

Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland

Januar
2012

Nordic Consulting Group A/S

Kirkevej 8 · 2630 Taastrup · Denmark · Tel: +45 43 71 62 00 · Fax +45 43 71 99 44 · ncg@ncg.dk · www.ncg.dk



Indhold

1. Sammenfatning.....	1
2. Indledning.....	4
2.1 Overordnede mål.....	5
2.2 Afgrænsning.....	5
3. Metodetilgang.....	6
3.1 NIS metoden.....	6
3.2 NIS metoden i grønlandsstudiet.....	7
3.3 Indsamling af data.....	8
4. Grønlands integritetssystem.....	10
4.1 Selvstyret.....	11
4.2 Inatsisartut.....	12
4.3 Ombudsmanden for Inatsisartut.....	13
4.4 Naalakkersuisut.....	13
4.5 Domstolene.....	13
4.6 Politi- og anklagemyndighed.....	14
4.7 Civilsamfundet.....	14
4.8 Den private sektor.....	15
4.9 Medierne.....	15
4.10 De politiske partier.....	16
5. Den offentlige sektor.....	17
5.1 Ressourcer (i praksis).....	17
5.2 anbefalinger.....	20
5.3 Uafhængighed (iht. lovgivning).....	20
5.3.1 Undtagelser åbner op for politisk indblanding.....	21
5.4 Uafhængighed (i praksis).....	22
5.4.1 Politisk indblanding i praksis.....	23
5.4.2 Politisk indblanding på fiskeriområdet.....	25
5.5 anbefalinger.....	26

5.6	Gennemsigtighed (iht. lovgivning)	27
5.7	Gennemsigtighed (i praksis)	29
5.7.1	Information til borgere og virksomheder	29
5.7.2	Regler for aktindsigts overholdes ikke altid	30
5.7.3	Departement for Erhverv og Arbejdsmarked og Råstofdirektoratet er særlig lukkede 31	
5.8	Anbefalinger.....	33
5.8	Ansvarlighed (iht. lovgivning)	34
5.8.1	Klagemekanismer og to-instans-habilitet	36
5.8.2	Ensretning af høringsprocesser.	36
5.9	Ansvarlighed (i praksis)	36
5.9.1	Manglende whistleblowerbeskyttelse	37
5.9.2	Manglende opfølgning på klager.....	38
5.9.3	Storskala-erhvervsprojekter hastes igennem.....	39
5.10	Anbefalinger i forhold til ansvarlighed	41
5.11	Sikring af professionel integritet (iht. lovgivning).....	41
5.12	Sikring af den professionelle integritet (i praksis)	42
5.13	Anbefalinger	43
5.14	Information til offentligheden	43
5.15	Samarbejde med offentlige institutioner, civilsamfundet, og private organisationer for at sikre gennemsigtighed	44
5.16	Gennemsigtighed i forbindelse med offentlige indkøb/udbud af offentlige opgaver..	45
5.16.1	Udbud af offentlige opgaver	45
5.16.2	Offentlige indkøb.....	47
6.	Konklusion.....	48
6.1	For mange hatte	48
6.2	For meget skøn på for dårligt lovgrundlag	49
6.3	Mangel på vagthunde	49
6.4	Mangel på gennemsigtighed	50
6.	Litteraturliste.....	51
7.	Interview matrix	53

1. Sammenfatning

Grønland fik i august 2011 etableret en forening med navnet Transparency Greenland (TG). Efter en længere optagelsesproces forventer TG at blive en national afdeling af den verdensomspændende NGO Transparency International (TI) hvis formål er at bekæmpe korruption. I forbindelse med etableringen besluttede TG at gennemføre et forstudie af det nationale integritetssystem i Grønland for at have et vidensbaseret udgangspunkt for sit arbejde.

Transparency International forstår korruption bredt. Korruption er *al misbrug af betroet magt for egen vindings skyld*. Korruption er således ikke kun bestikkelse. Det er også misbrug af et embede i form af bedrageri, underslæb, nepotisme og andre former for favorisering af venner og partikammerater.

Et NIS studie er dog ikke et studie af omfanget og typer af korruption. Det er et studie af, hvor robust systemet er i forhold til at modstå korruption. Dette forstudie koncentrerer sig primært om den offentlige sektor. Den offentlige sektor er valgt fordi den er altdominerende i det grønlandske samfund. Det er derfor af stor betydning hvordan den offentlige sektor agerer. Studiet har haft særlig fokus på forvaltningen af råstof- og fiskeriområdet samt bolig- og infrastrukturområdet, eftersom der netop på disse områder er tale om store formueoverdragelser fra det offentlige til det private. Samtidig er fiskeriet interessant, fordi det på nuværende tidspunkt er Grønlands vigtigste indtægtskilde, og råstofområdet er interessant fordi det kan blive altafgørende for Grønlands økonomi hvis der findes olie i større mængder.¹

Råstofindustriens potentielt store betydning for det grønlandske samfund stiller store krav til forvaltningen. Internationale erfaringer viser desværre at det hører til undtagelsen at olie- og mineralindtægter fører til samfundsmæssige gevinster. Snarere tværtimod er naturressourcer ofte en kilde til korruption og konflikter mellem befolkningsgrupper.² For at forhindre at råstoffer bliver en forbandelse for det grønlandske samfund, er det afgørende at processen omkring efterforskning og udvinding af råstoffer er gennemsigtig, og at de implicerede aktører holdes ansvarlige.

Hovedkonklusionen på dette studie er at det er vanskeligt at fastholde kvalificeret og veluddannet arbejdskraft i Grønland med stor personaleudskiftning og begrænset kontinuitet i den offentlige sektor til følge. Samtidig skal sagsbehandlere i den offentlige sektor administrere en til tider usammenhængende og uoverskuelig samling af regler og lovgivning. Det gælder blandt andet på fiskeri-, skatte-, social, bolig- og indkøbsområdet. Det kan give tilfældige sagsafgørelser og åbne op for uregelmæssigheder og i sidste ende korruption. På råstofområdet ville det være i

¹ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.

² EITI Factsheet, www.eiti.org

Grønlands interesse at Råstofdirektoratet blev mere gennemsigtigt og at der blev bedre mulighed for at Inatsisartut, offentligheden og andre myndigheder (f.eks. på miljøområdet) kunne holde direktoratet ansvarligt.

Borgerne har generelt ringe muligheder for at holde myndighederne ansvarlige.

Høringsprocesser er forhastede, og der mangler uafhængige effektive klageinstanser. En af konsekvenserne er at borgere og virksomheder i stedet henvender sig direkte til politikerne. Politikerne tager enkeltsager op og forsøger at påvirke eller omstøde beslutninger taget af forvaltningen. Det påvirker den offentlige sektors uafhængighed, og gør den sårbar overfor vilkårlighed og korruption. Mangel på gennemsigtighed gør ligeledes systemet sårbart overfor korruption. Reglerne om aktindsigt efterleves f.eks. ikke altid i praksis, og det er ofte svært at gennemskue hvor man kan finde informationer fra offentlige myndigheder, f.eks. på udbuds- og indkøbsområdet. Processen omkring oprettelse af et aluminiumsværk er et eksempel på hvordan man *ikke* bør forvalte et erhvervsområde i fremtiden. Processen har været forhastet og uigennemsigtig, med minimal borgerinddragelse. I en sådan proces bliver det svært at kontrollere myndighederne hvilket igen gør systemet sårbart overfor korruption. Systemet mangler også væsentlige antikorrupsionsinstrumenter såsom klare regler for modtagelse af gaver, og såkaldte "whistleblower-ordninger".

Dette studie vil derfor anbefale:

Ressourcer:

- At lovgivningen, f.eks. sagsbehandlingsloven, simplificeres og tilpasses de tilstedeværende menneskelige ressourcer.
- At gældende love samles i én lovsamling der giver et overblik over gyldige love i Grønland.

Uafhængighed

- At overveje hvorvidt særlige samfundshensyn skal skrives ind i indkøbscirkulæret, således at det bliver muligt på indkøbsområdet at tage samfundsmæssige hensyn.³

Gennemsigtighed

- At lovgivningen på boligområdet samles og revideres så lovgivningen ikke peger i forskellige retninger og så det er muligt at få et overblik.
- At afgørelser af offentlige udbud gøres offentligt tilgængelige ét samlet sted.
- At myndighedernes rapporter gøres tilgængelige på deres (myndighedernes) hjemmesider.

³ Dette overvejes i den indkøbsredegørelse, der netop her i november 2011 er blevet udarbejdet af Departementet for Finanser.

- At set-up'et omkring Alcoa og Greenland Development tages op til revision, så gennemsigtigheden sikres i forbindelse med aluminiumsprojektet.
- At individuelle aftaler med olie- og mineralselskaberne offentliggøres på Råstofdirektoratets hjemmeside (man kunne eventuelt overveje at overstrege fortrolige dele).

Ansvarlighed

- At registerloven opdateres så det bliver muligt at undersøge uregelmæssigheder internt i forvaltningen og at der på sigt oprettes et egentligt whistleblower-system med indbygget beskyttelse af whistleblowers.
- At høringsprocesserne ensrettes, så de samme procedure følges i alle departementer og direktorater. Retningslinjer for høringsperiode og tidsramme fastlægges.
- At klageadgangen generelt forbedres således at der sikres en uvildig klageadgang, og at klageadgangen gøres lettere tilgængelig for borgerne.

Sikring af professionel integritet

- At der udarbejdes specifikke gave- og adfærdsregler der tager højde for den enkelte institution/afdelings særlige problemstillinger.
- At der lægges særlig vægt på udarbejdelse af retningslinjer for samarbejdet med udenlandske multinationale virksomheder der sikrer et armslængdeprincip til disse virksomheder. Man kunne f.eks. overveje at finansiere tjenesterejser i forbindelse med anlægning af storskalaprojekter gennem en fond i stedet for at lade multinationale virksomheder finansiere rejseudgifter. Således kunne man sikre et armslængdeprincip til den enkelte virksomhed og undgå mistanke om ”smøring”.

Videre studier

- At man igangsætter et case-studie af *regeringsførelse og naturressourceforvaltning* med udgangspunkt i centrale antikorrupsionsmekanismer såsom uafhængighed, ansvarlighed, gennemsigtighed og integritet. Man kunne tage udgangspunkt i god praksis i højindkomstlande som Norge og Canada og mulige praksisser i mellemindkomstlande som Chile og Brasilien. Studiet skal munde ud i klare anbefalinger, tilpasset en grønlandsk kontekst.
- At man igangsætter et fuldt NIS studie for at få et overblik og en bred vurdering af det samlede integritetssystem og søjlernes interne samspil og dermed opnår en vurdering af hele systemets robusthed samt styrker og svagheder. Derved belyses også, hvorfor nogle søjler (f.eks. den private og offentlige sektor og civilsamfundet) er mere robuste end andre, og hvordan de påvirker hinanden.

2. Indledning

Det er ikke tidligere lavet studier af korruption eller integritet i Grønland. Grønland figurerer heller ikke i internationale korruptionsindekser. Det er derfor svært at få overblik over omfanget og typer af korruption i Grønland. Der er imidlertid ikke noget der tyder på at f.eks. bestikkelse, underslæb og bedrageri skulle være et problem i Grønland. Bestikkelse, f.eks. penge under bordet for at få adgang til offentlige kontrakter eller serviceydelser, har ikke været nævnt af en eneste informant i forbindelse med dette studie. Korruption i en grønlandsk kontekst relaterer sig mere til grænselandet mellem vennetjenester og inhabilitet og potentielt til grænselandet mellem berettigede og uberettigede gaver.

Dette er ikke et studie af omfanget og typer af korruption i Grønland. Det er et studie af hvor sundt og godt systemet, både lovgivningsmæssigt og i praksis, er i forhold til at modstå korruption. Transparency International kalder denne type studie for et Nationalt Integritets Studie (NIS). Et NIS-studie undersøger det modsatte af korruption. Det undersøger antikorrupsionsmekanismer. Transparency International har mange års erfaring med hvilke mekanismer der er et godt værn mod korruption. Et NIS-studie bygger på princippet om at hvis en institution har tilstrækkeligt med ressourcer - den er uafhængig af utidig indblanding, den står til ansvar, er gennemsigtig og har integritet - så har den et godt værn mod korruption. Derfor undersøges følgende indikatorer i et NIS-studie:

Kapacitet og ressourcer - en institution skal have tilstrækkeligt med menneskelige og finansielle ressourcer. Hvis de ansatte ikke har tilstrækkeligt med ressourcer er de f.eks. lette ofre for private leverandører der vil tilbyde dem gaver eller ligefrem bestikkelse. Eller de er - som i Grønland - dårligt rustede til at forstå og forvalte en kompleks lovgivning.

Uafhængighed - i et retssamfund skal den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt holdes adskilte og gensidigt kontrollere hinanden, således at en gruppe eller en person ikke får for meget magt. Det bryder f.eks. med retssamfundet hvis politikere - som i Grønland - blander sig i konkrete forvaltningsafgørelser. Det modsatte af et retssamfund er vilkårlighed. Det bliver vilkårligt hvis politikere kan blande sig i enkeltafgørelser og det giver grobund for korruption. Det bliver nemmere at skjule korruption hvis sagsbehandlingen i forvejen er vilkårlig.

Ansvarlighed - er et vigtigt værn mod korruption. Offentligt ansatte afholder sig fra uregelmæssigheder eller ligefrem korruption hvis der er en stor chance for at det opdages, og at det får konsekvenser. Meddeleret (eller whistleblowing) er en af måderne hvorpå man kan sørge for at offentligt ansatte råber vagt i gevær hvis de opdager korruption.

Gennemsigtighed - er en meget vigtig antikorrupsionsmekanisme. Korruption trives bedst i det skjulte. Hvis information om den offentlige sektors virke generelt lægges åbent frem og borgerne, ikke mindst medierne, har aktindsigt i hvad de offentlig ansatte foretager sig, kan man forebygge korruption.

Integritet - der er forskellige måder at sørge for at der ikke kan stilles spørgsmålstejn ved offentligt ansattes integritet. Man kan f.eks. have regler for hvad offentligt ansatte må modtage af gaver fra f.eks. borgere eller virksomheder. Der er ofte en glidende overgang mellem gaver, smørelse og så egentlig bestikkelse. Klare regler for hvad man må modtage som offentligt ansat er et godt værn mod korrupsion, og det garderer også de ansatte mod beskyldninger så længe de efterlever reglerne.

Et fuldt Nationalt Integritets Studie (NIS) som netop er afsluttet i Danmark, undersøger alle institutionerne i integritetssystemet såsom regeringen, parlamentet, rigsrevisionen, politiet osv. Der har ikke været ressourcer til et fuldt NIS-studie i Grønland i denne omgang. Nærværende studie giver dog indledningsvis et rids over de væsentligste aktører i det grønlandske integritetssystem: (Naalakkersuisut (landstyret), Inatsisartut (landstinget), Ombudsmanden, domstolene osv.). Det er vigtigt at have et overblik over den sammenhængende offentlige sektor indgår i. Hovedvægten vil dog ligge på den offentlige sektor, herunder særligt forvaltningen af råstof- og fiskeriområdet samt bolig- og infrastrukturområdet.

2.1 Overordnede mål

Undersøgelsen kan betragtes som en forundersøgelse der kan danne grundlag for yderligere analyse af gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet i det grønlandske samfund. Alligevel var det et klart ønske at der på baggrund af undersøgelsen peges på nogle konkrete problemområder. Dette studie peger derfor på problemstillinger i den offentlige administration der leder frem til nogle konkrete anbefalinger som TG og resten af det grønlandske samfund kan arbejde videre med.

2.2 Afgrænsning

Som nævnt ovenfor har gennemsigtighed i processer der angår forskellige former for formueoverdragelse mellem det offentlige og civilsamfundet, via uddeling af licenser og tilladelser, særlig interesse. Følgende institutioner blev derfor indledningsvis udpeget som fokusområder: Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug; Departement for Erhverv og Arbejdsmarked, Råstofdirektoratet samt Departement for Boliger, Infrastruktur og Trafik.

De indledningsvist udpegede institutioner bliver dog ikke vægtet ligeligt i rapporten. Dels fordi nogle områder anses for mere centrale i dette studie, dels fordi informationer på nogle områder har været lettere at skaffe end på andre. Hovedfokus ligger derfor på fiskeriet og råstofområdet fordi disse to områder er og bliver potentielt Grønlands vigtigste indtægtskilder, og det er således også her de største formueoverdragelser finder sted. Derudover bliver infrastrukturen, hovedsageligt i form af Alcoa-projektet, vægtet tungt fordi store summer penge er investeret heri, og fordi projektet er et af Grønlands første erfaringer med et meget stort multinationalt selskab der kan være med til at skabe præcedens for samarbejdet med andre multinationale selskaber. Derfor er disse områder prioriteret i dette studie. Lovgivning og praksis på

boligområdet behandles også løbende i rapporten, men uden at der bliver gået i dybden med konkrete eksempler.

3. Metodetilgang

Studiet tager udgangspunkt i NIS-metoden udviklet af Transparency International. NIS-metoden er udviklet og videreudviklet de sidste 15-20 år, og har været brugt til at studere nationale integritetssystemer i over 70 lande. I øjeblikket er yderligere 25 NIS-studier ved at blive afsluttet i de fleste EU-lande samt Norge og Svejs.

Dette studie baserer sig altså på en meget gennemprøvet metode som er tilpasset grønlandske forhold.

3.1 NIS metoden

Et fuldt NIS-studie undersøger 13 søjler eller institutioner der vurderes at udgøre et samlet nationalt integritetssystem:

1. Parlamentet
2. Regeringen
3. Domstolene
4. Den offentlige sektor
5. Politiet og anklagemyndigheden
6. Valgenheden
7. Ombudsmanden
8. Rigsrevisionen
9. Antikorruptions-agenturet
10. De politiske partier
11. Medierne
12. Civilsamfundsorganisationerne
13. Det private erhvervsliv

Ovenstående 13 søjler er de institutioner der ifølge NIS metoden udgør et nationalt integritetssystem. Hver af disse 13 institutioner vurderes på **tre dimensioner** som er væsentlige for institutionernes evne til at forebygge korruption og opretholde integriteten i landet: Ved den første dimension afdækkes den samlede **kapacitet** i en institution med hensyn til ressourcer og juridisk status som er grundlaget for enhver institutions ydeevne. Under den anden dimension undersøges en institutions interne ledelse og **styreform**, herunder regler og praksis med fokus på gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet som alle er afgørende elementer i værnet mod korruption. I den tredje dimension vurderes i hvilket omfang institutionen opfylder sin tildelte **rolle** i integritetssystemet såsom at føre effektivt tilsyn med regeringen eller retsforfølgning af korruption (for domstolenes vedkommende). Jo stærkere institutionerne er

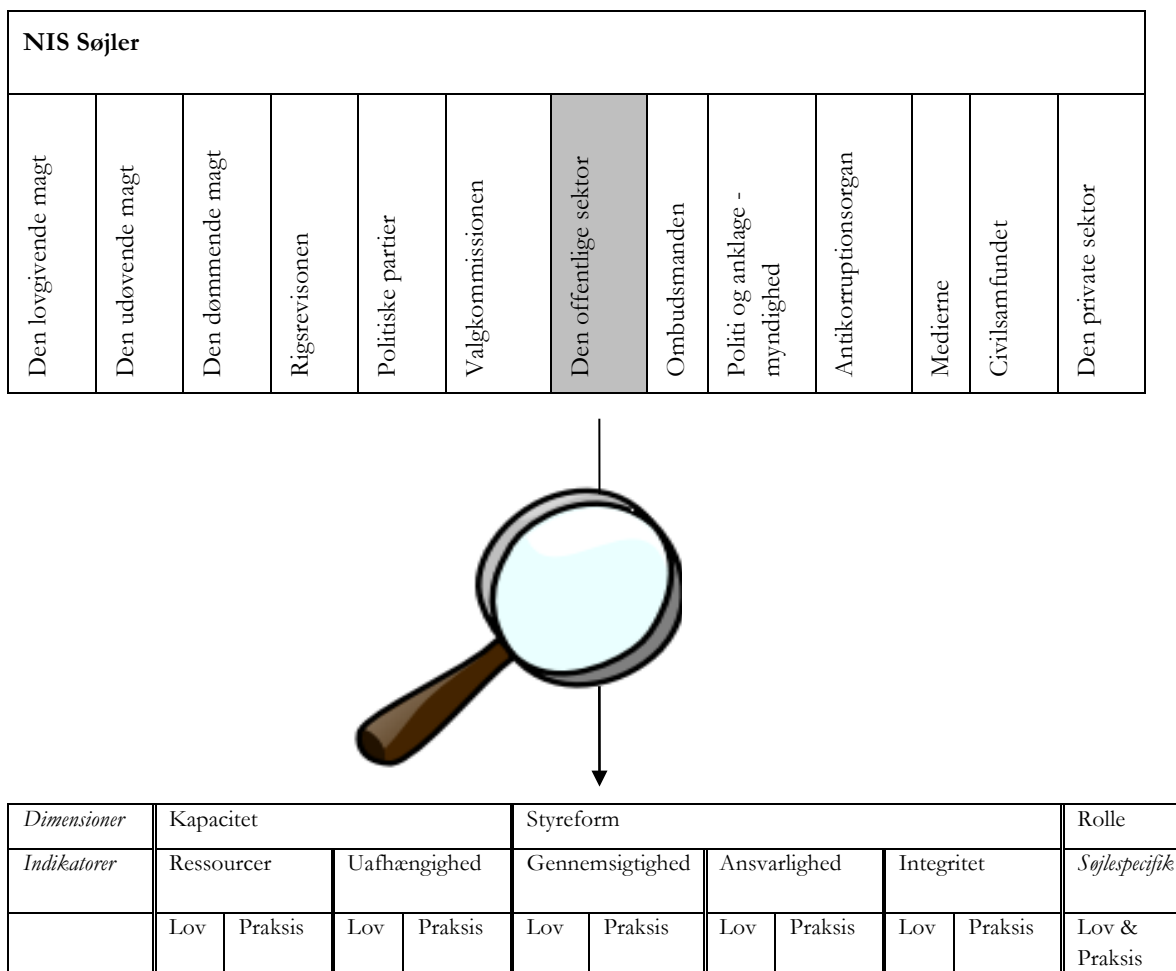
på disse tre områder, des mere effektive er de som søjler i det samlede system. På fleste områder skelner man mellem lovgivning og praksis. Det skal her pointeres, at NIS-metoden kun beskæftiger sig med institutioner på nationalt niveau. Det kommunale niveau er således ikke inkluderet i et NIS-studie.

