

Forsvar mot korrupsjon

Korrupsjonsrisiko på forsvarssektoren i 9 land i sørøst Europa

Notat 2015:1

ISSN 978-82-7483-122-3

Forord

Difi har på oppdrag fra Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet gjennomført en undersøkelse om risikoen for korrupsjon på forsvarssektoren i 9 land i sør-øst Europa. Undersøkelsens funn er dokumentert i 9 landrapporter. Difi har i tillegg utarbeidet et metodedokument for studien. Den foreliggende rapporten sammenfatter funnene i landrapporten. Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiver Svein Eriksen. Seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært faglig ansvarlig.

Oslo oktober 2015



Ingelin Killengreen

Direktør

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Tema.....	4
1.2 Metode og data	5
2 Et institusjonelt perspektiv.....	8
2.1 Hva er korrupsjon?	8
2.2 En helhetlig tilnærming	9
2.3 Betydningen av sterke institusjoner	12
3 De normative standardene: fremtidsperspektivet.....	14
3.1 Fremveksten av anti-korrupsjonsnormer.....	14
3.2 Anti-korrupsjonsnormenes innpass i sørøst-Europa	16
3.3 Hovedinnhold i de normative standardene	17
3.4 En omfattende og krevende internasjonal rettsorden	21
4 De normative standardene: det tilbakeskuende perspektivet	23
4.1 Den sosialistiske og før-sosialistiske arven.....	23
4.2 Integritetsnormer i det tidligere Jugoslavia.....	25
4.3 Et vanskelig utgangspunkt for reformer	29
5 Nasjonal lovgivning: samsvar med internasjonale standarder	31
5.1 Det samlede bildet	31
5.2 Nærmere om enkeltområder	32
6 Nasjonal styringspraksis: grad av samsvar med internasjonale standarder	36
6.1 Styringspraksis: et overblikk	36
6.2 Problemområder	38
6.3 Forklaringer på avvik	39
6.3.1 Lovverk	40
6.3.2 Forvaltning	40
6.3.3 Internalisering.....	43
6.4 Institusjonalisering	47
7 NATOs prestasjonsevne og nasjonal styringssvikt	51
7.1 Behovet for tillitsskapende nasjonale institusjoner	51
7.2 NATOs utvidelsesprosess	54
Difis referanseark	56

Sammendrag

Denne rapporten beskriver risikoen for korrupsjon på forsvarssektoren i 9 land i sørøst-Europa. Risikoen bedømmes på grunnlag av et sett med internasjonale standarder som landene har godkjent. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad standardene er institusjonalisert i landenes styringssystemer. Institusjonaliseringen har maksimal dybde når et lovverk som fullt ut gjenspeiler standardene, støttes av en effektiv og kompetent forvaltning og samsvarer med holdningene til sentrale beslutningstakere.

Et hovedsynspunkt i rapporten er at korrupsjon, og spesielt systemisk korrupsjon ikke kan forstås uten å bruke et institusjonelt perspektiv. Vi ser på forsvarsdepartementer som en integrert del av – og ikke som noe atskilt fra den offentlige administrasjonen. Risikoen for korrupsjon og myndighetsmisbruk er særlig stor når mye makt er samlet på få hender, og beslutninger treffes på arenaer som er effektivt skjermet mot innsyn. Vi undersøker hvilke mekanismer som i «våre» 9 land er innført for å forhindre slik praksis og hvor effektivt de virker i forsvarssektoren. Vi ser for det første på ulike kontroll- og overvåkningsordninger og på bestemmelser om åpenhet i forvaltningen. For det annet undersøker vi tre områder hvor risikoen for korrupsjon er stor, personalforvaltning, anskaffelser i forsvarssektoren og militære avhendelser.

Difi har identifisert rundt 60 internasjonale rettsakter og veiledninger som dekker alle integritetsområder som denne rapporten omhandler. Det internasjonale rammeverket gjelder ikke bare korrupsjonsbekjempelse i snever forstand, men rettssikkerhet, demokrati og behovet for en profesjonell forvaltning- kort sagt godt styresett mer allment. De normative standardene har som formål å fremme upartiskhet, åpenhet og fagkyndighet i offentlig forvaltning. De skal videre sikre at offentlige ressurser brukes for de formål som er bestemt av demokratisk valgte/demokratisk utpekte myndigheter, at ansvarsforhold er tilfredsstillende klarlagt, og at virksomme kontroll- og overvåkingsmekanismer er på plass.

Som et supplement til det fremtidsrettede perspektivet som de internasjonale standardene representerer, bruker vi også en tilbakeskuende tilnærming hvor vi undersøker retts- og styringstilstanden i gruppen av ni land på det tidspunktet kommunismen eller et etterfølgende autoritært styr kollapset for 15-25 år siden. Alt i alt er det en betydelig normativ distanse landene må tilbakelegge for å virkeliggjøre de internasjonale standardene. Mens standardene vektlegger åpenhet og maktspredning, er styringstradisjonen i sørøsteuropeiske land den nærmest stikk motsatte: lukkethet og maktkonsentrasjon.

Gjennomgangen av dagens lovverk vitner om diskontinuitet, om et historisk brudd. Mens det var «mangelfullt samsvar» med de internasjonale standardene nesten over hele linjen for 15-25 år siden, er i dag over halvparten av de undersøkte rettsområdene, 61 prosent, «stort sett i overensstemmelse» med standardene.

Styringspraksis gjenspeiler standardene i langt mindre grad enn regelverkene. Det er altså et tydelig etterslep når det gjelder implementering av vedtatte

regler. Styringspraksis synes i nokså stor grad å være farget av nedarvede tradisjoner. Dagens styringspraksis har trekk til felles med den retts- og styringstilstanden som rådet for 15-25 år siden. Avvikene er størst på områder hvor det ikke har vært tradisjoner for lovregulering, offentlige anskaffelser, avhendelse av utstyr og eiendom og kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene. Mens lovverkene formidlet et inntrykk av historisk diskontinuitet, er styringspraksis en beretning om kontinuitet på tvers av epokegjørende regimeskifter. Hovedinntrykket er at anti-korrupsjonsnormene bare i begrenset grad er institusjonalisert.

Den type styringssvikt som vi påviser, kan gjøre det vanskelig for land å vareta fullt ut forpliktelsene ved NATO-medlemskap. Det gjelder evnen til å opptre forutsigbart og inngi tillit, evnen til å håndtere de komplekse sikkerhetsutfordringer alliansen står overfor og viljen og evnen til å handle i pakt med NATOs verdigrunnlag.

1 Innledning

1.1 Tema

Bestrebelsene på å bekjempe korrupsjon i land i sør-øst Europa etterlater et tvetydig inntrykk. På den ene side er omfanget av iverksatte tiltak iøynefallende. De er gjennomført over en bred front og omfatter statens konstitusjonelle orden (f.eks. den parlamentariske kontrollen med den utøvende makt) så vel som ordninger internt i forvaltningen (bl.a. innkjøpssystemet og personalpolitikken). En lang rekke anti-korrupsjonsorganer og ombudsmannsordninger er opprettet, og veksten i lovgivning som skal fremme integritet i statsstyringen er nærmest eksplosiv. På den annen side og trass i alle gjennomførte tiltak er det et fremherskende syn at omfanget av korrupsjon fortsatt er stort, og at det hindrer den økonomiske og sosiale utviklingen i regionen.¹ For Bulgaria og Romania har EU innført et spesielt regime for å overvåke kampen mot korrupsjon.² Regimet består fortsatt, 8 år etter at landene ble medlemmer av unionen.

I denne rapporten skal vi prøve å kaste lys over denne tilsynelatende selvmotsigende situasjonen. Formålet er å bestemme risikoen for korrupsjon på forsvarssektoren i 9 land i sør-øst Europa:

- Albania
- Bosnia og Herzegovina
- Bulgaria
- Kroatia
- Kosovo
- Makedonia
- Montenegro
- Romania
- Serbia

Difi har utarbeidet egne rapporter som belyser korrupsjonsrisikoen i hvert av landene. I tillegg har vi utarbeidet et eget metodedokument for undersøkelsen, «Criteria for Good Governance in the Defence Sector. International Standards and Principles», Difi veileder 2015:1. Den foreliggende rapporten presenterer noen av de hovedmønstrene vi observerer på tvers av land og temaområder.

For å kunne beskrive risikoen for korrupsjon må vi ha noe å vurdere våre empiriske observasjoner i forhold til, en standard eller en normativ basis som antas å representere, eller bidra til en lav risiko. Vi beskriver (kapitel 3) en normativ standard på grunnlag av krav og føringer i et stort antall internasjonale konvensjoner og retningslinjer utarbeidet av i første rekke EU, OECD, Europarådet, OSCE og FN.

¹ UNDOC, *Corruption in the Western Balkans, Bribery as Experienced by the Population*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), 2011, s. 7.

² Vachudova, M.A., and Spendzharova, "The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession", *European Policy Analysis*, 2012:1.

