**BAGGRUNDSNOTAT**

**Overvejelser om klageadgang i forhold til fiskeriloven**

Thomas Rassing og Jens Paulsen

1. **Indledning**

I forbindelse med arbejdet i fiskerikommissionen har der været flere diskussioner om forvaltningsafgørelser, herunder omfanget af afgørelser og borgernes muligheder for at påklage en afgørelse. Fiskerikommissionens drøftelser har ført til dette notat, der har til hensigt at belyse det gældende retsgrundlag om rekurs- og klageadgang, ligesom det indeholder nogle foreløbige overvejelser om etablering af et klageorgan.

I den forbindelse bemærkes indledningsvist, at det overordnet fastslåede armslængdeprincip i sig selv vil begrænse omfanget af beslutninger, truffet af myndighederne, hvorfor antallet af klager og behovet for klageadgang vil minimeres, hvis princippet efterleves.

1. **Rekurs- og klageadgang**

Administrativ rekurs er en ordning, hvorefter personer, virksomheder eller selskaber som en forvaltningsakt vedrører, har ret til at klage til en overordnet forvaltningsmyndighed, som er forpligtiget til at behandle klagen og tage stilling til om den trufne afgørelse skal ændres. Rekurs giver dermed adgang til at indbringe en afgørelse truffet af én forvaltningsmyndighed til en anden hierarkisk overordnet forvaltningsmyndighed.

Udgangspunktet for adgang til rekurs er baseret på den ulovbestemte retsgrundsætning om, at alle har ret til at få prøvet deres sag ved et overordnet administrativt organ.

Det vil sige, at såfremt der ikke er klageadgang i medfør af en lov, er det ulovbestemte udgangspunkt, at parten kan klage til den umiddelbart overordnede forvaltningsmyndighed. Et eksempel kan være en styrelses afgørelse, der rekurreres til departementet.[[1]](#footnote-1)

Muligheden for rekurs er begrundet i retssikkerhedsgarantien for korrekte afgørelser, og gør det muligt at få behandlet sin sag ved flere instanser. Princippet kendes også fra domstolssystemet, hvor man som udgangspunkt har ret til at få en retsafgørelse behandlet ved mindst to domstolsinstanser.

Ud over det retssikkerhedsmæssige aspekt er hensynet også begrundet i, at mange afgørelser træffes efter delegation til en underordnet myndighed. Ved rekurs har den overordnede instans mulighed for at øve indflydelse på afgørelser og dermed styre hvordan praksis skal udvikle sig og etablere ensartet praksis i forskellige underordnede instanser.

Ved rekurs skal den almindelige hierarkiske rækkefølge følges, så man rekurrerer til den umiddelbart overordnede myndighed, og det er ikke muligt at springe et led over, medmindre det følger af lov. I princippet indebærer dette, at der kan rekurreres flere gange, hvis der er mange led mellem første instans og departementet.

Det er muligt at etablere klageadgang ved lov. Dette vil resultere i, at en lovbestemt klageadgang ”vinde” over den ulovbestemte adgang til rekurs. Oftest vil de nærmere betingelser og principper for klageadgang følge af bestemmelserne til loven eller regler udstedt efter loven, hvilket gennemgås under afsnit 5.

1. **Gældende regler for klageadgang for fiskeriområdet**

I fiskeriloven af 1996 med senere ændringer, er der ikke etableret et klageorgan, og der administreres efter den ulovbestemte grundsætning om rekurs. Departementet for Fiskeri og Fangst er ikke administrativt underlagt andre forvaltninger, og afgørelser truffet af departementet kan ikke rekurreres til anden myndighed idet departementet er øverste klageinstans.

Departementet har ud fra den ulovbestemte retsgrundsætning mulighed for at behandle afgørelser truffet af underliggende myndigheder (typisk en styrelse) eller delegerede parter. Det har tidligere været praksis, at alle enheder i departementet, herunder Grønlands Fiskerilicenskontrol (GFLK), skulle anses som en del af departementet, hvilket indebar, at afgørelser truffet af GFLK skulle sidestilles med afgørelser truffet af departementet, og derfor ikke kunne rekurreres.

