksis.

Er tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757).

DFFL ønsker at fremhæve, at den eneste lovpligtige høringspart er Fangstrådet jf. § 16, Landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt med senere ændringer, og at der ikke er fastsat høringsfrist med defineret ugeantal. Det er dog sædvane, at man ved ny bekendtgørelse forsøger at bruge en høringsfrist på 2-4 uger. Ingen grønlandske NGO'er er en lovpligtig høringspart, men DFFL benytter ofte diverse NGO'er ved høring af DFFL's arbejde ud fra god forvaltningsskik.

Departementet skal tilføje, at øvrige forvaltningsenheder under Hjemmestyrets interne politik har i alm. ingen indflydelse på DFFLs interne politik - ej heller tager departementet ansvaret herfor. Derfor blander departementet sig i alm. ikke i disse øvrige forvaltningsenheders interne politik på den ene eller den anden måde.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Arbejdsgruppens godkendte redegørelse vedrørende anbefalinger til Landsstyret blev fulgt punkt for punkt af DFFL ved udarbejdelsen af den bekendtgørelse, som blev drøftet ved "face to face"-mødet 12. februar 2009. Da der således ikke var nogen ændringer i bekendtgørelsen, jf. hvad arbejdsgruppen allerede havde godkendt i rapporten fra august, blev det vurderet at et møde, hvor bekendtgørelsen blev gennemgået var en opfyldelse af god forvaltningsskik. Evt. ændringer, der er fremkommet i bekendtgørelsen siden mødet, er Landsstyrets beslutning og ligger herved udenfor arbejdsgruppens område.

Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringspart.

DFFL skal for det første bestride fugleforeningen Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus i ovennævnte sager, jf. Landstingslov nr. 8. at 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, kap. 4 og 5.

Dette hænger sammen med, at DFFL ikke anser fugleforeningen Timmiaq for en forening, der opfylder de gældende forvaltningsretlige betingelser, som skal opfyldes for at opnå partsstatus. Foreningen har således hverken fremsat dokumentation for eller sandsynliggjort, at dets medlemskab omfatter et flertal eller dog det overvejende flertal af de berørte. Den berørte personkreds er således ubestemt, hvorfor foreningen hverken i forvaltningsretlig teori eller praksis kan tildeles formel partsstatus på grundlag af det forvaltningsretlige kumulations princip, jf. tillige Deres danske kollegas perspektiveringer herom i F0B1989.100 og F0B1996.252. Altså, i modsætning til DFFLs formelle høringsparter i sagen.

Det er i den forbindelse værd at nævne, at forvaltningen af fugleområdet havde indtil de seneste ressortændringer indenfor Hjemmestyret, sorteret under Departementet for Infrastruktur og Miljø. Dette departement har hidtil haft en anden politik i forhold til NGO'ere, end DFFL mht tildeling af formelt (hørings)partsstatus til foreninger og organisationer af denne art.

DFFL har ikke desto mindre fra tid til anden tildelt foreninger som fugleforeningen Timmiaq partsstatus på ulovbestemt grundlag i medfør af DFFLs almindelige forvaltningsretlige beføjelser til, at indrømme meroffentlighed i forvaltningen, når tid og den konkrete sags omstændigheder taler herfor. Det er således klart, at der her er tale om tiltag, som er i fint overensstemmelse med gængse god forvaltningsskikprincipper, såsom fairness og hensynsfuldhed.

Er tillige tidligere fremsendt Ombudsmanden i DFFL's besvarelse af henvendelse nr. to (brev 757). Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

Sagsbehandlingen udviser mangel på god forvaltningsskik ved helt urimelige korte svarfrister, således at parterne ikke har kunnet udfærdige seriøse svar.

Som en forening, der ikke har formelt partsstatus, selvom foreninger fra tid til anden tildeles partsstatus efter en konkret vurdering, gør departementet gældende, at den indrømmede høringsfrist, der fremgår af DFFLs skrivelse af 13. august 2008, er forsvarligt. Ikke mindst henset til den korte frist som departementet i sin tid selv fik af Landsstyret til at foretage de midlertidige ændringer til den dagældende bekendtgørelse, med henblik på udvidelsen af år 2008's vinterjagtperiode. Departementets fastholder derfor at unldelsen i, at tildele fugleforeningen

Timmiaq partsstatus, hvad disse midlertidige ændringer angår, er sagligt begrundet, sagens øvrige omstændigheder taget i betragtning.

DFFL havde til opgave at varetage sekretariatsfunktionen i gruppens arbejde, hvorfor departementet af gode grunde heller ikke har nogen kontrol over, hvad de enkelte medlemmer foretager sig i perioderne mellem de enkelte møder eller udarbejdelse af dokumenter. Ej heller arbejdsbelastningen i deres respektive arbejdsplader er DFFL som udgangspunkt forpligtiget til at tage hensyn til, når departementet udfører sin funktion i den forbindelse.

DFFL arbejder ud fra og skal overholde de til hver en tid af Landstyret fastlagte prioriteringer og kan ikke tage hensyn til arbejdsbelastning i organisationer udenfor Hjemmestyret selvom DFFL anerkender, at det i nogen tilfælde er frivilligt arbejde, der udføres.

DFFL har siden opdeling i departement og styrelse været ekstremt underbemandet og underlagt mange hasteopgaver. Rundsendelse af diverse dokumenter for godkendelse etc. er udsendt, så snart det var muligt fra DFFL's side.

Fugleforeningen Timmiaqs kritik af departementet hvad disse forhold angår, afvises derfor.

Se venligst også besvarelse af ovenstående spørgsmål.

At der trods fugle foreningen Timmiaq's forsøg på at kommentere udkast til bekendtgørelsen ikke har været tid til at tage hensyn til disse.

Under mødet d. 12. februar 2009 blev der fra DFFL's side lagt vægt på, at rapporten havde ført til to former for anbefalinger: dem, der kunne gå direkte ind i bekendtgørelsen og dem, der blev benævnt langsigtede anbefalinger, som arbejdsgruppen skulle fortsætte sit arbejde med i året, der kommer.

Fugleforeningen Timmiaq gik i mødet d. 12. februar 2009 imod nogle af de i rapporten godkendte anbefalinger, og disse kunne der af gode grunde ikke tages hensyn til. Departementet gør i øvrigt gældende, at fugleforeningen Timmiaq har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager, når foreningen hårdnakket insisterer på, at rapportens langsigtede anbefalinger uden videre skal indgå i Landsstyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009. Altså i modsætning til flertallet.

At der har været urimelig kort tid mellem bekendtgørelsens kundgørelse og dens ikrafttræden, hvilket medfører at muligheden for at informere befolkningen tilstrækkeligt om bestemmelsen ikke har været muligt.

DFFL har allerede i januar 2009 under Jagtbetjentenes årlige informationsmøde i Nuuk præsenteret rapportens anbefalinger, således at disse var velinformeret om den kommende bekendtgørelses ændringer i forhold til tidligere bekendtgørelse.

DFFL har, som sædvane er, udsendt pressemeddelelse ved ikrafttrædelsen af den nye fuglebekendtgørelse, hvilket følger normal stadfæstelse for nye bekendtgørelser. Herunder er kommu-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

nernes landsorganisation informeret, således at KANUKOKA videreformidler oplysningerne videre til offentligheden.

Fremsendelse af sagen vedrørende udarbejdelsen af den nye bekendtgørelse.

Er vedlagt denne besvarelse.

Fremsendelse af Fuglearbejdsgruppens rapport 2008.

- 1) Er vedlagt denne besvarelse.
- 2) Rapporten blev offentliggjort ved pressemeddelelse af 21. august 2008 samt tilgængelig på Hjemmestyrets hjemmeside www.nanoq.gl efter behandling og godkendelse på Landsstyrets møde af 21. august 2008.
- 3) Da den bredt sammensatte arbejdsgruppe jf. kommissorium af 21. april 2008 var blevet ned-sat på foranledning af efterårssamlingen 2007 og bedt om at komme med en redegørelse vedr. anbefalinger til Landsstyret ang. eventuel revidering af gældende fuglebekendtgørelse, blev rapporten udarbejdet som et internt arbejdsdokument, der før offentliggørelse skulle godkendes af Landsstyret.

Rapporten blev udarbejdet som et fælles godkendt dokument af arbejdsgruppen, før den blev fremlagt for Landsstyret for godkendelse.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt et brev fra Grønlands Naturinstitut dateret 23. februar 2009. Det fremgår blandt andet af brevet fra Grønlands Naturinstitut til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, at Grønlands Naturinstitut finder det yderst beklageligt, at fuglebekendtgørelsen i 2008 blev ændret efter en høringsprocedure med en halv dags høringsfrist, og at fuglebekendtgørelsen i 2009 blev ”indstillet til land[s]styret uden en formel høringsprocedure”.

Grønlands Naturinstitut tilføjer, at instituttet finder den måde høringsprocessen er foregået på yderst beklagelig.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var yderligere bilagt referat af møde dateret 15. februar 2009 med følgende deltagere: Miljø- og Naturstyrelsen ved A, Grønlands Naturinstitut ved B og C, KNAPK ved D, Timmiaq ved E og DFFL ved F og G.