Følgende tre forhold begrunner vårt valg av vurderingskriterier:

- De representerer, veldefinerte, generelt aksepterte standarder.
- Alle land i undersøkelsen har uttrykkelig og frivillig tiltrådt eller på annen måte anerkjent dem som politisk retningsgivende.
- Det er mulig å bedømme i hvilken grad et land har implementert standardene.

Etter at vi har beskrevet innholdet i standardene for hvert av ti integritetsområder (se s. 12), undersøker vi i hvilken grad de er reflektert i lovverk og styringspraksis i «våre» 9 land. Dernest prøver vi å forklare graden av avvik mellom på den ene side styringspraksis og på den annen side standarder og nasjonale lovverk. Vi drøfter også i hvilken grad standardene kan sies å være institusjonalisert. Vi skjelner mellom tre nivåer av institusjonalisering:

- *Regelverk*, i hvilken grad er de normative standardene for hvert av de 10 integritetsmekanismene uttrykt i de nasjonale regelverkene?
- *Forvaltning*, i hvilken grad og hvordan blir de normative standardene fremmet av administrative forhold, dvs. av de relevante statsinstitusjonenes organisering, arbeidsformer og ressurser?
- *Internalisering*, i hvilken grad er de normative standardene kjent, forstått og akseptert blant tjenestemenn og andre beslutningstagere?

Institusjonaliseringen har maksimal dybde når et lovverk som fullt ut gjenspeiler standardene, støttes av en effektiv og kompetent forvaltning og samsvarer med holdningene til sentrale beslutningstakere.

Undersøkelsen er gjennomført innenfor rammen av NATOs «Building Integrity» program. Vi vil derfor også kort drøfte hvilke implikasjoner våre funn kan ha for NATO og alliansens utvidelsesprosess

Fordi vi ikke bare beskriver men også søker å fortolke og forklare den observerte risiko for korrupsjon, legger vi vekt på å klarlegge forhold som belyser, men som ikke direkte gjelder dagens risikomønstre i de 9 landene. Vi drøfter:

- de internasjonale normenes innhold og opphav.
- styringstradisjoner og styringspraksis i de landene som inngår i undersøkelsen. I hvilken grad kan disse motvirke eller lette institusjonalisering av de internasjonale normene?

1.2 Metode og data

Som allerede antydnet har Difi utarbeidet et eget metodedokument for undersøkelsen. Dette dokumentet beskriver inngående anti-korrupsjonsnormenes innhold. Det omfatter videre en liste med nærmere 300 spørsmål som vi bruker for å kartlegge i hvilken grad de 9 landene i undersøkelsen faktisk har institusjonalisert normene. Dokumentet gir også en

begrunnelse for hvorfor hvert av normverkene må sies å være viktige for å redusere risikoen for korrupsjon.

En nasjonal ekspert i hvert enkelt av de medvirkende land har gjennomført innsamlingen av data i tråd med Difis metodedokument. Det er i hovedsak brukt tre typer datakilder:

- Offentlige dokumenter/lovtekster
- Intervjuer med relevante beslutningstagere og andre lokale eksperter, samt representanter for internasjonale organisasjoner
- Allerede tilgjengelige analyser og utredninger

De nasjonale ekspertene presenterte resultatene av datainnsamlingen i en egen rapport for hvert land. Hver av rapportene har et omfang på fra 75-200 sider. Materialet ble disponert som direkte svar på Difis om lag 300 spørsmål. En representant for Transparency International, Defence and Security Programme (TI) ga kommentarer til rapportene. Disse ble videre drøftet på tre samlinger hvor alle de lokale ekspertene deltok sammen med representanter for TI, NATO, det norske forsvarsdepartementet og Difi. På en av samlingene deltok en ekspert på temaet korrupsjon/godt styresett i EUs utvidelsesprosesser.

På grunnlag av de nasjonale ekspertenes rapporter utarbeidet Difi med betydelig bistand fra EU-eksperten på korrupsjon/godt styresett en kortere og mer poengtert Difi-rapport for hvert land. Disse rapportene ble sendt til uttalelse i forsvarsdepartementene i vedkommende land. De mottatte kommentarene er i det alt vesentlige innarbeidet i de endelige rapportene.

I arbeidet med de rettslige spørsmålene som inngår i undersøkelsen, søkte Difi bistand fra Institutt for komparativ rett i Beograd³. Dette instituttet har gitt omfattende bidrag⁴ når det gjelder å

- å identifisere og fortolke relevante internasjonale rettsakter og anbefalinger (se særlig avsnitt 3.2, 3.3 og 3.4 nedenfor)
- å vurdere graden av samsvar mellom nasjonale regelverk og de internasjonale standardene (se særlig kapittel 5 nedenfor)
- å beskrive rettsstilstand og styringspraksis i den Sosialistiske føderative republikken Jugoslavia (SFRJ 1945-1992) innenfor undersøkelsens temaområder (se særlig avsnitt 4.2 nedenfor)

Denne rapporten beskriver risikoen for korrupsjon på forsvarssektoren i 9 land i sørøst-Europa. Risikoen bedømmes på grunnlag av et sett med internasjonale standarder som landene har godkjent. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad standardene er institusjonalisert i landenes styringssystemer. Institusjonaliseringen har maksimal dybde når et lovverk som fullt ut

³ Institut za uporedno pravo

⁴ Bidraget er publisert som, Aleksandra Rabrenovic (red.), *Legal mechanisms for prevention of corruption in southeast Europe with special focus on the defence sector*, Institute of Comparative Law, Beograd 2013

gjenspeiler standardene, støttes av en effektiv og kompetent forvaltning og samsvarer med holdningene til sentrale beslutningstakere.

2 Et institusjonelt perspektiv

2.1 Hva er korrupsjon?

I denne undersøkelsen definerer vi begrepet korrupsjon på en måte som er vanlig i internasjonal akademisk litteratur, som «misbruk av offentlig myndighet for å oppnå private fordeler for enkeltpersoner eller grupper til skade for offentlige interesser». Korrupsjon forekommer i ulike *former* (f.eks. bestikkelser, utpressing, myndighetsmisbruk og nepotisme) og varierende *grader* (med f.eks. «statskapring» - på engelsk «state capture» - og systemisk korrupsjon som det ene ytterpunktet og isolert korrupsjon som det andre).

Selv om definisjonen ovenfor er mye brukt, er den ikke uten problemer. Den kan føre til at komplekse sosiale fenomener sees å falle i klart atskilte og gjensidig utelukkende kategorier, *offentlige* versus *private interesser*, *rettmessig bruk* i klar motsetning til *misbruk* av offentlig myndighet, *korrupt* kontra *ikke-korrupt* atferd. Men historien om korrupsjon viser at det er flytende grenser mellom disse og andre begreper. Hvor grensen skal trekkes mellom offentlige og private hensyn, har vært og er fortsatt omstridt. Derfor er det også vanskelig å bestemme entydig hvor grensen går mellom legitim og illegitim bruk av offentlige ressurser, og følgelig mellom korrupt og ikke-korrupt atferd.

Korrupsjonsforskere mener at fenomenet korrupsjon bør sees i lys av andre begreper og andre og mer alminnelige former for sosial atferd. «Mikropolitikk» er et begrep som har blitt foreslått.⁵ Mikropolitikk dekker alle former for atferd hvis formål er å påvirke organisasjoners mål og fordelingen av makt og innflytelse i en organisasjon. Eksempler på slik atferd er mer eller mindre irregulære ytelser og motytelser, eller «hestehandler» når det gjelder tildeling av f.eks. stillinger, oppdrag og utmerkelse. Ingen organisasjon kan fungere uten slike former for mikropolitisk atferd. Det er heller ikke mulig å oppnå komplekse sosiale og politiske mål uten kløktig bruk av mikropolitiske strategier.

Selv om «mikropolitikk» ikke er synonymt med «korrupsjon» (all mikropolitikk er ikke korrupsjon og all korrupt atferd er ikke mikropolitisk), kan begrepet hjelpe oss til å forstå korrupsjon som sosialt fenomen. Vi vil særlig nevne fire forhold:

- Det er en gradvis overgang fra handlemåter som man kan mislike, men som ikke er illegitime, til de som er klart korrupte og skadelige. Grensen mellom korrupsjon og ikke-korrupsjon har blitt trukket på ulike steder til ulike tider. Ikke minst de landene som vi undersøker i denne studien, har i løpet av kort tid innført definisjoner av korrupsjon og

⁵ Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, S. Fischer Verlag GmbH, Frankfurt am Main 2014., s. 31. Fremstillingen i avsnitt 2.1 er i stor grad basert på Engels op.cit.

myndighetsmisbruk som står i sterk motstrid til styringspraksis som var vanlig og stort sett akseptert, i hvert fall tolerert, for ikke lenge siden.

