

Integritetsstudie - Grønland

Endelige rapport
20 november, 2020

Af Marina Buch Kristensen
Louise Scheibel Smed
Thomas Trier Hansen

Indholdsfortegnelse

Forkortelser	3
Sammenfatning.....	4
1. Indledning.....	6
1.1. <i>Afgrænsning</i>	7
1.2. <i>Rapportstruktur</i>	8
2. Metodetilgang	8
2.1. <i>Dataindsamling</i>	9
3. Grønlands integritetssystem.....	10
4. Den offentlige sektor	18
4.1. <i>Finansielle og menneskelige ressourcer</i>	18
4.2. <i>Politisk indflydelse i forvaltningen</i>	21
4.3. <i>Gennemsigtighed</i>	22
4.4. <i>Ansvarlighed og whistleblowermekanismen</i>	28
4.5. <i>Integritet</i>	30
5. Internationale antikorrupsionskonventioner	31
5.1. <i>FN's Konvention mod Korruption</i>	32
5.2. <i>Andre konventioner</i>	41
6. Antikorrupsionslov- og enhed	43
6.1. <i>Antikorrupsionslov</i>	44
6.2. <i>Antikorrupsionsenhed</i>	46
7. Konklusioner og anbefalinger	48
<i>Anneks 1: Liste over interviewpersoner</i>	51
<i>Anneks 2: Liste over kontaktede personer</i>	53
<i>Anneks 3: Litteraturliste</i>	56

Forkortelser

GRECO	Sammenslutningen af Stater mod Korruption
KNR	Kalaallit Nunaata Radioa
NIS	Nationalt Integritets System
SØIK	Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet
TI	Transparency International
TIG	Transparency International Grønland
FN	Forenede Nationer

Sammenfatning

Baggrunden for dette studie er en række forslag,¹ som medlemmer af Inatsisartut har stillet til Naalakkersuisut, om at få foretaget en vurdering af, hvordan indsatsen mod korruption kan styrkes. Der er samtidig fremsat forslag om at styrke Selvstyrets whistleblowerordning. Nærværende studie skal således vurdere, om de eksisterende antikorrupsionsmekanismer er tilstrækkelige til at sikre, at Grønland kan modstå korruption, eller om andre mekanismer, som en antikorrupsionslov, en antikorrupsionsenhed og/eller tilslutning til internationale konventioner mod korruption, ville tilføre værdi. Rapporten skal danne grundlag for en redegørelse fra Naalakkersuisut til Inatsisartut, som skal fremlægges på vintersamlingen 2021.

Metodisk er studiet baseret på et omfattende studie af lovgivning, studier, avisartikler, hørings svar m.m. samt en lang række af interviews (knap 40) med aktører indenfor den offentlige sektor, klageinstanser, medier, den private sektor samt selvstyrejede virksomheder. Studiet benytter sig så vidt muligt af metoder som triangulation og validering. Triangulation vil sige, at man forsøger at anvende både kvalitativt og kvantitativt data og helst tre forskellige typer af data, for eksempel statistik, sekundær litteratur og interviews. Derudover er studiet blevet grundigt diskuteret med en rådgivningsgruppe med repræsentanter fra den offentlige og private sektor, civilsamfundet, samt det kommunale niveau.

Korruption, der her defineres som ”misbrug af betroet magt for egen vindings skyld,” lever i det skjulte, og det er derfor umuligt at måle og veje det præcise omfang af korruption i et givent land. Det gælder også for Grønland. Nærværende studie er således ikke et studie af omfanget og typerne af korruption i Grønland. Det er først og fremmest et studie af, hvor sundt og godt integritetssystemet er – både lovgivningsmæssigt og i praksis – i forhold til at modstå korruption. Transparency International (TI) kalder denne type studie for et Nationalt Integritets System (NIS) studie. Et NIS-studie bygger på princippet om, at hvis en institution har tilstrækkeligt med ressourcer – hvis den er uafhængig af utidig indblanding, står til ansvar, er gennemsigtig og har integritet – så har den et godt værn mod korruption. Nærværende studie anvender i vid udstrækning NIS-metoden, om end den ikke er fulgt slavisk.

Der har i en årrække været offentlig interesse for den mulige korruption her i landet. Det har ført til flere undersøgelser, bl.a. ”Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland” fra 2012. Det nuværende studie vurderer, at der er sket fremskridt siden dette studie fra 2012. Der er sket en stigende professionalisering af bestyrelserne i de selvstyrejede virksomheder, fordelingen af kvoter er blevet mere styret (selvom den ”politiske styring” ikke er taget ud af tildelingssystemet), og omfanget af udbud er steget i de senere år. Korruption opleves dog som alvorlig og forværret af befolkningen i Grønland, og der er stadig mange rygter og mistanker om korruptionslignende forhold. Der er samtidig flere steder, hvor lovgivningen ikke er gennemskelig og derfor svær at administrere og kontrollere. Der er ligeledes områder, hvor transparensen kunne være bedre. Endelig vurderer dette studie, at whistleblowerordningen er et skridt i den rigtige retning, men at den ikke er tilstrækkelig uafhængig i sin nuværende form, ligesom den bør bredes ud til også at omfatte kommuner, konsulenter m.fl. og ikke kun Selvstyrets ansatte som det er tilfældet i dag.

Det er derfor dette studies anbefaling, at Inatsisartut bør undgå lovgivning med for mange undtagelser og styrke eksisterende kontrolinstanser såsom revisionsudvalget og en styrket

¹ EM 2018/81, EM 2018/49 FM 2019/49, EM 2018/49 EM 2018/81 og EM 2018/140.

uafhængig whistleblowerinstans. Samtidig peger de mange rygter og mistanker, samt sporadisk implementering af antikorrupsionsmekanismer på behovet for en mere systematisk og struktureret tilgang til emnet. Det anbefales derfor, at Grønland bliver omfattet af internationale antikorrupsionskonventioner og udarbejder en antikorrupsionsstrategi. Derudover kunne Inatsisartut på længere sigt overveje at vedtage en antikorrupsionslov og en forebyggende enhed med det formål at forebygge, oplyse og overvåge den grønlandske indsats mod korruption og korrupsionslignede forhold.

1. Indledning

Baggrunden for dette studie er en række forslag,² som medlemmer af Inatsisartut har stillet til Naalakkersuisut, om at få foretaget en vurdering af, hvordan indsatsen mod korruption kan styrkes. Der er samtidig fremsat forslag om at styrke Selvstyrets whistleblowerordning. Nærværende studie skal således vurdere, om de eksisterende antikorrupsionsmekanismer er tilstrækkelige til at sikre, at Grønland kan modstå korruption, eller om andre mekanismer, som en antikorrupsionslov, en antikorrupsionsenhed og/eller tilslutning til internationale konventioner mod korruption, ville tilføre værdi. Rapporten skal danne grundlag for en redegørelse fra Naalakkersuisut til Inatsisartut. Nordic Consulting Group (NCG) A/S har forestået redegørelsen.

Korruption, bestikkelse, smørelse, misbrug af magt m.m. lever i det skjulte og er derfor svært at bevise og der er ofte få sager, hvor der er faldet dom. I 2012 udkom det første studie af antikorrupsion i Grønland ”Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland”. Integritetsstudiet fandt ingen indikationer på at bestikkelse, f.eks. penge under bordet for at få adgang til offentlige kontrakter eller serviceydelser, var et stort problem i Grønland.

Definition af korruption:*

”Misbrug af betroet magt for egen vindings skyld.” Det dækker altså ikke bare bestikkelse, men også ’smørelse’, uretmæssige gaver og uretmæssige fordele såvel som nepotisme.

*Source: Transparency International

Der har i perioden 2014-2018 været fire sager om forsøg på bestikkelse af en offentlig myndighed samt fem sager om misbrug af offentlig myndighed. Antallet af anmeldelser om bedrageri er gået en del op i perioden fra 81 til 203 anmeldelser. Anmeldelser om underslæb og mandatsvig er stadig relativt få, men er ligeledes steget en smule fra 22 til 27 sager.³ Der er således sket en stigning af bestikkelsessager sammenlignet med Integritetsstudiet fra 2012, hvor der ingen eksempler var. I 2012 faldt der også dom mod tre entreprenørvirksomheder som blev dømt for at koordinerer tilbud til fire større offentlige kontrakter.⁴ Lignende kartelsager i den liga er ikke set siden i Grønland. Selvom der således har været konkrete sager i Grønland er det nærværende studies vurdering at korruption i Grønland i højere grad relaterer sig til grænselandet mellem vennetjenester og inhabilitet og potentielt til grænselandet mellem berettigede og uberettigede gaver.

Den globale organisation Transparency International (TI) har udviklet et globalt barometer ”the Global Corruption Barometer” der efter en standardiseret metode undersøger den *oplevede* korruption i et land. Intentionen med barometeret er at give en indikation af korruptions-niveauet i et land, der rækker ud over egentlige ”beviste” domme men i stedet baserer sig på befolkningers oplevelser af korruption i dagligdagen. I 2016 lavede Transparency International Greenland (TIG) en sådan undersøgelse⁵ i Grønland baseret på 510 gennemførte interviews med et repræsentativt udsnit af befolkningen. Denne undersøgelse viser, at 48% af de adspurgte mente, at korruptionen var blevet værre det seneste år, og over 60% mente, at regeringen ikke gjorde nok for at bekæmpe korruption. Undersøgelsen viste at der er mindst tillid til regeringen og regeringsledere samt erhvervsledere.

² EM 2018/81, EM 2018/49 FM 2019/49, EM 2018/49 EM 2018/81 og EM 2018/140.

³ Grønlands Statistisk ”Kriminalitet 2014-2018”, 18. oktober 2019.

⁴ <https://knr.gl/da/nyheder/uenighed-om-karteldom-afskrækker-i-byggebranchen>, adgang tilgået 18 januar 2020.

⁵ Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.

Beslutningstagere i Grønland er relativt få og et nyligt publiceret studie indikerer at magteliten i Grønland udgøres af 123 personer.⁶ Mange indflydelsesrige borgere kender hinanden og ifølge studiet er magteliten hovedsageligt bosiddende i Nuuk, er veluddannede med forbindelse til Danmark i forhold til uddannelsessted⁷ og tidligere arbejdsplads. De udgør folkevalgte politikere, ministre, embedsværkets chefer samt direktører og bestyrelsesformænd fra det private og offentlige erhvervsliv. Studiet definerer 79 centrale fora der binder magteliten sammen inklusiv VL gruppe 72, departementer, det økonomiske råd, fiskerikommisjonen, Future Greenland, CSR Greenland, Rotary m.fl.⁸ Der kan let opstå mistanker om, at foreninger og indflydelsesrige borgere får for stor indflydelse på allokeringen af samfundsressourcerne. Dette understøttes af TIG's undersøgelse, hvoraf det fremgår, at 77% af de adspurgte mente, at velhavende individer ofte bruger deres indflydelse på regeringen til at fremme deres egne interesser, og at der bør være strammere regler for at undgå dette.⁹

1.1. Afgrænsning

Selvom Integritetsstudiet fra 2012 ikke pegede på deciderede bestikkelsessager i Grønland blev en række svagheder i den offentlige sektor identificeret. En række områder inden for den offentlige sektor er fortsat særligt sårbare over for korruption. Det drejer sig om områder, hvor der forekommer forskellige former for formueoverdragelse mellem det offentlige og civilsamfundet via uddeling af licenser og tilladelser. *Fiskeri* er landets største erhverv og derfor helt centralt for Grønlands økonomi. Behovet for fokus på dette område underbygges af tidligere studier.¹⁰ *Råstoffer* er et område, der typisk er forbundet med store korruptions-skandaler i mange lande og ifølge OECD foregår hver femte bestikkelsessag i denne sektor globalt set.¹¹ Råstofdirektoratet (Råstofstyrelsen siden maj 2020)¹² er siden Integritetsstudiet i 2012 gået forrest og vedtaget en antikorrupsionspolitik der på mange måder går længere end den generelle antikorrupsionspolitik. Dette er positivt, men også nødvendigt i en risikofyldt sektor.¹³ Grønlands placering i internationale indekser som Fraser Institutes Policy Perception Index har endvidere svinget meget, hvilket kan være en kilde til bekymring.¹⁴

Boligområdet har længe været udpeget i medier som et udsat område af betydelig interesse.¹⁵ Der har tidligere været domme for karteldannelse i Grønland, og derfor er *bygge- og anlægsområdet* også centralt for nærværende studie.

⁶ Grønlands Kultur- & Samfundsforskning, Grønlands Universitet, Ilisimatusarfik, 2020.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:p1wLjNhiqH0J:https://magtelite.dk/bogudgivelser/magteliten-i-gronland/+&cd=1&hl=da&ct=clnk&gl=dk>

⁷ Samme konklusion blev fremhævet i Pia Vedel Ankersen og Peter Munk Christiansen, Grønlandisering: Grønlands elite 2000-2009, 2013

⁸ Ibid.

⁹ Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.

¹⁰ Bl.a. Grønlands Økonomi, Økonomisk Råd, 2019; Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.

¹¹ Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives, OECD, 2016.

¹²

https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Kundgoerelser/DK/2020/Cirkulaerer/Bilag_Naalakkersuisut%20ressortfordeling%2029052020%20da.pdf

¹³ Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.

¹⁴ Grønlands Økonomi, Økonomisk Råd, 2019.

¹⁵ Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011; Grønlands Økonomi 2014, Økonomisk Råd.

1.2. Rapportstruktur

Efter denne introduktion præsenteres studiets metodetilgang i kapitel 2. Kapitel 3 redegør kort for det grønlandske integritetssystem og de forskellige institutioners styrker og svagheder. I kapitel 4 vurderes den offentlige sektors ressourcer, gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet, hvilket danner grundlag for en diskussion af, hvorvidt Grønland bør tilslutte sig internationale antikorrupsionskonventioner i kapitel 5. Endelig vurderes det i kapitel 6, hvorvidt det giver mening at have en samlet antikorrupsionslov samt en antikorrupsionsenhed.

2. Metodetilgang

Metodisk tager nærværende studie udgangspunkt i TI's metode for at vurdere et Nationalt Integritetssystem (NIS). NIS-metoden er udviklet og videreudviklet over de sidste 20-25 år og har været brugt til at studere nationale integritetssystemer i over 100 lande. Rapporten baserer sig altså på en gennemprøvet metode, som er tilpasset forholdene her i landet.

Studiet tager udgangspunkt i den offentlige sektor. I Grønland står den offentlige sektor for 75% af BNP¹⁶ og er således helt central. Det skyldes ikke mindst, at sektoren varetager en række servicefunktioner, som principielt kunne være overdraget til den private sektor. I stedet for private virksomheder bliver funktioner som transport, boligadministration, fiskeri, forsyning inden for el, vand, telekommunikation og forsyning med dagligvarer i bygder og yderdistrikter m.m. varetaget af selvstyrejede virksomheder.

NIS-metodens indikatorer

Kapacitet og ressourcer: en institution er afhængig af menneskelige og finansielle ressourcer for at sikre en effektiv forvaltning af en kompleks lovgivning.

Uafhængighed: i et retssamfund skal den lovgivende, udøvende og den dømmende magt holdes adskilte og gensidigt kontrollere hinanden. Det bryder f.eks. med retssamfundet hvis politikere blander sig i konkrete forvaltningsafgørelser og forvaltningen dermed bliver vilkårlig.

Ansvarlighed: risikoen for uregelmæssigheder eller korrupsion er mindre hvis medarbejdere bliver holdt ansvarlige. I den forbindelse er whistleblowerordninger relevante.

Gennemsigtighed: Hvis information om den offentlige sektors virke generelt lægges åbent frem og borgerne, ikke mindst medierne, har aktindsigt i hvad de offentlig ansatte foretager sig, kan man forebygge korrupsion.

Integritet: Klare regler for hvad man må modtage som offentligt ansat er et godt værn mod korrupsion, og det garderer også de ansatte mod beskyldninger så længe de efterlever reglerne.

Et NIS-studie vurderer lovgivning og praksis per indikator (jf. boksen) og dækker sædvanligvis ikke det kommunale niveau. Det er dog alment anerkendt, at det kommunale niveau ofte har en række integritetsudfordringer. Dette formodes også at kunne være tilfældet i en grønlandsk kontekst, hvor afstandene er store, og kvalificeret arbejdskraft er svær at rekruttere. Derfor inkluderer nærværende studie også det kommunale niveau, nærmere bestemt Kommuneqarfik Sermersooq og Avannaata kommune.

¹⁶ Torben M. Andersen: The Greenlandic Economy – Structure and Prospects. Economic Working Papers 2015-14.

2.1. Dataindsamling

Dataindsamlingen til studiet er baseret på et studie af tilgængelig sekundær litteratur om Grønland, en lang række betænkninger til lovforslag, høringssvar, økonomisk-politiske analyser, rapporter fra forskellige offentlige og private institutioner samt artikler fra grønlandske og danske medier. NIS-studiet fra 2012 er blevet anvendt som et baseline-studie, og resultaterne fra nærværende studie er holdt op herimod for at vurdere udviklingen på området.

I alt er der blevet gennemført 36 interviews under feltbesøg i Nuuk og Ilulissat i perioden 13. - 21. januar 2020 samt efterfølgende i Danmark. Interviewpersonerne er henholdsvis interne aktører i den offentlige sektor, såsom embedsmænd i Selvstyret, politikere, kommunaldirektioner og bestyrelser m.fl., og eksterne aktører, der er engageret i civilsamfundet, den private sektor, medierne, Ombudsmanden m.v.

Som nævnt ovenfor er det kommunale niveau medtaget i dette studie, og der er derfor blevet gennemført interviews med direktioner og bestyrelser i Kommuneqarfiq Sermersooq og Avannaata kommune. Det har dog ikke været muligt at få stablet et interview med direktionen i Avannaata kommune på benene trods gentagne henvendelser herom. En del af ledelsen var ikke i byen under feltstudiet, og den tilstedeværende ledelse havde ikke mulighed for at afse tid til et interview. Anneks 1 og 2 oplister interviewpersonerne samt de personer, der er taget kontakt til, men som det ikke lykkedes at få en aftale i stand med.

Studiet er blevet grundigt diskuteret med en rådgivningsgruppe med repræsentanter fra den offentlige- og private sektor, civilsamfundet, samt det kommunale niveau. En række møder har været afholdt med rådgivningsgruppen og gruppen har haft mulighed for at kommentere skriftligt.

Studiet benytter sig så vidt muligt af metoder som triangulation og validering. Triangulation vil sige, at man forsøger at anvende både kvalitativt og kvantitativt data og helst tre forskellige typer af data, for eksempel statistik, sekundær litteratur og interviews. Det har dog ikke altid været muligt, da Grønland ikke altid figurerer i de internationale indekser og undersøgelser, som ellers ofte udgør et vigtigt kildegrundlag i NIS-metoden. I stedet er resultaterne valideret af flere interviewpersoner, sekundær litteratur eller artikler, før de er blevet taget med i studiet. Desuden har studiet været i offentlig høring så inviterede høringspartnere har haft mulighed for at kommentere på studiet, hvorefter rapporten er blevet revideret.

Indtil flere interviewpersoner har frabedt sig at blive citeret og brugt som kilde med navns nævnelse. Som konsekvens heraf bliver der kun refereret til skriftlige kilder i studiet, men som nævnt ovenfor er resultaterne kun medtaget, hvis minimum tre uafhængige kilder – skriftlige eller interviewpersoner – har påpeget samme pointe. Det skal dog understreges at når der er tale om rygter og mistanker er det pointeret at det netop er dette. Rygter og mistanker er imidlertid medtaget (så længe det ikke hænger konkrete personer ud), fordi den understøtter konklusionen fra TI's undersøgelse om opfattelsen af korrupsion i Grønland. Befolkningen i Grønland opfatter korrupsion og korrupsionslignende foreteelser som udbredt og de mange rygter og historier om sådanne forhold bekræfter at mistanker herom er udbredt.

3. Grønlands integritetssystem

Grønlands integritetssystem består af en række institutioner, som er med til at holde hinanden ansvarlige.¹⁷ Her redegøres kort for de forskellige institutioner samt deres styrker og svagheder. Sektionerne består af en faktuel redegørelse af nuværende situation samt nærværende studies vurdering af udviklingen.

Naalakkersuisut

Fakta: Naalakkersuisut betyder ”dem der bestemmer” og er Grønlands regering. Naalakkersuisut er opdelt i 10 ressortområder, der er ledet af hver sit regeringsmedlem; en naalakkersuisoq.¹⁸ Den nuværende formand for Naalakkersuisut er Kim Kielsen fra Siumut og han er valgt af Inatsisartut. Det er formanden der vælger medlemmerne af Naalakkersuisut men Inatsisartut godkender dem. Hvert ressortområde har et departement men i to tilfælde to departementer, der administrerer og forvalter hver deres sagsområde. Der er således 12 departementer i Naalakkersuisut.

Naalakkersuisut er politisk ansvarlige for departementernes arbejde. Naalakkersuisut består således af en Centraladministration og en række decentrale institutioner. Centraladministrationen har, ud over ansvaret for den offentlige forvaltning, ansvaret for en række selvstyrejede selskaber. De selvstyrejede selskabers aktiviteter omfatter traditionelle områder som energiforsyning, telekommunikation og lufthavnsdrift samt erhvervsvirksomhed inden for blandt andet fiskeri, skibstrafik, engros- og detailhandel. Bestyrelsessekretariatet i Formandens Departement varetager Selvstyrets ejerskab af de selvstyrejede aktieselskaber.

Vurdering: Der er sket væsentlige forbedringer i Naalakkersuisut siden 2012 og som vil blive diskuteret i Kap. 5 så er konkrete tiltag for at forebygge korruption og anvende ressourcer mere hensigtsmæssigt blevet iværksat. F.eks. vedtog Naalakkersuisut i oktober 2016 en antikorrupsionspolitik for hele Centraladministrationen og de underliggende enheder, som lægger sig tæt op ad den politik, som blev udviklet af Råstofdirektoratet. I januar 2015 vedtog Naalakkersuisut også et gavecirkulære, som præciserer reglerne for modtagelse af gaver. Ikke desto mindre har befolkningen mindst tillid til regeringsledere og mener at de er de mest korrupte i samfundet sammen med erhvervsledere.¹⁹ Naalakkersuisut medlemmer er heller ikke omfattet af kravet om at oplyse om deres hverv og økonomiske interesser hvilket kan give grobund for rygtedannelser om deres personlige økonomiske interesser.

Inatsisartut

Fakta: Inatsisartut betyder ”dem der laver love” og er Grønlands parlament. Der er 31 folkevalgte medlemmer, som vælges for en fireårig periode. Inatsisartut fører kontrol med Naalakkersuisuts arbejde, blandt andet ved revision af landskassens regnskab. Desuden er det Inatsisartuts Ombudsmands opgave at sørge for, at Naalakkersuisut og kommunernes administration sker i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningskik.

¹⁷ NIS-metoden definerer 13 søjler i et integritetssystem: parlamentet, regeringen, domstolene, den offentlige sektor, politiet og anklagemyndigheden, valgenheden, ombudsmanden, antikorrupsionsagenturet, de politiske partier, medierne, civilsamfundsorganisationerne og det private erhvervsliv.

