

BETÆNKNING

afgivet af Lovudvalget

vedrørende

FM 2023/36: Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for, at Grønland bliver omfattet af FN's konvention mod korruption, og at dette arbejde påbegyndes umiddelbart efter en vedtagelse af dette beslutningsforslag.

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen senest bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand

Inatsisartutmedlem. Aqqalu Jerimiassen, Atassut, næstformand

Inatsisartutmedlem Aasi Chemnitz Narup, Inuit Ataqatigiit

Inatsisartutmedlem Mala Høy Kúko, Siumut

Inatsisartutmedlem Harald Bianco, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 9. november under EM 2022 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og formål

Beslutningsforslaget pålægger Naalakkersuisut at arbejde for, at Grønland bliver omfattet af FN's konvention mod korruption.

Forslagsstiller henviser i sin begrundelse for forslaget til, at korruption undergraver demokratiets institutioner og værdier og derved kan have store konsekvenser for et samfunds stabilitet og sikkerhed.

Endvidere henviser forslagsstiller til, at vi i Grønland i disse og kommende år skal tage stilling til stadig flere råstof-, vandkraft- og industriprojekter, og store opgaver inden for bygge- og anlægssektoren. I takt med at den potentielle risiko for korruption derved øges,

øges også vort ansvar for at forebygge og bekæmpe korruption, og for at bibeholde og udvikle en høj grad af gennemsigtighed i vore systemer med henblik herpå.

Forslagsstiller ser FN's konvention mod korruption som et væsentligt redskab til at sikre disse bestræbelser.

I forslaget er nærmere redegjort for konventionens erklærede formål, og for det overordnede indhold i konventionens enkelte kapitler.

2. Naalakkersuisuts svarnotat og ændringsforslag

Naalakkersuisut tilkendegiver i sit svarnotat, at Naalakkersuisut ser med stor alvor på korruption, og derfor også støtter intentionen bag beslutningsforslaget.

Naalakkersuisut understreger imidlertid, at en tiltrædelse af konventionen ikke i sig selv bekæmper korruption, og at tiltrædelse af en konvention dels kræver et stort forarbejde, og dels indebærer, at der skal afsættes ressourcer til udarbejdelse af afrapporteringer m.v.

Naalakkersuisut hælder derfor mod at arbejde målrettet og struktureret med anti-korruption, uden at søge sig omfattet af selve FN-konventionen.

Naalakkersuisut har på denne baggrund fremsat følgende **ændringsforslag**:

”Forslag til Inatsisartutbeslutning om at Naalakkersuisut pålægges, at udarbejde en samlet anti-korruptionsstrategi, der skal behandle hvilke konkrete praktiske handlinger, der kan foretages med henblik på at bekæmpe korruption.”

Om den foreslåede anti-korruptionsstrategi oplyser Naalakkersuisut, at den overordnet set vil indeholde de samme fokusområder som selve FN-konventionen.

Yderligere henviser Naalakkersuisut til 2 i forvejen gennemførte undersøgelser¹, som bidrager til at identificere, hvor vi i Grønland kan styrke forsvaret mod korruption. Naalakkersuisut vurderer således, at udarbejdelse af en samlet anti-korruptionsstrategi ikke forudsætter udarbejdelse af en række nye analyser.

¹ Integritetsstudiet fra 2021 og GAP analysen, som Transparency International Greenland udarbejdede i 2015 i samarbejde med Grønlands Erhverv og Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

Naalakkersuisut peger samtidig på en række væsentlige initiativer, som i de senere år er gennemført med henblik på at bekæmpe korruption, herunder bl.a. indførelsen af en whistleblowerordning og en anti-korruptions-politik for ansatte i Selvstyret, samt lovgivning om offentlige udbud og om hvidvaskning.

3. Forslagets økonomiske konsekvenser

Implementering af forslaget vil i en indledende fase indebære, at der vil skulle rettes henvendelse til rigsmyndighederne med henblik på en ophævelse af det territoriale forbehold for Grønland, med den virkning at Grønland bliver omfattet af FN's konvention mod korruption. Forslagsstiller har skønnet, at de administrative ressourcer, som må forventes at medgå hertil, ikke overstiger ¼ AC-årsværk.

For så vidt angår de økonomiske og administrative konsekvenser af at Grønland bliver omfattet af FN's konvention mod korruption, har forslagsstiller opfordret Naalakkersuisut til i sit svarnotat at fremkomme med et kvalificeret skøn herover.

Naalakkersuisut har i svarnotatet oplyst, at det ikke er muligt at give en eksakt vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser ved at tiltræde konventionen, da det i høj grad vil afhænge af, hvilke tiltag der vil skulle implementeres af Naalakkersuisut, Inatsisartut, kommuner og det private erhvervsliv.

4. Henvendelser til udvalget

Naalakkersuisoq for Finanser og Ligestilling har i en henvendelse til udvalget, dateret 13. februar 2023, erindret om Naalakkersuisuts ændringsforslag og baggrunden herfor.

I henvendelsen fremhæver Naalakkersuisoq, at tiltrædelse af en konvention kan medføre øgede administrative opgaver, f.eks. til periodiske afrapporteringer til et internationalt organ eller til deltagelse i såkaldte "reviews" (processer, hvor de deltagende parter skal afrapportere om status på implementering af konventionen og dens anbefalinger). Erfaringen er, at dette kan være en væsentlig byrde for en lille administration. Samtidig peger Naalakkersuisoq på risikoen for, at vi kommer til at anvende ressourcerne på at implementere anbefalinger, som giver god mening i større lande med udbredt korruption, men som er uden nævneværdig betydning i et land som vort.

Naalakkersuisuts forslag er derfor, at Naalakkersuisut – i stedet for at tage skridt til at tiltræde konventionen – udarbejder en handleplan med initiativer, der her i landet vil kunne have en væsentligere praktisk værdi i relation til korruptionsbekæmpelse.

Naalakkersuisoq understreger i den forbindelse, at Naalakkersuisut meget gerne lytter til forslag til dette arbejde.

Naalakkersuisoq oplyser i forlængelse heraf, at Naalakkersuisut arbejder på til efterårssamlingen 2023 at kunne fremlægge et forslag til en lov om beskyttelse af whistleblowere. Forslaget har til formål at styrke retsstillingen og retssikkerheden for whistleblowere, der f.eks. gør opmærksom på korruption eller magtmisbrug i det offentlige eller private.

Henvendelsen fra Naalakkersuisoq for Finansier og Ligestilling er vedlagt denne betænkning som bilag.

5. Udvalgets behandling af forslaget

Udvalget konstaterer, at Danmark i 2006 ratificerede FN's konvention mod korruption, med geografisk forbehold for Grønland og Færøerne. Det geografiske forbehold er fortsat gældende, og Grønland er således ikke i dag omfattet af konventionen.

Tilsvarende gælder Europarådets strafferetskonvention om korruption² (som Danmark har været omfattet af siden 2002) og OECD's anti-bestikkelseskonvention³ (som Danmark har været omfattet af siden 2000).

189 lande er i dag⁴ omfattet af FN's konvention mod korruption. Mindre end 10 FN-nationer har undladt at ratificere konventionen.

Udvalget har endvidere noteret sig, at Transparency International Greenland sammen med Grønlands Erhverv og Grønlands Råd for Menneskerettigheder i 2015 har ladet udarbejde en analyse, som afdækker den betydning, som konventionens bestemmelser har for Grønland og kortlægger, hvilke tiltag Grønland bør iværksætte for at kunne efterleve konventionen.

Også Naalakkersuisut har i sit svarnotat henvist til denne analyse.

² Europæisk strafferetskonvention om korruption af 27. januar 1999

³ OECD-konvention af 21. november 1997 om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner

⁴ Ved udgangen af 2021

Analysen er velegnet til at give et indblik i konventionens bestemmelser og betydning for Grønland, og er derfor vedhæftet denne betænkning som bilag. Opmærksomheden henledes dog på, at enkelte af analysens anbefalinger på nuværende tidspunkt *er* implementeret.

Endelig har udvalget noteret sig anbefalingerne i Integritetsstudiet, fra november 2020:

”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. 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 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 ressourcekrævende 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.*”

6. Udvalgets bemærkninger og indstillinger

Kun et fåtal af lande har ikke tilsluttet sig FN’s konvention mod korruption. At Grønland ikke har tilsluttet sig konventionen kan sende et uheldigt signal til verdenssamfundet om den betydning, Grønland tillægger bekæmpelse af korruption.

Det må imidlertid erkendes, at Grønlands Selvstyre har begrænsede ressourcer, og at tiltrædelse af konventionen kan indebære, at der må afses uforholdsmæssigt store ressourcer

til udfærdigelse af periodiske afrapporteringer, og en risiko for, at ressourcer må anvendes på at implementere anbefalinger, som giver god mening i større lande med udbredt korruption, men som er uden nævneværdig effekt i et land som vort.

Naalakkersuisut har derfor fremsat et ændringsforslag, som pålægger Naalakkersuisut at udarbejde en anti-korruptionsstrategi.

Om den foreslåede anti-korruptionsstrategi oplyser Naalakkersuisut, at den overordnet set vil indeholde de samme fokusområder som selve FN-konventionen.

Lovudvalget kan på denne baggrund tiltræde Naalakkersuisuts ændringsforslag.

Lovudvalget konstaterer imidlertid, at det forhold, at Grønland befolkningsmæssigt udgør et lille land, ikke er ensbetydende med, at risikoen for korruption ikke er til stede. Udvalget har i den forbindelse med bekymring noteret sig hovedkonklusionerne fra Transparency International Greenlands seneste befolkningsundersøgelse om korruption og magtmisbrug (Global Corruption Barometer 2020 – Hovedkonklusioner fra Grønland⁵).

Det er derfor væsentligt for Lovudvalget, at der ikke blot udarbejdes en strategi eller handlingsplan til forebyggelse og bekæmpelse af korruption, men at der også sikres den fornødne opfølgning i form af implementering og evaluering.

Et enigt udvalg **opfordrer** derfor Naalakkersuisut til i sin strategi at fastsætte frister for implementering af de enkelte elementer i strategien, og samtidig fastsætte en frist for gennemførelse af en evaluering til vurdering af, om de gennemførte elementer (fortsat) kan anses egnede og tilstrækkelige.

Et enigt udvalg **indstiller** Naalakkersuisuts ændringsforslag til vedtagelse.

⁵ Rapporten er vedlagt denne betænkning som bilag

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Aqqalu Jerimiassen
Atassut

Asii Chemnitz Narup
Inuit Ataqatigiit

Mala Høy Kúko,
Siumut

Harald Bianco
Inuit Ataqatigiit



**Lovudvalget
/-Her**

**Vedrørende pkt. 36 EM2022/FM2023 - forslag til Inatsisartutbeslutning om
tilslutning til FN's konvention mod korruption**

Brevdato: 13-02-2023
Sagsnr. 2022 - 20050

Kære medlemmer af Lovudvalget

P. O. Box 1037
3900 Nuuk

Anledningen til at jeg skriver er, at forårssamlingen står for døren, og dermed også 2. behandlingen af ovennævnte punkt.

Tel. (+299) 34 50 00

Fax (+299) 34 63 50

E-mail: oed@nanoq.gl

www.naalakkersuisut.gl

Som det fremgik af svarnotatet og det fremsatte ændringsforslag, ser Naalakkersuisut gerne, at fokus drejes hen på mere konkrete skridt, der kan modvirke korruption i vores samfund.

Som det påpeges i svarnotatet, kan det at tiltræde en konvention give anledning til øgede administrative opgaver, f.eks. til periodiske afrapporteringer til internationale organer eller deltagelse i review-processer. Vores erfaring med reviews er, at de for en lille forvaltning kan være meget tidskrævende og typisk fokuserer på de formelle aspekter af et område fremfor den virkelighed vi befinder os i. Risikoen er, at vi kommer til at anvende ressourcerne på at implementere anbefalinger, som kan give god mening i større lande med udbredt korruption, men som ikke har nævneværdig betydning i et mindre land som vores med meget lav korruption.

Naalakkersuisut har i stedet foreslået, at der udarbejdes en handleplan med initiativer der tager sigte på vores udfordringer. Naalakkersuisut lytter meget gerne til forslag til dette arbejde. En handleplan vil eksempelvis indeholde en styrkelse af kontrolprocedurer i de offentlige økonomiforvaltninger, øget transparens i beslutningsprocesser m.v. Der vil dermed være tale om tiltag, som kan have en større praktisk værdi i forhold til at bekæmpe korruption.

Jeg vil i den forbindelse nævne at Naalakkersuisut arbejder på at fremlægge et forslag til en lov om beskyttelse af whistleblowere på efterårssamlingen 2023. Forslaget har til hensigt at styrke retsstillingen og retssikkerheden for whistleblowere, der f.eks. gør opmærksom på korruption eller magtmisbrug i det offentlige eller private.

Såfremt Lovudvalget har spørgsmål til punktet, eller til Naalakkersuisuts synspunkter, står jeg naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen

Naaja H. Nathanielsen

Naaja H. Nathanielsen

Hvilke
udfordringer møder
Grønland når FN's
konvention mod korrup-
tion træder i kraft for
Grønland?

EN GENNEMGANG AF VÆSENTLIGE TEMAER, FORETAGET
PÅ VEGNE AF GRØNLANDS RÅD FOR MENNESKERETTIGHEDER,
GRØNLANDS ERHVERV OG TRANSPARENCY INTERNATIONAL GREENLAND.

INDHOLD

INDHOLD

2

2. KONVENTIONENS
INLEDENDE OG GENERELLE
BESTEMMELSER

5

6. TILBAGEFØRELSE
AF FORMUEGODER

20

FORORD

3

3. KONVENTIONENS
KRAV OM FOREBYGGENDE
FORANSTALTNINGER

5

7. TEKNISK BISTAND
OG UDVEKSLING AF
OPLYSNINGER

22

1. INTRODUKTION

4

4. KRIMINALISERING OG
RETSHÅNDHÆVELSE

15

8. KONKLUDERENDE
BEMÆRKNINGER

22

5. INTERNATIONALT
SAMARBEJDE

19

FORORD

Grønlands Råd for Menneskerettigheder besluttede november 2014 at støtte en ansøgning fra Grønlands Erhverv og Transparency International Greenland om at iværksætte en GAP analyse af virkeligheden i Grønland i forhold til forpligtelserne efter FN's konvention om antikorrup­tion. Hensigten er, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder og det omgivende samfund får indsigt i, hvor Grønland har de største udfordringer for at leve op til FN's konvention om antikorrup­tion. Derved bliver det muligt at få viden om, hvilke initiativer der kan løfte niveauet for antikorrup­tion i Grønland.

Korrup­tion kan have store konsekvenser for et samfunds stabilitet og sikkerhed ved at undergrave demokratiets institutioner og værdier, etiske værdier og retfærdighed og dermed udgøre en fare for bæredygtig udvikling og retsstatsprincippet. Dermed kan korrup­tion også påvirke menneskerettigheder i dets mange former samt udviklingen af stærkt og sundt erhvervsliv. Der er derfor en indre logik i, at Grønlands Råd for Menneskerettigheder, Grønlands Erhverv og Transparency International Grønland ønsker at afdække konventionens betydning for Grønland og allerede nu kortlægge, hvilke tiltag Grønland bør iværksætte for at efterleve konventionen.

1. INTRODUKTION

FNs Konvention mod Korruption (FNKK) blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 31. oktober 2003, og den 10. december 2003 undertegnede Danmark konventionen. Danmark tog ved den lejlighed et territorielt forbehold for Grønland, hvilket betyder, at konventionen først kan træde i kraft for Grønland, hvis dette besluttes af Grønland.