3.2 NIS metoden i grønlandsstudiet

Det grønlandske NIS-studie er som nævnt ikke et fuldt NIS-studie, men tager udgangspunkt i søjlen om den offentlige sektor. De samme dimensioner og indikatorer som i det fulde studie vil dog blive undersøgt.

NIS-metodens dimensioner og indikatorer kan ses i figuren nedenfor, ligesom det er understreget at det grønlandske studie kun vil undersøge den offentlige sektor.

Figur: En delmængde af det fulde NIS-studie



Dette studie følger denne NIS-metode og fokus er derfor lagt på den offentlige sektors ressourcer, uafhængighed, gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet. NIS-metoden kommer rundt om en række områder som Transparency International har defineret som særligt

problematiske i forhold til korruption. Der er her tale om offentlige udbud og indkøb, men også emner som whistleblowing er en obligatorisk del af et NIS studie. De vil derfor blive behandlet løbende i dette studie.

3.3 Indsamling af data

Studiet benytter sig så vidt muligt af metoder såsom triangulation og validering. Triangulation vil sige at man for så vidt muligt forsøger at benytte sig af både kvalitativt og kvantitativt data og helst tre forskellige typer af data, f.eks. statistik, sekundær litteratur og interviews. Man vil f.eks. forsøge at validere udsagn fra en interviewperson med udsagn fra andre kilder.

Udfordringen i Grønland har været at der på mange områder ikke eksisterer sekundære data. Grønland er f.eks. stort set ikke omfattet af internationale undersøgelser og indekser hvilket normalt udgør en stor del af kildegrundlaget i et NIS-studie. Det har således ikke været muligt at triangulere alle udsagn, og interviewene kommer derfor i nogle tilfælde til at fungere som eneste kilde.

Det skal her understreges at NIS-studiet ikke er et videnskabeligt studie eller en akademisk analyse, men derimod en udredning der bidrager med solid dokumentation og analyse. Formålet er at bidrage med en samlet vurdering der kan danne baggrund for valide konklusioner og anbefalinger der kan styrke det nationale integritetssystem yderligere.

NIS-metoden kræver som udgangspunkt kun to interviews per søjle (intern og ekstern interviewperson). Men for at kompensere for manglen på sekundære data, blev der interviewet en lang række interne og eksterne interviewpersoner i Grønland. Dette studie er således i meget høj grad baseret på indsamling af primære data såsom interviews og fokusgrupper. Der er i alt foretaget 39 semi-strukturerede interviews, hvoraf syv af dem har været fokusgruppe-interviews i Grønland fortrinsvis i perioden fra 23. august til 1. september 2011, hvor udredningsholdet var på feltbesøg i Nuuk. Efterfølgende er et par interviews blevet foretaget i København/Tåstrup eller over telefonen.

Interviewpersonerne er henholdsvis interne aktører i den offentlige sektor såsom embedsmænd i Selvstyret, politikere, ministre m.fl.; henholdsvis eksterne aktører der er engageret i civilsamfundet, den private sektor, medierne, ombudsmanden, universitet m.v. Således har den metodiske fremgangsmåde været at interviewe eksterne aktører inden for andre institutioner, der ville have været inkluderet i et fuldt NIS-studie. På den måde er det muligt at få afdækket dels andre aktørers samarbejde med og syn på den offentlige sektor, dels få et indblik i de andre institutioners svagheder og styrker.

Der er blevet interviewet en bred vifte af interviewpersoner. Udgangspunktet har været at få alle parter interviewet således at interviewpersonerne samlet set repræsenterer et bredt spektrum af den grønlandske befolkning. Dette har i nogle tilfælde ikke været muligt. Derfor er det f.eks. kun Grønlands Arbejdsgiverforening der er blevet interviewet, og ikke den anden arbejdsgiverforening NUSUKA fordi denne ikke havde mulighed for at deltage. Det samme

gør sig gældende for fagforeninger hvor IMAK og Akademikernes Sammenslutning er blevet interviewet, men ikke SIK fordi det ikke var muligt at få en interviewaftale i stand da udredningsholdet var i Grønland.

I forhold til den sekundære litteratur har det været meget begrænset hvad udredningsholdet har været i stand til at fremskaffe. Der har de seneste par år været nedsat en række kommissioner der har forfattet betænkninger inden for forskellige områder, og disse betænkninger har været vigtige kilder for nærværende studie. Det drejer sig hovedsageligt om Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning fra 2011 samt Fiskerikommissionens betænkning fra 2009, men også Anne Merrild Hansens ph.d-afhandling ”Nature- and Environmental governance in Greenland”, redegørelsen ”Stærke medier” fra mediearbejdsgruppen fra 2010 samt årsrapporter fra ombudsmanden har været aktuelle for studiet. Derudover har forskellig litteratur, dog af lidt ældre dato, været brugt som forståelse for den grønlandske kontekst.

4. Grønlands integritetssystem

Grønlands offentlige sektor, dens kapacitet, styring og rolle skal forstås i lyset af Grønlands særlige historie, kultur og ikke mindst geografi. Grønland er et meget ungt demokrati. Landet fik først egentligt selvstyre i 2009 efter at have været koloniseret siden 1721. Det er samtidig et meget stort land med et udfordrende klima og en lille og geografisk spredt befolkning på knap 57.000 indbyggere.⁴

Der er udfordringer knyttet til at være et land med en meget lille befolkning. Der er stor sandsynlighed for at påvirke og blive påvirket når man lever så tæt, og alle kender hinanden. Samtidig er der tradition i Grønland for at tage hensyn til og hjælpe familien. Dette er som udgangspunkt positivt, men som i andre neopatriarkalske samfund giver det nogle udfordringer i forhold til at bekæmpe nepotisme og vennetjenester. Forskning peger på at det er vanskeligt at opretholde en adskillelse og distance i forholdet mellem borger og forvaltning i Grønland fordi samfundene er så små at forvalteren er dybt involveret og engageret i sit samfund, og at en af konsekvenserne kan være nepotisme.⁵

Men samtidig er Grønland et meget transparent samfund hvor alle ved hvad alle gør. Det er derfor svært at skjule noget i Grønland.⁶ Det tæller også på plussiden at der er kort til beslutningstagere i Grønland. Politikere og embedsmænd er relativt let tilgængelige. Dette er som udgangspunkt positivt men studiets informanter understreger samtidig at der er en risiko forbundet ved dette.⁷ Risikoen for sammenblanding af det politiske niveau og konkrete forvaltningsafgørelser vil blive nærmere berørt senere i rapporten.

Et emne som korrupsion er altid et følsomt emne, men måske særligt i en kultur som den grønlandske. Der er flere udredninger der har peget på at det er vanskeligt at skabe en levende offentlig debat om samfundsforholdene i Grønland på grund af manglende evne eller vilje til at verbalisere problemer og konflikter.⁸ Samtidig er grønlændere meget autoritetstro, og der er ikke tradition for at holde hverken embedsmænd eller politikere ansvarlige. Tavsheden fremstår herved som en særlig del af den politiske kultur i Grønland.⁹ Dette er et problem i forhold til at oparbejde en kultur hvor man debatterer, udveksler synspunkter og finder løsninger. Ifølge en topembedsmand er dette grunden til at man fokuserer så meget på processer generelt, i stedet for at fokusere på hvorvidt man er enig eller uenig i en beslutning. Man er simpelthen for bange

⁴ 11. juli 2011, Grønlands Statistisk www.stat.gl

⁵ Hanne Petersen, *De grønlandske forvaltningslove*, i Antologien, Retsforhold og Samfund i Grønland, 1998

⁶ Interview med Henrik Skydsbjerg, konsulent og ejer af HS Analyse ApS, 30. august 2011.

⁷ Bl.a. Interview med Martin Kviesgaard, direktør for Grønlandsbanken, 12. september 2011; Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011.

⁸ Peter Munk Christiansen et al, *På sporet af magten*, Magtudredningen (referencer til Janussen, 2003, Sørensen, 1994: 61; Andersen & Tonsgaard, 2003)

⁹ Peter Munk Christiansen et al, *På sporet af magten*, Magtudredningen, 2003

og konfliktsky til at være uenige.¹⁰ Sprogbarrieren bliver også fremhævet som en barriere for debatten. Det fremhæves at der kan være en livlig debat, når bare det foregår på grønlandsk.¹¹

Det er altid svært at få folk til at stikke næsen frem og stille kritiske spørgsmål i et lille samfund som det grønlandske. Det har været fremhævet af rigtig mange af de interviewede i forbindelse med dette studie. Det kræver virkelig rygrad at tage tunge problemstillinger op i Grønland.¹² Anne Merrild Hansen, der har skrevet ph.d-afhandlingen ”Nature- and Environmental governance in Greenland”, understreger på baggrund af egen erfaring at grønlænderne ikke er vant til at være kritiske og håndtere kritik, og fremhæver at ”*man skal have lidt pondus og selvtillid for at gå ud og være kritisk. Og det modvirker den demokratiske proces.*”¹³

Der er imidlertid en stigende bevidsthed i befolkningen og et ønske om nye tider med vægt på åbenhed og rene linjer. Diskussionerne i forbindelse med det sidste valg til Inatsiartut er fremhævet som symbol på sådanne nye tider, og rigtig mange af dem der er interviewet til dette studie har peget på at det politiske systemskifte har været sundt.

Der er også et eksternt pres på Grønland for at opbygge et integritetssystem der er mindre sårbart overfor korruption. Grønland modtager bloktilskud af Danmark og har en partnerskabsaftale med EU om nogle variable beløb. EU har f.eks. korruptionsbekæmpelse som en betingelse for fortsat at betale til Grønland.¹⁴

Der er således både et internt og eksternt krav om større åbenhed, integritet og ansvarlighed. Behovet for at sætte fokus på det grønlandske integritetssystem er ydermere aktualiseret af forventningen om større udvindingsprojekter i Grønland i den nærmeste fremtid. Indenfor de senere år har Grønland oplevet en hidtil uset interesse for såvel mineral som olie- og gas potentialet i den grønlandske undergrund.

Dette studie har fokus på den offentlige sektors kapacitet, styring og dens rolle. Som nævnt består et integritetssystem, udover den offentlige sektor, af institutioner som parlamentet og regeringen, ombudsmanden, politi- og anklagemyndighed, retsvæsenet, medierne, den private sektor, civilsamfundsorganisationerne og de faglige organisationer. I det følgende vil vi kort skitsere disse aktører og deres styrker og svagheder i forhold til at mindske sårbarheden overfor korruption i den offentlige sektor.

4.1 Selvstyret

I 2009 blev hjemmestyret i Grønland erstattet af et selvstyre. Selvstyret består af Inatsisartut (parlamentet), som er en folkevalgt lovgivende forsamling, og af Naalakkersuisut (regeringen), der har ansvaret for den offentlige forvaltning.

¹⁰ Interview med Peter Schultz, departementschef i Formandsdepartementet, 31. august 2011.

¹¹ Interview med Martin Kviesgaard, direktør for Grønlandsbanken, 12. september 2011

¹² Interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 26. august 2011.

¹³ Citatet er fra en artikel, *Anne og aluminiumsværftet*, i Sermitsiaq af Mads Dollerup-Scheibel.

¹⁴ EU har blandt andet fokus på indkøb og udlicitering hvilket traditionelt er områder der er sårbare overfor korruption.

4.2 Inatsisartut

Den folkevalgte forsamling eller Grønlands parlament, Inatsisartut, blev oprettet ved indførelsen af hjemmestyre den 1. maj 1979. Inatsisartut har 31 folkevalgte medlemmer som vælges for en fireårig periode. Inatsisartut fører kontrol med Naalakkersuisuts arbejde, bl.a. ved revision af landskassens regnskab. Desuden er det Inatsisartuts ombudsmands opgave at sørge for at Naalakkersuisut administrerer i overensstemmelse med lovgivningen og god forvaltningsskik. Det er dette studies foreløbige vurdering at Inatsisartut agerer meget lokalpolitisk og fokuserer for lidt på helheden og deres rolle i forhold til at være mod og medspiller til embedsstanden og at parlamentsgrupper i en række tilfælde står svagt i forhold til regeringen.¹⁵ Dette bør dog undersøges nærmere i forbindelse med gennemførelsen af et fuldt NIS studie.

Det er blevet fremhævet i forbindelse med dette studie at fagudvalgene i Inatsisartut er et vigtigt værn mod at politikerne bliver rendt over ende. Revisionsudvalget er især med til at holde regeringen og forvaltningen ansvarlige. Der er fuld indsigt og gennemslagskraft i deres arbejde. De er stærke, de kan stoppe en sag og gør det.¹⁶ Finansudvalget er en anden vigtig vagthund.¹⁷ Fagudvalgene har imidlertid ikke en forvaltningsrevision at basere deres rapporter på eftersom Deloitte primært udfører finansiell revision. Det er dette studies vurdering at en tværgående og systematisk forvaltningsrevision, foretaget af en uafhængig instans, ville styrke fagudvalgene, herunder Revisionsudvalgets og Finansudvalgets arbejde med at sørge for at Naalakkersuisut administrerer i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Der er ikke et *obligatorisk* offentligt register over inatsisartut-medlemmernes hvern og økonomiske interesser.¹⁸ I juli 2011 blev ”Regler angående frivillig registrering af medlemmers hvern og økonomiske interesser” vedtaget hvor medlemmer af Inatsisartut frivilligt kan offentliggøre personlige økonomiske interesser og hvern. Registret indeholder oplysninger om medlemmernes lønnede stillinger udover deres medlemskab af Inatsisartut, selvstændig erhvervsvirksomhed og dennes art samt lønnede bestyrelsesposter. Derudover skal selskabsinteresser med en værdi over 50.000 kr. og aftaler af økonomisk karakter, f.eks. med en tidligere arbejdsgiver, oplyses. Oplysningerne skal senest offentliggøres en måned efter tiltrædelsen som medlem af Inatsisartut og opdateres en gang årligt.¹⁹ Registreringen skal ske overfor en embedsmand i Formandskabet i Inatsisartut, men derudover er der ingen verificering af oplysningerne. Registreringen er som nævnt frivillig, og 17 ud af 31 medlemmer af Inatsisartut har ikke oplyst disse informationer. Det er således lidt mindre end halvdelen af medlemmerne der har været åbne omkring deres økonomiske interesser og hvern. Medlemmer

¹⁵ Interview med Mads Døllerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 26. august 2011

¹⁶ Interview med anonym interviewperson.

¹⁷ Interview med Preben Kold Larsen og Inaluk Brandt fra Permagine og Naaja Nathanielsen, formand for Revisionsudvalget

¹⁸ www.inatsisartut.gl

¹⁹ www.inatsisartut.gl/inatsisartuthome_gl/sammensaetning-af-inatsisartut.aspx

skal registrere sig indenfor en måned efter deres tiltrædelse så selvom ordningen er relativ ny (juli 2011) så må det antages at de, der har ønsket at offentliggøre deres oplysninger har gjort det.²⁰

4.3 Ombudsmanden for Inatsisartut

Ombudsmanden for Inatsisartut vælges af Inatsisartut og fører på Inatsisartuts vegne kontrol med at Selvstyrets og kommunernes forvaltning sker i overensstemmelse med gældende ret og god forvaltningsskik. Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Inatsisartut og af politisk indflydelse. Den nuværende ombudsmand er cand.jur. Vera Leth.

Ombudsmandsinstitutionen er åben og relativt tilgængelig. Ombudsmanden gennemfører f.eks. jævnligt rundrejser til kommuner hvor der under besøget er mulighed for at borgere kan henvende sig personligt. Ombudsmanden afgiver også en årlig beretning til Inatsisartut om sin virksomhed.²¹

Det er fremhævet af flere informanter til dette studie at embedet er værdifuldt, og at den nuværende ombudsmand har pondus, men at sagsbehandlingstiden er lang og at det er tvivlsomt om politikere eller forvaltningen (især i kommunerne) altid retter sig ind og ændrer praksis efter ombudsmandens afgørelser.²²

4.4 Naalakkersuisut

Naalakkersuisut er Grønlands regering og politisk ansvarlig for Selvstyrets daglige drift. Formanden for Naalakkersuisut udpeges af Inatsisartut. Den nuværende formand for Naalakkersuisut er Kuupik Kleist. De tre partier Inuit Ataqatigiit (IA), Demokraterne og Kattusseqatigiit Partiit har indgået en landstyrekoalition for perioden 2009-13.

Det er dette studies vurdering at den nuværende regering har anlagt en mere udadvendt stil end den tidligere, og de er efter sigende meget opmærksomme på at undgå beskyldninger om korrupcion.²³ Der er imidlertid ikke fuld åbenhed om medlemmerne af Naalakkersuisuts udgifter og aktiviteter inklusive repræsentationsudgifter, tjenesterejser, gaver og arrangementer. Derimod har syv ud af ni medlemmer af Naalakkersuisut, hvor kun formanden også er medlem af Inatsisartut, valgt at offentliggøre deres hverv og økonomiske interesser.²⁴

4.5 Domstolene

De grønlandske domstole er en del af rigets domstole, og har siden 2009 bestået af Grønlands Landsret, Retten i Grønland og 18 kredsretter. Dommerne i kredsretterne er ikke uddannede

²⁰ Regler angående frivillig registrering af medlemmers hverv og økonomiske interesser § 3.

²¹ www.ombudsmand.gl

²² Interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 26. august 2011; Interview med Britta Keldsen, advokat i Advokatfirmaet Paulsen og Keldsen, 26. august 2011.

²³ Interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 26. august 2011, Interview med Henrik Skydsbjerg, konsulent og ejer af HS Analyse ApS, 30. august 2011.

