



## Begrænsning af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland

FOB nr. 80.470

*Udtalt over for ministeriet for Grønland og rigsombudsmanden i Grønland, at der efter min opfattelse ikke forelå det fornødne retsgrundlag for en beslutning om at forbyde torskefiskeri fra et nærmere angivet tidspunkt, og at en af rigsombudsmanden afgivet pressemeddelelse om forbuddet med urette havde givet indtryk af, at dette var tilfældet.*

*(J. nr. 1980-834-38).*

Advokat A klagede for de grønlandske fiskere B, C, D samt E over en pressemeddelelse af 1. oktober 1979, som blev udsendt af rigsombudsmanden i Grønland efter bemyndigelse fra ministeriet for Grønland, og hvorefter torskefiskeri ved Vestgrønland skulle standses fra et nærmere angivet tidspunkt (bortset fra fiskeri med bestemte redskaber). Det er A's opfattelse, at pressemeddelelsen måtte forstås således, at et egentligt forbud mod torskefiskeri var trådt i kraft, at dette var ukorrekt, idet pressemeddelelsen ikke i sig selv kunne tillægges retlig betydning for borgerne, og idet der heller ikke på anden måde var udstedt noget retsgyldigt forbud, og at A's klienter derfor havde krav på erstatning for manglende fiskemuligheder m. v. i tiden fra pressemeddelelsens udsendelse, og indtil det fornødne retsgrundlag for et fiskeriforbud forelå.

Baggrunden for den foreliggende klage var i hovedtræk følgende:

### *I. Det retlige grundlag for fiskestoppet*

Lov nr. 413 af 13. juni 1973 (med senere ændringer) for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt indeholder i § 4, stk. 1, en bemyndigelse til ministeren for Grønland til for det grønlandske landterritorium og fiskeriterritorium at fastsætte bestemmelser om bl. a.

»

1) Fredning af dyre- og fiskearter, herunder om

...

c) begrænsning af fangstmængde og fangstindsats,

d) forbud mod fangst,

...

f) indretning og brug af fangstredskaber og tilbehør,

g) forbud mod brug af bestemte redskaber, redskabstyper eller fangstmetoder,

h) fordeling, herunder national fordeling, af fangstmængde og fangstindsats,

...«

Lovens § 4, stk. 2, har følgende indhold:

»Efter ministerens bemyndigelse kan disse bestemmelser dog fastsættes af Grønlands landsråd eller for en enkelt kommune af vedkommende grønlandske kommunalbestyrelse med landshøvdingens godkendelse.«

Med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 4, stk. 1, har ministeren for Grønland udstedt en række bekendtgørelser om bl. a. begrænsning af fiskeri med hensyn til nærmere angivne fiskearter ved Grønland. For så vidt angår laksefiskeri har ministeren for Grønland således i perioden 1974-1980 årligt udstedt bekendtgørelser, der bl. a. fastsætter maksimale fangstkvoter. For så vidt angår rejefiskeri er der udstedt bekendtgørelser i årene 1977-79, der indeholder begrænsninger i fiskeadgangen med hensyn til personkredsen, fartøjsstørrelsen og fangstperioden.

Adgangen til fiskeri af torsk har været reguleret ved følgende bekendtgørelser m. v.:

Ved bekendtgørelse nr. 16 af 12. januar 1978 om dansk og færøsk torskefiskeri ved Grønland i 1978 blev det bestemt, at torskefiskeri for nærmere angivne personer og virksomheder, der ikke har bopæl i Grønland og fast tilknytning til det grønlandske samfund, ikke var tilladt på fiskeriterritoriet omkring Grønland i perioden indtil 31. december 1978.

Denne bekendtgørelse blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 88 af 10. marts 1978 om begrænsning af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland. Bekendtgørelsen havde (af betydning for den foreliggende sammenhæng) følgende indhold:

»I henhold til § 4 i lov nr. 413 af 13. juni 1973 for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt, som ændret ved lov nr. 624 af 22. december 1976 samt ved lov nr. 597 af 17. december 1976 om Danmarks Riges fiskeriterritorium, fastsættes for 1978 følgende højst tilladte fangstmængder for nedenstående fiskearter m. v.:

§ 1. Det er ikke tilladt at drive fiskeri efter torsk på fiskeriterritoriet omkring Grønland for andre personer og virksomheder end dem, der har bopæl i Grønland og fast tilknytning til det grønlandske samfund, jfr. lovens § 1, stk. 1.

...

§ 8. Tildelingen af fangstkvoter på fiskeriterritoriet omkring Grønland fremgår 1) for fiskeri efter torsk, ... af bilag I, ...«

I bilag I er torskekvoten angivet til 25.000 tons ved Vestgrønland og 3.000 tons ved Østgrønland.

Bekendtgørelse nr. 88 af 10. marts 1978 blev afløst af bekendtgørelse nr. 568 af 20. november 1978 om begrænsning af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland, der trådte i kraft den 1. december 1978. Bekendtgørelsens §§ 1 og 8 havde samme ordlyd som de ovenfor givne bestemmelser i bekendtgørelsen af 10. marts 1978. Også bekendtgørelsen af 20. november 1978 havde alene gyldighed for 1978.

Fastsættelsen af en kvoteordning med hensyn til bl. a. torskefiskeri skete efter det oplyste til gennemførelse af en fælles EF-fiskeripolitik.