I de senere år har der jævnligt været fremsat forslag om at drøfte konventionen i Inatsisartut. På efterårssamlingen 2014 nåede man således, inden udskrivningen af valget 2014, at henvise et forslag om, at *Naalakkersuisut pålægges at arbejde for, at Grønland bliver omfattet af FN's konvention mod korruption* til viderebehandling i det Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske udvalg.

Konventionen er i dag tiltrådt af 173 lande og er derfor en af de mest udbredte FN konventioner, selvom der stadig er lang vej til, at den er effektivt implementeret i alle medlemslande.

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
- at fremme integritet, ansvarlighed og god forvaltning af offentlige anliggender og offentlige ejendom.

Konventionens hovedområder er forebyggelse, kriminalisering, herunder efterforskning og retsforfølgelse af korruption, international samarbejde samt infrysning, beslaglæggelse, konfiskering og tilbagelevering af provenu fra overtrædelser. Konventionen er opdelt i 8 kapitler, der reflekterer hovedområderne.

Denne gennemgang af konventionen vil derfor også tage udgangspunkt i disse hovedområder og beskrive, hvorledes Grønland i dag er klædt på til at håndtere sine kommende forpligtelser inden for disse. Gennemgangen vil følge kapitlerne i konventionen.

2. KONVENTIONENS INDLEDENDE OG GENERELLE BESTEMMELSER

Konventionens kapitel I (artiklerne 1-4) omhandler konventionens formål og anvendelsesområde. Kapitlet definerer også konventionens centrale begreber, men indeholder ikke en definition af begrebet korruption som sådan.

En stor del af definitionerne omhandler begrebet *tjenestemand*, idet dette begreb har betydning for, hvem den korrupte adfærd retter sig imod for at blive betragtet som korruption ifølge konventionen. Konventionens definition af tjenestemand vil blive drøftet senere i gennemgangen. Artikel 4 indeholder også princippet om beskyttelse af og respekt

for staters suverænitet, og at ingen stat har ret til inden for en anden parts territorium at udøve jurisdiktion og udføre funktioner, som udelukkende er forbeholdt denne anden stats myndigheder i henhold til dens nationale ret. Dette er principper, der også kendes fra FN-konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (også kendt som Palermo konventionen). Palermo konventionen og dens protokol ses ikke at være sat i kraft for Grønland. Da dette ikke er den eneste bestemmelse, hvor der er sammenfald mellem FNKK og Palermo konventionen, bør det overvejes, om Pa-

lermo konventionen ikke også skal sættes i kraft for Grønland¹.

Bestemmelserne indeholder i øvrigt ingen lovgivningsmæssige forpligtelser for medlemsstaterne.

ANBEFALEDE HANDLINGER

- Palermo konventionen sættes i kraft for Grønland

¹ Palermo konventionen er indirekte en del af årsagen til indførelsen af § 93 i kriminallov for Grønland, jf. betænkning 1442/2004 om det grønlandske retsvæsen, s. 790-791.

3. KONVENTIONENS KRAV OM FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER

3.1 OVERORDNEDE MÅL OG TILTAG

Konventionens kapitel II indeholder en række bestemmelser, der omhandler, hvorledes staten skal forebygge korruption. Forebyggelse af korruption vil være mest effektiv, når mulighederne for korruption er begrænset til et minimum, hvor der er størst mulig gennemsigtighed og ansvarlighed, ligesom integritet fremmes med effektive juridiske rammer, og hvor den offentlige sektors, den private sektors og civilsamfundets bestræbelser spiller sammen.

Artikel 5 indeholder de overordnede målsætninger og tiltag for forebyggelse. Resten af kapitlet (artiklerne 6-14) illustrerer, hvorledes dette kan gøres.

Konventionens artikel 5 forpligter staten til at have politikker og metoder til fore-

byggelse af korruption. Heri ligger et krav om, at staten skal:

1. udvikle og gennemføre eller opretholde effektive, samordnede politikker til bekæmpelse af korruption, som fremmer samfundsdeltagelsen og afspejler retsstatsprincippet og principperne om korrekt forvaltning af offentlige anliggender og offentlig ejendom, integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed;
2. bestræbe sig på at etablere og fremme effektive arbejdsgange med henblik på forebyggelse af korruption;
3. bestræbe sig på at evaluere de relevante retsregler og administrative foranstaltninger periodisk med henblik på at vurdere, om de er tilstræk-

kelige til at forebygge og bekæmpe korruption;

4. i fornødent omfang samarbejde med andre lande, eventuelt gennem deltagelse i internationale programmer og projekter

Artikel 5 omhandler ikke de lovgivningsmæssige tiltag, der skal til for at bekæmpe og forebygge korruption, men derimod andre foranstaltninger, der skal fremme den bredere folkelige deltagel-



se i anti-korrupsions aktiviteter. Disse politikker og metoder skal reflektere principper om:

- En retsstat
- Korrekt forvaltning af offentlige anliggender og offentlig ejendom
- Integritet
- Gennemsigtighed
- Ansvarlighed
- Hvordan denne forpligtelse skal udmøntes konkret af de enkelte lande, omtaler bestemmelsen ikke. Bestemmelsens formål er at fremhæve de generelle principper, der gælder for statens arbejde med gennemførelsen af konventionen. Det gennemgående træk er, at indsatsen skal være effektiv. Hvilken indsats eller tiltag, som Grønland skal eller kan vælge, fremgår af andre dele af konventionen.
- Det skal også bemærkes, at de ovenfor nævnte pkt. 2) - 3) alene er en forpligtelse til at "bestræbe sig på" en handling, og pkt. 4) indeholder en forpligtelse til at overveje, om man vil deltage i internationale programmer og projekter.

3.2 KONVENTIONENS KRAV OM FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER, OPLYSNING OG INDDRAGELSE AF SAMFUNDET²

Artikel 6 i konventionen bestemmer, at der i staten skal være én eller flere myndigheder, der forestår korrupsionsforebyggelse. Denne eller disse myndigheder skal:

- gennemføre de i artikel 5 nævnte politikker;
- føre opsyn med og samordne gennemførelsen af disse politikker i fornødent omfang. Hvis der er flere myndigheder

involveret i gennemførelsen af forebyggelsespolitikker, er samordning navnlig vigtig;

- øge og udbrede kendskabet til korrupsionsforebyggelse, herunder også kendskabet til de myndigheder der har opgaver i forhold til at bekæmpe og forebygge korrupsion;
- have den fornødne uafhængighed og ressourcer til at gennemføre dets mandat og opgaver

I de forklarende noter til bestemmelsen anerkendes det, at det organ, der forestår retshåndhævelsen i sager om korrupsion³ også kan være det samme organ, der forebygger⁴.

I Danmark vil dette typisk være Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØK). Andre myndigheder kan være Finanstilsynet, Advokatsamfundet eller Erhvervsstyrelsen (navnlig når spørgsmålet er relateret til hvidvaskning af penge).

I Grønland vil indgangen til efterforskningen af mistanke om korrupsion være Politimesteren i Grønland. Derudover ses der ikke være en myndighed, eller for den sags skyld myndigheder, i Grønland som umiddelbart har et ansvar for at forebygge korrupsion, inddrage befolkningen i den forbindelse eller i øvrigt koordinere de forskellige politikker og indsatser. Hvor man i Danmark muligvis kan mene, at SØK er den rette myndighed i Danmarks bestræbelser på at efterleve FNKK artikel 6, må det være uvist om, hvorvidt SØK kan løfte en tilsvarende rolle i Grønland. SØK er ikke en grønlandsk myndighed, men en rigs-skabsmyndighed, hvorfor det ville være uhensigtsmæssigt, hvis SØK skulle koordinere og samordne indsatser, der påhviler de grønlandske Selvstyre myndigheder. Politimesteren i Grønland vil fortsat skulle forestå efterforskningen af korrupsionssager men andre tiltag bør ligge hos grønlandske myndigheder.

² Med *samfundet* menes, personer og grupper uden for den offentlige sektor

³ FNKK artikel 36

⁴ Se *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, Second revised edition 2012*, side 21.

ANBEFALEDE HANDLINGER

- Der foretages en kortlægning af hvilke myndigheder i Grønland, der vil have ansvaret for dels at forebygge og dels at efterforske korrupsion samt ansvaret for, at der sker en effektiv samordning af forskellige indsatser.

Artikel 6 skal også læses i sammenhæng med artikel 10, der omhandler adgangen til offentlige oplysninger. Staten skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at skabe større gennemsigtighed i den offentlige forvaltning, herunder, efter de givne omstændigheder, i forbindelse med organisation, arbejdsgange og beslutningsprocesser. Konventionen fremhæver navnlig tre typer foranstaltninger, som staten kan træffe:

- Procedure eller regler, der i fornødent omfang giver borgeren adgang til oplysninger:
 - om organisation, arbejdsgange og beslutningsprocesser i statens offentlige forvaltning
 - om afgørelser og retsakter, som berører almenheden, men med hensyntagen til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger
- Forenkling af de administrative procedurer, hvor dette måtte være relevant for at lette offentlighedens adgang til de kompetente beslutningstagende myndigheder
- Offentliggørelse af oplysninger, som kan omfatte periodiske rapporter om risiciene for korrupsion i statens offentlige forvaltning

Formålet hermed er at styrke gennemsigtigheden i den offentlige forvaltning for dermed også at styrke tilliden til forvaltningen. Bestemmelsen indeholder ikke et krav om, at bestemt foranstaltning skal træffes, så længe foranstaltningen forfølger formålet. Det er derfor helt op til den enkelte stat at afgøre, hvad der er passende foranstaltninger for denne.

I den grønlandske kontekst er offentlighedsloven og sagsbehandlingsloven regelsæt, der understøtter disse formål. De må, som udgangspunkt, anses for at være en passende implementering af bestemmelsen sammenholdt med adgangen til at klage til ombudsmanden. Hvis forvaltningsområder undtages fra reglerne om aktindsigt, eksempelvis indenfor råstofområdet eller klageadgangen fjernes, vil dette kunne være i strid med bestemmelsen. Det kan også antages at være på kant med

konventionen, hvis et overdrevet hensyn til andre interesser begrænser princippet om meroffentlighed.

Bestemmelsen skal i øvrigt også læses i sammenhæng med de forskellige internationale menneskerettighedskonventioner, som gælder for Grønland⁵. Disse indeholder en ret til adgang til information.

Bestemmelsen er dog ikke alene et spørgsmål om, hvorvidt borgeren har adgang til informationer. Den indeholder også et proaktivt element. Dette indebærer, at myndighederne, på alle niveauer, bør offentliggøre oplysninger, der kan medvirke til gennemsigtighed. Sådanne oplysninger skal selvfølgelig tilstræbes at være tilgængelige og i et sprog, som er lettilgængeligt. Naalakkersuisut.gl er en kilde, og kommunernes hjemmesider er en anden kilde, når disse bliver regelmæssigt opdateret. Offentliggørelse af regnskaber, budgetter og årsberetninger mv. for Selvstyret eller kommunerne og de offentligt-ejede virksomheder, der er en del af den offentlige forvaltning, er andre kilder. Det er dog ikke altid, at informationerne er regelmæssigt opdaterede⁶, eller at hjemmesiderne er brugervenlige for eksempelvis personer med et handicap.

ANBEFALING

- Selvom den lovgivningsmæssige ramme synes at være i overensstemmelse med konventionen, anbefales det, at Grønland i videst muligt omfang sikrer, at alle dele af forvaltningen konsekvent og aktivt offentliggøre deres aktiviteter i lettilgængelig form, således at alle grupper i samfundet har adgang til informationerne.

Artikel 13 bygger videre på adgangen til oplysninger, idet denne bestemmer, at staten skal træffe passende foranstaltninger for at sikre, at samfundet aktivt deltager i korrupsionsforebyggelse og -bekæmpelse. Dette skal også ske med henblik på at øge offentlighedens kendskab til forekomsten af, årsagerne til og

⁵ Eksempelvis den europæiske menneskerettighedskonvention artikel 10.

⁶ Eksempelvis indeholder Qeqqata Kommunes hjemmeside pr. 1. april 2015 mødeplanen 2014 for kommunalbestyrelsen, se www.qeqqata.gl/Politik/Kommunalbestyrelse/tabid/314/Default.aspx (besøgt 1. april 2015)

alvoren af korruption og den trussel, korruption udgør. Artikel 13, stk. 1 opremser en række eksempler på, hvorledes dette kan gøres:

- at forbedre gennemsigtigheden i beslutningsprocesser og fremme offentlighedens bidrag dertil;
- at sikre, at offentligheden har effektiv adgang til oplysninger;
- at udøve offentlig oplysningsvirksomhed, som er med til at sikre, at korruption ikke tolereres samt uddannelsesprogrammer for offentligheden, herunder skolers og universiteters pensum;
- at respektere, fremme og beskytte retten til at søge, modtage, offentliggøre og udbrede oplysninger om korruption

Artikel 13, stk. 2 stiller yderligere krav om, at staten træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre offentligheden adgang til at foretage indberetning, herunder anonymt, af hændelser, som måtte anses for at udgøre en kriminel handling.

Bemærkningerne oven for i forhold til artikel 10 om gennemsigtighed er også aktuelle i forhold til artikel 13, stk. 1. Hertil kommer, at staten anbefales at iværksætte tiltag til, at korruption bliver en del af offentlig oplysningsvirksomhed.

Dette kan ske gennem økonomisk støtte til civilsamfundsaktiviteter, hvis myndighederne ikke selv har sådanne aktiviteter. I dag findes der ikke puljer af oplysningsmidler, der er målrettet anti-korruptionskampagner, men det er muligt for civilsamfundsorganisationer at få tilskud til oplysningsvirksomhed, eksempelvis gennem *Det Grønlandske Råd for*

*Menneskerettigheder*⁷. Uddannelsesprogrammer eller lovgivning om indholdet af uddannelserne indeholder ikke direkte henvisning til korruption, men derimod om demokratisk deltagelse og det at være samfundsborger⁸.

Der synes derfor indirekte at være en række muligheder for at udøve offentlig oplysningsvirksomhed, hvis man er opmærksom på dette i de konkrete sammenhænge.

Inden for forvaltningen ses der ikke i øjeblikket at være egentlige tiltag til at oplyse om korruption. Der er ikke udarbejdet egentlige adfærdskodekser for offentlige ansatte, der omfatter spørgsmål om korruption med undtagelse af enkeltstående retningslinjer som for eksempelvis de nyligt vedtagne retningslinjer for Råstofdepartementet og dets underordnede institutioner i Grønland⁹. Kommuneqarfik Ser-

⁷ En anden mulighed er støtte til folkeoplysning, jf. *Inatsisartutlov nr. 10 af 22. november 2011 om fordeling af midler fra visse spil*

⁸ Se eksempelvis *redegørelse om Naalakkersuisuts uddannelsesstrategi 2012; Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen § 2; Inatsisartutlov nr. 13 af 22. november 2011 om den gymnasiale uddannelse § 3*. På de højere læreanstalter vil der kunne undervises i emnet under moduler om forvaltningsret, se eksempelvis *Studieordning for bacheloruddannelsen i Samfundsvidenskab*.

⁹ Se <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Raastof/GL/Anti-korruptionspolitik%20KAL.pdf> (grønlandsk) og <http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Raastof/DK/Anti-korruptionspolitik%20DK.pdf> (dansk)-

mersooq skulle ifølge Sermitsiaq i oktober 2014¹⁰ have oplyst på sin hjemmeside, at den havde vedtaget en anti-korruptionspolitik. Politikken kan ikke umiddelbart findes på kommunens hjemmeside, hverken når der søges på ordet *korruption*, eller i oversigten over kommunens politikker.