I forbindelse med valget i foråret 2021, har Naalakkersuisut udstedt et cirkulære om fordeling af anliggender (Ressortfordelingen), hvor det følger af cirkulærets § 15, at GFLK skal anses for en underliggende myndighed til departementet. Det indebærer, at afgørelser truffet af GFLK, nu, kan rekurreres til Departementet for Fiskeri og Fangst.

Der er adskillige eksempler på lovbestemt klageadgang i Grønland - både etablerede klageorganer, der behandler afgørelser truffet af en styrelse[[2]](#footnote-2), og klageorganer der er nedsat for at behandle afgørelser truffet af departementet. Et nærliggende eksempel er Klageudvalget vedrørende Miljøbeskyttelse, som er nedsat i henhold til Inatsisartutlov nr. 9 af 22. november 2011, kap. 14, om beskyttelse af miljøet. Klageudvalget vedrørende Miljøbeskyttelse har kompetence til at behandle alle beslutninger i henhold til nævnte Inatsisartutlov eller i henhold til regler udfærdiget med hjemmel heri.

Det skal bemærkes, at såfremt afgørelseskompetencen ved lov er tildelt et originært niveau (eks. Et nævn), der ikke er øverst i hierarkiet, vil disse afgørelser normalt ikke kunne rekurreres.[[3]](#footnote-3)

Ved overvejelser om etablering af et klageorgan inden for fiskeriområdet bør det overvejes hvem der skal fungere som klageinstans, og om medlemmerne har de nødvendige kvalifikationer og kompetencer til at træffe afgørelse, og ikke mindst, har de nødvendige ressourcer. Hvis en klageinstans ikke har de fornødne kvalifikationer til at træffe afgørelse, vil man i praksis anmode om en udtalelse fra den part, som har truffet afgørelsen.

Formålet med at klageorgan, er som nævnt at sikre borgernes retssikkerhed samt sikring af en offentlig styringsinteresse samt kontrol heraf. Instansen, eksempelvis et nævn, vil være uafhængigt og sikrer at afgørelserne er korrekte, idet nævnet vil have pligt til at realitetsbehandle afgørelserne.

Det indebærer at nævnet har mulighed for at ændre eller opretholde en afgørelse eller hjemvise afgørelsen til fornyet behandling. Endvidere giver lovfæstet klageadgang mulighed for at belyse sagen på ny, hvilket oftest vil være billigere og hurtigere for borgerne, fremfor at indbringe sagen for domstolene.

Hvis der ikke indarbejdes regler om klageadgang i den kommende fiskerilov, og den samme struktur bevares, vil der som udgangspunkt ikke være klage- eller rekursadgang for afgørelser truffet af departementet.

Afgørelser truffet af et departement vil dog altid kunne indbringes for Ombudsmanden for Inatsisartut eller domstolene. Det vil dog først være muligt at indbringe en klage til Ombudsmanden for Inatsisartut, hvis borgeren har udtømt alle andre klagemuligheder. Det skal bemærkes, at ombudsmanden for Inatsisartut ikke har kompetence til at omgøre afgørelsen, men har mulighed for at afgive en udtalelse.

1. **Vurdering**

Ved vurdering af mulighederne for at klage skal der skelnes mellem den ulovbestemte adgang til rekurs og klageadgang via lov. Som strukturen er i Departementet for Fiskeri og Fangst, er der nu, efter Cirkulære om fordeling af anliggender (Ressortfordelingen), etableret en rekursadgang fra afgørelser truffet af GFLK, hvilket som nævnt ikke tidligere har været tilfældet.

I fiskerilov af 1996 med senere ændringer, er der ikke etableret en klageinstans. Det betyder at afgørelser truffet af Departementet for Fiskeri og Fangst (med undtagelse af GFLK) ikke kan rekurreres til en ovenstående myndighed eller påklages til et klageorgan. Med det in mente har en borger i praksis kun mulighed for at klage til Ombudsmanden for Inatsisartut eller indbringe sagen for domstolene.

