

BETÆNKNING**Afgivet af Erhvervs- og Råstofudvalget****vedrørende****Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2019 om virksomheders og offentlige myndigheders samfundsansvar ved ansættelse af lærlinge og praktikanter.
Naalakkersuisoq for Råstoffer og Arbejdsmarked****Afgivet til forslagets 2. behandling**

Udvalget har under behandlingen senest bestået af:

Medlem af Inatsisartut Henrik Fleischer, Siumut, formand
Medlem af Inatsisartut Sofia Geisler, Inuit Ataqatigiit, næstformand
Medlem af Inatsisartut Rachel H. Ingemann, Demokraatit
Medlem af Inatsisartut Hermann Berthelsen, Siumut
Medlem af Inatsisartut Bo Martinsen, Demokraatit
Medlem af Inatsisartut Tillie Martinussen, Samarbejdspartiet
Medlem af Inatsisartut Aqqalu Jeremiassen, Atassut

Udvalget har efter 1. behandlingen 15. oktober 2019 under EM2019 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og formål

Lovforslaget har til formål at fremme ansættelsen af lærlinge og praktikanter og således bidrage til at øge beskæftigelsen og kompetenceniveauet i Grønland.

Dette ønskes realiseret ved, at man etablerer en ”følg eller forklar”-ordning. Ordningen tager sigte på, at virksomheder og myndigheder, der har faglært arbejdskraft ansat¹, bliver forpligtiget til at kontakte relevante uddannelsesinstitutioner med henblik på at opnå godkendelse som lære- eller praktikplads. Virksomheden eller myndigheden vil blive forpligtiget til at ansætte lærlinge og praktikanter i det omfang, arbejdspladsen godkendes til. For det tilfælde at arbejdspladsen ikke overholder sin forpligtigelse til at ansætte lærlinge og praktikanter, bliver arbejdspladsen

¹ Forslagets § 5 fastsætter, at en faglært medarbejder er enhver ansat, som udfører aktiviteter i Grønland, og som har gennemført en erhvervsuddannelse på ISCED 2011 niveau 3-4, og som er ansat til at udføre et arbejde, der svarer til uddannelsens kvalifikationer. Dette uanset om personen er, eller ikke er, indkomstskattepligtig til Grønland.

med forslaget pålagt at forklare årsagen til den manglende opfyldelse. Forklaringen vil blive gjort offentligt tilgængelig på jobportalen.

2. Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Under førstebehandlingen blev der rejst en række spørgsmål, blandt andet til hvorledes lovforslaget forholder sig i forhold til manglen på kollegieværelser i flere byer, og i forlængelse af dette, effekten af det konkrete lovforslag. Udvalget har inddraget disse spørgsmål i sit arbejde med forslaget, udvalget henviser i denne sammenhæng til bilag 1-4.

3. Høring af forslaget

Forslaget blev første gang sendt i høring i perioden 27. maj-2. juni 2016. Efterfølgende var forslaget i fornyet høring i perioden 16. juli-3. august 2018 og i perioden 8. april-13. maj 2019. Yderligere blev der på baggrund af væsentlige ændringer i udkastet foretaget en supplerende høring i perioden 2. august - 9. august 2019. Forslaget har i disse perioder været offentliggjort på høringsportalen, og blev derudover fremsendt direkte til en række høringsparter.

4. Spørgsmål til Naalakkersuisut

Udvalget har i forbindelse med udvalgets arbejde med forslaget fremsendt spørgsmål til Naalakkersuisut den 12. november 2019 og den 3. august 2020. Spørgsmålene er besvaret den 15. november 2019 og den 11. september 2020. Udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisuts svar er vedlagt som bilag 1-4.

5. Orienteringsmøde

Udvalget har den 5. oktober 2020 afholdt et orienteringsmøde med Naalakkersuisut vedrørende forslaget.

6. Forslagets tekniske udformning

Udvalget har fra Inatsisartuts Lovtekniske Funktion modtaget et notat vedrørende mangler og uhensigtsmæssigheder i forslaget. Notatet er vedlagt nærværende betænkning som bilag 5.

Et enigt udvalg skal opfordre Naalakkersuisut til at fremsætte ændringsforslag i overensstemmelse med notatets anbefalinger.

7. Udvalgets behandling af forslaget

7.1 Forslagets økonomiske konsekvenser

I indledningen til forslagens almindelige bemærkninger fremgår det, at forslaget generelt forventes at medvirke ”... til at skabe øget effektivitet i både den offentlige og private sektor. Gennemførelsen af forslaget vil således bidrage til en positiv udvikling af det grønlandske samfund.”

I forbindelse med besvarelsen af udvalgets spørgsmål, uddybede Naalakkersuisut² denne forventning:

”Forslaget vil sikre, at langt flere kommer i gang med en erhvervsuddannelse og at deres kompetencer øges. Dette er en af de væsentligste forudsætninger for at højne arbejdsproduktiviteten og effektiviteten i eksempelvis byggeriet. Ved at skabe dygtigere og flere medarbejdere til de erhverv, som forslaget er stilet mod, vil en naturlig konsekvens altså være, at også effektiviteten i de forskellige brancher stiger.”