Hermed har hverken de offentlige ansatte eller samfundet adgang til oplysninger om, hvorledes forvaltningen opfatter korruption og ønsker at håndtere emnet.

Hvis en person får en mistanke om en korrupt adfærd, er det i dag muligt at anmelde forholdet til politiet. Grønland har dermed allerede i dag sikret, at der er mulighed for at videregive oplysninger og anmelde anonymt kriminelle forhold til politiet. Det er også muligt at skrive om korruption i medier eller på anden måde offentliggøre en sådan mistanke (men med efterfølgende ansvar overfor domstolene, hvis oplysningen måtte antages at være ukorrekt).

Derimod synes der at være en begrænset beskyttelse af den, der faktisk fungerer som *whistleblower* mod eventuelle represalier i form af afskedigelse m.v.. Der er dog indført en *whistleblowerordning* i det offentlige, mens virksomheder som følge af den gældende registerlov ikke kan oprette whistleblowerordninger.¹¹

Konventionens § 13, stk. 2 stiller også krav om, at staten skal sikre, at offentligheden har kendskab til de korruptionsforebyggende myndigheder. Dette sidste punkt er selvfølgelig vanskeligt at vurdere i dag, når konventionen ikke er trådt i kraft for Grønland. Derimod synes der ofte at være mangelfulde tiltag til at udbrede oplysninger om de forskellige myndigheders virke i Grønland, navnlig hvis myndigheden virker fra Danmark¹². Det kan også bemærkes, at Politimesteren i Grønland ikke ses på sin hjemmeside at indeholde oplysninger om, hvordan man anmelder et kriminelt forhold og anmelderens rettigheder i den sammenhæng.

¹⁰ Se <http://sermitsiaq.ag/ny-anti-korruptionspolitik-i-sermersooq>. Nyheden kan ikke findes i kommunens nyhedsarkiv, da der ikke ses at være lagt nyheder ud for perioden 18. september-6. oktober 2014 (<https://sermersooq.gl/da/nyheder-og-presse#!/year=2014&paged=5>, besøgt 2. april 2015).

¹¹ Oppositionen har på forårssamlingen 2015 fremsat et forslag om *Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut pålægges at arbejde for, at der fastsættes regler, som giver virksomheder og myndigheder i Grønland mulighed for at etablere whistleblower-ordninger*

¹² Eksempelvis er det de færreste der har kendskab til, at Datatilsynet i Danmark også virker som myndighed i Grønland i henhold til registerlovgivningen. I den seneste rapport fra marts 2013 (Fase 3 rapporten) om Danmarks efterlevelse af OECDs Konvention om Bestikkelse, kritiseres Danmark af OECD for ikke at gøre nok for at få opdateret lovgivningen om hidvaskning gældende for Grønland, pkt. 125.

ANBEFALING

- Der vedtages regler for beskyttelse af en whistleblower mod represalier, der dækker såvel den offentlige som private sektor.
- De korruptionsforebyggende myndigheder skal aktivt oplyse om deres funktion og processer i forbindelse med udøvelsen af deres funktion.
- Forvaltningen, herunder også kommunerne, skal vedtage et fælles adfærdskodeks, om offentlig ansattes pligter og rettigheder i forhold til korruption mv. og udarbejde en tilhørende vejledning.



3.3 DEN OFFENTLIGE SEKTOR – SYSTEMATISKE TILTAG FOR AT SIKRE GENNEMSIGTIGHED

Konventionens kapitel II, artikel 7-9 indeholder detaljeret krav til, hvorledes staten i forskellige sammenhænge sikrer gennemsigtighed i det offentlige.

Artikel 7 omhandler i det væsentligste krav til ansættelsesprocedurer og ansættelsesforløbet samt gennemsigtighed med hensyn til finansieringen af politiske partier.

Der stilles således krav om effektivitet, gennemsigtighed og objektive kriterier (kvalifikationer, retfærdighed og egnethed) i forbindelse med udvælgelsesprocedurer m.v.

Det forventes endvidere, at staten bestræber sig på at fremme en rimelig aflønning og brug af retfærdige lønskalaer, og at de ansatte gennem uddannelse og træning kan leve op til kravene til en korrekt, hæderlig og redelig forvaltning af offentlige anliggender m.v.. Efteruddannelse bør indeholde fokus på særlige sårbare områder for korruption og gerne med henvisninger til adfærdskodekser eller adfærdsnormer på bestemte områder.

Det forventes også, at staten overvejer at iværksætte tiltag til at sikre særlige procedurer for udvælgelse og uddannelse af personer til offentlige stillinger, der vurderes at være særligt sårbare over for korruption, og eventuelt for sådanne personers overflytning til andre stillinger.



Generelt må det antages, at den grønlandske lovgivning navnlig i form af sagsbehandlingsloven (der er anvendelig på ansættelsesforhold) og tjenestemandsløven er tilstrækkelig til, at Grønland ikke vil være på kant med konventionens krav om ansættelsesprocedurer. Endvidere er lønforhold i det offentlige reguleret systematisk gennem overenskomster. Umiddelbart ses der ikke at være regler for hverken Selvstyret eller kommunerne om, at stillinger i det offentlige skal opslås. Dog sker det i praksis via de enkelte hjemmesider. Regler herom ville være i overensstemmelse med konventionens krav om gennemsigtighed.

Derimod er efteruddannelse af medarbejdere altid en udfordring, da dette afhænger af menneskelige, tekniske og økonomiske ressourcer. Uanset, at der både i Selvstyret og kommunerne måtte være et ønske om at styrke efteruddannelse, ses der ikke at være fokus på korrupsionsrisici i sådanne efteruddannelsesforløb. Hertil kommer, at der ikke udarbejdet generelle adfærdskodeks eller vejledninger, som en sådan efteruddannelse kan tage udgangspunkt i. De almindelige regler om habilitet, decorum og gavepolitik og undervisning i disse kan ikke antages at være tilstrækkelige til at efterleve konventionens krav om, at staten i fornødent omfang skal bestræbe sig på at efteruddanne offentligt ansatte.

Det følger også af artikel 7, stk. 2, at staten skal tage skridt til gennem lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger at sikre gennemsigtighed i støtten til politiske kandidater og politiske partier. Økonomisk støtte til politiske partier er reguleret af Landstingslov nr. 1 af 31. maj 2001 om økonomisk tilskud til politisk arbejde og Inatsisartutlov nr. 15 af 22. november 2011 om offentliggørelse af politiske partiers regnskaber. Af loven om politiske partiers regnskaber fremgår det, at ved bidrag, der enkeltvis eller tilsammen overstiger 10.000 kr., skal bidragsyde-

rens navn og adresse fremgå af årsregnskabet. I bemærkninger til loven er angivet, at formålet har været at skabe åbenhed. Formandskabet for Inatsisartut offentliggør årsregnskaberne efter modtagelsen. Dette sker på Inatsisartuts hjemmeside.

Konventionen indeholder ikke specifikke krav til indholdet af lovgivningen mv. men *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*¹³ nævner, at staten kan være opmærksom på eksempelvis at sætte grænser for støtte, identifikation af bidragsydere (herunder om regler for anonymitet, bidrag fra udlandet, bidrag via 3.mand 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. Guiden henviser også til Europarådets *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*¹⁴. Selvom den grønlandske lovgivning om partistøtte kunne styrkes, herunder at anonyme bidrag ikke bør tillades, og at andre ydelser end pengeydelse også bør oplyses, må Grønland allerede antages have taget skridt til at sikre den gennemsigtighed, som konventionen forudsætter.

Konventions artikel 7, stk. 4 kræver, at staten skal stræbe mod at indføre, opretholde og styrke systemer, der fremmer gennemsigtighed og modvirker interessekonflikter. Kravene om gennemsigtighed er allerede omtalt under artikel 10 og 13. For offentligt ansatte gælder reglerne om habilitet.

Derimod antages konventionen også at kræve, at personer, der er blevet valgt til et embede, skal undgå interessekonflikter, ikke må have ikke-offentliggjorte værdier og ikke må have funktioner, der er uforenelige med hvervet eller i øvrigt påtage sig uforenelige og ikke-tilladte aktiviteter.

Det fremgår af *Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med de ændringer, som er en følge af Inatsisartutlov nr. 12 af 29. november 2013*, at besidder formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut eller et medlem af Naalakkersuisut ved sin tiltræden andre hverv eller erhverv, skal disse fratrædes. Der er ingen regler for medlemmerne af Inatsisartut, selvom de frivilligt kan offentliggøre deres hverv og indkomst. Kommunalpolitisk følger det af *Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse* § 14, at medlemmer af kommunalbestyrelsen skal trække sig såfremt der foreligger inhabilitet. For bygdebestyrelsesmedlemmer gælder samme regler som for forvaltningen, hvilket må antages at omfatte habilitetsregler. Der ses ikke at være regler for medlemmer af kommunalbestyrelser og borg-

¹³ Udarbejdet af UNODC, publiceret på http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf (besøgt 2. april 2015)

¹⁴ Se <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>

mestre eller bygdebestyrelser om at offentliggøre sine hverv eller indtægter, ligesom en borgmester i princippet kan have andre hverv ved siden af sit hverv som borgmester.

Konventionen indeholder ikke bestemte krav til, hvordan interessekonflikter skal forebygges eller en nærmere definition af personkredsen. De grønlandske regler kan derfor opfattes som værende tilstrækkelige i forhold til konventionens krav i forhold til det landspolitiske niveau.

Derimod synes der ikke at være regler for borgmestrene eller andre, der valgt til offentlige embeder, selvom de som medlemmer af en bestyrelse er omfattet af regler om habilitet. Det kan der være nødvendigt at vurdere, om regelsættet for lokalpolitiske poster er i overensstemmelse med konventions krav.

Det kan endvidere overvejes, hvorvidt gennemsigtigheden om støtte i forhold til de enkelte kandidater, der er på valg, sammenholdt med kravet om at forebygge interessekonflikter også kan udstrækkes til, at medlemmer af Inatsisartut og kommunalbestyrelser skal offentliggøre deres hverv og indtægter.

ANBEFALING

- at Grønland systematisk i såvel Selvstyret som kommunerne underviser sine ansatte i korruption med udgangspunkt i udarbejdede kodekser og tilhørende vejledninger;
- at der udarbejdes retningslinjer for offentlige opslag af stillinger i det offentlige, hvor det ikke allerede følger af lovgivningen om tjenestemænd;
- at der foretages en vurdering af, om der skal udarbejdes retningslinjer for at forebygge interessekonflikter, herunder offentliggørelse af andre hverv og indtægter, for medlemmer af Inatsisartut, valgte borgmestre og medlemmer af lokalpolitiske bestyrelser.

Konventionens **artikel 8** omhandler adfærdskodeks for tjenestemænd (og offentligt ansatte), whistleblowerordning for disse samt, at staten skal bestræbe sig på at etablere foranstaltninger og systemer, som over for de kompetente myndigheder pålægger den ansatte at gøre rede for bl.a. deres sideløbende aktiviteter, ansættelsesforhold, investeringer, formueforhold og betydelige gaver eller ydelser, der kan give anledning til en interessekonflikt i forbindelse med de pågældendes opgaver som offentligt ansatte.

Der er forskellige regelsæt, der regulerer tjenestemænd og overenskomstansattes pligter i forhold til habilitet og adfærd. Grundlovens § 27 indeholder en regel om, at en tjenestemand skal afgive en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven. Tjenestemanden skal, ifølge tjenestemandsløvgivningen samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for stillingen og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og

tillid, som stillingen kræver¹⁵ (decorum-krav). Der gælder i øvrigt som tidligere nævnt et tilsvarende decorum-krav for overenskomstansatte og andre offentligt ansatte.

Såvel tjenestemænd som andre offentligt ansatte kan blive mødt med ansættelsesretlige sanktioner i tilfælde af, at de ikke overholder kravene. Herudover indeholder kriminallovens §§ 48-49 regler om bestikkelse og alvorlige tilfælde af uredelig embedsførelse, herunder embedsmisbrug m.v.. Sagsbehandlingslovens regler om habilitet og Ombudsmandens praksis supplerer de nævnte regelsæt.

Der findes dog ikke, som ovenfor nævnt, en nedskrevet general adfærdskodeks for offentligt ansatte og således ingen vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, tavshedspligt, habilitet, økonomisk og personlig uafhængighed, bibeskæftigelse, bestikkelse og modtagelse af gaver mv.

Offentligt ansatte har endvidere ikke, som udgangspunkt, en almindelig adgang til at påtage sig bibeskæftigelse¹⁶ netop for at forhindre inhabilitet og interessekonflikter.

Den grønlandske lovgivning ses derfor som udgangspunkt at være i overensstemmelse med konventionen krav om at træffe de nødvendige foranstaltninger til at forebygge interessekonflikter og inhabilitet, dog med den væsentlige undtagelse, at der ikke findes et egentlig samlet adfærdskodeks for offentligt ansatte.

Ifølge artikel 8, stk. 4, skal staten overveje at træffe foranstaltninger med henblik på at pålægge offentligt ansatte at foretage indberetning til de kompetente myndigheder, når offentligt ansatte under udøvelsen af deres pligter bliver bekendt med korruption. Denne bestemmelse skal ses i lyset af artikel 33, hvorefter staten skal overveje at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at personer, der i god tro og på rimeligt grundlag afgiver oplysninger om forhold, der vedrører forbrydelser omfattet af konventionen, ikke udsættes for uberettiget behandling.

Der er ikke i grønlandsk lovgivning en egentlig regel om, at offentligt ansatte generelt har pligt til at foretage indberetning til politiet i tilfælde af kriminelle forhold, som eksempelvis korruption. Det må derimod antages at være et almindeligt forvalt-

¹⁵ Se Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland § 12

¹⁶ Se Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland §§ 18 og 19, samt Inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer § 17, ligesom reglerne om habilitet og decorum kan føre til begrænsninger i adgangen til bibeskæftigelse.

ningsretligt princip, at den ansatte skal underrette sin overordnede, hvis denne bliver bekendt med et kriminelt forhold.

Det næste spørgsmål er, hvorvidt den ansatte (*whistlebloweren*) efterfølgende er beskyttet mod ansættelsesretlige konsekvenser. Der ses ikke i Grønland at være en udtrykkelig beskyttelse af den ansatte.

Alligevel må det antages, at der er en vis beskyttelse, idet negative ansættelsesretlige beslutninger skal være sagligt begrundede. Er de ikke sagligt begrundede, vil dette kunne medføre betaling af en godtgørelse. Dette kan anses som en beskyttelse, men om den er effektiv, er tvivlsomt. Den ansatte er jo afskediget og kan som regel ikke komme tilbage i sin tidligere stilling, når det er endeligt afgjort, om afskedigelsen var saglig. Derfor synes *whistlebloweren* ikke at være tilstrækkeligt beskyttet inden for den eksisterende lovgivning, som artikel 8 sammenholdt med artikel 33 kræver det.

ANBEFALING

- Der vedtages regler for beskyttelse af en whistleblower mod repressalier
- Forvaltningen, herunder også kommunerne, skal vedtage et fælles adfærdskodeks, om offentligt ansattes pligter og retigheder i forhold til korruption mv. og udarbejde en tilhørende vejledning.

Artikel 9, stk. 1, bestemmer, at staten skal etablere hensigtsmæssige procedurer for offentlige udbud baseret på gennemsigtighed, konkurrence og objektive kriterier. Der er dog mulighed for at fastsætte en nedre økonomisk grænse. Udbudsprocedure kan tillige indeholde et effektivt nationalt kontrolsystem med et dertil hørende effektivt klagesystem for at sikre adgang til domstolsprøvelse og retsmidler i de tilfælde, hvor de i henhold til dette stykke fastsatte regler eller procedurer ikke følges.