1. **Overvejelser om principper ved etablering af klageadgang**

Ved etablering af en lovfæstet klageadgang er der en række principper der bør tages stilling til, herunder: 1) hvem der skal være klageberettiget, 2) hvordan skal klageinstansen udformes, 3) klageinstansens reaktionsmuligheder, 4) klageinstansens bedømmelsesgrundlag, 4) formkrav til klagen, 5) klagefrister, 6) om klagen skal have opsættende virkning og 7) rammerne for klageadgangen – det vil sige om klageinstansen har en undersøgelsespligt til at skaffe alle oplysninger, og af egen drift skal tage initiativ til at indhente yderligere oplysninger.

*Klageberettiget*

I forbindelse med sagsbehandling udgør en part i en sag en person eller en juridisk person, der har en direkte, væsentlig og individuel interesse i en sag. I princippet kan man forestille sig tre scenarier for en klageberettiget: 1) alle kan klage over en afgørelse, 2) parter, som er omfattet af partsbegrebet, kan klage over en afgørelse (dvs. parter der har en direkte, væsentlig og individuel interesse i sagen), og 3) kun den direkte adressat kan klage over en afgørelse.

Hvis andet ikke er bestemt, er udgangspunktet, at alle parter i en sag har mulighed for at klage over en afgørelse. Dvs. personer eller virksomheder, der direkte, væsentligt og individuelt bliver berørt af afgørelsen samt foreninger og sammenslutninger. I praksis vil en forening eller anden sammenslutning blive anerkendt som part, hvis afgørelsen omhandler et mere generelt indhold[[4]](#footnote-4).

*Klageinstansens udformning*

En klageinstans kan bestå af mange interessenter i fiskeriet samt eventuelt et eller flere uvildige medlemmer. For at sikre, at alle parter er repræsenteret inden for fiskeriområdet bør det sikres, at medlemmerne udpeges af Naalakkersuisut på baggrund af indstilling af interessenter i fiskeriet, der bredt repræsenterer hele fiskerierhvervet. Det kan overvejes om formanden bør have en juridisk eller anden relevant baggrund, og at eventuelle uvildige medlemmer har en biologisk, administrativ eller anden relevant baggrund.

*Klageinstansens reaktionsmuligheder*

I tilfælde hvor der ikke er mangler ved en afgørelse og klageinstansen i øvrigt ikke finder en anden afgørelse mere hensigtsmæssig, kan klageinstansen stadfæste afgørelsen. Hvis klageinstansen finder en afgørelse ulovlig eller uhensigtsmæssig, vil denne, som udgangspunkt, have mulighed for at tilsidesætte afgørelsen.

Tilsidesættelse kan ske ved annullation – dvs. ophævelse – i sager, hvor der konstateres manglende hjemmel til den trufne afgørelse. I praksis vil der forekomme annullation i de tilfælde, hvor det vurderes, at fornyet behandling ikke vil resultere i en ny og lovlig afgørelse. Hvis klageinstansen vurderer, at der kan træffes en anden korrekt afgørelse, kan instansen kombinere annullation med en ny afgørelse ved selv at træffe en ny afgørelse.

Hvis klageinstansen finder, at der kan foretages en ændring, men ikke finder sig i stand til selv at gøre dette eller finder, at det er mere hensigtsmæssigt, at forvaltningen foretager en fornyet behandling, kan sagen hjemvises til forvaltningen til fornyet behandling. En hjemvisning vil oftest resultere i, at afgørelsen er ugyldig, indtil der træffes en ny afgørelse – som godt kan resultere i samme afgørelse, men med iagttagelse af de forhold som ikke var korrekte ved første behandling, hvilket eksempelvis kan være manglende iagttagelse af sagsbehandlingsreglerne.

