

Korrupsjon – en internasjonal forbannelse

Jan Borgen

Ufattelige beløp skriver seg fra ulovlige økonomiske transaksjoner. De koster verdenssamfunnet i alt 12 000 milliarder kroner årlig, eller 5% av verdensøkonomien, ifølge Verdensbanken (lavt anslått).

Korrupte transaksjoner utgjør halvparten av dette. Tallene er omtrentlige, men holder lenge som begrunnelse for å bekjempe korrupsjon. Korrupsjon hindrer langsiktige investeringer og bidrar til og befester underutvikling, sosial polarisering, mangel på respekt for lov og menneskerettigheter, udemokratisk praksis og avledning av midler ment for utviklingsformål og grunnleggende samfunnstjenester. Korrupsjon er mest skadelig for de fattigste land. Internasjonalt samarbeid for å motvirke korrupsjon er derfor av størst betydning for dem.

- Hva er korrupsjon?
- Hvorfor er korrupsjon et internasjonal problem?
- Hvordan kan korrupsjon bekjempes?

Korrupsjon skjer i det skjulte og kan ta mange former, enten de involverte partene er offentlig ansatte, politikere, ansatte i næringslivet eller i frivillige organisasjoner.

Bestikkelser, interessekonflikt mellom offentlig ansvar og ønske om privat vinning, inhabilitet, nepotisme, påvirkningshandel, partifinansiering mm. er blant de forhold som omfattes av korrupsjonsbegrepet i stadig flere lands lovgivning. Korrupsjon har ikke bare med det offentlige å gjøre; det finnes også i privat sektor og i det sivile samfunn.

I mange land er bestikkelser den vanligste form for korrupsjon, men aldri den eneste: Under et korrupt styre i et fattig land kan presidenten i landet la bygge en firefelts motorvei til hjembyen, eller kan hende en flyplass ved hjembyen. Statskassen tappes da for midler som kunne vært brukt langt mer hensiktsmessig andre steder og til andre formål, men uten at det er betalt bestikkelser.

Bestikkelser må skilles fra gaver. I motsetning til en gave impliserer en bestikkelse en gjenytelse. Grensedragningen kan være vanskelig. Når blir en gave en bestikkelse? Bestikkelser kan skjules som gaver. Hvor lang er veien fra bestikkelse til smøring? Uansett er det klart at korrupsjon har med slett moral å gjøre. Den forrykker en skjør balanse og endrer konkurransen i favør av de uhederlige.

I Norge er såkalt vennskapskorruptsjon antakelig mer utbredt enn bruk av bestikkelser med økonomisk verdi.

Hva menes med korrupsjon?

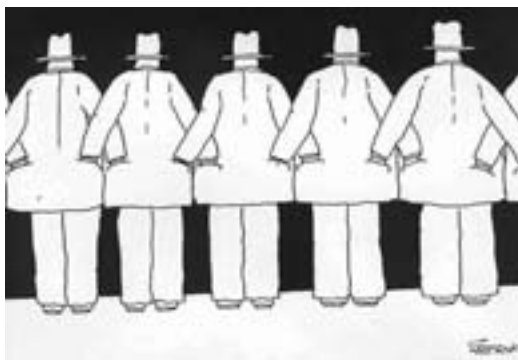
Sør-Korea – demonstrasjon mot korrupsjon.

Ledere for sørkoreanske ikke-statlige organisasjoner har nettopp publisert en liste med 208 politikere de mener er involvert i korrupsjon. De vifter med hvite lommeterklær for å signalisere at de ønsker renhet – ingen korrupsjon. Plakattekster: «Bort med de korrupte.»

Foto: Scanpix



Korrupsjon – en internasjonal forbannelse



En kjede av korruperte med hender i hverandres lommer.

Kilde: www.transparency.md (med støtte fra FN)

«Hvis en journalist tar imot reiser, middag eller liknende fra en organisasjon han skriver om, regnes det som **smøring**. Hvis han tar imot kontanter, regnes det som **korrupsjon**.»
Kommenter teksten.