Udvalget udelukker ikke, at forslaget på længere sigt kan medvirke til at øge effektiviteten. På kortere sigt forekommer det dog umiddelbart mere naturligt at forvente det modsatte, at en øgning af antallet lærlinge og praktikanter vil medføre en lavere effektivitet i både den offentlige og den private sektor, med baggrund i det ressourcetræk oplæringen indebærer.

Med hensyn til de økonomiske konsekvenser af forslaget, fremgår følgende af forslagets bemærkninger³:

”Vurdering af forslagets økonomiske og administrative konsekvenser er forbundet med betydelig usikkerhed med hensyn til flere af de forskellige konkrete påvirkninger... Forslaget indebærer dog nogle konkrete udgifter til dels administration og systemopbygning og vedligehold. De øvrige merudgifter ved forslaget vil indgå i den almindelige drift på området, herunder øgede midler til især uddannelsesstøtte til de studerende og holdtaxametra til erhvervsskolerne... Nedenstående beregninger skal ses i dette lys og i øvrig ses som udtryk for den forventede ramme i forbindelse med udarbejdelsen af finanslovsforslaget for 2020.”

”Forslaget forventes at medføre både udgifter og indtægter. De langsigtede samfundsmæssige gevinster ved øget beskæftigelse, øget uddannelsesniveau og øget produktivitet er ikke medregnet i forslaget. Generelt vil det være sådan, at gevinster høstes senere end udgifterne. Det antages, at det offentliges omkostninger til ansættelse af lærlinge og praktikanter kan holdes inden for de nuværende bevillinger for driftsenhederne og ved rationaliseringer.

I finanslovsforslaget for 2020 er nettoudgifterne til gennemførelse af forslaget vurderet til i alt 45,05 mio. kr. fordelt over perioden 2020-2024.”

² Naalakkersuisuts svar af 11. september 2020.

³ Fra bemærkningernes side 14 og følgende.

Da bemærkningerne kun i overfladisk grad beskriver de økonomiske konsekvenser af forslaget, har udvalget stillet spørgsmål om disse til Naalakkersuisut:

”Skal det overnævnte forstås som at de 800.000 ligger ud over de 45,05 mio. som er afsat på hovedkonto 20.11.70, og de 450.000 som er afsat på hovedkonto 67.02.06?”

Til dette svarede Naalakkersuisut følgende⁴:

”Det er korrekt, at det skal forstås således, at de kr. 800.000 ligger ud over de kr. 45,05 mio., som er afsat på hovedkonto 20.11.70, samt de kr. 450.000 som er afsat på hovedkonto 67.02.06.”

Med hensyn til udvalgets anmodning om en mere uddybende redegørelse for, hvorledes de afsatte midler forventes brugt, har Naalakkersuisut svaret følgende⁵:

”Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked skal opnormeres med en enkelt medarbejder. Denne medarbejder vil få det overordnede ansvar for at lave opfølgning og sikre dokumentation fra virksomhederne og myndighederne. Ydermere skal denne medarbejder stå for dialogen med udbyderen af jobportalen, samt være i dialog med virksomhederne og myndighederne om deres opfyldelse af kravene dertil. Suli.gl får inkorporeret en helt ny lære- og praktikpladsside. Denne digitale løsning vil sikre, at der skabes bedre muligheder for at matche lære- og praktikpladser med potentielle lærlinge og praktikanter. Dette gøres blandt andet ved, at lærlinge- og praktikanter kan fremsøge virksomheder og myndigheder, som søger lærlinge- og praktikanter inden for deres specifikke fagområde.”

Da udvalget fortsat fandt, at de økonomiske konsekvenser af forslaget fremstod som uklare, anmodede udvalget om at få en mere uddybende redegørelse for disse. Med hensyn til dette svarede Naalakkersuisut følgende⁶:

”Som det korrekt nævnes i spørgsmålene fra Erhvervs- og Råstofudvalget, skal Departementet for Arbejdsmarked opnormeres med en enkelt medarbejder. Denne medarbejder vil få det overordnede ansvar for at lave opfølgning og sikre dokumentation fra virksomhederne og myndighederne. Ydermere skal denne medarbejder stå for dialogen med udbyderen af jobportalen, samt være i dialog med virksomhederne og myndighederne om deres opfyldelse af kravene dertil. Suli.gl får inkorporeret en helt ny lære- og praktikpladsside. Denne digitale løsning vil sikre, at

⁴ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

⁵ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

⁶ Naalakkersuisuts svar af 11. september 2020.

der skabes bedre muligheder for at matche lære- og praktikpladser med potentielle lærlinge og praktikanter.

Departementet for Arbejdsmarked har dog ved nærmere gennemgang af forslaget og de dertilhørende bemærkninger konstateret (også med baggrund i den nuværende COVID-19-krise) at der kan findes besparelser på kr. 300.000 ift. denne opnormering.

De kr. 450.000 der er afsat til Suli.gl – som beskrevet i de økonomiske konsekvenser af forslaget – skal anvendes til informationskampagner, TV-kampagner, rejser, oversættelser etc.”