Der findes to sæt regler for udbud:

- Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, hvorunder der er etableret et klagenævn (tilbudsloven). Dette gælder også for kommuner
- Cirkulære af 24.09.2010 om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner med klageadgang til Departementet for Finanser (indkøbscirkulæret). Dette gælder ikke for kommuner.

De to eksisterende regelsæt, hvor afgørelser kan indbringes for et administrativ klageorgan og endeligt domstolene, må antages at efterleve konventionens krav. Derimod er der ingen fast procedure for udbud i de grønlandske kommuner, når det ikke falder ind under tilbudsloven. Dette synes ikke at være i overensstemmelse med konventionen. Derudover er de nettostyrede virksomheder (Asiaq, Mittarfeqarfiit og Nukissiorfiit), Inatsis-

artuts Formandskab med dertil knyttede institutioner og KNR undtaget fra cirkulæret. Disse må antages at være offentlige indkøb i konventionens forstand.

ANBEFALING

- At der fastsættes klare regler for alle former for offentlige udbud og indkøb på samme vis som i indkøbscirkulæret eller tilbudsloven.

Artikel 9, stk. 2-3, indeholder krav til forvaltningen af offentlige midler. Det følger af Landstingslov nr. 23 af 3. november 1994 om Grønlands Hjemmestyres regnskabsvæsen m.v., at Naalakkersuisut senest på Inatsisartuts efterårssamling skal fremlægge regnskab for det foregående finansår. Endvidere revideres regnskabet af en af Inatsisartut antaget statsautoriseret revisor. Revisionsudvalget og Finans- og skatteudvalget fører ligeledes kontrol med Naalakkersuisuts forvaltning. Kommunernes forvaltning af offentlige midler er reguleret gennem Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november 2010 om den kommunale styrelse.

Lovgivningen vedrørende forvaltningen af offentlige midler synes derfor at være inden for de rammer, som konventionen understøtter.

3.4 DOMSTOLENE OG ANKLAGEMYNDIGHED

Da retsplejeområdet endnu ikke er hjemtaget af Grønland, vil en eventuel ophævelse af forbeholdet for konventionens anvendelse for Grønland betyde, at Danmark skal sikre, at konventionen efterleves i Grønland i forhold til retsplejeområdet og dets aktører.

3.5 DEN PRIVATE SEKTOR

Konventionens artikel 12 omhandler korruptionsforebyggelse i den private sektor. Ifølge bestemmelsen skal staten iværksætte disse foranstaltninger:

- at forbedre standarderne for regnskabsaflæggelse og revision; om fornødent, at indføre effektive og proportionale sanktioner af civil, administrativ eller strafferetlig karakter.

Bestemmelsens stk. 2 nævner en række eksempler på sådanne foranstaltninger, som staten kan indføre for:

- at fremme udvikling af normer og procedurer, der skal sikre de relevante private enheders integritet, herunder adfærdskodekser for korrekt, hæderlig og redelig udøvelse af erhvervsvirksomhed og alle dertil knyttede erhverv og for forebyggelse af interessekonflikter, og med henblik på at fremme god forretningspraksis i erhvervslivet og i aftaleforhold mellem virksomheder og staten;
- at fremme gennemsigtighed blandt private enheder, herunder i fornødent omfang foranstaltninger angående de juridi-

ske og fysiske personers identitet, der deltager i virksomheders etablering og ledelse;

- at forebygge interessekonflikter ved i fornødent omfang og i en periode af passende længde at pålægge tidligere offentligt ansatte restriktioner med hensyn til at tage ansættelse i private virksomheder efter ansættelsesophør i det offentlige, når ansættelsen i den private virksomhed direkte relaterer sig til de funktioner, som den pågældende har varetaget under sin ansættelse i det offentlige
- at forbedre standarderne for regnskabsaflæggelse og revision

Staten skal også træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at forbyde, at der oprettes ikke-bogførte konti, gennemføres ikke-bogførte eller utilstrækkeligt definerede transaktioner, bogføres ikke-eksisterende udgifter, føres gældsposter med ukorrekt angivelse af formål, benyttes falske dokumenter, samt at dokumenter til brug for bogføring forsætligt destrueres med det formål at begå nogen af de forbrydelser, der er omfattet af konventionen, jf. stk. 3, a)-f).

Endelig skal staten forbyde skattefradrag for omkostninger til bestikelse af indenlandske tjenestemænd og tjenestemænd i udlandet samt for eventuelle andre omkostninger til fremme af korrupt adfærd.

Årsregnskabsloven, bogføringsloven, lov om statsautoriserede og registrerede revisorer m.v. for Grønland¹⁷ er relevante i forhold artikel 12. Denne lovgivning, herunder også selskabslovgivningen, følger dansk lovgivning, idet selskabs-, regnskabs- og revisorområdet endnu ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre. Det hænder, at opdateringen af den grønlandske lovgivning sommetider sker med en vis forsinkelse i forhold til den danske udvikling. Alligevel må det antages, at regler, der er sat i kraft for Grønland siden Danmark tiltrådte konventionen, opfylder de krav, der stilles til staten i medfør af konventionen. Såfremt området endnu ikke er overtaget af Grønland ved konventionens ikrafttræden for Grønland, må Danmark tage initiativ til at få lovgivningen opdateret, skulle der være mangler i forhold til konventionen.

Bestemmelsen bør alligevel give anledning til visse overvejelser. Eksempelvis fremgår det af *Inatsisartutlov nr. 25 af 18. december 2012 om bygge- og anlægsarbejder ved storskalapro-*

¹⁷ Den danske bogføringslov, årsregnskabslov og lov om revisorer er sat i kraft for Grønland ved hhv. anordning nr. 623, 624 og 625 af 23. juni 2008.

jek-
ter

(storskala-

loven), at lovgivnin-


gen om næringsvirksomhed

ikke finder anvendelse på bygge- og anlægsarbejder og dertil knyttede leverancer omfattet af en tilladelse meddelt efter storskalaloven. *Lov om næringsvirksomhed* kræver, at et selskabs virkelige ledelse har sit sæde i Grønland, selskabet skal være registeret i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med hjemsted i Grønland mv. Hermed fremmes gennemsigtigheden. Storskalaloven synes ikke at have bestemmelser, der på samme vis fremmer gennemsigtigheden, når det kommer til virksomheder, der leverer til storskalaprojektet.

Et andet punkt, der bør overvejes, er om, hvorvidt visse grønlandske virksomheder burde anbefales at rapportere om god selskabsledelse på samme vis som de selvstyrejede aktieselskaber, hvor det er forventning om, at der sker offentliggørelse¹⁸.

Endelig foreslår konventionen, at der laves begrænsninger i offentligt ansattes mulighed for at tage ansættelse i private virksomheder efter ansættelsesophør i det offentlige, når ansættelsen i den private virksomhed direkte relaterer sig til de funktioner, som den pågældende har varetaget under sin ansættelse i

¹⁸ Denne offentliggørelse sker dog ikke altid og sommetider synes den offentliggjorte rapport ikke at være opdateret. Eksempelvis har Royal Greenland A/S på deres hjemmeside en rapport fra året 2012/2013 (se <http://www.royalgreenland.gl/da/Om-Royal-Greenland/Organisation/Bestyrelse/Redegoerelse-vedroerende-retningslinier-for-god-selskabsledelse>, besøgt 3. april 2015). Telepost A/S rapport ses ikke umiddelbart at fremgå af hjemmesiden telepost.gl (besøgt 3. april 2015).



det offentlige. Der findes ikke i Grønland sådanne begrænsninger, men det kan overvejes om der i visse situationer skulle indsættes en tidsmæssig begrænsning, navnlig hvor den offentligt ansatte har været særligt involveret i et samarbejde med den private virksomhed op til vedkommendes fratrædelse.

ANBEFALING

- At ophævelsen af næringsloven for virksomheder, der leverer til et storskalaprojekt, genovervejes i lyset af konventionens krav om at foretage foranstaltninger til at fremme gennemsigtighed angående de juridiske og fysiske personers identitet, der deltager i virksomheders etablering og ledelse
- At der indføres anbefaling om rapportering om god selskabsledelse for større private virksomheder
- At det vurderes, om der er behov for at indføre begrænsninger i offentligt ansattes muligheder for at blive ansat i virksomheder, som den ansatte haft særligt tætte arbejdsrelationer til, umiddelbart efter fratrædelsen fra stillingen i det offentlige.

3.6 FOREBYGGELSE AF HVIDVASKNING

Artikel 14 vedrører forebyggelse af hvidvaskning af penge. Heri ligger en række foranstaltninger, som staten skal iagttage:

- Oprette en omfattende national ordning til at kontrollere og føre tilsyn med banker og andre finansielle institutioner
- Sikre nationalt og internationalt samarbejde, herunder overveje etableringen af en egentlig hvidvaskningsmyndighed
- Opspore og overvåge kapitaloverførsler, også af grænseoverskridende kapital

Staten skal også overveje:

- Foranstaltninger for, at finansielle institutioner m.v. sikrer information om afsenderen af en elektronisk overførsel
- Deltagelse i internationalt samarbejde af forskellig karakter

I 2010 vedtoges en række regler relateret til hvidvaskning af Inatsisartut¹⁹, ligesom *lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme* blev sat

¹⁹ 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 betalinger ved pengeoverførsler. Hvidvaskloven gennemførte danske hvidvasklov (seneste lovbetændtgørelse nr. 806 af 6. august 2009) i Grønland for de virksomheder, som er reguleret af Grønlands Selvstyre.



i kraft for Grønland²⁰. Desuden er finansiell virksomhed i Grønland underlagt Finanstilsynet. Umiddelbart må det antages, at Grønland, også i kraft af at lovgivningen i det væsentligste svarer til dansk lovgivning, allerede har lovgivning, der er inden for konventionens krav. Det skal dog bemærkes, at det i fase 3 vurderingen under OECDs konvention om bestikkelse blev påpeget at Danmark skulle sikre, at hvidvasklovgivningen for Grønland var opdateret. Problemet er sommetider med anordninger, at anordningen ikke nødvendigvis er tidssvarende eller at forholdene bliver ændret. Eksempelvis fremgår det af den danske hvidvasklov § 2 at "Erhvervsdrivende, som ikke er omfattet af § 1, stk. 1, må ikke modtage kontantbetalinger på 50.000 kr. eller derover, hvad enten betalingen sker på én gang eller som flere betalinger, der ser ud til at være indbyrdes forbundet." Den tilsvarende bestemmelse i såvel anordningen som i Inatsisartutloven indeholder en begrænsning på 100.000 kr. Denne mangelfulde opdatering kan dog ikke antages at have betydning for om, hvorvidt Grønlands kan efterleve konventionens krav.

Skulle konventionen træde kraft for Grønland, vil Grønland skulle overveje, hvorledes man ville deltage i internationale samarbejder inden for de områder, der er overtaget af Selvstyret, og som reguleres gennem Inatsisartutloven. Den nationale ordning for kontrol og tilsyn af finansielle institutioner findes allerede i form af finanstilsynet, ligesom skattestyrelsen og hvidvasksekretariatet, der er placeret i Danmark under SØK, også kan kontrollere og føre tilsyn på de områder, der er dækket af Inatsisartutloven.

²⁰ Anordning nr. 1034 af 30. august 2010 om ikrafttræden for Grønland af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme. Anordningen gælder kun for de finansielle virksomheder, når deres virksomhed ikke er et selvstyreanliggende. Derfor var det nødvendigt for Grønland at vedtage sin egen Inatsisartutlov for at supplere den eksisterende rigslovgivning på området ved selvstændigt at indføre forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme

4. KRIMINALISERING OG RETSHÅNDHÆVELSE

Konventionens kapitel III vedrører kriminalisering og retshåndhævelsen. Kriminal- og retsplejeområdet er stadig ikke overtaget af Grønland. Ændringer heri, som følge af at konventionen skal finde anvendelse for Grønland, afhænger dels af det danske Folketing og dels af rigsmyndighederne, som domstolene, politi og anklagemyndighed. Eventuelle ændringer skal endvidere altid forelægges og tiltrædes af Inatsisartut. Indtil området overtages af Grønland, vil det også være rigsmyndighederne, der har ansvaret for implementeringen. Ved gennemgangen af konventionens kapitel III skal det derfor holdes for øje, at Grønland ikke har det umiddelbare ansvar for at få iværksat eventuelle ændringer samt sikre konventionens efterlevelse.

4.1 KRIMINALISERING

Artiklerne 15-27 indeholder en række bestemmelser, hvorved staten forpligtes til at kriminalisere en række forhold, mens staten i forhold til en række andre forhold skal overveje at kriminalisere disse.

Forhold hvor staten er forpligtet til at kriminalisere:

- Bestikkelse af nationale tjenestemænd²¹ (artikel 15)
- Bestikkelse af udenlandske tjenestemænd samt tjenestemænd i offentlige internationale organisationer (artikel 16, stk. 1)
- Nationale tjenestemænds forsætlige underslæb og anden form for uretmæssig tilegnelse, spredning eller adskillelse af formuegoder af enhver art, der er betroet den pågældende i embeds medfør, når den pågældende handling er sket til fordel for den pågældende selv eller andre (artikel 17)
- Hvidvaskning af udbytte fra kriminalitet (artikel 23)
- Obstruktion, som forbrydelser mod vidner m.fl. og tilvejebringelse af bevismateriale (artikel 25)
- Juridiske personer, der har deltaget i det kriminelle forhold skal kunne gøres ansvarlige enten kriminalretlig, civilretlig eller administrativt karakter. Strafferetlige eller ikke-strafferetlige sanktioner, herunder økonomiske sanktioner, der er

²¹ Konventionens brug af begrebet tjenestemand dækker det, der i Grønland ville være en offentligt ansat, uanset om dette er i kommunerne, under Selvstyret eller i en offentlig virksomhed. Det kan også være en folkevalgt, som varetager et lønnet eller ulønnet hverv inden for lovgivning, forvaltning eller domstole uden hensyntagen til den pågældendes anciennitet, og uanset om hvervet er af permanent eller midlertidig karakter, jf. artikel 2. Det skal bemærkes, at konventionen ikke definerer en offentlig virksomhed modsat bemærkningerne til OECD Konventionen, der omtaler offentligejede virksomheder som direkte eller indirekte kontrolleres af staten.

effektive, skal stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have en afskrækkende virkning (artikel 26)

- Enhver medvirken til at begå en kriminel handling omfattet af konventionen (artikel 27, stk. 1)

Forhold hvor staten er forpligtet til at overveje at kriminalisere

- Adfærd, der består i som udenlandsk tjenestemand eller tjenestemand i en offentlig international organisation forsætligt at anmode om eller modtage, direkte eller indirekte, en utilbørlig fordel til sig selv eller andre for at foretage eller undlade at foretage en handling under udøvelsen af tjenesten (artikel 16, stk. 2)
- Adfærd, hvori der sker en handel om indflydelse (artikel 18)
- En tjenestemands misbrug af hverv eller stilling (artikel 19)
- Uretmæssig berigelse, hvilket vil sige en betydelig forøgelse af en tjenestemands formue, som den pågældende ikke med rimelighed kan begrunde ud fra sin lovlige indkomst (artikel 20)
- Bestikkelse i den private sektor, herunder også den der anmoder om eller modtager en utilbørlig fordel mod, at den pågældende eller tredjemand gør eller undlader at gøre noget i strid med den pågældendes pligter (artikel 21)
- Underslæb i den private sektor (artikel 22)
- Skjule eller fortsat tilbageholde udbytte fra kriminalitet, når dette ikke hidrører fra hvidvaskning (artikel 24)
- Ethvert forsøg på at begå en kriminel handling omfattet af konventionen (artikel 27, stk. 2)

En gennemgang af den grønlandske kriminallov viser, at de i konventionen nævnte områder ses at være dækket af kriminallovens bestemmelser.