²⁴ www.inatsisartut.gl/inatsisartuthome_gl/sammensaetning-af-inatsisartut.aspx

jurister. Det er dette studies vurdering at domstolene fungerer relativt dårligt. Domstolsbehandlinger er meget langsommelige. Mekanismer der skal sikre f.eks. ejendomshandler, som skifteretten og tinglysning, fungerer ikke særlig godt.²⁵ Der mangler både ressourcer og kompetencer.²⁶ Det er imidlertid vurderingen at reglerne følges meget nøje, og der er meget disciplin omkring habilitet når det handler om familiære forhold. Problemet er imidlertid at almindelige lægdommere ikke kan løfte opgaven med især de civile sager. Man kunne også godt forestille sig at der kunne være et problem med at opretholde uafhængigheden som kredsdommer i de lokale samfund, men problemet er ikke undersøgt.²⁷ Det er dette studies anbefaling at man gennemfører en undersøgelse af fordele og ulemper ved at centralisere domstolene således at man får fire retskredse i alt (som antal kommuner). En sådan reform er netop indskrevet i det nye regeringsgrundlag for riget, og det er således allerede et mål der arbejdes hen imod.²⁸

4.6 Politi- og anklagemyndighed

Grønlands Politi er en rigsmyndighed underordnet den danske regering. Politikredsen er organisatorisk placeret under Justitsministeriet. Politikredsen er opdelt i 5 politikregioner med følgende hovedstationer: Tasiilaq (Region Øst), Qaqortoq (Region Syd), Nuuk (Region Hovedstaden), Sisimiut (Region Midt) og Ilulissat (Region Nord). Politimesteren, der er placeret i Nuuk, har ansvaret for hele politikredsen - herunder for det operative politiarbejde, administration og anklagemyndighed.²⁹

Ligesom i Danmark er politi og anklagemyndighed ikke uafhængige i forhold til det politiske niveau. Ifølge den grønlandske retsplejelov er Justitsministeren den øverste chef både for politi og anklagemyndighed.³⁰ Rigsadvokaten, som hører under Justitsministeriet, kan derudover give politimesteren pålæg vedrørende konkrete sager (såsom at begynde, fortsætte, unnlade eller standse efterforskning). Dette studie er ikke bekendt med at denne manglende adskillelse mellem det politiske niveau og anklagemyndighed har givet anledning til utidig politisk indblanding i anklagemyndighedens arbejde. Men muligheden er tilstede hvis det politiske niveau ikke har selvjustits.

4.7 Civilsamfundet

Grønland har ikke nogen stærk NGO-tradition.³¹ De mest indflydelsesrige organisationer er de der kan dokumentere deres påstande.³² De NGO'er, der er blevet interviewet i forbindelse med dette studie, har også understreget at de har god adgang til at blive hørt i det omfang de har de

²⁵ Interview med Henrik Sørensen, IF- forsikring/bestyrelsesformand for GA, 26. august 2011.

²⁶ Interview med Britta Keldsen, Advokat Paulsen og Keldsen, Søren Søndergård Hansen, landsdommer.

²⁷ Interview med Søren Søndergård Hansen, landsdommer, interview med Anders Meilvang, advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA, bestyrelsesformand for den grønlandske retshjælp IKIU, 25. august 2011

²⁸ *Et Danmark der står sammen*, Regeringsgrundlag oktober 2011, Regeringen, s. 75.

²⁹ Interview med Bjørn Bay og Morten Nielsen, politimester og vicepolitimester, 31. august 2011.

³⁰ Grønlandsk Retsplejelov, Lovtidende, 1. maj 2010

³¹ Finn Lynge i Anne Merrild Hansens ph.d-afhandling, *SEA effectiveness and power in decisionmaking*, November 2010

³² Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011

menneskelige og faglige ressourcer til det.³³ ICC (Inuit Circumpolar Council) har f.eks. fået en styrket stemme i debatten og leverer en række veldokumenterede høringssvar til Nalaakersuisut. KNAPK (fiskernes og fangernes organisation); en af de organisationer der repræsenterer befolkningen udenfor de større byer, er et eksempel på en NGO der ikke har kapacitet til at underbygge sine synspunkter, hvilket reducerer dens muligheder for at få indflydelse.³⁴ Der er nogle relativt stærke faglige organisationer (IMAK (folkeskolelærerne) og SIK) som har en del indflydelse på lovgivningen.³⁵

4.8 Den private sektor

Den private sektor er domineret af offentlige eller halvoffentlige virksomheder. Det er svært for offentlige og halvoffentlige virksomheder at kritisere Selvstyret. Det er ”*svært at kritisere sin ejer, største kunde og den der vælger ens bestyrelse*”.³⁶ De få private virksomheder er en væsentlig aktør i forhold til at holde den offentlige sektor ansvarlig. Grønlands Arbejdsgiverforening (GA) deltager f.eks. aktivt i samfundsdebatten, og har ressourcer til at underbygge sine synspunkter. Der er kommet mere civilt engagement i erhvervslivet.³⁷ En række erhvervsvirksomheder har dannet platformen CSR Greenland der blandt andet har oprettet et dialogforum med det offentlige. Air Greenland er dog indtil videre det eneste firma i Grønland der har underskrevet FN’s Global Compact.

4.9 Medierne

Grønland har kun tre væsentlige nyhedskilder KNR (Grønlands Radio) og to selvejende aviser: AG og Sermitsiaq. En mediekommission konkluderede for nyligt at medierne i Grønland har mange opgaver og få ressourcer, og de anbefalede at der oprettes en mediefond med en politisk uafhængig bestyrelse. Tidligere var medierne langt hen af vejen underlagt en ensidig politisk styring.³⁸ Flere kilder lægger vægt på at medierne ikke i lige så høj grad i dag er politisk styrede, men det skal dog pointeres at KNR er underlagt Selvstyret og at mediets bestyrelse ikke er politisk uafhængig. Samtidig besluttet KNR’s årlige bevillinger på finansloven og er således op til forhandling hvert år.³⁹ Det skaber mulighed for politisk indblanding, og selv om politikere ikke nødvendigvis benytter sig af det, er der mulighed herfor. En anden problematik er at journalisterne i Grønland ikke følger sagerne til dørs; de er ikke særlig kritiske, og udfordrer ikke gerne politikere og eliten.⁴⁰ Niveauet på journalistuddannelsen vurderes af en redegørelse

³³ Fokusgruppe med NGO’erne

³⁴ Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011

³⁵ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011.

³⁶ Interview med Michael Binzer, direktør for Air Greenland, 29. august 2011

³⁷ Interview med Henrik Sørensen IF- forsikring/bestyrelsesformand for GA, 26. august 2011, Interview med Anita Hoffer, jurist, GA.

³⁸ Nicholas Symes, Den medie- og presseretlige situation i Grønland, 1995.

³⁹ Redegørelse fra Mediearbejdsgruppen, *Stærke medier*, 2010.

⁴⁰ Interview med Henrik Sørensen IF- forsikring/bestyrelsesformand for GA, 26. august 2011 og interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 26. august 2011.

fra en mediarbejdsgruppe ikke at være særlig højt. Mediarbejdsgruppen anbefaler da også en massiv uddannelsesindsats.⁴¹

4.10 De politiske partier

Hverken grundloven, hjemmestyreløven eller selvstyreløven nævner med ét ord de politiske partiers rolle i det demokratiske system. Ikke desto mindre er partiernes rolle central. Langt hovedparten af inatsisartutmedlemmerne er valgt for et politisk parti. Gennemsigtighed i den private partistøtte er ikke lovgivningsmæssigt sikret i dag. Der er imidlertid et lovforslag til behandling i Inatsisartut i øjeblikket der skal sikre offentligheden indsigt i større private donationer til politiske partier.

⁴¹ Redegørelse fra Mediarbejdsgruppen, *Starke medier*, 2010.

5. Den offentlige sektor

Som nævnt indledningsvis vil dette kapitel fokusere på ressourcer, uafhængighed, gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet. Disse indikatorer er som nævnt defineret af Transparency International som tegn på om en institution har et solidt værn mod korruption. Ved at undersøge hver indikator nærmere bliver det muligt at give en helhedsforståelse af en institution og spore sig ind på om den offentlige sektor er sårbar overfor korruption.

I de næste afsnit tydeliggøres det hvordan især manglen på menneskelige ressourcer har stor indflydelse på forvaltning af loven.

5.1 Ressourcer (i praksis)

I hvilket omfang har den offentlige sektor tilstrækkelige ressourcer til at kunne udføre sine opgaver effektivt?

Den offentlige sektor er i flere henseender hårdt presset på ressourcer, og det er vurderingen at der ikke altid er tilstrækkelige ressourcer til at sektoren kan udføre sine opgaver effektivt. Dels er det problematisk at få de offentlige budgetter til at hænge sammen, og dels er de menneskelige ressourcer i administrationen utilstrækkelige.⁴²

Både Selvstyret og kommunerne har problemer med at få finanserne til at hænge sammen, og dette problem vil i fremtiden forværres hvis der ikke sker markante forandringer i den offentlige sektor. Befolkningssammensætningen betyder at der vil være en større gruppe mennesker der skal forsynes fremover. Det vil lægge et yderligere pres på den offentlige sektor.⁴³ Udover de finansielle ressourcer, der spiller en afgørende rolle, er en endnu mere væsentlig faktor den store mangel på kvalificeret arbejdskraft. Mange informanter har fremhævet at der langt fra er det antal lærere, pædagoger, akademikere, læger og sygeplejersker, som den offentlige sektor har brug for.

Manglen på uddannet arbejdskraft gør den offentlige sektor afhængig af udenlandsk arbejdskraft der hovedsagelig hentes fra Danmark. Det er ikke alle danskere der bliver lige længe i deres grønlandske job, og generelt viser tallene fra skatte- og velfærdskommissionen fra 2011 at der er enorm stor udskiftning af personale inden for alle faggrupper. I yderdistrikterne er personaleomsætningen endnu større end i byerne, og det er her endnu sværere at fastholde personale, ligesom det er yderst problematisk at besætte stillinger med uddannet personale.⁴⁴

⁴² *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.

⁴³ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011; *Politisk – økonomisk beretning*, Departement for finanser, august 2011

⁴⁴ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011

Særligt hersker der bekymring hos interviewpersonerne omkring besættelse af lederpositioner i den offentlige sektor.⁴⁵ På grund af den store mangel på uddannet personale kan en netop afsluttet universitetsuddannelse give adgang til en lederposition, på trods af at den nyuddannede ikke har tilstrækkelig erhvervs erfaring og kompetence til at bestride en sådan lederpost.⁴⁶ Samtidig er det ofte problematisk at besætte lederstillinger i yderdistrikterne hvilket medfører at stillinger besættes med personale uden de rette forudsætninger. F.eks. er det ikke unormalt at institutioner ledes af administrativt personale der end ikke har en pædagoguddannelse.⁴⁷ Det skal her bemærkes at det særligt indenfor pædagogstillinger er problematisk at tiltrække og fastholde uddannet personale. Skatte- og velfærdskommissionen identificerer den markant lavere løn i forhold til andre erhverv, der kræver en mellemlang uddannelse, som en af hovedårsagerne til den store mangel på pædagogisk personale.⁴⁸

Lønninger i den offentlige sektor er generelt tilstrækkelige til at sikre en tilfredsstillende levestandard. Faktisk konkluderer Skatte- og velfærdskommissionens betænkning fra 2011 at offentlige lønninger er løbet forud for kvalifikationer og produktivitet.⁴⁹ Bloktilskuddet fra Danmark har gjort de offentlige lønninger kunstigt høje, men samtidig har det også været nødvendigt med høje lønninger for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft fra Danmark.⁵⁰

Den offentlige sektors manglende menneskelige ressourcer foranlediger på mange områder at offentlige ydelser ikke udføres tilstrækkeligt. Lovgivningen er på en lang række områder for kompliceret til at medarbejderne i den offentlige sektor kan gennemskue den, hvilket kan have afgørende konsekvenser for de implicerede borgere. Der eksisterer ikke en samlet lovsamling, hvilket ikke gør situationen bedre da offentlige ansatte ikke engang har mulighed for at slå det op.⁵¹ Flere interviewpersoner fortæller at sagsbehandlingsloven sjældent overholdes og særligt reglerne omkring partshøring og aktindsigt i mange tilfælde ikke efterleves korrekt i praksis.⁵² Ifølge ombudsmanden er der dog sket en forbedring på området, og det er blevet mere almindeligt med partshøring end det har været tidligere.⁵³

Som det fremgår af figuren nedenfor fra ombudsmandens beretning for 2009 er det hovedsageligt en lang sagsbehandlingstid der bliver klaget over. Som det også fremgår af

⁴⁵ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011; Interview med Birgit Gedionsen 26/8 2011, Akademikernes Sammenslutning i Grønland; *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.

⁴⁶ Interview med Birgit Gedionsen 26. august 2011

⁴⁷ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011

⁴⁸ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011

⁴⁹ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.

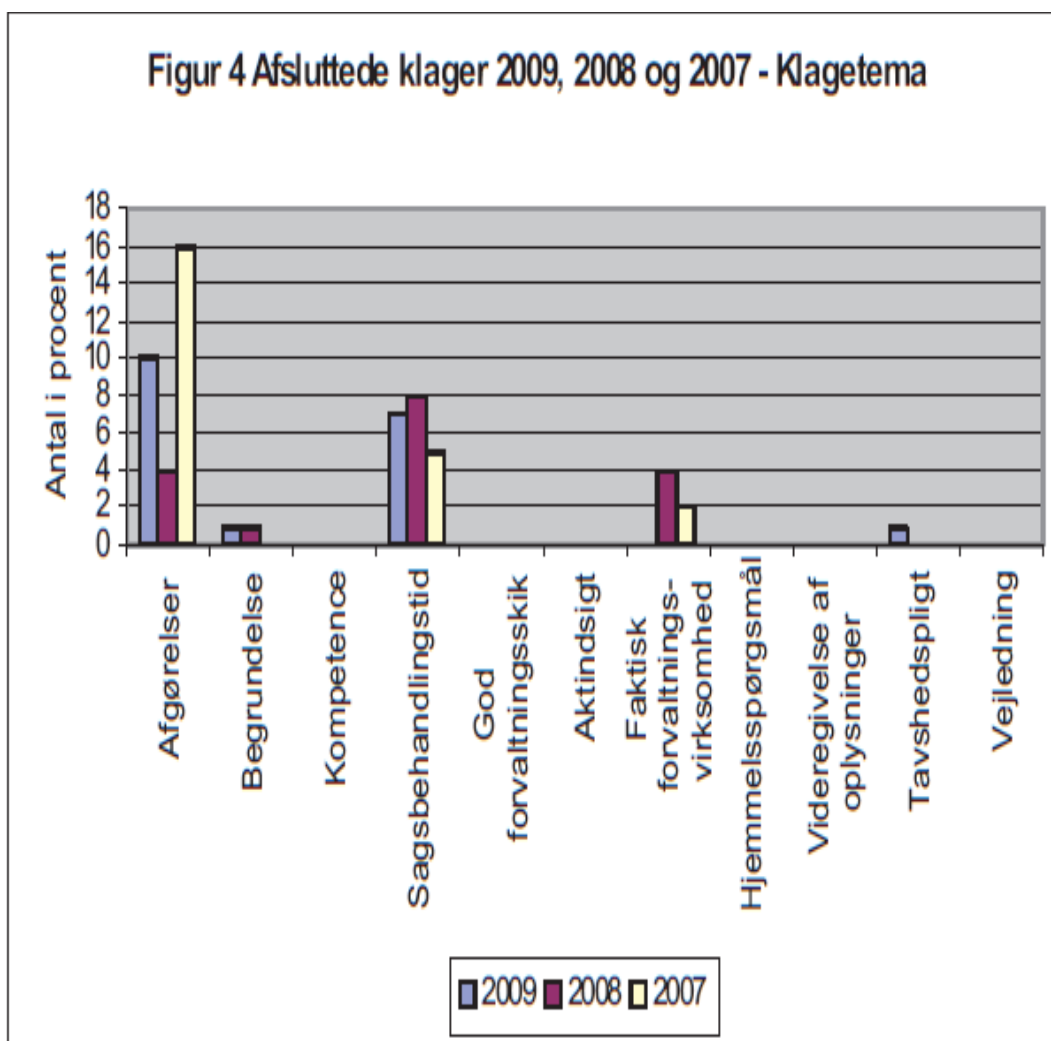
⁵⁰ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.

⁵¹ Thomas Trier Hansen, formand for klagenævnet for udbud og tidligere dommer ved Retten i Grønland, 10. august 2011;

⁵² Interview med Britta Keldsen, advokat i Advokatfirmaet Paulsen og Keldsen, 26. august 2011; interview med Preben Kold Larsen og Inaluk Brandt, Direktør for Permagreen, bestyrelsesmedlem i Grønlands Arbejdsgiverforening og HR-chef i Permagreen, 26. august 2011; Interview med Anders Meilvang, advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA, bestyrelsesformand for den grønlandske retshjælp IKIU, 25. august 2011

⁵³ Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011

ombudsmandens beretning for 2009 er det primært kommunerne der klages over, og 12 ud af 22 behandlede klager var over kommunerne, mens syv var over centraladministrationen.⁵⁴



Der er især mange klager inden for civilretten såsom boligområdet og socialområdet.⁵⁵ Skatte- og velfærdscommissionen peger også på reglerne for boligområdet som uoverskuelige og vanskelige, ligesom social- og skatteområdet udpeges til at være for komplicerede til de mennesker der skal administrere dem.⁵⁶ Dette er områder der påvirker den enkelte borgers hverdag, og derfor er det særligt indenfor disse områder at klageinstanser modtager klager. Mange interviewpersoner beskriver den grønlandske befolkning som autoritetstro og tilbageholdende med at komme med kritik om samfundsmæssige forhold, så der er en tendens

⁵⁴ Landstingets Ombudsmands beretning for 2009

⁵⁵ Interview med Anders Meilvang, advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA, bestyrelsesformand for gen grønlandske retshjælp IKIU, 25. august 2011; Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011

⁵⁶ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdscommissionens betænkning marts 2011.

til først at klage når det omhandler personlige forhold med store konsekvenser for den enkelte.⁵⁷

Konklusionen i forhold til ressourcer i den offentlige sektor er således at reglerne er for komplicerede til de tilstedeværende materielle og menneskelige ressourcer.

5.2 anbefalinger

- Det anbefales at lovgivningen simplificeres og tilpasses de tilstedeværende ressourcer. F.eks. har flere interviewpersoner påpeget at sagsbehandlingsloven er for kompliceret for den offentlige sektors medarbejdere, og at man med fordel kunne simplificere denne lov og tilpasse den yderligere til den grønlandske kontekst.
- Det anbefales at gældende love samles i én lovsamling der giver et overblik over gyldige love i Grønland.

5.3 Uafhængighed (iht. lovgivning)

I hvilket omfang er den offentlige sektors uafhængighed sikret i lovgivningen?

Den offentlige sektors uafhængighed er på en lang række områder sikret i lovgivningen. Hvad angår ansættelser og fyringer åbnes der i lovgivningen ikke op for indblanding. Det samme gør sig gældende i forhold til indkøbscirkulæret og tilbudsloven. I modsætning hertil har fiskerilovgivningen indtil for helt nyligt åbnet op for politisk indblanding når der skulle uddeles licenser, og boliglovgivningen er så kompliceret at det næsten er umuligt for den almindelige borger at vurdere hvem der har ret til hvad.

Som nævnt er det vigtigt at den offentlige forvaltning er uafhængig af det politiske niveau. Dette hænger tæt sammen med princippet om magtens tredeling, altså en adskillelse mellem den udøvende (forvaltningen), den lovgivende (et parlament) og den dømmende magt (domstolene). Hvis politikerne begynder at blande sig i forvaltningens enkeltafgørelser, for eksempel på udbudsområdet, i forhold til ansættelser eller tildeling af fiskekvoter, så skaber det vilkårlighed. Det er et problem i forhold til retssikkerheden, og det gør systemet sårbart overfor korruption. Det er lettere at skjule personlig favorisering og berigelse hvis sagsbehandlingen generelt er vilkårlig.

De gældende love i Grønland åbner ikke op for politisk indblanding i forhold til ansættelser og forfremmelser.⁵⁸ I forbindelse med ansættelser og udnævnelser i den offentlige sektor gælder den almindelige retsgrundsætning om saglig forvaltning, dvs. saglighed i forbindelse med alle

⁵⁷ Interview med Søren Søndergård Hansen, landsdommer, 28. august 2011; interview med Mariia Simonsen, medarbejderne sfagforening TP og Naja Paulsen, afdeling for journalistik, Ilisimatusarfik, 31. august 2011, Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011, interview med Britta Keldsen, advokat i advokatfirmaet Paulsen og Keldsen, 26. august 2011; Thomas Trier, formand for klagenævnet for udbud og den tidligere dommer ved Retten i Grønland, 10. august 2011.

⁵⁸ Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland kap. 3.

dispositioner foretaget af en offentlig myndighed. I sagsbehandlingsloven findes generelle regler om inhabilitet⁵⁹ som også har betydning i forbindelse med ansættelser og forfremmelser inden for det offentlige. Generelle vilkår for ansættelsen herunder ”*at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse er i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling*” er reguleret i tjenestemandsløven.⁶⁰ Tjenestemandsløven fastlægger rammerne for ansættelse af tjenestemænd i kommunerne og Selvstyret.