Udvalget forstår besvarelsen således, at de direkte økonomiske konsekvenser af forslaget er, at der skal afsættes 450.000 kr. til sulig.gl og 500.000 kr. til opnormering af Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked. Det er udvalgets forståelse, at de øvrige konsekvenser af forslaget er mere relative, og i højere grad hænger sammen med en eventuel stigning i antallet af praktikanter og lærlinge. Ud over at de 45,05 mio. kr. skal bruges til uddannelsesstøtte og holdtaxameter, er det dog uklart for udvalget, hvilke øvrige driftsudgifter beløbet forventes at dække, samt hvorledes midlerne forventes fordelt. **Udvalget anmoder om**, at Naalakkersuisut mellem 2. og 3. behandlingen af forslaget skriftligt uddyber over for udvalget, hvad de 45,05 mio. kr., der ellers er afsat i forbindelse med forslaget, forventes brugt til, og hvorledes de forventes fordelt.

I denne sammenhæng kan udvalget ikke undlade at bemærke, at forslaget generelt set bærer præg af at være bygget på en række antagelser og forudsætninger, som gør, at det fremstår meget usikkert, både hvilken effekt forslaget vil have i forhold til den ønskede målsætning om flere lærlinge, og hvilke konsekvenser forslaget må påregnes at have, eksempelvis i forhold til økonomi.

7.2 Vedrørende datagrundlaget om det nuværende antal lærlinge

I bemærkningerne, under ”2.2. Væsentlige forhold, der ligger til grund for forslaget”, fremgår følgende:

”Fordelingen af lærlinge og praktikanter for erhvervsuddannelserne blandt offentlige myndigheder, offentlige virksomheder ejet af selvstyret eller andre offentlige myndigheder og private virksomheder vurderes som følgende. De seneste tilgængelige tal fordeler lærlinge og praktikanter med 55 procent i private virksomheder, 25 procent i offentlige virksomheder og 20 procent i offentlige myndigheder. Således vurderes der at have været 277 lære- og praktikpladser i private virksomheder og 173 i offentlige virksomheder og 232 (138 + 94) lære- og praktikpladser hos offentlige myndigheder i december 2018.

Samtidigt var der i 2018 omkring 1.085 aktive elever på erhvervsuddannelserne og en frafaldsprocent på omkring 50 %. Det vurderes tillige, at antallet af lærlinge og praktikanter var endnu højere i 2011, hvor antallet af aktive studerende på erhvervsuddannelserne var på sit højeste med hele 1.302 studerende. Samtidigt var der i 2018 omkring 1.085 aktive elever på erhvervsuddannelserne og en frafaldsprocent på omkring 50 %. Det vurderes tillige, at antallet af lærlinge og praktikanter var endnu højere i 2011, hvor antallet af aktive studerende på erhvervsuddannelserne var på sit højeste med 1.302 studerende...”

Da det i bemærkningerne ikke fremgår, på hvilken baggrund disse vurderinger er fortaget, bad udvalget Naalakkersuisut om at redegøre for dette.

I forbindelse med besvarelsen af baggrunden for vurderingen af fordelingen mellem lærlinge i den offentlige og den private sektor, og baggrunden for vurderingen af antallet af lærlinge og praktikanter var højere i 2011, henviser Naalakkersuisut til et link til Grønlands Statistik.⁷ Den oversigt, der fremgår af linket, er dog publiceret den 24. juni 2020, altså efter fremsættelsen af lovforslaget. Den omhandler lærlinge i perioden 2012-2019.

For det første omfatter oversigten ikke en opgørelse af en fordeling lærlinge og praktikanter i offentlige myndigheder, offentlige virksomheder eller private virksomheder. For det andet omhandler oversigten slet ikke 2011.

Antallet af lære- og praktikpladser, som fremgår af det første citerede afsnit, (277, 173 og 232) giver sammenlagt 682 lærlingepladser. Dette tal passer dog ikke med det samlede antal lærlinge opdelt i brancher (732), der fremgår af tabel 1 for året 2018. Da udvalget anmodede Naalakkersuisut om at forholde sig til dette, svarede Naalakkersuisut følgende:

”De 682 lærlingepladser er – som beskrevet i bemærkningerne til forslaget (se side 6ff) – et gennemsnit for december 2018 for lære- og praktikpladser i private virksomheder (277), offentlige virksomheder (173) og 232 (138 + 94) hos offentlige myndigheder. Samlet er der tale om 732 lærlinge og praktikanter i gennemsnit i 2018, som modtager lærlingeløn. Dertil kommer der 94 lærlinge og praktikanter som sundhedshjælpere og socialhjælpere i det offentlige, der ikke er medtaget i opgørelsen fra Grønlands Statistik, da de i stedet modtager uddannelsesstøtte. De er faldet fra 143 i 2013 til 94 i 2018. Dermed var der samlet set 826 lærlinge og praktikanter i gennemsnit i 2018.

⁷ <http://stat.gl/publ/da/UD/202006/pdf/2019%20Lærlinge.pdf>

Erhvervs- og Råstofudvalget sammenligner således et gennemsnit for december 2018 med et gennemsnit for hele 2018.”

Udvalget kan således fortsat ikke se, at der er redegjort for baggrunden for vurderingerne af fordelingen mellem lærlinge i den offentlige og den private sektor. Tilsvarende kan udvalget ikke se, at der er redegjort for baggrunden for vurderingen af, at antallet af lærlinge og praktikanter var højere i 2011, eller på hvilken baggrund vurderingen af antallet af lærlinge og praktikanter i december 2018 er fortaget. Udvalget formoder, at vurderingerne har baggrund i statistik, men da der ikke redegøres for baggrunden, er det svært at vurdere dette.

