

BETÆNKNING

Afgivet af Lovudvalget

vedrørende

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for, at der fastsættes regler, som giver virksomheder og myndigheder i Grønland mulighed for at etablere whistleblower-ordninger.

Afgivet til forslagets 2. behandling

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne

Inatsisartutmedlem Laura Tàunâjik, Siumut

Inatsisartutmedlem Múte B Egede, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 4. maj 2015 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og baggrund

Naalakkersuisut vil med forslaget blive pålagt at arbejde for, at der fastsættes regler, som giver virksomheder og myndigheder i Grønland mulighed for at etablere whistleblowerordninger.

En whistleblowerordning er en ordning, som giver ansatte mulighed for – oftest i fortrolighed – at indberette ulovlige forhold på ansættelsesstedet.

Forslagsstiller giver udtryk for, at registerlovene fra 1979 vanskeliggør etablering af whistleblowerordninger. Baggrunden skulle være, at oplysninger omkring personforhold ikke må registreres, med mindre den pågældende person får viden om, at der foregår en registrering, hvilket vanskeliggør en intern undersøgelse. Forslagsstiller opfordrer på denne baggrund til, at den gældende lovgivning gennemgås for at sikre, at der ikke eksisterer lovgivningsmæssige forhindringer for at etablere en whistleblowerordning.

2. Naalakkersuisuts svarnotat

I sit svarnotat i forbindelse med førstebehandlingen af beslutningsforslaget har Naalakkersuisut givet udtryk for følgende:

”Det er en prioriteret målsætning for Naalakkersuisut, at det sættes fokus på tiltag som whistleblowerordninger og antikorruption. Dertil kommer, at oprettelse af whistleblowerordninger trækker i samme retning som initiativerne, der arbejdes mod i en anti-korruptionspolitik for Grønlands Selvstyre.”

”I arbejdet med at etablere whistleblowerordningen i Grønlands Selvstyre har gældende lovgivning været analyseret for at se, om der rent lovteknisk kunne være en hindring for at etablere whistleblowerordningen. Dette har ikke været tilfældet.”

”Naalakkersuisut ser med glæde frem til at indsamle viden om etablering og administration af whistleblowerordningen i Grønlands Selvstyre og der vil blive foretaget en evaluering af ordningen efter den har fungeret i en passende periode. Ligeså er Naalakkersuisut særlig opmærksom på, at den opsamlede viden vil kunne bestyrke de politiske valg, der eventuelt måtte træffes i fremtiden. Herunder realisering af ønsket om whistleblowerordninger både indenfor det offentlige og private arbejdsmarked.”

Naalakkersuisut indstiller på denne baggrund, at Inatsisartut tilslutter sig beslutningsforslaget i den foreliggende form.

3. Om anvendelsen af whistleblowerordninger i Danmark

Anvendelsen af whistleblowerordninger i virksomheder og i offentlige myndigheder er nærmere beskrevet i bilag 1 til denne betænkning. Der redegøres kort for udbredelse, form og erfaringer. Endvidere redegøres der – relativt indgående - for de overvejelser, man i Danmark har gjort sig vedrørende *behovet* for whistleblowerordninger, og herunder også om de i forvejen gældende regler om offentligt ansattes ret (og pligt) til at gøre opmærksom på ulovligheder.

4. Om anvendelsen af whistleblowerordninger i Grønland

Retstilstanden i Grønland er omtrent den samme som i Danmark. Ligesom i Danmark er der ikke fastsat særlig lovgivning om whistleblowerordninger, og der gælder de samme regler om ansattes tavshedspligt og de samme uskrevne regler om ansattes ytringsfrihed og meddelelser.

Registerlovgivningen er dog ikke den samme. I Danmark gælder persondataloven, mens det i Grønland fortsat er loven om offentlige registre og loven om private registre, begge fra 1978, som finder anvendelse. (Det følger af persondatalovens § 45, at en offentlig myndigheds etablering af en whistleblowerordning skal anmeldes til datatilsynet og at der skal indhentes en udtalelse fra datatilsynet inden iværksættelse af ordningen).

Der er – så vidt Lovudvalget er bekendt – endnu ikke etableret whistleblowerordninger i grønlandske virksomheder. Det samme gælder de grønlandske kommuner.

Lovudvalget har imidlertid noteret sig, at Naalakkersuisut i sit svarnotat til 1. behandlingen af FM 2015/117 har oplyst, at grundlaget for en whistleblower-ordning for ansatte under Grønlands Selvstyre har været i høring hos myndigheder og organisationer m.v.

Lovudvalget har som led i behandlingen af beslutningsforslaget spurgt Naalakkersuisut, hvad status er for arbejdet på at etablere en whistleblower-ordning for ansatte under Grønlands Selvstyre, og hvornår ordningen forventes ikraftsat.