Gjør greie for hvordan korrupsjon kan skape uheldige vridninger i økonomien i et land.

Vennskapskorrupsjon består i å utnytte vennskap eller nettverk i transaksjoner og beslutninger som avviker fra det allment aksepterte.

Fellesnevneren for alle korrupsjonshandlinger er at de dreier seg om **misbruk av makt i betrodde stilling for privat gevinst**. Etter norsk rett er det straffbart å utnytte en tillitsposisjon i offentlig eller privat sektor som byttemiddel for å oppnå private fordeler. Dette gjelder enten det handler om en selv eller en tredjepart, som når tolleren mot betaling unnlater å kontrollere smugleren eller når innkjøpsjefen i en bedrift tar mer betalt enn det han fakturerer.

Korrupsjonshandlinger kan kategoriseres langs forskjellige dimensjoner:

1. Politisk, byråkratisk eller privat korrupsjon
2. Korrupsjon under tvang eller med samtykke
3. Korrupsjon med eller uten økonomisk verdi
4. Smøring eller storkorrupsjon

Kampen skjerpes

Fattige land skjerper sin kamp mot korrupsjon, men de er ikke alene. Skandaler i en rekke industriland (Tyskland, Frankrike, Italia, USA) de siste ti årene har skjerpet kampen også der. Kampen mot korrupsjon er derfor verdensomspennende. Den har hatt tre parallelle forløp:

■ **global bevisstgjøring**, som startet på slutten av 1980-årene med massemobilisering i Filippinene, Bangladesh, Kina, Brasil, Venezuela og andre land i protest mot korruperte politiske ledere der. Et tabu ble brutt: Korrupsjon kan ikke akseptere

res. Ingen regjering benekter (offisielt) i dag at korrupsjon er skadelig for samfunnet.

- **normsetting**, startet på midten av 1990-tallet med internasjonal anerkjennelse av statenes plikter til å redusere korrupsjon i eget land. Vi fikk regionale avtaler (konvensjoner) mot korrupsjon og nylig også en FN-konvensjon om det samme. Denne er det første globale instrumentet i kampen mot korrupsjon.
- **realisering og iverksetting** av de pliktene og tiltakene som er vedtatt nasjonalt, regionalt og internasjonalt. Dette er det vanskeligste punktet. Hvordan skal man få landene til å etterleve og praktisere forpliktelsene om antikorrupsjon i konvensjoner og nasjonal lovgivning og politikk?

Antikorrupsjon i folkeretten

Et internasjonalt avtaleverk mot korrupsjon tar form. Rettsutviklingen har gått svært raskt, seks konvensjoner har kommet til på bare åtte år (se ramme). Dette betyr ikke at det er skapt en effektiv global enighet om løsningen på et globalt problem. Dit er det en lang vei å gå, men tiden har løpt fra forestillingen om at fattige land er de dårlige og rike land de gode i kampen mot korrupsjon. Alle land er i samme båt. I gjensidig, forpliktende samarbeid må de søke løsningene.

Ny folkerettslig mark er pløyd. Viktige internasjonale prinsipper er – i grove trekk – etablert og anerkjent:

- prinsippet om et omfattende korrupsjonsbegrep (dermed faller flere handlinger inn under begrepet)
- prinsipper for å forebygge kriminalitet prinsippet om kriminalisering – at korrupsjon er kriminelt
- prinsipper for internasjonalt ansvar og samarbeid
- prinsippet om å involvere ikke-statlige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig i kampen mot korrupsjon
- prinsipper for tilbakeføring av stjålne formuer til hjemlandet osv.

Tilbakeføring av stjålne formuer

Målet om å tilbakeføre ulovlig tjente formuer til landene der de er stjålet, har reist store forhåpninger i fattige land, især i Afrika og Asia. Milliarder av dollar – utbytte oppnådd gjennom uhederlige låneopptak, bestikkelser og annen korrupsjon – er ført ut til andre land. Mexico, Pakistan, Kenya og

Internasjonale instrumenter mot korrupsjon

Globalt: FN-konvensjonen mot korrupsjon, undertegnet i desember 2003. Den er ennå ikke trådt i kraft, den trenger 30 ratifikasjoner.