Ved bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979 fastsatte ministeren for Grønland regler om fiskeri på fiskeriterritoriet ved Grønland for 1979. Bekendtgø-

relsens § 1 svarede ordret til bestemmelserne i § 1 i de nævnte bekendtgørelser for 1978. Bekendtgørelsen af 31. januar 1979 indeholdt derimod ikke en til de tidligere bekendtgørelses § 8 svarende bestemmelse (med tilhørende bilag) om fangstkvoter. Derimod indeholdt bekendtgørelsens § 6 følgende bestemmelse, der ikke har noget modstykke i bekendtgørelsen for 1978:

»Alene fartøjer fra lande eller landområder, som har fået tildelt fangstkvoter på bestemte arter på fiskeriterritoriet omkring Grønland i 1978, må drive fiskeri i 1979.«

Ministeriet for Grønland udstedte endvidere bekendtgørelse nr. 149 af 5. april 1979 om autorisation til torskefiskeri på fiskeriterritoriet ved Grønland. I bekendtgørelsen er det bl. a. fastsat, at fiskeri efter torsk med fartøjer over 80 BRT kun må ske efter autorisation fra ministeren for Grønland eller den, han bemyndiger hertil (§ 2). Heller ikke denne bekendtgørelse indeholder bestemmelser om fangstkvoter for torsk for 1979.

Efter det oplyste var baggrunden for, at der ikke for 1979 blev fastsat en kvoteringsordning for bl. a. torskefiskeri svarende til den, der gjaldt for 1978, at EF's interne fiskeripolitik var blevet blokeret, og at der derfor ikke havde kunnet vedtages EF-retsakter på dette område. Forholdet var dog det, at rådet løbende (kvartalsvis) traf afgørelser med bindende virkning for medlemslandene om de totale tilladte fangstmængder, og hvad særligt angår grønlandernes adgang til torskefiskeri blev der efter det oplyste indgået en aftale herom mellem den danske regering og EF-kommissionen.

I skrivelse af 5. december 1979 til A (jfr. nedenfor) redegjorde ministeriet for Grønland for den EF-retlige situation på følgende måde:

»...

Den nævnte blokering er ikke grundet i grønlandske forhold eller ønsker, for så vidt angår fiskeriet i grønlandske farvande, men de grønlandske ønsker er under disse vilkår baseret på en aftale mellem den danske regering og EF-kommissionen, en aftale som Danmark/Grønland som EF-medlemsstat er bundet af.

I erkendelse af de manglende retsakter på fiskeriområdet har EF for 1979 iværksat en »roll-over ordning« bindende for medlemslandene, som går ud på, at disse i deres fiskeri skal holde sig inden for de af kommissionen foreslåede totalt tilladte fangstmængder (TAC) og de andele heraf, de kan påregne at opnå...

De kommissionsforslag, der henvises til i denne roll-over-ordning, indeholder forslag om en TAC for torsk ved Vestgrønland på 0.

Når det desuagtet tillades grønlandske fiskere at fiske 35.000 tons torsk, sker det i henhold til den ovenfor nævnte aftale med kommissionen. Roll-over-ordningen indeholder ikke yderligere retningslinier for kvoteadministrationen ...«

Det fremgik i øvrigt af de foreliggende sagsakter, at spørgsmålet om fangstmængderne for 1979 var blevet drøftet på et møde den 15. november 1978 mellem repræsentanter for Grønlands landsråd, ministeriet for Grønland, Den kgl. grønlandske Handel og Grønlands Fiskeriundersøgelser, og at der var enighed om, at den samlede fangst af torsk ved Vestgrønland under ingen omstændigheder måtte overstige 35.000 tons.

Af en indberetning af 23. september 1979 vedrørende landinger af torsk, som ministeriet for Grønland modtog fra Den kgl. grønlandske Handel, fremgik det, at der da var fisket knapt 36.000 tons ved Vestgrønland.

Ved telex af 26. september 1979 underrettede ministeriet rigsombudsmanden herom og anførte endvidere følgende:

»...

Da hertil kommer endnu uoplyste tal for landinger af torsk til private anlæg, er totalkvoten for torsk ved Vestgrønland således overskredet, og torskefiskeriet må bringes til ophør med øjeblikkeligt varsel, hvilket bedes iværksat ved rigsombudets foranstaltning. Ministeriet beklager ikke at have været i stand til at give noget forvarsel om dette torskestop, hvilket skyldes, at de seneste indberetninger medtager justeringer af fejl i rapporteringerne, som ligger tilbage i juli måned.

...«

Gennemførelsen af fiskestoppet blev imidlertid samtidig sat i bero på forhandlinger med det grønlandske hjemmestyre, og den 1. oktober 1979 blev der indgået følgende protokollat mellem ministeriet for Grønland og hjemmestyret:

»...

1.

Parterne erkender, at den for 1979 fastsatte torskekvote ved Vestgrønland på i alt 35.000 tons nu er opfisket.

2.

Der er enighed om, at hensynet til de internationale aspekter og kommende forhandlinger om størrelsen af den fremtidige torskekvote må bevirke, at torskefiskeriet ikke for den resterende del af indeværende år kan tillades som hidtil. Ligeledes er der enighed om, at hensynet til fiskere med mindre fiskefartøjer og hensynet til beskæftigelsen i land må bevirke, at fiskeriet ikke på nuværende tidspunkt bør standses totalt.

3.

På denne baggrund aftales, at al torskefiskeri ved Vestgrønland - med undtagelse af snelle- og pilkefiskeri - skal standses tirsdag den 2. oktober kl. 24.00, mens indhandlingen af torsk skal standses onsdag den 3. oktober kl. 24.00.

4.

Indtil videre vil snelle- og pilkefiskeriet efter torsk således fortsat være tilladt i 1979.

Dette gælder dog kun for fartøjer på højst 42 fod og kun inden for basislinierne, således som disse er fastlagt i paragraf 2 i bekendtgørelse af 22. december 1976 om fiskeriterritoriet ved Grønland.