I tilfælde af usaglig afskedigelse eller i det hele taget usaglig behandling af en offentlig ansat er ombudsmanden valgt af Inatsisartut til at kontrollere Selvstyret og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder som pr. 1. januar 1997 også inkluderede A/S Boligselskabet INI. Ombudsmanden kan behandle klager over de nævnte myndigheders afgørelser, tage sager op på eget initiativ og iværksætte en generel undersøgelse af en myndigheds sagsbehandling. Ombudsmanden kan også inspicere de nævnte myndigheder og deres tjenestesteder.⁶¹

Indkøbscirkulæret og tilbudsloven for bygge- og anlægsopgaver åbner heller ikke op for politisk indblanding og lobbyisme i forhold til offentlige indkøb og udbud, og det understreges begge steder at alle tilbudsgivere skal have lige behandling og adgang til de samme oplysninger.⁶² Regelsættet åbner ikke op for at særlige samfundsmæssige hensyn kan tages i forhold til indkøb, mens der i forbindelse med seneste revision af tilbudsloven er givet hjemmel til at der kan tages samfundsmæssige hensyn i forbindelse med offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver.

5.3.1 Undtagelser åbner op for politisk indblanding

Som nævnt er fiskerilovgivningen et eksempel på, hvordan lovgivningen indtil for nylig har åbnet op for undtagelser og politisk indblanding. Den 15. november 2011 er der dog blevet ændret i et par paragraffer, f.eks. § 6,⁶³ og nogle af de eksisterende undtagelsesmuligheder er dermed blevet reduceret. Det er dette studies vurdering at det er et skridt i den rigtige retning, men det anbefales til stadighed at den samlede fiskerilovgivning revideres og samles i én lov.

Fiskerilovgivningens § 2 stk. 2 klargør at administrationens forvaltning af fiskeriet skal tage udgangspunkt i bevarelse af fiskeressourcen. Med afsæt i biologiske anbefalinger reviderer Naalakkersuisut derfor hvert år kvoterne for hvor mange tons af de forskellige fiskearter der i alt må fiskes.⁶⁴ Herved følger Grønland internationale standarder af hensyn til

⁵⁹ Sagsbehandlingsloven kapitel 2.

⁶⁰ Tjenestemandsløvens kapitel 3.

⁶¹ www.ombudsmand.gl/Omombudsmanden/

⁶² Tilbudsloven §18 stk. 3; Indkøbscirkulæret § 4.

⁶³ Betænkning til Forslag til Inatsisartutlov nr. xx af xx 2011 om ændring af Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri, 4.11. 2011. (Ændringer om ejerskab og kvoteloftsbegrænsninger). Fremsat af medlem af Naalakkersuisut for Fiskeri, Fangst og Landbrug. http://www.inatsisartut.gl/media/418238/pkt35_em2011_pkt88_fm11_fiskeri_bet_2beh_dk_.pdf

⁶⁴ Fiskerilovgivningen § 5

fiskeriressourcerne.⁶⁵ Det skaber imidlertid problemer i praksis når kvoter ikke kan fastlægges herudfra fordi sådanne anbefalinger ikke foreligger (se mere nedenfor).

Lovens § 6, stk. 5 åbnede dog indtil for nyligt op for undtagelser. Før den har der ikke været ændringer i reglerne omkring dispensationer siden 1998, og det var således de samme regler der gjorde sig gældende under Hans Enoksens tid som landsstyreformand hvor mange licensuddelinger blev kritiseret for at være politisk motiverede.⁶⁶ Med ændringen er der lukket for flere undtagelsesmuligheder, ligesom kravene om at fiskere skal have erhvervet sig ved fiskeri de foregående to år er blevet fjernet.

Fiskeriloven beskrives som sjusket.⁶⁷ Et eksempel er at samme type rederier til tider vurderes til at være omfattet af forskellige regler. Dette har f.eks. gjort loven meget lidt konsistent og svær at håndhæve. Med den nye lov er undtagelsesmulighederne reduceret, og i stedet åbnes der op for udefrakommende fiskere. Således er der ikke længere et krav om at licenser kun tildeles rederier der har opholdt og ernæret sig i Grønland de seneste to år. Der bliver derved lettere adgang til licenserne og færre årsager til at afvise en ansøger, hvilket kan skabe et mere objektive kriterium for tildelingen. De seneste tre år har der ikke været kvotebekendtgørelse, og praksis har derfor taget afsæt i pressemeddelelser og regeringsoplæg frem for reel lovgivning.⁶⁸

I 2007 blev det besluttet at en fiskerikommission skulle nedsættes, og denne blev godkendt i 2008. Fiskerikommission skulle komme med anbefalinger til en omstrukturering af fiskeriområdet, og i 2009 kom kommissionens betænkning. Betænkningen skulle udgøre et afsæt for forhandlinger af en ny fiskerilovgivning,⁶⁹ men en sådan lovgivning er endnu ikke vedtaget i sin fulde form selvom bl.a. § 6 er blevet ændret.⁷⁰ Derfor er det stadig den fiskerilovgivning der oprindeligt blev vedtaget i 1996 med ændringer der gør sig gældende, og en egentlig samlet fiskerilovgivning eksisterer stadig ikke.⁷¹

5.4 Uafhængighed (i praksis)

I hvilket omfang er den offentlige sektor fri for udefra kommende indblanding?

⁶⁵ *Fiskerikommissionens betænkning*, Fiskerikommissionen, Grønlands Selvstyre, februar 2009.

⁶⁶ *Sermitsiaq*: ”Opgør med kvote-mafiaen”, 7. august 2009; interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011

⁶⁷ Fokusgruppinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011

⁶⁸ Fokusgruppinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

⁶⁹ *Fiskerikommissionens betænkning*, Fiskerikommissionen, Grønlands Selvstyre, februar 2009.

⁷⁰ Fokusgruppinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; interview med Per Jansen, partner i Deloitte, 26. august 2011

⁷¹ Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri. Med ændringslovene nr. 12 af 6. november 1997, nr. 6 af 20. maj 1998, nr. 15 af 12. november 2001 og nr. 5 af 21. maj 2002, nr. 24 og nr. 28 af 18. december 2003, nr. 5 af 12. november 2008 samt nr. 17 af 3. december 2009.

Som ovenfor nævnt åbner lovgivningen på nogle områder op for politisk indblanding i forvaltningen. Det er dette studies vurdering at selvom politisk indblanding i forvaltningen er blevet markant mindre med den nye regering, finder indblanding stadig sted.

5.4.1 Politisk indblanding i praksis

Der er en vis grad af politisk indblanding i den offentlige sektors dispositioner. Denne indblanding finder ikke sted i forhold til ansættelser og forfremmelser i centraladministrationen, og der er ikke tradition for at udskifte embedsværket ved regeringsskifte.⁷² Selvom dette studie ikke inkluderer det kommunale niveau må det bemærkes at der har fundet ansættelser sted i kommunerne, hvor uafhængigheden kan betvivles. I forbindelse med kommunesammenlægningen i Sydgrønland blev 11 chefer f.eks. ansat efter en tvivlsom procedure, mens der blev oprettet en direktørstilling uden ledelsesansvar til en tidligere kommunaldirektør der som medlem af Overgangsudvalget ikke kunne sidde i en lederstilling med personale under sig.⁷³ Samtidig har flere interviewpersoner påpeget at de vurderer at der kunne forekomme magtmisbrug i forbindelse med ansættelser i kommunerne.⁷⁴

Politisk indblanding i sagsbehandling forekommer stadig. Der har været flere eksempler på at politikere har søgt at påvirke embedsværket til at agere efter en bestemt hensigt der ikke tager sit afsæt i lovgivningen. Flere interviewpersoner henviser til at en af fordelene ved et lille samfund er at der er relativ let adgang til politikere.⁷⁵ Det kan dog også være en svaghed i forhold til uafhængighed hvis politikerne lader sig påvirke af enkeltsager, og flytter fokus væk fra helheden. Et område, der tidligere har vist sig problematisk, er fiskeriet hvor der har været en lang række sager om fordelingen af licenser og kvoter. Det største problem her har været en usammenhængende lovgivning uden klare definitioner, hvilket har åbnet op for fortolkning og en sjussen sig frem i enkeltsager.⁷⁶

Et eksempel på indblanding omhandlede politikernes forsøg på at få forvaltningen til at revurdere en afgørelse der var blevet truffet på baggrund af indkøbscirkuleret.

Indkøbsafdelingen i Departement for Finanser forsøgte at opnå en driftsbesparelse og bedre vilkår ved køb af flybilletter ved at forhøre sig om hvorvidt rabatter og bedre vilkår for rejsende fra Selvstyret, kommunerne og de selvstyrejede virksomheder var en mulighed hos henholdsvis Air Greenland og Air Iceland.

⁷² Interview med anonym interviewperson; interview med viceformand for Naalakkersuisut Jens B. Frederiksen, 30. august 2011

⁷³ "Magtmisbrug og nepotisme i Sydgrønland?" Inuit Ataqatigiit, www.ai.gl, Sydgrønland region, 2008

⁷⁴ Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011; Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011.

⁷⁵ Bl.a. Interview med Martin Kviesgaard, direktør for Grønlandsbanken, 12. september 2011; Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011.

⁷⁶ Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011; fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; interview med Elna Egede, freelancejournalist og tidligere journalist på AG, 31. august 2011.

Air Iceland var villig til at give en rabat på 10 % på sine dyreste billetter samt generelt attraktive vilkår i forbindelse med alle billettyper. Air Greenland var ikke villig til at give nogen form for forbedrede vilkår eller rabatter, og derfor indgik Selvstyret en ikke-bindende og ikke-eksklusiv rammeaftale med Air Iceland.⁷⁷

Flere politikere fra begge lejre gav efterfølgende udtryk for at forvaltningens indgåede aftale burde opsiges fra Selvstyrets side.

På trods af hårdt politisk pres blev aftalen ikke annulleret, men det må bemærkes at den nuværende aftale alene gælder for rejsende fra Selvstyret, og altså ikke for kommuner og Selvstyreejede virksomheder som oprindeligt var inkluderet i aftalen.⁷⁸

Et andet eksempel på en forvaltningsbeslutning truffet under stærkt politisk pres var igen foranlediget af et ønske om at opnå driftsbesparelser, og tilpasse indkøbet til det faktiske behov og de opnåede resultater. Selvstyret ville skære i udgifterne til jobannoncer hos alle udbydere herunder aviserne Sermitsiaq og AG, men aviserne fik efter et længere forhandlingsforløb mobiliseret politikerne til at indikere at der skulle tages andre samfundsmæssige hensyn end de kommercielt betingede i denne beslutning. Den nuværende aftale bærer derfor tydeligt præg af at der er taget andre hensyn end de rent kommercielle.⁷⁹

Hvorvidt der har været fordelagtige samfundsmæssige hensyn at tage i de nævnte enkeltsager er ikke nærværende studies opgave at bedømme. I forhold til spørgsmålet om forvaltningens uafhængighed er problemet at Inatsisartut blandede sig i nogle forvaltningsmæssige beslutninger der var taget på baggrund af indkøbscirkulæret og ønsket om at opnå driftsbesparelser i den offentlige administration. Som nævnt ovenfor åbner loven ikke op for særlige samfundsmæssige hensyn, og der er således ikke hjemmel i cirkulæret til at tage disse hensyn. I november 2011, har Selvstyret udsendt en indkøbsredegørelse der sigter på at revidere indkøbscirkulæret i erkendelse af at den nuværende indkøbspolitik ikke er ”konsekvent, fair eller gennemsigtig”.⁸⁰

Det skal også bemærkes at der er sket en markant forbedring i forhold til adskillelsen mellem det politiske og det administrative niveau efter sidste valg. Samtidig er der blevet ryddet op i de selvstyreejede virksomheders bestyrelser således at der som hovedregel ikke sidder politisk valgte medlemmer på bestyrelsesposterne.⁸¹

⁷⁷ Interview med Jan Mikkelsen, indkøbsafdelingen i Departement for Finanser 31. august 2011; Interview med Daniel Gottrup, HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser, 26. august 2011; Michael Binzer, direktør for Air Greenland, forklarede i interviewet at han kritiserede Selvstyret for på den ene side at stille samfundsmæssige krav til sine selskaber om fx at tage lærlinge, og på den anden side forsøge at skubbe dem ud vha. markedskræfter.

⁷⁸ Interview med Jan Mikkelsen, indkøbsafdelingen i Departement for Finanser 31. august 2011; interview med Peter Schultz, departementschef for Formandsdepartementet, 31. august 2011.

⁷⁹ Interview med Jan Mikkelsen, indkøbsafdelingen i Departement for Finanser 31. august 2011; Interview med Daniel Gottrup, HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser, 26. august 2011; Interview med Peter Schultz, departementschef i Formandsdirektoratet, 31. august 2011.

⁸⁰ Naalakkersuisut, Departement for Finanser, *Indkøbsredegørelse*, november 2011

⁸¹ Interview med Kuupik Kleist, formand for Naalakkersuisut, 2. september 2011; interview med anonym interviewperson.

5.4.2 Politisk indblanding på fiskeriområdet

Fiskeriloven var indtil for nylig et godt eksempel på en lov der åbnede op for fortolkning i praksis. Der eksisterer rigtig mange historier om vernetjenester og nepotisme på fiskeriområdet, og der er noget der tyder på at der tidligere har været en høj grad af politisk indblanding i forhold til uddeling af licenser.⁸² Det er ikke formålet med dette studie at rode op i gamle historier, men blot at pointere at det er afgørende at lovgivningen ikke åbner op for politisk indblanding som kan benyttes til at favorisere politiske venner. Vedtagelsen af lovændringerne d. 15. november mindsker i høj grad muligheden for politisk indblanding, men det er stadig dette studies vurdering at den samlede lov på fiskeriområdet bør revideres og gøres overskuelig for de der skal forvalte den.

Generelt har problemet været at der mangler objektive kriterier for tildeling af fiskerilicenser.⁸³ Der er flere eksempler på at rederier har fået direkte modstridende tilbagemeldinger på ansøgninger af licenser. Mens et rederi vurderes til at opfylde de generelle kriterier for at opnå licenser i et tilfælde, vurderes det samme rederi i en anden ansøgning til ikke at opfylde de generelle kriterier.⁸⁴ Loven har således været åben for fortolkning, hvilket dels er et problem i forhold til tildelingen, dels i forhold til den efterfølgende kontrol.

Der eksisterer en mistanke om at der foregår uregelmæssigheder i nogle kommuner i forbindelse med licensansøgninger. Det er ikke indtrykket at det handler om at de offentlige ansatte udnytter deres position for egen vindings skyld, men mistanken går på at licenser ukritisk stemples i kommunerne for at komme til bunds i bunkerne.⁸⁵ Samtidig er det vurderingen at det kan være meget svært i nogle kommuner at afvise en licens eftersom der f.eks. i nordkommunen stort set ikke eksisterer alternativer til fiskeriet. Det er først indenfor de seneste 10-15 år at det overhovedet er blevet muligt at kontrollere ansøgningsprocedurene eftersom kontrolmekanismer i fiskeriet er et relativt nyt fænomen. I praksis er kontrollen dog stadig mangelfuld. Der er dog ved at blive rettet op på den manglende kontrol. Kommunerne har fået adgang til skattestyrelsens system hvilket vurderes at ville forbedre kontrollen markant.⁸⁶

⁸² Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011; fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; interview med Elna Egede, freelancejournalist og tidligere journalist på AG, 31. august 2011.

⁸³ Anonym interviewperson.

⁸⁴ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

⁸⁵ Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011; fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

⁸⁶ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

I praksis skaber fiskerilovgivningen store problemer i forhold til kontrolarbejdet.⁸⁷ Som nævnt ovenfor er loven usammenhængende, hvilket har stor betydning i praksis, og i kontrolarbejdet er det meget svært at vurdere om reglerne overholdes eller ej, eftersom der som sagt har været rum for fortolkning.

Udover kontrollen af fiskeriet kan der opstå problemer hvis der ikke foreligger biologiske anbefalinger for en fiskekvote.⁸⁸ I udgangspunktet er det alene op til Naalakkersuisut at bedømme hvor høje kvoterne skal være, men praksis er at man følger anbefalingerne fra Grønlands Naturinstitut.⁸⁹ Derfor er det også problematisk når der ikke foreligger biologiske anbefalinger, for så må afgørelsen træffes på baggrund af en mavefornemmelse, hvilket åbner op for hensynstagen til andre interesser end fiskeressourcen. Det kunne f.eks. være personlige interesser. Det skal dog her fastslås at det er interviewpersonernes klare overbevisning at der for første gang sidder et ”mandfolk”, i form af Ane Hansen som naalakkersuisutmedlem for fiskeri, fangst og landbrug. Ingen af interviewpersonerne har derfor oplevet at loven har været forsøgt bøjet efter regeringsskiftet.⁹⁰

Samtidig kan der forekomme problemer hvis en kvote pludselig stiger meget, som det skete med hellefiskefiskeriet i Baffin Bugt.⁹¹ Den forhøjede kvote blev givet til et nyt rederi, hvilket forårsagede kritik fra de allerede aktive rederier i området der mente, at de ville have været i stand til at fiske alle kvoterne selv.⁹² En sådan kritik ville kunne imødegås hvis der var klare objektive kriterier for tildeling af kvoter.

Usammenhængende lovgivning der åbner op for fortolkning er således den overvejende årsag til at politisk indblanding kan forekomme, og at det sker i praksis.

5.5 Anbefalinger

- Fiskeriloven bør revideres og samles, og der bør opstilles klare, objektive kriterier for licensuddelingerne.

⁸⁷ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

⁸⁸ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; Interview med Emanuel Rosing, Styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011.

⁸⁹ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; Interview med Emanuel Rosing, Styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011.

⁹⁰ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011; Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011.

⁹¹ Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

⁹² Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011.

- Det bør overvejes om særlige samfundshensyn skal skrives ind i indkøbscirkulæret, således at det bliver muligt med henhold til cirkulæret at tilgodese grønlandske aktører. Det er dog afgørende at det klart defineres hvem grønlandske aktører er.

5.6 Gennemsigtighed (iht. lovgivning)

I hvilket omfang findes der regler som sikrer gennemsigtighed i henseende til økonomi, personaleforhold og aktindsigt?

Det er dette studies vurdering at den grønlandske lovgivning et langt stykke hen af vejen sikrer gennemsigtighed i den offentlige forvaltning hvad angår økonomi, personaleforhold og aktindsigt. Derimod er det generelt et problem at lovgivningen ofte peger i forskellige retninger hvilket gør den uigennemskuelig at administrere, men også svært for almene borgere at forholde sig til. Derudover er det problematisk at der ikke eksisterer regler for at afgørelser på offentlige udbud i henhold til tilbudsloven indenfor anlægs- og byggebranchen skal offentliggøres.

Gennemsigtighed i et samfund er afgørende for at sikre borgernes tillid til den offentlige administration, og interessenters muligheder for at holde deres politikere og embedsmænd ansvarlige for deres handlinger. For Grønland er det især afgørende at sikre gennemsigtighed set i lyset af at Grønland muligvis bliver råstoføkonomi. Som nævnt indledningsvis har fundet af råstoffer ikke nødvendigvis medbragt forbedrede levevilkår for befolkninger i råstoføkonomier, men har i stedet kun gavnet en lille elite. For at sikre sig at det er hele Grønlands befolkning der får glæde af indtægter fra eventuelle fund, er det helt afgørende at processerne er gennemsigtige. Med gennemsigtighed får borgere og civilsamfundsorganisationer mulighed for at vurdere hvorvidt indtægterne kommer hele samfundet til gode, og de får mulighed for at råbe vagt i gevær hvis dette ikke er tilfældet, og holde politikere op på deres løfter.

Boligområdet er et eksempel på et område hvor det er meget kompliceret at få et overblik over hvem der har ret til boligsubsidier, og hvorfor og hvem der i modsætning hertil ikke har adgang til boligstøtten.⁹³ Lovgivningen på boligområdet peger i forskellige retninger, og skatte- og velfærdscommissionen sammenligner boligområdet med et stort lotteri.⁹⁴ Der er altså dårlige muligheder for at kontrollere hvordan boliger fordeles og subsidieres. Det gør området meget uigennemskuet. Dette er problematisk fordi den enkelte borger og forvaltningen selv ikke har mulighed for at gennemskue hvorvidt reglerne efterfølges eller ej. Lejer til ejer-ordningen, hvor lejerne i boliger ejet af Hjemmestyret fik mulighed for at købe deres bolig langt under markedsprisen,⁹⁵ er et klart eksempel på hvordan uigennemskueligheden blev udnyttet af de der kunne finde rundt i lovene. Reglerne var meget uigennemskuet så det var svært at finde ud af

⁹³ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdscommissionens betænkning marts 2011

⁹⁴ *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdscommissionens betænkning marts 2011, s. 151.