- Mikropolitikk kan tjene legitime så vel som illegitime hensyn. Det er en ubehagelig sannhet at det samme også gjelder korrupsjon. Selv om korrupsjon i løpet av de to - tre siste tiårene har blitt sett som et ubetinget onde, er det ikke mangel på eksempler at politikere har funnet det nødvendig å ta i bruk korrupsjon for å fremme respektable og til og med høyverdige formål.⁶
- At mikropolitikk er et iboende kjennetegn ved alle organisasjoner, betyr at all organisert virksomhet innebærer risiko for korrupsjon. Korrupsjon er følgelig ikke noe som er begrenset til bestemte kulturer, land eller spesielle typer sosial virksomhet.
- Den nære sammenhengen mellom mikropolitikk og målkonflikter og maktkamper i organisasjoner, gjør det usannsynlig at korrupsjon noensinne vil forsvinne helt. Dette betyr igjen at «null-toleranse» for korrupsjon» - med full etterforskning og sanksjonering av ethvert tilfelle uansett omfang - neppe er mulig eller ønskelig som praktisk politikk.⁷

I mange land – blant annet land som inngår i denne undersøkelsen – har det vært anti-korrupsjonskampanjer rettet mot enkeltpersoner og kun enkeltpersoner. Et slikt fokus er viktig for å avdekke og reagere på kriminell atferd. Men det er ikke tilstrekkelig for å forebygge korrupsjon. Det kan føre til at spørsmålet avpolitiseres og til at man taper av syne strukturelle og institusjonelle årsaker. Å identifisere slike risikofaktorer er formålet med denne rapporten.

2.2 En helhetlig tilnærming

Vi undersøker ikke bare forhold som er avgrenset til forsvarets egne institusjoner. Vi vil se på disse institusjonene – i første rekke forsvarsdepartementene – som integrert i – og som en del av de nasjonale styringssystemene. Rapporten vektlegger rettslige og institusjonelle forhold som går på tvers av de enkelte nasjonale systemer, og som gjelder forsvarsdepartementene i samme grad som andre departementer og statsinstitusjoner.

En slik tilnærming er ikke selvsagt. Forskere har hevdet at det er mulig for samfunn å ha effektive institusjoner selv om det samlede bildet av statens forvaltning er nedslående, med andre ord, at det kan finnes øyer av kvalitet i et

⁶ Et godt eksempel er vedtagelsen av det 13. tillegget til den amerikanske konstitusjonen, the 13th Amendment i 1865 som forbyr slaveri. Lincoln-administrasjonen brukte et hvert tilgjengelig virkemiddel for å sikre det tilstrekkelige antallet stemmer i Kongressen (bl.a. bestikkelser og tilbud om ansettelse i den føderale administrasjonen). Dette fikk samtidige observatører til å hevde at: “The greatest measure of the nineteenth century was passed by corruption”, David Herbert Donald, *Lincoln*, Simon & Schuster, New York 1996, s. 554.

⁷ Christian Michelsen Institute, U4 brief, February 2014:2, “Donors and zero tolerance for corruption. From principle to practice”, tilgjengelig på <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/U4/B2014-02-donor-and-zero.pdf>.

hav av middelmådighet.⁸ Storbritannia hadde f.eks. en slagkraftig marine et århundre før landet reformerte sin ineffektive og korrupte hær, og 150 år før det profesjonaliserte statsforvaltningen.⁹ Dette gir grunn til å spørre om ikke forsvarsinstitusjoner kan være «lommer av god styring», og om det ikke er nok å rette reformtiltak bare mot disse uten samtidig å se på gjennomgående ordninger i statsstyret.

Lommer av god styring opptrer ikke tilfeldig. Bestemte kjennetegn ved en offentlig institusjon og ved institusjonens omgivelser vil avgjøre om den utgjør en slik lomme eller ikke. To forhold synes å være viktige: at sterke sosiale grupper setter grenser for den politiske ledelsens handlefrihet på institusjonens ansvarsområde, og at gruppene ivaretar interessene til mennesker hvis velferd er helt avhengig av at institusjonen arbeider effektivt og profesjonelt.¹⁰

I krig er verdien av profesjonelle, væpnede styrker lett observerbar. Dette er ikke tilfelle i fred. Da vil mange utenfor det forsvarspolitiske establishment ha vanskelig for å gjøre seg opp en velbegrunnet mening om mange forsvarrets disposisjoner. Også fagmilitære kan være uenige og usikre i sin bedømmelse av hvilke tiltak som er nødvendige som forberedelser til en fremtidig krig. Tiltak som er truffet i fredstid, viser seg ikke sjelden som utilstrekkelige i krig. Et eksempel på dette er at de mange utskiftningene som foretas i den militære ledelsen etter at en krig har brutt ut.

Militær forsvarsevne er et udelelig kollektivt gode som kommer hele samfunnet til gode og ikke bare deler av det. Det er derfor vanskelig å tenke seg sosiale grupper som av ren egeninteresse overvåker det militæres prestasjoner i fredstid og om nødvendig legger press på den militære og politiske ledelsen for å få til effektivitet og profesjonalitet. På andre områder, hvor offentlige tjenester er rettet mot enkeltmennesker, f.eks. utdanning eller helse, er det langt mer sannsynlige at slikt ytre påtrykk vil være en reform- og effektiviseringsmotor.

Forsvarsministre og ledende offiserer råder over høyt verdsatte sosiale goder, ikke minst ansettelse og tildeling av oppdrag av ulik art. På grunn av forsvarssektorens og forsvarsdepartementenes omfang har disse tildelingene et større volum enn i de fleste andre statlige sektorer. I en rekke land, blant annet land som inngår i denne undersøkelsen, har borgerne få muligheter til å finne privat ansettelse eller nyte godt av oppdrag fra private aktører. Staten er den helt dominerende samfunnsinstitusjonen. Dette skaper en risiko for klientelisme¹¹ og myndighetsmisbruk i det statlige styringssystemet. På

⁸ Bersch, Katherine et al. (2013), "State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil", Paper prepared for presentation at the Latin American Studies Association Conference Washington D.C. May 29-June 1, s. 6.

⁹ Leonard, David K. (2010), «'Pockets of effective agencies in weak governance states: where are they likely and why does it matter?' *Public Administration and Development*, 30, ss. 91-101, s. 92.

¹⁰ Leonard op.cit, fotnote 9.

¹¹ Wikipedia definerer klientelisme som «avhengighetsforhold mellom politikere og grupper av velgere, ved at politiske ledere utnytter sine politiske verv og fordeler goder til egne tilhengere og slik skaffer seg lojale maktbaser», se <http://no.wikipedia.org/wiki/Klientelisme>.

forsvarssektoren forsterkes risikoen av andre kjennetegn: adgangen til gradert informasjon, til data fra etterretnings- og sikkerhetstjenestene og lange tradisjoner for hemmelighold og lukkede beslutningsprosesser.¹²

Alt i alt er det ikke innlysende at forsvarsinstitusjoner – i kraft av seg selv og sine iboende handlingsbetingelser – vil fremstå som «øyer av kvalitet». Hvis de overlates helt til seg selv, er det snarere fare for at en snever militær eller forsvarsspesifikk tenkemåte vil dominere. Dette kan igjen gjøre det vanskelig å gjennomføre reformer som bryter med nedarvede forestillinger. I verste fall kan forsvaret bli en dysfunksjonell stat i staten.

Fraværet av ytre reformpress – i regi av sosiale pressgrupper - må kompenseres ved kontroll og overvåkingmekanismer internt i staten. Disse mekanismene må i prinsippet være de samme for forsvaret som for alle andre statssektorer. For at hensyn til integritet og profesjonalitet skal gjennomsyre forsvarssektoren, må disse hensyn være rotfestet i hele det statlige styringssystemet og – som hovedregel - gjelde fullt ut i forsvarets institusjoner. Med andre ord: forsvarsdepartementer må sees som en integrert del av – og ikke som noe atskilt fra den øvrige offentlige administrasjon.

Til denne generelle påstanden kan vi føye fire mer spesifikke argumenter.

For det første, problemer forsvaret står overfor – særlig i de land vi studerer - skyldes ofte forhold utenfor sektoren selv og gjelder almen svikt i samfunnsstyringen. Det er knapt mulig å fremme integritet og profesjonalitet i forsvaret, og forsvaret alene hvis statens organer for øvrig er gjennomsyret av korrupsjon og myndighetsmisbruk.¹³ Som vi også skal se, er forsvarsdepartementene underlagt de samme gjennomgående regler som andre statsinstitusjoner, bl.a. lovgivning om personalforvaltning og anskaffelser. Hvis denne lovgivningen lider av svakheter, kan det være vanskelig å gjennomføre reformer i forsvarsdepartementene uten samtidig å foreta mer omfattende lovendringer.

For det andre, bortsett fra Kosovo og Serbia, er alle landene i undersøkelsen NATO-aspiranter eller NATO-medlemmer. NATO er ikke bare en forsvarsallianse, men også et verdifelleskap, forpliktet til å fremme demokrati, individuell frihet, rettssikkerhet og menneskerettigheter. Disse verdiene må gjennomsyre alle styringsorganer i alliansens medlemsstater.