Til sammenligning kan oplyses, at Skatterådet yderst sjældent hjemviser sager til fornyet behandling, idet der er risiko for, at hjemvisning unødigt forlænger sagsbehandlingen. Der er derimod etableret muligheder i skatteforvaltningsloven for, at Skattestyrelsen kan genoptage sagsbehandlingen af en sag, hvis klager er indforstået hermed. Det er oplyst, at denne mulighed bliver benyttet, når sekretariatet eller styrelsen selv kan se, at det vil sikre klager en hurtigere sagsbehandling, end den Skatterådet kan give.

Det er en forudsætning for tilsidesættelse af forvaltningens afgørelse, at klageinstansen finder afgørelsen mangelfuld. Det skal dog bemærkes, at i de tilfælde hvor klageinstansen kan prøve hensigtsmæssigheden/rimeligheden af en afgørelse – dvs. den konkrete skønsudøvelse – så indebærer det ikke, at afgørelsen skal lide af en retlig mangel før klageinstansen, kan tilsidesætte afgørelsen.

En klageinstans kan således tilsidesætte en afgørelse, hvis den finder en anden afgørelse bedre, herunder hvis klageinstansen finder, at der skal skønnes anderledes. Det vil ikke være tilfældet, hvis klageinstansens indskrænkes til kun at foretage en legalitetsprøvelse, hvor tilsidesættelse af en forvaltningsretlig afgørelse forudsætter, at afgørelsen er ulovlig. Hvis det er lovbestemt, at klageinstansen alene kan foretage en legalitetsprøvelse, vil prøvelsen ske, som var det en domstolsprøvelse, hvor organet ikke tager stilling til skønnet, men udelukkende tager stilling til, om afgørelsen er lovlig.

Klageinstansen har også mulighed for at afvise en sag. Dette vil ske, hvis procesforudsætningerne for sagens behandling ikke er opfyldt. F.eks. hvis klagefristen er overskredet, klagen er indgivet af en part, der ikke er klageberettiget, eller lovbestemte formkrav ikke er opfyldt.[[5]](#footnote-5)

I praksis vil det være op til klageinstansen at vurdere, om en klage skal hjemvises, eller om afgørelsen skal ændres.

Det skal bemærkes, at selvom parten klager over en afgørelse, kan klageinstansen komme frem til, at afgørelsen bør ændres til ulempe for klageren. I sager, hvor der kun optræder én part, og hvor der i øvrig ikke skal tages hensyn til modstående interesser, vil der som udgangspunkt være et forbud mod ændring til skade for klageren. Dette betyder, at den klagende part ikke kan blive ringere stillet ved at påklage en afgørelse. Omvendt gælder det, hvis der er flere parter med modstående interesser.

Det kan overvejes, om en klageinstans skal have mulighed for at tage sager op af egen drift, men det er en ordning, der sjældent anvendes. Skattestyrelsen har oplyst, at Skatterådet tidligere har haft hjemmel til at tage sager op af egen drift, men det er man gået bort fra i 2006.

En ændring af en afgørelse kan også resultere i en ændring til klagerens fordel. Det vil sige, at klageren ikke kun får det, som der bedes om, men endnu mere på baggrund af klageinstansens vurdering. Det er det almindelige princip, at en klage over en afgørelse kan medføre, at parten får mere, end han beder om hvis, der er plads til det i loven. Dette udgangspunkt vil dog ikke gælde, såfremt det kan skade andre parter.

Når klageorganet har behandlet en klage, har afgørelsen ikke samme retskraft, som det kendes fra domme. Retskraft betyder, at en afgørelse er endelig og bindende. Afgørelsen vil have en formel retskraft på den måde, at sagen ikke kan indbringes for en højere administrativ myndighed. Herefter vil afgørelsen kunne indbringes for domstolene, jf. Grundlovens § 63, eller påklages til ombudsmanden for Inatsisartut.

Det skal bemærkes, at klageinstansens underkendelse af førsteinstansen som følge af en sagsbehandlingsfejl ikke udelukker, at førsteinstansen kan træffe samme materielle afgørelsen igen, men med iagttagelse af sagsbehandlingsreglerne.