Referatet indledes således:

”Alle de inviterede parter ønskede at gøre opmærksom på utilfredshed med processen omkring færdiggørelsen af den nye fuglebekendtgørelse, da den ikke kommer i høring. På trods af mø-

dets form, hvor hele gruppen samlet gennemgår udkastet grundigt, er det for kort tid til forberedelse, og en høring bør fungere efter princippet.

Timmiaq understreger, at det ikke er optimal situation, også tidligere i gruppens arbejde, hvor forskellige medarbejdere deltog i arbejdet ved de forskellige møder. Der er ikke overensstemmelse mellem kommissoriet og gruppens anbefalinger, hvor princippet om bæredygtighed ikke er overholdt.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt referat af møde dateret 15. februar 2009 med følgende deltagere: KANUKOKA ved H og DFFL ved F og G.

Referatet indledes således:

”KANUKOKA samt kommuner hvorfra der er modtaget svar ønsker at gøre opmærksom på utilfredshed med processen omkring færdiggørelsen af den nye fuglebekendtgørelse, da den ikke kommer i høring. I særdeleshed, da der er lagt op til at mere og mere kan blive lagt ud lokalt.”

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 var bilagt brev fra Fangstrådet dateret 23. februar 2009 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Brevet indledes således:

”Vedrørende høring af bekendtgørelses udkastet til Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse om beskyttelse og fangst af fugle

Høringen af bekendtgørelses udkastet til Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse om beskyttelse og fangst af fugle modtog Fangstrådet udkastet torsdag den 19. februar, hvor tidsfristen for besvarelse er sat til 23. februar.

Vedrørende opfordringer fra fugle arbejdsgruppen der er medtaget i den danske udgave af høringsudkastet er ikke blevet medtaget i den grønlandske udgave. I den forbindelse bliver det præciseret at samtlige der bliver sendt til Fangstrådet, skal være afsendt på grønlandsk.

Endvidere beklager Fangstrådet sig over at det ikke fik mulighed til at debattere bekendtgørelsesudkastet grundet at høringsfristen var for kort, ikke mindst med hensyn til, at fugle arbejdsgruppens rapport var blevet færdigbehandlet allerede i efteråret. Fangstrådet regner med, at man i det fremtidige høringer får tildelt en længere frist.”

Jeg sendte Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svar til mig af 21. april 2009 (med bilag, dog undtaget fuglearbejdsgruppens rapport, som forudsattes bekendt) til høring hos Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland den 29. juli 2009.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Samme dag skrev jeg til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, og erindrede om, at jeg fortsat ikke havde modtaget en kopi af den forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, som departementet henviser til i sit brev af 1. oktober 2008.

Efter at være blevet opmærksom på en uoverensstemmelse i de fremsendte sagsakter, skrev jeg den 30. juli 2009 til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug:

”Klage fra Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland vedrørende fuglebekendtgørelserne i 2008 og 2009

Datoer i eksternt høringsbrev 2008

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs brev til mig af 18. august 2008 var bilagt bl.a. ”Høringsbrev Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug”. Brevet blev efter det oplyste brugt som høringsbrev i forbindelse med den eksterne høring vedrørende ændring af ”fuglebekendtgørelsen” i 2008. Kopi af brevet er vedlagt.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i høringssvaret af 18. august 2008, at høringsbrevet (vedrørende bekendtgørelsen) blev sendt ud den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi er dateret den 28. februar 2009.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i høringssvaret til mig, at høringsfrist var fastsat til samme dag klokken 12.00. Dette stemmer overens med sagens øvrige materiale.

Den fremsendte kopi af det eksterne høringsbrev angiver imidlertid, at høringsfristen er den 29. marts 2008. Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug bedes redegøre for uoverensstemmelserne.

Udlån af sagsmappen vedrørende bekendtgørelsen i 2008

Jeg bad i mit brev (nr. 13929) af 21. juli 2008 Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug om, at sende mig sagen vedrørende udarbejdelsen af bekendtgørelsen (i 2008) til gennemsyn.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyste i brev (uden brevnummer) til mig den 1. oktober 2008, at sagen ville blive eftersendt med intern post, så snart den var modtaget af journalmedarbejderen i uge 41.

Jeg erindrede i mine breve af 4. december 2008 og 10. marts 2009 om, at jeg fortsat ønskede at få tilsendt sagen vedrørende ændringsbekendtgørelsen til gennemsyn.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i brev (uden brevnummer) til mig den 21. april 2008, at sagen er sendt til mig i henvendelse nr. to (brev 757).

Da brevene fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til mig ikke er påført brevnummer, er det vanskeligt for mig at følge henvisningen til brev nr. 757. Er brev nr. 757 det brev, som er dateret 13. august 2008? Dette brev var vedlagt tre dokumenter "af relevans for sagen og udarbejdelsen af bekendtgørelsen". Er det et udtryk for, at de tre dokumenter udgjorde den samlede sag på daværende tidspunkt, og er det årsagen til, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser, at sagen allerede er sendt til mig?"

Departementet svarede i e-mail af 5. august 2009:

"Hermed fremsendes forretningsorden for hhv. Fiskeri- og Fangstrådet som ønsket i brev nr. 5926.

Grundet ressortændring samt udskiftning i medarbejderstaben kan APNN ikke svare på, hvorfor der er forskellig godkendelsesdato for Fangstrådets forretningsorden i hhv. den danske og grønlandske version.

APNN kan af samme årsag ikke svare på spørgsmål stillet i brev nr. 6065 "Datoer i eksternt høringsbrev 2008". APNN vurderer, at det kunne være godkendelsesprocedure fra dokumentet er udformet til udsendt samt/eller om slåfejl.

Ang. henvisninger til brevn. er det til Landstingets Ombudsmands egne anvendte brevn. Da APNN endnu ikke er overgået til Captia anvendes journalnr. Kopi af sagsmappe blev sendt i forbindelse med første brev dateret 13/8 2008 samt tilsyneladende også i brev dateret 1/10 2008. Ud fra tidligere tilsendte breves oversigt over sagsdokumenter bør Landstingets Ombudsmand have modtaget mindst 13 dokumenter både i dansk og grønlandsk version. I fald disse ikke er modtaget, kan de evt. genfremsendes på digital form."

Departementets e-mail af 5. august 2009 var vedhæftet Forretningsordener for henholdsvis Fiskerirådet og Fangstrådet. Forretningsordenerne er ifølge deres ordlyd gældende for henholdsvis Fiskerirådet og Fangstrådet. Jeg finder ikke anledning til at gengive dem i nærværende sag.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, besvarede mit brev af 29. juli 2009 i brev af 15. september 2009:

"Vedr. høringssvar i forbindelse med Timmiaqs klage.

Ombudsmanden har ved skrivelse af 29. juli 2009 fremsendt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs svarskrivelser af 21. april 2009 og anmodet Timmiaq om at fremsende sine bemærkninger hertil.

Timmiaq har følgende bemærkninger:

Pålæggelse af tavshedspligt i forbindelse med arbejdet i Fuglearbejdsgruppen.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører "at der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev mindet om forretningsordenen i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejds-kutyme, at kun formanden udtalte sig på vegne af gruppen."

Timmiaq vil fastholde, at et e-brev til arbejdsgruppens medlemmer med følgende tekst: citat: "Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal evt. henvendelse fra pressen rettes til DFFL, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt." citat slut, efter Timmiaq opfattelse kun kan tolkes som et forsøg på at pålægge medlemmerne ikke at udtale sig til pressen - altså en form for tavshedspligt.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører endvidere, at set "i forhold til formålet bag arbejdsgruppens dannelse, gør DFFL tillige gældende, at arbejdsgruppens dokumenter omfattes af § 13, nr. 4 i Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen."

Timmiaq kan på ingen måde se, at denne bestemmelse om at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen kan anvendes til at pålægge arbejdsgruppe tavshedspligt. Timmiaq kan ikke se, at formålet bag arbejdsgruppens dannelse og arbejdet i arbejdsgruppen på nogen måde har et sådan omfang, at væsentlige hensyn til gennemførelse af den offentlige kontrol mv. bringes i fare.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører ligeledes, at "der findes en hævdvundne uskrevne regler for så vidt angår arbejdsgrupper under Hjemmestyret af denne art, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens offentliggøre, jf. § 2 i Fangstrådets forretningsorden."

Timmiaq deler ikke den opfattelse, at der er uskrevne regler for arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvorefter det alene er formanden, der udtaler sig på gruppens vegne udadtil, indtil det tidspunkt, hvor Landsstyret har godkendt gruppens rapport og rapportens offentliggøre, idet dette ikke har været gældende praksis i de arbejdsgrupper under Grønlands Hjemmestyre, som Timmiaq tidligere har deltaget i.

At der er udarbejdet en forretningsorden for Fangstrådet, kan efter Timmiaqs opfattelse ikke betyde, at denne gælder for alle arbejdsgrupper under Grønlands Hjemmestyre.

At landsstyremedlem Finn Karlsen endvidere begrundet tavshedspligten med, at man har givet afslag på aktindsigt over for hr. [...], og at "der var en overhængende fare for, at vedkommende i kølvandet på afslaget om aktindsigt ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltager for at få tilfredsstillet sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår" finder Timmiaq absurd og tendentiøs.