...«

Efter anmodning fra ministeriet for Grønland udsendte rigsombudsmanden i Grønland den 1. oktober 1979 følgende pressemeddelelse, der blev bragt i Grønlands radioavis samme dag:

»...

Under hensyn til at torskefiskeriet i 1979 nu skønnes at ligge omkring den fastsatte grænse på 35.000 tons, har der været ført forhandlinger mellem Grønlands hjemmestyre, ministeriet for Grønland og rigsombudet.

Parterne var enige om, at hensynet til fiskere med mindre fiskefartøjer og hensynet til beskæftigelsen på land indicerede, at fiskeriet ikke blev standset totalt på nuværende tidspunkt. På den anden side var man enige om, at hensynet til de internationale aspekter og kommende forhandlinger om størrelsen

af den fremtidige torskekvote nødvendiggjorde en vis og ikke uvæsentlig begrænsning i det fortsatte torskefiskeri for den resterende del af 1979.

På denne baggrund skal jeg meddele, at al torskefiskeri ved Vestgrønland - med undtagelse af snelle- og pilkefiskeri - skal standses tirsdag den 2. oktober kl. 24.00, mens indhandlingen af torsk skal standses onsdag den 3. oktober kl. 24.00.

Snelle- og pilkefiskeri vil altså indtil videre fortsat være tilladt, dog kun for fartøjer på højst 42 fod og kun inden for de gældende basislinier. Sådan fangst vil fortsat kunne indhandles.

...«

Ved bekendtgørelse nr. 471 af 14. november 1979 blev der bl. a. indsat følgende bestemmelse i bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979 om fiskeri på fiskeriterritoriet ved Grønland for 1979:

»§ 1 a. Torskefiskeri på fiskeriterritoriet ved Vestgrønland er ikke tilladt for personer og selskaber som nævnt i § 1, bortset fra pilke- og snellefiskeri inden for basislinierne.«

Ændringen trådte i kraft den 6. december 1979.

Ved bekendtgørelse nr. 21 af 15. januar 1980 om fiskeri på fiskeriterritoriet ved Grønland blev der fastsat fangstkvoter for bl. a. torsk for de grønlandske fiskere i 1980, jfr. bekendtgørelsens § 7, sammenholdt med bilag 1 til bekendtgørelsen.

## *II. Sagsforløbet i forbindelse med A's klage*

I skrivelse af 31. oktober 1979 rettede A for hans klienter henvendelse til rigsombudet vedrørende torskestoppet, som A fandt uhjemlet. A henviste herved til, at en bekendtgørelse om begrænsninger af fangstmængder på fiskeriterritoriet ved Grønland, svarende til f. eks. bekendtgørelse nr. 568 af 20. november 1978, ikke sås at være udstedt for 1979. A anførte endvidere følgende:

»...

Jeg må således foreløbigt være af den opfattelse, at det forbud, der nu i en periode har holdt fiskerne borte fra fiskeri, er en ugyldig forvaltningsakt for hvis retsvirkninger rigsombudet kan gøres erstatningsansvarlig. Jeg hører gerne rigsombudets bemærkninger hertil.

...«

A's henvendelse blev af rigsombudet videresendt til ministeriet for Grønland til besvarelse.

Ved telex af 8. november 1979 besvarede ministeriet for Grønland A's henvendelse. Om det forhold, at der ikke fandtes torskekvoteregler for 1979 i lighed med den nævnte bekendtgørelse for 1978, anførte ministeriet følgende:

»...

Udnyttelsen af fiskerilovens bemyndigelser i så henseende er imidlertid afhængig af udviklingen i forhandlingerne vedrørende tilvejebringelse af en fælles EF-fiskeripolitik. For så vidt angår 1979 henvises til bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979. Bekendtgørelsen har ikke kunnet genspejle EF-forordninger om de enkelte landes fangstmængder af kvoterede arter, idet EF's fiskeripolitik for 1979 har været blokeret. Det fremgår af nævnte bekendtgørelse, at kun grønlandere kan fiske torsk. Denne eksklusive ret for grønlandske fiskere er accepteret af EF-kommissionen under den forudsæt-

ning, at grønlandsk torskefiskeri i 1979 udgør 35.000 tons. Torskekvotens størrelse og den interne fordeling på grønlandske fartøjer er forhandlet mellem ministeren for Grønland, hjemmestyret og knapp, jfr. i denne forbindelse bekendtgørelse nr. 149 af 5. april 1979 om autorisation til torskefiskeri vedrørende fartøjer over 80 BRT.

Ingen fartøjer i Grønland kan under disse omstændigheder have nogen berettiget forventning om at kunne fiske torsk, når den internationalt aftalte grønlandske kvote er opfisket, hvorved bemærkes, at rigsombudets meddelelse om torskestop er sket efter bemyndigelse fra ministeren for Grønland.

...«

I skrivelse af 14. november 1979 til ministeren for Grønland bad A ministeriet nærmere redegøre for det EF-retlige grundlag for begrænsningen af fangstmængderne for torsk i forhold til grønlandske fiskere. Han bad endvidere (bl. a.) oplyst, på hvilket tidspunkt kvoten på 35.000 tons var opfisket. A anførte endelig bl. a. følgende:

»...

Jeg anmoder i denne forbindelse ministeriet oplyse:

...

2. Om man ikke finder, at regler om fangstredskaber og fordeling af fangst kun kan håndhæves over for de enkelte fiskere, såfremt reglerne fastsættes i en i lovtidende kundgjort bekendtgørelse eller lignende, eller ved forvaltningsakter rettet direkte til de enkelte fiskere.