For det tredje, et styringssystem preget av rettslig fragmentering, der det er få gjennomgående regler, men mange særregler for enkeltdepartementer, f.eks. forsvarsdepartementet, er et risikofylt system. Det skaper usikkerhet om hvilke regler som faktisk gjelder, og undergraver derved et sentralt

¹² I følge Transparency International, er forsvaret en offentlig sektor hvor mange mener at korrupsjon er utbredt. En undersøkelse som ble foretatt i 2011 rangerte den som den 10. mest korrupte av i alt 19 sektorer. Undersøkelsen er tilgjengelig på [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Bribe-Payers-Index-2011/\\$FILE/EY-Transparency-International-Bribe-Payers-Index-2011.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Transparency-International-Bribe-Payers-Index-2011/$FILE/EY-Transparency-International-Bribe-Payers-Index-2011.pdf).

¹³ Se f.eks., <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/corruption>

rettssikkerhetskriterium: myndighetssystemets forutberegnelighet. En sterkt oppsplittet lovgivning kan også nære tanker om at statens tjenestemenn tjener særorganisasjoner og ikke staten som helhet, og derved bidra til å utvikle uheldige subkulturer, «stater i staten», noe som igjen svekker statens samlede styringsevne.

For det fjerde, dagens sikkerhetsutfordringer kan ikke varetas av ett departement, eller én statssektor alene. Det trusselbildet som er beskrevet i NATO's strategidokument fra 2010, berører flertallet av departementer i enhver moderne europeisk regjering. Truslenes tverrsektorielle natur betyr at en snever, sektorstyrt tilnærming ikke er nok. Det er nødvendig med helhetlige, sektorovergripende tiltak. Integritet og profesjonalitet må gjennomsyre hele statsstyret, ikke bare isolerte deler av det.

2.3 Betydningen av sterke institusjoner

Risikoen for korrupsjon og myndighetsmisbruk er særlig stor når mye makt er samlet på få hender, og beslutninger treffes på arenaer som er effektivt skjermet mot innsyn. I de landene vi undersøker, har dette lenge vært vanlig statspraksis (nærmere om dette nedenfor). Vi vil derfor undersøke hvilke mekanismer som er innført for å forhindre slik praksis og hvor effektivt de virker i forsvarsdepartementer.

Vi ser først på ulike kontroll- og overvåkningsordninger samt bestemmelser om åpenhet i forvaltningen:

- Parlamentarisk kontroll;
- Kontroll med etterretnings- og sikkerhetstjenestene;
- Bestemmelser om habilitet og upartiskhet;
- Ekstern og intern revisjon, inspeksjonsordninger;
- Ombudsmannsordninger;
- Anti-korrupsjonsorganer;
- Regler om publikums tilgang til offentlig informasjon.

I tillegg undersøker vi regler som gjelder:

- personalforvaltning i forsvarsdepartementet;
- anskaffelsessystemet på forsvarssektoren;
- avhendelse av militære eiendommer og militært utsyr.

Dette er tre områder hvor risikoen for korrupsjon er stor.

I den videre fremstillingen omtaler vi disse 10 ordningene/områdene som «integritetsfremmende mekanismer» eller «integritetsområder».

Et hovedsynspunkt i denne studien, er at korrupsjon, og spesielt systemisk korrupsjon vanskelig kan forstås uten å bruke et institusjonelt perspektiv. Hvis noe kan læres av to av de minst korruperte landene i verden, Danmark og Sverige, og av hvordan disse for nær 150 år siden hadde evnet å frigjøre seg fra rotfestet,

systemisk korrupsjon, er det betydningen av velfungerende statsinstitusjoner. Samfunnsforskere i begge land hevder at utviklingen av et webersk byråkrati, dvs. en kvalifikasjonsbasert forvaltning som i vesentlige trekk var slutført på midten av 1800-tallet, langt vei på forklarer det beskjedne omfanget av korrupsjon i dag.¹⁴

Erfaringene fra Danmark og Sverige vitner ikke bare om betydningen av institusjoner, men også om politiske ledes evne til å forandre dem – om nødvendig helt fra grunnen av. Det er innenfor det nasjonale lederskapets rekkevidde å omforme dysfunksjonelle, korrupte statsorganer til velfungerende institusjoner basert på kyndighet og integritet.¹⁵

Et hovedsynspunkt i denne rapporten er at korrupsjon, og spesielt systemisk korrupsjon ikke kan forstås uten å bruke et institusjonelt perspektiv. Vi ser på forsvarsdepartementer som en integrert del av – og ikke som noe atskilt fra den offentlige administrasjonen. Risikoen for korrupsjon og myndighetsmisbruk er særlig stor når mye makt er samlet på få hender, og beslutninger treffes på arenaer som er effektivt skjermet mot innsyn. Vi undersøker hvilke mekanismer som i «våre» 9 land er innført for å forhindre slik praksis og hvor effektivt de virker i forsvarssektoren. Vi ser for det første på ulike kontroll- og overvåkningsordninger og på bestemmelser om åpenhet i forvaltningen. For det annet undersøker vi tre områder hvor risikoen for korrupsjon er stor, personalforvaltning, anskaffelser i forsvarssektoren og militære avhendelser.

¹⁴ Se Mette Frisk Jensen, “The question of how Denmark got to be Denmark – establishing rule of law and fighting corruption in the state of Denmark 1660-1900”, working paper series 2014:06, the Quality of Government Institute, Universitet i Gøteborg, og Jan Teorell og Bo Rothstein, “Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic reforms, 1720-1850”, working paper series 2012:18, the Quality of Government Institute, Universitetet i Gøteborg..

¹⁵ Teorell and Rothstein, op.cit, fotnote 14, s. 4.

3 De normative standardene: fremtidsperspektivet

3.1 Fremveksten av anti-korrupsjonsnormer

Kjennetegnet ved måten anti-korrupsjonsnormene vokste frem på, vil hjelpe oss til bedre å forstå utfordringer som meldte seg når land som ikke tok del, eller bare medvirket perifert i tilblivelsesprosessen, skulle innføre normene i sitt eget styringssystem.

Difi har identifisert rundt 60 internasjonale rettsakter og veiledninger som dekker de 10 integritetsområdene som er omtalt ovenfor. Det internasjonale rammeverket som vi har valgt som målestokk, gjelder ikke bare korrupsjonsbekjempelse i snever forstand, men rettssikkerhet, demokrati og behovet for en profesjonell forvaltning- kort sagt godt styresett mer allment. Den spissformulerte begrunnelsen for dette brede perspektivet er, som vi allerede har antydnet: Korrupsjonsproblemet løses ikke ved å bekjempe korrupsjon, men ved å bygge sterke institusjoner.

Opptattheten av korrupsjon viser store variasjoner over tid.¹⁶ I mange land var det fra begynnelsen av det 20. århundre, frem til utbruddet av Annen verdenskrig stor bekymring for omfanget av korrupsjon. I tiden etter 1945 forsvant temaet fra den offentlige dagsorden, men det fikk fornyet og sterk oppmerksomhet fra 1970-tallet og utover.¹⁷ De fleste internasjonale anti-korrupsjonsnormer skriver seg fra perioden etter 1990, bl.a. OECD-konvensjonen om bekjempelse av korrupsjon og bestikkelser i internasjonal handel (1997), Europarådets Straffelovskonvensjon om korrupsjon (1999) og FN's Korrupsjonskonvensjon (2005).

Hva forklarer den forsterkede opptattheten av korrupsjon - og i sammenheng med dette, behovet for godt styresett? Både forhold internt i vestlige land og i det internasjonale politiske systemet ser ut til å ha vært avgjørende.

I perioden etter 1970 har det skjedd en «mentalitetsendring» i vestlige land når det gjelder oppfatninger om statens rolle og om forholdet mellom staten og borgerne.¹⁸ Statens fremste oppgave er ikke lenger først og fremst å utøve myndighet, men å levere tjenester. Publikum er seg mer bevisst sine rettigheter og har større fordringer til de som styrer. Ingen kan lenger ta borgernes tillit til offentlige organer for gitt. Tillit må erverves. Offentlige myndigheter har derfor etterkommet stadig mer omfattende krav om brukermedvirkning, om mer åpne politiske prosesser og bedre tilgang for publikum til offentlig informasjon.

¹⁶ Se Engels, op.cit. fotnote 5.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Engels op.cit. fotnote 5, s. 364.