7.3 Vedrørende definitionerne i §§ 3 og 4

7.3.1 Vedrørende definitionerne af myndighed i § 3, jf. § 4

Bestemmelserne lyder som følger:

”§ 3. Ved myndighed forstås i Inatsisartutloven enhver myndighed, myndighedsenhed, institution eller anden enhed, som er en del af en offentlig forvaltning eller på anden måde er offentlig eller offentligt ejet eller kontrolleret, og som har medarbejdere, der udfører aktiviteter i Grønland.”

”§ 4. Ved virksomhed forstås i Inatsisartutloven enhver privat eller offentlig virksomhed, som har hjemsted i Grønland.”

Udvalget har på denne baggrund rettet følgende spørgsmål til Naalakkersuisut⁸:

”Hvorledes skal ”offentligt ejet eller kontrolleret” i § 3 forstås, jf. at offentlige virksomheder allerede omfattes af lovens § 4?”

Naalakkersuisut har besvaret spørgsmålet med følgende⁹:

”Formuleringen sikrer, at fx Selvstændige Offentlige Virksomheder (SOV'er) også omfattes af loven. SOV'er adskiller sig fra offentlige virksomheder ved at være en erhvervsdrivende juridisk person inden for en bestemt sektor af statsforvaltningen med egen indtægt og formue, og som ikke er omfattet af bevillingssystemet.

⁸ Udvalgets spørgsmål af 12. november 2019.

⁹ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

En SOV er karakteriseret ved at være en hybrid mellem en virksomhed og en offentlig myndighed, hvilket betyder, at en SOV befinder sig i spændingsfeltet mellem privat og offentlig ret.

Således vil en SOV som oftest være omfattet af de selskabsretlige regler, for så vidt angår virksomheden, men samtidig være omfattet af de offentlige regler, for så vidt angår eventuelle myndighedsopgaver.

Et eksempel på en selvstændig offentlig virksomhed er Finansiell Stabilitet.”

Udvalget har overfor Naalakkersuisut givet udtryk for, at udvalget forstår svaret således, at Selvstændige Offentlige Virksomheder (SOV'er) ikke har karakter af virksomheder (jf. § 4), men derimod skal regnes som ”myndighed” i henhold til forslaget § 3.¹⁰

Dette har Naalakkersuisut supplerende besvaret med¹¹:

”Formuleringen sikrer, at fx selvstændige offentlige virksomheder (SOV'er) også omfattes af loven. SOV'er adskiller sig fra offentlige virksomheder ved at være en erhvervsdrivende juridisk person inden for en bestemt sektor af statsforvaltningen med egen indtægt og formue, og som ikke er omfattet af bevillingssystemet.

En SOV er karakteriseret ved at være en hybrid mellem en virksomhed og en offentlig myndighed, hvilket betyder, at en SOV befinder sig i spændingsfeltet mellem privat og offentlig ret.

Således vil en SOV som oftest være omfattet af de selskabsretlige regler, for så vidt angår virksomheden, men samtidig være omfattet af de offentlige regler, for så vidt angår eventuelle myndighedsopgaver.

Eksempel på en selvstændig offentlig ejet nettostyret virksomhed kunne være Nukissiorfit.

I konkrete tvivlstilfælde vil det imidlertid være op til domstolene at fastlægge hvornår et offentlig ejet selskab eller virksomhed skal anses for myndighed i denne lovs forstand eller ej.”

”Finansiell stabilitet var blot nævnt som eksempel på en selvstændig offentlig virksomhed med myndighedsudøvelse der er ejet af den danske stat gennem

¹⁰ Udvalgets spørgsmål af 3. august 2020.

¹¹ Naalakkersuisuts svar af 11. september 2020.

Erhvervsministeriet – som et sammenligningsgrundlag, ligesom Nukissiorfiit eksempelvis er for Selvstyret. Anden relevans har Finansiell Stabilitet ikke for det konkrete forslag.”

Det undrer udvalget, at Naalakkersuisut mener, Nukissiorfiit ikke er omfattet af bevillingssystemet, når Nukissiorfiit som nettostyret virksomhed har en årlig nettobevilling på finansloven. Udvalget kan på baggrund af dette sammenholdt med den foregående forklaring, ikke se, hvorledes Nukissiorfiit er en SOV.

Tilsvarende undrer det udvalget, at Naalakkersuisut i forbindelse med behandlingen af forslaget, benytter eksemplet med Finansiell Stabilitet, når Finansiell Stabilitet ikke har relevans for forslaget. Udvalget mener, dette kun giver anledning til forvirring.

Af Naalakkersuisuts svar følger formentlig også, at det ikke har været Naalakkersuisuts hensigt, at andre former for offentligt ejede selskaber eller virksomheder skal anses for myndigheder i lovens forstand. Dette lader sig dog vanskeligt læse ud af definitionen i § 3. Hvornår en offentligt ejet virksomhed skal opfattes som henholdsvis en ”myndighed” (jf. § 3) eller en ”virksomhed” (jf. § 4) i lovens forstand, fremstår således uklart og vil kunne give anledning til tvivl.

Udvalget finder desuden grund til at gøre opmærksom på, at den definition af myndighed, der fremgår af § 3, afviger fra den forvaltningsretlige forståelse af termen (hvilket ligeledes fremgår af betænkningens afsnit 7.3.2. vedrørende den kommunale enhedsforvaltning), og beder Naalakkersuisut om at kraftigt overveje hensigtsmæssigheden af dette.