¹⁸

https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Kundgoerelser/DK/2020/Cirkulaerer/Bilag_Naalakkersuisut%20ressortfordeling%2029052020%20da.pdf

¹⁹ Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.

Fagudvalgene i Inatsisartut består af fem til syv medlemmer og udvalgenes hovedopgave er at gennemgå og afgive indstilling vedrørende de lovforslag som Inatsisartut henviser til udvalgsbehandling. Desuden er det udvalgenes rolle at kontrollere at Naalakkersuisut holder sig inden for loven. Revisionsudvalgets rolle er især med til at holde regeringen og forvaltningen ansvarlige.

Forretningsordenen for Inatsisartut har regler for registrering af medlemmers hverv og økonomiske interesser.²⁰ Det er obligatorisk for medlemmerne at registrere deres hverv og økonomiske interesser, men der er dog ikke præciseret sanktioner, hvis medlemmerne ikke overholder denne forpligtelse. Registret indeholder oplysninger om medlemmernes eventuelle lønnede stillinger ud over deres medlemskab af Inatsisartut, deres eventuelle selvstændige erhvervsvirksomhed og dennes art samt eventuelle lønnede bestyrelsesposter. Derudover skal der oplyses om selskabsinteresser med en værdi over kr. 50.000 og aftaler af økonomisk karakter, for eksempel med en tidligere arbejdsgiver.

Vurdering: Det er blevet fremhævet i forbindelse med dette studie, at fagudvalgene i Inatsisartut er vigtige værn mod, at politikerne bliver rendt over ende. Særligt revisionsudvalget spiller en rolle i at holde Naalakkersuisut ansvarlige. I dag har alle medlemmerne af Inatsisartut oplyst deres hverv og økonomiske interesser. På dette område er der sket en klar forbedring siden NIS-studiet i 2012, hvor mere end halvdelen af medlemmerne af Inatsisartut ikke havde oplyst deres hverv og økonomiske interesser.

Revisionsudvalget

Fakta: Revisionsudvalgets opgaver fremgår af § 18 og 19 i Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Formålet med offentlig revision og Revisionsudvalget er at understøtte den parlamentariske kontrol med de offentlige midler, herunder at styrke offentlighedens indsigt i forvaltningen ved at sikre uafhængig, objektiv og troværdig information, samt sikre ansvarlighed i forvaltningen. Revisionsudvalget baserer deres årlige rapport på en ekstern revisionsrapport. Deloitte har i en lang årrække stået for disse rapporter. Udvalget har endvidere mulighed for at iværksætte en udvidet forvaltningsrevisionsundersøgelse, hvilket det har gjort i en række tilfælde de senere år.

Det er Inatsisartut, der efterfølgende må afgøre, hvorvidt eventuelle kritisable forhold, der er påpeget af Revisionsudvalget, skal have konsekvenser for de ansvarlige medlemmer af Naalakkersuisut. Såfremt Revisionsudvalget udtaler kritik i forbindelse med gennemgangen af Landskassens regnskab, er det endvidere Naalakkersuisut, der som politisk ansvarlig skal påse, at der rettes op på forholdene. Revisionsudvalget har således ikke sanktionsmuligheder overfor Naalakkersuisut. Udvalget kan anbefale, at Inatsisartut træffer beslutning i en sag, men kun Inatsisartut kan beslutte eventuelle politiske konsekvenser for en Naalakkersuisoq²¹.

Siden år 2000 er det grønlandske revisionsudvalg blevet konstitueret på ny hvert år. Det er en af særegenhederne ved den grønlandske model sammenlignet med de øvrige nordiske lande er. Et andet kendetegn ved Revisionsudvalget er, at udvalget tilstræber at arbejde upolitisk, og at hovedopgaven i udvalget består i at forholde sig nøgternt og objektivt til Landskassens regnskab og rapporteringerne fra den eksterne revision.

²⁰ https://ina.gl/media/2544812/ny-sammenskrivning-dk_jan-2020.pdf.

²¹ <https://ina.gl/udvalg/lovpligtige-og-staaende-udvalg/revisionsudvalg/om-revisionsudvalget/>

Vurdering: Det er vurderingen at det er u hensigtsmæssigt at revisionsudvalget konstitueres hvert år. I samtlige de øvrige nordiske lande udpeges medlemmerne af revisionsudvalgene for en hel valgperiode. I Danmark udpeges Statsrevisorerne hvert fjerde år – uafhængigt af Folketingets valgperiode – hvilket yderligere styrker Statsrevisorerens autonomi. Der er både i de nordiske revisionsudvalg og i teorien bred enighed om, at kontinuitet og erfaring er meget vigtige faktorer for et effektivt revisionsudvalg.²² Mange af interviewpersonerne har fremhævet fordelene ved, at medlemmerne har basal erfaring med regnskab og revision, samt at kontinuiteten sikres, da arbejdet er relativt komplekst og tager tid at sætte sig ind i. De har anbefalet en model, hvor udvalget består af en blanding af eksterne personer med revisionserfaring og medlemmer af Inatsisartut.

Flere af udvalgets medlemmer har fremhævet, at det ikke altid lykkes at opretholde den politiske neutralitet i praksis, men at et stærkt udvalgssekretariat har været essentielt i bestræbelserne herpå.

Revisionsudvalget har selv efterspurgt hurtigere responstider og mere stringens og kvalitet fra Naalakkersuisut, når man besvarer spørgsmål og lignende fra udvalget. Det er også et problem, at Revisionsudvalget kommer med de samme anbefalinger hvert år, uden at der bliver fulgt synligt op på dem. Man er blevet enige om at indføre et bemærkningsinstrument i den årlige rapport fra Revisionsudvalget, hvilket er en måde at tvinge Naalakkersuisut til at svare konkret på udvalgets anbefalinger. Umiddelbart bliver der til stadighed ikke fulgt ordentlig op og de samme kommentarer påpeges gentagne gange i rapporteringerne fra udvalget.²³

Ombudsmanden for Inatsisartut

Fakta: Ombudsmanden for Inatsisartut vælges af Inatsisartut og fører på Inatsisartuts vegne kontrol med, at Selvstyrets og kommunernes forvaltning sker i overensstemmelse med gældende ret og god forvaltningsskik. Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut.

Ombudsmandsinstitutionen er åben og relativt tilgængelig. Ombudsmanden tager for eksempel jævnligt på rundrejser til kommunerne, hvor der under besøget er mulighed for, at borgerne kan henvende sig personligt. Ombudsmanden afgiver også en årlig beretning til Inatsisartut om sin virksomhed.²⁴ I 2018 blev der produceret en video med det formål at vejlede borgerne om, hvornår og hvordan de kunne klage til Ombudsmanden. Dette resulterede i en markant stigning af henvendelser, hvilket også er reflekteret i statistikken for antallet af klager oprettet i 2018.²⁵

Vurdering: Der er sket en stigning i antallet af henvendelser til Ombudsmanden og i antallet af oprettede klagesager i perioden 2014-2018, hvilket ikke nødvendigvis reflekterer, at der er begået et større antal fejl og forsømmelser i forvaltningen i perioden. Antallet af henvendelser kan blandt andet hænge sammen med de informationskampagner og inspektioner, som embedet har foretaget.²⁶

²² Revisionsudvalgets betænkning EM2019/11.

²³ Revisionsudvalgets betænkning EM2019/11 fx om levering af en udspecificeret opgørelse af anvendelse af konsulentydelse der er blevet gentaget adskillige gange men endnu ikke efterlevet.

²⁴ Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2018.

²⁵ Dog skal det siges, at statistikken er blevet ændret, så den nu medtager alle klager og ikke kun klager, hvor der sker en irettesættelse af myndighederne. Ombudsmanden for Inatsisartuts beretning for 2018.

²⁶ Se Ombudsmandens beretning fra 2018.

Selvom der i teorien hersker stor respekt omkring institutionen, er der eksempler på, at Ombudsmandens afgørelser ikke bliver imødekommet med den nødvendige opmærksomhed fra kommunerne og Selvstyrets side. Institutionen oplever forsinket respons på henvendelser om dokumenter og må ofte henvende sig til samme myndighed flere gange for at få den nødvendige dokumentation. Dette skyldes dels myndighedernes manglende journalisering og notatpligt, der gør det svært at danne sig et overblik over sagernes akter,²⁷ dels Ombudsmandens manglende gennemslagskraft. Samtidig er det til tider først, når sager tages op af medierne, at Ombudsmanden får den nødvendige respons fra myndigheder og politikere. Flere interviewpersoner mener, at det ikke altid er de mest afgørende sager, Ombudsmanden bruger tid på hvilket kan være med til at påvirke institutionens omdømme. Der er således plads til forbedring, hvad angår Ombudsmandens omdømme og gennemslagskraft. Samtidig bør det vurderes, hvorvidt det er konstruktivt, at Ombudsmanden fører tilsyn med døgninstitutionerne samtidig med, at Departement for Sociale Anliggender og Justitsområdet også fører tilsyn med samme område.

Domstolene

Fakta: De grønlandske domstole er en del af Rigsfælleskabets domstole, og består af Grønlands Landsret, Retten i Grønland og fire kredsretter. Grønlands Landsret er ankeinstans for Retten i Grønland og kredsretternes afgørelser. Sidste instans er Højesteret, som ligger i Danmark. Grønland har endnu ikke hjemtaget retspleje, politi, domstole, anstalter og kriminalforsorg.

Bestikkelsessager vil som udgangspunkt blive ført for retten i Grønland frem for en kredsret. Kartelsagerne fra 2012 blev procederet af SØIK. Det vurderes, at komplekse sager om økonomisk kriminalitet typisk vil blive ført med støtte fra SØIK.

Retsreformen i 2010 omfatter blandt andet en ny retsplejelov, en centralisering, hvor man er gået fra 18 til fire kredsretter, og et krav til kredsdommerne om gennemførelse af en kredsdommeruddannelse på lidt over to år.

Vurdering: Det er dette studies vurdering, at der er sket en del betydelige, positive ændringer siden det første NIS-studie i 2012, som konkluderede, at de grønlandske domstole manglede både ressourcer og kompetencer. Alle kredsdommerne har på nuværende tidspunkt gennemført kredsdommeruddannelsen. I perioden 2014-2016 fik de grønlandske domstole også tilført ekstra midler til at reducere sagsbunkerne. Domstolenes retningslinjer følges meget nøje, og der er meget disciplin omkring habilitet, når det handler om familiære forhold.

Politi- og anklagemyndigheden

Fakta: Grønlands Politi er en rigsmyndighed underordnet den danske regering. Politikredsen er organisatorisk placeret under Justitsministeriet. Politikredsen er opdelt i fem politiregioner med følgende hovedstationer: Tasiilaq (Region Øst), Qaqortoq (Region Syd), Nuuk (Region Hovedstaden), Sisimiut (Region Midt) og Ilulissat (Region Nord). Politimesteren, der er placeret i Nuuk, har ansvaret for hele politikredsen – herunder for det operative politiarbejde, administrationen og anklagemyndigheden.

²⁷ Ombudsmanden for Inatsisartutts beretning for 2018.

Ligesom i Danmark er hverken politi eller anklagemyndighed uafhængige i forhold til det politiske niveau. Ifølge den grønlandske retsplejelov er Justitsministeren den øverste chef for både politi og anklagemyndighed. Rigsadvokaten, som hører under Justitsministeriet, kan derudover give politimesteren pålæg vedrørende konkrete sager (såsom at begynde, fortsætte, undlade eller standse en efterforskning).

Vurdering: Dette studie er ikke bekendt med, om den manglende adskillelse af det politiske niveau og anklagemyndigheden har givet anledning til utidig politisk indblanding i anklagemyndighedens arbejde, men muligheden er til stede, hvis det politiske niveau ikke har selvjustits.

Civilsamfundet

Fakta: Grønland har ikke en stærk tradition for NGO'er, men der er en del aktive og relativt stærke fagforeninger og arbejdsgiverforeninger.

Inden for antikorrupcion er der etableret en afdeling af TI i form af TIG, som har været en aktiv spiller og udgivet publikationer, afgivet høringssvar og udbudt kurser i antikorrupcion til kommuner samt udviklet undervisningsmateriale og en håndbog til at understøtte dette. TIG har i samarbejde med Grønlands Erhverv og Grønlands Råd for Menneskerettigheder blandt andet kortlagt, hvad der skal til for at Grønland kan tiltræde FN's konvention mod korrupcion.²⁸ Derudover har TIG etableret et samarbejde med Kommuneqarfik Sermersooq, hvor de har trænet medarbejdere i antikorrupcion og i fællesskab sat fokus på oplysning om korrupcion og hvordan det kan undgås og de har holdt kurser for GFLK (Fiskerilicenskontrollen).

I 2013 etablerede TIG, Inuit Circumpolar Council (ICC) og WWF Verdensnaturfonden den første egentlige NGO-koalition i Grønland med det formål at sætte fokus på bedre borgerinddragelse på råstofområdet. Koalitionen var aktiv frem til slutningen af 2014, men siden da har der ikke været initiativer fra organisationen.

Sustainable Fisheries Greenland er en NGO fra 2012, som arbejder tæt sammen med fiskere, forskere og industrien for at sikre, at der fiskes bæredygtigt, og at det er nemt at finde og købe certificeret bæredygtige fisk og skaldyr (MSC-certificering).

Vurdering: Civilsamfundet er blevet stærkere siden 2012, særligt i et antikorrupcionsperspektiv. Etableringen af TIG har forstærket evidensen på korrupcionsområdet og den offentlige debat omkring korrupcion. Som nævnt ovenfor har TIG udbudt træningsforløb til offentlige instanser og været aktive bidragsydere af høringssvar til lovforslag etc. Samtidig vurderes det af flere interviewpersoner, at Sustainable Fisheries Greenland er respekteret og gør et stort og vigtigt arbejde i forhold til certificering og regulering af fiskeriområdet. Dette er helt centralt i forhold til at få sat fokus på fiskeriforvaltningen, der længe har været udpeget som et problematisk område. Der er dog udtrykt tvivl, om det er en upartisk NGO, idet medarbejderne alle er ansat og aflønnet af fiskeriindustrien.

Medierne

Fakta: Grønland har kun to væsentlige mediehuse: Public servicestationen KNR, der producerer radio, TV og webnyheder, samt mediehuset Sermitsiaq.AG, der udgiver to ugentlige aviser, et par

²⁸ Hvilke udfordringer møder Grønland når FN-s konvention mod korrupcion træder i kraft for Grønland, Transparency International Greenland, 2014.

magasiner og webnyheder.²⁹ KNR er ejet og finansieret af Selvstyret, mens Sermitsiaq.AG er et uafhængigt medie, der dog er afhængig af Selvstyrets annonceanne for at sikre sin overlevelse.³⁰

Ingen af mediehusene kan siges at være fuldstændigt uafhængige af den offentlige sektor. På trods af anbefalinger fra en mediekommission i 1995 har KNR endnu ikke fået en politisk uafhængig bestyrelse. Samtidig vurderes KNR's bevilling årligt. Det giver også potentielt mulighed og frygt for økonomisk straf, hvis mediet er for kritisk, hvilket kan medføre selvcensur.³¹

Mediestøtteleven blev i 2015 omlagt fra driftsstøtte til projektstøtte, hvilket udløste heftig kritik, og året efter blev driftsstøtten genindført.³² Ikke desto mindre er politik af den art med til at øge utrygheden, hvilket yderligere kan føre til selvcensur.³³ Medierne er uden tvivl presset på ressourcer, og det faktum, at indslag og artikler skal laves på både dansk og grønlandsk, kræver store ressourcer til translatører m.m. Det skaber medier, der er tvunget til at finde midler andetsteds.

Sociale medier som Facebook spiller en afgørende rolle i den grønlandske debat. Grønland ligger i top-10 på verdensplan, hvad angår antal Facebook-konti per indbygger, og i top-5, hvad angår kommentering på Facebook.³⁴

Vurdering: Befolkningen oplever det som legitimt og sikkert at gøre opmærksom på korrupsionslignende forhold og der er tillid til at medierne kan anvendes i denne henseende.³⁵ Det er positivt. Der har dog været sager fremme på det seneste, der illustrerer mediernes ressourcemangel der gør dem sårbare overfor sponsorpenge, KNR er for nyligt blevet anklaget for at modtage sponsorpenge fra USA. To journalister fik deres rejse betalt, mod at de skrev om USA på KNR. Det skabte efterfølgende debat, og den juridiske vurdering var, at der havde været tale om sponsorpenge, hvorfor alle artikler blev fjernet.³⁶ Selvom der ikke er mange af den slags sager, kunne det overvejes, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at udarbejde adfærdskodekser for mediemedarbejdere; især i en tid hvor ressourcerne er knappe, og traditionelle medier udfordres af de sociale medier. Sådanne kodekser eksisterer ikke på nuværende tidspunkt.

En del problemstillinger og klager bliver taget op på Facebook, hvilket til tider afføder reaktioner fra myndighederne som eksempelvis i sagen om KNR og USA. Adskillige interviewpersoner har henvist til Facebooks betydning og rolle i den offentlige debat som et demokratisk værktøj, men også som et forum for rygtedannelse. Der er eksempler på sager, der er blevet taget op på Facebook, hvor Kommuneqarfik Sermersooq er blevet anklaget for mangelfuld sagsbehandling. Det har givet anledning til, at kommunalpolitikerne har taget sagerne op på grund af den store opmærksomhed, hvorefter det har vist sig, at det har drejet sig om sager, der end ikke officielt er behandlet af kommunen. Dette indikerer, at Facebook er et effektivt forum i forhold til at få en reaktion fra myndigheder og politikere, men også et forum, hvor befolkningen kan få afløb for utilfredshed, som ikke altid er funderet i fakta. Historierne kan være svære at tilbagevise, og medierne kritiseres for ikke altid at få faktatjekket informationerne, inden de tager en historie op. Det medfører en situation, hvor politikere og embedsværket ikke altid stoler på medierne og derfor har mindre lyst til at stille op til interviews. Derved bliver det sværere for medierne at holde Selvstyret ansvarlige.

²⁹ Signe Ravn-Højgaard, "Medier og selvstændighed i Grønland," Politik, nummer 1, Årgang 22, 2019.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Inatsisartutlov nr. 20 af 28. november 2016 om mediestøtte.

³³ Signe Ravn-Højgaard, "Medier og selvstændighed i Grønland," Politik, nummer 1, Årgang 22, 2019.

³⁴ <https://guidetogreenland.com/da/udforsk-gronland/gronland-for-begyndere>; <http://greenlandtoday.com/groenland-nummer-1-paa-facebook/> Besøgt 23 januar 2020.

³⁵ Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.

³⁶ <https://sermitsiaq.ag/node/218698>; <https://knr.gl/da/nyheder/knr-og-sponsorater>; <https://knr.gl/da/nyheder/selvstyret-vurderer-knr-br%C3%B8d-loven-med-usa-st%C3%B8tte-til-rejse>. Besøgt d. 30. januar 2020.

De politiske partier

Fakta: De politiske partiers rolle er afgørende i det demokratiske system. Langt hovedparten af medlemmerne af Inatsisartut er valgt for et politisk parti. Støtte til politisk arbejde er reguleret i Landstingslov nr. 1 af 31. maj 2001 om økonomisk tilskud til politisk arbejde med senere ændringer og Inatsisartutlov nr. 15 af 22. november 2011 om offentliggørelse af politiske partiers regnskaber.

Inatsisartutlov nr. 4 af 3. juni 2015 om ændring af landstingslov om økonomisk tilskud til politisk arbejde bestemmer blandt andet, at der ikke kan gives mandattilskud ved manglende oplysninger om personlige hverv. Medlemmer af kommunalbestyrelser eller Naalakkersuitsut, der ikke er valgte, er modsat medlemmer af Inatsisartut ikke omfattet af den obligatoriske registrering af hverv og økonomiske interesser.

Vurdering: Der er kommet større gennemsigtighed i den private partistøtte siden NIS-studiet i 2012. De politiske partier skal nu offentliggøre navne i årsregnskabet på bidragsydere, der har doneret over kr. 10.000.³⁷ Årsregnskabet skal endvidere indeholde oplysninger om det samlede omfang af eventuelle anonyme bidrag og om størrelsen af hver enkelt anonymt bidrag på mere end kr. 10.000.

Der er flere områder, hvor der kunne strammes op på de grønlandske regler om privat partistøtte, hvis disse holdes op imod Europarådets anbefalinger.³⁸ Dette omfatter blandt andet, at det ikke kun bør være navnet på bidragsyderen, men også størrelsen på alle bidrag over beløbsgrænsen på kr. 10.000 der offentliggøres, at man ikke bør kunne dele et beløb mellem flere juridiske personer for på den måde at omgå beløbsgrænsen, samt at der bør være reel kontrol med, om reglerne bliver overholdt. Sidstnævnte kunne for eksempel være gennem et organ, der læser regnskaberne igennem, foretager stikprøvekontrol og har mulighed for at stille opfølgende spørgsmål og sanktionere, hvis reglerne overtrædes.

Selvstyrejede virksomheder og den private sektor

Fakta: Den private sektor er domineret af offentlige og halvoftentlige virksomheder, og der er få egentlige private virksomheder. Ikke desto mindre spiller de en afgørende rolle i forhold til at holde den offentlige sektor ansvarlig. Grønlands Erhverv repræsenterer 350 virksomheder og spiller en aktiv rolle i denne henseende.

Grønlands Erhverv er aktiv i form af udarbejdelse af høringsvar og har blandt andet stået bag en række klager over offentlige udbud til klagenævnet på vegne af deres medlemmer (se nærmere under 5.3). CSR Greenland har sat fokus på ansvarlige indkøb i samarbejde med Grønlands Erhverv og TIG.

Der er p.t. 14 aktieselskaber. Derudover har selvstyret tre nettostyrede virksomheder. De selvstyrejede selskabers aktiviteter omfatter dels traditionelle offentlige aktivitetsområder som infrastruktur, men også erhvervsvirksomheder hvor aktiviteterne blandt andet omfatter fiskeri, skibstrafik samt engros- og detailhandel. Overordnet er de selvstyrejede virksomheder organiseret i enten aktieselskabsform eller som nettostyrede virksomheder.

³⁷ For lokal- og ungdomsafdelinger gælder indberetningspligten kun, hvis de i et regnskabsår modtager bidrag fra private og fra organisationer og foreninger m.v., som tilsammen overstiger kr. 40.000.

³⁸ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.

En række erhvervsvirksomheder har dannet platformen CSR Greenland, der bygger på principperne i FN's Global Compact.