I store europeiske land som Italia, Frankrike, Tyskland og Storbritannia er slike krav blitt fremmet under inntrykket av massive korrupsjonsskandaler.¹⁹ Skandalene rystet flere steder det politiske systemet i dets grunnvoller. I vestlige land sank tilliten til politikere til et lavmål i løpet av 1990-tallet.²⁰ USA gjennomlevde en slik periode 20 år tidligere i kjølvannet av Watergate-skandalen som ført til president Nixons avgang. En rekke land innførte lovgivning og opprettet nye eller styrket eksisterende organer som skulle sikre akseptable atferdsstandarder i offentlig virksomhet. Parolen om «null-toleranse» for korrupsjon vant oppslutning mange steder.²¹

Det viktigste *internasjonale* aspektet i vår sammenheng er avslutningen av den kalde krigen og verdenskommunismens kollaps. Disse to nært beslektede begivenhetene innebar at det som har blitt kalt «Vestens normative prosjekt» - med vekt på representativt demokrati, maktdeling og rettssikkerhet – fremstod som ubeseiret og uten attraktive og gjennomarbeidede alternativer.²²

Verdens land kunne nå fri seg fra de rollene de hadde inntatt under supermaktkonfrontasjonen USA-Sovjetunionen og fullt ut konsentrere seg om sin politiske og sosiale utvikling.²³ Landene fant veiledning om utforming av lovgivning og institusjoner i det etter hvert omfattende internasjonale normverket for godt styresett som reflekterte Vestens normative dominans.²⁴ Denne prosessen var aller mest utpreget i Øst-Europa.²⁵ For at tidligere kommuniststater skulle oppnå medlemskap i EU, måtte de dokumentere at de hadde lagt fortiden bak seg og blitt demokratier tuftet på rettssikkerhet.

¹⁹ I Tyskland: ulovlig partifinansiering («CDU-Parteispindenaffäre», 1999/200), Storbritannia: tildeling av offentlige ærestitler i bytte mot økonomisk støtte til Labour-partiet («cash for honours», 2007), Frankrike, eksport av fregatter til Taiwan (1991), ulovlig partistøtte («l'affaire Bettencourt») 2010, Italia «mani pulite» (rene hender) aksjonen fra statsadvokater og dommere som førte til en radikal omforming av partisystemet på 1990-tallet.

²⁰ Jenny Fleming og Ian Holland, “The Case for Ministerial Ethics”, in Jenny Fleming and Ian Holland (eds.) *Motivating Ministers to Morality*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 2001, s. 3.

²¹ Et eksempel er Tyskland. I 2012 måtte Christian Wulff fratrukke seg som tysk president etter påstander om å ha mottatt bestikkelser før han ble valgt til president. Tiltalen mot han gjaldt et beløp på 750 €. Wulff ble frikjent i 2014.

²² Heinrich August Winkler, *Geschichte des Westens. Vom Kalten Krieg zum Mauerfall*, C.H. Beck, München, 2014, s 1119.

²³ Ibid.

²⁴ Et annet viktig forhold som ikke er så sentralt for vårt tema er at verdenskommunismens fall førte til at store markeder ble åpnet for vestlige firmaer i bl.a. Øst-Europa. Amerikanske myndigheter fryktet at landets strenge anti-korrupsjonslovgivning ville svekke amerikanske selskapers konkurransemuligheter i tidligere kommunistiske land. Etter amerikansk initiativ ble derfor OECDs antikorrupsjonskonvensjon i internasjonal handel vedtatt i 1997. For mer om dette, se bl.a. Jennifer L. McCoy and Heather Heckel, «The Emergence of the Global Anti-Corruption Norm», *International Politics*, 38: 65-90, 2001.

²⁵ Se bl.a. Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

Av betydning var det også at de politiske omveltningene som ble utløst av verdenskommunismens sammenbrudd, falt sammen med informasjons- og kommunikasjonsrevolusjonen. Denne revolusjonen innebar at ideer og kunnskap kunne utveksles raskere, enklere og i et mye større omfang enn tidligere. Samtidig fremførte økonomiske aktører og internasjonale organisasjoner et mer eller mindre standardisert budskap og gjennomførte ensartede programmer i land i alle deler av verden, uansett lokale tradisjoner og andre stedegne forutsetninger.²⁶ Budskapet var omtrent uten unntak basert på verdistandarder og styringsnormer i vestlige land. Et eksempel er Transparency Internationals «Corruption Perception Index» som omfatter de fleste land i verden og som publiseres årlig. Korrupsjonsforskere hevder at indeksen reflekterer nord-vesteuropeiske forestillinger om behovet for moralsk renhet i politikk og økonomi.²⁷

3.2 Anti-korrupsjonsnormenes innpass i sørøst-Europa

Land i undersøkelsen har vært svært raske med å tiltre konvensjoner og retningslinjer som er omtalt foran. Noen eksempler:

- I løpet av en tre-års periode underskrev de Europarådets straffelovskonvensjon om korrupsjon som trådte i kraft i 2003.
- Et flertall av landene underskrev og ratifiserte FN-konvensjonen om korrupsjon i perioden 2003-2007.
- Alle landene bortsett fra Kosovo er medlemmer av Europarådet og er derfor bundet av alle rådets anbefalinger, bl.a. «De 20 veiledende prinsipper for korrupsjonsbekjempelse».
- Alle land bortsett fra Kosovo er også medlemmer av Den interparlamentariske union og Geneve-senteret for demokratisk kontroll med de væpnede styrker (DCAF). Landene er dermed forpliktet til å følge disse organisasjonenes standarder når det gjelder parlamentarisk kontroll.

For land som f.eks. Montenegro som ikke er medlem av OECD, betyr medlemskapet i Stabilitetspakten for sør-øst Europa at de har forpliktet seg til å følge bl.a. OECDs anbefalinger og retningslinjer.²⁸

I alle landene i undersøkelsen er det særlig EUs utvidelsesprosess som har vært motoren for anti-korrupsjonsreformer. Av de landene vi studerer, er det tre medlemsstater: Bulgaria, Romania og Kroatia. Montenegro og Serbia har startet

²⁶ David P. Dolowitz and David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, ss. 5-23, 13(1), 2000.

²⁷ Engels, op.cit. fotnote 5, ss. 365 og 366.

²⁸ Landene må bl.a. forplikte seg til å “Take measures to apply the principles proposed in the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the recommendations of the OECD [...]”.

forhandlinger om medlemskap. Albania og Makedonia er kandidatland mens Bosnia og Herzegovina og Kosovo er potensielle kandidatland.

EU-kommisjonen har gjentatte ganger fremholdt at korrupsjon er et stort problem i hele sørøst-Europa. Det hindrer utvikling av demokrati og rettssikkerhet og er svært uheldig for økonomi og statsfinanser.²⁹ Sammenlignet med EUs praksis tidligere, vektlegger dagens utvidelsesstrategi i langt større grad hensyn til rettssikkerhet og korrupsjonsbekjempning.³⁰ Kandidatland må ikke bare gjennomføre «klassiske» reformer når det gjelder demokrati og rettssikkerhet. Landene må også innføre tiltak som særlig er rettet mot korrupsjon. Korrupsjon er følgelig tema i EU-kommisjonens årlige fremdriftsrapporter om utvidelsesprosessen. Kommisjonen har, som allerede nevnt, et særskilt program for å overvåke anti-korrupsjonsarbeidet i to av unionens medlemsland, Bulgaria og Romania.³¹

EU-prosessen omfatter alle integritetsområdene vi har omtalt ovenfor. Oppmerksomheten er særlig stor på de områdene som dekkes av egne forhandlingskapitler: offentlige anskaffelser (kapitel 5) og finansforvaltning som bl.a. omfatter ekstern og intern revisjon (kapitel 32). EUs politiske kriterier for medlemskap, som ble vedtatt på unionens toppmøte i København i 1993 gir grunnleggende føringer for alle sentrale retts- og institusjonsreformer i land i regionen

3.3 Hovedinnhold i de normative standardene

Knapt oppsummert har de normative standardene som formål å fremme upartiskhet, åpenhet og fagkyndighet i offentlig forvaltning. De skal videre sikre at offentlige ressurser brukes for de formål som er bestemt av demokratisk valgte/demokratisk utpekte myndigheter, at ansvarsforhold er tilfredsstillende klarlagt, og at virksomme kontroll- og overvåkingsmekanismer er på plass.

Nedenfor følger i svært konsentrert form et utvalg av sentrale normer som angår hvert av de 10 integritetsområdene som vi undersøker.

Parlamentarisk kontroll

De væpnede styrker skal stå under effektiv kontroll av organer utstyrt med demokratisk legitimitet. Nasjonale parlamenter har det endelige ansvar for å godkjenne utgifter til forsvars- og sikkerhetsformål.

²⁹ Se f.eks. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012*, Brussels, COM(2011) 666 final.

³⁰ Ibid.

³¹ Se f.eks. European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification Mechanism*, Brussels, 18/7/2012, COM (2012) 411 final.

Tekstboks 1 Normative kilder om parlamentarisk kontroll

- The Copenhagen criteria for EU accession, EU (1993);
- The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE (1994);
- The Interparliamentary Union and the Geneva Center for Democratic Control of the armed forces. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices.

Kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene

Etterretnings- og sikkerhetstjenestene skal være underlagt virksom kontroll av alle tre statsmakter, den lovgivende, utøvende og dømmende. For å unngå politisk misbruk er det viktig at det ikke er for nær kontakt mellom regjering og sikkerhetsorganer.