7.3.2. Vedrørende den kommunale enhedsforvaltning

I forbindelse med høringen af forslaget gør Kommune Kujalleq opmærksom på, at ordlyden i § 3 fraviger fra den opdeling, der følger af den kommunale styrelseslov § 1. Kommunen påpeger, at fagforvaltninger og stabsfunktioner ikke er underordnede myndigheder, men blot et udtryk for en funktionel fordeling af kommunens sagsområder, der frit kan ændres i løbet af et budgetår.

Naalakkersuisut forholder sig i forslagens bemærkninger til høringssvaret med følgende¹²:

”Efter forslagens § 3 og bemærkningerne hertil, skal en kommune og dens driftsenheder som udgangspunktet betragtes som flere enheder og dermed flere forskellige myndigheder efter forslaget. En kommunes myndighedsenheder, der er selvstændige driftsenheder, kan blandt andet omfatte kommunens forvaltninger. Det

¹² Bemærkningerne side 22 og følgende.

kan for eksempel være forvaltningen for børn, familie og skole, forvaltningen for anlæg og miljø, forvaltningen for velfærd, arbejdsmarked og erhverv, økonomi og personaleservice og fælles service. Enhver kommunal forvaltning eller anden myndighedsenhed, der er en selvstændig driftsenhed, er således en myndighed efter forslaget § 3. En kommune afgør selv internt, i hvilken stilling en lærling eller en praktikant skal ansættes.

I de specielle bemærkninger til § 3 anføres følgende¹³:

”Forslaget omfatter som nævnt også kommunerne. En kommune og dets driftsenheder, skal efter forslaget som udgangspunkt betragtes som flere enheder og dermed flere forskellige myndigheder efter bestemmelsen i § 3. En kommunes myndighedsenheder, der er selvstændige driftsenheder, kan blandt andet omfatte kommunens forvaltninger. Det kan for eksempel være forvaltningen for børn, familie og skole, forvaltningen for anlæg og miljø, forvaltningen for velfærd, arbejdsmarked og erhverv, økonomi og personaleservice og fælles service. Enhver kommunal forvaltning eller anden myndighedsenhed, der er en selvstændig driftsenhed, er således en myndighed efter forslaget § 3. En kommune afgør selv internt, i hvilken stilling en lærling eller en praktikant skal ansættes.”

På denne baggrund har udvalget stillet følgende spørgsmål¹⁴:

”Hvorledes skal bemærkningen ”en kommune afgør selv internt, i hvilken stilling en lærling eller en praktikant skal ansættes” forstås, henset til at der lægges til grund, at en myndighed i denne sammenhæng er den enkelte driftsenhed, og at det er den enkelte driftsenhed der i henhold til § 8 skal godkendes som lærlingeplads/praktiksted?

Naalakkersuisut har besvaret spørgsmålet med følgende¹⁵:

”Der er tale om en intern fordelingsmekanisme, inden for hvilken kommune, som led i den kommunale autonomi, overordnet kan beslutte, hos hvilken af kommunens myndigheder en lærling skal ansættes”

Udvalget bad på denne baggrund Naalakkersuisut om at forholde sig til hensigtsmæssigheden af, at den foreslåede definition af offentlig myndighed er i strid med den enhedsforvaltning, der følger af den kommunale styrelseslov. Til dette har Naalakkersuisut svaret følgende¹⁶:

¹³ Bemærkningerne side 31 og følgende.

¹⁴ Udvalgets spørgsmål af 12. november 2019.

¹⁵ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019,

¹⁶ Naalakkersuisuts svar af 11. september 2020.

”Som udgangspunkt er der kommunal enhedsforvaltning, jf. den kommunale styrelseslov. Dette er dog ikke et absolut forvaltningsretlig begreb, fordi grænsen er flydende - eksempelvis anses de kommunale forvaltninger for selvstændige forvaltningsenheder i spørgsmål relateret til andre administrative funktioner, f.eks. ved stillingtagen til anmodninger om aktindsigt. Derfor anser Naalakkersuisut ikke den foreslåede definition af offentlig myndighed for at være i strid med anden relevant lovgivning.”

I denne forbindelse finder udvalget grund til at henlede opmærksomheden på Justitsministeriets vejledning til lov om offentlighed i forvaltningen¹⁷, hvor det anføres følgende:

”I den sammenhæng bemærkes det, at det i overensstemmelse med grundsætningen om den kommunale og regionale enhedsforvaltning gælder, at brevveksling mellem en kommunalbestyrelse (regionsråd) og dennes udvalg, afdelinger og andre organer eller mellem disse organer indbyrdes betragtes som intern, dvs. der er tale om brevveksling mellem forskellige enheder inden for samme myndighed (”intern” afgivelse).

En administrativ enhed må i almindelighed karakteriseres som enten en selvstændig myndighed eller en del af en anden myndighed. En administrativ enhed kan således ikke i visse sammenhænge være en selvstændig myndighed og i andre sammenhænge en del af en anden myndighed, medmindre der særligt i lovgivningen er klare holdepunkter herfor.”

Udvalget finder det problematisk, at forslaget definition af offentlig myndighed er i strid med den enhedsforvaltning, der følger af den kommunale styrelseslov.