Tavshedspligt jf. Århuskonventionen.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører, at *"DFFL bestrider gyldigheden af denne anklage: En forening, som har deltaget i fuglearbejdsgruppens arbejde fra begyndelsen, kan efterfølgende ikke bruge beskyldninger om brud på Århuskonventionen. Timmiaq har haft rimelige muligheder i sin tid for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter denne konvention."*

Timmiaq skal indledningsvis notere sig, at landsstyremedlem Finn Karlsen her anerkender organisationens part i sagen, hvilket strider mod det Finn Karlsen efterfølgende bestrider i afsnittet om 'Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsspart', ved at anføre, at *"DFFL skal for det første bestride fugleforeningen Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus i ovennævnte sager."*

Dernæst skal Timmiaq fastholde, at man er af den opfattelse, at et forsøg på at pålægge NGO-organisationerne i fuglearbejdsgruppen tavshed over for pressen strider imod Århuskonventionen.

Manglende offentlige høring af Fuglebekendtgørelsen har ikke fulgt tidligere praksis.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører, at *"DFFL ønsker at fremhæve, at den eneste lovpligtige høringsspart er Fangstrådet ... og at der ikke er fastsat høringsfrist med defineret ugeantal."*

Selv om Fangstrådet er den eneste lovpligtige høringsspart, er det fortsat Timmiaqs holdning, at tidligere praksis ikke er fulgt, ligesom lighedsprincippet ikke er overholdt ved en ensidig udvælgelse af høringsspart, og den foretagne høring efter Timmiaqs mening udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, hvorved høringssparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar. At der ikke er fastsat en tidsnorm på en høringsfrist er det almindelige forvaltningsretslige principper, at der skal være den fornødne tid, til udfærdigelse af et høringssvar, således at store komplicerede sager har en længere tidsfrist end korte enkle sager. Men en tidsfrist på nogle få timer til at udfærdige et høringssvar på en fuglebekendtgørelse er ikke efter Timmiaqs opfattelse god forvaltningsskik.

Landsstyremedlem Finn Karlsen anfører tillige, at *"Arbejdsgruppens godkendte redegørelse vedrørende anbefalinger til Landsstyret blev fulgt punkt for punkt af DFFL ved udarbejdelsen af den bekendtgørelse, som blev drøftet ved 'face to face'-mødet 12. februar 2009."*

Dette er ikke korrekt, idet fuglearbejdsgruppen bl.a. ikke havde anbefalet en udvidelse af jagttiden på ride.

Manglende almene høring har ikke fulgt lighedsprincippet ved en ensidig udvælgelse af høringsspart

Som tidligere nævnt bestrider landsstyremedlem Finn Karlsen i dette afsnit Timmiaqs berettigelse til erhvervelse af partsstatus, til trods for at dette tidligere indrømmes.

Timmiaq skal hertil fastholde, at foreningen på et møde i 2001 med det daværende Direktorat for Miljø og Natur officielt blev udpeget til høringsspart i spørgsmål, der vedrører de grønlandske fuglebestande. Foreningen har efterfølgende af Landsstyret opnået anerkendelse til at kunne rejse fredningssager i.h.t. § 12 i Landstingslov nr. 29 af 18. december 2003 om naturbeskyttelse.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Timmiaq er derfor fortsat af den opfattelse at foreningen er høringspart i disse sager.

Endvidere skal det bemærke, at en bekendtgørelse retter sig mod borgerne, hvorfor alle borgere i princippet er part i sagen. Bekendtgørelsen burde således efter Timmiaqs opfattelse have været i offentlig høring.

Landsstyremedlem Finn Karlsen nævner tillige, at *"forvaltningen af fugleområdet havde indtil de seneste ressortændringer indenfor Hjemmestyret sorteret under Departementet for Infrastruktur og Miljø. Dette departement har hidtil haft en anden politik i forhold til NGO'ere, end DFFL mht. tildeling af formelt (hørings)partsstatus til foreninger og organisationer af denne art."*

Timmiaq stiller sig undrende over denne bemærkning, idet det er Timmiaqs opfattelse, at det til enhver tid, er departementernes opgave at forvalte sagsbehandlingen i overensstemmelse med landes love og Landsstyrets politik. Det ene departement kan vel ikke have en anden politik end de øvrige departementer, da det er Landsstyrets politik Departementerne repræsenterer. Der må derfor forventes en rimelig ensartet sagsbehandling i de enkelte departementer.

Timmiaq skal til slut bemærke, at det fortsat er Timmiaqs holdning, at en svarfrist på nogle få timer til en ændring af en fuglebekendtgørelse ikke er forsvarligt, hvorfor Timmiaq fortsat er af den opfattelse, at den foretagne høring i forbindelse med ændringen af Fuglebekendtgørelsen i februar 2008 udviser mangel på god forvaltningsskik ved en uhørt kort høringsfrist, således at høringsparten ikke har kunnet udfærdige et seriøst høringssvar.

Endvidere skal Timmiaq afslutningsvis understrege, at foreningen ikke som anført af landsstyremedlem Finn Karlsen *har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager."*

Jeg besluttede den 14. oktober 2009 at sende et høringsbrev til Landsstyreformandens Departement, Lovkontoret, vedrørende spørgsmålet om bekendtgørelsernes kundgørelse:

"Jeg redegør her for min opfattelse af dette spørgsmål, og beder på grundlag heraf Lovkontoret om at redegøre for sin opfattelse af sagen.

Om bekendtgørelser kundgørelse:

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, er fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene den bindende bekendtgørelsesform.

Landstingslov om Landstinget og Landsstyret er en almindelig lov, som kan ændres af en senere lov. En anden kundgørelsesform end den foreskrevne forudsætter således, at kundgørelsesformen for den pågældende retsforordning bestemmes ved lov²⁶.

26) Se tilsvarende om offentliggørelse af bekendtgørelser i Danmark i "Dansk Forfatningsret I" af Henrik Zahle, side 349 nederst.

Da der ikke i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelserne i 2008 eller i 2009 blev vedtaget en landstingslov, som foreskrev en undtagelse til den sædvanlige kundgørelsesform, blev fuglebekendtgørelserne således kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene, uanset, at de tillige blev meddelt offentligheden ved en pressemeddelelse.

Kundgørelse af fuglebekendtgørelsen i 2008:

Det fremgår af et brev fra Landsstyrets Sekretariat, som er dateret 5. marts 2008, at fuglebekendtgørelsen i 2008 ved fremsendelse til ovennævnte instanser er offentliggjort denne dato. Kopi af brevet er vedlagt til Lovkontorets orientering.

Datoen for bekendtgørelsens kundgørelse er derfor i det konkrete tilfælde den 5. marts 2008. Bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 1. marts 2008.

Det fremgår af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs oplæg til Landsstyret (J. nr. 66.01/13), at "LABU's lovkontor" (jeg lægger til grund, at der er tale om Lovkontoret i Formandens Departement) ved den lovtekniske gennemgang ikke fandt, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger. Kopi af oplægget er vedlagt til Lovkontorets orientering.

Kundgørelse af fuglebekendtgørelsen i 2009:

Bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 2. marts 2009. Den er underskrevet den 2. marts 2009.

Lovkontoret bedes oplyse til mig, hvilken dato fuglebekendtgørelsen i 2009 er kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene.

Jeg beder på denne baggrund også Lovkontoret gøre rede for:

- om det er Lovkontorets opfattelse, at bekendtgørelserne har haft retskraft, inden de blev kundgjort eller om ikrafttrædelsestidspunktet alene henviser til bekendtgørelsernes gyldighed

- herunder, om det er Lovkontorets opfattelse, at foranstaltningerne i § 23 (bøde) kan hæves fra ikrafttrædelsestidspunktet."

Jeg erindrede Lovkontoret om min henvendelse den 11. november 2009. Lovkontoret meddelte mig ved brev af 16. november 2009, at Lovkontoret ville besvare min henvendelse ultimo november.

Jeg modtog følgende brev af 19. november 2009 den 26. november 2009:

"Indledningsvis kan Lov- og Justitsafdelingen i det hele tilslutte sig fortolkningen af landstingslov om Landstinget og Landsstyret § 25, stk. 1 og 2.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Generelt er det Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at bekendtgørelser træder i kraft på to - ugers dagen (14 dage) efter kundgørelse jf. landstingslov om Landstinget og Landsstyret § 25, stk. 1, med mindre andet ikrafttrædelsestidspunkt fremgår af bekendtgørelsen.

Herunder også i de tilfælde hvor et ikrafttrædelsestidspunkt fastsættes før udløbet af to - ugers dagen. I den forbindelse kan det oplyses at det er Lov- og Justitsafdelingens anbefaling, at der ved fastlæggelse af ikrafttrædelsestidspunkt i en forskrift tages højde for kundgørelsesprocessen. I praksis anbefales det, at de enkelte departementer indlægger op til en måned til kundgørelse. I overensstemmelse med almindelig statsretlig teori er det samtidig Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at et ikrafttrædelsestidspunkt forud for kundgørelsestidspunktet kræver særlig lovhjemmel i bemyndigelsesloven. I visse tilfælde vil regler fastsat i bekendtgørelsesform dog kunne finde anvendelse, hvis disse regler er optaget som vilkår i en tilladelse.