Tekstboks 2 Normative kilder om kontroll med etterretnings- og sikkerhetstjenester

- The Human development report, UNDP 2002;
- Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, OSCE 1994
- Recommendation 1402, Parlamentarikerforsamlingen, Europa-rådet
- Resolution 113, Hovedforsamlingen Vestunionen 2002

Habilitet og upartiskhet

Det må være på plass ordninger som sikrer at offentlige tjenestemenn treffer avgjørelser og handler i samsvar med hensynet til offentlige og ikke til private interesser. Ikke bare faktiske, men også mulige eller tilsynelatende interessekonflikter må unngås.

Tekstboks 3 Normative kilder om habilitet og upartiskhet

- The twenty guiding principles for the fight against corruption, Europarådet, 1997;
- Recommendations of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, Europa-rådet;
- Convention against Corruption, FN 2003;
- Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD 1997;
- Code of Conduct for Civil Servants, FN, 2012;
- Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe, 2012.

Ekstern og intern revisjon

Ekstern revisjon gir skattebetalerne anledning til å vurdere hvordan regjeringen bruker de bevilgede budsjettmidler og til å holde den ansvarlig. Eksterne revisjonsorganer kan bare utføre sine plikter objektivt og effektivt hvis de er uavhengige av organer som skal revideres og er beskyttet mot ytre påtrykk.

Systemer for *intern revisjon* skal omfatte hensiktsmessige og gjennomsluttige (transparente) metoder for sikre at offentlige midler brukes effektivt for de formål som er bestemt av regjering og nasjonalforsamling. Effektiv internrevisjon forutsetter et skille mellom politisk og administrativt ansvar. Selv om interne revisjonsordninger er underlagt virksomhetens ledelse, er det viktig at de har stor grad av organisatorisk og funksjonell uavhengighet.

Tekstboks 4 Normative kilder om ekstern og intern revisjon

- Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector (INTOSAI GOV 9100), the International Organization of Supreme Audit Institutions;
- Control and Management System Baselines for European Union Membership, SIGMA Baselines, 1999;
- International Standards of Supreme Audit Institutions -ISSAI framework;
- UN General Assembly Resolution A/66/209 – Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions.

Ombudsmannsordninger

Ombudsmannsinstitusjonen bør være sikret stor grad av uavhengighet og ha et eget budsjett som er tilstrekkelig til å dekke institusjonens behov.

Ombudsmannen bør bl.a. ha rett til

- å undersøke i hvilken grad regjeringen, og den offentlige forvaltningen for øvrig, herunder også forsvarsdepartementet handler i samsvar med lovgivningen og etiske standarder
- å gi anbefalinger til regjeringen og/eller de enkelte statsinstitusjoner om å omgjøre uriktige forvaltningsvedtak
- å offentliggjøre resultatet av sitt arbeid
- å anbefale at politisk utnevnte tjenestemenn gis avskjed når det kan dokumenteres at de har drevet ulovlig politisk eller administrativ praksis

Tekstboks 5 Normative kilder om ombudsmannsordninger

Paris Principles, defined at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (held in Paris 1991), which were later adopted by the United Nations and the Council of Europe

Anti-korrupsjonsorganer

Det normative rammeverket angir en del hovedprinsipper som bør gjelde for denne typen organer:

- *Lovgivning*: Organene må ha et klart mandat. Overlapping med andre organer må unngås.
- *Uavhengighet*: Organene må ha en tilstrekkelig grad av uavhengighet slik at de kan utføre sitt arbeid uten utilbørlig påtrykk.
- *Ansvar/rapporteringsplikt/»accountability»*: Virkemidler som fremmer uavhengighet, må være balansert av mekanismer som sikrer «accountability»
- *Ressurser*: Organene må ha tilstrekkelige ressurser, både materielle og menneskelige.

Anbefalingene som gjelder anti-korrupsjonsorganer, er ikke særlig detaljerte fordi det er anerkjent at valg av modell må tilpasses retts- og forvaltningssystemet i det enkelte land.

Tekstboks 6 Normative kilder om anti-korrupsjonsorganer

- The twenty guiding principles for the fight against corruption, Europa-rådet 1997;
- Criminal law convention, Europa-rådet 1998
- The Convention against corruption. FN 2003

Regler om publikums tilgang til offentlig informasjon

Alle borgere i et land skal - uten diskriminering av noe slag – ha adgang til offentlig informasjon. Stater kan begrense adgangen til offentlige dokumenter, men bare i helt bestemte tilfelle. Unntakene skal fastlegges ved lov, være presist angitt og nødvendige i et demokratisk samfunn. De må ikke i uforholdsmessig grad varetta behovet for å beskytte informasjon.

Tekstboks 7 Normative kilder om tilgang til offentlig informasjon

- Universal Declaration of Human Rights. General Assembly resolution 217 A (III), 1948;
- International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly resolution 2200A (XXI), 1966;
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;
- Recommendation of the Committee of Ministers to member states on access to official documents, the Council of Europe, 2002;
- Treaty Establishing the European Community, article 255, 1997
- Regulation (EC) No of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, 2011

Personalforvaltning

Personalsystemet i offentlig forvaltning må være kvalifikasjonsbasert, det vil blant annet si at det må tilfredsstillende krav om offentlig utlysning av stillinger og ansettelse av den best kvalifiserte etter konkurranse. En kvalifikasjonsbasert personalforvaltning står i motsetning til et system hvor stillinger i den offentlige forvaltning oppnås på grunnlag av f.eks. politisk lojalitet eller personlig bekjentskap og ikke faglige kvalifikasjoner.

Tekstboks 8 Normative kilder om personalforvaltning

- Universal Declaration of Human Rights, 1948;
- Convention against Corruption, United Nations, 2003;
- International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 1966;
- Recommendation No. R (2006), the Council of Europe, 2006;
- Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption, the Council of Europe, 1997;
- SIGMA/OECD, Structural elements for improving public governance systems in EU candidate states: SIGMA baselines, 2009.

Militære anskaffelser og avhendelser

Systemet for anskaffelser og avhendelser må være tilgjengelig og preget av åpenhet. Tildeling av oppdrag skal skje etter konkurranse, og det må være effektive mekanismer som sikrer kontroll og «accountability».

Som hovedregel bør alt ikke-sensitivt militærutstyr anskaffes i samsvar med reglene i statens generelle innkjøpslovverk. Unntak kan gjøres for sensitivt utstyr, men unntakene må være klart og uttømmende avgrenset

Tekstboks 9 Normative kilder om militære anskaffelser og avhendelser

- Convention against Corruption, United Nations
- EU Directive 2004/18/EC relating to public procurement by companies in the public sector, 2004
- EU Directive 2004/17/EC relating to public procurement in the utility sector, 2004
- Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts, 2007
- Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, 2009

3.4 En omfattende og krevende internasjonal rettsorden

Som oversikten ovenfor viser, er det et vidt sett av regler og anbefalinger som dekker de 10 integritetsområdene vi er opptatt av. Normverk som gjelder «offentlige tjenestemenn», gjelder også ansatte i det militære.³² Langt fra alle regelsett er rettslig bindende. Bare omtrent fjerdeparten av de rundt 60 internasjonale rammeverkene har slik virkning, og de fleste gir et nokså vidt spillerom for nasjonale tilpasninger. Men selv om normer bare er retningsgivende, kan de bli tillagt stor vekt. For eksempel bruker EU-kommisjonen SIGMAs³³ retningslinjer når den vurderer om søkerland er i stand til å vareta forpliktelser ved medlemskap.

På *internasjonalt* nivå har institusjonaliseringen av en del av normverkene kommet relativt langt. Det er opprettet internasjonale fagorganer som overvåker og gir landene råd om implementeringen. Slike organer er knyttet til EU-kommisjonen, OECD og Europarådet. I tillegg fins det private og halvoffentlige organisasjoner som f.eks. Transparency International. Faglige nettverk med representanter fra internasjonale og nasjonale organer arbeider med analyser og utveksling av erfaringer. Arbeidet med bl.a. overvåking og rådgivning har ført til konkretisering av normenes innhold, og av hvilke rettslige og institusjonelle tiltak som landene må eller bør iverksette for å kunne oppfylle pålegg og anbefalinger.

De land som har tiltrådt de internasjonale konvensjonene og godtatt de øvrige retningslinjene, har underlagt seg vidtgående bindinger når det gjelder utforming av nasjonale lovverk og institusjoner. Omfanget av regelverk og retningslinjer gir et tydelig inntrykk av i hvilken grad nasjonale styringssystemer er innvevd i en internasjonal og overnasjonal rettsorden. Foreløpig er dette en betraktning vi kan begrunne med mengden av normer som

³² Dette følger bl.a. av dommer i EU-domstolen (the Judgment of the Court of 26 May 1982 (Case 149/79) Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium), se også SIGMA 2014, *The Principles of Public Administration*, s. 42.

³³ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) er et fellesorgan for OECD og EU-kommisjonen. SIGMA vurderer kandidatlands administrative forutsetninger for å kunne vareta sine forpliktelser som fremtidige EU-medlemmer.

landene har forpliktet seg til å følge. Om inntrykket også står seg når vi har undersøkt *implementeringen* av regelverket, er en helt annen sak som vi kommer tilbake til.