4.2 RETSHÅNDHÆVELSEN

Artiklerne 28-41 omhandler forskellige elementer af retshåndhævelsen samt regler, der er omfattet af kriminalloven og *lov om rettens pleje for Grønland*, der var en del af retsreformen, som trådte i kraft 1. januar 2010.

I det følgende beskrives de artikler, der navnlig kan give anledning til overvejelse.

En fastlæggelse af forsætkravet (artikel 28). Konventionens krav om forsæt er på linje med forsætkravet, der findes i grønlandsk kriminalret.

Forældelsesfrister (artikel 29). Hverken selve bestemmelsen i konventionen eller bemærkningerne til denne fastsætter grænser for forældelse.



I den grønlandske kriminallov opereres ikke med egentlige forældelsesfrister, da kriminalloven ikke indeholder strafferammer. Af forarbejderne til kriminalloven udtales det, at retsvæsenkommissionen ikke finder, at "der bør indføres egentlige forældelsesregler i kriminalloven svarende til de danske regler på området, men finder derimod at de nugældende bestemmelser i kriminalloven om påtalefrister umiddelbart dækker det behov, der er for at undlade at gøre et kriminalretligt ansvar gældende efter længere tids forløb"²².

Kriminallovens § 21 omhandler påtalefrister, hvor der er en påtalefrist på 2 år for forhold, der begås af en fysisk person, når dette ville have medført en bøde eller konfiskation. Derudover er der ingen påtalefrist, men derimod en proportionalitetsafvejning mellem tidsforløbet og forudsætningerne for at iværksætte foranstaltninger. Dette må umiddelbart antages at være i overensstemmelse med konventionen, idet hensyntagen til Grønlands retstraditioner må inddrages i vurderingen af sanktionssystemet og forældelsesfristerne.

Sanktioner (artikel 30). Den grønlandske retstradition opererer som nævnt ikke med strafferammer, hvor en idømt overtrædelse kan gives en forudbestemt straf inden for nogle rammer. Derimod har man i Grønland en sanktionsstige. Sanktionsstigen betyder, at lovovertrædelse kan medføre en konkret foranstaltning (advarsel, bøde, anstaltsanbringelse m.v.), men at karakteren af denne beslutes af retten i forhold til sagens konkrete omstændigheder, herunder lovovertrædelsens alvor. Lovovertrædelsens alvor er også et element, der indgår i vurderingen af om, hvorvidt den sigtede kan tilbageholdes under efterforskningen eller ved iværksættelse af andre kriminalprocesuelle tvangsindgreb omfattet af retsplejeloven.

Artikel 30, stk. 6 bestemmer, at staten skal overveje at indføre procedure for, at en offentligt ansat kan afskediges, suspenderes eller forflyttes af den kompetente myndighed under hensyntagen til princippet om uskyldsformodning. Såvel tjenestemandslvgivningen som de almindelige regler om ledelsesretten i det offentlige muliggør, at den offentlige arbejdsgiver kan tage sådanne skridt.

Artikel 30, stk. 9 fastsætter, at det er staten selv, der fastsætter strafforfrihedsgrunde eller andre retsprincipper vedrørende lovligheden af en adfærd. Det vil eksempelvis sige, at staten kan undlade strafforfølgelse i tilfælde af betaling af *small facilitation payments* i et land, hvor dette efter en lokal praksis er tolereret²³. Dette vil ikke være i strid med FNKK. Modsat FNKK opfattes den europæiske strafferetskonvention²⁴ at omfatte sådanne betalinger.

²² Betænkning nr. 1442 2004 om Det grønlandske Retsvæsen, side 800 .

²³ I forarbejderne til den grønlandske kriminallov § 38 hedder det: "Selv om gerningsindholdet er det samme ved bestikkelse af udenlandske tjenestemænd mv. som ved bestikkelse af grønlandske, færøske og danske tjenestemænd, kan det ikke udelukkes, at der i nogle lande kan gøre sig sådanne helt særlige forhold gældende, at visse erkendtligheder efter omstændighederne vil falde uden for det kriminelle område som følge af manglende retsstridighed, selv om de ydes for at få den pågældende fremmede tjenestemand til at handle pligtstridigt. Om dette er tilfælde, må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, herunder af formålet med at yde erkendtligheden." (se Betænkning 1442/2004 om det grønlandske retsvæsen, s. 1964).

²⁴ Den europæiske strafferetskonvention om korruption af 27. januar 1999 er ikke sat i kraft for Grønland.



ger²⁵. Uanset, at *facilitation payment* i udlandet kan være undtaget fra kriminallovens bestemmelse, betyder det ikke, at grønlandske myndigheder skal acceptere dette. Staten kan gå videre end konventionen, og i øvrigt også iværksætte andre forebyggende foranstaltninger, som eksempelvis gennem adfærdskodeks for offentlige ansatte, herunder for ansatte i Selvstyreejede virksomheder.

Artiklerne om **beslaglæggelse og konfiskation** (artikel 31) samt **beskyttelse af vidner, sagkyndige og ofre** (artikel 32) giver ikke anledning til væsentlige overvejelser, da dette ligeledes er reguleret i kriminalloven og retsplejeloven. Det kan dog bemærkes, at konventionen opstiller som en mulighed, at staten indfører et vidnebeskyttelsesprogram, jf. artikel 32, stk. 2(a) og 3. Et sådant program ses ikke etableret i Grønland, mens dette findes i Danmark.

ANBEFALING

- At der indføres mulighed for et vidnebeskyttelsesprogram

²⁵ Se Criminal Law Convention on Corruption, Explanatory Report, para. 37-39.

Whistleblower-beskyttelse (artikel 33) er delvist omtalt ovenfor under pkt. 3.2. Beskyttelsen bør også gælde privatansatte. Uanset at funktionærloven og overenskomsterne giver mulighed for godtgørelse for usaglig afskedigelse, synes denne beskyttelse at være utilstrækkelig. Dels kan en afskedigelse begrundes under henvisning til den ansattes tilsidesættelse af loyalitetsforpligtelsen, dels betyder det, at godtgørelsen skal dække den usaglige afskedigelse, men sjældent giver den mulighed for genansættelse, og dels er det ikke alle, der er dækket af en overenskomst eller omfattet af funktionærloven i Grønland²⁶. Konventionens artikel 33 omhandler ikke alene ansatte, men alle personer, der indberetter korruption til kompetente myndigheder. Dette kan i princippet også være eksterne konsulenter, der jo ikke er egentligt ansatte, men som får deres kontrakter ophævet.

ANBEFALING

- At whistleblowerbeskyttelse mod repressalier omfatter alle personer, der indberetter korruption til kompetente myndigheder.

Følgerne af korruption (artikel 34) og **mulighed for erstatning** (artikel 35) er omfattet af den grønlandske lovgivning. Aftaler, herunder opgaver, der er vundet ved et udbud, men hvor vinderen har benyttet sig af korruption, kan erklæres ugyldige, eller der er mulighed for erstatning ved at indbringe spørgsmålet for domstolene. Klagenævnet for udbud kan også annullere ulovlige beslutninger eller en udbudsforretning eller pålægge ordregiveren at lovliggøre udbudsforretningen eller tillægge en klage opsættende virkning²⁷.

Konventionen stiller endvidere krav om, at staten skal sikre eksistensen af en eller flere **myndigheder eller personer, der er specialiseret i korruptionsforebyggelse** med retshåndhævelsesmidler (artikel 36). Det vil som udgangspunkt være SØK, så længe kriminal- og retsplejeområdet ikke er overtaget af Grønland²⁸.

Staten skal tilskynde, at personer, der har været indblandet i korruption, vil **samarbejde med de retshåndhævende myndigheder** (artikel 37). Staten kan overveje forskellige virkemidler, eksempelvis formildende omstændigheder, immunitet m.v. Kriminallovens § 123 indeholder mulighed for, at der idømmes en mindre indgribende, eller ingen, foranstaltning. At der ikke

²⁶ Eksempelvis finder den ikke anvendelse på unge under 18 år eller personer der ikke er omfattet af begrebet funktionær, jf. Inatsisartutlov nr. 11 af 29. november 2013 om retsforholdet mellem arbejdsgivere og funktionærer § 1.

²⁷ Se Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren med senere ændringer § 30.

²⁸ Se også bemærkninger under pkt. 3.2.

efter grønlandsk ret er mulighed for egentlig immunitet, vil ikke være på kant med konventionen.

Samarbejde de nationale myndigheder imellem og mellem nationale myndigheder og den private sektor (artikel 38 og 39) sikres gennem det almindelige forvaltningsretlige princip om, at en offentligt ansat skal rapportere ulovligheder til sin overordnede. En forvaltningsmyndighed skal i øvrigt på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive en oplysning, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, jf. sagsbehandlingslovens § 32²⁹.

Samarbejdet mellem det private og nationale myndigheder er af afgørende betydning for forebyggelsen, opdagelsen og retsforfølgelsen af korrupt adfærd. Konventionen har navnlig fokus på finansielle institutioner. Hvidvaskningslovgivningens regler om undersøgelses- og underretningspligt til hvidvaskningssekretariatet må antages at være tilstrækkeligt til, at konventionens krav efterleveres. Endvidere følger det af *anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om statsautoriserede og registrerede revisorer* § 10, stk. 5³⁰, at en revisor har en underretningspligt til SØK i tilfælde af, at denne bliver opmærksom på økonomisk kriminalitet.

²⁹ Se landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning.

³⁰ Anordning nr. 623 af 23. juni 2008.

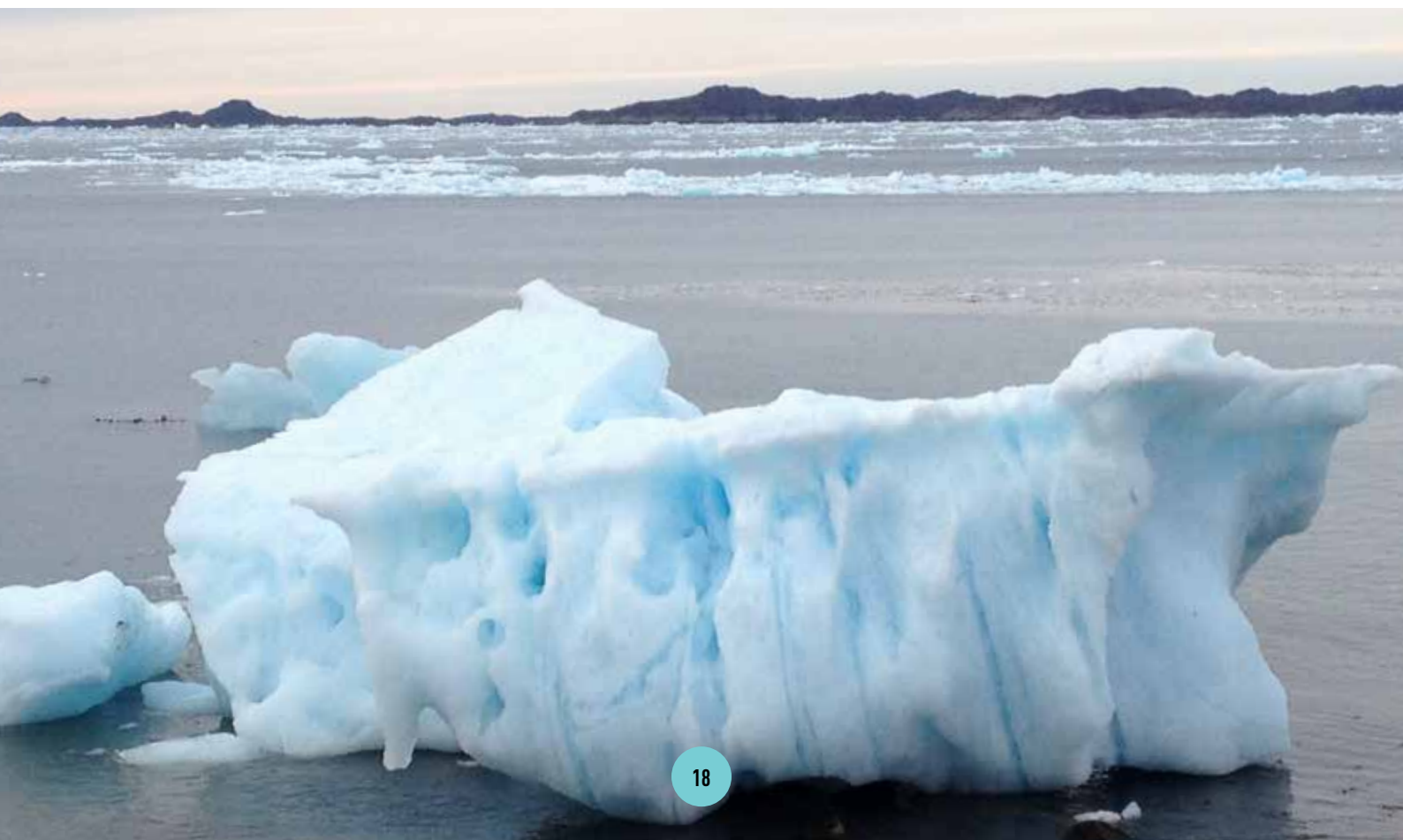
Artikel 40 omhandler forholdet til bankhemmeligheden, idet bankhemmelighedsloven kan være en hindring for efterforskning af korrupt adfærd. Retsplejelovens § 420 om tilsidesættelse af hensynet til bankhemmeligheden, idet retten kan give en person, der ikke er mistænkt, pålæg om at forevise eller udlevere genstande. Hvidvaskningslovens § 22 undtager personer fra reglerne om tavshedspligt, når oplysninger er videregivet i god tro. De for Grønland gældende regler ses derfor også at være i overensstemmelse med konventionen.

Artikel 41 omhandler brugen af strafferegistre fra et andet land. Staten kan tage hensyn til en anden stats tidligere domfældelse af en formodet gerningsmand med henblik på at bruge sådanne oplysninger i retsforfølgningen af en kriminel handling. Uanset at dette ikke er udtrykkeligt nævnt i kriminallovens § 121 om udmålingen af foranstaltningen, må det antages, at retten kan tage hensyn til tidligere domme, også fra andre lande³¹.

4.3 JURISDIKTION

Artikel 42 vedrører straffemyndighed eller jurisdiktion over handlinger, der er omfattet af konventionen. Det vil sige, at staten skal kunne retsforfølge sådanne handlinger. Kriminallovens §§ 4-7 om jurisdiktion må antages i det væsentligste at dække konventionens krav.

³¹ Se også betænkning 1442/2004 om det grønlandske retsvæsen, s. 1988.



5. INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Konventionens kapitel IV indeholder bestemmelser om forskellige aspekter af internationalt samarbejde i strafferetlige sager (artikel 44-50). Desuden skal staterne overveje at yde hinanden bistand i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning i civile og administrative spørgsmål, der har forbindelse til korruption (artikel 43).

Artiklerne 44-50 omhandler udlevering, overførsel af domfældte, gensidig retshjælp, overførsel af straffesager, samarbejde om retshåndhævelse, fælles efterforskning og særlige efterforskningsmetoder.