Det er således Lov- og Justitsafdelingens opfattelse at bekendtgørelsens retsvirkning som det klare udgangspunkt er styret af tidspunktet for kundgørelse i overensstemmelse med landstingslov om Landstinget og Landsstyret. Det er på denne baggrund også Lov og Justitsafdelingens opfattelse, at foranstaltninger fastsat i bekendtgørelser som udgangspunkt først kan håndhæves efter kundgørelsestidspunktet, med mindre disse foranstaltninger er fastsat som vilkår i en tilladelse.

I forhold til Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 8 af 2. marts 2009 kan det oplyses, at denne bekendtgørelse blev kundgjort ved skrivelse af 9. marts 2009. Kundgørelsesskrivelsen er vedlagt som kopi.

Til brug for udarbejdelse af denne skrivelse er henvendelsen fra Inatsisartut Ombudsmandiat forelagt Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug. Departementet har oplyst, at bekendtgørelserne blev hastet igennem det administrative system efter ønske fra det tidligere landsstyre.

På baggrund af ovenstående er det således Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 5 af 29. februar 2008 henholdsvis nr. 8 af 2. marts 2009 fik retsvirkning ved kundgørelse.

Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug er ved kopi af denne skrivelse gjort bekendt med Lov- og Justitsafdelingens opfattelse.

Lov- og Justitsafdelingen har samtidig, på baggrund af henvendelse fra Inatsisartut Ombudsmandiat, fundet anledning til, at indskærpe fremgangsmåden ved udstedelse af Selvstyrets bekendtgørelser, overfor samtlige departementer i Grønlands Selvstyre.”

Jeg udtalte herefter:

”1. Omfanget af min undersøgelse:

Et landstingsmedlem fra Siumut fremsatte på efterårssamlingen 2007 et forslag (EM73/2007) om at pålægge Landsstyret at tilpasse fuglebekendtgørelsen fra

2004, således at befolkningen i Nordgrønland fik mulighed for at jage fugle, og at den tilpassede bekendtgørelse skulle træde i kraft i 2008.

Atassut fremsatte på samme landstingssamling et forslag (EM102/2007) om at pålægge Landsstyret at tilvejebringe en vurdering af fuglebekendtgørelsen fra 2004, og såfremt der var grundlag derfor, at tilpasse bekendtgørelsen til de faktiske forhold.

Efter 1. behandlingen arbejdede Landstingets Frednings- og Miljøudvalg videre med forslagene. Udvalget indstillede i enighed, at forslag nr. 73 skulle forkastes i den foreliggende form, og at forslag nr. 102 skulle vedtages i den foreliggende form.

Beslutningsforslag nr. 73 blev forkastet af Landstinget ved 2. behandlingen, mens beslutningsforslag nr. 102 blev vedtaget.

Der kan ikke af ordlyden af beslutningsforslag nr. 102 udledes nogen specifik tidsplan for arbejdet med at vurdere grundlaget for en eventuelt ændring af fuglebekendtgørelsen eller for ikrafttrædelsen af en eventuelt revideret fuglebekendtgørelse.

Jeg har i nærværende undersøgelse ikke forholdt mig til, hvorvidt Landsstyrets behandling af sagen skete i overensstemmelse med Landstingets flertal.

Min undersøgelse omfatter desuden ikke spørgsmålet om, hvorvidt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug begik fejl i forbindelse med sagsbehandlingen af [...] anmodning om aktindsigt i fuglearbejdsgruppens dokumenter i 2008.

Jeg har (i afsnit 2.1) undersøgt, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har begået fejl ved ikke at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelserne.

Jeg har (i afsnit 2.2) undersøgt, hvorvidt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug var berettiget til at opfordre en privat forening til at udtale sig om en påtænkt lovgivning af omfattende karakter med en svarfrist på cirka 4 timer.

Jeg har (i afsnit 3) undersøgt, om de to bekendtgørelses kundgørelse giver anledning til kritik.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg har desuden (i afsnit 4) undersøgt i hvilket omfang, der kunne pålægges deltagere, som ikke var ansat i Hjemmestyret, tavshedspligt i forbindelse med deltagelse i den af hjemmestyret nedsatte fuglearbejdsgruppe.

Jeg har afslutningsvis (i afsnit 5) fundet anledning til kort at omtalte departementets datering af udgående post m.v. og (i afsnit 6) departementets sprogbrug.

2. Høring ved udstedelse af bekendtgørelser

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har i dens klage til mig anført, at fuglebekendtgørelserne efter foreningens opfattelse burde have været sendt i offentlig høring.

Hertil bemærker jeg, at der ikke findes almindelige regler om procedurer for udstedelse af bekendtgørelser, og at Naalakkersuisut som følge heraf ikke er retligt forpligtet til at sende bekendtgørelser i offentlig høring. En offentlig høring vil dog efter min opfattelse kunne bidrage til den demokratiske proces og desuden udgøre et forberedende skridt til lovens implementering i praksis.

Naalakkersuisut er retligt forpligtet til at sende bekendtgørelser i høring i det omfang, forholdet er reguleret i lovgivningen.

Fangstrådet er obligatorisk høringspart ved udstedelse af ny fuglebekendtgørelse jf. landstingslov nr. 12 af 29. oktober 1999 om fangst og jagt § 8, stk. 1, jf. § 16, stk. 3 og landstingsloven om naturbeskyttelse § 5, stk. 1, jf. § 5, stk. 3.

Ingen af de to landstingslove angiver andre obligatoriske høringsparter.

Jeg finder derfor, at en høring af Timmiaq ikke er lovpligtig, men i det foreliggende tilfælde kunne have været gennemført som et led i sagsoplysningen.

I Lovkontorets ”Retningslinier for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre” fra februar 2009, fremgår følgende om valg af høringsparter ved udarbejdelse af lovforslag:

”2.3. Høringens parter

Listen over høringsparterne udarbejdes individuelt fra lovforslag til lovforslag. Der indgår et betydeligt skønselement i dette arbejde, hvorfor det ikke er muligt at opstille entydige og udtømmende regler til bedømmelse af en høringsparts relevans under lovforbere­delsen.

Høringsparterne skal grundlæggende vælges på baggrund af deres rolle i forhold til den påtænkte lovgivning. En høringsspart bør derimod normalt hverken til- eller fravælges alene ud fra en forventning om, hvorvidt eller hvordan parten vil svare. Det er med andre ord ikke afgørende, at man af den ene eller anden årsag på forhånd kender til holdningerne hos en bestemt høringsspart, eller at en bestemt myndighed, hvis sagsområde berøres af forslaget, ikke har besvaret høringssanmodninger i tidligere sager.

[..]

Der opregnes i det følgende en række "tommelfingerregler" for, hvem der som regel bør overvejes inddraget i en høringssrunde:

[..]

11) Berørte virksomheder og interesserede borgere kan inddrages gennem relevante sammenslutninger, så som branche-, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, foreninger, interesseorganisationer osv.

På en række områder vil situationen her i landet ofte være den, at borgerne ikke har organiseret sig, eller at organisationerne er små og løst struktureret. Selv små organisationer kan imidlertid komme i betragtning som høringsspart, såfremt de arbejder med en vis stabilitet og har viljen til at påtage sig opgaven. På sigt kan det være i Hjemmestyrets interesse at opmuntre den private organisering i interessegrupper på en række sagsområder, hvor der i dag mangler en sparringspartner for det offentlige.

[..]"

Jeg kan tilslutte mig det af Lovkontoret ovenfor anførte, og jeg finder, at det tilføjede har gyldighed ved valg af høringsspart i forbindelse med udstedelse af bekendtgørelser.

Jeg bemærker i forlængelse heraf, at det i relation til valget af høringsspart efter min opfattelse er uden selvstændig betydning, hvorvidt en høringsspart vil kunne tillægges partsbeføjelser efter sagsbehandlingsloven, og at det forhold, at en part har deltaget i en arbejdsgruppe ikke i sig selv overflødiggör en høring af den pågældende part.

En forening kan udvælges som høringsspart, hvis forvaltningen vurderer, at foreningen kan bidrage med viden, erfaringer eller synspunkter, som vil have betydning for bekendtgørelsens kvalitet og anvendelighed.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, blev hørt ved udarbejdelsen af fuglebekendtgørelsen i 2001 og ved udstedelsen af fuglebekendtgørelsen i 2004. Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, blev af Landsstyret udpeget som deltager i

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

”fuglearbejdsgruppen”, hvis formål var at komme med indstillinger til Landsstyret om ændringer i fuglebekendtgørelsen.

Jeg må heraf udlede, at Naalakkersuisut anerkender, at Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, repræsenterer relevant viden, erfaringer eller synspunkter i forhold til udarbejdelsen af en ny fuglebekendtgørelse.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i departementets svar til mig af 21. april 2009: ”Ikke mindst henset til den korte frist som departementet i sin tid selv fik af Landsstyret til at foretage de midlertidige ændringer til den dagældende bekendtgørelse, med henblik på udvidelsen af år 2008's vinterjagtperiode. Departementets fastholder derfor at undladelsen i, at tildele fugleforeningen Timmiaq partsstatus, hvad disse midlertidige ændringer angår, er sagligt begrundet, sagens øvrige omstændigheder taget i betragtning.”