⁹⁵ Interview med Elna Egede, freelancejournalist og tidligere journalist på AG, 31. august 2011; Interview med Peter Schriver, advokat ved Nuna Advokater, 29. august 2011.

hvem der havde ret til hvad. Blandt andet var der flere cirkulærer der gik i forskellige retninger i forhold til hvor længe man skulle have boet i boligen før man kunne købe den. Politikere og embedsfolk har ifølge mange informanter fået adgang til at købe boliger med millionfortjenester. Dette er dog ikke muligt længere, og eksemplet hører fortiden til, men det ændrer ikke ved det fundamentale problem der har muliggjort en sådan udnyttelse af huller i loven; nemlig at lovgivningen er uoverskuelig.⁹⁶

Borgernes mulighed for at bede om aktindsigt er et vigtigt parameter i forhold til at sikre sig gennemsigtighed. Med aktindsigt kan den almindelige borger, civilsamfundsorganisationer eller andre myndigheder opnå adgang til dokumenter der ellers er forbeholdt de ansatte i myndigheden. Herved er det muligt at gå embedsmænd og politikere efter i sømmene hvis der er mistanke om en uregelmæssighed.

Almindelig adgang til aktindsigt vedrørende offentlige institutioner er i Grønland reguleret gennem de generelle regler i offentlighedsloven og gennem kapitel 4 i sagsbehandlingsloven hvis man er part i en sag.⁹⁷ Enhver kan med visse undtagelser forlange aktindsigt i dokumenter der er indgået til eller oprettet af offentlige institutioner. Undtaget er interne arbejdsdokumenter, referater af lukkede møder, visse typer af brevveksling, oplysninger om enkeltpersoners private forhold samt tilfælde hvor det f.eks. skønnes at være til fare for Selvstyrets sikkerhed og udenrigspolitiske interesser.⁹⁸ Der er tale om en minimumslov, hvilket vil sige, at der er mulighed for at give aktindsigt i de dokumenter der ellers er undtaget blot tavshedspligten derved ikke krænkes.⁹⁹ Hvis begæringen om aktindsigt ikke er afgjort inden 10 dage skal den offentlige myndighed underrette den begærende om grunden hertil, samt om hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.¹⁰⁰

Offentlighedsloven kunne forbedres på nogle punkter for at sikre større gennemsigtighed. Der er ikke regler om obligatorisk udfærdigelse af postliste og pligtmæssig journalførelse i den offentlige administration, hvilket ville kunne give et overblik over dokumenttyper i de forskellige sager. Samtidig er det påkrævet at ansøgeren om aktindsigt kan identificere sagen og det specifikke dokument der anmodes om.

Der er også plads til forbedring hvad angår regler for offentliggørelse af information om udbud. Der eksisterer ingen regler der sikrer at afgørelser på offentlige udbud i henhold til tilbudsloven indenfor anlægs- og byggebranchen offentliggøres. Det er kun påkrævet at alle tilbudsgivere

⁹⁶ Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011

⁹⁷ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen; Landstingslov nr. 8. af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning § 4

⁹⁸ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen

⁹⁹ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen kap 3

¹⁰⁰ Landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen kap 4, § 16

skal have besked, men det behøver ikke nødvendigvis offentliggøres yderligere.¹⁰¹ Problemet er her at det ikke er muligt for borgere og interessenter at holde øje med om der i bygge- og anlægsbranchen er nogle virksomheder der favoriseres frem for andre. Især for borgere der ikke er bosat i de større byer, bliver det stort set umuligt at kontrollere at udbudsprocesser går ordentlig for sig. Eftersom det er borgernes skattepenge der finansierer Selvstyrets byggerier og anlæg, bør det være muligt for borgeren at følge med.

I modsætning til tilbudsloven fastslår indkøbscirkulæret at afgørelser i forbindelse med offentlige indkøb skal offentliggøres på www.udbud.gl, hvilket giver en mere gennemsigtig proces.¹⁰² Der er også god gennemsigtighed hvad angår stillingsopslag. I henhold til tjenestemandsløven er det påkrævet at stillingsopslag offentliggøres og at ansættelsesfrister er på minimum tre uger.¹⁰³

5.7 Gennemsigtighed (i praksis)

I hvilket omfang bliver reglerne om gennemsigtighed i henseende til økonomi, personaleforhold og aktindsigt efterlevet?

Det er nærværende studies vurdering at selvom loven omkring gennemsigtighed på mange måder er tilstrækkelig, så er der flere røde flag der må rejses i praksis. To områder er særligt problematiske. Dels er der meget stor forskel på hvorvidt offentlige myndigheder giver aktindsigt; og dels er gennemsigtigheden overfor borgere og virksomheder ikke konsekvent. Der er mange tilfælde hvor adgangen til information sker af bagveje frem for at blive gjort tilgængelige på myndighedernes hjemmesider. Hertil kommer at der er stor forskel på høringskulturer og inddragelse af interessenter i de forskellige forvaltninger.

5.7.1 Information til borgere og virksomheder

Den offentlige sektors information til borgere og virksomheder er ofte mangelfuld. Oplysninger gøres ikke konsekvent offentligt tilgængelige, og det er derfor ofte ad bagveje, man får adgang til informationer.

Der er et stort problem angående annonceringer af offentlige udbud fordi der eksisterer flere forskellige hjemmesider, hvor sådanne oplysninger gøres tilgængelige. Det er især svært for mennesker uden for Nuuk at holde øje med udbud, og hvem der har vundet en given opgave.¹⁰⁴ Det er ikke fordi det bliver holdt hemmeligt, men det er tilfældigt hvor det offentliggøres og derfor også tilfældigt hvem der ved noget om udfaldet af en tilbudsrunde.¹⁰⁵

¹⁰¹ Tilbudsloven kap 6,

¹⁰² Indkøbscirkulæret § 11.

¹⁰³ Landstingslov nr. 21 af 18. december 2003 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland.

¹⁰⁴ Thomas Trier Hansen, formand for klagenævnet for udbud og den tidligere dommer ved Retten i Grønland, 10. august 2011.

¹⁰⁵ Interview med Preben Kold Larsen, direktør og bestyrelsesmedlem i Permagreen og Inaluk Brandt, HR-chef i Permagreen, 26. august 2011.

Dette er problematisk i forhold til at holde den offentlige sektor ansvarlig, og sikre sig at offentlige udbud går rigtigt for sig.

Der er også et problem med offentliggørelse af stillingsopslag i praksis især i kommunerne. Ledige stillinger i Selvstyret annonceres i reglen på www.nanoq.gl, men også i trykte aviser som Sermitsiaq og AG samt i udvalgte danske aviser og blade. I praksis er der dog sager hvor ansøgningsfrister har været for korte, således at de trykte aviser endnu ikke har været distribueret landet over, før ansøgningsfristen udløber.¹⁰⁶ Det er dog indtrykket at det hovedsageligt er stillingsopslag i kommunerne, der ikke efterlever stillingskravene som de defineres i tjenestemandsløvgivningen.¹⁰⁷

5.7.2 Regler for aktindsigts overholdes ikke altid

Angående aktindsigt vurderes det at reglerne ikke overholdes tilstrækkeligt.¹⁰⁸ Der er hovedsageligt tale om at tidsfristerne ikke overholdes, og at sagerne trækkes i langdrag.¹⁰⁹ Særligt pressemedarbejdere oplever at det er problematisk at få aktindsigt indenfor den fastlagte tidsramme, og det er ikke blevet bedre af at der hos mange myndigheder er ansat informationsmedarbejdere. Det betyder endnu et lag af filtre man skal igennem for at få adgang til dokumenter. Det fremhæves dog også, at den manglende tillid til journalisters objektivitet, integritet og forståelse af emner er en årsag til vægring ved kontakt med journalister.¹¹⁰ Et fuldt NIS studie kunne være med til at afdække om der er denne årsagssammenhæng.

På Ombudsmandens kontor oplever man også at det kan være svært at få adgang til de nødvendige sagsakter, og det er en problemstilling som Ombudsmanden på det seneste er blevet mere opmærksom på.¹¹¹

Der er mulighed for at klage til Ombudsmanden, når en myndighed har nægtet en ansøger aktindsigt, men eftersom der er en relativ lang behandlingstid er slagkraften begrænset. Behandlingstiden er lang på trods af at sager om aktindsigt prioriteres meget højt af Ombudsmanden.¹¹² Ombudsmanden har ikke behandlet nogen klager om aktindsigt i år 2009, og eftersom beretningen for 2010 ikke var tilgængelig på Ombudsmandens hjemmeside da

¹⁰⁶ "Magtmisbrug og nepotisme i sydgrønland?" Inuit Ataqatigiit, www.ia.gl, Sydgrønland region, 2008

¹⁰⁷ Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011

¹⁰⁸ Interview med Mariia Simonsen, formand for Tusagassiuinermi Sulisut Peqatigiiffiat, TP (mediearbejdernes organisation) og Naja Paulsen, afdelingsleder i Afdeling for Journalistik på Ilisimatusarfik, 31. august 2011; Interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 28. august 2011; interview med Lars Bjørknæs, redaktør for www.aviisi.gl, 6. oktober 2011.

¹⁰⁹ Interview med Mariia Simonsen, formand for Tusagassiuinermi Sulisut Peqatigiiffiat, TP (mediearbejdernes organisation) og Naja Paulsen, afdelingsleder i Afdeling for Journalistik på Ilisimatusarfik, 31. august 2011; anonym kilde; interview med Lars Bjørknæs, redaktør for www.aviisi.gl, 6. oktober 2011.

¹¹⁰ Interview med Martin Kviesgaard, direktør for Grønlandsbanken, 12. september 2011

¹¹¹ Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011.

¹¹² Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011.

rapporten blev skrevet,¹¹³ er det ikke til at afgøre hvor stor en del af Ombudsmandens sager, der omhandlede aktindsigt i 2010.

Der er ikke lavet nogen undersøgelser af aktindsigt i Grønland så der er begrænset data på området. Der er dog flere kilder som bekræfter at der er problemer med aktindsigt i praksis. Medicarbejdernes organisation oplever f.eks., at det er blevet sværere at få adgang til dokumenter og få visse myndigheder i tale, ligesom journalister straffes ved ikke at få adgang til kommentarer og interviews hvis de har været for kritiske. Det er foreningens erfaring at der er sket en forværring med ansættelsen af flere og flere informations- og kommunikationsmedarbejdere i de forskellige myndigheder. Det er endnu et led man som journalist skal igennem for at få adgang til informationer, og det forbedrer ikke adgangen.¹¹⁴ En ihærdig enkeltperson har systematisk søgt om aktindsigt i dokumenter i forskellige departementer, og har erfaret at hver anden forespørgsel ikke resulterer i en efterlevelse af offentlighedsloven. Hver anden gang kommer svaret efter tidsfristens udløb, og i hvert femte tilfælde får man aldrig svar. Han fremhæver specielt manglende efterlevelse i Udenrigsdirektoratet.¹¹⁵

Det er derfor dette studies vurdering at det afhænger af den enkelte myndigheds kultur omkring aktindsigt og mens nogle myndigheder altid overholder reglerne så gør andre det ikke.

5.7.3 Departement for Erhverv og Arbejdsmarked og Råstofdirektoratet er særlig lukkede

Departement for Erhverv og Arbejdsmarked og Råstofdirektoratet er et eksempel på to myndigheder der opfattes som særlig lukkede af interviewpersonerne.¹¹⁶ Det er dette studies vurdering at der generelt hersker en lukkethedskultur i departementerne, hvilket er problematisk i forhold til, at det også er her Grønlands storskalaprojekter på råstofområdet og Alcoa-projektet er placerede.¹¹⁷ Samtidig er der forskellige kulturer og store forskelle internt i direktoraterne i forhold til gennemsigtighed. I Råstofdirektoratet har ICC f.eks. erfaret at oliegruppen har været langt mere udfarende i forhold til at få andre parter involveret i

¹¹³ Den er dog blevet offentliggjort efterfølgende og er nu tilgængelig på ombudsmandens hjemmeside. Beretningerne lægges på hjemmesiden, når de er omdelt til Inatsisartut i forbindelse med Inatsisartuts efterårssamling.

¹¹⁴ Interview med Mariia Simonsen og Naaja Poulsen, Grønlands Presseforening, 31. august 2011

¹¹⁵ Lars Bjørknæs bliver kritiseret fra forskellige kanter, fordi han efter sigende er gået over grænsen i forhold til hans kritik af politikeres brug af offentlige midler. Der har dog ikke været anlagt sag i mod ham ligesom han ikke offentligt er blevet kritiseret ved navn. Det er ikke nærværende studies opgave at vurdere om han er gået for vidt eller ej, men hans erfaring om aktindsigt er værdifuld for studiet, fordi det fortæller noget om gennemsigtigheden i forvaltningen.

¹¹⁶ Interview med Parnuna Egede, Miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011; Interview med Anita Hoffer og Henrik Leth, Direktør og advokat for Grønlandsk Arbejdsgiverforening, 30. august 2011; Interview med Britta Keldsen, advokat i Advokatfirmaet Paulsen og Keldsen, 26. august 2011 (hun taler kun om råstofdirektoratet som lukket); interview med Naaja Nathanielsen, medlem af Inatsisartutmedlem for Inuit Ataqatigiit og medlem af råstofudvalget og revisionsudvalget, 31. august 2011; anonym kilde; Interview med Mads Dollerup-Scheibel, journalist på Sermitsiaq, 28. august 2011, Interview med Michael Binzer, direktør for Air Greenland, 29. august 2011;

¹¹⁷ www.nanoq.gl

modsatning til minegruppen som ICC stort set ikke hører fra. Det er da også oliegruppen der har taget flere af ICC's anbefalinger til sig, og som er blevet markant bedre til at have længere høringsfrister. Ligeledes har de lovet at starte ansøgningsfristen til nye olielicenser allerede i februar så der reelt er en mulighed for at interessenter kan få indflydelse på tilladelserne.¹¹⁸

Der har været en række sager hvor Råstofdirektoratet er blevet kritiseret for ikke at være tilstrækkelig gennemsigtigt. Senest har det vakt opsigt at Råstofdirektoratet ikke har villet offentliggøre de beredskabsplaner olieselskabet Cairn Energy har udformet i tilfælde af et olieudslip. Beredskabsplanen er dog, efter offentligt pres, blevet offentliggjort i midten af august 2011.

Et andet område der har givet anledning til kritik af Råstofdirektoratet er den manglende offentliggørelse af de *individuelle* aftaler med olie- og mineralselskaberne. Man kan kun få adgang til modelaftalerne. På direktoratets hjemmeside www.bmp.gl opdateres en licensliste to gange om måneden, og her er det muligt at se hvilke selskaber der er aktive i hvilke områder, og for hvilken periode de har fået licens. Samtidig er de forskellige aftaleskabeloner tilgængelige, men der er ingen adgang til de *individuelle* aftaler som Selvstyret har indgået med selskaberne. Det er ikke muligt at få adgang til disse aftaler, og ej heller medlemmerne af Inatsisartuts råstofudvalg kan få de *individuelle* aftaler forevist.¹¹⁹

Det skal her nævnes, at Råstofdirektoratet har rettet henvisning til EITI¹²⁰ for at forhøre sig om kravene til et samarbejde, så direktoratet er opmærksom på vigtigheden af gennemsigtighed.¹²¹ Når det er sagt må det bemærkes at Råstofdirektoratet var den eneste myndighed, udredningsholdet var i kontakt med som ikke tillod fokusgruppeinterview med direktoratets embedsmænd. Vi blev meddelt pr. mail at råstofdirektøren ville tale på vegne af direktoratet, og at det derfor ikke var nødvendigt med de andre interviews.

Samarbejdet med Alcoa og set-up'et omkring Greenland Development er et område hvor gennemsigtigheden heller ikke har været tilstrækkelig. Processen med oprettelsen af et aluminiumsmelteri i Maniitsoq startede i 2006, og forhandlingerne med et af verdens største aluminiumsfabrikker Alcoa er foregået bag lukkede døre.¹²² Selvom der er blevet afholdt borgermøder for at informere om projektet er vurderingen fra mange informanter at der ikke

¹¹⁸ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011; Interview med anonym interviewperson.

¹¹⁹ Anonym interviewperson; Interview med Naaja Nathanielsen, medlem af Inatsisartut for Inuit Ataqatigiit og medlem af råstofudvalget og revisionsudvalget, 31. august 2011.

¹²⁰ Extractive Industries Transparency Initiative. Se www.eiti.org

¹²¹ Interview med Jørn Skov Nielsen, direktør for Råstofdirektoratet og konstitueret departementschef for Departement for Erhverv og Arbejdsmarked, 26. august 2011.

¹²² *Sermitsiaq*, "Benjamin og Sakæus må ikke holdes ude" af Mads Dollerup-Scheibel, 26. Juli 2008; *Sermitsiaq*, "Demokratisk underskud i Alcoa-debatten", af Mads Dollerup-Scheibel, 24. april 2010; interview med Kuupik Kleist, Formand for Naalakkersuisut, 2. september 2011; interview med Mads Dollerup, *Sermitsiaq*, 28. august 2011.

reelt har været mulighed for indflydelse.¹²³ Beslutningerne har været taget inden borgermøderne, og processen er foregået bag lukkede døre. ICC har fulgt borgermøderne om aluminiumsprojektet, og organisationen vurderer at fremstillingen af projektet har været meget ensidig. Borgermøderne har hovedsageligt fokuseret på fordelene ved Alcoa-projektet, og der er ikke blevet diskuteret samfundsmæssige problemstillinger som f.eks. hvad det vil betyde for Grønland hvis der bliver hentet arbejdskraft udefra.¹²⁴

Den selvstyrejede virksomhed Greenland Development blev oprettet for at kunne tage sig af forhandlingerne på vegne af det daværende Departement for Erhverv (i dag Departement for Erhverv og Arbejdsmarked), og Alcoa. Et af hovedformålene med Greenland Development var at informationer omkring Alcoa kunne blive behandlet med diskretion, således at virksomheden ikke risikerede at fortrolige informationer blev offentligt tilgængelige.¹²⁵ Dette skaber imidlertid et problem i forhold til at få aktindsigt i forhandlingerne fordi Greenland Development er et aktieselskab, og derfor ikke omfattes af offentlighedsloven, ligesom selskabet ikke er omfattet af Ombudsmandens mandat. Således står selskabet alene til ansvar overfor sin bestyrelse. Det er efter dette studies vurdering problematisk fordi det afskærer befolkning, medier og interessenter muligheden for at holde selskabet ansvarligt for dets beslutninger og aktiviteter.

Det skal dog pointeres at regeringen på nuværende tidspunkt arbejder for en omstrukturering i forhold til Alcoa-projektet, og Greenland Development og Selvstyret er opmærksomt på at det er problematisk med det informationsfilter, som Greenland Development udgør.¹²⁶ Hertil supplerer ICC at det er meget positivt at regeringen ”nu er stoppet lidt op for at tænke sig om” i forbindelse med Alcoa-projektet.¹²⁷

5.8 anbefalinger

- Det anbefales at lovgivningen på boligområdet samles og revideres så lovgivningen ikke peger i forskellige retninger, og således at det er muligt at få et overblik.
- Det anbefales at afgørelser om offentlige udbud gøres offentligt tilgængelige ét samlet sted.
- Det anbefales at rapporter i højere grad gøres tilgængelige på myndighedernes hjemmesider.

¹²³ *Sermitsiaq*, “Benjamin og Sakæus må ikke holdes ude” af Mads Dollerup-Scheibel, 26. Juli 2008; *Sermitsiaq*, “Demokratisk underskud i Alcoa-debatten”, af Mads Dollerup-Scheibel, 24. april 2010. Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of alluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010, s. 66.

¹²⁴ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

¹²⁵ Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of alluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010, s. 66.

¹²⁶ Interview med Kuupik Kleist, Formand for Naalakkersuisut, 2. september 2011

¹²⁷ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011. Under interviewet supplerede Sara Olsvig, direktør i ICC med sin viden om Alcoa-projektet.