Administrationen af bestemmelserne falder altovervejende ind under rigsmyndighedernes kompetence, hvorfor en gennemgang af bestemmelserne ikke skønnes relevant i forhold til en vurdering af, om en ikrafttræden af konventionen for Grønland vil have betydning for grønlandske myndigheder. Grønland vil naturligvis skulle tage stilling til eventuelle ændringer af lovgivningen, hvis det skulle blive aktuelt. Det må dog antages, at de eksisterende regler i retsplejeloven; praksis i forhold til bistand til efterforskning på tværs af landegrænser og regler om udlevering af personer (udleveringsloven)³² ikke skal ændres væsentligt. Konven-

tionen indeholder tillige en række bestemmelser, hvorefter staten skal eller kan overveje at indgå i bilaterale eller multilaterale aftaler eller andre overenskomster med andre lande om samarbejde om retshjælp, retshåndhævelsen og særlige efterforskningsmetoder.

Uagtet dette kan det give anledning til overvejelse, hvorledes man vil håndtere konventionens krav om, at hver kontraherende stat skal udpege en central myndighed, der skal have til opgave og være beføjet til at modtage anmodninger om gensidig retshjælp og enten udføre dem eller videresende dem til de kompetente myndigheder med henblik på udførelse, jf. artikel 46, stk. 13. Justitsministeriet er i dag den centrale myndighed, hvilket også vil en mulighed, hvis konventionens sættes i kraft for Grønland, navnlig da reglerne om retshjælp vedrører kriminalsager. Det kan dog betyde, at grønlandske myndigheder skal svare på anmodninger gennem Justitsministeriet.

En række af bestemmelserne svarer til Palermo konventionens. Eksempelvis artikel 46 om retshjælp svarer i det væsentligste til Palermo konventionens artikel 18; og artikel 50 om særlige efterforskningsmetoder svarer til Palermo konventionens artikel 20. Uanset, at denne gennemgang vurderer eventuelle tiltag, som Grønland kan forventes at skulle gennemføre, hvis FNKK sættes i kraft for Grønland, kunne det, som nævnt under kapitel 2, overvejes, om Palermo konventionen ikke også burde sættes i kraft for Grønland.

³² Lovbekendtgørelse nr. 833 af 25. august 2005 med senere ændringer, der er baseret på lov nr. 249 af 9. juni 1967 om udlevering af lovovertrædere, der er en gennemførelse af den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertrædere.



6. TILBAGEFØRELSE AF FORMUEGODER

Artiklerne 51 – 59 i konventionens kapitel V indeholder forskellige bestemmelser om princippet om tilbageførelse af formuegoder. Dette princip er grundlæggende i konventionen, og staterne skal i videst muligt omfang samarbejde og hjælpe hinanden (artikel 51).

Artiklerne 52-59 beskriver nærmere hvilke foranstaltninger, staten skal træffe eller kan overveje at træffe.

Artikel 52 vedrører forebyggelse og afsløring af overførsler af udbytte af kriminelle handlinger. Bestemmelsen retter sig først og fremmest mod finansielle institutioner, og at staten skal forhindre, at der etableres banker, der ikke eksisterer fysisk, når sådanne ikke er tilknyttet en finanskoncern, der er undergivet regulering. Disse regler er omfattet af hvidvaskningslovgivningens bestemmelser om legitimation og skærpet legitimation³³.

Hvidvaskningslovgivningen indeholder også krav om, at de af loven omfattede virksomheder og personer skal udarbejde tilstrækkelige skriftlige interne regler om kundelegitimation. Hen-

holdsvis skatteforvaltningen og Finanstilsynet kan fastsætte regler for dette, ligesom det må antages, at disse kan udstede retningslinjer og vejledninger. *Lov om finansiell virksomhed*, hvorefter en finansiell virksomhed skal have hovedkontor og hjemsted i Grønland og en givet tilladelse kan inddrages, hvis der ikke udøves finansiell virksomhed i en periode på over 6 måneder, må antages at forhindre ikke-eksisterende virksomheder³⁴. Konventionens krav i artikel 52, stk. 1-4 må derfor antages at være opfyldt.

Ifølge artikel 52, stk. 5-6 skal staten overveje at indføre regler om oplysningspligt for offentligt ansatte om deres økonomiske forhold og konti i udlandet. Dette er dog ikke et egentligt krav, men alene en overvejelse som staten, og Grønland, skal foretage.

Artikel 53 vedrører foranstaltninger til direkte tilbageførelse af formuegoder. Dette vedrører hovedsagligt muligheden for, at en anden stat kan rejse krav om tilbageførelse af formuegoder. Dette må antages at være muligt gennem domstolene i Grønland.

³³ Jf. såvel Inatsisartutlov om hvidvaskning som anordning om ikrafttræden for Grønland af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme indeholder disse krav.

³⁴ Se Anordning nr. 838 af 14. august 2012 om ikrafttræden for Grønland af lov om finansiell virksomhed § 14, stk. 1, nr. 7 og 224, stk. 1, nr. 4.

Ifølge artikel 54 skal staten have mekanismer til tilbageførsel af formuegoder gennem internationalt samarbejde om konfiskation eller lignende. Staten skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at yde gensidig retshjælp til fuldbyrdelse af en konfiskations-afgørelse eller en beslutning om indefrysning og beslaglæggelse fra en domstol i en anden stat. Staten skal ligeledes kunne anmode en anden stat om bistand til konfiskation, indefrysning eller beslaglæggelse. Spørgsmål om fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om straf mv. er omfattet af sagsområdet *kriminalforsorgen* under *lov om Grønlands Selvstyre*³⁵, som endnu ikke er overtaget af Grønlands Selvstyre.

Umiddelbart synes der at være et behov for at lave en vurdering af, hvorvidt de regler, der gælder for Grønland omfatter alle aspekter af artikel 54. *Lov om international fuldbyrdelse af straf m.v.* er ikke sat i kraft for Grønland ved anordning. Derimod finder *lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige om fuldbyrdelse af straf* anvendelse i Grønland. Det er derfor uklart, om en udenlandsk afgørelse om konfiskation kan gennemføres i Grønland.

Det er endvidere uklart, om domstolene i Grønland kan imødekomme udenlandske domstoles anmodning om gennemførelse af kriminalprocessuelle tvangsindgreb i Grønland, herunder beslaglæggelse, til brug for en verserende sag i den pågældende stat. Den europæiske konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager gælder dog også for Grønland, men retsplejeloven indeholder ikke nogen egentlig hjemmel til at fuldbyrde udenlandske retsafgørelser.

ANBEFALING

- At der bliver udarbejdet en vurdering om, hvorvidt udenlandske retsafgørelser om konfiskation og kriminalprocessuelle tvangsindgreb kan gennemføres i Grønland.

Artikel 55 indeholder alene nogle processuelle retningslinjer for det internationale samarbejde om konfiskation; beslaglæggelse mv. således, at de kompetente myndigheder i den modtagende stat behandler anmodningen, ligesom der kan stilles krav til anmodningens indhold og format. Bestemmelsen må ikke antages at medføre krav til væsentlige ændringer af lovgivning gældende for Grønland.

Artikel 56 omhandler et særligt samarbejde med udenlandske myndigheder i form af videregivelse af oplysninger fra en stats myndigheder om udbytte af kriminelle handlinger til anden stats myndighed. Kravet til Grønland vil være, at Grønland bestræber sig på at træffe foranstaltninger, der gør dette muligt og ikke blot som følge af en anmodning fra den udenlandske myndighed, men også på eget initiativ sender sådanne oplysninger til denne myndighed.

I den grønlandske kontekst vil sådan udveksling af oplysninger kunne være omfattet af sagsbehandlingslovens kapitel 8 om tavshedspligt. Af bemærkningerne til sagsbehandlingslovens § 28 (det oprindelige lovforslags § 27) om videregivelse af oplysninger til anden forvaltningsmyndighed fremgår det, at videregivelse til udenlandske myndigheder falder udenfor bestemmelsen. Det vil derfor sige, at man i tilfælde af videregivelse til udenlandske myndigheder må falde tilbage på de almindelige bestemmelser om tavshedspligt i sagsbehandlingslovens § 27 og kriminallovens §§ 50-54. Videregivelse af de nævnte oplysninger til en udenlandsk myndighed kan i det enkelte konkrete tilfælde være berettiget og således ikke et brud på tavshedspligten. Lovgivningen gældende for Grønland ses derfor ikke at være til hinder for at efterleve konventionens krav.

Artikel 57 bestemmer, at den enkelte stat skal kunne sikre tilbageførsel af, og rådighed over, konfiskerede formuegoder. Det vil sige, at lovgivningen for Grønland skal være indrettet således, at denne forpligtelse kan efterleves. Hvis der falder dom i Grønland om konfiskation, jf. kriminallovens kapitel 37, vil det konfiskerede som udgangspunkt tilfalde staten/landskassen. Det konfiskerede må antages at kunne dække et eventuelt erstatningskrav, som den anmodende stat har fremsat, hvorfor det konfiskerede derfor kan udleveres til denne stat. Dette synes at være en følge af kriminallovens § 169. Det er dog uklart, hvorvidt der er i den for Grønland gældende lovgivning altid er mulighed for at overføre konfiskerede formuegoder til en anden stat enten som følge af en grønlandsk afgørelse eller som følge af en udenlandsk afgørelse. Det bemærkes, at *lov om international fuldbyrdelse af straf m.v.* som nævnt ikke er sat i kraft for Grønland ved anordning og derfor heller ikke dens bestemmelser om konfiskation.

ANBEFALING

- At der laves en vurdering af, hvorvidt konfiskerede formuegoder altid kan udleveres til andre stater.

Artikel 58 omhandler den enkelte stats forpligtelse til at overveje at oprette en finansiel efterretningsmyndighed, der skal være ansvarlig for at modtage, analysere og videreformidle beretninger om mistænkelige finansielle transaktioner til de kompetente myndigheder. Hvidvaskningssekretariatet i SØK må antages at være en opfyldelse af denne forpligtelse.

Artikel 59 indeholder alene en forpligtelse for den enkelte stat til at overveje at indgå bilaterale eller multilaterale aftaler eller overenskomster for at styrke effektiviteten af det internationale samarbejde, som gennemføres i henhold til kapitel om tilbageførelse af formuegoder. Grønland kan i den forbindelse overveje, om der er internationale aftaler, multilaterale eller bilaterale, tiltrådt af Danmark, som også bør udstrækkes til at gælde for Grønland.

³⁵ Lov nr. 473 af 12. juni 2009.

7. TEKNISK BISTAND OG UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

Kapitel VI i konventionen omfatter artiklerne 60-63. Artikel 60 omhandler statens forpligtelse til i fornødent omfang at indføre, udvikle eller forbedre særlige uddannelsesprogrammer for det personale, der er ansvarligt for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Bestemmelsen indeholder endvidere en række forslag til, hvordan dette kan gøres. Staten skal således ikke foretage sig noget specifikt, men der er alligevel en almindelig forpligtelse til at foretage sig handlinger

for at sikre en effektiv gennemførelse af konventionen. Sædvanligvis ville det være aktører i retssektoeren, der ville være målgruppen, men også skattemyndigheder, indkøbsafdelinger mv. Bestemmelsen indeholder også en opfordring til internationalt samarbejde af forskellig karakter.

Artikel 61 indeholder en opfordring til, at den enkelte stat skal overveje, hvorledes den vil indsamle, udveksle og analysere oplysninger om korruption inden for statens grænser. Heri

ligger en strategisk og systematisk tilgang til det nationale korruptionsarbejde. Uanset, at der alene er tale om en opfordring, vil det være svært at gennemføre konventionen effektivt uden at have en egentlig national strategi eller handlingsplan for dens gennemførelse, som løbende evalueres.

Endelig indeholder artikel 62 en opfordring til international solidaritet gennem teknisk og økonomisk bistand til navnlig udviklingslande.

8. KONKLUDERENDE BEMÆRKNINGER

Denne gennemgang af hovedsagelig lovgivningsmæssige, men også praktiske, konsekvenser af en ikrafttræden af FNs Konvention mod Korruption for Grønland viser, at Grønland i det væ-

sentligste ville kunne efterleve konventionens minimumskrav. Der er dog områder, navnlig i form af organisation, forholdet til danske myndigheder, offentliggjorte politikker og vejledning

ger, beskyttelsen af whistleblowere, udbudsregler, opdatering af enkelte love og sikring af internationalt samarbejde, hvor der er behov for at iværksætte tiltag.

**GLOBAL
CORRUPTION
BAROMETER 2020**

**HOVEDKONKLUSIONER
FRA GRØNLAND**

KORT OM TRANSPARENCY INTERNATIONAL GREENLAND

Transparency International er en global bevægelse med én vision: En verden fri for korruption. En verden hvor politik, erhvervsliv, civilsamfund og folks daglige liv er fri for korruption. Med mere end 100 afdelinger globalt og et internationalt sekretariat i Berlin ledes kampen mod korruption for at gøre visionen til virkelighed.

Transparency International Greenland blev stiftet i 2011 af en gruppe erhvervsfolk, advokater, civilsamfundsledere og andre med interesse i at skabe mere gennemsigtighed. I 2015 blev Transparency International Greenland et fulgyldigt 'chapter' af Transparency International. Bestyrelsen arbejder frivilligt og ulønnet og driver, sammen med et lille sekretariat i Nuuk, mange aktiviteter for at bekæmpe korruption og øge gennemsigtigheden. En af aktiviteterne er kvalitative og kvantitative undersøgelser af befolkningens holdning til bl.a. korruption, og det er netop dét, denne undersøgelse omhandler.

DEFINITION:

Korruption defineres som *misbrug af betroet magt for egen vindings skyld*.

OM ORDVALGET "MISBRUG AF MAGT"

Korruption er misbrug af betroet magt. På grønlandsk anvendes ordet "peqquserlulluni iluanaarniarneq" for korruption. Gennemgående er der i rapporten anvendt termen "pissarsiaqaatiginiarlugu pissaanermik atornerluineq" på grønlandsk for magtmisbrug. Langt den overvejende del af respondenterne har svaret på grønlandsk, hvorfor bestyrelsen er overbevist om, at det giver et mere retvisende billede at tale om magtmisbrug frem for korruption. Bestyrelsen er selvfølgelig bevidst om, at oversættelser og forskellige definitioner har betydning for resultaterne. Sådan er det i alle lande, men bestyrelsen vurderer, at undersøgelsen trods sproglige barrierer er et stærkt værktøj i det videre arbejde med forståelsen og udviklingen af holdningen til korruption.

INTRODUKTION OG BAGGRUND

En verden fri for korruption betyder også et Grønland fri for korruption. Transparency International anbefaler, at vejen til målet er at holde magten ansvarlig og bakke op om tiltag, der skaber mere åbenhed i samfundet.

Vi kan ikke måle præcist, hvor meget korruption og magtmisbrug, der er i et samfund. Korruption trives i det skjulte, og korrupte handlinger er ikke transparente. Vi kan altså ikke objektivt sige 'der er så meget korruption' i Grønland. Transparency International definerer korruption som "Misbrug af betroet magt for egen vindings skyld". Det dækker ikke bare over bestikkelse, men også 'smørelse', uretmæssige gaver og uretmæssige fordele såvel som nepotisme. Sexisme kan også være korruption, eksempelvis hvis en person i en formel magtposition misbruger sin magt til at opnå seksuelle ydelser.

Vil vi vide noget om udbredelsen af korruption i Grønland, må vi gå undersøgende og systematisk til værks. Global Corruption Barometer er en international meningsmåling, som Transparency International har stået for siden 2003. Mange tusind mennesker verden over bliver spurgt om deres opfattelse og erfaring med korruption og magtmisbrug.