Naalakkersuisut har herom oplyst, at der nu er udarbejdet et sæt retningslinjer og udviklet en portal til at modtage henvendelser, og at whistleblowerordningen forventes ikraftsat i slutningen af 2015.

5. Lovudvalgets behandling af forslaget

Udvalget har i forbindelse med behandlingen af punktet den 9. oktober 2015 fremsat en række spørgsmål til Medlem af Naalakkersuisut for Finanser og Råstoffer.

Udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisuts svar er vedhæftet betænkningen som bilag 2 og 3.

6. Lovudvalgets bemærkninger vedrørende beslutningsforslaget

Lovudvalget har noteret sig, at Inatsisartut under EM 2013 vedtog et forslag til inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for, at der fastsættes regler, som giver virksomheder og myndigheder i Grønland mulighed for at etablere whistleblowerordninger.

Naalakkersuisuts etablering af en whistleblowerordning for selvstyrets ansatte kan ses som en – i hvert fald delvis – implementering af inatsisartutbeslutningen fra 2013. I et § 37-spørgsmål (nr. 1/ 2015) er Naalakkersuisut blevet spurgt, hvorvidt Naalakkersuisut med den påtænkte whistleblowerordning mener at leve op til inatsisartutbeslutningen. Naalakkersuisut har hertil svaret:

De retningslinjer, der er sendt i høring og som tænkes iværksat, er første skridt i retning af indførelse af en whistleblowerordning. Omfanget er Selvstyrets centraladministration og underliggende enheder. Dette er gjort for at få erfaring med etablering af en Whistleblowerordning med henblik på at tilpasse de administrative og økonomiske forhold i samfundet. Initiativet til etablering af whistleblowerordning skal ses i perspektivet af det i Koalitionsaftale 2014-2018 nævnte angående tiltag for at undgå magtmisbrug og misbrug af offentlige midler.

Yderligere er Naalakkersuisut i samme § 37- spørgsmål blevet spurgt, hvorvidt Naalakkersuisut agter at efterleve inatsisartutbeslutningen, uanset at vi nu befinder os i en valgperiode. Til dette har Naalakkersuisut svaret:

Der er tale om et område, som i vidt omfang ikke er afprøvet i forvaltningen og eller af private virksomheder. Som det fremgår af koalitionsaftalen er det et område, som løbende ønskes videreudviklet i takt med, at der opnås erfaringer med ordningen og der sker en vurdering af de lovgivningsmæssige muligheder.

I overensstemmelse hermed har Naalakkersuisut i sit svarnotat til nærværende beslutningsforslag (EM 2015/117) anført bl.a. følgende:

Naalakkersuisut ser med glæde frem til at indsamle viden om etablering og administration af whistleblowerordningen i Grønlands Selvstyre og der vil blive foretaget en evaluering af ordningen efter den har fungeret i en passende periode. Ligeså er Naalakkersuisut særlig opmærksom på, at den opsamlede viden vil kunne bestyrke de politiske valg, der eventuelt måtte træffes i fremtiden. Herunder realisering af ønsket om whistleblowerordninger både indenfor det offentlige og private arbejdsmarked.

Naalakkersuisut har imidlertid indstillet beslutningsforslaget til vedtagelse i den foreliggende form.

I Lovudvalgets betænkning til EM 2013/86 anførte udvalget bl.a. følgende i afsnittet om Lovudvalgets overvejelser:

Lovudvalget konstaterer, at en del – navnligt større – virksomheder i Danmark har valgt at etablere whistleblower-ordninger, siden anbefalingen fra Komiteen for god selskabsledelse i 2010.

Endnu er der i Danmark derimod kun etableret relativt få whistleblower-ordninger indenfor den offentlige forvaltning. Det kan hænge sammen med flere forhold: For det første har offentlige ansatte i forvejen i ret vid udstrækning ret (og pligt) til internt i organisationen at gøre opmærksom på kritisable forhold eller ulovlige forhold i administrationen, og har også i vidt omfang ret til udadtil – f.eks. ved henvendelse til pressen – at gøre opmærksom på sådanne forhold. Samtidig eksisterer der i forvejen en række kontrolinstanser i forhold til den offentlige forvaltning, f.eks. Ombudsmanden og kommunernes tilsynsråd.

For det andet kan der – også blandt de offentlige ansatte – være delte meninger om, hvorvidt fordelene ved anonymt at kunne angive chefer og kolleger opvejer ulemperne. Hvordan begrænser man f.eks. risikoen for useriøse og chikanøse anmeldelser, som grundløst lægger beslag på i forvejen knappe ressourcer, og skaber utryghed og dårlig stemning i organisationen?