*Formkrav til klagen*

Udgangspunktet for henvendelser til forvaltningen er, at der ikke er formkrav. Det gælder også, for så vidt angår henvendelser om klageadgang. Det kan dog fastsætte ved lov, at en klage skal være skriftlig og begrundet, at klagen skal fremsendes via en bestemt formular eller skabelon, eller at der skal medfølge bestemte bilag m.v.

I udgangspunktet vil en almindelig bemyndigelsesbestemmelse om at forvaltningen kan fastsætte nærmere regler for klagebehandling, ikke være tilstrækkelig til at kunne fastsætte specifikke formkrav til en klage[[6]](#footnote-6). I praksis kan der etableres en særlig klageportal, hvor borgere og virksomheder har mulighed for at indsende en klage via en fastlagt skabelon og procedure. Dette ses bl.a. i Danmark, hvor ”Nævnenes Hus” har en særlig klageportal, hvor en borger eller virksomheder logger ind med NemID. Hertil er der indført et klagegebyr, der som udgangspunkt udgør 900 kr. for privatpersoner og 1.800 kr. for virksomheder / organisationer.

*Klagefrister*

Som udgangspunkt findes der ikke formelle regler om klagefrister, hvis det ikke fremgår af lovens bestemmelser eller regler udstedt i medfør af loven. Hvis der ikke er fastsat en klagefrist i loven eller regler udstedt i medfør af loven, vil en afgørelse i praksis kunne påklages lang tid efter afgørelsen er truffet. Såfremt klagen fremsendes lang tid efter en afgørelse, kan klagen afvises, hvis behandling af klagen ikke vil have retlig eller faktisk betydning for parten.

Meget sent indgivne klager kan få betydning for klagens resultat f.eks. hvis der er modparter el.lign., der har indrettet sig på afgørelsen. Er dette tilfældet kan det afholde klageinstansen fra at ændre afgørelsen.

Hvis der er lovbestemte klagefrister, skal klagefristen overholdes. Hvis fristen ikke overholdes, kan klageinstansen nægte at behandle klagen. Hvis der er fastsat en klagefrist i loven, beregnes klagefristen som udgangspunkt ud fra ordlyden af bestemmelsen. Er ordlyden ikke er klar, kan det generelt siges, at fristen starter, fra afgørelsen kommer frem til modtageren, og at dagen, hvor afgørelsen er kommet frem, ikke medregnes i klagefristen, og at klagen skal være modtaget hos klageinstansen inden kontortids ophør den dag, klagefristen udløber. Frister, der udløber lør-, søn- og helligdage, udskydes til førstkommende hverdag. [[7]](#footnote-7)

*Opsættende virkning*

Hvis en afgørelse påklages, kan det være et væsentligt spørgsmål, om parten skal indrette sig efter afgørelsen, mens sagen verserer, eller om afgørelsens retsvirkninger sættes i bero, mens klagen behandles. Hvis klagen har opsættende virkning, betyder det, at bebyrdende afgørelser ikke kan håndhæves, at handlinger i strid med afgørelsen ikke er retsstridige, og at begunstigelser ikke kan udnyttes.

Hvis det ikke fremgår af lovbestemmelsen, om en klage har opsættende virkning, vil udgangspunktet være, at klagen ikke har opsættende virkning. Det vil sige, at en part skal indrette sig efter afgørelsen mens klagen behandles. En klageinstans kan dog vælge at tillægge en klage opsættende virkning efter en konkret afvejning af de modstående hensyn, der følger af klagen.

Hvis klageinstansen eller myndighederne ikke tager stilling til, hvorvidt fremsendelsen af klage skal have opsættende virkning, har klageren ret til at få dette spørgsmål behandlet. Det er dog et krav, at en sådan anmodning skal ske hurtigst muligt, og det kan ikke udskydes til behandling af klagen er færdig. Det skal bemærkes, at i de tilfælde hvor der er tale om afgørelser, der skal fuldbyrdes, kan forvaltningen tage stilling til, om klagen skal have opsættende virkning ved at udskyde fuldbyrdelsen.