Hertil bemærker jeg, at departementet er en del af Landsstyret, og at udsagnet derfor savner mening.

Henset til at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke har angivet nogen saglig grund til at undlade at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, finder jeg det kritisabelt, at departementet undlod at høre Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, forud for ændringerne af fuglebekendtgørelserne i 2008 og 2009.

2.2. Høringsfristens længde

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har klaget til mig over længden af høringsfristen i 2008. Som det fremgår af ovenstående havde Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udeladt Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, som høringspart i den konkrete høring. Jeg finder trods dette, at det er relevant – og inden for min kompetence – at vurdere, om høringsfristen kan give anledning til kritik. Jeg har ved min beslutning lagt vægt på, at høringsbrevet blev sendt til blandt andre KNAPK, Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland, som også er en privat forening.

Jeg lægger til grund, at høringsbrevet i 2008 blev sendt til høringsparterne om morgenen den 29. februar 2008, og at høringsfristen var fastsat til den 29. februar 2008, kl. 12.00. Svaret skulle derfor udfærdiges inden for cirka 4 timer.

Lovkontoret angiver i ”Retningslinier for udarbejdelse af regler i Grønlands Hjemmestyre” fra februar 2009, pkt. 2.4., at hovedreglen er en høringsfrist på 4 uger.

Jeg har tidligere udtalt mig generelt (om blandt andet frister) i ikke lovpligtige høringer i lovgivningssager. Undersøgelsen i 2004 rettede sig mod Landsstyrets sekretariat og angik ikraftsættelse i Grønland af rigslovgivning²⁷.

Min udtalelse fra 2004 citeres her, idet udtalelsen ikke indgår i beretningen fra 2004:

”Generelle bemærkninger om høringer i lovgivningssager.

For så vidt angår gennemførelsen af ikke lovpligtige høringer af private borgere og virksomheder, bemærker jeg mere generelt:

Det er Landsstyrets ansvar, at Landstinget forelægges tilstrækkelige og korrekte oplysninger for at kunne tage stilling til forslag fra Landsstyret om lovgivning, herunder om ikraftsættelse i Grønland af rigslovgivning.

Høringer i det lovforberedende arbejde tjener således et formål i Landsstyrets oplysning af sagen over for Landstinget.

Der gælder i forbindelse med Landsstyrets høringer af private nogle ulovregulerede principper for sagsbehandlingen, som Landsstyret er forpligtet til at overholde, uanset om høringen sker som led i administrativ virksomhed eller som led i Landsstyrets lovforberedende arbejde:

Landsstyret er således for det første forpligtet til at vurdere, hvilke høringer, som er påkrævede, idet Landsstyret ikke bør besvære borgerne med henvendelser, som ikke kan forventes at få betydning for Landsstyrets sagsbehandling.

I det omfang Landsstyret finder det påkrævet at indhente private borgeres og virksomheders stillingtagen til bestemte spørgsmål bør Landsstyret give de hørte en svarfrist, som er afpasset efter karakteren og omfanget af de spørgsmål, som søges afklaret med høringen.

Såfremt Landsstyret undtagelsesvist finder det påkrævet at fastsætte en svarfrist, som giver høringsparterne kortere tid til at forholde sig til mere komplicerede eller omfattende problemstillinger, er det min opfattelse, at Landsstyret bør ledsage høringen af et fyldestgørende referat eller en fyldestgørende oversigt over det sagsmateriale, som sendes i høring.”

Der kan ikke fastsættes en eksakt minimumsgrænse for, hvor kort en frist der kan fastsættes ud fra ovenstående principper. Det forhold, at de hørte parter på

27) I min sag med j.nr. 11.03.66.07/068-02.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

forhånd er bekendt med dele af sagens indhold nedsætter som udgangspunkt behovet for en lang frist.

Jeg finder dog, at 4 timer i almindelighed må anses for at være under minimumsgrænsen, idet høringsparten må gives en reel mulighed for at forholde sig til indholdet og formulere et svar.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har gennemført en høring i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelsen i 2008 med en tidsfrist på kun cirka 4 timer.

Jeg bemærker i øvrigt, at høringsfristen var fastsat til den 29. februar 2008, kl. 12.00, og at det var planlagt, at bekendtgørelsen skulle offentliggøres den 29. februar 2008, og at den skulle træde i kraft den 1. marts 2008.

Det er min opfattelse, at den fastlagte tidsplan ikke levner tid til en saglig gennemgang af de indkomne høringssvar, eller til eventuelt at ændre bekendtgørelsen som følge af de indkomne svar. På denne baggrund må den gennemførte høring reelt anses for værende uden betydning, og jeg finder derfor tidsplanen i den af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug iværksatte høringsprocedure kritisabel.

3. Om kundgørelse af bekendtgørelser

Det fremgår af Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs oplæg til Landsstyret i februar 2008, at bekendtgørelsen skulle kundgøres ved en offentlig rundsendelse samt ved en pressemeddelelse den 29. februar 2008, og at bekendtgørelsen skulle træde i kraft den 1. marts 2008. Det fremgår af oplægget, at Lovkontoret ved den lovtekniske gennemgang ikke fandt, at bekendtgørelsen eller fremgangsmåden ved dens tilblivelse, gav anledning til yderligere bemærkninger.

Efter landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, er fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene den bindende bekendtgørelsesform. Landstingslov om Landstinget og Landsstyret er en almindelig lov, som kan ændres af en senere lov. En anden kundgørelsesform end den foreskrevne forudsætter således, at kundgørelsesformen for den pågældende retsforskrift bestemmes ved lov²⁸.

28) Se tilsvarende om offentliggørelse af bekendtgørelser i Danmark i "Dansk Forfatningsret I" af Henrik Zahle, side 349 nederst.

Da der ikke i forbindelse med udstedelsen af fuglebekendtgørelsen blev vedtaget en landstingslov, som foreskrev en undtagelse til den sædvanlige kundgørelsesform, blev fuglebekendtgørelsen således først kundgjort ved fremsendelse til Rigsombudet, Politiet, kommunerne og domstolene, uanset, at den tillige blev meddelt offentligheden ved en pressemeddelelse den 29. februar 2008.

Det forhold, at en borger er bekendt med (eller som følge af pressemeddelelsen burde være bekendt med) bekendtgørelsen, kan ikke erstatte en korrekt offentliggørelse²⁹. Jeg finder det kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug udadtil har givet indtryk af, at bekendtgørelserne blev kundgjort ved en offentlig rundsendelse og en pressemeddelelse.

2008-bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 1. marts 2008. Den er underskrevet den 2. marts 2008, og kundgjort den 5. marts 2008.

2009-bekendtgørelsen træder efter sin ordlyd i kraft den 2. marts 2009. Den er underskrevet den 2. marts 2009 og kundgjort den 9. marts 2009.

Jeg finder, at det forhold, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdato ligger henholdsvis 5 og 7 dage tidligere end den dato bekendtgørelserne blev kundgjort, kan skabe usikkerhed hos borgerne om bekendtgørelsernes håndhævelse i tidsrummet fra ikrafttrædelsesdatoen til kundgørelsen.

Det er min opfattelse, at håndhævelse af bekendtgørelsernes foranstaltninger i tidsrummet fra ikrafttrædelse til kundgørelse ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 om forbud mod kriminalisering med tilbagevirkende kraft.

Jeg finder det derfor kritisabelt, at bekendtgørelsernes ikrafttrædelsesdatoer ligger tidligere end bekendtgørelsernes kundgørelser.

Lov- og Justitsafdelingen tilslutter sig i deres brev til mig af 19. november 2009 ovenstående fortolkning af landstingsloven om Landstinget og Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2.

Det fremgår tillige af svaret fra Lov- og Justitsafdelingen til mig, at det er Lov- og Justitsafdelingens opfattelse, at bekendtgørelserne (først) får retsvirkning, når de kundgøres i overensstemmelse med landstingsloven om Landstinget og

29) Jf. Zahle, Dansk Forfatningsret 1, side 355 og U.1948.294Ø

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Landsstyret, § 25, stk. 1, jf. § 25, stk. 2, og at bekendtgørelsernes foranstaltninger som udgangspunkt først kan håndhæves efter kundgørelsestidspunktet.

Lov- og Justitsafdelingen oplyser i brev til mig af 19. november 2009, at det er deres anbefaling, at der ved fastlæggelse af ikrafttrædelsestidspunkt i en forskrift tages højde for kundgørelsesprocessen, og at Lov- og Justitsafdelingen i praksis anbefaler, at de enkelte departementer indlægger op til en måned til kundgørelse.

Det havde været ønskeligt, om Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug havde fulgt denne anvisning, og det havde været ønskeligt, om Lovkontoret havde indskærpet denne anbefaling overfor Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, f.eks. i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

Jeg tager til efterretning, at Lov- og Justitsafdelingen på baggrund af min henvendelse nu har fundet anledning til at indskærpe fremgangsmåden ved udstedelse af Selvstyrets bekendtgørelser, overfor samtlige departementer i Grønlands Selvstyre.

4. Tavshedspålæg

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skrev i e-mail af 14. maj 2008 til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland: "Jeg må minde om, at mødedokumenter/referater er interne arbejdsdokumenter. Ligeledes skal eventuel henvendelse fra pressen rettes til Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, der svarer samlet, når gruppens arbejde er færdigt".