...«

I skrivelse af 5. december 1979 besvarede ministeriet for Grønland A's fornyede henvendelse om sagen. Ministeriet redegjorde for den EF-retlige baggrund for kvoteringsordningen (jfr. citatet ovenfor s. 471-72). Ministeriet redegjorde endvidere for den fangstmæssige baggrund for udsendelsen af pressemeddelelsen af 1. oktober 1979 og anførte i denne forbindelse bl. a. følgende:

»...

Efter forhandlinger mellem ministeriet og landsstyret udsendes pressemeddelelsen vedrørende torskestoppet fra rigsombudet den 1. oktober 1979, som er den kommunikationsform, der kan anvendes direkte til fiskerne. Meddelelsen vil blive fulgt op i bekendtgørelsesform og vil derefter kunne sanktioneres.

I den nævnte forhandling mellem ministeriet og landsstyret vedtoges det, at torskestoppet ikke skulle gælde torskefiskeri inden for basislinierne med pilk eller snelle med fartøjer under 42 fod. Betragtningen herfor var, at et fiskeri inden for basislinierne af denne art dels vil kunne holde en vis beskæftigelse i gang og dels ikke ville have et omfang eller medføre en belastning af torskebestanden, som gik ud over det med EF-kommissionen aftalte. En vis bekræftelse heraf kan nu siges at foreligge derved, at kommissionen for 1980 vil være indstillet på, at der set i EF-sammenhæng tillades frit torskefiskeri inden for basislinierne for grønlandske fiskere.

...«

I A's klage bad A mig udtale mig om, »hvorvidt et forbud mod torskefiskeri ved Vestgrønland, givet som pressemeddelelse den 1. oktober 1979 af rigsombudsmanden i Grønland, kan anses som en lovlig forvaltningsakt.« A gjorde nærmere gældende, at forbudet er nedlagt i en form, der strider mod reglerne for udstedelse af generelle retsfor skrifter, der efter deres indhold er bindende

for borgerne. A redegjorde for det lovgivningsmæssige grundlag for fastsættelse af fangstmængder m. v. samt for de herom i 1978 og 1979 udstedte bekendtgørelser (jfr. ovenfor I); og i tilslutning hertil anførte A bl. a. følgende:

»...

Der har således ikke for 1979 været fastsat nogen bestemt kvote for de grønlandske fiskeres fiskeri af torsk ved Vestgrønland, hvorfor torskefiskeriet i relation til disse fiskere har måttet anses for værende frit.

Det er først og fremmest på denne baggrund, at rigsombudets forbud af 1. oktober 1979 mod torskefiskeri fra den 2. oktober s. å. må anses for ulovligt.

En selvstændig ugyldighedsgrund findes endvidere i det faktum, at forbudet som generel retsforordning ikke er givet i den for generelle forskrifter i Lovtidende-loven foreskrevne kundgørelsesform, jfr. herved U. f. R. 40.944 V. L. D. og U. f. R. 48.294 Ø. L. D.

...«

Jeg anmodede rigsombudsmanden i Grønland og ministeriet for Grønland om udtalelser i anledning af klagen. Jeg bemærkede i den anledning bl. a. følgende:

»...

Af de indsendte bilag fremgår det, at ministeriet for Grønland i skrivelse af 5. december 1979 meddelte advokat (A), at pressemeddelelsen om forbud mod torskefiskeri »vil blive fulgt op i bekendtgørelsesform, og vil derefter kunne sanktioneres«. Jeg går ud fra, at ministeriet herved har tilkendegivet, at forbuddet mod torskefiskeriet i form af en pressemeddelelse ikke har haft bindende virkning for fiskerne. I den anledning skal jeg anmode om en nærmere redegørelse for, hvorfor forbuddet blev udstedt i denne form (som pressemeddelelse) og ikke - som i de tidligere år - i bekendtgørelsesform.

Jeg anmoder i den forbindelse om oplysning om, hvorvidt nogen af de grønlandske fiskere i umiddelbar tilknytning til udsendelsen af pressemeddelelsen har været i kontakt med rigsombudsmanden med henblik på at modtage en fortolkning af pressemeddelelsens indhold og nærmere oplysninger om dens retsvirkninger.

...«

Rigsombudsmanden i Grønland gav i sin udtalelse af 28. august 1980 udtryk for, at han var enig med ministeriet for Grønland i, at Danmark og Grønland har været forpligtet til at overholde en kvote på torsk på 35.000 tons. Rigsombudsmanden anførte endvidere følgende:

»...

Med hensyn til det forhold, at forbuddet blev udstedt i form af en pressemeddelelse, skal jeg bemærke, at dette ikke er en usædvanlig kundgørelsesform i Grønland. Selv om kommunikationsforholdene i Grønland i de senere år er blevet væsentlig udbygget, tåler de fortsat ikke sammenligning med tilsvarende i Danmark. Den eneste hurtige kommunikationsform, som kan anvendes direkte til fiskerne, er pressemeddelelser. Dette er tidligere - med eller uden direkte formel hjemmel - sket, og navnlig inden for fiskeriområdet, hvor det ofte er nødvendigt, at meddelelser kommer hurtigt ud, vil jeg anse det for nødvendigt, at pressemeddelelser i et vist omfang kan bringes i anvendelse. I Grønland har man kutymemæssigt og under hensyn til de særlige grønlandske forhold undertiden udstedt forskrifter i anden form end i Danmark, herunder ved pressemeddelelser.

Folketingets ombudsmand anmoder helt konkret om oplysning om, hvorvidt nogle af de grønlandske fiskere i umiddelbar tilknytning til udsendelsen af pressemeddelelsen har været i kontakt med rigsombudet med henblik på at modtage en fortolkning af pressemeddelelsens indhold og nærmere oplysninger om dens retsvirkning.