Vurdering: Der er sket en forbedring i forhold til selvstyrejede virksomheder, hvis bestyrelser er blevet professionaliseret. De spiller en aktiv rolle i at holde Selvstyret ansvarlige. I 2015 havde otte virksomheder og organisationer tilsluttet sig FN's Global Compact.³⁹ Til sammenligning var der kun én virksomhed, der havde tilsluttet sig i 2012⁴⁰ så der er sket en forbedring på det område. Som nævnt er erhvervsledere, sammen med regeringsmedlemmer, dog dem befolningen har mindst tillid til og mener er mest korrupte.⁴¹

Bestyrelsessekretariatet

Fakta: Bestyrelsessekretariatet i Formandens Departement varetager Selvstyrets ejerskab af de selvstyrejede aktieselskaber. Kontoret koordinerer udviklingen af Naalakkersuisuts ejerpolitik og sikrer implementeringen af politiske tiltag i forhold til de selvstyrejede aktieselskaber.

Vurdering: De fleste af bestyrelserne har en god bredde i deres kompetencer og tilstræber en blanding af medlemmer med tæt tilknytning til Grønland og mere professionelle bestyrelseseksperter udefra samt en køns- og aldersmæssig balance. Der er også kommet en mere klar rollefordeling mellem Selvstyret og aktieselskaberne, og armslængdeprincippet fungerer langt hen ad vejen i overensstemmelse med retningslinjerne for god selskabsledelse fra 2012.⁴² I de nettostyrede virksomheder er det anderledes. De har ingen bestyrelse og refererer derfor til deres ressortdepartement på linje med en styrelse.

Der har været fokus på at skabe øget åbenhed og gennemsigtighed i de selvstyrejede selskaber, og Bestyrelsessekretariatet lægger blandt andet sammensætningen af bestyrelserne, deres honorarpolitik og deres retningslinjer for god selskabsledelse ud på sin hjemmeside. De enkelte selskaber offentliggør også oplysninger om deres bestyrelsesmedlemmer, vedtægter og årsrapporter. Det er imidlertid ikke alle selskaberne, som er fuldt åbne om direktionernes løn- og ansættelsesforhold. Naalakkersuisut ønsker øget transparens omkring krydssubsidiering i selskaberne, hvilket der vil være fokus på fremadrettet.⁴³

TIG har siden 2012 løbende efterlyst større transparens omkring udpegelsen af bestyrelsesmedlemmer i de offentligt ejede selskaber. TIG foreslår, at det gøres lettere at finde information om, hvordan man bliver kandidat til en bestyrelsespost i et offentligt ejet selskab. TIG foreslår endvidere, at det samlede kompetencesæt, der ønskes dækket af bestyrelsen, fremgår af selskabets hjemmeside; som minimum i generelle vendinger og gerne også med angivelse af, hvordan de enkelte bestyrelsesmedlemmer med deres specifikke kompetencer

³⁹ Communication on engagement, report to the UN Global Compact by CSR Greenland, 2015.

http://www.csr.gl/Portals/0/vedhæftede%20filer/Publikationer/Communication%20on%20engagement_low%20fra%20Li%20ne.pdf, besøgt 17. februar 2020.

⁴⁰ Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.

⁴¹ Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.

⁴² https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Bestyrelsessekretariatet/Selskabsledelse/Retningslinje_god_selskabsledelse_dk.pdf.

⁴³ Se Årlig redegørelse om Selvstyres aktieselskaber fra 2019.

indgår heri. TIG foreslår også, at der udarbejdes en ”Håndbog i offentligt Bestyrelsesarbejde”, som tydeligt forklarer bestyrelshvervet og forventningerne til alle parter i processen. Endelig foreslår TIG, at Bestyrelsessekretariatet og Kommuneqarfik Sermersooq kommunikerer om processen i forbindelse med udpegelse af bestyrelsesmedlemmer. Det er dette studies vurdering, at ovenstående som udgangspunkt er gode forslag, der kan skabe mere transparens og forståelse for embedet, men at det ikke er realistisk at skabe større gennemsigtighed i forhold til processen omkring udpegelse af bestyrelsesmedlemmer, da de færreste vil have deres navne stående på lister over folk, der søger bestyrelsesposter.

Det vurderes imidlertid, at der kunne være større åbenhed om bestyrelsesmedlemmernes øvrige hverv. I dag skal de selvstyrejede selskaber ifølge reglerne oplyse om deres bestyrelsesmedlemmers baggrund og hverv, herunder offentliggøre CV’er med oplysninger om bestyrelsesmedlemmernes øvrige hverv. Denne information er dog p.t. kun tilgængelig i begrænset omfang. En ”Håndbog i offentligt Bestyrelsesarbejde”, som tydeligt forklarer bestyrelshvervet og forventningerne til alle parter i processen, kunne således være hensigtsmæssig.

4. Den offentlige sektor

I nærværende kapitel behandles den offentlige sektor mere indgående med fokus på NIS-metodens indikatorer: ressourcer, politisk indblanding i forvaltningen, gennemsigtighed, whistleblowing og integritetsmekanismer. Under hvert emne redegøres først for gældende lovgivning og dernæst diskuteres praksis i forbindelse med implementering af disse love.

4.1. Finansielle og menneskelige ressourcer

Økonomi

Grønland har oplevet økonomisk vækst de seneste år bl.a. som konsekvens af den positive prisudvikling inden for fiskeriet, der er Grønlands altoverskyggende hovederhverv. I 2018 voksede økonomien med 3,5%, og det forventes, at 2020 bliver endnu bedre med en vækst på 4%, hvor anlægget af to nye lufthavne bliver essentielt for det økonomiske opsving.⁴⁴ Den økonomiske udvikling afspejler sig positivt på Landskassen, som de seneste år har haft overskud, ligesom kommunernes økonomi er blevet bedre. Coronapandemien har dog haft en væsentlig effekt på økonomien og Naalakkersuisut har fremlagt et finanslovsforslag med et underskud for 2021 men med et samlet overskud over en 4-årig periode.⁴⁵

Udgifterne til den offentlige sektor er steget. Antallet af ansatte i Selvstyret er vokset⁴⁶ og administrationen udgør en stigende del af de udgifter (fra 12% i 2008 til 22% i 2016).⁴⁷ Dette står i modsætning til ambitionerne i Holdbarheds- og vækststrategien fra 2016 om at effektivisere sektoren og opnå besparelser.⁴⁸ Selvom økonomien er god på nuværende tidspunkt, vil der i fremtiden komme yderligere pres på de offentlige ressourcer som konsekvens af befolkningssammensætningen, og særligt sundhedssektoren står over for svære udfordringer, der vil kræve massive ressourcer. Samtidig er økonomien skrøbelig, da den baserer sig på fiskeriet, der historisk har oplevet store udsving.

⁴⁴ Grønlands økonomi, 2019. Økonomisk Råd.

⁴⁵ Mennesket i centrum, forslag til finanslov i 2021, 31 august 2020, powerpoint præsentation.

⁴⁶ Grønlands økonomi, 2019. Økonomisk Råd.

⁴⁷ Grønlands økonomi, 2019 Økonomisk Råd.

⁴⁸ Grønlands økonomi, 2019. Økonomisk Råd.

Den offentlige sektor er plaget af stor udskiftning blandt medarbejderne, og der er i nogle tilfælde mangel på de rette faglige kompetencer i de forskellige forvaltninger.⁴⁹ Som også NIS-studiet fra 2012 viste, er den store udskiftning i administrationen med til at hæmme arbejdsgangene og kontinuiteten, men niveauet af udskiftning varierer fra område til område. Adskillige interviewpersoner henviser til, at det faglige niveau i administrationen ikke er tilstrækkeligt til at administrere den ofte komplicerede lovgivning, og at ledelsesniveauet ikke altid er godt nok, hvilket gør det svært for nyuddannede medarbejdere at navigere. Samtidig er der en mindre elite inden for embedsværket, der har været ansat i mange år og derfor besidder en stor viden om Selvstyret. Det er positivt med medarbejdere med en lang historik og stor erfaring, men det sætter dem også i en magtfuld position, der skal forvaltes med omhu.⁵⁰

Nærværende studie vurderer at Råstofloven er et eksempel på en kompliceret lov, der kræver garvede forvaltere. Råstofstyrelsen har ikke samme grad af personaleudskiftning som andre departementer og der er en kerne af ansatte som har været i Departementet i en længere årrække, hvilket er positivt. Ikke desto mindre er styrelsen ansvarlig for forhandlingerne med store globale virksomheder med stærke juridiske kompetencer. Få i Grønland har den fornødne kompetence, og Selvstyret har derfor været afhængig af advokatbistand for at håndtere sådanne sager. Samtidig har der ikke tidligere været standardformater for kontrakter m.m., hvilket betyder, at Selvstyret er startet forfra hver gang i forhandlingerne med virksomhederne. Generelt har der været for vide rammer for skøn og dermed for lidt transparens i forhold til grundlaget for de truffe afgørelser.⁵¹ Det har igennem de seneste år været et fokusområde at forsøge at udfærdige standarddokumenter, bekendtgørelser og vejledninger på en række områder med henblik på at sikre større transparens og ensartethed i forvaltningen. Man er, ifølge interviewpersoner, ikke i mål med det, men med den ny mineralstrategi er det blevet understreget at det er et centralt fokusområde, så der er ikke tvivl om at det er noget der arbejdes seriøst og målrettet med.

På fiskeriområdet mangler der, ifølge interviewpersoner, i høj grad ressourcer og kompetencer til at håndtere en kompliceret detailregulering inklusive ressourcer til dataindsamling og monitorering.

Fiskerilovgivningen og forvaltningen af fiskeriområdet er også kompliceret og svær at administrere. I 2009 blev der nedsat en fiskerikommission, der skulle fremkomme med anbefalinger til en revideret fiskerilov, og der blev givet en række anbefalinger til forbedring af loven og forvaltningen af området. Der er dog ikke sket en egentlig revision af loven, blandt andet fordi der blev udskrevet valg i 2014. Der har været lovgivet 13 gange på fiskeriområdet, siden den overordnede fiskerilov fra 1996⁵² trådte i kraft, og der er derfor til stadighed behov for en ny, mere overskuelig og brugervenlig lov for fiskeriet. En ny fiskerikommission

⁴⁹ Adskillige interviewpersoner peger på denne problematik. Det bekræftes også af ”Besvarelse af § 37-spørgsmål nr. 153_2019 -Personaleomsætning” og Grønlands Økonomi, Økonomisk Råd, 2019 hvor nogle dele af den offentlige sektor er præget af store udskiftninger og vikardækninger. Samtidig er problematikken belyst af debatindlæg af lektor Benedikte Brincker fra 2015: <https://politiken.dk/debat/kroniken/art5575873/Grønlands-selvstyre-er-inkompetent-og-dybt-politiseret>, besøgt 21. februar, 2020.

⁵⁰ Problematiseret af flere interviewpersoner samt bla. debatindlæg af lektor Benedikte Brincker fra 2015: <https://politiken.dk/debat/kroniken/art5575873/Grønlands-selvstyre-er-inkompetent-og-dybt-politiseret>, besøgt 21. februar, 2020.

⁵¹ Bl.a. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/raastoffer-skulle-sikre-selvstaendighed-nu-rasler-groenland-ned-af-mine-ranglisten>. Openness, transparency and public participation in the governance of uranium mining in Greenland: a legal and political track record, Dr Cécile Pelaudeix, Research Associate PACTE-Sciences PO, 2017; samt flere interviewpersoner

⁵² Landstingslov om fiskeri nr. 18 af 31. oktober 1996.

er nu nedsat med et mandat lignende det fra 2009. Formålet er dermed at komme med anbefalinger til en ny lov, der tager udgangspunkt i en bæredygtig forvaltning med et system, der kommer det grønlandske samfund mest til gode og sikrer det mest effektive fiskeri.

Fiskerilovgivningens § 2, stk. 2, klargør, at administrationens forvaltning af fiskeriet skal tage udgangspunkt i bevarelse af fiskeressourcen. Med afsæt i biologiske anbefalinger reviderer Naalakkersuisut derfor hvert år kvoterne for, hvor mange ton af de forskellige fiskearter, der i alt må fiskes. Dette er afgørende og er ikke blevet mindre relevant af, at udenskærs fiskeri efter hellefisk i Grønland i 2017 blev tildelt det blå MSC-miljømærke,⁵³ således at både rejer og hellefisk nu er certificeret. Dette betyder, at forvaltningen på dette område lever op til internationale standarder og følger en forvaltningsplan. Samtidig stiller det også krav om, at forvaltningen vedbliver med at leve op til de retningslinjer, som blandt andet sikrer, at hellefisk ikke bliver overfisket, men er reguleret biologisk bæredygtigt.⁵⁴ Der er mange af interviewpersonerne, som frygter, at certificeringen kan ryge, men det kan skyldes en sammenblanding af de forskellige typer af fiskeri.

Reglerne for det kystnære fiskeri er blevet mere komplicerede de seneste år.⁵⁵ Der er en række undtagelser, der gør kontrollen kompliceret. Der er for eksempel kvotefri områder inden for forvaltningsområdet: Hvis man fisker i isfjorden ved Ilulissat, kan man gøre det uden for kvoten ved at køre frem og tilbage med hundeslæde. Derimod er det ikke tilladt, hvis man kører fangsten tilbage på snescooter, for det kræver en kvote. Man må gerne fiske torsk med garn på 160 mm, mens man må fiske hellefisk i særlige områder med garn på 190 mm. Et sådant forhold kan føre til, at fiskerne siger, at de fisker efter torsk og bruger de 160 mm, selvom de i realiteten fisker efter hellefisk. Alle disse undtagelser åbner op for omgælder af loven, og det gør det meget svært at administrere og kontrollere.

I Grønland er der fælles ejendomsret til jorden, men for at få adgang til at bygge et hus eller en bygning kræves der en arealtildeling, som giver brugsret til jorden.⁵⁶ Det er kommunerne, der står for arealtildelingen, og de spiller dermed en afgørende rolle inden for formueoverdragelse på boligområdet. Som nævnt indledningsvis er reglerne om arealtildeling også komplicerede og relativt svære at administrere på en gennemsigtig måde.

Ansættelser

De gældende love i Grønland sikrer at ansættelser i forvaltningen ikke påvirkes af usaglig politisk indblanding. Ansættelser er reguleret af Tjenestemandsløven,⁵⁷ Inatsisartutlov nr. 11 af 29 november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer (Funktionærloven) samt overenskomsten mellem Naalakkersuisut og de Samforhandlende Akademikerorganisationer. Funktionærlovens kap 4. foreskriver at annonceringer skal ske med tydelige krav til uddannelser og øvrige kvalifikationer. I forbindelse med ansættelser og udnævnelser i den offentlige sektor gælder det uskrevne forvaltningsprincip om saglig forvaltning, det vil sige saglighed i forbindelse med alle dispositioner foretaget af en offentlig myndighed. I

⁵³ MSC-certifikat er en kæmpe sejr for grønlandsk fiskeri, WWF, 30. maj 2017.

⁵⁴ Grønlands Økonomi, Økonomisk Råd, 2018.

⁵⁵ Grønlands Økonomi, Økonomisk Råd, 2018.

⁵⁶ <https://www.businessingreenland.gl/da/Planlægning-og-Arealanvendelse/Arealtildeleling-og-byggetilladelse>, besøgt 19. januar 2020.

⁵⁷ Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland, kapitel 3.

sagsbehandlingsloven findes generelle regler om inhabilitet,⁵⁸ som også har betydning i forbindelse med ansættelser og forfremmelser inden for det offentlige. De generelle vilkår for ansættelser, herunder ”at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse er i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling”, er reguleret i tjenestemandsløven,⁵⁹ som fastlægger rammerne for ansættelse af tjenestemænd i kommunerne og Selvstyret.

Det er nærværende studies vurdering, at selvom lovgivningen er dækkende så er manglen på menneskelige ressourcer ikke mindst i kommunerne uden for Nuuk, hvor det er svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, et problem for den kommunale administration. Manglen på kvalificeret arbejdskraft i kommunerne kan føre til ansættelser af medarbejdere uden de fornødne kvalifikationer. Der har i en årrække været et decideret ledelsesvakuum i Avannaata kommune. I Avannaata kommune har der fundet en række opsigelser og fyringer sted i kommunen, både inden kommunedelingen fandt sted, men også i den nyetablerede kommune. Der er derfor en række uafsluttede sager i kommunen angående tidligere medarbejdere.⁶⁰ I Kommuneqarfik Sermersooq er der derimod større kontinuitet i medarbejderstaben, og flere ansatte har arbejdet i kommunen i en lang årrække og har dermed den nødvendige historik og erfaring fra forvaltningen.

4.2. Politisk indflydelse i forvaltningen

For at gardere sig mod korruption og sikre retssikkerheden er det afgørende, at alle dispositioner foretaget af en offentlig myndighed sker på et sagligt grundlag. Det er således centralt, at den offentlige forvaltning ikke er udsat for vilkårlig politisk indblanding i konkrete administrative afgørelser på en måde, som giver en minister eller et medlem af en kommunal direktion og dennes familie og venner en uberettiget fordel. Politikere må heller ikke blande sig i spørgsmål, der efter loven er henlagt til uafhængige myndigheder. Hvis politikerne begynder at blande sig i forvaltningens enkeltafgørelser, for eksempel i forhold til ansættelser som diskuteret ovenfor, eller stiller spørgsmålstejn ved konkrete administrative afgørelser foretaget af administrative enheder, skaber det grobund for anklager om favorisering eller vennetjenester.

Inhabilitet

Håndtering af **inhabilitet** er centralt i et mindre samfund som det grønlandske. Reglerne om inhabilitet skal sikre, at politiske beslutninger og afgørelser ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn. Reglerne skal også sikre, at samfundet har tillid til, at politikernes og embedsmændenes afgørelser er saglige. Regler for habilitet er blandt andet nedfældet i Sagsbehandlingsloven fra 1994.

Naalakkersuisoq er underlagt sagsbehandlingslovens bestemmelser om inhabilitet. Det er præciseret i flere interne notater fra Naalakkersuisut, at et medlem af Grønlands regering ikke kan være inhabil på et generelt niveau, men udelukkende i forhold til en bestemt sag. Som eksempel herpå kan nævnes, at Naalakkersuisoq for fiskeri ikke er inhabil i forhold til den overordnede fordeling af kvoter. Naalakkersuisoq kan derimod være inhabil i forhold til en bestemt kvotetildeling, hvis vedkommende har en økonomisk interesse i et selskab, som søger om en kvote på fiskeri.⁶¹ Hvis Naalakkersuisoq eller vedkommendes beslægtede har

⁵⁸ Sagsbehandlingsloven, kapitel 2.

⁵⁹ Tjenestemandsløven, kapitel 3.

⁶⁰ Bemærkninger fra budgetansvarlige, Årsberetning 2018, Avannaata Kommunua.

⁶¹ Departementet for Fiskeri, Fangst og Land, Internt notat vedr. Inhabilitet, Naalakkersuisoq Fiskeri, Fangst og Landbrug

en økonomisk interesse i en virksomhed, som søger om en kvote, kan hele forvaltningen som udgangspunkt være inhabil (myndighedshabilitet). Det vurderes således som fordelagtigt i de interne notater, at departementet overlader enkeltsagsbeslutninger til et søsterdepartement eller til Formandens Departement i behandling af enkeltsager, hvor en minister eller vedkommendes beslægtede har en økonomisk interesse i en virksomhed, som søger om en kvote.

Fordelingen af makrelkvoter i 2015 gav anledning til en del kritik og debat, blandt andet i pressen,⁶² og derfor besluttede Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug at få udført en forvaltningsrevision af tildelingen af makrelkvoter. Kritikken gik blandt andet på, at et selskab ejet af et nært familiemedlem til ministeren var et af de 15 selskaber, som fik en makrelkvote (ud af 49 ansøgere). Forvaltningsrevisionsrapporten konkluderede, at der ikke var tegn på, at ministeren havde forsøgt at påvirke processen til fordel for det pågældende selskab, men at habilitetsspørgsmålet kunne have været håndteret bedre. Rapporten konkluderede også, at tildelingskriterierne ikke på forhånd var defineret på et tilstrækkeligt operationelt, præcist og objektivt niveau, og at tildelingsprocessen ikke havde været fuldt transparent for ansøgerne.⁶³

Der er flere interviewpersoner, der har fremhævet, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne er blevet bedre til at gøre opmærksom på eventuel inhabilitet. Princippet om, at man selv skal gøre opmærksom på sin inhabilitet, kan imidlertid være problematisk. Der er flere interviewpersoner, som har fremhævet, at hvis folk ikke selv gør opmærksom på deres inhabilitet, kan det være svært for en kollega at tage det op – især i kommunerne.

Det er ikke muligt at give en udtømmende opregning af, hvilke forhold der medfører inhabilitet. Ifølge bemærkningerne til sagsbehandlingsloven skal bestemmelserne herom dog tolkes bredt. Man vil således også være inhabil, hvis folk, man er vokset op sammen med i for eksempel en plejefamilie, eller ens nære venner har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse. Ifølge interviewpersonerne tolkes reglerne om inhabilitet også meget bredt i praksis og det var tydeligt at grænserne blev trukket forskelligt.

Baseret på de mange interviews er det dette studies vurdering, at habilitetsreglerne ikke altid tolkes ens af alle myndigheds personer. Det ville derfor være hensigtsmæssigt at nedfælde de nærmere retningslinjer i et adfærdskodeks.

4.3. Gennemsigtighed

Gennemsigtighed i et samfund er afgørende for at sikre borgenes tillid til administrationen. *Lovgivningen* i Grønland vurderes generelt at sikre gennemsigtighed. Der er dog en række områder, hvor lovgivningen er kompliceret og dermed svær at gennemskue. Som nævnt ovenfor er en kompliceret lovgivning svær at forvalte, og i lyset af de manglende menneskelige ressourcer kan dette være problematisk. Der er dog også plads til forbedringer i forhold til at sikre større gennemsigtighed.⁶⁴

Jens Immanuelson, 8. maj 2019, samt Notat om Habilitet, 4. november 2019.

⁶² <https://knr.gl/da/nyheder/mikael-knt-har-fulgt-reglerne>.

⁶³ Deloitte "Forvaltningsrevisionsundersøgelse makrelkvoter 2015".

⁶⁴ Kommissorium for Fiskerikommissionen 090120.

Adgangen til aktindsigt er i Grønland reguleret af Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) samt kapitel 4 i sagsbehandlingsloven. I 2013 vedtog Rigsmyndigheden en ny offentlighedslov, som dog ikke blev sat i værk for Grønland og Færøerne. Der var omfattende diskussion af loven, der blev sat til høring i 2016. Det blev besluttet at afvente en evaluering af offentlighedsloven i Danmark, før man beslutter, om loven også skal sættes i kraft i Grønland.⁶⁵ Lovgivningen på området har således ikke ændret sig markant siden NIS-studiet i 2012. Enhver kan forlange aktindsigt i dokumenter, der er indgået til eller oprettet af offentlige institutioner. Dog er der en række undtagelser, for eksempel interne arbejdsdokumenter, referater af lukkede møder, visse typer af brevveksling, oplysninger om enkeltpersoners private forhold samt tilfælde, hvor det skønnes at være til fare for Selvstyrets sikkerhed og udenrigspolitiske interesser. Samtidig er der ikke regler om obligatorisk udfærdigelse af postliste og pligtmæssig journalførelse i den offentlige administration, hvilket ville kunne give et overblik over, hvilke dokumenttyper der er i de forskellige sager – især fordi det er påkrævet, at den, der søger om aktindsigt, kan identificere sagen og det specifikke dokument, der anmodes om.