For det tredje vil whistleblower-ordninger inden for den offentlige forvaltning skulle spille sammen med de skrevne og uskrevne forvaltningsretlige regler som i øvrigt gælder for offentligt ansatte. Dette samspil kan rumme udfordringer. Hvordan man kan f.eks. sikre

retssikkerheden for den, der kommer under anklage, samtidig med at den, der rejser anklagen sikres anonymitet?

Hertil kommer en række praktiske spørgsmål: Hvordan sikrer man f.eks. i så små offentlige forvaltningsenheder, som vi har her i landet, at offentligt ansatte, som ønsker at gøre opmærksom på ulovligheder, ikke blot formelt, men også reelt, kan forblive anonyme?

Lovudvalget har imidlertid noteret sig, at enkelte danske kommuner på nuværende tidspunkt har etableret whistleblower-ordninger, og at det således vil være muligt at indhente inspiration og erfaringer herfra.

Udvalget har endvidere noteret sig, at Justitsministeren har nedsat et udvalg, der bl.a. har til opgave at

- beskrive, hvilke whistleblower-ordninger, der på nuværende tidspunkt findes i den offentlige forvaltning
- redegøre for erfaringerne
- belyse fordele og ulemper
- vurdere behovet
- komme med forslag til hvilke retningslinjer, der vil kunne opstilles, med hensyn til indretning, funktion og konsekvenser af eventuelle whistleblowerordninger
- overveje, om der bør ske en lovregulering af området

Udvalget skal så vidt muligt afslutte sit arbejde i efteråret 2014.

Når betænkningen foreligger, vil også denne i væsentligt omfang kunne bidrage til Naalakkersuisut's overvejelser om, hvorledes en vedtagelse af beslutningsforslaget mest hensigtsmæssigt kan implementeres.

I betænkningen anførte Lovudvalget endvidere følgende i afsnittet om Lovudvalgets indstilling:

Lovudvalget lægger afgørende vægt på, at såvel befolkningen, som den lovgivende magt, Inatsisartut, skal kunne have tillid til, at ansatte i administrationen ikke af frygt for represalier skal afholde sig fra at advare om magtmisbrug eller andre ulovlige eller kritisable forhold i Selvstyret eller kommunerne.

Lovudvalget lægger endvidere vægt på, at lovgivningen her i landet ikke skal være til hinder for, at virksomheder, som etablerer sig her, kan etablere whistleblower-ordninger, som giver deres ansatte – samt eventuelt kunder, leverandører og andre med tilknytning til virksomheden – mulighed for anonymt at indberette ulovligheder og uredelighed i virksomheden til en intern eller ekstern enhed.

Lovudvalget så gerne, at f.eks. de selskaber, som vi overvejer at give mulighed for at udnytte landets råstoffer, energi og levende ressourcer, skal kunne bedømmes på, om de har etableret

sådanne whistleblower-ordninger til afdækning af ulovligheder og uredelighed. Det gælder ikke kun i forhold til korrupsion, men også i forhold til f.eks. overtrædelser af miljølovgivningen, og skatte- og afgiftsunddragelse.

Dette er fortsat Lovudvalgets opfattelse.

Forslagsstiller oplyser i forslagetets begrundelse, at den gældende registerlovgivning for Grønland vanskeliggør / er til hinder for indførelse af whistleblowerordninger. Tilsvarende er anført i det daværende Naalakkersuisuts svarnotat til et beslutningsforslag til EM 2012 (EM 2012/17).

Lovudvalget har imidlertid noteret sig, at Naalakkersuisuts vurdering af den gældende registerlovgivnings betydning for muligheden for at etablere whistleblowerordninger i henholdsvis virksomheder og offentlige myndigheder siden synes at have ændret sig.

I svarnotatet til 1. behandlingen af EM2012/17, som ligeledes omhandlede Whistleblower-ordninger oplyste Naalakkersuisut følgende:

”Den eksisterende registerlovgivning giver imidlertid ikke mulighed for, at oprette whistleblowerordninger, og det vil derfor kræve en ændring af reglerne omkring oprettelse af registre for, at både private virksomheder og offentlige myndigheder kan oprette whistleblowerordninger.”

Naalakkersuisut har imidlertid i forbindelse med besvarelsen af § 37 spørgsmål 1/2015 oplyst følgende:

”Lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige registre giver begrænsninger i registrering af personoplysninger. Dette kan være til hinder for at videregive visse oplysninger i forbindelse med en whistleblowerordning. Begrænsningerne i forhold til personoplysninger vurderes samtidig med overvejelser om ændring af Lov nr. 294 af 8. juni 1978 mod til en tidssvarende persondatalov. En whistleblowerordning kan dog stadig etableres, da der kan ske videregivelse af andre oplysninger som eksempelvis varetagelse af forvaltning i en enhed. Modtager en offentlig myndighed en henvendelse, vil oplysningerne være underlagt aktindsigt efter landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen. Har den offentlige myndighed modsat modtaget en henvendelse, hvor myndigheden ikke på nogen måde kan identificere afsenderen, kan myndigheden selvfølgelig ikke oplyse det. Derfor vil meddeleren, som ønsker anonymitet, kunne få det, da det er Naalakkersuisut bekendt, at der netop er udviklet systemer, som kan understøtte dette. Et sådant system vil blive vurderet og iværksat i forbindelse med etablering af whistleblowerordningen. Det vil på det grundlag ikke nødvendiggøre en ændring af love og regler.”