Regionalt:

- Den interamerikanske konvensjonen mot korrupsjon (i kraft i 1997)
- OECD-konvensjonen mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningstransaksjo-

ner (i kraft 1999)

- Europarådets to konvensjoner mot korrupsjon, hhv. på det strafferettslige og det sivilrettslige området (i kraft 2002 og 2003)
- Den afrikanske konvensjonen om forebygging og bekjempelse av korrupsjon og liknende lovbrudd (undertegnet juli 2003, ikke i kraft ennå)

Korrupsjon – en internasjonal forbannelse



Loik le Floch-Prigent, tidligere leder for det franske oljeselskapet Elf, ble dømt til fem års fengsel for korrupsjon. Den norske korrupsjonsjegeren Eva Joly har vært sterkt involvert i opprulling av korrupsjon i Frankrike.

Drøft påstanden: «Arbeidet mot korrupsjon kan ikke bare være et ansvar for den enkelte stat alene.»

Drøft påstanden: «Korrupt praksis i utlandet kan lett bli overført som korrupt praksis i hjemlandet.»

Nigeria og andre pådrivere for prinsippet om tilbakeføring har sett betydelige deler av nasjonalformuen forsvinne ut av landet og inn i skjulte private konti og bankvelv i Genève, Paris, London osv., mens store deler av befolkningen lever i ytterste nød. Ulovlig utbytte av korrupt praksis representerer betydelige tap av ressurser for landene som rammes. Dersom landene virkelig lykkes i å motvirke hvitvasking og i å hente tilbake korrupsjonspenger, kan det demmes opp for noe av den politiske uro og underutvikling som korrupsjon skaper. Tilbakeførte korrupsjonspenger kan nyttes til utvikling, gjenoppbygging og rehabilitering av samfunn under nye regjeringer.

Prinsippet krever selvsagt at de rike landene medvirker aktivt. I forbindelse med forhandlingene om den nye FN-konvensjonen mot korrupsjon gikk de med på at det skal bli lettere å avsløre mistenkelige transaksjoner og inndra utbytte av kriminelle handlinger. De gikk også med på å gjøre det mulig å overvåke bank- og finansinstitusjoner og konti til personer i besittelse av mistenkelig store formuer. Men de nektet å forplikte seg til å myke opp tradisjonelt bankhemmelighold. Dette skader arbeidet mot korrupsjon, for hemmelighold hindrer etterforskning. Eksempelet viser et behov for at de rike landene forplikter seg mer og blir mer ansvarlige. Uten slike forpliktelser blir håndhevingen av prinsippet om tilbakeføring lite virkningsfull. For øvrig er det slått fast at giverland må gi bistand til fattige land som trenger hjelp til å kreve tilbakebetalt stjålne formuer. Det må ytes hjelp til selvhjelp ved at den juridiske og finansielle ekspertisen som tilbakeføring forutsetter, blir bekostet av giverland.

Krav om mer åpenhet i oljenæringen

Folkeretten brøyter ikke nytt land alene gjennom rettslig bindende regulering, slik avtalefestingen av tilbakeføringsprinsippet er et eksempel på. Internasjonalt samarbeid mot korrupsjon skaper også «soft law-regulering». Det er mellomstatlige retningslinjer og programmer som ikke har status som internasjonale avtaler, men som likevel kan virke effektivt for den internasjonale rettsdannelsen.

I rapporten *Fuelling Poverty - Oil, War og Corruption* (Christian Aid, 2003) illustreres behovet for å avtalefeste mer åpenhet i internasjonal oljenæring. At rike oljeressurser kan være fattige lands svøpe – ikke deres velsignelse – tør være velkjent. Land med

oljeressurser blir ofte dårligere stilt enn fattige nasjoner uten. Økonomien i seks oljeproduiserende land, Nigeria, Irak, Kasakhstan, Angola, Sudan og Venezuela, ble sammenliknet med økonomien i ikke-oljeproduiserende land – Bangladesh, Bolivia, Kambodsja, Etiopia, Peru og Tanzania (i *Fuelling Poverty...*).