I denne anledning bemærkes, at rigsombudet almindeligvis ofte efter udsendelse af pressemeddelelser - uanset hvad disse end måtte angå - modtager telefoniske henvendelser med anmodning om uddybende bemærkninger.

Det var også tilfældet efter udsendelse af pressemeddelelsen om det delvise stop for torskefiskeriet. Rigsombudet modtog kun forholdsvis få telefoniske henvendelser og indgik ikke i nogen egentlig fortolkning af pressemeddelelsens indhold eller gav nærmere oplysninger om dens retsvirkninger. Henvendelserne kunne alle besvares ved blot at oplæse pressemeddelelsen i dens helhed eller delvis.

Folketingets ombudsmand anmoder endelig om bemærkninger til det af advokat (A) rejste erstatningsspørgsmål.

Det følger allerede af det ovenfor anførte, at jeg ikke finder det fornødne ansvarsgrundlag er til stede, for at rigsombudet eller ministeriet for Grønland kan ifalde noget erstatningsansvar. Herudover bemærkes, at jeg vil anse det for tvivlsomt, hvorvidt fiskerne i det hele taget vil kunne godtgøre noget økonomisk tab som følge af torskestoppet. For det første var det ikke alt torskefiskeri, som blev standset ved min omhandlede pressemeddelelse. Jeg formoder derfor, at en del fiskere efter det delvise torskestop er begyndt at fiske med snelle eller pilk med fartøjer under 42 fod og inden for de gældende basislinier.

Herudover taler formodningen for, at de fiskere, som ikke har været i besiddelse af mindre fiskefartøjer, har omrigget til andet fiskeri og haft en vis indtjening herved.

...«

Ministeriet for Grønland redegjorde i sin udtalelse for baggrunden for fastsættelsen af en kvoteringsordning for torskefiskeri for 1979. Ministeriet anførte i denne forbindelse bl. a. følgende:

»...

Bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979 fastsætter i overensstemmelse hermed i § 1, at torskefiskeri er forbeholdt grønlandere, og i § 6, at der kun kan fiskes på en tildelt kvote i 1979. Under disse omstændigheder måtte det efter ministeriets opfattelse stå klart for grønlandske fiskere, at torskefiskeriet ligesom foregående år ikke var frit, ligesom der ikke er skabt nogen forventning om, at torsk kan fiskes efter, at den internationalt aftalte kvote er opbrugt.

Hvornår en sådan opfiskning foreligger, vil ikke kunne konstateres af de enkelte fiskere, men kan kun konstateres af rigsombudsmanden, efterhånden som fangstindberetninger indløber fra de respektive fartøjer/indhandlingssteder.

I september måned fik torskefiskeriet et uventet stort opsving, og det måtte konstateres, at kvoten på 35.000 tons var nået. Til opfølgning af regeringens aftale med EF-kommissionen var det herefter nødvendigt at iværksætte torskestop, hvilket derefter skete efter ministerens bemyndigelse ved pressemeddelelse udstedt af rigsombudsmanden.



Pressemeddelelse er den almindeligt anvendte meddelelsesform for kvotestop, idet iværksættelse kræver øjeblikkelig meddelelse, hvilket kun kan ske gennem meddelelse over radio til fiskerne.

Da kvotestørrelsen i det foreliggende tilfælde ikke fremgår af bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979, har ministeriet for Grønland fulgt pressemeddelelsen op med bekendtgørelse nr. 471 af 14. november 1979, hvorefter overtrædelser i form af fortsat fiskeri herefter vil kunne straffes.

...«

Om spørgsmålet om de grønlandske fiskeres kontakt med rigsombudet henviser ministeriet til rigsombudets udtalelse. Om erstatningsspørgsmålet har ministeriet bemærket følgende:

»...

Ministeriet finder ikke, at det fornødne ansvarsgrundlag er til stede for at ifalde et erstatningsansvar og skal, ud over at henvise til det ovenfor anførte, pege på, at en opfiskning af torskekvoten er et resultat af den samlede fiskeriindsats, hvorfor den enkelte fisker aldrig på forhånd kan vide, hvornår opfiskning er sket og torskestop indtræder. Af samme grund vil den enkelte fisker ikke kunne godtgøre et økonomisk tab som følge af torskestoppet, idet pågældende fisker ikke er indehaver af en »fartøjskvote«, som kan garantere en bestemt indsats i torskefiskeriet.

...«

I en skrivelse til mig anførte A herefter bl. a. følgende:

»...

For så vidt angår det af rigsombudet om kommunikationsforholdene i Grønland anførte, er der dels tale om en væsentlig overdrivelse, dels tale om et ikke relevant argument. I det område af de Vestgrønlandske farvande, hvori torskefiskeriet finder sted, nemlig fra Nanortalik i syd til Holsteinsborg i nord, er der tale om kommunikationsforhold, der fuldt kan sidestilles med de kommunikationsforhold, der gælder for søfarende i de europæiske farvande. Og det ville ikke have været forbundet med noget som helst problem til de enkelte byer og bygder at kommunikere en torskekvote eller et torskefiskeristop kundgjort i Lovtidende. For så vidt angår de forventninger, som borgerne kan have til rent faktisk at blive bekendt med indholdet af Lovtidende skal jeg henvise til U. f. R. 1923.995 HD, der om lov nr. 208/1922 udtalte, at loven kunne bringes i anvendelse over for skipperen på fartøjet »Hilda«, selv om han måtte antages ikke at have kendt loven, eller haft mulighed for at gøre sig bekendt med den. Det af rigsombudet anførte om kommunikationsforholdene er derfor hverken rigtigt eller relevant.