Lovudvalget har med henblik på en afklaring af spørgsmålet om de to gældende registerloves betydning for muligheden for at etablere whistleblowerordninger stillet Naalakkersuisut en række spørgsmål herom. Udvalgets spørgsmål og Naalakkersuisuts svar er optaget som bilag til denne betænkning.

Det fremgår af Naalakkersuisuts svar, at de to eksisterende registerlove (loven om offentlige registre og loven om private registre) ikke skaber forhindringer eller begrænsninger for etablering af whistleblowerordninger, hverken for myndigheder eller for private virksomheder.

Dert er herefter Lovudvalgets forståelse, at den gældende registerlovgivning ikke er til hinder for etablering af Whistleblowerordninger, men at den (ligesom reglerne om aktindsigt i sagsbehandlingsloven og i offentlighedsloven) gør det vanskeligt at sikre en whistleblowers anonymitet, med mindre whistlebloweren indgiver sine oplysninger uden at nævne sit navn. Tilsvarende vil gælde, hvis Persondataloven sættes i kraft for Grønland.

Naalakkersuisut peger dog på, at den gældende registerlovgivning gør etableringen af en whistleblowerordning mere omstændelig end det vil være tilfældet, hvis persondataloven var sat i kraft for Grønland.

At den gældende registerlovgivning ikke er til hinder for etablering af whistleblowerordninger betyder dog ikke nødvendigvis, at en eventuel vedtagelse af beslutningsforslaget vil være meningsløs.

En vedtagelse af beslutningsforslaget giver Naalakkersuisut mulighed for – men ikke pligt til – at arbejde for en særlig lovgivning om whistleblowerordninger. Lovudvalget bemærker i relation hertil, at Transparency Greenland i en henvendelse til udvalget i 2013 har givet udtryk for den vurdering, at en whistleblowerordning – ikke mindst i et land med en lille befolkning – er så kompleks, at den bør reguleres i en særlig lov. Lovudvalget har imidlertid også noteret sig, at Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger i sin betænkning fra 2015 ikke har fundet behov for lovregulering af whistleblowerordninger. Hverken i form af indførelse af lovkrav om whistleblowerordninger i offentlige myndigheder, eller i form af lovregulering af, hvorledes whistleblowerordninger skal indrettes, herunder regler til beskyttelse af whistleblowers anonymitet.

Endvidere kan beslutningsforslaget vel også – med lidt god vilje – ses som et forslag, som pålægger Naalakkersuisut i forbindelse med opdatering af registerlovgivningen at sikre, at der (fortsat) er mulighed for etablering af whistleblowerordninger.

Forslagstillers intentioner med forslaget har imidlertid været at fremme mulighederne for indførelse af whistleblowerordninger i Grønland. En vedtagelse af forslaget i den foreliggende form vil ikke bidrage mærkbart hertil. Lovudvalget har derfor – efter drøftelser med forslagsstiller – valgt at fremsætte et ændringsforslag, som pålægger Naalakkersuisut efter to år at gennemføre en evaluering af Selvstyrets whistleblowerordning. En sådan evaluering vil kunne tjene som et grundlag for at foretage de justeringer af Selvstyrets whistleblowerordning, som måtte vise sig fornødne. Samtidig vil den kunne tjene til inspiration for kommuner og virksomheder, som overvejer selv at indføre whistleblowerordninger.

7. Lovudvalgets indstilling

Et enigt udvalg fremsætter følgende ændringsforslag:

Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges efter 2 år at gennemføre en evaluering af Selvstyrets whistleblowerordning. Evalueringen skal belyse de indhøstede erfaringer, og indeholde en vurdering af hensigtsmæssigheden af den valgte form og de fastsatte retningslinjer, herunder om whistleblowerenheden bør placeres internt i organisationen eller eksternt. Personalet skal inddrages i evalueringen. Evalueringen skal tilgå medlemmerne af Inatsisartut og skal desuden gøres offentligt tilgængelig.

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Laura Tàunâjik
Siumut

Michael Rosing
Demokraterne

Múte B Egede
Inuit Ataqatigiit

Iddimangiiu Bianco
Inuit Ataqatigiit