Gjennomsnittlig vekst i økonomien til oljelandene lå på 1,7% per år mot 4% i ikke-oljeproduiserende land. Det forklares med at fattige, oljerike og -avhengige stater er mer utsatt enn andre for kombinasjonen korrupsjon, fattigdom, konflikt og udemokratisk styresett, og at roten til ondet er svake institusjoner og/eller uansvarlig styring. Uten evne eller vilje til å forvalte og fordele milliardinntektene blir resultatet verken rettferdig eller langsiktig.

Fellesnevneren for fattige oljeproduiserende land er at oljepengene raskt forsvinner i elitens lommer. En del utenlandske oljeselskaper medvirker aktivt til dette eller de samtykker indirekte ved å inngå i en korruperende praksis. Bestikkelser er verken nytt eller overraskende i næringen.

Amerikanske, britiske, franske, tyske, russiske – og norske – selskaper står i kø for å utvinne det sorte gull. Aktørene er mange, prosjektene store og pengebeløpene betydelige. Overgangen fra krig til relativ fred byr på rike muligheter for – og insentiver til – korrupsjon. Oljeøkonomien holder paradoksalt nok folket i et fattigdomsgrep; korrupsjon hindrer utvikling.

To initiativer

Som en motvekt til dette, er tanken bak to initiativer – Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) og Publish What You Pay (PWYP) – å skape et **internasjonalt «åpenhetsregime»**, som kan anvendes overalt, og som regulerer oljesektoren og annen mineralutvinning. Dette vil innebære

■ at oljeselskapene **offentliggjør detaljene om enhver betaling til regjeringer**.

Selskapene må enten pålegge seg selv eller bli lovpålagt å praktisere full åpenhet om pengeoverføringer knyttet til oljeprosjektene (ved inngåelse av kontrakter og ved betaling av skatter og avgifter).

■ at også statene (forvaltningen og den nasjonale oljesektoren) må **praktisere offentlighet**: Regjeringene må utarbeide gjennomnsiktige (lettere lesbare) nasjonalregnskaper og statsbudsjetter og **dokumentere bruken av oljeinntektene**. Det gir vital informasjon til befolkningen

Korrupsjon – en internasjonal forbannelse



som må kunne spore pengestrømmen fra de utenlandske oljeselskapene inn i statskassen.

Avtaler om konfidensialitet (fortrolighet-/hemmelighet) mellom selskap og vertsland er ikke udelte positive.

Mulighetene for å skjule betalinger som «kick-

backs» (provisjon) for kontrakter må minimeres. Mer åpenhet mellom selskaper og stat kan dempe risikoen for at penger omdirigeres til korruperte formål.

Det mellomstatlige initiativet EITI er i ferd med å få status som «soft law» (se foran). Det knesetter/befester prinsipper om åpenhet og offentlighet rundt oljeselskapenes betaling av skatter, royalties og bonusavgifter til vertsland (oljeproduserende stater). Foruten stater er deler av oljenæringen – transnasjonale selskaper – positive til EITI, likeså pressgrupper. EITI hentet inspirasjon fra NGO-verdenen, det andre initiativet, PWYP, som over 100 ledende, ikke-statlige organisasjoner, herunder Transparency International, står bak.

Forskjellen mellom de to initiativene gjelder virkemidlene for gjennomføring og håndheving. EITI-prinsippene bygger på frivillig etterlevelse fra selskapenes side, noe som neppe vil fungere godt. Selskaper vil sannsynligvis bare delta hvis konkurrentene gjør det samme. Selskapene vil sannsynligvis synes at de får en ulempe når de offentliggjør informasjon andre selskaper velger å holde hemmelig. PWYP-initiativet, derimot, forutsetter at selskapene blir pålagt ved lov å offentliggjøre betalingene til staten. Dette er nødvendig selv om det er klart at alene lovregulering av selskapene, og i noen få land, ikke vil løse hele spørsmålet.