For så vidt angår henvendelse fra fiskere til rigsombudet efter fiskestoppet, skal jeg oplyse, at der i Grønlands radioavis umiddelbart efter stoppet var en heftig debat med deltagelse af bestyrelsesmedlemmer fra de lokale fiskeriforeninger, hvoraf det fremgik, at erstatningskrav agtedes rejst.

For så vidt angår erstatningskrav, skal jeg oplyse, at de fiskere, som jeg repræsenterer i nærværende sag, alene var i besiddelse af både over 42 fod, og at bådene var beregnet og indrettet til trawlfiskeri, og ikke til fiskeri med langline, snelle eller pilk. Jeg skal i øvrigt oplyse, at der er en betydelig kvatlitetsforskel på torsken inden for og uden for basislinierne. Rigsombudsmandens oplysninger om en formodning for, at udelukkende fiskere skulle have omrigget til andet fiskeri og haft indtjening herved, er overraskende, dels fordi omrigning er en tidskrævende procedure, dels fordi der på det nævnte tids-

punkt var dårlige muligheder for alternativt fiskeri efter hellefisk og rejer for de pågældende fartøjer.

Den i ministeriets skrivelse omtalte aftale med Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland, er ikke på noget tidspunkt fremlagt, og jeg må i øvrigt bestride, at sammenslutningen kan binde medlemmer, og navnlig ikke-medlemmer til en for fiskerne bindende aftale af den af ministeriet påberåbte art.

For så vidt angår det i ministeriets brev om bekendtgørelse nr. 21/1979, § 1 og 6, anførte, presser ministeriet langt mere ud i disse bestemmelser, end de kan bære. § 1 udtaler sig generelt om, hvilke personer der har ret til at drive fiskeri i de grønlandske farvande og § 6 anfører blot, at kun fartøjer fra lande eller landområder, der var tildelt en kvote i 1978, må drive fiskeri i 1979. For det første siger dette intet om kvotens størrelse, og for det andet er der ingen tvivl om, at bestemmelsen alene er rettet mod udenlandske fartøjer, herunder færøske, norske og tyske. Jeg bemærker i øvrigt, at der ikke i 1978 var tildelt de grønlandske fartøjer kvoter på torskefiskeri, hvorimod der var tildelt de grønlandske fiskere som helhed en kvote. Kvotebestemmelser for de enkelte grønlandske fartøjer indførtes for så vidt angår torsk først i april 1979 bekendtgørelse nr. 149/1979. Som et kuriosum kan i øvrigt oplyses, at torskelicenserne givet efter bekendtgørelse nr. 149/1979 indeholder følgende vilkår:

»Fiskeriet skal bringes til ophør, når den for torskefiskeriet gældende kvote er opfisket, idet der er afsat en samlet kvote på 2.000 tons til private fiskefartøjer over 80 BRT. Bekendtgørelse om ophør af torskefiskeriet vil blive bragt i Grønlands radioavis.«

Det vedrørende erstatningsspørgsmålet af ministeren anførte om at erstatningsgrundlaget savnes, allerede fordi den enkelte fisker aldrig på forhånd kan vide, hvornår opfiskning er sket og torskestop indtræder, må afvises. Under henvisning til almindelige stats- og forvaltningsretlige regler, kan enhver fisker påregne erstatning for et ulovligt forbud indtil det tidspunkt, hvor hjemmelsgrundlaget for forbudet bringes i orden. Det om »fartøjskvote« anførte afvises som irrelevant.

...«

I anledning af disse bemærkninger fra A anførte rigsombudsmanden i Grønland i en ny udtalelse bl. a. følgende:

»...

For rigsombudets vedkommende skønnes der at være anledning til at kommentere følgende 3 punkter:

- 1) Advokat (A) har for så vidt angår det af rigsombudet om kommunikationsforholdene i Grønland anførte udtalt, at der dels er tale om en væsentlig overdrivelse, dels tale om et ikke relevant argument.

I denne anledning skal jeg meddele, at jeg må fastholde, at den eneste måde, hvorpå man hurtigt og effektivt kan udsende meddelelser, er gennem radioen, der på grund af manglende dagspresse intensivt aflyttes. Det kan godt fortsat tage en uges tid, før skriftlige udfærdigelser når frem, selv til de vestgrønlandske byer. Det ligger ikke klart, hvorvidt lovtidende efter advokatens opfattelse burde have foreligget med en bekendtgørelse i de vestgrønlandske byer, men lovtidendeloven synes ikke at knytte retsvirkninger til lovtidendes distribution. Lovtidendeloven gælder ikke i Grønland, hvad den i øvrigt heller ikke gør på Færøerne. Jeg skal ikke tage stilling til, hvorvidt torskestoppet burde have været iværksat ved en ministeriel bekendtgørelse, men blot bemærke, at ministeriets beslutning er truffet i Grønland i forbindelse med en forhandling med

landsstyret, og at offentliggørelse er sket på den i tilsvarende situationer normalt anvendte måde.

2) Til det af advokat (A) anførte om henvendelser til rigsombudet efter torskestoppet skal jeg bemærke, at der efter en foretaget rundspørge er fremkommet vedlagte notat af 26. november 1980 fra en af embedets fuldmægtige. Jeg skal tillade mig at henvise til notatet. Yderligere oplysninger er ikke fremkommet. Jeg har ikke spurgt landsstyret om, hvorvidt der er rettet henvendelser til dets kontorer, hvorved bemærkes, at sondringen mellem rigsombud og landsstyre ikke altid står befolkningen klart.