Det er bemerkelsesverdig at i mengden av internasjonale retningslinjer fins det ingen fra NATO. Det er imidlertid et visst samarbeid mellom alliansens internasjonale stab, medlemsstater og partnerland når det gjelder integritetsfremmende tiltak. Men dette samarbeidet er frivillig og ikke på noen systematisk måte knyttet til NATOs utvidelsesprosess.

Valg av målestokk vil påvirke vår oppfatning av sosiale fenomener. Jo mer krevende standarden er, desto vanskeligere blir det å leve opp til den, og følgelig vil oppmerksomheten lett konsentreres om det som ikke er oppnådd, om det som gjenstår å gjøre. Det velkjente glasset med vann fremstår som halv tomt og ikke som halv fullt.

Vi har i denne undersøkelsen valgt svært krevende standarder. De beskriver fremtidige idealtilstander for komplekse statlige styringsfunksjoner. Ikke i noe land kan vi vente å finne standardene fullt ut realisert. Som vi har nevnt, reflekterer de hva vi kan kalle vestlige styringsverdier og vestlige styringstradisjoner. Landene i undersøkelsen har bare i begrenset grad hatt del i disse tradisjonene. Før sammenbruddet til den internasjonale kommunismen hadde ingen av dem nære erfaringer med demokratisk styre, eller slike erfaringer overhodet. Også andre forhold vanskeliggjorde reformer. De fleste ex-jugoslaviske landene var hjemsoekt av krig og internasjonal embargo på 1990-tallet. Særlig Albania og Romania var preget av stor fattigdom og hadde bak seg ti-år med ubrutt stalinistisk undertrykkelse.

Med tanke på dette vil vi - som et supplement til det fremtidsrettede perspektivet ovenfor - også bruke en tilbakeskuende tilnærming. I denne siste vurderer vi nå-situasjonen i lys av retts- og styringstilstanden i landene på det tidspunktet kommunismen eller et etterfølgende autoritært styre kollapset for 15-25 år siden. En slik tilnærming vil synliggjøre omfanget av endringer som faktisk har funnet sted og ikke bare det som fortsatt mangler. Den vil rette oppmerksomheten mot de hindre landene må overvinne for fullt ut å kunne etterleve anti-korrupsjonsnormene. Derved vil vi kunne få en bedre forestilling om hva vi med rimelighet kan forvente av dyptgående institusjonelle reformer.

Difi har identifisert rundt 60 internasjonale rettsakter og veiledninger som dekker alle integritetsområder som denne rapporten omhandler. Det internasjonale rammeverket gjelder ikke bare korrupsjonsbekjempelse i snever forstand, men rettssikkerhet, demokrati og behovet for en profesjonell forvaltning- kort sagt godt styresett mer allment. De normative standardene har som formål å fremme upartiskhet, åpenhet og fagkyndighet i offentlig forvaltning. De skal videre sikre at offentlige ressurser brukes for de formål som er bestemt av demokratisk valgte/demokratisk utpekte myndigheter, at ansvarsforhold er tilfredsstillende klarlagt, og at virksomme kontroll- og overvåkingsmekanismer er på plass. Alle land i undersøkelsen har godtatt standardene som retningsgivende for sitt reformarbeid.

4 De normative standardene: det tilbakeskuende perspektivet

4.1 Den sosialistiske og før-sosialistiske arven

Mens de standardene vi har beskrevet i det forrige kapitlet har sitt opphav i Vesten, hadde alle land i undersøkelsen kommunistisk ettpartistyre fra 1945 til omtrent 1990.³⁴ Selv om kommunismen i et historisk perspektiv kan ha vært kortvarig og mange steder overflatisk sammenlignet med f.eks. århundrelange religiøse tradisjoner, har flere forskere påpekt at kommunistisk tenkemåte og praksis fortsatte å prege reformretning og politiske ledes atferd flere år etter at de kommunistiske regimene hadde brutt sammen. De mener også at den kommunistiske arven kan gjøre det vanskelig fullt ut å få rotfestet en rettskultur tuftet på hevdvunne vestlige verdiforestillinger.³⁵

Trolig vil kjennetegn ved et tidligere kommunistregime ha betydning for hvilke virkninger det vil ha etter sitt sammenbrudd.³⁶ I flere land ble kommunismen sett på som en uønsket styreform påtvunget av en fremmed okkupant. Dette var tilfelle i Tsjekkoslovakia, Polen, Ungarn og de baltiske land. Her ble kommunismens fall ikke bare opplevd som en politisk omveltning, men også som en nasjonal frigjøring. I disse landene var den politiske ledelsen som overtok etter jernteppets fall, besjelet av et ønske om å bryte radikalt med arven fra det foregående regimet. Orienteringspunktet var Vest-Europa og Vesten mer allment.³⁷

Følelsen av frigjøring og oppbrudd og ønsket om å vende vestover var neppe like sterkt i land på Balkan, m.a.o. i land som inngår i denne undersøkelsen. Det er litt ulike grunner til dette. Det jugoslaviske kommuniststyret var hjemmeproduisert og ikke resultat av sovjetisk ekspansjon. I likhet med regimene i Albania og Romania hevdet det med styrke sin politiske uavhengighet av Sovjetunionen. Situasjonen i Bulgaria var annerledes. Her var det en utbredt sympati for Russlands historiske rolle som de slaviske folks befrier.

Mens man i Bulgaria ikke kunne vente noen sterk avstandtagen fra den russisk dominerte sovjet-kommunismen, ville man i øvrige Balkan-land ikke se kommuniststyret som påtvunget utenfra. Albania, Jugoslavia og Romania ble styrt av nasjonalt orienterte autokrater (med hhv. Enver Hoxha, Josip Broz Tito

³⁴ I flere land, bl.a. Serbia og Kroatia ble kommunismen i en ti-årsperiode erstattet av et nasjonalistisk, autoritært regime.

³⁵ Klaus Goetz, "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?", 8(6) *Journal of European Public Policy* (2001), 1032-1051, s. 1034; og Andras Jakab and Miklos Hollan, "Die dogmatische Hinterlassenschaft des Sozialismus im heutigen Recht: Das Beispiel Ungarns", 46 *Jahrbuch für Ostrecht* (2005), 11-40, s. 11.

³⁶ Geoffrey Pridham, "Confining Conditions and Breaking with the Past: Historical Legacies and Political Learning in Transitions to Democracy", 7(2) *Democratization* (2000), 36-64, s. 42.

³⁷ Janine R. Wedel, *Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe* (Palgrave, New York, 2001), s. 16.

og Nicolae Ceaucescu som de lengst regjerende). Her kunne det etter kommunismens fall være naturlig å legge skylden for landenes problemer på et diskreditert lederskap og ikke så mye på det systemet det hadde stått i spissen for. Reformen ville mer bestå i personutskiftninger enn institusjonelle endringer.

Historikere og samfunnsvitere fremholder at uten kunnskap om fortiden kan det være vanskelig å forstå dagens omfang av korrupsjon i ex-kommunistiske land.³⁸

For Jugoslavia og trolig også andre land i regionen betød det kommunistiske styret på en del områder ikke noe klart brudd med mellomkrigstidens autoritære regime. Dette regimets forestillinger om øvrighetsstat og maktstat, om forvaltningen som redskap for den herskende eliten, kunne tilpasses den kommunistiske tanken om proletariatet som den nye «herskende klasse», om denne klassens – det vil i praksis si kommunistpartiets - krav på lederrollen i staten. Rettseksperter har beskrevet en slik kontinuitet, bl.a. i Jugoslavia.³⁹

Kommunistregimet trådte m.a.o. inn i en styringstradisjon som innebar konsentrasjon av politisk makt på få hender. I tillegg sikret regimet seg dominerende makt over økonomien. Dette innebar en risiko – i hvert fall et potensial for korrupsjon og maktmisbruk, og var kjernen i Milovan Djilas' oppgjør med Tito-regimet på 1950-tallet, se tekstboks 10 nedenfor.

Tekstboks 10 Kritikk mot korrupsjon i Titos Jugoslavia⁴⁰

« Careerism and love of power is inevitable and so is corruption. It is not a matter of the corruption of public servants for this may occur less frequently than in the state which preceded it. It is a special type of corruption caused by the fact that the government is in the hands of a single political group and is the source of all privileges. [...] The fact that the government and its party is identical with the state, and practically with the holding of all property, causes the Communist state to be one which corrupts itself, in that it inevitably creates privileges and parasitic functions”.