Undersøgelsen blev for første gang gennemført i Grønland i 2016, og vi har arbejdet for at Grønland skulle være med igen. Det er heldigvis lykkedes, og i slutningen af 2020 har over 700 borgere i Grønland deltaget i undersøgelsen, fordelt over hele landet, nord og syd, fra bygder og byer og i alle aldersgrupper. Vi er meget tilfredse med at det er blevet en repræsentativ undersøgelse.

Global Corruption Barometer bygger på standardiserede spørgsmål, hvilket gør det muligt at sammenligne på tværs af landegrænser. Dette hæfte indeholder resultaterne fra den grønlandske undersøgelse.

Det er altså ikke en faktuel opgørelse over korruption og magtmisbrug i Grønland, men hvordan korruptionsniveauet

opleves og opfattes i befolkningen. Vi får med disse resultater en indikation af, om der i befolkningen er tillid til bl.a. landets udøvende og lovgivende magt, nemlig medlemmerne af Naalakkersuisut og Inatsisartut. Vi får også indikation på befolkningens opfattelse af, hvem misbruger sin betroede magt for egen vindings skyld.

Yderligere er det af værdi at kunne sammenligne nogle resultaterne fra 2016 med resultaterne i 2020, for at se om billedet er det samme. Spørgsmålene fra Global Corruption Barometer i 2016 er ikke helt sammenlignelige på alle spørgsmål i 2020. Men overordnet set tegner der sig det samme billede.

Befolkningens opfattelse af korruptionsniveauet er et vigtigt redskab for Transparency International Greenland.

Befolkningens tillid er nødvendigt i et demokratisk samfund. Tillid til politikere, som træffer beslutninger på vegne af borgere, er vigtig i et repræsentativt demokrati.

Som forening er en af vores strategiske indsatser kontinuerligt at kunne sikre mere viden om korruption i Grønland, bl.a. ved at tage initiativ til gennemførelse af studier i Grønland. Deltagelse i Global Corruption Barometer er et væsentligt bidrag hertil.

Vi skal bruge resultaterne i vores videre arbejde og i vores dialog med beslutningstagere, og vi ser frem til en god diskussion om resultaterne.

Tak til respondenterne for jeres tid og til HS-Analyse for samarbejdet. Tak til Tips- og Lottomidlerne, GrønlandsBANKEN og Royal Greenland, der har bidraget økonomisk.

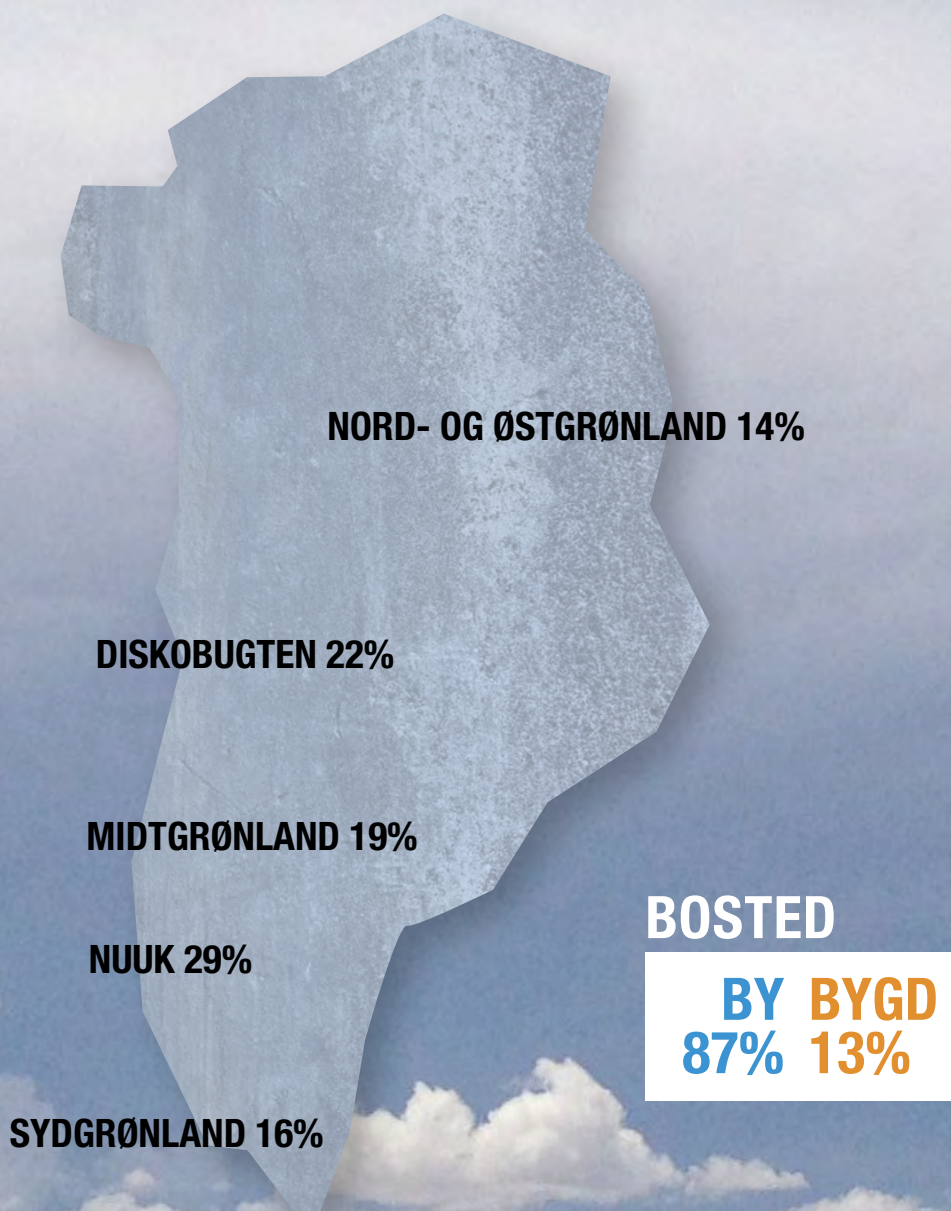
God læselyst!

På bestyrelsens vegne
Birita í Dali, forkvinde

RESPONDENTERNE

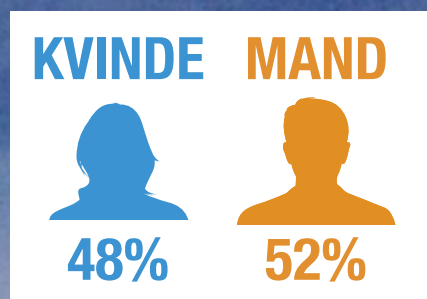
Undersøgelsen bygger på **707** telefoninterviews med et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolkning. Spørgeskemaet til undersøgelsen følger Transparency International's standard for den globale undersøgelse med enkelte tilretninger. Interviews er gennemført af HS-Analyse i perioden oktober-november 2020.

Fordelingen af respondenterne på baggrundsvariablerne (mand/kvinde, aldersfordeling, by/bygd, regioner, arbejde/erhverv) ligner den reelle fordeling blandt hele befolkningen. Det er rimeligt at antage, at de sammenhænge, som findes i rapporten, er gældende for hele den grønlandske befolkning. Der har været mulighed for at vælge at blive interviewet på grønlandsk eller dansk. **90%** har valgt at blive interviewet på grønlandsk.

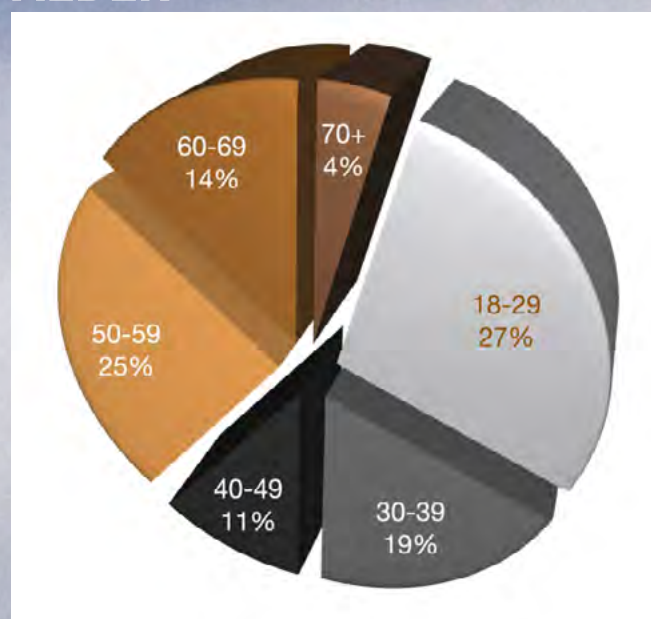


RESPONDENTERNE FORDELT PÅ BAGGRUNDSVARIABLER

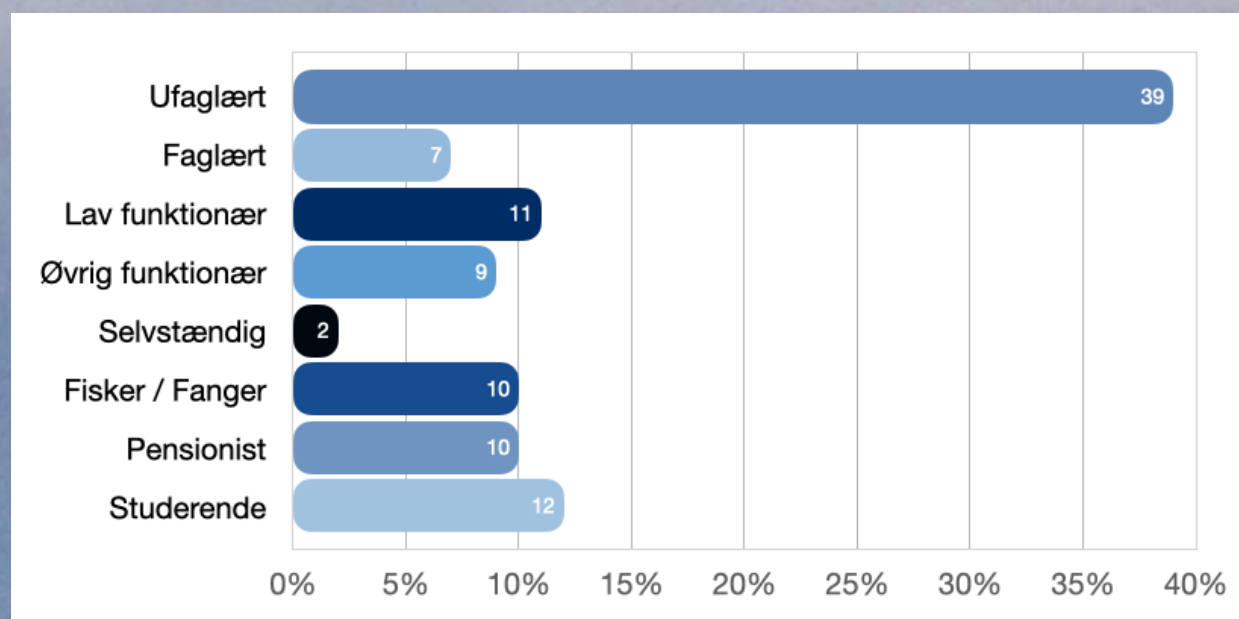
KØN



ALDER



ERHVERV



HOVEDKONKLUSIONER:

HVAD MENER DEN GRØNLANDSKE BEFOLKNING?

1.



1 UD AF 2

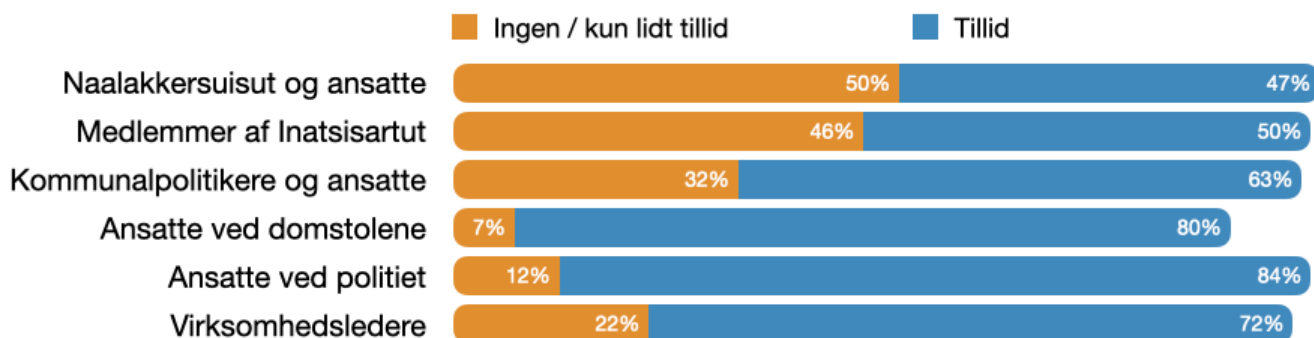
ER TILFREDSE MED DEN MÅDE
DEMOKRATIET FUNGERER I GRØNLAND

2.



HALVDELEN

har kun lidt eller ingen
tillid til, at naalakkersuisut og Inatsisartut forsøger at gøre et godt stykke
arbejde og handle retfærdigt. 80% har tillid til domstolene og politiet



3.



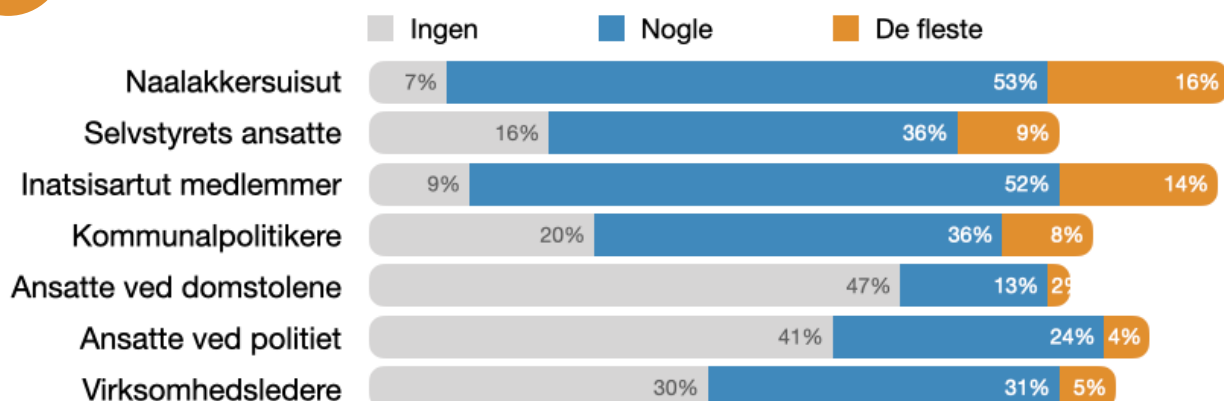
NÆSTEN 3 UD AF 5

MENER, AT MISBRUG AF
MAGT BLANDT POLITIKERE
OG EMBEDSMÆND ER ET
STORT PROBLEM

4.

OVER 50%

mener, at nogle blandt Naalakkersuisut og Inatsisartut
misbruger deres magt. 16% mener, at de fleste gør



5.



60% MENER, AT MISBRUG AF MAGT BLANDT POLITIKERE OG EMBEDSMÆND ER BLEVET STØRRE I DET SENESTE ÅR

30% mener, at det er på samme niveau 10% mener, at det er blevet mindre det seneste år

6.

70%

mener, at **ALLE KAN** gøre en indsats mod korrupsion

88%

ville føle sig personligt **FORPLIGTIGET** til at anmelde korrupsion, hvis de oplevede det

50%

mener, at det er **GENERELT ACCEPTERET** i samfundet at anmelde korrupsion. 40% mener, at det ikke er accepteret

63%

VILLE IKKE VIDE, hvad de skulle gøre eller hvor de skulle henvende sig, hvis de oplevede korrupsion/magtmisbrug

60%

ville stemme på en kandidat eller et parti, der lover at **BEKÆMPE KORRUPTION**

7.