- Det anbefales, i tråd med regeringens planer, at set-up'et omkring Alcoa og Greenland Development tages op til revision således at gennemsigtigheden sikres i forbindelse med aluminiums-projektet.
- Det anbefales at de *individuelle* aftaler med olie- og mineralselskaberne offentliggøres på Råstofdirektoratets hjemmeside.

5.8 Ansvarlighed (iht. lovgivning)

Hvorledes er det sikret at offentligt ansatte informerer om, og kan holdes ansvarlige for deres handlinger?

Offentligt ansatte holdes ansvarlige ved at der bliver holdt øje med dem, og hvis de gør noget uregelmæssigt eller decideret ulovligt, så bliver det korrigeret, og det får konsekvenser for dem. Det er dette studies vurdering at lovgivningen ikke i tilstrækkelig grad sikrer at offentligt ansatte informerer om og holdes ansvarlig for deres handlinger.

I Grønland er der regler der skal være med til at sikre at man internt i den offentlige forvaltning kan råbe vagt i gevær hvis man opdager, at ens kollegaer eller chefer gør noget uregelmæssigt eller ulovligt. Men det er ikke nok. Den offentlige forvaltning kan nemlig ikke etablere et system, hvor de efterfølgende efterforsker en sådan sag. Et sådan system kan være i strid med registerloven. Derudover er det heller ikke lovgivningsmæssigt sikret at borgerne kan holde offentligt ansatte ansvarlige. Der er meget dårlige muligheder for at klage eftersom borgerne ofte skal klage til de samme myndigheder som de klager over. Sidst men ikke mindst er borgernes muligheder for at blive hørt heller ikke særlig gode. Der er forskellige procedurer i de forskellige direktorater for høring af borgerne hvilket er forvirrende og uoverskueligt, og gør det svært for borgerne at holde de offentlige ansatte ansvarlige.

Der er flere måder at holde øje med offentligt ansatte og deres handlinger. Man kan f.eks. sørge for at de holder øje med hinanden. Whistleblowing, eller det man på dansk kalder meddeleret, refererer til dette. Meddeleret betyder at der er regler der gør det muligt for en offentligt ansat at meddele om uregelmæssigheder eller ulovligheder, både internt til en chef eller eksternt til f.eks. pressen eller parlamentet.

Den grønlandske lovgivning sikrer den offentlige ansattes ytringsfrihed lige som alle andre så længe vedkommende udtaler sig som privatperson.¹²⁸ En offentligt ansat må dog - heller ikke som privatperson - give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit ansættelsesområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering.¹²⁹ Men trods disse begrænsninger er meddeleretten i betydeligt omfang sikret. Fortrolige oplysninger vil kunne

¹²⁸ Offentligt ansatte har i princippet den samme ytringsfrihed som alle andre i Grønland. I Grundlovens § 77 er rammerne for den såkaldte formelle ytringsfrihed fastlagt, hvilket betyder at der (heller) ikke kan udøves censur mod en offentlig ansat så længe vedkommende udtaler sig som privatperson. Tilsvarende gælder beskyttelsen i Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 10.

¹²⁹ Kriminalloven kap. 12

videregives til pressen m.v. hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse, eller eget eller andres tarv.¹³⁰ Modtager en offentligt ansat en ulovlig ordre eller er i tvivl om dens lovlighed, har pågældende pligt til at underrette sin leder herom. Her er der tale om en form for intern meddeleret, og ved klart ulovlige ordrer hverken skal eller må den ansatte rette sig herefter. Reglerne for meddeleret er derfor med til at sikre, at offentligt ansatte kan holdes ansvarlige. Dette er et godt udgangspunkt.

Samtidig forhindrer lovgivningen dog etableringen af et whistleblowersystem. I Grønland gælder de oprindelige registerlove der trådte i kraft i 1979,¹³¹ og dette har betydning for muligheden for at oprette et whistleblowersystem i den offentlige forvaltning. Registerloven¹³² foreskriver at oplysninger omkring personforhold ikke må registreres, og at den pågældende person som udgangspunkt skal gøres bekendt med en eventuel registrering.¹³³ Derfor er det ikke muligt at efterforske en eventuel henvendelse om uregelmæssigheder uden at den pågældende bliver gjort opmærksom på dette. Det gør eventuel intern undersøgelse meget problematisk. En lignende problematik gør sig gældende i den private sektor hvor virksomheder er omfattet af registerloven for private virksomheder, og denne lov åbner heller ikke op for at oprette et whistleblowersystem. Den nuværende lovgivning synes derfor at forhindre etablering af et egentligt whistleblowersystem, og for nærværende er offentlige myndigheder og private virksomheder nødsaget til at melde uregelmæssigheder til politiet eller inddrage involverede parter med det samme.¹³⁴ Det er ikke altid den bedste løsning at melde sagen til politiet. Der kan være mange former for uregelmæssigheder der ikke er ulovlige iht. kriminalloven, men som stadig er i modstrid med f.eks. sagsbehandlingsloven. Sådanne sager vil ikke blive taget op af politiet, og hvis man ikke har et internt system i den offentlige forvaltning, hvor man selv kan efterforske sagen, så bliver sagen ikke efterforsket. Man kan derfor risikere at offentligt ansatte i sager om f.eks. habilitet ikke bliver draget til ansvar.

Andre typer af korrupsion som f.eks. afpresning, bestikkelse, misbrug af fortrolige oplysninger, misbrug af offentlig stilling (eventuelt i kombination med underslæb, bedrageri eller mandatsvig) er imidlertid dækket af kriminalloven.¹³⁵ I sådanne sager vil man kunne holde offentligt ansatte ansvarlige. Det er imidlertid ikke nok i et lille samfund som det grønlandske. Habilitetssager og andre brud på sagsbehandlingsloven er langt mere almindelige, og der bør derfor være mulighed for at efterforske sådanne sager ved hjælp af interne whistleblowerordninger i det offentlige sektor.

¹³⁰ Kriminalloven § 54

¹³¹ www.datatilsynet.dk/internationalt/groenland

¹³² Lov nr. 294 af 8. juni 1978

¹³³ Lov nr. 294 af 8. juni 1978 § 9 og § 10.

¹³⁴ Thomas Trier Hansen, formand for klagenævnet for udbud og den tidligere dommer ved Retten i Grønland.

¹³⁵ Kriminalloven kapitel 23.

5.8.1 Klagemekanismer og to-instans-habilitet

I forhold til klagemekanismer i den offentlige forvaltning er det problematisk at klagemekanismer ofte er placeret hos de offentlige myndigheder selv. Det vil sige at klager behandles af den selvsamme myndighed der klages over, og ikke af et uafhængigt organ. Denne virkelighed er i høj grad forårsaget af manglende ressourcer,¹³⁶ men det stadig dette studies vurdering, at det er problematisk i forhold til at holde myndighederne ansvarlige.

Råstofloven er et eksempel på et set-up hvor mange, til tider konfliktende ansvarsområder, er placeret hos samme myndighed. Råstofloven er en rammelov der forvaltes af Råstofdirektoratet, indebærer et et-dørs princip, der bevirker at de forskellige funktioner i relation til råstofområdet er samlet i samme direktorat.¹³⁷ Det betyder at Råstofdirektoratet har ansvar for både at lave lovene, administrere dem og agere klageinstans. Dette set-up gør det sværere at holde Råstofdirektoratet ansvarligt.

På samme måde finder flere interviewpersoner det problematisk at erhvervsmæssige interesser hvor fokus er rettet mod at tiltrække olieselskaber til Grønland samt miljø og tilsyn er placeret i samme direktorat.¹³⁸ Denne kritik bakkes op af en ph.d.-afhandling som udkom i 2010¹³⁹ hvor det foreslås at der oprettes en enhed for miljø og tilsyn, der inkluderer alle industrier og områder, frem for at dele tingene op som tilfældet er i dag.¹⁴⁰ Derved ville man opnå stor indsigt i de særlige grønlandske miljøforhold, samtidig med at man ville få flere instanser med forskellige indgangsvinkler til at holde hinanden ansvarlige.

5.8.2 Ensretning af høringsprocesser.

I forhold til at sikre offentlige myndigheders ansvarlighed må det også påpeges at der ikke eksisterer én fælles lovgivning for alle departementer omkring høringsfrister. Det er altså op til det enkelte departement at fastlægge retningslinjer for høringer. Det kunne med fordel ensrettes således at alle departementer efterlever de samme retningslinjer for høringer. Dette ville give interessenter en bedre mulighed for at komme til orde.¹⁴¹

5.9 Ansvarlighed (i praksis)

I hvilken udstrækning informerer offentligt ansatte om deres handlinger og holdes de ansvarlige herfor?

¹³⁶ Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011.

¹³⁷ Interview med Jørn Skov Nielsen, direktør for Råstofdirektoratet og konstitueret departementschef for Departement for Erhverv og Arbejdsmarked, 26. august 2011.

¹³⁸ Interview med Naaja Nathanielsen, medlem af Inatsisartut for Inuit Ataqatigiit og medlem af råstofudvalget og revisionsudvalget, 31. august 2011; interview med Anita Hoffer og Henrik Leth, direktør og advokat for Grønlandsk Arbejdsgiverforening, 30. august 2011.

¹³⁹ Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of aluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010.

¹⁴⁰ Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of aluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010, s. 6.

¹⁴¹ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, og Sara Olsvig, direktør for ICC 19. oktober 2011.

Overordnet set er det dette studies vurdering at der er meget få mekanismer der holder den offentlige forvaltning og de offentlige ansatte ansvarlige. For det første er der som nævnt ingen whistleblower-ordninger i den offentlige forvaltning. Der er heller ingen tradition for at embedsmænd råber op omkring uregelmæssigheder, eller tradition for at borgere klager. Hvis de gør er opfølgningen ofte utilstrækkelig. Sidst men ikke mindst er der eksempler på at sager hastes igennem uden tilstrækkelig involvering af borgerne, og uden at indtænke de miljø- og samfundsmæssige interesser.¹⁴²

5.9.1 Manglende whistleblowerbeskyttelse

Som nævnt ovenfor gør lovgivningen det problematisk at oprette whistleblowermekanismer. Derudover er det dette studies konklusion at hverken befolkningen som helhed eller offentligt ansatte er særlig opmærksomme på at de har meddelerpligt.¹⁴³ Problemerne på det sociale område¹⁴⁴ indikerer at store dele af befolkningen ikke er bevidste om at de har pligt til at anmelde uregelmæssigheder.

Samtidig er der meget lidt tradition for at råbe vagt i gevær i embedsværket, og der eksisterer en frygt for at blive sortlistet på arbejdsmarkedet.¹⁴⁵ Grønland er et lille samfund hvor alle kender hinanden, og derfor er der en reel risiko for at det kan være svært at finde et nyt job, hvis man har været for kritisk på sin tidligere arbejdsplads.¹⁴⁶ Frygten for ikke at kunne finde job er hæmmende for kulturen i den offentlige sektor, og når de offentlige ansatte vælger ikke at stå frem så bliver de forskellige offentlige institutioner ikke holdt ansvarlige for deres handlinger.

Fagforeningerne spiller en vigtig rolle i beskyttelsen af potentielle whistleblowers, men det er kun få fagforeninger i Grønland der er i stand til at yde denne beskyttelse optimalt.¹⁴⁷ Ikke desto mindre er de dagligt i kontakt med deres medlemmer, og de vurderer selv at de har et stort indblik i hvilke problematikker der præger medlemmernes arbejde i den offentlige sektor. Fagforeningernes erfaringer er i høj grad at offentligt ansatte foretrækker at sige deres job op, fremfor at forsøge at gøre noget ved eventuelle uregelmæssigheder. Det er derfor meget svært for fagforeningerne at hjælpe deres medlemmer når først de har sagt op.¹⁴⁸ Der er således få og meget sparsomme muligheder for at få beskyttelse som whistleblower.

¹⁴² Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of aluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010; interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, og Sara Olsvig, direktør for ICC 19. oktober 2011.

¹⁴³ Interview med Tine Pars, rektor på Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet, 25. august 2011.

¹⁴⁴ Se F.eks. *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdscommissionens betænkning marts 2011.

¹⁴⁵ Interview med Birgit Gedionsen 26. august 2011, Akademikernes Sammenslutning i Grønland.

¹⁴⁶ Interview med Birgit Gedionsen 26/8 2011, Akademikernes Sammenslutning i Grønland; interview med Elna Egede, freelancejournalist og tidligere journalist på AG, 31. august 2011.

¹⁴⁷ F.eks. har Akademikernes Sammenslutning i Grønland (ASG) ikke mandat til at tage sager op, fordi enkeltsager behandles i Danmark af de forskellige akademiske fagforeninger som sammenslutningen består af (DM, IDA, GL, Bibliotekarforbundet, Psykologforeningen og Arkitektforbundet). Derimod er IMAK og SIK relativt magtfulde, og er bedre i stand til at forfølge sager.

¹⁴⁸ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011; Interview med Birgit Gedionsen 26. august 2011, Akademikernes Sammenslutning i Grønland.

5.9.2 Manglende opfølgning på klager

En anden faktor, der er hæmmende for offentlige ansatte og befolkningens incitament til at klage over uregelmæssigheder, er at der i mange tilfælde ikke bliver fulgt op på en henvendelse. Det er IMAKs vurdering at det særligt er et problem i kommunerne, hvor kompetencerne og ressourcerne ofte er utilstrækkelige. Når f.eks. skolelærere henvender sig til kommunerne omkring socialt belastede familier, følges der ofte ikke op.¹⁴⁹ I de små bygder hvor alle kender hinanden, og hvor mange er i familie med hinanden, er det i forvejen meget svært at få befolkningen til at anmelde uregelmæssigheder. Derfor er det meget problematisk når der ikke følges ordentligt op på de sager der bliver anmeldt. Dette efterlader befolkningen med en manglende tro på at det vil gøre en forskel, og så er der en risiko for at de vælger at lade være med at anmelde sagen. IMAK spiller, ifølge dem selv, en afgørende rolle i at presse kommunerne til at tage sagerne op, og fagforeningen har generelt et godt samarbejde med kommunerne.¹⁵⁰ Men det ændrer ikke ved det problem at kommunerne har svært ved at følge med sagerne, og derfor i for høj grad ikke gør noget ved klager.

Begge de interviewede fagforeninger giver udtryk for at der er en u hensigtsmæssig ledelseskultur i den offentlige sektor hvilket har stor betydning for det psykiske arbejdsmiljø.¹⁵¹ Manglende ledelseskompeterer skaber forskellige problemer på de offentlige arbejdspladser. På skoleområdet fortæller IMAK at de manglende kompetencer fører til konflikter når tillidsrepræsentanter er bedre inde i sagsbehandlingsloven (fordi IMAK sender dem på kursus) end deres ledere er. Mange kommuner overholder ikke overenskomsterne, og for tre år siden oplevede IMAK således at syv ud af 18 kommuner overskred overenskomsterne omkring arbejdstid. Det dårlige psykiske arbejdsmiljø er desuden med til at få offentligt ansatte til at opsiges deres job.¹⁵² Hertil fortæller IMAK at de får mange henvendelser om kommunale ledere der har favoriseret familier og venner, frem for de bedst kvalificerede.¹⁵³

På boligområdet er der forskellige klagemuligheder, men det er uoverskueligt for den enkelte borger at afgøre hvilken klageinstans der varetager hvilke funktioner. Den offentlige forvaltning har også selv problemer med at finde rundt i klageinstanserne på boligområdet. Derfor får Ombudsmanden og politiet mange henvendelser der handler om at guide borgerne de rigtige steder hen.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011

¹⁵⁰ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011

¹⁵¹ Interview med Birgit Gedionsen 26/8 2011, Akademikernes Sammenslutning i Grønland; Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011.

¹⁵² Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011

¹⁵³ Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011

¹⁵⁴ Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011 og Interview med Bjørn Bay og Morten Nielsen, politimester og vicepolitimester, 31. august 2011.

5.9.3 Storskala-erhvervsprojekter hastes igennem

Det er vurderingen at storskala-erhvervsprojekter bliver hastet igennem, uden at interessenter har haft ordentlig mulighed for at blive hørt i processen. Dette er problematisk i forhold til at holde de pågældende myndigheder ansvarlige for deres handlinger. Det gør sig f.eks. gældende for Alcoa-projektet,¹⁵⁵ men det er også en problematik der synes at blive gentaget i forbindelse med olie- og mineraleftersøgningen generelt.¹⁵⁶

I forbindelse med Alcoa-projektet er høringsprocesserne omkring oprettelsen af aluminiumsmelteværket blevet kritiseret fra flere sider. Høringsprocesserne har været præget af at det daværende Hjemmestyre blev taget på sengen, og ikke var forberedt på at skulle forholde sig til en stor international spiller som Alcoa.¹⁵⁷ Derfor var Hjemmestyret hele tiden et skridt bagefter hvilket betød at befolkningen ikke blev inddraget optimalt i beslutningsprocessen omkring projektet.¹⁵⁸ Samtidig har det betydet at aftalerne omkring projektet ikke har været ordentligt afklarede. Konsekvensen var at Selvstyret måtte investere i forundersøgelser i forbindelse med aluminiumsprojektet, selvom den oprindelige aftale var at Alcoa selv skulle finansiere alle omkostninger.¹⁵⁹ Det skal her pointeres at det er dette studies konklusion at man har taget ved lære af processen omkring Alcoa, og har stoppet lidt op for at overveje samarbejdets videre forløb.¹⁶⁰

5.9.3.1 For mange hatte

I forhold til Råstofdirektoratets rolle er vurderingen at Råstofdirektoratet har for mange hatte. Direktoratet markedsfører området, behandler ansøgninger, står for miljø- og samfundsmæssige konsekvensberegninger og agerer samtidig klageinstans. Det er problematisk at Råstofdirektoratet, så at sige, skal holde sig selv ansvarlig, og der er en risiko for at nogle interesser vægtes tungere end andre. For at sikre, at fejltagelserne der blev begået i forbindelse med Alcoa projektet ikke gentager sig, er det afgørende at processen bliver så gennemsigtig som muligt, og at alle interessenter får mulighed for at blive hørt.

Råstofdirektoratet er, som nævnt, ansvarlig for miljøhensyn, og det er hovedsageligt direktoratets ansvar for konsekvensanalyser på miljøområdet, der betragtes som problematiske.

¹⁵⁵ Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of aluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010.

¹⁵⁶ Se bl.a. høringsvar på www.nanoq.gl, ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011”.

¹⁵⁷ Anne Merrild Hansen: *SEA effectiveness and power in decision making – a case study of aluminium production in Greenland*, Doctoral Thesis November 2010; Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011. Under interviewet supplerede Sara Olsvig, direktør for ICC, med sin viden om Alcoa-projektet.

¹⁵⁸ *Sermitsiaq*, ”Demokratisk underskud i Alcoa-debatten”, af Mads Dollerup-Scheibel, 24. april 2010.

¹⁵⁹ Interview med Kuupik Kleist, Formand for Naalakkersuisut, medlem af Naalakkersuisut for udenrigsanliggende, 2. september 2011; Interview med Peter Schriver, Advokat ved Nuna Advokater, 29. august 2011.

¹⁶⁰ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011. Under interviewet supplerede Sara Olsvig, direktør for ICC, med sin viden om Alcoa-projektet.

En række miljøorganisationer som Greenpeace, Avataq og ICC har således beskyldt Råstofdirektoratet for at haste processen igennem på bekostning af naturen.¹⁶¹

Et af de områder der blev påpeget af interviewpersoner som særligt problematisk er Råstofdirektoratets høringsprocesser.¹⁶² Henholdsvis ICC, Greenpeace og KANUKOKA har kritiseret Råstofdirektoratets korte høringsfrister. Greenpeace påpeger at lidt over en måned til 2000 sider er en proforma-høring fordi det er umuligt at komme igennem så kompliceret stof på så kort tid.¹⁶³ KANUKOKA skriver, at hvis der reelt var et ønske om at inkludere interessenter, så burde der have været en længere tidsperiode mellem høringsvarene og boringsaktiviteternes start end de 1½ måned i dette tilfælde. ICC forklarer hvorfor de har afvist at gå ind i konsultationsprocessen om olieboringerne i Vestgrønland med at høringsfristerne har været alt for korte hvilket også var en kritik de rejste i 2010.¹⁶⁴ Samtidig argumenterer ICC for at der ofte er stavfejl og lignende i bekendtgørelser, hvilket tyder på en forhastet beslutningsproces.¹⁶⁵ Der er således generel enighed i organisationerne om at høringsfristerne er alt for korte hvilket kan have afgørende betydning for fodfejl, og forårsage at væsentlige problematikker overses.