Offentlighedsloven er en minimumslov, hvilket vil sige, at der er mulighed for at give aktindsigt i dokumenter, der ellers ville være undtaget, når blot tavshedspligten ikke krænkes derved. Hvis begæringen om aktindsigt ikke er afgjort inden 10 arbejdsdage, skal den offentlige myndighed underrette den begærende om grunden hertil samt om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.

I 2014 blev en revideret råstoflov sendt i høring med forslag om en undtagelse for udveksling af dokumenter mellem Råstof- og Miljøstyrelsen. Det affødte debat i medierne og en lang række kritiske høringssvar⁶⁶ samt kritik fra medlemmer af Naalakkersuisut. Det gav anledning til, at Ombudsmanden af egen drift tog sagen op og vurderede grundlaget for en sådan undtagelse. Ombudsmanden fandt frem til, at eftersom de to styrelser var uafhængige myndigheder, var der ikke hjemmel til at undtage deres korrespondance som interne arbejdsdokumenter.⁶⁷ Lovforslaget blev trukket tilbage efter en intern evaluering af alle gældende forhold men blev genfremsat med få ændringer og vedtaget i juni 2014 uden væsentlige bemærkninger.

I samme år, 2014, blev endnu et forslag til ændring af Råstofloven fremsat. Her var fokus på større og tidlig borgerinddragelse og offentlig høring i højsæde, hvilket er prisværdigt.⁶⁸

Ikke desto mindre er der eksempler på at gennemsigtighed i *praksis* kunne forbedres. Ombudsmanden har ved flere lejligheder taget sager om aktindsigt op. I 2015 blev Departement for Erhverv, Arbejdsmarked og Handel kritiseret for ikke at imødekomme en henvendelse fra en miljøorganisation, og i 2017 fik Departement for Finanser en irettesættelse for fejlagtigt at have givet afslag på en anmodning om aktindsigt.⁶⁹ I Ombudsmandsberetningen for 2018 var der også et eksempel på en kommune, der havde givet afslag på en anmodning om aktindsigt i en socialsag, hvor Ombudsmanden efterfølgende kritiserede afslaget.

Interviewpersoner fra pressen fremhæver, at der på nogle områder er kommet bedre adgang til aktindsigt. F.eks. er det god praksis at Råstofstyrelsen lægger alle aktindsigtsbegæring

⁶⁵ Dansk offentlighedslov sendt til tælling i Folketinget, 14. september 2017, KNR. <https://knr.gl/da/nyheder/dansk-offentlighedslov-sendt-til-tælling-i-folketinget>, besøgt 26. januar 2020.

⁶⁶ F.eks. Dansk Institut for Menneskerettigheder, ”Høring over forslag til Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (Råstofloven)”.

⁶⁷ <https://www.ombudsmand.gl/nyheder/2015/aktindsigt-paa-raastofomraadet> Besøgt 26. januar 2020.

⁶⁸ https://ina.gl/dvd/FM2014/pdf/media/1758044/pkt132_fm2014_raastoflov_fn_1beh_dk.pdf

⁶⁹ Ombudsmanden for Inatsisartut: Anonymiseret udgave af udtalelse fremsendt 12. oktober 2017.

samt besvarelser af samme ud på nettet. Samtidig er der andre der halter bagefter. Vurderingen er at det hovedsageligt skyldes manglende kendskab til reglerne i den offentlige administration samt tidspres. Der er således sjældent tale om manglende vilje til at imødekomme konkrete forespørgsler. Dog gør det stigende antal informationsmedarbejdere i Selvstyret det sværere at få direkte kontakt til ministre, som ellers tidligere var lettilgængelige for pressen.⁷⁰ I stedet bliver journalisterne bedt om at sende deres spørgsmål skriftligt, hvilket forringer muligheden for at følge op og bede om yderligere information. Det hænger sammen med en manglende tillid til medierne. Flere interviewpersoner peger på, at medierne ikke formår at agere vagthunde, og ikke i tilstrækkelig grad får fakta-tjekket deres historier og derved får fejlinformeret. Ressourcerne er knappe i medierne og der er få ressourcer til at lave dybdegående journalistik.⁷¹ Dette er heller ikke befordrende for samarbejdet.

Adgangen til information fra det offentlige sker hovedsageligt gennem de offentlige myndigheders hjemmesider. I forbindelse med nærværende studie har det været relativt let at navigere rundt på Naalakkersuisuts hjemmeside. Herigennem kan man finde lovforslag, offentlige høringssvar og nyheder inden for de forskellige ressortområder. Ved kompliceret lovgivning udarbejdes resumeer, der opsummerer de indkomne kommentarer til loven, og hvordan sådanne kommentarer er reflekteret i de reviderede lovforslag. Disse er ligeledes tilgængelige på hjemmesiden. Det er samtidig opfattelsen, at høringssvar som udgangspunkt tages til efterretning i lovbehandlinger.⁷² Initiativer på antikorrupsionsområdet f.eks. Selvstyres antikorrupsionspolitikker ligger ikke altid let tilgængelige på Naalakkersuisuts hjemmeside. Råstofstyrelsens antikorrupsionspolitik kommer derimod frem ved en almindelig google søgning.⁷³ Hjemmesiden <http://lovgivning.gl/> er ikke altid opdateret og ældre lovgivning skal hentes i et fysisk arkiv. Samtidig er der ikke et emnearkiv over lovgivning der omhandler korruption hvilket kunne gøre det lettere tilgængeligt at få overblik over gældende lovgivning på området.

Inatsisartuts hjemmeside er derimod kompliceret at navigere rundt på og informationen er ofte svært tilgængelig. For at kunne søge på en specifik lovbehandling skal man vide, hvilken samling den er behandlet på. Dette kræver et ret stort overblik, som borgere, medier og andre aktører uden for Inatsisartut ikke kan forventes at have. Det samme gælder for nye medlemmer af Inatsisartut.

Både Avannaata kommune og Kommuneqarfik Sermersooqs hjemmesider er umiddelbart brugervenlige og lette at anvende. Politikker og referater er opdaterede og lettilgængelige, og der er oversigter over bestyrelsesmedlemmerne. Som nævnt ovenfor har Kommuneqarfik Sermersooqs som den eneste kommune indført et register over kommunal- og bygdebestyrelsesmedlemmernes økonomiske interesser. Dette register er dog ikke let tilgængeligt på hjemmesiden, og det kommer hverken frem under det enkelte medlem eller ved en generel søgning på hjemmesiden.

Indkøb og udbud

Gennemsigtighed i offentlige udbud og indkøb er af afgørende betydning. Den offentlige sektors dominans kan afgøre en virksomheds fremtid og en lang række virksomheder er altafhængige af den offentlige sektors byggerier og indkøb.

⁷⁰ Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.

⁷¹ Signe Ravn-Højgaard, "Medier og selvstændighed i Grønland," Politik, nummer 1, Årgang 22, 2019.

⁷² F.eks. Beretning til Inatsisartut 2017, Menneskeret i fokus, Institut for Menneskerettigheder, 2018.

⁷³ <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Raastof/DK/Anti-korrupsionspolitik%20DK.pdf>

Lovgivningsmæssigt var var dette område tidligere kun reguleret ved Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og cirkulære af 24. september 2010 om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner med klageadgang til Departementet for Finanser (der ikke gjaldt for kommuner).

I 2012, hvor det første NIS-studie blev udgivet,⁷⁴ var kommunerne således ikke omfattet af nogen centralt fastsatte indkøbsbestemmelser, mens indkøb i centraladministrationen var – og til stadighed er – reguleret af ”Cirkulæret om indkøb”. Cirkulæret dækker imidlertid ikke kommunerne og de selvstyrejede virksomheder. Indtil 2019 har kommunerne kunnet købe ind uden offentlige udbud, og kun anlægs- og byggeområdet har været reguleret af Tilbudsloven fra 2011.⁷⁵

I 2019 blev en Inatsisartutlov om udbud i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser (Udbudsloven) imidlertid vedtaget. Loven gælder for alle offentlige myndigheder inklusive kommunerne, der for først gang er reguleret af en lov på indkøbsområdet. Dette betyder, at alle indkøb og serviceydelser over kr. 500.000 skal i offentligt udbud, dog med en række undtagelser, for eksempel for medicinsk udstyr og advokat- og revisionsrådgivning. Tilbudsloven fastsatte, at anlægs- og byggeopgaver over kr. 300.000 skulle i udbud, men rådgivning i forbindelse hermed var ikke dækket af loven. Rådgivning og teknisk bistand i forbindelse med anlægs- og byggeopgaver er nu dækket af Udbudsloven, men først når beløbet overstiger kr. 2,5 mio. Det er en forbedring, at teknisk rådgivning nu er inkluderet, men § 3 undtager til stadighed advokat- og revisionsrådgivning.

En revideret tilbudslov er i skrivende stund i offentlig høring, og en række ændringer er foreslået. Det foreslås dels, at grænseværdien for udbud hæves fra kr. 500.000 til kr. 1,5 mio., ligesom det foreslås, at arbejde på regning hæves fra de nuværende kr. 300.000 til kr. 500.000. Derudover foreslås det, at de kommunale selskaber omfattes af loven, hvilket er en reaktion på, at flere kommuner, herunder også Kommuneqarfik Sermersooq, har etableret datterselskaber som for eksempel byfornyelsesselskaber. Det vil sige, at alle offentlige myndigheder samt selvstyrejede og kommunalt ejede virksomheder bliver omfattet af loven, hvilket i denne rapport's kontekst er en forbedring.

På trods af manglende regulering på området er Kommuneqarfik Sermersooq gået forrest i *praksis* og har etableret en indkøbsafdeling med en dertilhørende politik. Det har medført store besparelser, og eksempelvis er kommunens udgifter til kontorartikler halveret fra kr. 4 mio. til kr. 2 mio., ligesom der er opnået store besparelser på rengøringsmidler. Kommunen har således vist, at der er store besparelser at hente ved at udlicitere større indkøbsaftaler fremfor at købe hos sine sædvanlige leverandører.

I Avannaata kommune har indkøb været foretaget af de enkelte enheder og institutioner og har således ikke været centralt koordineret. Kommunen havde i en længere periode etableret en rammeaftale med Arctic Import, hvor udvalget var mindre, men besparelserne derimod var store. Dette har dog været et omdiskuteret emne, og mange institutioner foretrækker at købe deres egne varer, hvor de frit kan vælge. Ifølge nogle interviewpersoner er rammeaftalen nu opsagt, og institutionerne er gået tilbage til selv at købe ind. Dette er dog hverken be-

⁷⁴ Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.

⁷⁵ Oprindeligt Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren som i 2011 blev revideret to gange med den seneste titel Inatsisartutlov nr. 18 af 22. november 2011.

eller afkræftet af kommunen.⁷⁶ Uvisheden og manglende stringens på området giver grobund for en masse rygter, som flourer i stor stil, blandt andet på Facebook.

I Nuuk opleves bygge- og anlægsområdet som meget svært at komme ind på for udefrakommende. Selvom processerne i princippet er åbne, og man relativt nemt kan komme på listen over virksomheder, det offentlige kan benytte sig af, er det i praksis svært for alvor at få etableret sig. Dette er interessant i lyset af, at bygeområdet beskrives som mættet med høje priser, fordi håndværkerne har for meget at lave. Der har dog ikke været mange klager til Klagenævnet for Udbud som illustreret i Tabel 1 nedenfor.

Tabel 1. Oversigt over klagenævnets klager⁷⁷

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Antal sager behandlet	1	1	3	0	1	0	1	3	1	11
Afvist	1	1	1							3
Henstillinger			1	0	0	0	0	0	1	2

I alt har 10 klager været behandlet af nævnet, og få af dem er endt i henstillinger. Som vist i tabellen har kun to klager medført en henstilling. Den første klage fra 2012 drejede sig om et udbud fra Kommuneqarfik Sermersooq på 10 boliger i Tasiilaq. Klagen gik på, at den vindende entreprenør kun havde budt på én af fagentrepriserne (ud af fem) inden for tidsfristen, men alligevel blev tildelt den fulde totalentreprise. Klageren fik medhold, og Kommuneqarfik Sermersooq blev tildelt en bøde.⁷⁸

Den anden klage, der ledte til en henstilling, fandt sted i 2017 (afgjort i 2018) og omhandlede et udbud om ejendomsservice på udlejningsejendomme i Nuuk.⁷⁹ Eftersom det ene tilbud af i alt to blev sendt via e-mail uden kryptering, var det åbnet inden den officielle åbning. Derfor skulle det have været forkastet, men i stedet blev entreprenøren tildelt opgaven. Klager fik medhold af ankenævnet.

I 2013 var der ingen egentlige klager til klagenævnet, men Departement for Boliger modtog to klager over tilsidesættelse af Tilbudsloven. Begge klager var indgivet af Grønlands Arbejdsgiverforening, men i det ene tilfælde skete det efter tidsfristen, da arbejdet allerede var udført. I det andet tilfælde blev klagen behandlet administrativt af Departementet, da udbuddet endnu ikke var igangsat. Det gav anledning til udarbejdelse af en vejledning om udbudsreglerne.

En forvaltningsrevision af servicekontrakterne for passagerbefordring fra 2017 pegede ligeledes på et problem med manglende transparens. Rapporten konkluderede, at processen omkring de indgåede tillægskontrakter ikke var transparent for tilbudsgiverne. Derudover pegede rapporten på, at forhandlingsmandatet var indholdsmæssigt svagt, hvilket resulterede i et uklart fokus på de politiske prioriteter.⁸⁰

⁷⁶ Det har desværre ikke været muligt at få et møde med administrationen i kommunen trods adskillige forsøg.

⁷⁷ Årsrapporter fra klagenævnet fra 2010-2017.

⁷⁸ Årsrapport 2012 samt http://www.neqeroorut.gl/media/1075/2012-066079_10_boliger_tasiilaq_afgoerelse_ops_virk_reva.pdf. Besøgt 15. februar 2020.

⁷⁹ http://www.neqeroorut.gl/media/1080/2017-26980_afskrift_kendelse_web.pdf. Besøgt 15. februar 2020.

⁸⁰ Deloitte "Udvidet forvaltningsrevision- proces for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring", 20. december 2017.

På bygge- og anlægsområdet har der været sager hos Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) i Danmark, og der er faldet domme for karteldannelse.⁸¹ Tre virksomheder og fire direktører blev idømt bøder i en sag om snyd i forbindelse med i alt fire byggeprojekter til en samlet værdi på cirka kr. 54,6 mio.⁸² Det er ifølge interviewpersoner med indsigt i området svært at vurdere, i hvilket konkurrencen på anlægsområdet er velfungerende i dag, men det vurderes, at dommene har haft en afskrækkende virkning.

Kommuneqarfik Sermersooq er gået forrest og har arbejdet for at etablere en uvildig klageinstans til varetagelse af klager over kommunens udbud. Kommunens arbejde, Tilbudsloven samt den danske klagenævnslov har været inspirationskilde til Inatsisartutlov nr. 7 af 12. juni 2019 om Klagenævn for Udbud af Offentlige Indkøb, der omfatter klager over udbud omfattet af Tilbudsloven eller Udbudsloven. Det vurderes at være en klar forbedring af reglerne på området og en imødekommelse af behovet for at udbrede klageområdet til også at omfatte udbud udenfor bygge- og anlægsområdet.

Arealtildelinger

Som nævnt ovenfor er *lovgivningen* angående arealtildelinger kompliceret. Ifølge Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse er det Naalakkersuisut, der fastlægger, hvilke arealer der kan tildeles, mens kommunerne er ansvarlige for selve fordelingerne. For at sikre gennemsigtighed stiller Naalakkersuisut et landsdækkende digitalt informationssystem til rådighed, nemlig NunaGis.gl. Ifølge flere interviewpersoner stemmer oplysningerne dog ikke altid overens med kommunernes interne tegninger over, hvilke byggefelter som er ledige og reserverede, hvilket komplicerer processerne omkring arealtildelinger. I stedet for at skabe mere gennemsigtighed komplicerer det således rådgivningen om boligarealer, når systemet ikke er opdateret.

I *praksis*, er arealtildelinger⁸³ et område præget af mange rygter om uregelmæssigheder, der dog er svære at bekræfte. Det skyldes sandsynligvis, at private personer eller firmaer får overdraget arealer, som nogle gange kan være meget attraktive og af høj værdi. Det kan for borgerne forekomme vanskeligt at vurdere, hvorvidt administrationen respekterer et almindeligt lighedsprincip, således at der ikke sker en usaglig forskelsbehandling. Der er ydermere indikationer på, at nogle forsøger at udnytte systemet med lodtrækning, ved at samme projekt opretter flere selskaber til lejligheden og hermed får flere lodder i skålen. Der er tilsyneladende sager, hvor man kan diskutere, om grundlaget for arealtildelingen var i orden. Det kan især være et problem i små kommuner, hvor der er de facto-monopol på store entreprenøropgaver. Det giver grobund for mistanker om, at entreprenøren kommer for nemt til nogle opgaver og arealer. Andre steder er der mistanke om, at nogle arealer, der er sendt til høring, faktisk allerede er reserveret til bestemte folk.

⁸¹ Sager om aftalt spil i forbindelse med licitationer kaldes formelt for kartelvirksomhed og er forbudt i henhold til konkurrenceloven, da formålet med licitationer netop er at sikre, at der er konkurrence i forbindelse med afgivelse af tilbud.

⁸² <https://sermitsiaq.ag/node/122670>.

⁸³ I Grønland er der fælles ejendomsret til jorden. Det er således kun huse og bygninger, der kan købes og sælges, mens arealet er til låns. For at få mulighed for at anvende et areal til byggeri, opbevaring o.l. skal der udstedes en arealtildeling af kommunen. En arealtildeling giver brugsret til jorden. Det koster som udgangspunkt ikke noget at få brugsret til jorden (medmindre arealet ligger i for eksempel et havneområde).

Der er også rygter om, at visse entreprenører får arealtildelinger, offentlig støtte til at opføre boliger og forhåndslovning på udlejning til kommunen, selvom det måske ikke er det økonomisk mest hensigtsmæssige for den pågældende kommune. En lovændring fra slutningen af 2019 har dog reduceret mulighederne for at opføre boliger med offentlig støtte med henblik på udlejning.⁸⁴ Der findes endvidere forlydender der hævder, at det ved konkursboer ses, at auktioner ikke meldes ud offentligt, men man først får besked, når auktionen er afsluttet. Lejer til ejer-ordningen tiltrak sig i særligt i 0'erne betydelig offentlig opmærksomhed og mistanker dukker stadig op i medierne.⁸⁵ Sagen er den, at en række boliger, her særligt chefboliger i form af enfamiliehuse i Nuuk, er blevet afhændet til en teknisk-økonomisk vurdering uanset mulig attraktiv beliggenhed.⁸⁶ Den herved opnåede begunstigelse af beboerne har givet anledning til spekulationer om salgenes redelighed

Fiskeriet

Lovgivningen inden for fiskeriet er som diskuteret ovenfor ligeledes kompliceret og derfor ikke særligt gennemsigtig. Det gør den vanskelig at administrere, og det er umuligt at få et overblik over f.eks. ejerskab. Samtidig er der vedvarende historier om fiskerivirksomheder, der snyder med grønlandsk ejerskab, så det reelt er udenlandske virksomheder, der står for fiskeriet igennem lokale stråmandsvirksomheder. Der mangler et centralt register over kvoter, mængder og priser.⁸⁷ Et sådant register findes f.eks. i Island. Det er vanskeligt at få et overblik over ejerskab af rederier, omsættelige kvoter, dispensationer til indhandlingskibe m.m., og der er et stort behov for at få sådanne data indsamlet og gjort offentligt tilgængeligt. Det ville kunne skabe større gennemsigtighed og forhindre mistanke og rygtedannelse inden for fiskeriet.

Offentligt tilgængelige selvangivelser som man kender det fra andre nordiske lande ville også kunne forebygge rygtedannelse og sikre mere gennemsigtighed. Det har f.eks. i Norge været med at aflive rygter og mistanker om skatteundgåelse i forhold til både enkeltpersoner og virksomheder. Det vil dog være en god ide at indlægge visse restriktioner som man også kender det fra Norge.⁸⁸

4.4. Ansvarlighed og whistleblowermekanismen

På whistleblowerområdet er der sket en positiv forbedring siden NIS-studiet i 2012. I maj 2015 oprettedes en whistleblowerordning i Selvstyret ud fra et overordnet ønske om at undgå magtmisbrug og misbrug af offentlige midler. Alle ansatte i Selvstyrets centraladministration, de underliggende enheder og institutioner samt de nettostyrede virksomheder er omfattet af ordningen. Man kan vælge at indberette anonymt.

Whistleblowerordningen er i dag forankret som en uafhængig enhed under Intern Revision i Økonomi- og Personalestyrelsen. Hvis de indkomne informationer har en karakter, der gør, at sagen skal behandles, videregiver Intern Revision normalt oplysningerne til den ressortansvarlige departementschef (på nær hvis sagen direkte involverer den pågældende). Det er

⁸⁴ Inatsisartutlov nr. 36 af 28. november 2019 om ændring af Inatsisartutlov om boligfinansiering (Lån og tilskud til istandsættelse, forbedring og udvidelse af boligstøttehuse).

⁸⁵ Se blandt andet https://sermitsiaq.ag/lov-ej-misbrugt?fbclid=IwAR1-uSOn3_orkvT1PigU1DVPVTuDL0prnbS-b4ggC5fTH7fDr7LSTzur0d8.

⁸⁶ <https://sermitsiaq.ag/hardenberg-scorer-saerlig-bolighandel>.

⁸⁷ GFLK/APNN har et register over kvoter og licenser men det er ikke tilgængeligt på internettet.

⁸⁸ Man skal f.eks. logge ind i systemet for at se andres selvangivelser og man kan også se hvem der har logget ind og kigget på ens skatteoplysninger.

den pågældende departementschef, der er ansvarlig for at igangsætte, varetage og afslutte en undersøgelse.

Alle nyansatte medarbejdere i Centraladministrationen orienteres i forbindelse med et introduktionskursus om whistleblowerordningen. Herudover tager Intern Revision som standard folderen med til enhederne i forbindelse med revision. På hjemmesiden Nanuaraq er der en beskrivelse af ordningen samt et link til portalen, hvor man kan indberette oplevelser eller mistanker.