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst til mig i brev af 1. oktober 2008, at deltagerne i arbejdsgruppen ikke er underlagt tavshedspligt efter Landsstyrets godkendelse og offentliggørelse af arbejdsgruppens rapport.

Henset til dette svar finder jeg, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrugs formulering af e-mailen er uheldig, idet den kan give modtageren anledning til at tro, at kun Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug må kommentere den færdige rapport.

Den 21. april 2009 skriver Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug til mig, at "der ikke blev pålagt en tavshedspligt for nogen specifikt i arbejdsgruppen, det være sig hverken forvaltningen eller NGO organisation, men der blev

mindet om forretningsordenen i arbejdsgrupper under Hjemmestyret, hvor det er arbejdsrutine, at kun formanden udtaler sig på vegne af gruppen”.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ikke fremsendt kopi af nogen generel forretningsorden for ”arbejdsgrupper under Hjemmestyret”.

Jeg lægger til grund, at en sådan forretningsorden ikke eksisterer, og jeg finder det misvisende, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i svaret til mig anvender en formulering, der er egnet til at give indtryk af, at der er udarbejdet en generel forretningsorden for arbejdsgrupper under Hjemmestyret.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug oplyser i brevet af 1. oktober 2008 til mig, at hensigten med e-mailen, som blev sendt til bl.a. Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, var at ”opfriske de gældende instrukser, som råd som Fiskeriråd, Landbrugsråd og Fangstråd via forretningsorden er underlagt”.

Jeg finder ingen holdepunkter for at antage, at arbejdet i fuglearbejdsgruppen var reguleret af forretningsordenen for hverken Fiskeriråd eller Fangstråd, hvorfor jeg finder det misvisende, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i e-mailen til Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, henviste til disse regler på en måde, som kunne give indtryk af, at reglerne var gældende for fuglearbejdsgruppen.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skrev i brev til mig af 13. august 2008 og 21. april 2009, at departementet i uge 19 i 2008 gav afslag på aktindsigt til [...] vedrørende gruppens igangværende arbejde med henvisning til landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen § 7, stk. 1. Det fremgår af svaret af 21. april 2009, at der var en ”fare” for, at [...] ”ad bagdøren evt. kunne ty til et eller flere af arbejdsgruppens deltagere for at få tilfredsstillende sin nysgerrighed, hvad indholdet af fuglearbejdsgruppens interne dokumenter angår.”

E-mailen har således også haft til formål at imødegå, at borgere, som efter departementets opfattelse ikke havde ret til aktindsigt, kunne få de ønskede oplysninger ved at henvende sig til arbejdsgruppens medlemmer.

Jeg bemærker til dette synspunkt, at det principielt er uden betydning for omfanget af retten til aktindsigt, om der efter sagsbehandlingslovens § 27 er tavshedspligt.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Jeg henviser til landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 14, som er sålydende:

”Pligten til at meddele oplysninger er begrænset af særlige bestemmelser om tavshedspligt fastsat ved lov eller med hjemmel i lov for personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Det gælder ikke, for så vidt angår den almindelige tavshedspligt efter kriminalloven, landstingsloven om den offentlige forvaltning og tjenestemandsløvgivningen.”

Det følger heraf, at spørgsmålet om en borger har ret til aktindsigt afgøres uafhængigt af eksistensen af en tavshedspligt efter sagsbehandlingsloven.

Det falder uden for rammerne af nærværende undersøgelse, at jeg foretager en nærmere prøvelse af, om det konkrete afslag på aktindsigt har været berettiget.

Da der imidlertid samtidig er tale om, at personer, der virker i forvaltningen, ikke kan have tavshedspligt med hensyn til oplysninger, som er undergivet aktindsigt efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen, har jeg fundet anledning til overordnet at bemærke:

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7 er sålydende:

”§ 7. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

- 1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug,*
- 2) brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed, og*
- 3) brevveksling mellem en kommunalbestyrelse og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes.”*

En forudsætning for, at fuglearbejdsgruppens dokumenter kan undtages fra aktindsigt jf. landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7, er, at arbejdsgruppen er en selvstændig myndighed.

Ved afgørelsen af dette spørgsmål skal der lægges vægt på arbejdsgruppens grad af selvstændighed i forhold til andre myndigheder, herunder i hvilket omfang, at arbejdsgruppen har klart afgrænsede opgaver.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 18. marts 2010³⁰ redegjort nærmere for denne problemstilling i forhold til den såkaldte CIA-arbejdsgruppe, som blev nedsat af den danske regering. Det er min opfattelse, at tilsvarende synspunkter, som anføres af Folketingets Ombudsmand kan gøres gældende i

30) http://www.ombudsmanden.dk/nyt_og_presse/alle/CIA-sagen/

forhold til fuglearbejdsgruppen, idet landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7, svarer til den danske offentlighedslovs § 7.

Folketingets Ombudsmand har i sin udtalelse blandt andet anført:

”For at en arbejdsgruppe overhovedet kan anses for en selvstændig myndighed, må det efter min opfattelse være en implicit forudsætning ved vurderingen af de ovenfor anførte hovedkriterier, at arbejdsgruppen har en relativ uafhængig og selvstændig ledelse, typisk en formand eller et formandskab, og at gruppens ledelse i et vist omfang har instruktionsbeføjelser over for medlemmerne af arbejdsgruppen. Forudsætningen om ledelsens relative selvstændighed og uafhængighed gælder også i forhold til den eller de myndigheder, som har udpeget ledelsen, og som eventuelt sekretariatsbetjener denne.

[...]

Det fremgår således at arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter for forskellige myndigheder, og at formandskabet af arbejdsgruppen blev varetaget af Udenrigsministeriet.

[...]

Ved vurderingen af om arbejdsgruppen i sig selv kan anses for en selvstændig myndighed, eller om der blot er tale om et samarbejde mellem flere myndigheder, har jeg bl.a. lagt vægt på at formandskabet var en myndighed som sådan, nemlig Udenrigsministeriet. Den omstændighed at ledelsen af en arbejdsgruppe varetages af en myndighed og ikke af en bestemt udpeget person – f.eks. en arbejdsgruppeformand – taler efter min opfattelse imod at arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed.

I relation til vurderingen af om arbejdsgruppen kan anses for en selvstændig myndighed, har jeg også noteret mig at Udenrigsministeriet (formandskabet) ikke har oprettet et særskilt journalnummer til arbejdsgruppens dokumenter, og at Udenrigsministeriets dokumenter/journalsystem i princippet er tilgængeligt for samtlige medarbejdere i ministeriet.

[...]

Desuden har jeg lagt vægt på oplysningerne om arbejdsgruppens tilrettelæggelse af arbejdet, herunder formandskabets funktion. Jeg henviser bl.a. til Udenrigsministeriets akt nr. 83. Ministeriet har undtaget dokumentet fra aktindsigt, men overordnet kan jeg oplyse, at det er en oversigt over de forventede afsnit i redegørelsen udarbejdet af Udenrigsministeriet og sendt til de myndigheder, der deltog i arbejdsgruppen. Ud for de enkelte afsnit som redegørelsen skulle indeholde, er det anført, hvilken ansvarlig ressortmyndighed (og altså ikke den navngivne person fra arbejdsgruppen) der skulle levere arbejdet. Det er også oplyst, at den ansvarlige ressortmyndighed havde ansvaret for at indhente bidrag fra deres underordnede myndigheder. Det vil sige, at bidragene blev leveret af de respektive ansvarlige ressortmyndigheder, som hver især havde ansvaret for indholdet af det, de leverede, og deres underordnede myndigheder.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Udenrigsministeriet har om formandsfunktionen i udtalelserne af 25. marts 2009 til mig bl.a. anført:

”Redegørelsen og de dokumenter, der relaterede sig til redegørelsen, blev til under instruktion af og ansvar overfor Udenrigsministeriet, der var formand for CIA-arbejdsgruppen. Formandskabet har karakter af en sekretariatsfunktion, der var ledet af chefen for Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet, med henblik på at føre tilsyn med arbejdet i arbejdsgruppen samt at sammenskrive og færdiggøre redegørelsen”

Udenrigsministeriet anfører således at formandskabet havde karakter af en sekretariatsfunktion, der skulle føre tilsyn med om de ansvarlige ressortmyndigheder leverede deres bidrag, herunder sørge for at indhente og sammenskrive de leverede bidrag til den fælles redegørelse.

Jeg har også forstået på den tilsendte aktoversigt at det var Udenrigsministeriets opgave at forelægge arbejdsgruppens samlede udkast til redegørelse for regeringens koordinationsudvalg (f.eks. akt nr. 429, nr. 430, nr. 431), og at ministeriet tillige har stået for tilrettelæggelsen af offentliggørelse af redegørelsen (f.eks. akt nr. 461, nr.469, nr. 472, nr. 474).

[...]”

For så vidt angår fuglearbejdsgruppen er der tale om, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i kommissoriet for arbejdsgruppen er omtalt som ”tovholder”, ligesom arbejdsgruppens anbefalinger til Landsstyret fra august 2008 er udarbejdet af dette departement med forord af landsstyremedlemmet, som blandt andet heri skriver:

”Allerede i forbindelse med Landstingets efterårssamling i 2007 (EM2007/l 02) blev det besluttet at nedsætte en bredt sammensat arbejdsgruppe, som skulle komme med anbefalinger til eventuelle ændringer af den på det tidspunkt gældende fuglebekendtgørelse.