Kritikken har givet anledning til, at Naalakkersuisut-medlemmet for erhverv og råstoffer Ove Karl Berthelsen har lovet høringsfrister på minimum 8 uger i fremtiden.¹⁶⁶ Det skal pointeres at der er noteret forbedringer i forbindelse med høringsprocesserne, og Råstofdirektoratet anerkendes for at have taget kritikken til sig og forsøgt at forbedre høringsprocessen.¹⁶⁷

Råstofdirektoratet er ansvarligt for miljøvurderinger, men i praksis er denne funktion lagt over til DMU. Derfor argumenterer direktoratet for at miljødelen i praksis varetages af et eksternt organ.¹⁶⁸ ICC derimod mener ikke det er tilstrækkeligt, eftersom det i sidste ende er Råstofdirektoratets ansvar. Organisationen så gerne at miljøvurderingerne blev varetaget af en helt uafhængig instans.¹⁶⁹ På samme måde finder ph.d.-afhandlingen af Anne Merrild Hansen at det ville være fordelagtigt at have et eksternt miljøorgan, der kunne varetage hensyn til miljøet. Således ville der være en modpol til erhvervsinteresser, og en mulighed for at holde Selvstyret ansvarligt.

¹⁶¹ KNR: ”Råstofdirektoratet gambler med vores natur”, 6. juli 2011

¹⁶² www.nanoq.gl, høringsvar fra ICC på ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011”; www.nanoq.gl, høringsvar fra Greenpeace på ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011”

¹⁶³ www.nanoq.gl, høringsvar fra Greenpeace på ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011” s. 4.

¹⁶⁴ www.nanoq.gl, høringsvar fra ICC på ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011”.

¹⁶⁵ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

¹⁶⁶ www.ermitsiaq.ag, ”Bedre formidling og længere høringfrist”, 8. juli 2011.

¹⁶⁷ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

¹⁶⁸ Interview med Jørn Skov Nielsen, direktør for Råstofdirektoratet og konstitueret departementschef for Departement for Erhverv og arbejdsmarked, 26. august 2011.

¹⁶⁹ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

Den manglende offentliggørelse af beredskabsplanerne er et eksempel på hvordan det kan være problematisk både at skulle varetage olieselskabernes interesser og miljøet. Råstofdirektoratet valgte i foråret 2011 ikke at offentliggøre Cairns beredskabsplan i tilfælde af olieudslip. Beredskabsplanerne blev først offentliggjort efter offentligt pres. Derved afskar man i lang tid interessenter muligheden for at gå planerne igennem, og vurdere hvorvidt de var tilstrækkeligt omfattende.

Hertil skal pointeres at når Råstofdirektoratet i følge ICC holder kortene tæt ind til kroppen så er det ikke nødvendigvis på selskabernes opfordring, men på Råstofdirektoratets eget initiativ.¹⁷⁰ I forbindelse med ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011” er Cairns svar til høringerne lagt frem, men det er hovedsageligt sket på opfordring af Cairns selv, og det har indtil nu ikke været almen praksis at alle høringer blev kommenteret offentligt.¹⁷¹ Offentliggørelsen af høringssvarene kan dog danne præcedens for fremtidige høringer, og ICC håber at kunne få adgang til direktoratets ”white paper”, hvor høringssvarene oplistes, kommenteres og hvor det er beskrevet hvorvidt svarene inkorporeres i det pågældende dokument eller ej.¹⁷²

5.10 Anbefalinger i forhold til ansvarlighed

- Opdatering af registerloven så det bliver muligt at undersøge evt. uregelmæssigheder, og på sigt oprettelsen af et whistleblowersystem.
- Ensretning af høringsprocesserne så de samme regler gælder for alle departementer og direktorater. Fastlæggelse af retningslinjer for høringsperiode og tidsramme.
- Klageadgangen bør generelt forbedres således at der sikres en uvildig klageadgang, og at klageadgangen gøres mere tilgængelig for borgerne.
- Det anbefales at udskille miljøvurderingen fra Råstofdirektoratet, og i stedet samle myndighedsbehandling og administration af miljøvurdering, tilsyn og monitorering.

5.11 Sikring af professionel integritet (iht. lovgivning)

I hvilket omfang er der regler som sikrer den offentligt ansattes integritet?

Der eksisterer regler der sikrer den offentlige ansattes integritet, men de er begrænsede til enkelte områder. Reglerne for repræsentation er udførlige, men ud over dem er der kun identificeret få andre love, der sikrer integriteten i den offentlige sektor.

¹⁷⁰ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

¹⁷¹ Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

¹⁷² Interview med Parnuna Egede, miljørådgiver hos ICC, 19. oktober 2011.

Der eksisterer ingen adfærdskodekser eller retningslinjer for hvad offentligt ansatte må modtage af gaver, og selvom kriminalloven¹⁷³ regulerer decideret bestikkelse og misbrug af offentlig stilling,¹⁷⁴ og sagsbehandlingsloven¹⁷⁵ dækker spørgsmålet om habilitet er der ingen retningslinjer der afklarer gavegiveri i gråzonen. Dette er problematisk fordi der altid vil være gråzonetilfælde og sager der ikke direkte er omtalt i loven. Samtidig er det forskelligt fra område til område hvilke problemstillinger man stilles overfor, og det afhænger også af hvor meget kontakt afdelingen har med borgere og virksomheder. F.eks. kan det være relevant at indskærpe overfor sine medarbejdere i fiskeriinspektionen at de ikke må tage imod en kasse fisk, mens en medarbejder i økonomi- og personalestyrelsen sjældent vil opleve at komme ud for et sådan tilbud.

Denne problemstilling er særlig relevant i forhold til store udenlandske virksomheder der gerne vil gøre forretning i Grønland. I forhold til Selvstyrets interaktion med sådanne virksomheder er det helt afgørende at få fastlagt retningslinjer for hvad en medarbejder eller afdeling kan tillade sig at tage i mod. Sådanne retningslinjer skal sikre at ansatte og afdelinger ikke lader sig påvirke i deres beslutninger, men de skal også beskytte ansatte og klargøre for dem hvad der er i orden og hvad der ikke er.

Reglerne for repræsentationer er derimod udførlige, og der er opstillet helt klare regler for hvor mange penge man må bruge på repræsentation per person.¹⁷⁶ Retningslinjerne blev opstillet efter en række af sager hvor en række politikere blev anklaget for at misbruge deres repræsentationskonti.

5.12 Sikring af den professionelle integritet (i praksis)

I hvilket omfang er embedsmandens integritet sikret i praksis?

Det er ikke dette studies vurdering at der i praksis er problemer omkring de offentligt ansattes integritet. Korruption i form af bestikkelse i den offentlige sektor er stort set ikke eksisterende, og kriminallovens bestemmelser om bestikkelse har ikke været brugt i praksis.¹⁷⁷

Det er ikke dette studies vurdering at der eksisterer et problem omkring modtagelse af fysiske gaver f.eks. penge, vin og ure.¹⁷⁸ Embedsmænd og politikere har imidlertid været inviteret på

¹⁷³ Kriminalloven henholdsvis § 38 (aktiv bestikkelse) og § 48 (passiv bestikkelse).

¹⁷⁴ Kriminalloven § 48.

¹⁷⁵ Sagsbehandlingsloven kap. 2.

¹⁷⁶ Cirkulære om Landsstyrets brug af midler til repræsentationsudgifter, rejseudgifter og øvrige udgifter m.m.

¹⁷⁷ Interview med Birgit Gedionsen, ASG 26. august 2011; Interview med Søren Søndergård Hansen, landsdommer, 28. august 2011; Interview med Lisbeth Frederiksen, lærernes fagforening IMAK, 26. august 2011; Interview med Bjørn Bay og Morten Nielsen, politimester og vicepolitimester, 31. august 2011. Interview med Jan Mikkelsen, indkøbsafdelingen i Departement for Finanser 31. august 2011; Interview med anonym interviewperson.

¹⁷⁸ F.eks. Interview med Jørn Skov Nielsen, direktør for Råstofdirektoratet og konstitueret departementschef for Departement for Erhverv og Arbejdsmarked, 26. august 2011; Interview med anonym interviewperson; interview med viceformand af Naalakkersuisut Jens B. Frederiksen, 30. august 2011

dyre rejser for at se på Alcoas projekter andre steder i verden, og det faktum at der aldrig har været en udbudsrunde omkring aluminiumsproduktionen er med til at skabe mistanke om at sådanne rejser har været en form for ”smøring”. Det er ikke vurderingen, fra studiet informanter, at politikere og embedsmænd har været bevidste om at dette kunne opfattes som ”smøring”. Det er dette studies vurdering at man burde udarbejde retningslinjer for forlystelsesgaver, også for at beskytte den offentlige ansatte selv, især i lyset af at flere og flere multinationale virksomheder kommer til Grønland. Mange virksomheder i råstofindustrien har været beskyldt for bestikkelse af embedsmænd rundt omkring i verden. Der verserer f.eks. en retssag mod Alcoa for bestikkelse af embedsmænd i Bahrain.¹⁷⁹

Der eksisterer som nævnt intet adfærdskodeks i forbindelse med gavegiveri, ligesom der ikke finder regelmæssig træning i integritetsproblematikker sted. Budskaber omkring god forvaltningsskik i den offentlige sektor kommunikerer ikke rutinemæssigt ud fra centralt hold. Derimod er det meget forskelligt fra instans til instans hvorvidt ledere indskærper adfærdsregler overfor de ansatte. Mens nogle gør det på jævnlig basis,¹⁸⁰ gør andre det slet ikke. Det er dette studies vurdering at der er brug for regelmæssige kurser for offentligt ansatte i antikorruption og god forvaltningsskik.

5.13 Anbefalinger

- Det anbefales at der udarbejdes institutionsspecifikke gave- og adfærdsregler, der tager højde for afdelingernes særlige problemstillinger.
- Der bør lægges særlig vægt på udarbejdelse af retningslinjer for samarbejdet med udenlandske multinationale virksomheder, der sikrer et armslængdeprincip til virksomhederne.
- Man kunne f.eks. overveje at finansiere tjenesterejser i forbindelse med anlægning af storskalaprojekter gennem en fond i stedet for at lade multinationale virksomheder finansiere rejseudgifter. Således kunne man sikre et armslængdeprincip til den enkelte virksomhed og undgå mistanke om ”smøring”.

5.14 Information til offentligheden

I hvilket omfang kommer der information og nærmere oplysninger fra den offentlige sektor til borgerne om hvorledes de skal forholde sig i tilfældet af at de oplever overtrædelser af loven?

¹⁷⁹ Se f.eks. *Post Gazette.com*, “Alcoa wants Bahrain bribery case restarted to clear its name”, 3. November 2011. Read more: <http://www.post-gazette.com/pg/11307/1187288-100.stm#ixzz1eLFL0rXr>

¹⁸⁰ Interview med Emanuel Rosing, styrelseschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug, 26. august 2011; Fokusgruppe interview med Sonja Feldthaus, kontorchef i fiskeriafdelingen, og Mads Trolle Nedergaard, fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), 30. august 2011;

Det er dette studies vurdering at borgerne generelt ikke er særlig oplyste omkring deres meddelerpligt, og at de ikke ved hvordan de skal forholde sig hvis de oplever overtrædelser af loven (se afsnittet om ansvarlighed for uddybelse). Både politiet og Ombudsmanden får mange – til tider mærkelige – henvendelser fra folk der ikke ved hvor de skal henvende sig.¹⁸¹ Det indikerer at borgere har svært ved at navigere i klagesystemer, og ifølge ombudsmanden med rette fordi det ofte ikke er ret gennemskueligt. På boligområdet eksisterer der f.eks. flere klageinstanser, og det er svært at finde ud af hvilken instans der varetager hvilke funktioner.¹⁸² Samtidig er adgangen til information meget lidt konsekvent, og det er tilfældigt hvem der får adgang til hvilken information (se afsnittet om gennemsigtighed).

Den offentlige sektor har ikke umiddelbart ført oplysningskampagner om korruption. TG, Grønlands arbejdsgiverforening og CSR Greenland har samarbejdet om et kursus om antikorruption og transparens der er henvendt til private virksomheder og offentlige institutioner, men den offentlige sektor har ikke umiddelbart selv taget initiativer til antikorrupsionskurser. Det skal dog nævnes at der var en del offentlige instanser der deltog på kurset, og der har efterfølgende været vist interesse for at sådanne kurser udbydes regelmæssigt.¹⁸³

5.15 Samarbejde med offentlige institutioner, civilsamfundet, og private organisationer for at sikre gennemsigtighed

I hvilket omfang arbejder den offentlige sektor sammen med f.eks. ombudsmanden, politi- og anklagemyndighed, erhvervsliv og civilsamfund om initiativer til at sikre gennemsigtighed og undgå korruption?

Antikorrupsionsinitiativer i Grønland kommer hovedsageligt fra den private sektor. Der er f.eks. et samarbejde mellem Grønlands arbejdsgiverforening, CSR Greenland og TG i forhold til ovennævnte kursus omkring transparens og antikorruption.¹⁸⁴

Det nuværende Naalakkersuisut har udtrykt ønske om et vidtgående samarbejde med TG. Ved lanceringen af TG d. 8. september 2011 holdt Maliina Abelsen, medlem af Naalakkersuisut for finanser, en tale om TG som en medspiller frem for en modspiller i kampen for forbedret gennemsigtighed.¹⁸⁵

¹⁸¹ Interview med Bjørn Bay og Morten Nielsen, politimester og vicepolitimester, 31. august 2011; Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011.

¹⁸² Interview med ombudsmand Vera Leth og retschef Michael Mikkelsen, 26. august 2011

¹⁸³ Mail fra Anita Hoffer, 6. oktober 2011.

¹⁸⁴ www.csr.gl og www.transparency.gl

¹⁸⁵ www.sermitsiaq.ag: ”Åbenhed, lighed og bæredygtighed”, 8. september 2011.

5.16 Gennemsigtighed i forbindelse med offentlige indkøb/udbud af offentlige opgaver

Er rammerne omkring udbud af offentlige opgaver tilstrækkelige til at sikre en saglig og retfærdig udbudsproces, der også omfatter passende sanktioner ved ulovligheder begået af ansatte hos budgiver og/eller hos den offentlige udbyder?

Gennemsigtighed i forbindelse med offentlige indkøb og udbud af offentlige opgaver er afgørende fordi der er tale om store formueoverdragelser fra det offentlige til det private. I Grønland hvor den offentlige sektor har en altoverskyggende dominans er behovet for gennemsigtighed omkring udbud og indkøb helt afgørende. Det skyldes at sektorens valg og fravalg i bogstaveligste forstand kan lukke en forretning. Dette stiller store krav til den offentlige sektor om at sikre lige vilkår og udvælgelseskriterier i serviceaftaler og indkøb. Det er nærværende studies vurdering, at på trods af væsentlige skridt i den rigtige retning, er der stadig en lang række områder hvor udliciteringsprocessen kunne forbedres.

Den grønlandske lov kræver i nogle tilfælde offentlige udbud, men det er langt fra alle områder der er dækket ind. I bygge- og anlægsbranchen blev der i 2009 indført en lov om indhentning af tilbud¹⁸⁶ ligesom ”Cirkulæret om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner” blev vedtaget samme år. Der eksisterer derfor kun regler indenfor bygge- og anlægsbranchen og for offentlige indkøb. Således er mange brancher såsom advokat- og rådgivningsbranchen ikke omfattet af udbudsreglerne.¹⁸⁷

5.16.1 Udbud af offentlige opgaver

Tilbudsloven dækker alt bygge- og anlægsarbejde der overstiger 300.000 kr. i det offentlige, herunder kommunerne og de selvstyrejede virksomheder.¹⁸⁸

Der er ingen standarddokumenter som tilbuddene skal skrives ud fra, og det er op til den enkelte udbyder om der skal være tale om en konkurrence på pris eller det økonomisk mest fordelagtige tilbud.¹⁸⁹ Loven fastlægger ikke en fast kontrolmekanisme i forhold til offentlige udbud, men refererer til en klageinstans i kap. 7. Loven klargør ikke hvem der må forestå udbudsrunder, og stiller ingen krav til uddannelsesniveaut hos personalet der varetager udbudsrunder. Til gengæld fastslår lovens § 18 stk. 3 at alle tilbudsgivere skal behandles ens, og at udbyderen skal sørge for at give samme oplysninger til alle tilbudsgivere, således at ingen har bedre vilkår end andre.

¹⁸⁶ Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren.

¹⁸⁷ Interview med Jens B. Frederiksen, viceformand og medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Infrastruktur og Trafik, 30. august 2011; Gå-hjem-møde afholdt d. 29. august hos Grønlands Arbejdsgiverforening.

¹⁸⁸ Tilbudsloven § 8.

¹⁸⁹ Tilbudsloven § 15.

I praksis har indførelsen af tilbudsloven haft stor betydning for bygge- og anlægssektoren, og der er sket en markant positiv forbedring i praksis. Dels er det vurderingen fra flere privat sektor aktører at flere opgaver kommer i udbud, dels har tilbudsloven åbnet op for at det ikke kun er pris man konkurrerer på.¹⁹⁰ Når det er sagt, så er det dette studies vurdering at der stadig er plads til forbedring, og der er stadig mange opgaver der ikke bliver udbudt offentligt (se nedenfor), ligesom der lige nu kører en større sag om karteldannelse hvor virksomheder beskyldes for at have aftalt priser og dermed aftalt hvem der skulle vinde opgaven.¹⁹¹ Det er således både den offentlige og den private sektor der har problemer med at efterleve tilbudsloven.

I forbindelse med tilbudslovens indførelse blev klagenævnet for udbud oprettet i 2010 i henhold til § 26 i loven. Klagenævnets afgørelse offentliggøres på hjemmesiden www.udbud.gl, men der er endnu ingen afgørelser at finde. Dette hænger sammen med, at der pr. august 2011 kun havde været en enkelt henvendelse til klagenævnet. Dette skyldes angiveligt at der ikke er tradition for at klage.¹⁹² Selvom der næsten ingen klager har været, udmærker klagenævnet sig ved at være et eksternt klageorgan i modsætning til mange andre klagemekanismer i Grønland.

De forskellige klageadgange i den offentlige sektor har, ifølge størstedelen af interviewpersonerne, ry for at være ineffektive med meget lange udsigter for en afgørelse, så der er nok en tendens til at man forsøger at løse problematikker på anden vis. Således fortæller en førende entreprenør, hvordan han er gået direkte til politikerne for at klage over en manglende udbudsrunde frem for at gå til klagenævnene.¹⁹³ På samme måde fortæller en lang række interviewpersoner at fordelene ved et lille samfund er at man har direkte adgang til politikere.¹⁹⁴ Dette kan dog også være et problem som tidligere nævnt i forhold til forvaltningens uafhængighed af det politiske niveau.

Som nævnt under gennemsigtighed i praksis er det mere eller mindre tilfældigt hvor resultatet af udbudsrunder offentliggøres, hvilket gør det kompliceret at følge med for især borgere og virksomheder uden for Nuuk.

Som nævnt ovenfor er det problematisk at mange hverv ikke er omfattet af tilbudsloven. Flere interviewpersoner peger i den forbindelse på rådgiverbranchen hvor der ingen regler er. Dette

¹⁹⁰ Interview med Preben Kold Larsen, direktør og bestyrelsesmedlem i Permagreen og Inaluk Brandt, HR-chef i Permagreen, 26. august 2011.

¹⁹¹ *Sermiitsiaq*: ”Kartelsag vokser. Bagmandspolitiet efterforsker en stor håndfuld sager efter ransagning” 26. november 2011.

¹⁹² Thomas Trier Hansen, formand for klagenævnet for udbud og den tidligere dommer ved Retten i Grønland, 10. august 2011.

¹⁹³ Gå hjem-møde afholdt d. 29. august hos Grønlands Arbejdsgiverforening.