Der har indtil videre været et beskedent antal indberetninger: Cirka seks til syv sager per år. Departementet for Finanser foretog en evaluering af ordningen i midten af 2017. Evalueringen viste et begrænset antal henvendelser samt en overvægt af anonyme henvendelser, hvilket viser, at det har været hensigtsmæssigt at skabe mulighed for at indgive anonyme henvendelser. Seks ud af syv sager har haft en karakter, der krævede sagen undersøgt. Det vurderes i evalueringen, at modellen med ansvarlige departementschefer som undersøgere af sagerne har medført en relevant behandling af sagerne. På den baggrund vurderer Departementet for Finanser samlet set, at den nuværende form og de fastsatte retningslinjer kan fastholdes. Der udgives ikke i øjeblikket en årlig opgørelse over antallet og typerne af indberettede sager. Der er imidlertid planlagt en ny evaluering af ordningen i 2020. En evaluering af whistleblowerordningen burde nok have undersøgt, hvordan de ansatte (i den bredeste forstand) oplever Intern Revision,⁸⁹ da Intern Revision ofte ikke er en ekstern enhed uden for whistleblowerens organisation.

Dette studie vurderer endvidere, at årsagen til det beskedne antal indberetninger kan være, at medarbejderne ikke er tilstrækkeligt trygge ved ordningen i den form, den har nu. Det har været fremhævet af mange interviewpersoner i og uden for departementerne, at medarbejderne ikke føler sig trygge ved at bruge ordningen, eftersom ansvaret for den nærmere undersøgelse af en whistleblowersag er placeret hos chefen for det departement, hvor ulovlighederne kan have fundet sted. Der kan således stilles spørgsmålstejn ved om Intern Revision, der er placeret under Økonomi- og Personalestyrelsen, der igen hører under Departementet for Finanser, fremstår tilstrækkeligt uafhængig, og om det forhold, at det er departementscheferne der forestår selve undersøgelsen af noget, der sker inden for deres respektive områder, kan have indvirkning på opfattelsen af uafhængigheden. Hvis whistlebloweren ikke har tillid til departementschefen (som ellers kunne være den naturlige at gå til, hvis man ikke vil gå til nogen i leddene under), ender det alligevel med, at samme departementschef, som man ikke har tillid til, undersøger sagen. Da de grønlandske enheder er relativt små, skal der ikke meget til, før departementschefen finder ud af, hvem den anonyme klager er. Hvis whistlebloweren har tillid til departementschefen, vil det på den anden side aldrig blive aktuelt at benytte ordningen. At departementschefen undersøger forholdet synes at være en klar svaghed ved ordningen og opfattelsen af dens uafhængighed.

Der mangler stadig whistleblowerordninger i kommunerne og i de selvstyrejede virksomheder. Eftersom de selvstyrejede virksomheder er aktieselskaber, er det op til ledelsen i selskaberne, hvorvidt man vil indføre sådanne ordninger. Eftersom selskaberne i de fleste tilfælde er 100% selvstyrejede, kunne Selvstyret som hovedaktionær godt tale for fordelene ved at indføre whistleblowerordninger. Et ønske fra Selvstyret om whistleblowerordninger i de selvstyrejede virksomheder er således også fremsat i forbindelse med den pågående opdatering af retningslinjerne for god selskabsledelse.

⁸⁹ Umiddelbart virker det som om, 2017 evalueringen er foretaget af Intern Revision, hvilket nok ikke er den bedste fremgangsmåde, hvis man ønsker en objektiv evaluering.

Kommuneqarfik Sermersooq har som den eneste kommune indført en whistleblowerordning i 2017. Den er placeret hos et eksternt advokatfirma. Der har efter sigende ikke været sager med substans, men det vurderes af interviewpersoner, at ordningen er et godt sted, ”hvor folk kan få afløb for deres mistanker”. Det ville således være hensigtsmæssigt, hvis andre kommuner også indførte en whistleblowerordning. Interviewpersonerne i Ilulissat nævnte for eksempel flere sager fra Avannaata kommune, som ville have godt af enten at blive fulgt op på eller afkræftet af en ekstern instans. Indtil videre har kommunaldirektørerne vedlagt en hensigtserklæring om oprettelse af en fælles kommunal whistleblowerordning.⁹⁰

Den nuværende whistleblowerordning i Selvstyret synes – uanset de positive erfaringer, det meget fine informationsmateriale samt en glimrende web-portal – at have visse mangler. Definitionen på en whistleblower er begrænset til de ansatte i Grønlands Selvstyre, og personer ud over klassisk ansatte udelukkes derfor. anbefalingerne fra blandt andet TIG er, at begrebet ”ansatte” skal defineres så bredt som muligt.⁹¹ Uanset at Intern Revision gør et solidt arbejde, bør det ligeledes tilstræbes, at der er mulighed for at vælge et mere uafhængigt alternativ. Et alternativ kunne være at placere ordningen hos Ombudsmanden for Inatsisartut, der jo netop har beføjelser til at undersøge klager relateret til offentlige myndigheder uanset, hvem der måtte indgive klagen.

4.5. Integritet

Alle offentligt ansatte i Grønland er omfattet af kriminallovens kapitel 11 om modtagelse af bestikkelse og misbrug af offentlig myndighed. Alle medarbejdere er også underlagt Sagsbehandlingsloven fra 1994, herunder de grundlæggende principper om god forvaltningsskik i det offentlige og de grundlæggende principper om habilitet og underretningspligt. Styrelsesloven for kommunerne⁹² har også regler for håndtering af kommunalbestyrelses habilitet.

Reglerne for repræsentation er udførlige, og der er opstillet helt klare regler for, hvor mange penge man må bruge på repræsentation per person. Retningslinjerne blev opstillet allerede i 2005 efter en række sager, hvor politikere blev anklaget for at misbruge deres repræsentationskonti.

Som en uddybning og et supplement til dette regelsæt er der de senere år udviklet antikorrupsions-politikker og et gavecirkulære. Der er således sket positive forbedringer af mulighederne for at sikre offentligt ansattes integritet siden det første NIS-studie i 2012. Det daværende Råstofdirektorat gik forrest og vedtog i marts 2015 en antikorrupsionspolitik med det formål at guide medarbejderne. Politikken redegør for korrupsionsbegreb, multolerance og alle de underliggende foreteelser, såsom bestikkelse og nepotisme, samt for gavepolitikken. Naalakkersuisut vedtog i oktober 2016 en antikorrupsionspolitik for hele Centraladministrationen og de underliggende enheder, som lægger sig tæt op ad den politik, som blev udviklet af Råstofdirektoratet. I januar 2015 vedtog Naalakkersuisut også et gavecirkulære, som præciserer reglerne for modtagelse af gaver.

Råstofstyrelsens politik går dog på flere områder længere end den generelle antikorrupsionspolitik og gavecirkulæret for Selvstyret. Medarbejdere i Råstofstyrelsen må for eksempel ikke eje aktier i selskaber, der har en direkte interesse i at efterforske og udnytte råstoffer i

⁹⁰ Ledelsessekretariatet ”Referat-Møde mellem kommunaldirektører fredag den 13. december 2019”.

⁹¹ Se https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowerprinciples_en.

⁹² Inatsisartutlov nr. 29 af 17. november 2017 om den kommunale styrelse.

Grønland. De må slet ikke deltage i middage med firmaer eller personer, som har en igangværende ansøgning til Råstofstyrelsen om en tilladelse. Det er også specificeret, at medarbejderne højst må modtage gaver for kr. 50. Alle andre typer af høflighedsgaver skal afleveres til direktoratet.

Kommuneqarfik Sermersooq har som den eneste kommune udviklet en udførlig antikorrupsionspolitik, som er tilgængelig på deres hjemmeside. Samtidig har de som den første kommune indført et register over kommunal- og bygdebestyrelsesmedlemmernes økonomiske interesser i stil med Inatsisartuts hvervsregister, der dog er blevet kritiseret for ikke at blive realiseret i praksis.⁹³ De har derudover afholdt kursusforløb i antikorrupsion og fået TIG-s håndbog i antikorrupsion oversat til grønlandsk for at få den så bredt ud som muligt. De nettostyrede selskaber som Nukissiorfiit følger Naalakkersuisuts antikorrupsionspolitik, herunder whistleblower-ordningen. Nukissiorfiit opfordrer deres leverandører til ikke at give gaver og undgår helt betalte restaurantbesøg med leverandører eller andre fremmede interesser, som kunne have til formål at påvirke Nukissiorfiit. Mittarfeqarfiit har præciseret antikorrupsionspolitikken i deres personalehåndbog, og chefgruppen diskuterer jævnligt, hvordan de skal håndtere gaver og middagsinvitationer. De fleste selvstyrejede virksomheder har ikke en whistleblowerordning eller en antikorrupsionspolitik. Royal Greenland har imidlertid et adfærdskodeks, som også inkluderer antikorrupsion.

Det er ikke dette studies vurdering, at der eksisterer et generelt problem omkring modtagelse af fysiske gaver, som for eksempel penge og ure. Der er dog rygter om små gaver i kommunerne. Der er også en gråzone omkring modtagelse af forlystelsesgaver som middage. Det er derfor dette studies vurdering, at antikorrupsionspolitikker tilpasset specifikke ressortområder samt løbende træning og opfølgning har værdi.

Som nævnt i det indledende kapitel, er der eksempler på ledende embedsmænd, som skifter til stillinger i private selskaber inden for deres tidligere ressortområde. Grønland har ikke en ”svingdørspolitik” forstået som en karenperiode eller afkølingsperiode, hvor sådanne personer ikke må ansættes i et selskab eller en organisation inden for deres tidligere ressortområde. Rigtig mange lande har en sådan politik, hvorefter man i en årrække på typisk et til tre år ikke kan ansættes et sted, som man i sin tidligere stilling har ført kontrol eller tilsyn med. Lobbyisme i fiskeriet er for eksempel vurderet som markant af flere interviewpersoner. De store fiskerivirksomheder er tæt på de politiske beslutningsprocesser, og det skærper mistanken om kammerateri, hvis topembedsmænd kan gå lige fra en stilling i departementet til en stilling i et af de store fiskeriselskaber.

5. Internationale antikorrupsionskonventioner

Der findes i dag flere internationale og regionale konventioner, som omhandler korruption. FN-s konvention mod korruption er det globale flagskib og ratificeret af 186 lande. De eneste lande, der ikke har ratificeret den, er Surinam, Syrien, Somalia, Eritrea og Nordkorea.

⁹³ Årsrapport Kommuneqarfik Sermersooq 2017, <https://sermitsiaq.ag/node/193667>, <https://knr.gl/da/nyheder/åbenhed-i-sermersooq-har-fået-sløv-start>, besøgt 14. februar 2020.

Europarådet, der omfatter 47 europæiske lande, herunder Danmark, har ligeledes vedtaget to konventioner om korruption: Europarådets strafferetskonvention om korruption og Europarådets civile retlige konvention om korruption. Danmark har ratificeret den første, men alene underskrevet den civile retlige konvention. Europarådet er oftest mest kendt for den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der gælder i Grønland.

Herudover findes OECD-konvention af 21. november 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner, der også er ratificeret af Danmark og 43 andre OECD- og ikke-OECD-lande.

Når en konvention er ratificeret, er staten forpligtet til at efterleve den, implementere den og acceptere, at staten bliver monitoreret.

Ud over de nævnte konventioner findes der flere internationale regelsæt, der ikke er direkte anvendelige i forhold til Grønland. Det kan eksempelvis være EU's konvention om bekæmpelse af korruption, men også OECD-retningslinjer for Multinationale Virksomheder eller FN's Global Compact, der indeholder forventninger til virksomheder om at bekæmpe korruption.

I det følgende vil navnlig forventningerne i FN's konvention mod korruption blive gennemgået fra et grønlandsk perspektiv.⁹⁴

5.1. FN's Konvention mod Korruption

Konventionens formål er at fremme og styrke foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af korruption mere effektivt; at fremme, lette og støtte internationalt samarbejde og teknisk assistance; og at fremme integritet, ansvarlighed og god forvaltning af offentlige anliggender og offentlig ejendom.

For at realisere disse mål omhandler konventionens hovedområder forebyggelse, kriminalisering (herunder efterforskning og retsforfølgelse af korruption), internationalt samarbejde samt indefrysning, beslaglæggelse, konfiskering og tilbagelevering af provenu fra overtrædelser.

Krav om forebyggelse

Konventionen bygger på et væsentligt princip om forebyggelse. Selvom staten er forpligtet til at forebygge korruption, kan staten vælge, hvilke politikker og metoder den vil bruge, så længe de er effektive, jf. artikel 5. Konventionens artikel 6 kræver, at staten har én eller flere myndigheder, der forestår korruptionsforebyggelse. Den myndighed, der forebygger, kan også være den myndighed, der forestår retshåndhævelsen.

Det er Politimesteren i Grønland, der forestår retshåndhævelsen, men der er ikke nogen grønlandsk myndighed (eller for den sags skyld rigsmyndighed), der har til opgave at forebygge korruption.

⁹⁴ Transparency Greenland lavede i 2015 en gennemgang af hvilke udfordringer Grønland ville kunne møde Grønland, hvis FN's konvention mod korruption ville træde i kraft for Grønland, se https://www.transparency.gl/wp-content/uploads/TIG_Analyse.-DK.pdf og https://www.transparency.gl/wp-content/uploads/TIG_Analyse.-KAL.pdf.

Som nævnt i indledningen har Inatsisartut flere gange drøftet behovet for mere fokus på korruption, hvorfor nærværende studie blev igangsat. Disse drøftelser bunder i en erkendelse af, at forebyggelsesindsatsen i dag er meget lidt struktureret, og at der ingen forankring er i en grønlandsk institution. De eneste forebyggende indsatser, der ses, er sporadisk træning i kommunerne (eksempelvis var centrale medarbejdere i Kommuneqarfik Sermersooq på kursus i 2017); en antikorrupsionspolitik for medarbejdere i Naalakkersuisuts Centraladministration og underliggende enheder fra oktober 2016; forskellige whistleblowerordninger, herunder whistleblowerordningen for Selvstyrets ansatte fra 2015; og den obligatoriske registrering af hverv og økonomiske interesser for medlemmer af Inatsisartut.

Det er derfor åbenbart, at såfremt Grønland skulle beslutte sig for at sætte konventionen i kraft for Grønland, skal det sikres, at der er en eller flere myndigheder med den fornødne uafhængighed, der forestår forebyggelsen af korruption. Samtidig skal der være en egentlig sammenhæng – eksempelvis gennem en strategi – i indsatsen på nationalt og lokalt niveau. Det er ikke umiddelbart muligt at slå den forebyggende og retshåndhavende myndighed sammen, da dette ville betyde, at en rigsmyndighed skulle have til opgave at lave forebyggende arbejde, eller at den grønlandske myndighed skulle være ansvarlig for den kriminalretslige retsforfølgelse (et område der endnu ikke er overtaget af Selvstyret).

Et andet element i forebyggelsen er, at staten skal sikre, at samfundet deltager aktivt i korruptionsforebyggelse, jf. artikel 13. Konventionen angiver en række måder, hvorpå dette kan gøres, og der er derfor en valgfrihed for Grønland i forhold til, hvorledes dette krav skal imødekommes, men det skal være effektivt. Det kan være den uafhængige myndighed, der bidrager til dette, således som det kendes fra Børnetalsmandens og Handicaptalsmandens opgavebeskrivelser. Dette kræver dog også, at der er effektiv adgang til information for borgerne, og at beslutningsprocesser mv. er transparente, så myndighederne kan holdes ansvarlige.⁹⁵

Forebyggelse af korruption kan integreres i undervisningen, hvilket burde være muligt i de samfundsorienterede fag i folkeskolen og på den gymnasiale uddannelse. Uddannelsesstrategien 2015 og de efterfølgende uddannelsesplaner⁹⁶ omtaler således, at eleverne skal forberedes til videregående uddannelse samt bidrage til et samfund af oplyste og aktive borgere. Derimod synes der ikke at være udtrykt et sådant ønske i forhold til eleverne på erhvervsuddannelserne, hvilket kan undre. I et korruptionsperspektiv burde elever på erhvervsuddannelser også undervises i betydningen og forebyggelsen af korruption.

Konventionen stiller endvidere krav om, at staten i fornødent omfang skal give offentligheden adgang til at foretage indberetning, herunder anonymt, af hændelser, som måtte anses for at udgøre en kriminell handling i henhold til konventionen. Indberetningen bør ske til en uafhængig myndighed.

⁹⁵ Transparens og adgang til informationer og klagemuligheder er også centralt i Aarhus konventionen. Der har løbende været en drøftelse i Inatsisartut om, hvorvidt Grønland skal tilslutte sig Aarhus konventionen. Senest blev der på efterårs-samlingen fremsat forslag til Inatsisartutbeslutning om, at pålægge Naalakkersuisut senest til EM2020 at udrede, hvilke administrative og økonomiske konsekvenser der må påregnes, hvis Grønlands Selvstyre tilslutter sig Århuskonventionen.

⁹⁶ Se Naalakkersuisuts Uddannelsesstrategi 2015 og uddannelsesplaner, <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Uddannelse-Kultur-Kirke-og-Udenrigsanliggende/Publikationer/Uddannelsesstrategi-og-Uddannelsesplan>.

Whistleblowerordninger er som nævnt ovenfor et anvendeligt redskab, og ifølge whistleblowerordningen har alle ansatte i Grønlands Selvstyre ret til i god tro at indgive oplysninger til ordningen uden frygt for negative ansættelsesretlige reaktioner.⁹⁷ Desværre gælder ordningen alene for ansatte i Selvstyret og Selvstyrets nettostyrede selskaber, og det kan diskuteres, om den har den nødvendige uafhængighed.⁹⁸

Tidligere var det en udfordring, at registerlovgivningen kunne ses som en hindring for at etablere whistleblowerordninger for private virksomheder. Da den dagældende danske persondatalov den 1. december 2016 blev sat i kraft for Grønland, blev det mere tydeligt, at private virksomheder kunne anmelde whistleblowerordninger til Datatilsynet.⁹⁹

Som led i forebyggelsen skal staten navnlig bestræbe sig på at anvende adfærdskodekser, jf. artikel 8, eller adfærdsnormer for korrekt, hæderlig og redelig udøvelse af offentlige funktioner. Der findes som nævnt antikorrupsionspolitikker for medarbejderne i Naalakkersuisuts Centraladministration inklusiv Råstofstyrelsen og underliggende enheder samt i Kommuneqarfik Sermersooq.¹⁰⁰ Nogle, men ikke alle, selvstyrejede virksomheder har også sådanne politikker. Hertil kommer, at offentligt ansatte er underlagt forvaltningsretlige principper om god adfærd (herunder værdighedskravet eller decorumkravet).¹⁰¹ Antikorrupsionspolitikker er således ikke sjældne, og det synes derfor primært at være i kommunerne og i visse Selvstyrejede virksomheder, at der mangler politikker.

For at opfylde kravene om forebyggelse bør Grønland overveje:

- En uafhængig myndighed der monitorerer forebyggelse af korruption skal etableres.
- Denne instans arbejde skal etableres i en sammenhængende antikorrupsions strategi/plan.
- Integrere antikorrupsion systematisk i videregående uddannelser inkl. Erhvervsuddannelser.
- Udvide whistleblowerordningen til også at omfatte andre end ansatte i Selvstyret og nettostyrede virksomheder f.eks. kommuner, selvstyrejede virksomheder m.fl. samtidig med at uafhængigheden sikres.
- Udarbejde adfærdskodekser/antikorrupsionspolitikker for kommuner samt Selvstyrejede virksomheder der endnu ingen har.

Krav om gennemsigtighed

⁹⁷ <https://oqarit.nanoq.gl/WebPages/Public/FrontPages/Default.aspx>.

⁹⁸ Se eksempelvis drøftelsen om en whistleblowerordning for Kommune Qeqertalik på kommunalbestyrelsens møde den 28. marts 2019.

⁹⁹ Tre virksomheder har anmeldt deres whistleblowerordninger ifølge Datatilsynet (se <https://www.datatilsynet.dk/media/6907/groenlandsk-fortegnelse-privat.pdf>).

¹⁰⁰ Se <https://sermersooq.gl/da/kommunen/politikker-strategier/antikorrupsionspolitik>.

¹⁰¹ Se "God adfærd i det offentlige" 2017 af Moderniseringsstyrelsen og KL, der på mange områder også er udtryk for forventningerne til god adfærd i den grønlandske forvaltning.

Konventionens artikel 7-9 indeholder en række detaljerede krav til, hvorledes staten i forskellige sammenhænge sikrer gennemsigtighed i det offentlige. Det kan være krav til ansættelsesprocedurer, træning og efteruddannelse i korruptionsrelaterede emner, herunder betydningen af adfærdskodeks. Dette er forventninger, som Grønland generelt har mulighed for at efterleve, men hvor der nok navnlig inden for træning er behov for en styrket og mere struktureret indsats.¹⁰²

Gennemsigtighed omfatter også, at staten skal tage skridt til gennem lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger at sikre gennemsigtighed i støtten til politiske kandidater og politiske partier. Desuden ligger det også i konventionen, at personer, der er blevet valgt til et embede, skal undgå interessekonflikter: De må ikke have værdier, der ikke er offentliggjort, og de må ikke have funktioner, der er uforenelige med deres hverv, eller i øvrigt påtage sig uforenelige eller ikke tilladte aktiviteter. Konventionen siger ikke noget om det nærmere indhold af lovgivningen. Den tekniske vejledning til konventionen nævner, at staten eksempelvis kan være opmærksom på at sætte grænser for støtte, identifikation af bidragsydere (herunder regler for anonymitet, bidrag fra udlandet, bidrag via tredjemand og bidrag i form af lån), bidrag i form af fordele, og hvorvidt bidrag eller lån skal være omfattet af fradragsregler i henhold til skattelovgivningen.

Grønlandsk lovgivning må generelt siges at være i overensstemmelse med forventningerne i konventionen, men man kunne overveje, om reglerne i Inatsisartutlov nr. 15 af 22. november 2011 om offentliggørelse af politiske partiers regnskaber og muligheden for anonyme bidrag skal ændres. Det må ligeledes overvejes, om obligatorisk registrering af hverv og økonomiske interesser ikke skal gælde for alle, der er udpeget eller valgt til en politisk post, herunder også medlemmer af kommunalbestyrelser, uanset at disse ofte har et arbejde ud over deres post i kommunalbestyrelsen. Reglen er møntet på at skabe gennemsigtighed, ikke at forhindre personer i at have andre hverv.

Ifølge artikel 9, stk. 1, skal staten etablere hensigtsmæssige procedurer for offentlige udbud baseret på gennemsigtighed, konkurrence og objektive kriterier. Som nævnt ovenfor trådte Inatsisartutlov nr. 6 af 12. juni 2019 om udbud i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser i offentlige myndigheder og institutioner i kraft. I dag er der således regler for varer, tjenesteydelser samt bygge- og anlæg med klageadgang. Der er derfor sket en væsentlig forbedring på området, og lovgivningen må i det væsentligste anses for værende i overensstemmelse med konventionen.

For at opfylde kravene om gennemsigtighed bør Grønland overveje:

- En mere struktureret træning og efteruddannelse i korruptionsrelaterede emner, herunder adfærdskodekser.
- At ændre Inatsisartutlov nr. 15 af 22. november 2011 om offentliggørelse af politiske partiers regnskaber skal ændres så anonyme bidrag ikke er muligt.
- At indføre obligatorisk registrering af hverv og økonomiske interesser, herunder også medlemmer af kommunalbestyrelser.