3) Til det i advokat (A's) skrivelse anførte om det overraskende i rigsombudets formodning om, at der i et vist omfang må være rigget om til anden form for fiskeri skal jeg bemærke, at det af KGH's indhandlingsstatistikker kan udledes, at der i september måned er indhandlet 2.872 tons torsk og i oktober måned 2.403 tons torsk. Tallene synes at indicere, at der må være sket en vis omstilling til anden form for fiskeri. En mere sagkyndig vurdering af de større bådes andele af fiskeriet kan muligt fås hos KGH.

...«

I det under pkt. 2 nævnte notat af 26. november 1980 er bl. a. anført følgende:

»...

Min samtale med (A) drejede sig om problemerne omkring risikoen i forbindelse med overtrædelse af regler om bestridt hjemmel, idet jeg som nævnt intet kendskab havde til sagens realitet, og ej heller ville være indgået i en diskussion om lovligheden af ministeriets foranstaltninger.

...

Ministeriet for Grønland anførte i en ny udtalelse bl. a. følgende:

»...

Reguleringen af torskefiskeriet i 1979, som for så vidt angår kvotefordeling henhører under EF's kompetence, hvilede som tidligere nævnt ikke på en vedtagen EF-forordning, men på en »roll-over-ordning«, jfr. rådets afgørelse af 29. oktober 1979, som - bindende for medlemsstaterne - fastslår, at medlemslandenes fiskeri, herunder torskefiskeriet, ikke er frit i 1979, men skal holde sig inden for TAC og de andele heraf, som medlemslandet kan påregne at opnå, dvs. ved en senere af EF vedtagen fordeling. Nationalt er denne ordning genspejlet i bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979, jfr. § 6, som omhandler alle landes fiskeri, herunder Grønlands i grønlandske farvande. Endvidere er det grønlandske torskefiskeri ved bekendtgørelse nr. 149 af 5. april 1979 betinget af licens for fartøjer over 80 BRT.

Da kvotestørrelsen på 35.000 t torsk - som var den andel, som Grønland kunne påregne at opnå i 1979 i kraft af aftale mellem regeringen og EF-kommissionen - ikke fremgår af bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979 har ministeriet for Grønland fulgt pressemeddelelsen af 1. oktober 1979 op med bekendtgørelse nr. 471 af 14. november 1979, hvorefter overtrædelser i form af fortsat fiskeri herefter nationalt vil kunne straffes.

Til de af advokat (A) rejste spørgsmål i tilknytning til rigsombudsmandens skrivelse af 28. august 1980 skal ministeriet tillade sig at henvise til rigsombudsmandens seneste skrivelse af 2. december 1980, som vedlægges i kopi. Ministeriet skal for så vidt angår udsendelse af pressemeddelelse om torskestop fastholde, at udsendelse af en pressemeddelelse er den almindeligt

anvendte meddelelsesform for kvotestop, idet iværksættelse heraf kræver øjeblikkelig meddelelse.

...«

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

»Jeg skal først bemærke, at loven for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt efter min opfattelse indeholder klar hjemmel for ministeriet for Grønland til at fastsætte begrænsninger med hensyn til bl. a., hvilken fangstmængde af bestemte fiskearter, der for de enkelte år var til rådighed for grønlandske fiskere. Hjemmelen hertil findes i lovens § 4, stk. 1, der er gengivet ovenfor s. 470. Jeg har da også forstået, at (A) er enig heri.

Ifølge pressemeddelelsen af 1. oktober 1979 skulle alt torskefiskeri ved Vestgrønland standses på et nærmere angivet tidspunkt med undtagelse af snelle- og pilkefiskeri, som »indtil videre fortsat (vil) være tilladt«, dog kun for fartøjer på højst 42 fod og kun inden for de gældende basislinier. Efter min opfattelse har pressemeddelelsen således klart måttet forstås som en meddelelse om, at et egentligt forbud mod torskefiskeri trådte i kraft på det angivne tidspunkt.

Spørgsmålet er herefter, om det forbud mod fortsat torskefiskeri ved Vestgrønland, som blev bekendtgjort i pressemeddelelse af 1. oktober 1979, var gyldigt udstedt i henhold til den nævnte bemyndigelsesbestemmelse.

Jeg skal herom bemærke følgende:

På tidspunktet for pressemeddelelsens udsendelse var der ikke - som for 1978, jfr. bekendtgørelserne nr. 88 af 10. marts 1978 og nr. 568 af 20. november 1978 - fastsat fangstmængder med hensyn til torsk for 1979 i bekendtgørelsesform. Ministeriet for Grønlands bekendtgørelse nr. 21 af 31. januar 1979 indeholdt således alene (for så vidt angår torsk) begrænsninger med hensyn til den fiskeberettigede personkreds m. v., og bekendtgørelse nr. 149 af 5. april 1979 vedrørte alene fiskeri fra fartøjer på over 80 BRT. Jeg må være enig med Dem i, at bestemmelsen i § 6 i bekendtgørelsen af 31. januar 1979 er uden betydning for spørgsmålet om, hvilken fangstmængde, der var til rådighed for de fiskeberettigede.

Jeg må efter det oplyste lægge til grund, at Danmark i forhold til EF var forpligtet til i 1979 at overholde en fangstbegrænsning for torsk, der for grønlandske fiskere androg 35.000 tons, og at der mellem ministeriet for Grønland og det grønlandske hjemmestyre var enighed om, at der pr. 2.

oktober 1979 skulle gennemføres et fiskestop svarende til det, der var omtalt i pressemeddelelsen af 1. oktober 1979.

Jeg må endvidere forstå, at ministeriet for Grønland på denne baggrund finder, at der den 1. oktober 1979 blev truffet en gyldig beslutning om at begrænse fiskeri af torsk, og at udstedelsen af bekendtgørelse nr. 471 af 14. november 1979 alene skyldtes et ønske om at sikre, at overtrædelser af forbuddet kunne strafsanktioneres.