Om initiativene ikke er perfekte, bygger de i alle fall på viktige premisser:

- De viser til det gjensidige forholdet mellom ressursøkonomi, dårlig politisk styring, mangel på åpenhet og offentlighet, konflikt – og korrupsjon. Faktorene påvirker hverandre gjensidig.
- Transnasjonale selskaper har et ansvar for å medvirke til å finne løsninger.
- Løsninger må forankres i internasjonalt samarbeid og internasjonal regulering i en eller annen form, med regjeringer, næringslivet og sivilsamfunnet som parter.

Begge initiativene skaper forståelse for at innsyn i hva regjeringene i ressursrike land mottar, gjør det lettere for politikere, medier og samfunnet å stille disse til ansvar og der-

med lettere bekjempe korrupsjon. Mange land savner uavhengige samfunnsorganer og medier. Der vil politikere og offentlig ansatte fremdeles finne måter å omdirigere oljeinntekter til egne, private formål eller til å finansiere konflikter. Men slik virksomhet vil i hvert fall bli noe vanskeligere under et nytt åpenhetsregime.

Transparency International

Engasjement fra sivilsamfunnet er meget viktig i kampen mot global korrupsjon. Titusener av enkeltpersoner og frivillige organisasjoner verden over er direkte eller indirekte del av kampen. De hever den offentlige bevisstheten om korrupsjon og om skadevirkningene av slik praksis.

Transparency International (TI) er en slik aktiv ikke-statlig pådriver og rådgiver, en global organisasjon med forgreninger (avdelinger) i 90 land. TI ble stiftet i 1993. Den norske avdelingen av TI, som ble etablert i 1999, er medlemsbasert (webadresse: www.transparency.no).

TI arbeider for løsninger basert på internasjonale avtaler, for integritet i privat og offentlig sektor og for offentlighet, ytrings- og pressefrihet i kampen mot korrupsjon. I mange land fremmer TI krav om reformer i offentlig sektor: bedre avlønning av offentlig ansatte, erstatte skjønsmessige bestemmelser med klare lovhjemler, befestet uavhengigheten til domstolene, pålegge offentlig ansatte større juridisk ansvar, motvirke interessekonflikter i offentlige beslutninger og kontrakter, sikre full åpenhet om offentlige anbud og lette adgangen til å klage over offentlige vedtak.

Like viktig er målet om å påvirke forretningslivet til å bli «mer renslig», spesielt transnasjonale selskaper med hovedsete i rike industriland. TI har utviklet verktøy som kan bevisstgjøre næringslivsaktører, som de såkalte «Business Principles for Countering Bribery». Videre er TI opptatt av å styrke åpenheten i internasjonale finanstransaksjoner (pengeoverføringer mm.). Tallet på disse stiger voldsomt og omfatter stadig flere land med omfattende korrupsjon. Til hjelp i sitt arbeid offentliggjør TI en rekke undersøkelser. Corruption Perceptions Index er den mest kjente indeks (sammensatt mål) som rangerer en rekke land etter antatt omfang av korrupsjon. Denne indeksen er anerkjent for systematikk og etterrettelighet selv om den ikke er vitenskapelig nøyaktig.

Alle arbeidsoppgaver og nettsider:
se under.

Hva kan være grunnen til at Norge kommer dårligere ut enn de andre nordiske landene på korrupsjonsindeksen til Transparency International? Gjør greie for hovedfunn i denne indeksen.

Se : www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html

Drøft påstanden: «Når et selskap eller en statlig organisasjon opererer i et samfunn med omfattende korrupsjon, må de tute med de ulvene som finnes og selv operere på en korrupert måte.»

Drøft hva som skiller og forener lovlig lobbyvirksomhet og korrupsjon.

Jan Borgen er generalsekretær i Transparency International Norge