¹⁰² Træning betyder, at det ikke er tilstrækkeligt med et forløb en gang imellem, navnlig når der er stor udskiftning blandt medarbejderne. Det er ikke ofte, at der er træning i kommunerne, men det sker, se <https://sermitsiaq.ag/kommune-saetter-korruption>.

Den private sektor

Ifølge konventionens artikel 12 skal staten forebygge korrupsion i den private sektor, herunder i fornødent omfang indføre effektive, proportionale og afskrækkende sanktioner af civilretlig, administrativ eller strafferetlig karakter for manglende overholdelse af sådanne foranstaltninger.

Artikel 12, stk. 2, opremser en række udtømmende initiativer, der kan anvendes for at opfylde forpligtelsen. Uanset hvordan en stat vælger at implementere konventionen, skal staten vælge effektive tiltag, og staten skal aktivt gøre en indsats for at forebygge korrupsion.

I Grønland bidrager årsregnskabsloven, bogføringsloven, lov om statsautoriserede og registrerede revisorer m.v. til opfyldelse af forpligtelsen. Selvstyrejede aktieselskaber forventes at offentliggøre deres redegørelse for god selskabsledelse,¹⁰³ men private selskaber forventes i øvrigt ikke at gøre dette. Dette er ikke i strid med konventionen, men det **anbefales**, at Grønland er aktiv i forhold til at tage initiativer, der skal forebygge korrupsion i den private sektor.

Konventionens artikel 12 anbefaler også at forebygge interessekonflikter ved i fornødent omfang og i en periode af passende længde at indføre begrænsninger i tidligere tjenestemænds erhvervsaktiviteter eller i tjenestemænds ansættelse i den private sektor efter deres fratredelse, når sådanne aktiviteter eller en sådan ansættelse hænger direkte sammen med de funktioner, som de pågældende tjenestemænd har varetaget eller ført tilsyn med i deres offentlige embede. Da dette alene er en anbefaling, er det ikke i strid med konventionen ikke at have en sådan begrænsning, som det er tilfældet i Grønland.

For at opfylde kravene for den private sektor bør Grønland:

- Overveje at stille krav til private virksomheder om at offentliggøre deres redegørelse for god selskabsledelse.

Hvidvaskning mv.

Konventionen stiller i artikel 14 et krav om, at staten skal træffe en række foranstaltninger til forebyggelse af hvidvaskning af penge. I sommeren 2019 blev anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) vedtaget med ikrafttræden den 1. september 2019. Dermed ophævedes den tidligere anordning,¹⁰⁴ men ikke Inatsisartutlov nr. 5 af 19. maj 2010 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme, der supplerer anordningen, der alene gælder finansielle virksomheder.

¹⁰³ Se Retningslinjer for god selskabsledelse i de selvstyrejede aktieselskaber, afsnit I.III Rapportering. Det er dog ikke alle selskaber, der gør det, og andre opdaterer ikke deres oplysninger på deres hjemmeside. Se Royal Greenlands redegørelse, der er flere år gammel, <https://www.royalgreenland.gl/da/Om-Royal-Greenland/Organisation/Bestyrelse/Redegoerelse-vedroerende-retningslinier-for-god-selskabsledelse>.

¹⁰⁴ Se Inatsisartutlov nr. 4 af 19. maj 2010 om specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme; nr. 5 af 19. maj 2010 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte af finansiering af terrorisme (Hvidvaskloven) og nr. 6 af 19. maj 2010 om oplysninger, der skal medsendes om betalere ved pengeoverførsler. Hvidvaskloven gennemførte den dagældende danske hvidvasklov (seneste lovbekendtgørelse nr. 806 af 6. august 2009) i Grønland for de virksomheder, som er reguleret af Grønlands Selvstyre.

Hvidvasksekretariatet for Grønland er placeret i Hvidvasksekretariatet i Danmark, som fysisk ligger hos SØIK uden organisatorisk at høre under SØIK. Hvidvasksekretariatet for Grønland må antages også at kunne føre tilsyn og kontrol med implementeringen af relevante Inatsisartutlove.

Generelt må det antages, at Grønland lever op til kravene i FN-konventionen mod korruption, artikel 14. Det bemærkes dog, at da Inatsisartut vedtog hvidvaskloven i 2010, henviste man til, at grænsen for at modtage kontantbetalinger skulle være kr. 100.000, jf. lovens § 2, idet det vurderedes at leve op til både anbefalingerne fra Financial Action Task Force samt 3. hvidvaskdirektiv. Denne grænse blev dog ændret ved det 4. EU-direktiv fra EUR 15.000 til EUR 10.000.

Det må derfor antages, at grænsen i § 2 ikke længere lever op til de internationale forventninger, hvorfor en ændring af Inatsisartutloven bør overvejes (grænsen i anordningens § 5 er kr. 50.000). Denne forskel betyder dog ikke, at Grønland er på kant med konventionen.

Samtidig bemærkes det at hvidvaskeloven fraviger fra identiske bestemmelser, som kendes fra det 4. hvidvaskdirektiv. Der er tale om § 18, stk. 2-9, som angår virksomheders pligt til, at identificere politisk eksponerede personer og pligt til at kende oprindelse af disse personers formue. Denne del er ikke medtaget i grønlandsk lovgivning.

For at opfylde kravene til forebyggelse af hvidvaskning bør Grønland:

- Overveje at nedsætte grænsen for at modtage kontantbetalinger til kr. 50.000.
- Overveje at indføre virksomheders pligt til at identificere politisk eksponerede personer og pligt til at kende oprindelse af disse personers formue.

Kriminalisering og retshåndhævelsen

Konventionens kapitel III omhandler kriminalisering og retshåndhævelsen. Kriminal- og retsplejeområdet er ikke overtaget af Grønland, hvorfor ændringer i den eksisterende lovgivning og efterlevelsen af internationale konventioner afhænger dels af det danske Folketing og dels af rigsmyndighederne. Ændringer i lovgivningen skal altid forelægges og tiltrædes af Inatsisartut, og Selvstyret kan også tage initiativ til, at der sker ændringer i lovgivningen.

Kapital III, artikel 15-27 indeholder en forpligtelse til at kriminalisere en række nærmere opregnede handlinger som korruption. Disse områder er i al væsentlighed omfattet af kriminallovens bestemmelser, og der ses ikke et behov for yderligere lovgivning for at leve op til konventionens bestemmelser på nuværende tidspunkt.

Artiklerne 28-41 omhandler forskellige elementer af retshåndhævelsen. Dette er områder, der primært er omfattet af retsplejeloven samt kriminalloven. Også her ses den eksisterende lovgivning at være i overensstemmelse med kravene og forventningerne i konventionen. Dog skal det som også tidligere nævnt bemærkes, at staten bør overveje, hvordan man i højere grad kan sikre whistleblowers mod uberettigede konsekvenser af deres rapportering.

Ifølge artikel 33 skal staten overveje at inkorporere passende foranstaltninger i sin nationale lovgivning med henblik på at sikre, at enhver, der i god tro og på et rimeligt grundlag indberetter oplysninger til de kompetente myndigheder om forhold vedrørende kriminelle handlinger omfattet af konventionen, ikke udsættes for uberettiget behandling.

Bestemmelsen gælder for alle personer og ikke blot ansatte. Hvis en konsulent indberetter forhold, vil denne ikke være beskyttet mod en uberettiget handling, som eksempelvis ophævelse af sin aftale. Dette er ikke hensigtsmæssigt i forhold til at sikre whistleblowers, uanset om de er ansat, og deres familier.¹⁰⁵

For at opfylde kravene til kriminalisering og retshåndhævelse bør Grønland:

- Overveje at styrke whistleblowerordningen ved at gøre den tilstrækkelig uafhængig og brede den ud til at gælde alle personer og ikke kun ansatte.
- Overveje at lave en lovgivning, der beskytter whistleblowers, uanset om de er ansat, ligesom familie mv. også bør beskyttes.

Internationalt samarbejde

Konventionens kapitel IV omhandler forskellige aspekter af internationalt samarbejde i strafferetlige sager. Staterne skal således samarbejde på det strafferetlige område, men der er ingen egentlige forpligtelser til indholdet af samarbejdet. Desuden skal staterne, i det omfang det er hensigtsmæssigt og foreneligt med national ret, overveje at yde hinanden bistand i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning i civile og administrative spørgsmål, der vedrører korrupsion. Det vil sige, at der ikke er en egentlig forpligtelse til at yde bistand i civile og administrative spørgsmål.

Kapitel IV omhandler i det væsentligste forhold, der falder ind under rigsmyndighedernes kompetence og sagsområder, der endnu ikke er overtaget af Selvstyret.¹⁰⁶

Bestemmelserne i kapitlet har ikke direkte betydning for de grønlandske myndigheder, men de grønlandske myndigheder skal selvfølgelig forholde sig til eventuelle ændringer i eksempelvis retsplejeloven eller kriminalloven, der måtte blive nødvendige, hvis konventionen sættes i kraft for Grønland.

Da såvel kriminalloven som retsplejeloven for Grønland blev ændret i forbindelse med retsreformen i 2010 og på mange måder reflekterer tilsvarende dansk lovgivning, vil det klare udgangspunkt være, at lovgivningen også i al væsentlighed er i overensstemmelse med konventionens kapitel IV, ligesom kapitlet ikke indeholder forpligtelser til en vis lovgivningsmæssig standard.¹⁰⁷ Det må derfor betyde, at der ikke er et umiddelbart behov for at ændre lovgivningen omfattet af kapitel IV, idet samarbejdet kan sikres inden for den eksisterende lovgivning. Der kan muligvis være visse huller i forhold til udlevering af lovovertrædere til strafforfølgning i andre lande, fordi der i Grønland alene gælder lov nr. 249 af 9. juni 1967

¹⁰⁵ At whistleblowerordninger der alene beskytter ansatte kan være uhensigtsmæssige er beskrevet i nyere engelsk rapport "Whistleblowing The Personal Cost of Doing the Right Thing and the Cost to Society of Ignoring it" udgivet af "All Party Parliamentary Group (APPG) for Whistleblowing, (https://docs.wixstatic.com/ugd/88d04c_9754e54bc641443db902cd963687cb55.pdf, besøgt 10. februar 2020). Se også Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen paragraf 38-41.

¹⁰⁶ Jf. Lov om Grønlands Selvstyre §§ 2 og 3.

¹⁰⁷ Forholdet mellem dansk ret og konventionen blev gennemgået af Justitsministeriet i 2005 (før retsreformen for Grønland), og ministeriet konstaterede, at dansk lovgivning allerede var på linje med konventionens kapitel IV, blandt andet fordi visse af bestemmelserne overlapper med Palermo-konventionen, se <https://www.ft.dk/samling/20051/almindel/reu/bilag/837/305582.pdf>.

om udlevering af lovovertrædere, men ikke de senere ændringer hertil, men det ses ikke at være en væsentlig hindring for at tiltræde konventionen.¹⁰⁸

Det kan overvejes, hvorvidt det ville give mening også at sætte FN-konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (Palermo-konventionen) i kraft for Grønland. Mange af bestemmelserne i konventionens §§ 44, 46-50 svarer til bestemmelser i Palermo-konventionen. Det ville betyde at Grønland kan indgå for jævnbyrdig partner i bekæmpelse af ”Wildlife trafficking” f.eks. salg af elfenben, narhvals- og hvalrosstænder. En tilslutning vil også, ifølge interviewpersoner, styrke Grønlands bidrag til bekæmpelse af ulovligt fiskeri (IUU).

For at opfylde kravene til internationalt samarbejde:

- Der er umiddelbart ikke noget behov for ændringer men Grønland skal forholde sig til eventuelle ændringer i eksempelvis retsplejeloven eller kriminalloven ved en tiltrædelse.
- Det kunne overvejes at tiltræde FN-konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (Palermo-konventionen) i kraft for Grønland.

Tilbageførsel af formuegoder

Konventionens kapitel V omhandler konventionens grundlæggende princip om tilbageførsel af formuegoder. Det vil sige, at staterne i videst muligt omfang skal samarbejde og hjælpe hinanden.

Artiklerne 51-59 indeholder mere specifikke krav til lovgivningen, men også en række opfordringer. Det er typisk områder, der falder inden for sagsområder, der endnu ikke er overtaget af Grønland.

Et væsentligt område er finansielle institutioner (artikel 52). Forpligtelserne i bestemmelsen må antages at være opfyldt gennem hvidvasklovgivningen – såvel Inatsisartutloven om hvidvask samt lov om finansiell virksomhed.¹⁰⁹ Det bemærkes i øvrigt, at der er taget initiativ til yderligere stramninger, idet Inatsisartut på efterårssamlingen 2019 har vedtaget en beslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at tage kontakt til den danske regering med henblik på at udvirke, at lov nr. 262 af 16. marts 2016 om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige andre love (Indførelse af register over reelle ejere) sættes i kraft for Grønland.

Artikel 54 indebærer nogle forpligtelser om, at udenlandske retsafgørelser om konfiskation og kriminalprocessuelle tvangsindgreb kan gennemføres i Grønland. Det kan være usikkert, hvorvidt der er den nødvendige hjemmel hertil i lovgivning eller retspraksis gældende for Grønland. Eksempelvis ses lov om international fuldbyrdelse af straf m.v. ikke at være sat i kraft for Grønland. Derimod gælder lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige om fuldbyrdelse af straf også for Grønland.

¹⁰⁸ I 2016 blev lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere § 5 ændret ved kongelig anordning nr. 668 af 8/6 2016.

¹⁰⁹ Se Anordning nr. 838 af 14. august 2012 om ikrafttræden for Grønland af lov om finansiell virksomhed med senere ændringer.

Retsplejeloven for Grønland indeholder ingen udtrykkelig hjemmel til at fuldbyrde udenlandske retsafgørelser om kriminalprocessuelle tvangsindgreb. I Justitsministeriets gennemgang af de lovgivningsmæssige konsekvenser af Danmarks tiltræden af konventionen bemærkede ministeriet dog, at selv i mangel af en sådan hjemmel ville domstolene kunne imødekomme en sådan begæring. Dette ville blandt andet kunne ske med støtte i retspraksis og også henset til, at Den Europæiske Konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager (Retshjælpskonventionen) er tiltrådt af Danmark. Herefter, og da konventionen i øvrigt også må antages at gælde for Grønland, ville resultatet nok være det samme, såfremt en domstol i Grønland skulle tage stilling til spørgsmålet.

Artikel 57 kan også give anledning til usikkerhed om, hvorvidt lovgivningen i Grønland altid giver mulighed for tilbageførsel af og rådighed over de i Grønland konfiskerede formuegoder. Kriminallovens § 169 giver mulighed for, at det konfiskerede kan udleveres til dækning af eventuelle erstatningskrav (som en anden stat måtte have fremsat), men udgangspunktet er, at det konfiskerede tilfalder statskassen. Det bemærkes, at lov om international fuldbyrdelse af straf m.v., herunder konfiskationsreglerne, ikke ses at være sat i kraft for Grønland ved en kongelig anordning.

For at opfylde kravene til tilbageførsel af formuegoder bør Grønland overveje:

- At iværksætte yderligere analyse af hvorvidt der er behov for at indføre lov om international fuldbyrdelse af straf herunder konfiskationsregler m.v. og iværksætte hjemmel til at fuldbyrde udenlandske retsafgørelser om kriminalprocessuelle tvangsindgreb.

Teknisk bistand og udveksling af oplysninger

Konventionens kapitel VI omhandler forskellige former for indsatser nationalt og internationalt, der skal bidrage til konventionens implementering. Kapitlet ses ikke at indeholde nogle specifikke lovgivningsmæssige forpligtelser, men to af artiklerne i kapitlet bidrager navnlig til en forståelse af, hvordan konventionen effektivt kan implementeres.

Artikel 60 foreskriver således, at staten i fornødent omfang skal indføre, udvikle eller forbedre særlige uddannelsesprogrammer for det personale, der er ansvarligt for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Det vil sige, at der ligger en vis forpligtelse til at gøre noget aktivt, men hvordan dette gøres, er op til den enkelte stat. Dog skal indsatsen være effektiv. Typisk vil ansatte i SØIK, Hvidvasksekretariatet for Grønland og politiet i Grønland have fået undervisning i hvidvask, korruption og dertil relaterede emner.

Artikel 61 indeholder en opfordring til, at staten skal indsamle, udveksle og analysere oplysninger om korruption. Uanset at det ikke er en forpligtelse, vil det være svært at implementere konventionen effektivt uden en strategi for indsatsen, handleplaner og dataindsamling.¹¹⁰

Der vurderes ikke at være væsentlige lovgivningsmæssige hindringer for, at FN's konvention mod korruption kan sættes i kraft for Grønland. Der vil dog være visse udfordringer i forhold til organisering og dokumentation af indsatsen, herunder navnlig hvor den forebyg-

¹¹⁰ Se Storbritanniens 2017-2022 strategi på https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf.

gende indsats forankres; kapacitetsopbygning af relevante personalegrupper; yderligere beskyttelse af whistleblowers samt krav til private aktører, herunder selvstyrejede aktieselskaber, og forebyggelse af interessekonflikter i et befolkningsmæssigt lille samfund. En effektiv gennemførelse af konventionen i Grønland fordrer også, at rigsmyndighederne i Grønland, uanset om disse er baseret i Grønland eller Danmark, afsætter de nødvendige ressourcer til kapacitetsopbygning af deres personalegrupper i et grønlandsk perspektiv, og at de sikrer, at befolkningen i Grønland har adgang til disse myndigheder (på det for borgeren relevante sprog) og forstår deres rolle.

Det er påfaldende, at der ikke ses at være lettilgængelig information om Hvidvasksekretariatet for Grønland hos eksempelvis SØIK.¹¹¹ Det synes også vanskeligt at bruge politiet, hvis man ønsker information om korruption eller hvidvask, selvom politiet jo altid skal modtage anmeldelser om korruptionslignende adfærd omfattet af kriminalloven.

For at opfylde kravene til teknisk bistand og udveksling af informationer bør Grønland i samarbejde med rigsmyndigheden:

- Sikre systematisk dataindsamling og træning af politiet om korruption.
- Systematisere indsatsen i en strategi med dertilhørende handlingsplaner.

Whistleblowing

I tilfælde af at Grønland tilslutter sig FN-konventionen, er visse ændringer til den nuværende whistleblowerordning nødvendige. Den har nemlig visse mangler: For det første er definitionen på en whistleblower begrænset til alle ansatte i Grønlands Selvstyre. Denne definition bør gøres så bred som muligt, så den også inkluderer konsulenter og andre, der interagerer med de offentlige myndigheder.¹¹² Dette er også reflekteret i Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.¹¹³ Forventningen i FN-konventionen er, at alle skal have mulighed for at være whistleblowere, men der er ikke noget til hinder for, at man laver lokale processer.

For det andet ligger whistleblowerordning som nævnt på nuværende tidspunkt i Intern Revision, og det er departementscheferne, der gennemfører de egentlige undersøgelser. FN-konventionen anbefaler, at den enhed, der undersøger forholdet, er tilstrækkeligt uafhængig fra den, der bliver undersøgt, og at denne fremstår uafhængig. Derfor bør der være mulighed for at få undersøgt en whistleblowersag af en uafhængig instans. Der er intet til hinder for at oprette whistleblowerkanaler internt i organisationer, men muligheden for at få en sag prøvet af en ekstern institution bør foreligge for at sikre whistleblowerens anonymitet.

5.2. Andre konventioner

Udover FN's konvention mod korruption kunne Grønland overveje at tilslutte sig Europarådets strafferetskonvention om korruption og Europarådets civile konvention om kor-

¹¹¹ Se <https://anklagemyndigheden.dk/da/statsadvokaten-for-saerlig-oekonomisk-og-international-kriminalitet>.

¹¹² Se https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowerprinciples_en.

¹¹³ Se Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen paragraf 38-41 og bemærkningerne under 5.1.2.

ruption. Da Danmark ikke har ratificeret den civile retlige konvention, vil det ikke være relevant på nuværende tidspunkt at vurdere, hvilke konsekvenser den ville have for Grønland, idet Grønland ikke kan antages at kunne ratificere en konvention, men alene kan vedtage at en konvention ratificeret af Danmark skal finde anvendelse for Grønland.

Europarådets strafferetskonvention om korruption

Strafferetskonventionen har til hensigt at styrke det internationale samarbejde om bekæmpelse af korruption. Det sker ved at kriminalisere en række handlinger, beskytte whistleblowers, samordne kriminaliseringen af korruption og forbedre det internationale strafferetlige samarbejde om bekæmpelse af korruption. Staterne forpligter sig til gennem Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) at underkaste sig en gensidig evaluering af den lovgivning og praksis, som den enkelte stat har vedtaget med henblik på gennemførelse af konventionen. Danmark ratificerede en tillægsprotokol til strafferetskonventionen om korruption den 16. november 2005. Formålet med denne er at supplere strafferetskonventionen ved at kriminalisere aktiv og passiv bestikkelse af voldtgiftsdommere, nævninge, domsmænd og sagkyndige retsmedlemmer.

Hvis Grønland skulle beslutte sig for også at sætte strafferetskonventionen i kraft for Grønland, vil det hovedsageligt betyde, at rigsmyndighederne skal sikre, at lovgivningen er på plads, og at rigsmyndighederne er i stand til at implementere konventionen (herunder at træne relevant personale). Det vil dog også kræve, at Selvstyret forholder sig til eventuelle ændringer af lovgivning, der skal sættes i kraft for Grønland (eksempelvis ændringer til kriminalloven) for at opfylde kravene i konventionen.

Lovgivningen er dog allerede i høj grad tilpasset konventionen i forbindelse med retsreformen, der trådte i kraft i 2010. Retsvæsenkommissionen bemærkede således, at *”Danmark tiltrådte i 1997 OECD-konventionen om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd, og i 1999 Europarådets strafferetskonvention om korruption og den dertil knyttede Aftale om oprettelse af Sammenslutningen af stater mod korruption (GRECO-aftalen). I konsekvens heraf blev de danske regler om grov momssvig, EU-svig og bestikkelse af udenlandske tjenestemænd mv. ændret i 2000. Af hensyn til statens folkeretlige forpligtelser efter de nævnte konventioner mv. og af hensyn til retsenheden mellem Grønland og Danmark foreslås det, at kriminallovens bestemmelser om henholdsvis aktiv og passiv bestikkelse ændres, således at bestemmelserne også omfatter bestikkelse af udenlandske tjenestemænd mv., ligesom hæleribestemmelsen foreslås udvidet til også at omfatte udbyttet ved aktiv eller passiv bestikkelse i sådanne forhold. Endvidere foreslås kriminallovens bestemmelse om returkommission (aktiv og passiv bestikkelse i private retsforhold) ændret, således at bestemmelsen også omfatter tilfælde, hvor der ydes fordele af ikke-økonomisk art.”*¹¹⁴ Disse forslag blev efterfølgende vedtaget og er reflekteret i eksemplvis kriminallovens §§38, 48 og 116-117.