7.3.3 Vedrørende ”hjemsted i Grønland”

Ordlyden i lovforslagets § 4 er som følger:

”§ 4 Ved virksomhed forstås i Inatsisartutloven enhver privat eller offentlig virksomhed, som har hjemsted i Grønland.”

I bemærkningerne til lovforslagets § 4, fremgår følgende¹⁸:

¹⁷ Vejledning om offentlighed i forvaltningen, VEJ nr. 9847 af 19 december 2013, side 37.
<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/tru/bilag/100/1698612.pdf>

¹⁸ Bemærkningerne side 32 og følgende.

”Efter forslaget omfatter privat virksomhed enhver privat virksomhed som nævnt ovenfor, uanset om den er grønlandsk, dansk, udenlandsk eller international, når blot virksomheden driver virksomhed eller udfører aktiviteter i Grønland. Alle former for udenlandske private aktører, der driver virksomhed eller udfører aktiviteter i Grønland, omfattes således af forslaget. Filialer af udenlandske private virksomheder, der driver virksomhed eller udfører aktiviteter i Grønland, er også omfattet af forslaget”

”Begrebet virksomhed omfatter for eksempel også udenlandske private virksomheder, der leverer rådgivningsydelser til grønlandske offentlige myndigheder eller grønlandske offentlige virksomheder og deltager i udbud om aftaler om rådgivningsydelser til grønlandske offentlige myndigheder eller grønlandske offentlige virksomheder. Udenlandske private virksomheder kan ikke registreres i CVR-registret”

Udvalget har på baggrund af bemærkningerne stillet følgende spørgsmål til Naalakkersuisut¹⁹:

”Hvorledes forholder de citerede afsnit fra bemærkningerne sig til lovens ordlyd, jf. ”har hjemsted i Grønland”? ”Hvilke konsekvenser ville det have hvis § 4 i stedet blev affattet med følgende ordlyd: ”Ved virksomheder forstås i Inatsisartutloven enhver privat eller offentlig virksomhed som fuldt eller begrænset er skattepligtig til Grønland?”

Naalakkersuisut har besvaret dette med følgende²⁰:

”De citerede afsnit er eksempler på, hvad ordlyden ”har hjemsted i Grønland” også omfatter.

Det vil kræve en nærmere undersøgelse at vurdere konsekvenserne af en ændring af § 4 som foreslået. Beskatning af virksomheder m.m. er et kompliceret og omfattende område. Den umiddelbare vurdering er dog, at det næppe vil øge omfanget af ansættelser af lærlinge og praktikanter, som er formålet med denne lov, da antallet af virksomheder m.m. formentlig ikke vil stige.”

En virksomhed er kun omfattet af lovforslaget, under forudsætning af at virksomheden har hjemsted i Grønland. Dette fremgår udtrykkeligt af § 4. Lovbemærkningerne til bestemmelsen

¹⁹ Udvalgets spørgsmål af 12. november 2019.

²⁰ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

forekommer imidlertid ikke fuldt ud forenelige med den almindelige, herunder skattemæssige, forståelse af begrebet hjemsted. De fortolkningsbidrag, der kommer til udtryk i bemærkningerne, har heller ikke forankring i ordlyden i § 4. Udvalget opfatter dette som at lovgive i bemærkningerne. I overensstemmelse med den almindelige, herunder skattemæssige, forståelse af begrebet, må det således lægges til grund, at en virksomhed er hjemmehørende der, hvor denne udøver sin ledelsesmæssige aktivitet.

På baggrund af besvarelsen, anmodede udvalget Naalakkersuisut om at forholde sig til hensigtsmæssigheden af, at den foreslåede definition af ”hjemsted i Grønland” er i strid med den skattemæssige forståelse af termen²¹. Til dette har Naalakkersuisut svaret følgende²²:

”For at drive virksomhed i Grønland skal man registreres i Det Centrale Virksomhedsregister. Registrering skal foretages elektronisk: <https://indberet.virk.dk>. Desuden skal selskaber med planer om ansættelse af medarbejdere registrere sig som arbejdsgiver i arbejdsgiverregisteret Sulinal: <https://sulinal.nanoq.gl>.

I juli 2018 trådte en opdateret selskabslov i kraft, som gør det muligt at stifte selskaber på nye måder, fx med lavere egenkapitalskrav med mulighed for delvis indbetaling, mulighed for at stifte iværksætterselskaber med en egenkapital på 1 kr. m.m. Derfor ses definitionen af ”hjemsted i Grønland” ikke at være i strid med en snævert defineret skattemæssig forståelse af termen.”

Udvalget har dog svært ved at se, hvilken betydning henvisningen til den opdaterede selskabslov har i denne sammenhæng, særlig henset til at ændringen ikke medfører nogen ændring i forhold til den skattemæssige forståelse af termen ”hjemsted i Grønland”.

7. 4 En mulig løsning på de overnævnte problemer

I forlængelse af de overnævnte problematikker, finder udvalget grund til at bemærke, at udvalget ikke umiddelbart forstår nødvendigheden af, at forslaget definerer henholdsvis ”myndighed” og ”virksomhed”, da der ikke er tale om at pålægge myndigheder og virksomheder forskellige forpligtigelser. Det kan på denne baggrund overvejes, om en mulig løsning på de overnævnte problemer er, at ordlyden i §§ 3 og 4 udgår, og erstattes af en paragraf med f.eks. følgende ordlyd:

”Ved arbejdsgiver forstås enhver arbejdsgiver, som har medarbejdere, der udfører aktiviteter i Grønland.”