1 UD AF 2
MENER, AT MYNDIGHEDERNE ER DÅRLIGE TIL AT **BEKÆMPE** MAGTMISBRUG

8.

ÅRSAGER TIL AT KORRUPTION IKKE INDBERETTES

28%

mener, at folk er **BANGE** for konsekvenserne

25%

mener, at folk **IKKE VED**, hvor de kan indberette korrupsion

21%

mener, at folk **KENDER HINANDEN** for godt

9.

58% mener, at det ofte sker, at personer i formelle magtpositioner udnytter magten til grænseoverskridende seksuelle handlinger

58%

56%

10.

56% har aldrig selv oplevet eller hørt fra nogen, de kender, at en offentlig ansat har udnytter magten til grænseoverskridende seksuelle handlinger 14% har svaret at have oplevet det 1-2 gange

RESULTATER

1. ET LILLE FLERTAL ER TILFREDSE MED DEMOKRATIET

56% svarer, at de er tilfredse med demokratiet i Grønland, dvs. at lidt under halvdelen af de adspurgte kunne ønske sig et bedre demokrati.

Den aldersmæssige fordeling af de adspurgte viser, at det er de unge, som er mest tilfredse (65%) med demokratiet, mens det er de ældre, der er mest utilfredse (44%). Endnu mere markant er forskellen mellem studerende og pensionister, hvor tilfredsheden blandt studerende er helt oppe på 67%, mens den er nede på 34% blandt pensionister.

Hvis graden af tilfredshed handler om forventninger, så kan resultatet tolkes som om, at de unge i højere grad oplever, at deres forventninger indfries end de ældre oplever det. Om det skyldes, at de unge har lavere forventninger end de ældre, eller de ældre har erfaret, at deres forventninger sjældent er blevet mødt, viser tallene ikke noget om.

2. TILLIDEN ER LAVEST TIL NAALAKKERSUISUT OG ANSATTE I SELVSTYRET

På spørgsmålet om, hvor stor tillid du har til, at udvalgte grupper forsøger at gøre et godt stykke arbejde og handle retfærdigt, svarer 47%, at de har tillid til Naalakkersuisut og de ansatte i Selvstyret, 50% svarer, at de har ingen og kun lidt tillid. Mænds tillid til Naalakkersuisut og dets ansatte er noget lavere end kvinders, hhv. 43% og 51%.

Det samme billede tegner sig for den lovgivende magt, hvor 46% af respondenterne har ingen eller kun lidt tillid til, at medlemmerne af Inatsisartut forsøger at gøre et godt stykke arbejde og handle retfærdigt.

Tilliden til kommunalpolitikere og ansatte i kommunerne er lidt større, 63%. Tilliden er størst til politiet (84%), domstolene (80%) og virksomhedsledere (72%).

Det er de yngre respondenter der har højest tillid til ovenstående grupper.

Tillid kan hænge sammen med tidligere oplevelser, og svarene kan tolkes som om, at de ældre har erfaring med at blive skuffet og således miste tilliden til ikke mindst politikerne.

Transparency International Greenland mener, at der er behov for, at der bliver gjort det, som der loves, samt behov

for større åbenhed, transparens med beslutningsprocesser og ikke mindst borgerinddragelse for at styrke tilliden.

3. MAGTMISBRUG ER ET PROBLEM

Magtmisbrug opleves som en udfordring af befolkningen. Spurgt til, hvor stort et problem mener du misbrug af magt er blandt politikere og embedsmænd, svarer 57% af respondenterne, at blandt politikere og embedsmænd i Grønland er misbrug af magt et stort problem.

Dette giver anledning til, at Transparency International Greenland fremadrettet i endnu højere grad vil påpege, hvornår der er tale om magtmisbrug, og hvilke redskaber, der kan medvirke til at minimere magtmisbrug.

4. HVEM MISBRUGER SIN MAGT?

Et af undersøgelsens vigtigste spørgsmål handler om respondenternes opfattelse af, hvor mange i forskellige grupper, der misbruger magten.

Der tegner sig det samme billede for Naalakkersuisut som for Inatsisartut. Kun få procenter (hhv 7% og 9%) mener, at ingen af Naalakkersuisut og Inatsisartut er involveret i magtmisbrug. Over halvdelen af respondenterne mener, at der er nogle i Naalakkersuisut og Inatsisartut, der misbruger sin magt. Henholdsvis 16% og 14% mener, at de fleste af Naalakkersuisut og i Inatsisartut misbruger sin betroede magt for egen vindings skyld.

Bedre står det til hos kommunalpolitikere og virksomhedsledere, da hhv. 20% og 30% af respondenterne mener, at ingen af kommunalpolitikere og virksomhedsledere misbruger sin magt. Domstolene og politiet nyder den største tillid, da hele 41% og 47% mener, at ingen af de ansatte hos hhv. politiet og domstolene misbruger deres magt.

Transparency International Greenland mener, at politikere burde målsætte sig at opnå højere grad af troværdighed. Politikerne bør også forholde sig til, at situationer kan opleves som magtmisbrug uden det er tilfældet. Transparens er det bedste middel til at modbevise magtmisbrug.

5. MISBRUG AF MAGT OPLEVES SOM FORVÆRRET DE SENESTE ÅR

Holdningen til udviklingen i løbet af det seneste år er markant. 60% af respondenterne mener, at misbrug af magt

blandt politikere og embedsmænd er steget i løbet af de senere år.

30% mener, at misbruget af magt er på samme niveau som sidste år, og kun 10% af respondenterne mener, at misbrug af magt er blevet mindre det seneste år.

De mest kritiske respondenter findes blandt bygdeboere og folk i Nord- og Østgrønland, hvor hhv. 68% og 69% mener, at magtmisbruget er steget det seneste år. Mindst kritiske er respondenter fra Nuuk, hvor kun 51% mener, at der er sket en stigning i magtmisbruget.

Transparency International Greenland mener, at oplevelsen af stigende magtmisbrug er bekymrende og specielt, at stigningen opleves større, jo længere man kommer fra 'magtens centrum'.

Transparency International Greenland vil opfordre særligt politikere til at være mere transparente omkring beslutningsprocesser, både for at minimere magtmisbrug, men også for at synliggøre, at der ikke er tale om magtmisbrug.

6. HOLDNING TIL HANDLING

70% af respondenterne er enige i, at alle kan gøre en indsats mod korruption, og 88% er helt enige i, at de personligt vil føle sig forpligtiget til at anmelde korruption.

Dog er det interessant, at der desværre er forholdsvis mange (40%), der mener, at det ikke er generelt accepteret at anmelde korruption i vores samfund, og at over 60% ikke ved, hvad de skal gøre eller hvor de skulle henvende sig for at anmelde korruption.

Der er ofte meget på spil ved at anmelde korruption, og det kræver tillid og tryghed for at gøre det. En start er under alle omstændigheder at begynde at italesætte emnet indbyrdes og at synliggøre, at rigtig mange ønsker at gøre noget ved det.

Transparency International Greenland mener, at det er et rigtig stort problem, at folk gerne vil anmelde, men ikke ved, hvor de kan gøre det. Der er altså meget at tage fat på i forhold til at gøre anmeldelse acceptabel og skabe kendte veje til at anmelde korruption. Vi vil arbejde for, at det bliver mere synligt, hvordan korruption kan anmeldes.

7. MYNDIGHEDERNES BEKÆMPELSE AF MAGTMISBRUG

50% af respondenterne mener, at myndighederne er dårlige til at bekæmpe magtmisbrug, mens 47% mener, at myndighederne har håndteret bekæmpelsen godt.

Det er positivt, at der, hvor flest oplever en stigning i magtmisbrug, synes flest også, at håndteringen af bekæmpelsen er god. Der er grund til at undersøge nærmere, hvad der giver en oplevelse af håndteringen af magtmisbrug er tilfredsstillende.

Transparency International Greenland mener, at myndighederne har en stor opgave med at synliggøre konkret, hvad skal gøres, og hvem, der skal gøre det.

8. HVORFOR KORRUPTION IKKE INDBERETTES

De 707 respondenter blev spurgt til, hvad de mener er årsagerne til, at flere sager om magtmisbrug ikke bliver indberettet. Det er meget tydeligt, at der hovedsageligt er tale om tre årsager. Folk er bange for konsekvenserne (28%), manglende viden om hvor man skal indberette (25%) og folk kender hinanden for godt (21%).

Transparency International Greenland mener, at netop fordi det grønlandske samfund består af flere små tætte "alle-kender-alle-samfund", så er der behov for at oprette tilgængelige kendte trygge muligheder for at anmelde korruption. Der er brug for at skabe en tillid til, at det gør en forskel at anmelde korruption. Her må de enkelte arbejdspladser og kommuner gerne i samarbejde med enkeltpersoner og civilsamfund vedtage åbne og kendte veje til at anmelde korruption.

9. SEXISME ER ET UDBREDT FÆNOMEN

Sexisme er en form for korruption, hvis en person udnytter sin magtposition til at udøve grænseoverskridende handlinger. Omfanget af sexisme er forsøgt fanget med to spørgsmåle: 23% af respondenterne mener, at sexisme forekommer "meget ofte", mens andre 35% mener, det sker "ofte". Der er stor forskel mellem de to køns holdning til spørgsmålet. 68% af kvinderne mener, at sexisme forekommer ofte, mens dette kun gør sig gældende for 49% af mændene. Det er blandt de yngste og de ældste respondenter, at flest mener sexisme forekommer ofte. Sexisme er tilsyneladende mindre udbredt i bygder end i byer. På spørgsmålet om hvor ofte du selv eller en bekendt er afkrævet seksuel ydelse fra en offentlig ansat, svarer 27% at det er sket 'ofte', 'nogle gange' eller '1-2 gange'.

Transparency International Greenland mener, at sexisme skal italesættes, og at alle arbejdspladser, både offentlige og private, hurtigst bør medtage forebyggelse af sexisme i personalepolitikken.

UDVIKLINGEN FRA 2016 TIL 2020

Korruptionen ikke blevet mindre. I 2016 svarede 48% at niveauet af magtmisbrug var blevet større det sidste år. I 2020 svarede 60% af respondenterne, at magtmisbruget var blevet større det sidste år. Begge år var det dog en markant gruppe, som fandt at magtmisbruget var forværret.

Tilliden til grupperne har ændret sig siden 2016.

Tabellen nedenfor giver et overblik over respondenternes opfattelse til misbrug af magt blandt centrale grupper i samfundet og dermed mulighed for at sammenligne grupperne imellem. Både i 2016 og i 2020 scorede Naalakkersuisut lavest og retsvæsenet højest. Tilliden til politiet og virksomhedsledere ses at være steget markant.

Tablet: Hvor mange er involveret i korruption/misbruger sin magt fra 2016 og 2020. I procent.

	2016				2020			
	Ingen	Nogle af dem	De fleste	Ved ikke	Ingen	Nogle af dem	De fleste	Ved ikke
Naalakkersuisut	10	49	22	18	7	53	16	24
Inatsisartut medlemmer	11	48	14	25	9	52	14	25
kommunalpolitikere					20	36	8	36
Politiet	20	43	11	26	41	24	4	31
Ansatte ved domstolene	36	19	5	40	47	13	2	38
Virksomhedsledere	13	50	16	21	30	31	5	34

Myndighederne vurderes fortsat ikke gode til at bekæmpe korruption. I 2016 mente 60% af respondenterne, at myndighederne håndterede magtmisbrug dårligt. I 2020 er det 50%.

Holdning til handling. I vores samfund er der fortsat stor enighed om at alle borgere kan gøre en forskel i kampen mod korruption og magtmisbrug. Der er lidt færre, som i 2020 mener, at alle kan gøre en indsats mod korruption end i 2016. Samtidig er der også færre i 2020, der mener, at det er generelt accepteret i vores samfund at anmelde korruption. Det er bekymrende.

Enige i udsagn	2016	2020
Alle kan gøre en indsats i kampen mod korruption	83%	70%
I vores samfund er det generelt accepteret at anmelde korruption	60%	50%
Hvis jeg oplevede korruption, ville jeg føle mig personlig forpligtiget til at anmelde det	91%	88%
Jeg ville anmelde korruptionen, selv om det ville betyde at jeg skulle tilbringe en dag i retten som vidne	85%	84%

Hvorfor korruption ikke indberettes. Både i 2016 og i 2020 er årsagen 'folk er bange for konsekvenserne' topscorer. I 2016 mente 20%, at embedsmænd selv var involveret i korruption, dette er dalet til blot 4% i 2020. Svarmuligheden 'folk kender hinanden for godt' var ikke med i 2016. Tankevækkende er, at markant flere i 2020 end i 2016 føler sig usikre på, hvor korruption kan anmeldes.

	2016	2020
Folk er bange for konsekvenserne	27%	28%
Embedsmænd, der skal indberettes til, er også korrupte	20%	4%
Folk ved ikke, hvor de skal indberette korruption	6%	25%
Der vil alligevel ikke ske ændringer	4%	7%
Korruption er normalt/alle gør det	3%	3%
Folk kender hinanden for godt	-	21%

VORES PERSPEKTIV PÅ UNDERSØGELSEN

Transparency International Greenland finder at følgende punkter bør fremhæves som særlige fokuspunkter: Selvom lidt over halvdelen af respondenterne indikerer at være overordnet tilfredse med demokratiet, er tilliden til at politikerne forsøger at gøre et godt stykke arbejde og handle retfærdigt lav. Der er behov for større åbenhed og borgerinddragelse for at tilliden kan genskabes.

- Magtmisbrug opleves som en udfordring i befolkningen. Det skal tages alvorligt. Der er behov for at holde fokus på risikoen for magtmisbrug – både i det offentlige og i det private erhvervsliv.
- Det er meget positivt, at befolkningen generelt er åben for at anmelde korruption og føler sig forpligtiget til at rapportere korruption. Bekymrende er dog at rigtig mange ikke ved, hvor de kan gå hen med deres anmeldelse. Mulighederne for anmeldelse (hvor, hvem, hvordan) bør være velkendte. Samtidig bør det synliggøres, at det gør en forskel at anmelde korruption.
- Spørgsmål om sex som magtmiddel er nyt. Svarene viser, at der er et reelt problem. 58% svarer, at magtmisbrug, hvor en person i en magtposition ofte eller meget ofte udnytter denne magt, forekommer. Det er vigtigt, at emnet sexismen debatteres og at emnet indgår i etiske retningslinjer og antikorrupsionspolitikker.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL GREENLAND ANBEFALER PÅ GRUNDLAG AF DENNE UNDERSØGELSE, AT

- Grønland tiltræder FN's konvention mod korruption
- Arbejdspladser sørger for, at Grønland får stærke og synlige whistleblowerordninger og bedre beskyttelse af whistleblowere
- Offentlige myndigheder og virksomheder skal kommunikere deres antikorrupsionspolitik tydeligt ud til deres medarbejdere
- Det offentlige forestår en oplysningskampagne for synliggørelse af hvad korruption er og hvor korruption kan anmeldes
- Arbejdspladser medtager sexismen som et fokuspunkt når antikorrupsionspolitikker opdateres og udformes

Alle folkevalgte er opmærksomme på transparens i deres beslutningsprocesser, både for at minimere magtmisbrug, men også for at synliggøre, så der ikke er plads til tvivl

Transparency International Greenland

info@transparency.gl

www.transparency.gl

Transparency International

www.transparency.org