¹⁹⁴ Bl.a. Interview med Martin Kviesgaard, direktør for Grønlandsbanken, 12. september 2011; Fokusgruppeinterview med civilsamfundsorganisationer, 30. august 2011.

er også problematisk fordi netop rådgivere ofte har mange forskellige hatte. Nogle gange er de med til selve byggeriet, og andre gange har en kontrolrolle.¹⁹⁵

5.16.2 Offentlige indkøb

”Cirkulæret om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner” fastslår at centraladministrationen skal sætte indkøb af en mængde af forskellige varer og tjenesteydelser i udbud. Dertil kommer at indkøb af varer og tjenesteydelser der overstiger 100.000 kr. skal forbi Indkøbsafdelingen. Cirkulæret gælder kun for Selvstyret, og kommunerne er derfor ikke underlagt cirkulæret eller nogen anden form for retningslinjer i forhold til offentlige indkøb. Cirkulæret indeholder ingen sanktionsmuligheder hvilket gør det vanskeligt at få offentligt ansatte til at efterleve det.¹⁹⁶

Det er på papiret indkøbsafdelingen i Departement for Finanser der er ansvarlig for større indkøb i den offentlige sektor. Dette fungerer dog ikke i praksis, og jævnligt oplever personalet at offentlige instanser har købt stort ind uden at indkøbsafdelingen har været inde over.¹⁹⁷

Cirkulæret efterleves derfor ikke til fulde i praksis. En embedsmand udtaler: ”*hvis offentligt ansatte opdager at det (cirkulæret) eksisterer prøver man at overholde det. Men ikke alle bruger det og det fortolkes meget forskelligt.*”¹⁹⁸ Det er således mere eller mindre tilfældigt hvem der kender til cirkulæret, og hvem der efterlever det. Flere interviewpersoner mener at der kunne strammes gevaldigt op på den offentlige sektors indkøb, og finder ikke cirkulæret tilstrækkeligt.¹⁹⁹

I den sammenhæng er det vigtigt at bemærke at klagemulighederne er begrænsede. Eftersom der ingen sanktionsmuligheder er har man alene mulighed for at klage til Departementet for Finanser, som indkøbsafdelingen hører under. Der er således ikke tale om en uvildig klageinstans. Klagen har i langt de fleste tilfælde ikke opsættende virkning, hvilket betyder at en indgået kontrakt ikke afbrydes mens klagen behandles. Det er vurderingen at det i praksis betyder at klagen ingen effekt vil have fordi behandlinger af klager i Grønland ofte tager lang tid,²⁰⁰ og kontrakten derfor nok vil være gennemført inden en eventuel afgørelse.

¹⁹⁵ Gå-hjem-møde afholdt d. 29. august hos Grønlands Arbejdsgiverforening; Interview med Jens B. Frederiksen, viceformand og medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Infrastruktur og Trafik, 30. august 2011.

¹⁹⁶ Interview med Daniel Gottrup, HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser, 26. august 2011; Interview med Jan Mikkelsen, Indkøbsafdelingen under Departement for finanser, 31. august 2011.

¹⁹⁷ Interview med Jan Mikkelsen, Indkøbsafdelingen under Departement for finanser, 31. august 2011.

¹⁹⁸ Interview med Daniel Gottrup, HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser, 26. august 2011

¹⁹⁹ Interview med Michael Binzer, direktør for Air Greenland, 29. august 2011; Interview med Daniel Gottrup, HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser, 26. august 2011; Interview med Jan Mikkelsen, Indkøbsafdelingen under Departement for finanser, 31. august 2011.

²⁰⁰ Interview med Anders Meilvang, advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA, bestyrelsesformand for den grønlandske retshjælp IKIU, 25. august 2011; Interview med Preben Kold Larsen, direktør og bestyrelsesmedlem i Permagreen og Inaluk Brandt, HR-chef i Permagreen, 26. august 2011; interview med Mariia Simonsen, formand for usagassiunerimi Sulisut Peqatigiiffiat (mediearbejdernes organisation) og Naja Paulsen, Afdelingsleder i Afdeling for Journalistik, Ilisimatusarfik (Grønlands Universitet), 31. august 2011.

6. Konklusion

Korruption forstået som bestikkelse af embedsmænd, underslæb og bedrageri er ikke et problem i Grønland. Dette studie er ikke stødt på eksempler på bestikkelse for at få adgang til offentlige ydelser eller kontrakter. Til gengæld er korruption forstået som vennetjenester, nepotisme og inhabilitet et varmt emne. De mange historier om sådanne foreteelser hører dog primært fortiden til. Der er kommet en ny politisk vilje de senere år til at gøre op med den slags.

Det er imidlertid dette studies vurdering at den grønlandske offentlige sektor er sårbar overfor uregelmæssigheder og i sidste ende korruption. Den offentlige sektor står overfor store udfordringer med mangel på finansielle og menneskelige ressourcer. Det har blandt andet betydning for kvaliteten af lovgivningen. Lovgivningen er på mange områder, f.eks. indenfor fiskeri og boligområdet, usammenhængende og ikke særlig gennemarbejdet. Det er dette studies vurdering at den grønlandske lovgivning på de undersøgte områder peger i flere retninger, og er for åben for fortolkning. Det betyder blandt andet at politikere har mulighed for at gribe ind, og blande sig i konkrete forvaltningsafgørelser. Derudover er der for meget magt samlet på råstofområdet, uden de nødvendige kontrolmekanismer. Det gælder især fordi der ikke er nogen stærke grønlandske civilsamfundsorganisationer til at holde dem ansvarlige, og fordi direktoratet ikke er tilstrækkelig gennemsigtigt.

6.1 For mange hatte

De offentlige myndigheder har generelt for mange hatte. Det gælder f.eks. på råstofområdet hvor Råstofdirektoratet er den samme myndighed der markedsfører Grønlands råstoffer overfor private samarbejdspartnere, behandler deres ansøgninger, vurderer de miljø- og samfundsmæssige konsekvenser og behandler eventuelle klager.

I det hele taget mangler der uafhængige effektive klageinstanser i Grønland. Klageorganer ligger samme sted som administrationen hvilket kan resultere i det man kalder to-instans-inhabilitet. Selvstyrets indkøb er f.eks. styret af et indkøbscirkulære, men eftersom det er et internt cirkulære er der ikke en uvildig klageinstans. Forvaltningen er derudover ikke særlig god til at vejlede borgerne om hvor de skal henvende sig. På boligområdet er der f.eks. forskellige klagemuligheder som det kan være vanskeligt for borgerne at finde rundt i og gennemskue.

En af konsekvenserne er at borgere og virksomheder i stedet henvender sig direkte til politikerne. Politikerne opleves som mere lydhøre end forvaltningen, og det giver en hurtigere og mere effektiv behandling af en sag. Politikerne tager mange enkeltsager op, og forsøger at påvirke eller omstøde beslutninger. Dette påvirker den offentlige sektors uafhængighed, og gør den sårbar overfor korruption. De eksempler der er fremhævet i denne rapport har handlet om politikere der forsøgte at påvirke f.eks. indkøbsbeslutninger, taget af forvaltningen, for at tilgodese overordnede samfundsmæssige hensyn. Politikere er i deres gode ret til at beslutte at

der på grund af Grønlands politiske økonomi skal tages samfundsøkonomiske hensyn når Selvstyret køber ind. Men systemet bliver sårbart hvis det ikke fremgår klart af lovgivningsgrundlaget. Det gør systemet sårbart overfor korrupsion hvis politikere kan gribe ind i en forvaltningsafgørelse, uden at have lovgrundlaget i orden. I de tilfælde som er fremhævet i denne rapport var det for at tage samfundsmæssige hensyn, men næste gang er det måske noget en politiker gør for egen vindings skyld.

6.2 For meget skøn på for dårligt lovgrundlag

For meget er overladt til de individuelle sagsbehandlers skøn og fortolkning fordi lovgivningen på væsentlige områder peger i forskellige retninger. Det gælder som fremhævet i denne rapport blandt andet på fiskeri, social og boligområdet.

Samtidig er offentlige ansatte nødsaget til at skønne på baggrund af manglende overblik over gældende lovgivning. Lovgivningen på fiskeriområdet har f.eks. indtil for nylig været meget uoverskuelig med en lang række af undtagelser. Dog må det pointeres at der med ændringen af fiskeriloven er taget et væsentligt skridt hen imod færre undtagelsesmuligheder. Derudover mangler der en lovsamling der giver et overblik over gældende love i Grønland, ligesom der til stadighed mangler en samlet og revideret fiskerilov.

Derudover er der stor udskiftning af medarbejdere i den offentlige sektor. Den store udskiftning af personale medfører en mangel på historik i forvaltningen. Det betyder blandt andet at sagsbehandlingsloven ikke altid bliver overholdt, og at særligt reglerne omkring partshøring og aktindsigt ikke efterleves i praksis. Derudover er høringsfristerne på lovforslag meget korte, hvilket giver interesseorganisationerne og især de meget ressourcetsvage civilsamfundsorganisationer ringe muligheder for at levere kvalificerede inputs.

Nyuddannede akademiske medarbejdere der skal administrere en uoverskuelig og kompleks lovgivning der peger i mange retninger, uden hjælp fra hverken lovsamling eller ordentlig arkivering, er grobund for vilkårlige forvaltningsafgørelser. Det er et problem i forhold til borgernes retssikkerhed, og det gør systemet sårbart overfor korrupsion. Sagsbehandlere der ønsker at tilgodese venner, familie eller partikammerater har mulighed for at skjule det i den generelle vilkårlighed, og med henvisning til forskellige lovgivninger.

6.3 Mangel på vagthunde

Den offentlige sektor er altdominerende i Grønland uden megen modvægt fra politikere, den private sektor eller civilsamfundsorganisationer. Den offentlige sektor er dybt involveret i hele det grønlandske samfund, og især i erhvervslivet. Det grønlandske erhvervsliv modtager store tilskud og betalinger hvert år fra Selvstyret for at varetage særlige ydelser på områder hvor almindelige markedsmæssige kræfter har svære vilkår.

Den offentlige sektor er også den vigtigste kunde for mange private virksomheder. Selvstyret driver stort set hele Grønland inklusiv energiområdet, havne, lufthavne, Air Greenland, Royal

Artic Line og telekommunikation. De ejer butikkerne ude i bygderne, og halvdelen af alle boliger i hele landet. Det betyder blandt andet at de få reelt privatejede virksomheder kommer til at være meget sårbare når de kritiserer den offentlige sektor.

Politikerne i Inatsisartut (parlamentet) har traditionelt set ikke udgjort nogen modvægt til den offentlige sektor. Det er dog ved at ændre sig, og især Finansudvalget og Revisionsudvalget påtager sig i stigende grad deres rolle som kontrolinstanser.

Der er ikke tradition for at holde magthaverne ansvarlige i Grønland. Man kritiserer dem ikke gerne, og der er ikke tradition for at råbe vagt i gevær hvis man støder på uregelmæssigheder eller magtmisbrug. Det gælder både borgerne generelt, men også ansatte i den offentlige sektor. Der er eksempler på ansatte der er blevet forflyttet eller fyret fordi de var for kritiske, og der er ingen særlig beskyttelse af såkaldte whistleblowers.

6.4 Mangel på gennemsigtighed

Det er ikke gennemsigtigt hvad man må modtage af gaver som embedsmand. Der er intet adfærdskodeks. Det er ikke dette studies vurdering at der er et problem med modtagelse af fysiske gaver. Men i takt med at der kommer flere især internationale firmaer til Grønland vil det være hensigtsmæssigt at udvikle et regelsæt for modtagelse af forlystelsesgaver (middage, koncerter, rejser). Et regelsæt skal være med til at modvirke at firmaer uberettiget kommer til at ”smøre” sig til fordele og forebygge at der opstår tvivl om offentlig ansattes upartiskhed.

Det er ikke altid lige let at få adgang til offentlig information. Det er f.eks. svært at få overblik over hvor resultatet af konkrete udbudsrunder offentliggøres. De individuelle efterforskningstilladelser på råstofområdet er som hovedregel heller ikke tilgængelige på hjemmesiden. Reglerne om aktindsigt overholdes ikke altid. Tidsfristerne overholdes f.eks. ikke, og sagerne trækker i langdrag.

Råstofdirektoratet opfattes, af stort set alle studiets informanter, som unødigt lukket og topstyret. Hverken Inatsisartut eller offentligheden kan f.eks. få indsigt i de *individuelle* aftaler, som Råstofdirektoratet indgår med efterforskning- og udvindingsselskaberne. Det er dette studies vurdering at det ville være i Grønlands interesse at Råstofdirektoratet blev mere gennemsigtigt og at der blev bedre mulighed for at Inatsisartut, offentligheden og andre myndigheder (f.eks. på miljøområdet) kunne holde direktoratet ansvarligt.

6. Litteraturliste

1. EITI Factsheet, www.eiti.org
2. *Et Danmark der står sammen*, Regeringsgrundlag oktober 2011, Regeringen, s. 75.
3. Forslag til Inatsisartuts lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren, Afgivet til lovforslagets 2. behandling.
4. Grønlandsstatistisk www.stat.gl
5. Grønlands Retsplejelov, Lovtidende, 1. maj 2010.
6. Hanne Petersen, *De grønlandske Forvaltningslove*, i Antologien, Retsforhold og Samfund i Grønland, 1998.
7. Høringssvar på ”Offentlig høring af ansøgning om efterforskningsboringer (VVM og VSB) – 2011”
8. KNR: ”Kuupik og Ove Karl frikendt i Greengems-sag”, 5. maj 2011.
9. KNR: ”Råstofdirektoratet gambler med vores natur”, 6. juli 2011.
10. Landstingets Ombudsmands beretning for 2009.
11. ”Magtmisbrug og nepotisme i sydgrønland?” *Inuit Ataqatigiit*, www.ia.gl, Sydgrønland region, 2008.
12. www.nanoq.gl
13. Naalakkersuisut, Departementet for Finanser, *Indkøbsredegørelse*, november 2011
14. Nicholas Symes, *Den medie- og presseretlige situation i Grønland*, 1995.
15. Peter Munk Christiansen et al, *På sporet af magten*, Magtudredningen (referencer til 2003 Janussen, 2003, Sørensen, 1994: 61; Andersen & Tonsgaard, 2003).
16. *Ombudsmanden for Inatsisartut*: ”Afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende den administrationsgruppe for aluminiumsprojektet”, sagsnr.: 2008-802-0001.
17. *Politisk – økonomisk beretning*. Departement for finanser, august 2011.
18. *Post Gazette.com*, ”Alcoa wants Bahrain bribery case restarted to clear its name”, 3. November 2011.
Read more: <http://www.post-gazette.com/pg/11307/1187288-100.stm#ixzz1eLFL0rXr>
19. *Promoting Revenue Transparency: 2011 Report on oil and gas companies*, Transparency International & The Revenue Watch Institute, 2011.
20. ”Redegørelse til Inatsisartut vedrørende råstofaktiviteter i Grønland,” Råstofdirektoratet, Foråret 2011.
21. Redegørelse fra Mediearbejdsgruppen, *Stærke medier*, 2010.
22. *Råson*, ”Grønland: Kan olie bringe økonomisk selvstændighed til grønlanderne?”, 27. januar 2011.
23. *Sermitsiaq*, ”Anne og aluminiumsprojektet”, nr. 10, 11. marts 2011.
24. *Sermitsiaq*, ”Benjamin og Sakæus må ikke holdes ude” af Mads Dollerup-Scheibel, 26. juli 2008.
25. *Sermitsiaq*, ”Demokratisk underskud i Alcoa-debatten”, af Mads Dollerup-Scheibel, 24. april 2010.
26. *Sermitsiaq*: ”Kartelsag vokser. Bagmandspolitiet efterforsker en stor håndfuld sager efter ransagning” 26. november 2011.

27. *Sermitsiaq*: ”Opgør med kvote-mafiaen”, 7. august 2009.
28. *Sermitsiaq/AG*: ”Greenpeace inviterer Ove Karl”, 23. maj 2011.
29. *Sermitsiaq/AG*: ”Bedre formidling og længere høringfrist”, 8. juli 2011.
30. *Sermitsiaq/AG*: ”Åbenhed, lighed og bæredygtighed”, 8. september 2011.
31. *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu*, Skatte- og velfærdskommissionens betænkning marts 2011.
32. www.inatsisartut.gl
33. www.ombudsmand.gl
34. www.udbud.gl
35. www.domstol.gl

7. Interview matrix

#	Interviewpersoner	Stilling	Dato
1	Mikkel Mørch	Konstitueret departementschef for Erhverv og Arbejdsmarked (dagen efter interviewet afgik han som departementschef)	25/8 2011
2	Steffen Lyng	Departementschef for infrastruktur, klima og energi	25/8 2011
3	Jan Pedersen	Departementschef for finanser	25/8 2011
4	Tine Pars	Rektor for Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet	25/8 2011
5	Martha Labansen	Direktør for KANUKOKA, De Grønlandske Kommuners Landsforening	25/8 2011
6	Anders Meilvang	Advokat ved advokatfirmaet INA:NUNA, bestyrelsesformand for den grønlandske retshjælp IKIU.	25/8 2011
7	Emanuel Rosing	Afdelingschef i Departement for Fiskeri, Fangst og Landbrug	26/8 2011
8	Jørn Skov Nielsen	Direktør for Råstofdirektoratet (om aftenen den 26/8 blev han konstitueret som departementschef for Departement ved Erhverv og Arbejdsmarked)	26/8 2011
9	Henrik Sørensen	Bestyrelsesformand for Grønlands Arbejdsgiverforening og direktør for IF Forsikring	26/8 2011
10	Fokusgruppeinterview med Preben Kold Larsen og Inaluk Brandt	Direktør for Permagreen, bestyrelsesmedlem af Grønlands Arbejdsgiverforening; HR-chef i Permagreen	26/8 2011
11	Per Jansen	Partner i Deloitte	26/8 2011
12	Mads Dollerup	Journalist på Sermitsiaq	26/8 2011
13	Britta Keldsen	Advokatfirmaet Paulsen og Keldsen	26/8 2011
14	Lisbeth Frederiksen	Sagsbehandler i lærernes fagforening IMAK	26/8 2011
15	Daniel Gottrup	HR-chef i Personalestyrelsen, Departement for Finanser	26/8 2011
16	Birgit Gedionsen	Akademikernes Sammenslutning i Grønland	26/8 2011
17	Fokusgruppeinterview med Vera Leth + Michael	Ombudsmand og retschef hos Ombudsmanden	26/8 2011

	Mikkelsen		
18	Søren Søndergård Hansen	Landsdommer	27/8 2011
19	Ole Christiansen	Direktør for Nunaminerals A/S	29/8 2011
20	Ove Karl Berthelsen	Medlem af Naalakkersuisut for Erhverv og Råstoffer	29/8 2011
21	Michael Binzer	Direktør for Air Greenland	29/8 2011
22	Peter Schriver	Nuna Advokater	29/8 2011
23	Fokusgruppeinterview med Henrik Leth & Anita Hoffer	Direktør og advokat for Grønlands Arbejdsgiverforening	30/8 2011
24	Henrik Skydsberg	HS Analysis ApS	30/8 2011
25	Jens B. Frederiksen	Viceformand og medlem af Naalakkersuisut for Boliger, Infrastruktur og Trafik.	30/8 2011
26	Kim Neumann Nielsen	Kontorchef i Skattestyrelsen	30/8 2011
27	Fokusgruppeinterview med Sonja Feldthaus og Mads Trolle Nedergaard	Kontorchef i fiskeriafdelingen og fiskerilicensinspektør for Fiskerilicenskontrollen (GFLK), Departement	30/8 2011
28	Fokusgruppeinterview med Lissi Olsen, Line Frederiksen og Naja Klejst Stork	Formand for Kalaallit Røde Korsiat i Nuuk samt advokat i Ina:Nuna Advokat ApS; Meeqqat Inuunerissut/Bedre Børneliv MIBB og Red Barnet Grønland	30/8 2011
29	Fokusgruppeinterview med Mariia Simonsen + Naja Paulsen	Formand for Tusagassiunerimi Sulisut Peqatigiiffiat, TP (mediearbejdernes organisation) og afdelingsleder i Afdeling for Journalistik på Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet	31/8 2011
30	Elna Egede	Freelancejournalist og tidligere journalist på AG	31/8 2011
31	Fokusgruppeinterview med Bjørn Bay og Morten Nielsen	Politimester og vicepolitimester	31/8 2011
32	Naaja Nathanielsen	Medlem af Inatsisartut for Inuit Ataqatigitt	31/8 2011
33	Jan Mikkelsen	Indkøbsafdelingen under Departement for finanser	31/8 2011
34	Peter Schultz	Departementschef for Formandsdepartementet	31/8 2011
35	Kenneth T Hansen	Direktør for INI A/S	31/8 2011
36	Kuupik Kleist	Formand for Naalakkersuisut, medlem af Naalakkersuisut for udenrigsanliggender	2/9 2011

37	Martin Kviesgaard	Direktør for Grønlandsbanken	12/9 2011
38	Lars Bjørknæs	Redaktør for www.aviisi.gl	6/10 2011
39	Parnuna Egede	Miljørådgiver hos ICC	19/10 2011