En ændring vil yderligere medføre, at termene derudover konsekvensrettes i resten af forslaget.

²¹ Udvalgets spørgsmål af 3. august 2020.

²² Naalakkersuisuts svar af 11. september 2020.

Udvalget bemærker i denne sammenhæng, at Naalakkersuisut i besvarelsen af 11. september 2020 gav udtryk for, at Naalakkersuisut ville være imødekommende for en debat over for udvalgets forslag om, at ordlyden i §§ 3 og 4 erstattes med en ny ordlyd som foreslået, hvis udvalget fastholder dette.

7.5 Vedrørende ”ikke-fastboende”

Lovforslagets § 10 fastsætter, at enhver myndighed eller virksomhed, der har 1 eller flere faglærte medarbejdere ansat, er forpligtet til at ansætte *fastboende* lærlinge og praktikanter i det omfang, den er blevet godkendt til som lære- eller praktikplads.

Udvalget har i relation hertil spurgt Naalakkersuisut om følgende²³:

”Hvor mange ikke-fastboende er i perioden 2014-2019 blevet ansat som lærlinge/praktikanter?”

”Mener Naalakkersuisut at man på denne baggrund kan drage den slutning at ikke-fastboende lærlinge/praktikanter fortrænger fastboende i denne sammenhæng?”

Dette har Naalakkersuisut besvaret med følgende²⁴:

”Grønlands Statistik angiver ikke, hvor mange ikke-fastboende, der i perioden 2014-2019, er blevet ansat som lærlinge/praktikanter i Grønland. Dette spørgsmål er således ikke muligt at besvare.”

”Det er ikke Naalakkersuisuts opfattelse, at der kan drages den slutning, at ikke-fastboende lærlinge/praktikanter fortrænger fastboende i denne sammenhæng.”

En konsekvens af forpligtelsen til at ansætte *fastboende* lærlinge og praktikanter er, at der i forbindelse med ansøgningsprocessen også skal indhentes dokumentation for, at ansøgeren er fastboende. På denne baggrund **vil udvalget opfordre til**, at Naalakkersuisut overvejer, hvorvidt kravet om, at de lærlinge og praktikanter, som skal ansættes, er fastboende, er til større besvær, end det er til gavn for Grønland. Naalakkersuisut vurderer selv, at der ikke er grund til at frygte, at ikke-fastboende fortrænger fastboende ved ansættelse af lærlinge og praktikanter. Spørgsmålet er så, om der overhovedet er behov for det pågældende krav, eller om vi uden konsekvenser af nogen praktisk betydning kan spare os selv for det besvær, som kravet ville indebære.

7.6 Vedrørende § 7

²³ Udvalgets spørgsmål af 12. november 2019.

²⁴ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

Definitionen af lærling følger af forslaget § 7, og lyder som følger:

”§ 7. Ved lærling eller praktikant forstås i Inatsisartutloven enhver person, der er studieaktiv på en anerkendt uddannelse og i forbindelse dermed skal udføre arbejde som lærling eller praktikant.”

Definitionen af faglært medarbejder følger af forslaget § 5, stk. 2, og lyder som følger²⁵:

”Ved faglært medarbejder forstås i Inatsisartutloven enhver person, der har gennemført en erhvervsuddannelse på ISCED 2011 niveau 3-4 og som er ansat af en myndighed eller en virksomhed til at udføre et arbejde, der svarer til uddannelsens kvalifikationer.”

Udvalget har stillet Naalakkersuisut følgende spørgsmål vedrørende § 7²⁶:

”Ordlyden benytter ordet ”skal”. Skal bestemmelsen forstås således at loven kun omfatter situationer hvor arbejdet som lærlinge/praktikant udgør en pligtig del af uddannelsen, eller også omfatter situationer hvor arbejdet som lærling/praktikant gennemføres på baggrund af den studerendes eget ønske?”

Naalakkersuisut har besvaret spørgsmålet med følgende²⁷:

”Lovforslaget [er] beregnet til erhvervsuddannelser, hvori praktikopholdet er en pligtig del af uddannelsen.”

Udvalget konstaterer, at definitionen af faglært medarbejder kun omfatter erhvervsuddannelser på ISCED 2011 3-4 niveau, mens definitionen af lærling i henhold til ordlyden omfatter alle uddannelsessøgende, der er optaget på en anerkendt uddannelse og i den forbindelse skal udføre arbejde som lærling eller praktikant. Den forståelse, Naalakkersuisut lægger til grund i sin besvarelse af udvalgets spørgsmål, om at paragraffen udelukkende omhandler lærlinge på erhvervsuddannelserne, er ikke i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd. Umiddelbart kan det således fremstå, som at ”lærling eller praktikant” omfatter flere uddannelser end ISCED 2011 3-4, og at der derfor er en manglende sammenhæng mellem ”lærling eller praktikant” og ”faglært arbejdskraft”.

7.7 Vedrørende høringen af forslaget

Udvalget bemærker, at det forslag, der sendes i supplerende høring i perioden 2. august-9.