På fiskeriområdet er der en række komplicerede sager, som kan være genstand for klager. Det kan særligt være sager om kvotetildeling, tilladelse til omladning eller andet, hvor der er flere parter i fiskeriet, der har indrettet sig efter afgørelsen, f.eks. ved fastsættelse af IOK’er eller IK’er. Det vurderes, at det vil være uhensigtsmæssigt, hvis klager over forvaltningsretlige afgørelser som udgangspunkt skal have opsættende virkning. Dette skyldes, at opsættende virkning kan være genstand for spekulation, hvor klager påklager en afgørelse med henblik på at udskyde de retsvirkninger, der er knyttet til en afgørelse og dermed opnå en økonomisk gevinst.

Dertil kan konsekvensen af opsættende virkning resultere i en forsinkelse af hele forvaltningssystemet ved tildeling af kvoter og licenser, hvis en part eksempelvis klager over manglende tildeling af licens.

*Rammerne for klageadgangen*

Behandling af klager er styret af officialprincippet, hvilket indebærer, at klageinstansen har en undersøgelsespligt ift. sagens faktiske omstændigheder. Det betyder, at klageinstansen har ansvaret for at fremskaffe alle væsentlige oplysninger til sagen. I praksis vil det ofte være tilstrækkeligt med de oplysninger, der allerede er indgået til forvaltningen, men i andre tilfælde kan der være behov for, at klageorganet tager initiativ til at indhente nye oplysninger.

Klageorganet har samme undersøgelsesmuligheder som forvaltningen, men i særlige tilfælde er der etableret hjemmel til, at klageinstanser kan foretage en sagsbehandling, der minder om en domstolsbehandling. Det ses f.eks. hos Skattestyrelsen i Danmark. I praksis indebærer det, at Skattestyrelsen i Danmark har hjemmel til at kræve mundtlig forelæggelse, afhøringer, bevisoptagelse m.v.[[8]](#footnote-8) I Grønland tilbydes klager inden for skatteområdet også adgang til at udtale sig mundtligt på et rådsmøde, jf. § 8 i rådets forretningsorden (partshøring), men der er ikke etableret en pligt til at klager skal udtale sig.

Det særlige spørgsmål inden for klageinstansens rammer er, om klageinstansen kan inddrage andre påstande og anbringender end dem, der er indgået i forvaltnings førstebehandling. Hvis der inddrages så væsentlig ny viden, at sagen får et væsentligt nyt indhold (nova) eller ændrer karakter på væsentlige punkter, vil sagen oftest blive hjemvist til fornyet behandling ved førsteinstansen. Det afhænger dog af klageinstansens mulighed for at tage stilling til de nye spørgsmål og oplysninger samt behovet for at give parten en reel mulighed for at få sagen behandlet på baggrund af de indgåede informationer.

Det er oplyst af Skattestyrelsen, at i sager, hvor der er ny viden i en sag, så aftaler Skatterådet det videre forløb mellem klager og Skattestyrelsen.

1. **Konklusion**

Hovedformålet med administrativ rekurs og lovfæstet klageadgang, er at sikre borgerens retssikkerhed, herunder, at borgeren får mulighed for at få behandlet sin sag ved minimum to instanser. Ved afgørelser truffet af GFLK, er der nu etableret en rekursadgang til departementet. Hvis der skal sikres en klageadgang for afgørelser truffet af departementet, herunder tilknyttede afdelinger, er det nødvendigt med et klageorgan, etableret på lovfæstet grundlag ud fra ovenstående principper.

1. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 337. [↑](#footnote-ref-1)
2. Eks. Det Sociale Ankenævn og Skatterådet. [↑](#footnote-ref-2)
3. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 339. [↑](#footnote-ref-3)
4. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 343 ff. [↑](#footnote-ref-4)
5. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 354 ff. [↑](#footnote-ref-5)
6. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 345 ff. [↑](#footnote-ref-6)
7. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 345 ff. [↑](#footnote-ref-7)
8. Jf. Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udg. 2013, s. 350. [↑](#footnote-ref-8)