Det skal dog bemærkes, at GRECO har kritiseret Danmark for, at strafferammerne for korruption er for lave, og at lovgivningen ikke i tilstrækkelig grad forbyder handel med indflydelse (artikel 12).¹¹⁵ Dette kunne potentielt også være en kritik af kriminalloven for Grønland.

¹¹⁴ https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_det_Groenlandske_retsvaesen_Del_8.pdf, side 66-67.

¹¹⁵ Se <https://www.coe.int/en/web/greco/-/council-of-europe-group-of-states-against-corruption-publishes-report-on-denmark>.

Det er dog ikke kun i forhold til de kriminalretlige relevante regler, at konventionen vil få betydning. I den seneste rapport i forhold til Danmark er GRECO navnlig kommet med anbefalinger om bedre gennemsigtighed og kontrol i forhold til topembedsfolk og regeringsmedlemmers interesser og økonomiske forhold samt deres relationer til lobbyister. Samme anbefalinger vil meget sandsynligt også gælde for Grønland.¹¹⁶ I tidligere rapporter har GRECO anbefalet adfærdskodekser for parlamentarikere og regler, der sikrer gennemsigtighed i forhold til parlamentarikere.¹¹⁷ GRECO har også vurderet,¹¹⁸ at Danmark burde sikre, at eventuelle whistleblowerordninger omfatter hele den offentlige sektor, ligesom ordningerne skulle tage højde for ”Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers on the protection of whistleblower”.¹¹⁹ GRECO har også tidligere kritiseret Danmark for mangelfuld gennemsigtighed i forhold til partistøtte,¹²⁰ hvilket også kunne være en relevant kritik i forhold til partistøtte i Grønland, der på mange måder minder om de danske regler.

En ikrafttræden af strafferetskonventionen for Grønland vil ikke kræve væsentlige eller resourcekrævende nye regler eller ændringer i lovgivningen. I tilgift ville man imødekomme en anbefaling fra Europarådet om, at konventionen skal sættes i kraft for Grønland¹²¹, ligesom det vil være et relevant tiltag, hvis man samtidig tiltræder FN’s konvention mod korruption.

OECD-konvention af 21. november 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner

Som nævnt ovenfor er konventionen allerede reflekteret i kriminalloven. Konventionen har i Danmark også fået den betydning, at SKAT i 2006 fandt anledning til at præcisere ordlyden af ligningsvejledningen, således at der ikke kunne opstå tvivl om, at der ikke er fradrag for udgifter til bestikkelse og lignende, såfremt ydelsen er strafbar i henhold til straffelovens regler om returkommission (§ 299, stk. 2, der svarer til kriminallovens § 116).¹²² I forbindelse med tiltrædelsen bør undersøges hvorvidt dette også er tilfældet i forståelsen af de grønlandske fradragsregler. Det må dog antages, at samme forventning også kan udledes af FN’s konvention mod korruption, artikel 12.

Det vurderes ikke at stille væsentlige yderligere krav til implementering end dem, der allerede findes i FN’s konvention mod korruption, hvis OECD’s bestikkelseskonvention også sættes i kraft for Grønland.

6. Antikorruptionslov- og enhed

Efter denne gennemgang af FN-konventionen og andre konventioner vurderes her anvendeligheden af en antikorruptionslov, en antikorruptionsenhed og en whistleblowerordning i lyset af navnlig FN’s konvention mod korruption.

¹¹⁶ Se <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>, side 54.

¹¹⁷ Se <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3240>.

¹¹⁸ Se side 51-52.

¹¹⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5.

¹²⁰ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>, side 7.

¹²¹ Se <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3215>, para. 72.

¹²² Se <https://www.elov.dk/afgoerelser/skat/skat-meddelelse/07-07-2006/sag-06-067504/>

6.1. Antikorruptionslov

En samlet antikorruptionslov vil som udgangspunkt ikke være en normal form for lovgivning, hvis man eksempelvis sammenligner med andre nordiske eller EU-lande. Korruption er typisk omhandlet i straffeloven, hvilket også er tilfældet i den grønlandske kriminallov. Der ses ikke umiddelbart et behov for at udvide bestemmelserne i kriminallovgivningen for at være på linje med FN's konvention mod korruption. Kriminalisering af andre korruptionslignende handlinger (eksempelvis hvidvask) vil typisk også ske i særlovgivningen og ikke i en antikorruptionslov. Civilretlige følger af korruption vil som regel være omfattet af almindelige erstatningsregler om erstatning uden for kontrakt, ligesom kontrakter, der er opnået ved korruption, må antages at kunne ophæves. Retsplejeloven, sagsbehandlingsloven, offentlighedsloven, regler for støtte til politisk arbejde og udbudslovgivningen er andre regelsæt, der værner mod risiko for korruption og fremmer transparens.

Derfor ses der ikke at være behov for en antikorruptionslov, der særskilt skal skabe nye pligter. En antikorruptionslov synes derimod snarere at være relevant for at sikre, at forebyggelse er forankret hos de forskellige samfundsaktører; at alle aktører lever op til det ansvar, de har i henhold til lovgivningen, strategier eller handlingsplaner; og at huller i lovgivningen identificeres, og forslag til ny lovgivning fremsættes, ligesom viden om korruption udbredes i samfundet.

Det er også klart, at det på et område som korruption, hvor såvel de grønlandske myndigheders som rigsmyndighedernes handlinger og passivitet har en betydning for borgere og virksomheder, er vigtigt med et overblik over, hvor man kan få hjælp eller adgang til relevante oplysninger. Der kan være en tendens til, at rigsmyndigheder baseret i Danmark glemmer, at de også skal være tilgængelige for borgere i hele Grønland, hvilket gør behovet for oplysning endnu større.

Som demonstreret i dette studie, så er der mange rygter og mistanker om korruption i Grønland. Samtidig er de initiativer der eksisterer i dag ikke strukturerede og kan opleves sporadiske (eksempelvis er det jo ikke alle kommuner der har politikker). Der er ingen instanser der sørger for oplysning og systematisk dataindsamling. Oplysning og dataindsamling er i øjeblikket overladt til en privat forening som TIG. Samtidig har rapporten demonstreret at eksisterende integritetsmekanismer ikke opleves som tilstrækkelig uafhængige.

En antikorruptionslov bør derfor tage sigte på at skabe rammer for forebyggelse, eksempelvis ved at fastslå, at alle offentlige myndigheder og selvstyrejede virksomheder (også aktieselskaberne) skal arbejde systematisk med forebyggelse af korruption, have en politik på området, etablere processer for at identificere, forebygge og adressere korruptionsrisici og kommunikere om deres indsatser på korruptionsområdet, ligesom der skal være etableret en whistleblowermekanisme.

De, der måtte være omfattet af loven, skal med faste mellemrum offentliggøre deres risikovurdering, og hvad de agter at gøre for at imødekomme de angivne risici. Dette er principper, som man ofte betegner som "nødvendig omhu", og som kendes fra blandt andet UK Bribery Act, men også fra lov om mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd, der omfatter krav til en dansk privat eller offentlig virksomhed, samt danske statslige eller regionale myndigheder.¹²³ Princippet kan udvides til større grønlandske virksomheder, mens

¹²³ <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=142515>.

mindre virksomheder skal have adgang til hjælp og vejledning, så de frivilligt udviser nødvendig omhu. Manglende efterlevelse af lovens krav, politik og offentliggørelse af risikovurdering med handleplan vil kunne medføre sanktioner, eksempelvis i form af påbud, bøder for manglende efterlevelse af påbud samt offentliggørelse af udtalelser om efterlevelse af loven.

Loven skal anerkende, at der kan være forskellige processer for whistleblowerordninger, men samtidig give mulighed for at personer, der ikke har tillid til de lokale whistleblowerordninger, kan henvende sig til en uafhængig instans for hjælp. Endvidere skal loven indeholde rammer og principper for whistleblowerbeskyttelse, så en whistleblower og dennes minimumbeskyttelse er defineret i lovgivningen, uanset at det er op til den enkelte myndighed/virksomhed at lave egne regler for whistleblowere.

For at sikre implementeringen af denne lovgivning kan der etableres en uafhængig institution eller enhed, der bliver påtaleberettiget i forhold til manglende efterlevelse af lovens krav om nødvendig omhu. Institutionen/enheden skal ikke afgøre konkrete sager om korruption, idet dette er en kriminalretlig forfølgelse, og den skal heller ikke vurdere spørgsmål, der er omfattet af Ombudsmandens kompetencer. Herudover kan institutionen/enheden have en række andre beføjelser – mange af dem kendes allerede fra andre uafhængige institutioner i Grønland som Børnetalsmanden eller Handicaptalsmanden:

- Yde råd og vejledning til myndigheder, virksomheder og borgere om korruption, rapporteringsmuligheder og andre instansers roller og forpligtelser.
- Assistere privatpersoner, der ønsker at benytte muligheden for at være whistleblower, ved at oplyse om rettigheder og pligter samt om de forskellige whistleblowermuligheder.
- Monitorere at lovgivning og praksis er i overensstemmelse med de forpligtelser, Grønland har påtaget sig i henhold til FN's konvention mod korruption, herunder foreslå ændringer til Inatsisartut, Naalakkersuitsut og andre myndigheder, såfremt lovgivning eller praksis bør ændres.
- Monitorere at lovgivning og praksis er i overensstemmelse med de forpligtelser, rigsmyndigheder, der administrerer sagsområder, som endnu ikke er overtaget, har i henhold til FN's konvention mod korruption, herunder foreslå ændringer til Inatsisartut og Naalakkersuitsut med henblik på, at disse kan reagere over for de pågældende rigsmyndigheder.
- Formidle information om korruption til alle relevante aktører og interessenter i det grønlandske samfund.
- Foreslå tiltag, der kan styrke kampen mod korruption.
- Indsamle, udvikle og formidle viden om korruption, herunder indsamle og systematisere relevant data og allerede eksisterende undersøgelser, rapporter, forskningsresultater, evalueringsrapporter, statistik, m.v. om korruption.
- Inatsisartut, Naalakkersuitsut og andre offentlige myndigheder kan rådføre sig med institutionen/enheden i alle spørgsmål af generel karakter, der er relateret til korruption.
- Offentliggøre årsrapport, der forelægges for Inatsisartut på forårssamlingen.

6.2. Antikorrupsionsenhed

Der er ingen eksempler i de nordiske lande på antikorrupsionsenheder, der ligger uden for politiet, idet der ofte er mest fokus på de strafferetlige konsekvenser af korrupsion. I forhold til forebyggelse er dette derfor ofte noget, der varetages af flere forskellige myndigheder som eksempelvis foreningen af svenske kommuner og regioner eller Statskontoret i et land som Sverige.

I andre lande kan man ofte finde uafhængige enheder, der både har mandat til at forebygge og undersøge korrupsion. At etablere dette i Grønland vil dog være usædvanligt og ville også være omfattet af Folketingets kompetence. Der er derimod intet til hinder for, at Grønland, ved en Inatsisartut antikorrupsionslov, etablerer en enhed, der alene har fokus på forebyggelse og med kompetence til at påtale manglende håndhævelse af loven. Det skal dog understreges at det ikke er et krav for at efterleve konventionen men en måde at sikre en mere systematisk tilgang til anti-korrupsion.

Der findes ikke mange af den slags uafhængige enheder andre steder,¹²⁴ men den vil kunne etableres i Grønland og være i tråd med FN's konvention mod korrupsion. Udfordringen bliver snarere, hvor enheden skal forankres, og hvilke ressourcer der måtte skulle anvendes. Fra andre uafhængige institutioner i Grønland er erfaringerne ofte, at de afsatte midler er for få, hvis man skal dække hele Grønland, og at det kan være svært at tiltrække og fastholde kompetente personer. En antikorrupsionsenhed vil ikke kun kræve ansatte med juridiske kompetencer, men blandt andet også formidlingskompetencer.

Umiddelbart ville det være oplagt at lægge en antikorrupsionsenhed under Ombudsmanden for Inatsisartut, fordi denne i forvejen er en af søjlerne i sikringen af gennemsigtighed i samfundet. Ombudsmanden har dog ikke beføjelser i forhold til private virksomheder og ville ikke kunne påse private virksomheders efterlevelse af deres forpligtelser i forhold til ”nødvendig omhu”. Det ville således være mere oplagt at lægge enheden under Ombudsmanden, hvis lovgivningen ikke omfattede private aktører.

Hvis den uafhængige enhed skal have et mandat, der dækker såvel offentlige som private aktører, vil det derfor være mest hensigtsmæssigt at oprette en ny institution, der har et mindre sekretariat og mulighed for at købe ekstern bistand til specifikke opgaver. Mandatet kunne tilpasses, så den primære opgave ville være oplysning og at påse, at andre aktører faktisk gjorde, hvad der forventedes af dem (det vil sige den nødvendige omhu). Dataindsamling mv. måtte lægges ud til relevante myndigheder. Hvis man oprettede en sådan enhed, kunne den placeres på universitetet, hvorved man omkostningseffektivt ville få adgang til viden, uddannelsesnetværk og studerende, der kunne bidrage til at løfte mandatet.

En tredje mulighed er at lægge enheden ind under et departement. Det vil som udgangspunkt medføre, at den ikke vil blive opfattet som uafhængig. Det er navnlig en udfordring, hvis den skal modtage henvendelser fra en whistleblower, men hvis mandatet bliver, at enheden alene skal rådgive whistlebloweren om, hvem denne skal henvende sig til, og forklare denne om rettigheder og pligter, vil denne del kunne udskilles og lægges hos et lokalt advokatkon-

¹²⁴ Den oprindelige slovenske Commission for the Prevention of Corruption (jf. Prevention of Corruption Act, January 2004) havde et sådant mandat. Den ukrainske ”National Agency for Prevention of Corruption” har også et sådant mandat og er altså en retshåndhævelsesenhed, hvilket landet blev rost for.

tor som administrator af ordningen. Enhedens arbejde kunne monitoreres af et mindre uafhængigt råd udpeget af interessenter for dermed at sikre en vis uafhængig kontrol med arbejdet. I Storbritannien findes en Anti-Corruption Champion udpeget af premierministeren, som får teknisk støtte fra regeringens tværgående Joint Anti-Corruption Unit. Uanset at positionen som ”champion” har været kritiseret for blandt andet manglende arbejdsbeskrivelse, og at den er udpeget af premierministeren, kunne man overveje en lignende tilgang i Grønland, hvis den, der blev udpeget, var indstillet af interessenterne.

7. Konklusioner og anbefalinger

Kompleks lovgivning som er svær at administrere og kontrollere

Der er i nogle tilfælde mangel på rette faglige kompetencer i den offentlige forvaltning, og den offentlige sektor er plaget af stor udskiftning blandt medarbejderne, selvom det varierer fra enhed til enhed. Dette gælder især i kommunerne. Nærværende studie vurderer at råstofloven og fiskerilovgivningen er eksempler på komplicerede love, der kræver garvede forvaltere. Især reglerne for det kystnære fiskeri er blevet meget komplicerede de seneste år. En række undtagelser åbner op for omgåelse af loven og gør den meget svær at administrere og kontrollere. Reglerne om arealtildelinger er ligeledes komplicerede og relativt svære at administrere på en gennemsigtig måde. Det åbner op for rygtedannelse om vennetjenester og favoriseringer. *Det anbefales, at lovgiverne tilstræber simple og gennemsikkelige regler uden unødvendige undtagelser.*

Gennemsigtighed

Reglerne om udbud og tilbud er blevet revideret, og rammerne er dermed sat for større gennemsigtighed i forbindelse med indkøb. På andre områder kunne der med fordel skabes større gennemsigtighed. Det gælder for eksempel lovgivningen om støtte til politiske partier, som blandt andet tillader anonyme bidrag. Hvis Grønland beslutter sig for at tilslutte sig FN's konvention mod korruption bør det også overvejes at indføre obligatorisk registrering af hverv og økonomiske interesser, herunder også medlemmer af kommunalbestyrelser og Naalakkersuisut. Den manglende gennemsigtighed på fiskeriområdet bør ligeledes forbedres, og det anbefales at etablere et register med systematisk indsamling af data på ejerskab af rederier, tilladelser og kvoter til fiskeriet samt mængder og indhandlingspriser, så der kan laves tværgående analyser og sammenligninger.

Selvstyret bør også fremlægge om de initiativer, de allerede har taget på antikorrupsionsområdet f.eks. antikorrupsionspolitikker på Naalakkersuisuts hjemmeside. Råstofstyrelsens antikorrupsionspolitik er offentlig tilgængelig men det er Selvstyrets ikke. Inatsisartuts hjemmeside kan også gøres mere brugervenlig og korruption som emnekategori kunne tilføjes på lovgivning.gl så borgere lettere kan få overblik over gældende lovgivning på området.

I lyset af de mange mistanker om uregelmæssigheder i Grønland kunne man også overveje at tage skridtet fuldt ud i forhold til transparens og indføre offentlige selvangivelser, som man har gjort i Sverige, Norge og Finland, for at få mulighed for at aflive de mange rygter på en nem og omkostningseffektiv måde.

Tiltrædelse af konventioner

Grønland er i stigende grad en del af en globaliseret verden og indgår i internationalt samarbejde og efterlever internationale retningslinjer. Grønland er eksempelvis allerede godt i gang på fiskeriområdet med MSC-miljømærket og på skatteområdet.¹²⁵ En tiltrædelse af internationale antikorrupsionskonventioner ligger i naturlig forlængelse af denne trend.

Der vurderes ikke at være væsentlige lovgivningsmæssige hindringer for, at FN's konvention mod korruption kan sættes i kraft for Grønland. Det kræver ingen større lovreformer for

¹²⁵ Grønland har tilsluttet sig "Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes" og der er også udkast til en Selvstyre bekendtgørelse om land for land-rapportering med det formål at level op til OECD's Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting.

at kunne efterleve konventionens krav, men det er klart at det kræver en større indsats hvis man også vil gennemføre konventionens anbefalinger. En ikrafttræden af Europarådets strafferetskonvention om korruption for Grønland vil heller ikke kræve væsentlige eller ressourcerekrævende nye regler eller ændringer i lovgivningen. En lang række af kravene er allerede gennemført i forbindelse med retsreformen og en del af kravene vil være til områder der endnu ikke er hjemtaget til Grønland, så derfor vil det være Danmarks ansvar at efterleve dem og sikre ressourcer til implementeringen. Det ville heller ikke stille væsentlige yderligere krav til implementering end dem, der allerede findes i FN's konvention mod korruption, hvis OECD's bestikkelseskonvention ligeledes sættes i kraft for Grønland. Samtidig vurderes det, at konventionerne ville styrke den forebyggende indsats mod korruption og gøre den mere struktureret. *Det anbefales således, at disse konventioner sættes i kraft for Grønland.*

Antikorruptionslov og -enhed som forebyggelse

Korruption opleves af befolkningen i Grønland som forværreret og mere end halvdelen af respondenterne i TIG's undersøgelse mener ikke, at Naalakkersuisut gør nok for at bekæmpe korruption. Denne rapport har demonstreret, at der er mange rygter og mistanker om korruptionslignende foreteelser og at gennemsigtigheden og integritetsmekanismerne kunne styrkes. Rapporten har også vist at selvom der er taget positive initiativer i Selvstyret og Kommuneqarfiq Sermersooq så er der ikke en samlet gennemtænkt strategi for at forebygge korruption. *Derfor anbefales det at en korruptionsindsats på kortere sigt forankres i en antikorruptionsstrategi med tilhørende handlingsplan efter inddragelse af relevante interessenter og på længere sigt i en antikorruptionslov- og enhed.*

Der vurderes ikke at være behov for en ny antikorruptionslov, der inkluderer det strafferetlige område, men det anbefales at man på længere sigt overvejer at vedtage en antikorruptionslov, der tager udgangspunkt i forebyggelse, vejledning og monitorering. En sådan lov kan skabe rammerne, eksempelvis ved at fastslå at alle offentlige myndigheder og selvstyrejede virksomheder (også aktieselskaberne) skal arbejde systematisk med forebyggelse af korruption, herunder have en politik på området, etablere processer for at identificere, forebygge og adressere korruptionsrisici og kommunikere om deres indsatser på korruptionsområdet. Manglende efterlevelse af lovens krav, politik og offentliggørelse af risikovurdering med handleplan, vil kunne medføre nogle sanktioner, eksempelvis i form af påbud, bøder for manglende efterlevelse af påbud samt offentliggørelse af udtalelser om efterlevelse af loven. Endelig kunne loven også pålægge Naalakkersuisut at vedtage en strategi mod korruption for en given periode med tilhørende handlingsplan efter inddragelse af relevante interessenter. For at sikre implementeringen af denne lovgivning kan der etableres en uafhængig institution eller enhed, der bliver påtaleberettiget i forhold til manglende efterlevelse af lovens krav om nødvendig omhu.

Whistleblowerordning

Det anbefales, at der skabes whistleblowerordninger for alle, der måtte ønske at indrapportere et forhold vedrørende en offentlig myndighed (og således ikke kun for ansatte i ordets snævrere betydning, men også for eksempel leverandører og konsulenter), herunder også nettostyrede virksomheder og aktieselskaber ejet af Selvstyret. Hvis whistleblowerordningen skal udgøre et effektivt værn mod ulovligheder, og hvis såvel medarbejdere som befolkningen skal have tillid til ordningen, er det helt afgørende, at de undersøgelser, som iværksættes på baggrund af indberetningerne, varetages af en tilstrækkeligt uafhængig enhed – ikke i det departement, under hvis ansvarsområde ulovlighederne kan være begået. Det anbefales derfor videre, at whistleblowerordninger for f.eks. kommuner kan etableres lokalt, men at der skal være mulighed for at anvende en uafhængig ordning, hvis man ikke har tillid til disse.

En sådan ordning kan etableres hos Ombudsmanden for Inatsisartut men kunne også etableres som et særligt råd med deltagelse af relevante interessenter som fx civilsamfund, fagforeninger, NGO'er m.fl. En tredje mulighed ville være at etablere ordningen på universitetet, hvorved man omkostningseffektivt ville få adgang til viden, uddannelsesnetværk og studerende, der kunne bidrage til at løfte mandatet.

Andre antikorrupsionsinitiativer

Revision: Advokat- og revisionsbistand er undtaget i de nye udbudsregler. Det er svært at se, hvorfor en så stor og vigtig samfundsopgave som for eksempel revision af Landskassen ikke skal sendes i udbud. Samtidig står det samme revisionselskab for både løbende rådgivning af Selvstyret og den årlige revision af Landskassen. Det skaber en uheldig sammenblanding af roller, hvor landskasserevisoren i princippet kommer til at revidere eget arbejde.

Revisionsudvalget spiller en væsentlig rolle i det grønlandske integritetssystem og kunne potentielt spille en endnu stærkere rolle som værn mod uregelmæssigheder og korrupsion. Det er nærværende studies vurdering at kontinuitet og erfaring er meget vigtige faktorer for et effektivt revisionsudvalg, da arbejdet er relativt komplekst og tager tid at sætte sig ind i. Derfor anbefales det, at konstitueringsperioden for Revisionsudvalget ændres til at udgøre en hel valgperiode.