Denne arbejdsgruppe blev nedsat i marts 2008 og har repræsentanter fra Departementet for Infrastruktur og Miljø (DIM - mødeleder), Grønlands Naturinstitut (GN), Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland (KNAPK), Fritidsjægerforeningen (TPAK), Fugleforeningen Timmiaq, Miljøforeningen AvataQ samt Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug (DFFL - referent og rapportansvarlig). De Grønlandske Kommuners Landsforening (KANU-KOKA) var indbudt, men meldte afbud.”

Jeg finder, at følgende forhold samlet set indebærer, at fuglearbejdsgruppen ikke kan anses som en selvstændig myndighed, men som et samarbejde mellem myndigheder, hvori også deltog private organisationer:

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i kommissoriet er betegnet som ”tovholder” for arbejdsgruppen.

At der ikke var udpeget en egentlig leder af arbejdsgruppen, hvis møder blev ledet af Departementet for Infrastruktur og Miljø.

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug iøvrigt forestod sekretariatsopgaverne for arbejdsgruppen og udarbejdede arbejdsgruppens rapport.

At det forvaltningsretlige udgangspunkt er, at en arbejdsgruppe er en del af den myndighed, der har nedsat den³¹.

At Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har afgjort ansøgninger om aktindsigt i dokumenter vedrørende arbejdsgruppen.

Det er på denne baggrund også min opfattelse, at dokumenter vedrørende arbejdsgruppen, som er udvekslet mellem de involverede myndigheder eller mellem disse og de i arbejdsgruppen deltagende organisationer, ikke har kunnet undtages fra aktindsigt som interne arbejdsdokumenter efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 7.

Udveksling af dokumenter og oplysninger mellem arbejdsgruppens deltagende myndigheder og organisationer er derfor som udgangspunkt undergivet aktindsigt efter hovedreglen i landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 4, stk. 1.

Jeg bemærker samtidig, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug i sit høringssvar af 21. april 2009 har henvist til, at aktindsigt kunne nægtes efter landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 10, nr. 1 og 3, som har følgende indhold:

”§ 10. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

- 1) Referater af landsstyremøder og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.*
- 2) [...]*
- 3) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.”*

Til nr. 1 bemærker jeg, at det er min vurdering, at alene den endelige arbejdsgrupperapport til Landsstyret har kunnet undtages fra aktindsigt efter denne bestemmelse.

31) Betænkning 1510/2009 om offentlighedsloven, side 148

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Til nr. 3 bemærker jeg, at henset til de foreliggende beskrivelser af arbejdsgangen i arbejdsgruppen jf. citatet ovenfor fra forordet til arbejdsgruppens redegørelse til Landsstyret og kommissoriet for arbejdsgruppen, forekommer det ikke klart, at en offentlig myndighed skulle have udført sekretariatsopgaver for en anden myndighed i forbindelse med samarbejdet.

Jeg bemærker dernæst, at der kan være relevante og saglige grunde til at beskytte den interne arbejdsproces i arbejdsgrupper med deltagere fra private eksperter, organisationer og virksomheder, idet udgangspunktet må være, at sådanne eksterne deltagere i arbejdsgrupperne må have mulighed for at udveksle synspunkter og indgå kompromiser som led i arbejdsgruppens afgivelse af indstillinger og anbefalinger uden, at de herved i offentligheden udsættes for unødigt pres og kritik i den forbindelse.

Landstingsloven om offentlighed i forvaltningen § 13 tager i et omfang højde for dette behov.

Imidlertid fremgår det af fuglearbejdsgruppens anbefalinger til Landsstyret, at de er afgivet af Landsstyremedlemmet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, ligesom særstandpunkter fra de organisationer og myndigheder, som har deltaget i arbejdsgruppen, er fremhævet således, at arbejdsgruppens redegørelse i et omfang fremstår mere som hørings svar fra arbejdsgruppedeltagerne end som samlede anbefalinger fra arbejdsgruppen.

Jeg finder det på denne baggrund tvivlsomt, hvorvidt der i forbindelse med arbejdsgruppens arbejde har været tilvejebragt oplysninger og dokumenter, som kunne undtages fra aktindsigt.

Det er efter min opfattelse en kritisabel fejl, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke foretog en selvstændig vurdering af, hvorvidt arbejdsgruppen var undergivet aktindsigt, forinden departementet instruerede gruppens medlemmer om begrænsningerne i deres adgang til at udtale sig om arbejdsgruppens arbejde.

Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, anfører også i deres klage til mig, at et tavshedspålæg ville stride mod Århuskonventionen. Dette bestrider Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug med henvisning til, at Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, har haft rimelige muligheder for at gøre brug af sine partsbeføjelser efter konventionen.

Jeg bemærker hertil, at konventionen er tiltrådt af Danmark med forbehold for Grønland. Konventionen er således ikke gældende i Grønland.

Jeg bemærker dernæst, at berettigelsen af den e-mail fra Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug, som Timmiaq har klaget over, i øvrigt afhænger af, om Timmiaq og foreningens repræsentanter i arbejdsgruppen er omfattet af sagsbehandlingslovens almindelige regler om tavshedspligt.

Sagsbehandlingslovens § 27 er sålydende:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. kriminallovens § 29, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til

- 1) rigets sikkerhed eller forsvar,*
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,*
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt fuldbyrdelse af kriminalretlige domme og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om kriminalretlig eller disciplinær forfølgning,*
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,*
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,*
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold, eller*
- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.*

Stk. 2. Inden for den offentlige forvaltning kan der kun pålægges tavshedspligt med hensyn til en oplysning, når det er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til bestemte offentlige eller private interesser som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. En forvaltningsmyndighed kan bestemme, at en person uden for den offentlige forvaltning har tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som myndigheden videregiver til den pågældende uden at være forpligtet hertil.

Stk. 4. Fastsættes der i henhold til § 1, stk. 2, regler om tavshedspligt, eller pålægges der tavshedspligt efter stk. 3, finder kriminallovens § 29 tilsvarende anvendelse på overtrædelse af sådanne regler eller pålæg.”

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til forslaget til sagsbehandlingsloven, som blev fremsat på Landstingets forårssamling 1994, pkt. 8, at lovforslaget er udarbejdet med udgangspunkt i den danske forvaltningslov.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Af forarbejderne til den danske forvaltningslov fremgår det, at lovens tavshedspligtsregler er udarbejdet med udgangspunkt i betænkning 998 af 25. oktober 1983 (betænkning 998/1984) om tavshedspligt.

Jeg har derfor ved min vurdering af sagen inddraget disse retskilder.

Landstingsloven om sagsbehandlingen i det offentlige § 27, stk. 1, anvender udtrykket "Den der virker inden for den offentlige forvaltning".

Om baggrunden for denne formulering henviser jeg til betænkning 998/1984 side 198f.:

"Den grundlæggende tavshedspligt efter straffelovsbestemmelsen gælder for personer, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, samt for personer, der i øvrigt er eller har været beskæftiget med opgaver, som udføres i henhold til aftale med en offentlig myndighed.

Som nævnt i afsnit 4 om gældende ret kan det imidlertid give anledning til tvivl, om udtrykket "personer i offentlig tjeneste eller hverv" dækker alle, der virker i den offentlige forvaltning. Der tænkes herved specielt på personer, som virker i de selvstændige forvaltningsenheder, der som Danmarks Nationalbank og Danmarks Radio har karakter af selvstændige retssubjekter, samt i institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag, men som på afgørende måde er under offentlig indflydelse og kontrol. For at sikre, at enhver, der virker i den offentlige forvaltning, og som dermed er omfattet af den nyere almindelige forvaltningslovgivning, også er undergivet den generelle tavshedspligt, har udvalgets flertal fundet det rigtigst, at det i udkastet til § 6 a, stk. 1, 1. pkt., præciseres, at tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv omfatter enhver, der virker i den offentlige forvaltning."

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger til det forslag til en forvaltningslov, som blev fremsat for Folketinget den 2. oktober 1985:

"Bestemmelserne i lovforslagets kapitel 8 om tavshedspligt m.v. er udarbejdet med udgangspunkt i Betænkningen om tavshedspligt (nr. 998/1984) og straffelovrådets udtalelse af 13. maj 1985 om straffelovens regler om krænkelse af tavshedspligt. Udtalelsen fra straffelovrådet er optrykt som bilag til det samtidigt hermed fremsatte forslag til ændring af straffelovens regler om tavshedspligt.

Ud over nogle ændringer af straffelovens regler om tavshedspligt foreslog tavshedspligtsudvalget, at der i en generel forvaltningslov fastsættes bestemmelser om tavshedspligt og om udveksling af oplysninger mellem myndigheder.

Med hensyn til spørgsmålet om tavshedspligt foreslog udvalgets flertal (hele udvalget med undtagelse af 1 medlem) efter en gennemgang af de gældende regler om tavshedspligt, at det

i forvaltningsloven præciseres, at alle i den offentlige forvaltning umiddelbart er omfattet af tavshedspligten for personer i offentlig tjeneste eller hverv efter straffelovens § 152.