²⁵ Bemærkningerne side 33 og følgende.

²⁶ Udvalgets spørgsmål af 12. november 2019.

²⁷ Naalakkersuisuts svar af 15. november 2019.

august 2019, i betydelig grad er ændret i forhold til de udgaver af forslaget, der tidligere har været sendt i høring. Udvalget finder i den forbindelse grund til at bemærke, at en høringsperiode på 7 dage er meget kort, særligt hvis man sammenholder dette med, at det materielle set er et helt andet forslag end det, der tidligere har været i høring.

7.8 Naalakkersuisuts ændringsforslag

Forud for 2. behandlingen af punktet fremsatte Naalakkersuisut et ændringsforslag. Ændringsforslaget foreslår nye stykker til § 14 og en ændring i ikrafttrædelsesbestemmelsen i § 16. Ændringerne i forhold til ikrafttrædelsen har baggrund i, at behandlingen af punktet er trukket ud, og at det tidligere foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt er passeret.

De foreslåede ændringer i § 14 vil medføre, at virksomheder og offentlige myndigheder for det første årligt vil blive pålagt at rapportere, om der er taget kontakt til relevante uddannelsesinstitutioner, og om det er ansat det antal lærlinge og praktikanter, de er godkendt til. For det andet indeholder ordlyden i det nye stk. 5 en hjemmelsbestemmelse for, at Naalakkersuisut ”... kan fastsætte nærmere bestemmelser om yderligere rapportering og regulering ved manglende opfyldelse af rapporteringskravene eller forpligtelserne i denne lov, jf. også § 11.”

I bemærkningerne uddybes dette med følgende:

”Bestemmelsen giver hjemmel til, at Naalakkersuisut indfører yderligere regulering om konsekvenserne end dem nævnt i § 11, efter en individuel, konkret vurdering at stille krav om indgåelse af bindende aftale om opfyldelse i de tilfælde rapporteringskravene eller forpligtelserne i denne lov ikke er opfyldt. Det vil sige krav ud over forklaringspligten.”

Udvalget finder i den sammenhæng grund til at bemærke, at dette efter udvalgets vurdering for det første er at lovgive i bemærkningerne. Det er ikke tilstrækkeligt, at eventuelle sanktionsmuligheder kommenteres i bemærkningerne. Derimod bør det udtrykkeligt komme til udtryk i lovtekstens ordlyd. For det andet er det for udvalget meget uklart, hvilke konsekvenser Naalakkersuisut ønsker muligheden for at benytte. Hvilke konsekvenser er det Naalakkersuisut ønsker at have i værktøjskassen til en eventuel senere brug?

Hvis formuleringen har baggrund i at Naalakkersuisut ønsker en mulighed til at binde parten til at indgå en aftale, så er det efter udvalgets opfattelse ikke længere en aftale indgået mellem to frie parter, hvilket gør, at aftalen mest minder om et påbud.

Udvalget finder det meget problematisk, at denne del af ændringsforslaget er så ukonkret. Både ud fra at Inatsisartut har krav på at kende de forventede konsekvenser af de konkrete

bemyndigelser, som Naalakkersuisut anmoder om, således at Inatsisartut kan træffe beslutning på et oplyst og fyldestgørende grundlag, men også fordi konsekvenserne over for de virksomheder og myndigheder, forslaget retter sig mod, er uklare.

Udvalget finder i forlængelse af dette grund til at bemærke, at det fremstår som, at denne ændring ikke er sendt i høring, og at udvalget finder det uheldigt, at høringsparterne ikke har haft mulighed til at forholde sig til denne ændring i forslaget.

7.8.1 Udvalgets ønske om korrigerende ændringsforslag

Et enigt udvalg skal på den baggrund henstille, at Naalakkersuisut forud for forslagens 3. behandling fremsætter korrigerende ændringsforslag, som tydeligt beskriver indholdet og rækkevidden af de ønskede bestemmelser om yderligere rapportering og regulering ved manglende opfyldelse af rapporteringskravene eller forpligtelserne, herunder muligheden for at stille krav om indgåelse af bindende aftale, samt at Naalakkersuisut tilsikrer, at der er overensstemmelse mellem lovtekstens og bemærkningernes indhold. **Udvalget skal endvidere henstille**, at Naalakkersuisut forud for 3. behandlingen gennemfører en lynhøring vedrørende ændringsforslagets indhold, hos relevante interessenter i erhvervslivet. Udvalget forventer i den forbindelse, at Naalakkersuisut selv vil tage initiativ til at få udsat 3. behandlingen til senere på EM2020, såfremt dette er nødvendigt.

8. Udvalgets indstillinger

Med forventning om, at Naalakkersuisut imødekommer et enigt udvalgs henstilling om fremsættelse af korrigerende ændringsforslag og gennemførelse af lynhøring, som angivet i afsnit 7.8.1, **indstiller et enigt udvalg forslaget til vedtagelse.**

Udvalget skal anmode om, at forslaget henvises til **forny et udvalgsbehandling inden forslagens tredjebehandling.**

Med disse bemærkninger, og med den i betænkningen anførte forståelse, skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Henrik Fleischer
Formand

Sofia Geisler
Næstformand

Aqqalu Jerimiassen

Hermann Berthelsen

Rachel Ingemannsen

Bo Martinsen

Tillie Martinussen