Denne retsopfattelse kan jeg ikke være enig i:

Som allerede anført indeholdt bekendtgørelserne nr. 21 af 31. januar 1979 og nr. 149 af 5. april 1979 ikke i sig selv begrænsninger med hensyn til den tilladelige fangstmængde for torsk, og de nævnte bekendtgørelser indeholdt heller ikke bestemmelser, i henhold til hvilke ministeren for Grønland kunne påbyde torskefiskeri indstillet. Efter min opfattelse har de nævnte bekendtgørelser således ikke kunnet udgøre noget retsgrundlag for beslutningen af 1. oktober 1979 om at forbyde fortsat torskefiskeri (som blev bekendtgjort i pressemeddelelsen af samme dato). Efter det oplyste har forbudet heller ikke haft hjemmel i umiddelbart anvendelige EF-retlige regler.

Jeg må herefter lægge til grund, at forbudet alene kan søge sit retsgrundlag i bestemmelsen i § 4, stk. 1, i loven for Grønland om erhvervsmæssigt fiskeri, fangst og jagt.

Efter min opfattelse må det imidlertid anses for utvivlsomt, at denne bestemmelse må forstås således, at den alene bemyndiger ministeren for Grønland til at udstede generelle regler *i bekendtgørelsesform*. Bestemmelsen indeholder derimod ikke efter min mening hjemmel til på anden måde (f. eks. ved konkrete afgørelser, ved aftaleindgåelse videresendelse af pressemeddelelse eller anden tilsvarende måde), at udstede forbud, der er bindende for borgerne. Kvoteringsordninger med hensyn til torskefiskeri er da også både i 1978 og 1979 fastsat ved bekendtgørelser udstedt af ministeren for Grønland, ligesom det i en årrække har været tilfældet for så vidt angår fangstmængder af laks.

Jeg må herefter finde, at der ikke til grund for pressemeddelelsen af 1. oktober 1979 har ligget en gyldig - for borgerne bindende - beslutning om forbud mod torskefiskeri ved Vestgrønland, idet det herfor fornødne retsgrundlag (i form af en bekendtgørelse) først forelå ved udstedelsen af ministeren for Grønlands bekendtgørelse nr. 471 af 14. november 1979 (der trådte i kraft den 6. december 1979).

På denne baggrund finder jeg ikke, at det er af betydning nærmere at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt oplæsning i Grønlands Radio af en pressemeddelelse som den foreliggende kan betegnes som en lovlig kundgørelsesform for retsregler, der er bindende for borgerne. Dette spørgsmål opstår selvsagt kun, såfremt der *overhovedet* er udstedt en retsregel, som kan kundgøres, det vil sige, såfremt der i det foreliggende tilfælde var udstedt den fornødne bekendtgørelse i henhold til den nævnte lovs § 4, stk. 1, sammenlign herved betænkning nr. 740/1975 om Lovtidende og Ministerialtidende, side 27 f, hvor det anføres, at en bekendtgørelse tidligst kan have retsvirkninger fra underskriftstidspunktet.

Med hensyn til det, ministeriet for Grønland har anført i udtalelserne af 25. september og 23. december 1980, og hvorefter »pressemeddelelse er den almindeligt anvendte meddelelsesform for kvotestop, idet iværksættelse kræver øjeblikkelig meddelelse«, skal jeg dog bemærke, at den almindelige praksis netop synes at have været, at den samlede tilladte fangstmængde har været fastsat i en bekendtgørelse. (evt. i et bilag til en bekendtgørelse), således at pressemeddelelsen alene har haft til formål at underrette fiskerne om, at den i bekendtgørelsen fastsatte fangstkvote nu var opfisket. Til illustration heraf henviser jeg til bestemmelserne i § 4, stk. 3, i de årlige bekendtgørelser om laksefiskeri på det grønlandske fiskeriterritorium (senest bekendtgørelse nr. 243 af 3. juni 1980) og til bestemmelsen i § 9 i bekendtgørelse nr. 484 af 30. november 1979 for Grønland om begrænsninger af hvalfangst.

Sammenfattende er det herefter min opfattelse, at der ikke forelå det fornødne retsgrundlag for beslutningen om at forbyde torskefiskeri ved Vestgrønland fra den 2. oktober 1979, og at pressemeddelelsen af 1. oktober 1979 med urette har givet indtryk af, at dette var tilfældet.

Jeg har gjort rigsombudsmanden i Grønland og ministeriet for Grønland bekendt med min opfattelse.

(A) har rejst spørgsmål om, hvorvidt fiskere, herunder (A's) klienter, som på baggrund af pressemeddelelsen (og eventuelt mundtlige forespørgsler til rigsombudet) fejlagtigt er blevet bibragt den opfattelse, at torskefiskeri (med visse undtagelser) var ulovligt efter den 2. oktober 1979, må anses for berettigede til erstatning for tab, som de kan godtgøre at have lidt som følge heraf. Jeg finder ikke at burde udtale mig nærmere herom, idet jeg må finde det rigtigst at henvise dette spørgsmål til eventuel afgørelse ved domstolene, jfr. herved bestemmelsen i § 6, stk. 2, i instruksen for folketingets ombudsmand. Såfremt (A's) klienter ønsker en sådan retssag anlagt og i forbindelse hermed indgiver ansøgning om fri proces, skal jeg dog foreslå (A) at underrette mig herom. Jeg vil i så fald overveje

på det da foreliggende grundlag, om jeg bør afgive en henstilling om, at ansøgningen om fri proces imødekommes.«