Antikorrupsionspolitikker: Det er forskelligt fra område til område, hvilke problemstillinger man stilles over for, og det afhænger også af, hvor stor kontakt en afdeling har med borgere og virksomheder. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at udarbejde en skarpere antikorrupsionspolitik på linje med den, som gælder for råstofområdet, på områder, som kan være særligt følsomme for uregelmæssigheder, for eksempel fiskeriområdet. Kommunerne og de selvstyrejede virksomheder burde også opfordres til at indføre antikorrupsionspolitikker. Hvis Grønland beslutter sig for at tilslutte sig FN's konvention mod korrupsion er antikorrupsionspolitikker et vigtigt element i efterlevelsen af forebyggelsen af korrupsion.

Undervisning: Der er meget sporadisk undervisning og træning i antikorrupsion i både Naalakkersuisut og Inatsisartut. Det anbefales at både politikere og personalegrupper ved myndighederne i Grønland, eksempelvis kommunernes indkøbsafdelinger, får en mere struktureret og tilbagevendende undervisning i antikorrupsion, der tager højde for, at der muligvis er stor personaleudskiftning. En systematisk kapacitetsopbygning indenfor korrupsionsrelaterede områder er ligeledes afgørende hvis Grønland vælger at tilslutte sig FN-konventionen.

Habilitetsreglerne tolkes ikke altid ens af alle myndighedspersoner. Det kunne derfor være hensigtsmæssigt at nedfælde de nærmere retningslinjer i et adfærdskodeks samt at indføre konsultationspligt hos lovafdelingen ved tvivlsager i forhold til habilitetsregler og efterfølgende intern kontrol af sagsbehandlingen. Det ville sikre en ensartet forståelse af reglerne i hele den offentlige administration så det ikke er op til den enkelte medarbejder at afgøre hvornår der kan være et habilitetsproblem.

Karensperiode: Grønland har ikke en "svingdørspolitik" forstået som en karensperiode, så ledende medarbejdere i en afgrænset periode ikke kan ansættes et sted, som de i deres tidligere stilling har ført kontrol eller tilsyn med.

Anneks 1: Liste over interviewpersoner

Navn	Organisation	Dato	Kommentar
Ulla Lyngge, ulla.lyngge@csr.gl	CSR Grønland.	15/1/2020	Rådgivningsgruppen
Anita Hoffer, Bodil Karlshøj Paulsen	Transparency International Greenland		Pr. telefon flere gange. Bodil er med i Rådgivningsgruppe
Hans-Peder Barlach Christensen, hape@nanoq.gl, Jågván Samuelsen	Formandens Departement, Naalakkersuisut Departementschef og retschef.	16/1/2020	
Nikolai S. Christensen, nsch@nanoq.gl	Departementet for finanser, Naalakkersuisut Departementschef	15/1/2020	Rådgivningsgruppe-medlem
Jørgen Isak Olsen, jio@nanoq.gl	Departementet for Fisker, Fangst og Landbrug, Naalakkersuisut	14/1/2020	
Mette Skarregaard Pedersen, mesp@nanoq.gl	Departementet for Natur og Miljø, Naalakkersuisut	14/1/2020	
Tine Pars, tine@nanoq.gl	Departementet for Sundhed, Naalakkersuisut	16/1/2020	
Ruth Lindhardt, rli@nanoq.gl	Departementet for Boliger og Infrastruktur, Naalakkersuisut, Departementschef	15/1/2020	Møde plus rådgivningsgruppe-medlem
Jørgen T. Hammeken-Holm, joeh@nanoq.gl	Departementet for Råstoffer, Naalakkersuisut, Departementschef	14/1/2020	
Julie Præst Wilche, jprw@nanoq.gl	Departementet for Sociale Anliggender og Justitsområde, Naalakkersuisut, Departementschef	28/1/2020	
Retschef Kim Blokbo	Ombudsmandskontoret	16/1/2020	
Anders Meilvang	Advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA	15/1/2020	
Lars Møller Sørensen	Kommunal Direktøren for Kommuneqarfik Sermersooq	14/1/2020	Møde plus rådgivningsgruppemedlem
Marie Fleischer	Vice-direktøren for Kommuneqarfik Sermersooq	14/1/2020	
Inge Rasmussen, inge@ag.gl	Redaktionen, Sermitsiaq AG	29/1/2020	Gennem WhatsApp
Kirsten Tomassen, post.landsret@domstol.gl	Grønlands Landsret	28/1/2020	I DK
Niels Thomsen	Halibut Greenland	20/1/2020	
Mads Trolle Nedergaard, mads@nanoq.gl	Fiskerilicensinspektør	29/1/2020	Telefonmøde, Rådgivningsgruppen
Henrik Rafn	Direktør i INI	17/1/2020	
Martin Kviesgaard, mbk@banken.gl	Bankdirektør, Grønlandsbanken	16/1/2020	
Jacob Nitter Sørensen, info@airgreenland.gl	Direktør for Air Greenland	16/1/2020	

Peter Schriver, ps@nuna-law.gl	Partner, Nuna advokater	16/1/2020	
Malene Rasmussen MAVR@inatsisartut.gl	Medlem af Finans-skatteudvalg plus Revisionsudvalg	15/1/2020	
Peter Wistoft peter@kair.gl	Adm Direktør Kalaallit Airports	4/2/2020	I DK
Henrik Estrup, hene@mit.gl	Direktør for Mittarfeqarfiit	14/1/2020	
Karsten Lyberth-Klausen klausen@ga.gl Lars Krogsgaard-Jensen lars@ga.gl	Grønlands Arbejdsgiverforening	16/1/2020	
Bo Colbe bcolbe@deloitte.dk	Deloitte	15/1/2020	
Mikael Thinghuus mthi@royalgreenland.com	Direktør Royal Greenland	16/1/2020	
Verner Hammeken vha@ral.gl	Direktør Royal Arctic Line	13/1/2020	
Ane-Louise Brandt Lange ANLA@nanoq.gl	WB ordning	16/1/2020	
Sofia Geisler sogei@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	16/1/2020	
Justus Hansen justus@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	16/1/2020	
Pele Broberg	Medlem af Inatsisartut	15/1/2020	
Lise Sand Ellerbæk <liel@nanoq.gl>	Head of Department	20/1/2020	
Ingolf Skov og Niels Erik Bro	Pensioneret malermester/tidl. Formand for Erhvervsrådet og efterfølger	18/1/2020	
Bendt B. Kristiansen	Kommunalbestyrelsen, IA, Avannaata Kommunia	18/1/2020	
Lena Davidsen	Kommunalbestyrelsen, Avannaata Kommunia	18/1/2020	
Erik Bjerregaard	Tidl. Direktør for Arctic Hotel	20/1/2020	
Anonym interviewperson	Ilullissat	17/1/2020	

Anneks 2: Liste over kontaktede personer

Navn	Organisation	Kontaktet	Respons
Ulla Lyngé, ulla.lynge@csr.gl	CSR Grønland.	2/1/2020	Møde aftalt og med ri ådgivningsgruppen
Anita Hoffer, Bodil Karlshøj Paulsen	Transparency International Greenland		Pr. telefon flere gange. Bodil er med i Rådgiv- ningsgruppen
Hans-Peder Barlach Chri- stensen, hape@nanoq.gl	Formandens Departement, Naalakkersuisut	2/1/2020	Møde aftalt
Nikolai S. Christensen, nsch@nanoq.gl	Departementet for finanser, Naalakkersuisut	2/1/2020	Med til rådgivnings- gruppemøde
Jørgen Isak Olsen, jio@nanoq.gl	Departementet for Fisker, Fangst og Landbrug, Naalak- kersuisut	2/1/2020	Møde aftalt
Mette Skarregaard Peder- sen, mesp@nanoq.gl	Departementet for Natur og Miljø, Naalakkersuisut	2/1/2020	Møde aftalt
Kenneth Høegh, kenh@na- noq.gl	Departementet for Udenrigsan- liggender, Naalakkersuisut	2/1/2020	Ingen respons
Lone Nukaaraq Møller, lnm@nanoq.gl	Departementet for Uddan- nelse, Kultur og Kirke, Naalak- kersuisut	2/1/2020	Ferie, henvist til Sous- chef Karl Davidsen. In- tet møde
Tine Pars, tine@nanoq.gl	Departementet for Sundhed, Naalakkersuisut	2/1/2020	Møde aftalt
Ruth Lindhardt, rli@nanoq.gl	Departementet for Boliger og Infrastruktur, Naalakkersuisut	2/1/2020	Møde plus rådgivnings- gruppemøde
Jørn Skov Nielsen, jsn@na- noq.gl	Departementet for Erhverv, Energ, Forskning og Arbejds- marked, Naalakkersuisut	2/1/2020	Ingen respons
Jørgen T. Hammeken-Holm, joeh@nanoq.gl	Departementet for Råstoffer, Naalakkersuisut	2/1/2020	Møde aftalt
Julie Præst Wilche, jprw@nanoq.gl	Departementet for Sociale An- liggender og Justitsområde, Naalakkersuisut	2/1/2020	Ferie. Interview i DK d. 28/1
Nick Nielsen, nick@avan- naata.gl	Adm. Direktør Nick Nielsen, Avannaata Kommunia	2/1/2020	Intet møde
Aka Grønvold	Direktør for forvaltningen for Familie og forvaltningen for læring, Avannaata Kommunia	2/1/2020	Intet møde
Karl Madsen	Direktør for forvaltningen for Teknik, Avannaata Kommunia	2/1/2020	Intet møde
Dorthe Løvstrøm Mathiesen	Økonomiansvarlig, Dorthe Løvstrøm Mathiesen, Avannaata Kommunia	2/1/2020	Intet møde
Palle Jerimiassen, paj@avannaata.gl	Borgmester (Siumut), Avan- naata Kommunia	2/1/2020	Intet møde
Vera Leth	Ombudsmand	2/1/2020	Ferie. Retschef Kim Blokbo stiller op

Anders Meilvang	Advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA	2/1/2020	Møde aftalt
Lars Møller Sørensen	Kommunal Direktøren for Kommuneqarfik Sermersooq	2/1/2020	Møde plus rådgivningsgruppe
Inge Rasmussen, inge@ag.gl	Redaktionen, Sermitsiaq AG	2/1/2020	Møde aftalt
post.qaasuitsup@domstol.gl	Qaasuitsoq Kredsret	3/1/2020	Møde aftalt, annulleret
Kirsten Tomassen, post.landsret@domstol.gl	Grønlands Landsret	3/1/2020	Mødes i DK d. 28/1
Niels Thomsen	Halibut Greenland	3/1/2020	20/1
Michael Binzer		3/1/2020	NA
Henrik Sørensen, henrik@bel.gl	Kalaallit Ejendomme A/S, bestyrelsen for Grønlands arbejdsgiverforening	3/1/2020	Mailen bouncede
Mads Trolle Nedergaard, mads@nanoq.gl	Fiskerilicensinspektør	3/1/2020	Telefonmøde
Bjørn Bay, grl-politi@politi.dk	Politimester i Grønland	3/1/2020	NA
Henrik Rafn	Direktør i INI	3/1/2020	Møde aftalt
Martin Kviesgaard, mbk@banken.gl	Bankdirektør, Grønlandsbanken	3/1/2020	Møde aftalt
asg@asg.gl	Akademikernes sammenslutning i Grønland	3/1/2020	Ingen respons
Jacob Nitter Sørensen, info@airgreenland.gl	Direktør for Air Greenland	3/1/2020	Møde aftalt
Peter Schriver, ps@nuna-law.gl	Partner, Nuna advokater	3/1/2020	Møde aftalt
Hermann Berthelsen heber@inatsisartut.gl	Formand for Finans-og Skatteudvalget	6/1/2020	Ikke i Nuuk
Marie Fleischer	Vice-direktøren for Kommuneqarfik Sermersooq	6/1/2020	Møde aftalt
Stine Egede sege@inatsisartut.gl	Næstformand Revisionsudvalget)	6/1/2020	Ikke i Nuuk
Henrik Fleischer hefl@inatsisartut.gl	Formand for Fiskeri-Fangst og Landbrugsudvalget; og Erhvervs og Råstofudvalget	6/1/2020	Ikke i Nuuk
Anders Olsen anols@inatsisartut.gl	Fm Anlægsudvalget	6/1/2020	Ikke i Nuuk
Malene Rasmussen MAVR@inatsisartut.gl	Medlem af Finans-skatteudvalg plus Revisionsudvalg	6/1/2020	Møde aftalt
Jens Betak jbn@knr.gl	journalist KNR	6/1/2020	Ingen respons
Peter Wistoft peter@kair.gl	Adm Direktør Kalaallit Airports	6/1/2020	Møde 4/2 kl 10 I DK
Henrik Estrup, hene@mit.gl	Direktør for Mittarfeqarfiit	6/1/2020	Møde aftalt
Frantz Buch Knudsen	Rambøll, Projektdirektør Luft-havne	6/1/2020	Ingen respons
Brian Buus Pedersen, pedersen@ga.gl Karsten Lyberth-Klausen	Grønlands Arbejdsgiverforening	6/1/2020	Møde med Karsten og Lars (16/1 kl 9)

klausen@ga.gl Lars Krogs- gaard-Jensen lars@ga.gl			
Lars Bjørknæs, lb@journalista.dk	Journalista	6/1/2020	NA
Jakob Petersen jape@avan- naata.gl	Formand for Fiskeriudvalget, Illulissat	6/1/2020	Ingen respons
Sakio Fleisher saf1@avannaata.gl	Formand for Teknik Udvalget, Illulissat	6/1/2020	Ingen respons
Ane Marie M Andersen anem@avannaata.gl	Formand for Demokratudval- get, Illulissat	6/1/2020	Ingen respons
Allan Pedersen, Bo Colbe all- pedersen@deloitte.dk; bcolbe@deloitte.dk	Deloitte	6/1/2020	Møde aftalt
Mikael Thinghuus mthi@royalgreenland.com	Direktør Royal Greenland	9/1/2020	Møde aftalt
Verner Hammeken vha@ral.gl	Direktør Royal Arctic Line	9/1/2020	Møde aftalt
Preben Møller pre- ben@great-greenland.gl	Direktør Great Greenland	9/1/2020	Møde aftalt, annulleret pga. tidspres
Kristian Rainert Davidsen Direktionen@telepost.gl	Direktør Telepost	9/1/2020	Ingen respons
Kasper Juul-Nielsen juul@inatsisartut.gl	Udvalgssekretær Revisionsud- valget	9/1/2020	Email udveksling
nusuka@nusuka.gl, nusuka@greenet.gl	NUSUKA	9/1/2020	Ingen respons
Ane-Louise Brandt Lange ANLA@nanoq.gl	WB ordning	10/1/2020	Møde aftalt
Steen Lyng stly@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	NA
Tillie Martinussen tmar@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	Telefonmøde aftal
Sofia Geisler sogei@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	Møde aftalt
Justus Hansen justus@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	Møde aftalt
Nikkulaat Jeremiassen nikje@inatsisartut.gl	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	Ikke i Nuuk
Pele Broberg	Medlem af Inatsisartut	10/1/2020	Møde aftalt
Lise Sand Ellerbæk <liel@nanoq.gl>	Head of Department.	10/1/2020	Møde aftalt
Ingolf Skov og Niels Erik Bro	Pensioneret malermester/tidl. Formand for Erhvervsrådet og efterfølger	18/1/2020	Møde aftalt
Bendt B. Kristiansen	Kommunalbestyrelsen, IA, Avannaata Kommunia	18/1/2020	Møde aftalt
Lena Davidsen	Kommunalbestyrelsen, Avan- naata Kommunia	18/1/2020	Møde aftalt

Anneks 3: Litteraturliste

- Besvarelse af § 37-spørgsmål nr. 153_2019 –Personaleomsætning.
- EM 2018/81.
- EM 2018/49.
- FM 2019/49.
- EM 2018/49.
- EM 2018/140.
- EM 2019/11.
- EM 2020.
- Beretning til Inatsisartut 2017, Menneskeret i fokus, Institut for Menneskerettigheder, 2018.
- Communication on engagement, report to the UN Global Compact by CSR Greenland, 2015.
- Dansk Institut for Menneskerettigheder, "Høring over forslag til Inatsisartutlov om ændring af Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (Råstofloven)".
- Deloitte "Forvaltningsrevisionsundersøgelse makrelkvoter 2015".
- Deloitte "Udvidet forvaltningsrevision- proces for indgåelse af servicekontrakter vedrørende passagerbefordring" 20. december 2017.
- Demografi og boligbehov frem mod 2040, Økonomisk Råd, 2014.
- Departementet for Fiskeri, Fangst og Land, Internt notat vedr. Inhabilitet, Naalakkersuisoq Fiskeri, Fangst og Landbrug Jens Immanuelen 8. maj 2019 samt Notat om Habilitet, 4. november 2019.
- Global Corruption Barometer 2016, hovedkonklusioner fra Grønland, TIG, 2016.
- God adfærd i det offentlige 2017 af Moderniseringsstyrelsen og KL.
- Grønlands Statistisk "Kriminalitet 2014-2018" 18. oktober 2019.
- Grønlands Økonomi 2014, Økonomisk Råd.
- Grønlands Økonomi 2015, Økonomisk Råd.
- Grønlands Økonomi 2016, Økonomisk Råd.
- Grønlands Økonomi 2017, Økonomisk Råd.
- Grønlands Økonomi, 2018, Økonomisk Råd.
- Grønlands Økonomi, 2019, Økonomisk Råd.
- Hvilke udfordringer møder Grønland når FN-s konvention mod korruption træder i kraft for Grønland, Transparency International Greenland, 2014.
- Høstningsregler (Harvest Control Rules) i fiskeriforvaltningen, Økonomisk Råd, Policy brief: 2018.
- Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland, Nordic Consulting Group A/S, 2011.
- Kommissorium for Fiskerikommissionen 090120.
- Ledelsessekretariatet "Referat-Møde mellem kommunaldirektører fredag den 13. december 2019".
- MSC-certifikat er en kæmpe sejr for grønlandsk fiskeri, WWF, 30. maj 2017.
- Naalakkersuisuts Uddannelsesstrategi 2015 og uddannelsesplaner. Niels Fenger og Jørgen Grønnegård Christensen, Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces, En redegørelse for

offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande.

Ombudsmanden for Inatsisartut: Anonymiseret udgave af udtalelse fremsendt 12. oktober 2017. Ombudsmandens beretning fra 2018.

- Openness, transparency and public participation in the governance of uranium mining in Greenland: a legal and. political track record, Dr Cécile Pelaudeix.
- Referat af Kommune Qeqertalik kommunalbestyrelsens møde den 28. marts 2019.
- Recommendation (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.
- Retningslinjer for god selskabsledelse i de selvstyrejede aktieselskaber.
- Samfundsøkonomisk konsekvensvurdering ved udbygning af lufthavne, Trin 2, 20. april 2018.
- Signe Ravn-Højgaard, "Medier og selvstændighed i Grønland," Politik, nummer 1, Årgang 22, 2019.
- Storbritanniens 2017-2022 strategi på https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/667221/6_3323_Anti-Corruption_Strategy_WEB.pdf.
- Torben M. Andersen: The Greenlandic Economy – Structure and Prospects. Economic Working Papers 2015-14.
- Whistleblowing The Personal Cost of Doing the Right Thing and the Cost to Society of Ignoring it" udgivet af "All Party Parliamentary Group (APPG) for Whistleblowing.
- Årsberetning 2018, Avannaata Kommunia, Bemærkninger fra budgetansvarlige.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2010.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2011.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2012.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2013.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2014.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2015.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2016.
- Årsrapporter fra klagenævnet fra 2017.
- Årsrapport Kommuneqarfik Sermersooq 2017.

Webkilder:

- <https://anklagemyndigheden.dk/da/statsadvokaten-for-saerlig-oekonomisk-og-international-kriminalitet>.
- <https://www.coe.int/en/web/greco/-/council-of-europe-group-of-states-against-corruption-publishes-report-on-denmark>.
- <https://www.datatilsynet.dk/media/6907/groenlandsk-fortegnelse-privat.pdf>.
- <https://www.dr.dk/nyheder/indland/raastoffer-skulle-sikre-selvstaendighed-nu-rasler-groenland-ned-af-mine-ranglisten>.
- https://www.elov.dk/media/betaenkninger/Betaenkning_om_det_Groenlandske_retsvaesen_Del_8.pdf.
- <https://www.elov.dk/afgoerelser/skat/skat-meddelelse/07-07-2006/sag-06-067504/>.

- <https://www.ft.dk/samling/20051/almdel/reu/bilag/837/305582.pdf>.
- <https://guidetogreenland.com/da/udforsk-gronland/gronland-for-begyndere>.
- <http://greenlandtoday.com/groenland-nummer-1-paa-facebook/>.
- <https://knr.gl/da/nyheder/efter-fire-måneder-kommunaldirektøren-i-avannaata-kommunia-er-fratrådt>.
- <https://knr.gl/da/nyheder/dansk-offentlighedslov-sendt-til-tælling-i-folketinget>.
- <https://knr.gl/da/nyheder/mikael-knt-har-fulgt-reglerne>.
- <https://knr.gl/da/nyheder/knr-og-sponsorater>.
- <https://knr.gl/da/nyheder/selvstyret-vurderer-knr-br%C3%B8d-loven-med-usa-st%C3%B8tte-til-rejse>
- <https://knr.gl/da/nyheder/åbenhed-i-sermersooq-har-fået-sløv-start>.
- http://www.neqeroorut.gl/media/1075/2012-066079_10_boliger_tasiilaq_afgoerelse_ops_virk_reva.pdf.
- http://www.neqeroorut.gl/media/1080/2017-26980_afskrift_kendelse_web.pdf.
- <https://www.ombudsmand.gl/nyheder/2015/aktindsigt-paa-raastofomraadet>.
- <https://oqarit.nanoq.gl/WebPages/Public/FrontPages/Default.aspx>.
- <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=142515>.
- <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>.
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3240>.
- <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>.
- <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3215>.
- <https://www.royalgreenland.gl/da/Om-Royal-Greenland/Organisation/Bestyrelse/Redegoerelse-vedroerende-retningslinier-for-god-selskabsledelse>.
- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5.
- <https://sermersooq.gl/da/kommunen/politikker-strategier/antikorrupsionspolitik>.
- <https://sermitsiaq.ag/hardenberg-scorer-saerlig-bolighandel>.
- <https://sermitsiaq.ag/kommune-saetter-korruption>.
- <https://sermitsiaq.ag/nick-nielsen-ny-administrerende-direktoer-i-avannaata-kommunia>.
- <https://sermitsiaq.ag/node/122670>.
- <https://sermitsiaq.ag/node/193667>.
- <https://sermitsiaq.ag/node/207231>.
- <https://sermitsiaq.ag/node/218698>.
- https://www.transparency.gl/wp-content/uploads/TIG_Analyse.-DK.pdf.
- https://www.transparency.gl/wp-content/uploads/TIG_Analyse.-KAL.pdf.