Flertallet foreslog endvidere, at der gives mulighed for ved bekendtgørelse eller forvaltningsakt at inddrage nærmere angivne grupper af personer - som uden at være i offentlig tjeneste eller hverv beskæftiger sig med forvaltningsvirksomhed eller får adgang til forvaltningens oplysninger - under straffelovens bestemmelser om tavshedspligt.

Justitsministeriet er enig med udvalget i, at der i forvaltningsloven bør fastsættes regler, som præciserer, at straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt omfatter alle i den offentlige forvaltning. Justitsministeriet er endvidere enig i, at der i forvaltningsloven fastsættes hjemmel til at udvide tavshedspligten til at omfatte visse nærmere angivne grupper af personer uden for den offentlige forvaltning.”

I bemærkningerne til lovforslagets § 27, som svarer til sagsbehandlingslovens § 27, hedder det:

”I stk. 1 præciseres det, at straffelovens bestemmelser om tavshedspligt i offentlig tjeneste eller hverv omfatter alle inden for den offentlige forvaltning, hvad enten de er tilknyttet den statslige eller den kommunale forvaltning, og hvad enten der er tale om almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige nævn eller råd, eller de såkaldte særlige forvaltningsenheder såsom Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio og ATP. Personer, som er tilknyttet selvejende institutioner, vil også umiddelbart kunne være omfattet af straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, såfremt institutionen udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter og derved er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol, jfr. bemærkningerne til § 1 i forslaget til lov om offentlighed i forvaltningen. Også personale tilknyttet kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i den kommunale styrelseslov, vil således umiddelbart være omfattet af loven.

Tavshedspligten gælder såvel tjenestemænd som overenskomstansatte, og uanset om der er tale om midlertidig ansættelse eller deltidsbeskæftigelse. Tavshedspligten påhviler endvidere de, der varetager offentlige hverv. Det gælder, hvadenten hvervet er varigt eller forbigående, lønnet eller ulønnet, frivilligt eller pligtmæssigt (ombud), og hvad enten det beror på beskikkelse eller valg. Tavshedspligten omfatter også personer, der er udpeget som stedfortrædere for nævnsmedlemmer m.v., f.eks. når de pågældende løbende modtager orientering om, hvad der foregår i det organ, de eventuelt med kort varsel skal indtræde i. Der henvises i øvrigt til betænkningen om tavshedspligt (nr. 998/1984), s. 198-99.”

Spørgsmålet om tavshedspligt for interesserepræsentanter i kollegiale organer er behandlet i betænkning 998/1984:

”Hvem der kan anses for ”uvedkommende” i relation til medlemmer af råd og nævn m.v., der er udpeget (efter indstilling) af interesseorganisationer, kan give anledning til tvivl, og i Bent Christensen: Råd og nævn (1958) side 170, note 21, anføres da også, at en tidligere udtalelse om, at medlemmer af sådanne råd og nævn er undergivet tavshedspligt i nogenlunde samme omfang som tjenestemænd, hér ikke kan fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres al-

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

mindelige problemer gælder der således næppe uden videre nogen tavshedspligt over for organisationerne. I ansøgningsnævn, og hvor der i øvrigt behandles mange enkeltsager, må der derimod ifølge Bent Christensen gælde tavshedspligt om den enkelte sag, også overfor organisationerne, men dog således at man næppe kan hindre repræsentanterne i at redegøre for de fulgte retningslinier. I ankenævn bør man efter Bent Christensens mening søge at fastholde den fulde tavshedspligt.”

Det er min opfattelse, at i det samarbejde, som blev betegnet fuglearbejdsgruppen, hvori Timmiaq deltog, må repræsentanterne for Timmiaq og de andre private organisationer siges at udføre et offentligt hverv og dermed ”virke inden for den offentlige forvaltning”, jf. sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

Det er dog samtidig min opfattelse, at der af selve det forhold, at arbejdsgruppens medlemmer er undergivet tavshedspligt, ikke kan udledes, at de private interesserepræsentanter i samarbejdet i almindelighed har været afskåret fra at udtale sig om arbejdsgruppens arbejde.

For det første gælder tavshedspligten kun i det omfang, det fremgår af sagsbehandlingslovens § 27, stk. 1.

For det andet vil de private organisationers repræsentanter i samarbejdet som udgangspunkt ikke være afskåret fra at videregive oplysninger til deres organisatoriske bagland. Jeg henviser herom til betænkning 998/1984, side 97:

”Hvem der kan anses for ”uvedkommende” i relation til medlemmer af råd og nævn m.v., der er udpeget (efter indstilling) af interesseorganisationer, kan give anledning til tvivl, og i Bent Christensen: Råd og nævn (1958) side 170, note 21, anføres da også, at en tidligere udtalelse om, at medlemmer af sådanne råd og nævn er undergivet tavshedspligt i nogenlunde samme omfang som tjenestemænd, hér ikke kan fastholdes konsekvent. I råd, hvor der diskuteres almindelige problemer, gælder der således næppe uden videre nogen tavshedspligt over for organisationerne.”

Hertil kommer, at det umiddelbart forekommer tvivlsomt, hvorvidt de oplysninger som fremkom i forbindelse med fuglearbejdsgruppens arbejde, kan kvalificeres som fortrolige, jf. også mine bemærkninger ovenfor om adgangen til aktindsigt.

Det er således samlet set min opfattelse, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ikke har haft tilstrækkeligt grundlag for at instruere fuglearbejdsgruppens medlemmer om, at de havde tavshedspligt.

Jeg finder herefter, at departementets e-mail af 14. maj 2008 er kritisabel.

Uafhængigt af spørgsmålet om tavshedspligt, finder jeg grund til at udtale, at den omstændighed, at Landsstyret har gjort Timmiaq og andre organisationer til deltagere i fuglearbejdsgruppen således, at der ikke blev stillet krav om, at de pågældende organisationer udpegede bestemte repræsentanter til samarbejdet, har været egnet til at skabe tvivl om, hvorvidt organisationernes deltagelse reelt alene havde karakter af en høring og ikke et bredere, forpligtende samarbejde.

Arbejdsgruppens redegørelse til Landsstyret bidrager også til denne tvivl, jf. mine bemærkninger ovenfor.

Jeg henstiller på denne baggrund, at Naalakkersuisut fremover ved nedsættelse af arbejdsgrupper med deltagelse af private eksperter, virksomheder eller organisationer, tager konkret stilling til, hvorledes arbejdsgruppen skal organiseres med henblik på at afklare dens status i forhold til den nedsættende myndighed, og at det på forhånd overvejes, om formålet med inddragelse af private deltagere vil kunne tilgodeses gennem en høringsprocedure.

5. Datering af breve - god forvaltningsskik

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har oplyst til mig, at høringsbrevet vedrørende 2008-bekendtgørelsen blev sendt ud den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi er dateret den 28. februar 2009.

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug har ikke kunnet redegøre for uoverensstemmelserne.

Det er min opfattelse at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug - ikke mindst af bevismæssige årsager og kontrollenssyn - bør sørge for, at dateringen af departementets breve er entydig.

Jeg henstiller derfor, at departementet fremover er opmærksom på, at det skal fremgå entydigt af sagen, hvilken dato et brev eller en e-mail er afsendt fra departementet. Såfremt departementet afsender e-mails med vedhæftede breve, bør brevet som hovedregel være dateret samme dag som brevet fremsendes pr. e-mail. Er dette ikke tilfældet, bør det ved opslag i sagen være muligt efterfølgende – af kontrollenssyn - at konstatere, at datoerne ikke stemmer overens.

6. Sager af almindelig interesse fordelt på sagsområde

Departementet har oplyst til mig, at høringsfristen var fastsat den 29. februar 2008. Den fremsendte kopi af det eksterne høringsbrev angiver imidlertid, at høringsfristen er den 29. marts 2008.

Det hører til god forvaltningsskik, at forvaltningen iagttager god orden i sagerne. Sagerne bør ikke indeholde overflødig stof, og jeg henstiller, at departementet fremover iagttager en bedre orden i sagerne, og herunder er opmærksom på, at der på en sag alene beror den version af et brev, som er sendt ud af huset.

6. Forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt

Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug skriver i sit brev til mig af 21. april 2009, at "fugleforeningen har chikanøse ærende i forbindelse med de indgivne klager".

Det er et grundlæggende princip i god forvaltningsskik, at forvaltningen skal optræde høfligt og hensynsfuldt. Forvaltningens besvarelse af kritik fra en borger, skal formuleres på en saglig og hensynsfuld måde.

Jeg finder det kritisabelt, at Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug ved at anvende ordet "chikanøse" tillægger fugleforeningen udokumenterede, negative motiver.

7. Sagens afslutning

Jeg beder departementet meddele mig, hvad mine bemærkninger giver departementet anledning til at foretage.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev orienteret Timmiaq, Fugleforeningen i Grønland, om min opfattelse.

Jeg har endvidere sendt kopier af dette brev til Departementet for Indenrigsaffænder, Natur og Miljø og til Formandens Departement, Lov- og Justitsafdelingen.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i sagen."

Jeg havde ved beretningsårets udløb ikke hørt fra departementet.