Vi må anta at styrken i tradisjonsbundne forestillingene om maktstat og maktkonsentrasjon - forestillinger som hadde overlevd regimeskifter som ytre sett var dyptgående – kan gjøre det vanskelig å bryte fundamentalt med tankemåter og institusjonelle mønstre som var fremherskende da verdenskommunismen kollapset. I ex-jugoslaviske land er det eksperter og politikere som oppfatter nedarvet lovgivning og statspraksis som et alternativ til internasjonale normer for godt styresett, som en nasjonal arv som kan være retningsgivende for fremtiden.⁴¹

³⁸ Se bl.a. Holm Sundhause, *Jugoslawien und seine Nachfolgestaaten 1943-2011*, Böhlau Verlag, Wien, 2012, ss. 513, 514 og Alexander Kotchegura, «Reducing Corruption in Post-Communist Countries», *International Public Management Review*, (5)1, 138-156, s. 140

³⁹ Stevan Lilić, “Challenges of Government Reconstruction: Turbulence in Administrative Transition. From Administration as an Instrument of Government to Administration as a Public Service”, 2(1) *Facta Universitatis* (1998), Beograd, 183-193, s. 187.

⁴⁰ Milovan Djilas, *The new class. An analysis of the communist system*. Thames and Hudson, London 1957, ss. 81 og 82.

⁴¹ Se bl.a. Aleksandra Rabrenovic and Tony Verheijen, “Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?”, udatert manuskript.

Vi stiller spørsmålet: Hvor stor er den normative distansen «våre» 9 land vil måtte tilbakelegge for å kunne imøtekomme de standardene vi har beskrevet ovenfor, og som de har akseptert uten reservasjoner?

For å kunne besvare spørsmålet må vi se på rettstilstand og styringspraksis da kommuniststyret kollapset for 15-25 år siden. Hvordan var de 10 integritetsområdene som er kjernen i denne undersøkelsen, regulert på det tidspunktet? Vi undersøker situasjonen i Jugoslavia, dvs. den Sosialistiske Føderative Republikken Jugoslavia (SFRJ) som eksisterte fra 1945 til 1992. SFRJ omfattet alle landene i vår undersøkelse bortsett fra Albania, Bulgaria og Romania. Vi vil også kort kommentere hvordan situasjonen i Jugoslavia skilte seg fra hovedmønstre i den tidligere østblokken.

4.2 Integritetsnormer i det tidligere Jugoslavia

Parlamentarisk kontroll

Effektiv parlamentarisk kontroll med eksekutivmakten var knapt mulig i den jugoslaviske ettpartistaten, eller i andre ettpartistater. Forestillingen om kommunistpartiets ledende rolle var et sentralt element i SFRJs konstitusjonelle orden. Alle landets forfatninger i perioden 1945-1992 ga partiet ansvaret for å lede omdannelsen av samfunnet til et sosialistisk demokrati. På 1960- og 70-tallet gjorde regimet forsøk på å styrke partiets rolle.

Som i de andre sosialistiske landene var det ingen maktdeling men et system med maktkonsentrasjon. I forfatningen av 1953 ble dette systemet betegnet som et «forsamlingssystem» der alle statsmakter, den utøvende, dømmende og lovgivende var samlet i nasjonalforsamlingen. Regjeringen var ikke et selvstendig organ, men nasjonalforsamlingens «utøvende komité». De øverste utøvende organer, ble ikke betegnet «departementer», men «sekretariater» for den utøvende komitéen. Rettspleien var delegert til organer som var forventet å handle uavhengig. Men det er tvil om hvor langt uavhengigheten rakk, særlig når det gjaldt overprøving av statsmyndighetenes vedtak. Ulikt de andre kommuniststater hadde Jugoslavia en forfatningsdomstol. Men uavhengigheten var begrenset. Den var del av nasjonalforsamlingen og regimet passet på at den ikke stakk kjepper i hjulet for arbeidet med «sosialistiske fremskritt».

Nasjonalforsamlingen hadde en egen komité for forsvars- og sikkerhets spørsmål, men den faktiske kontrollen med det militære og andre sikkerhetsorganer var begrenset.⁴² Den jugoslaviske militær-industrielle kompleks, hæren og rustningsindustrien vær nærmest stater i staten.⁴³ Partiorganisasjonen i de væpnede styrker hadde samme rang som partiorganisasjonene i landets 6 delrepublikker. De væpnede styrker ble

⁴² J. Đorđević, *Politički sistemi*, Savremena administracija, Beograd, 1988, s. 601.

⁴³ Sundhaussen, fotnote 37, s. 199.

betegnet som landets 7. republikk og lederen for styrkenes partiorganisasjon var i kraft av denne stillingen medlem av kommunistpartiets presidium.⁴⁴

Kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene

I perioden 1945 til 2002 var det praktisk talt ingen rettslig regulering av sikkerhets- og etterretningstjenestene. Spørsmål som gjaldt tjenestenes oppgaver, myndighet, metodebruk og ansvar, var langt på vei fastlagt av tjenestene selv. Dette var gjort i interne dokumenter som utenforstående ikke hadde tilgang til. Det var ingen domstolskontroll av lovligheten til de tiltak som ble iverksatt.

Habilitet og upartiskhet

I følge kommunistisk teori var statsmaktens beslutninger truffet av representanter for den herskende klassen, og dermed automatisk i samsvar med denne klassens interesser. Denne tanken ble ikke uttrykt like dogmatisk i Jugoslavia som i andre kommunistiske land. Men i følge det jugoslaviske rettssystemet var sosialistiske samfunn i prinsippet konfliktfrie, uten konflikter mellom de offentlige og private sfærer av samfunnslivet. Det var følgelig ingen regler om habilitetsspørsmål.

Ekstern og intern revisjon

Ekstern revisjon hadde lange tradisjoner i Jugoslavia. I det jugoslaviske kongedømmet (1918-1945) utførte statsrevisjonen de fleste oppgaver som tradisjonelt hører hjemme i slike organer. Statsrevisjonen var forutsatt å arbeide uavhengig og bestemme sin egen organisering og sitt eget arbeidsprogram. Etter 1945 ble revisjonsoppgavene lagt til den såkalte Sosiale revisjonstjenesten. Også denne skulle fungere uavhengig. Men dette måtte skje med de begrensninger som fulgte av ettpartistatens natur. Revisjonen omfattet det militære så vel som den jugoslaviske rustningsindustrien. Revisjonstjenesten var en viktig institusjon i Jugoslavia. Den skulle sikre at landets ledelse hadde styring med og oversikt over alle viktige økonomiske transaksjoner.

Mens den eksterne revisjonen var relativt godt utviklet, var *internrevisjon* ukjent. I forsvarssekretariatet (dvs. forsvarsdepartementet) var det en rekke kontroll- og inspeksjonsordninger, men disse hadde lite til felles med dagens systemer for internrevisjon. De systemene som var i bruk, synes i liten grad å ha bidratt til at misligheter ble oppdaget eller forhindret.

Ombudsmannsordninger

Tanken om at parti og stat utgjør en enhet var ikke et like bastant dogme i Jugoslavia som i Sovjetunionen. Jugoslaviske ledere var opptatt av faren for at administrative organer kunne unnsnippe politisk styring og begynne å leve sitt eget liv og dermed utgjøre en trussel mot det sosialistiske samfunnet. Stat og byråkrati var nødvendige onder som måtte holdes under kontroll. Jugoslaviske jurister utviklet begrepet «sosialistisk legalitet». Dette innebar at også statsorganer måtte adlyde loven. En rekke mekanismer ble tatt i bruk for å

⁴⁴ Ibid.

regulere forvaltningens myndighetsutøvelse, ett av dem var innføring av forvaltningsloven i 1956. Denne loven fulgte langt på vei en østerriksk inspirert lov fra mellomkrigstiden.⁴⁵

Den jugoslaviske forfatningen av 1963 ga publikum utvidete rettigheter overfor statlige myndigheter, bl.a. adgang til å klage over forvaltningsvedtak. Men noe uavhengig klage- eller overprøvingsorgan eksisterte ikke. Jugoslaviske jurister drøftet på 1960- og -70-tallet behovet for å opprette en ombudsmannsordning. Resultatet ble en ordning som gjaldt arbeidslivsspørsmål, dvs. spørsmål knyttet til det spesielle jugoslaviske systemet for «sosial selvforvaltning». Konflikter mellom borgerne og statsmyndighetene lå utenfor ombudsmannens ansvarsområde. Den jugoslaviske løsningen hadde derfor en annen og langt mer begrenset funksjon enn den som er beskrevet i den internasjonale standarden for ombudsmannsinstitusjoner.

Anti-korrupsjonsorganer

Noe eget anti-korrupsjonsorgan fantes ikke. Jugoslaviske ledere ga lite oppmerksomhet til tiltak for å forhindre og forebygge korrupsjon. Regimet var langt mer opptatt av å følge en sanksjonsorientert linje, dvs. å slå ned på antatte tilfelle av korrupsjon – i første rekke blant politiske motstandere. Sanksjoner i form av spektakulære politiaksjoner og rettssaker var politisk attraktive. De var lett synlige og dokumenterte handlekraft.

Publikums tilgang til offentlig informasjon

I følge jugoslavisk rettsteori og forvaltningspraksis hadde publikum en kollektiv rett til å bli informert om offentlige spørsmål. Statsorganer hadde tilsvarende en plikt til å gi informasjon. Det var her tale om en indirekte adgang til informasjon. Den skulle formidles til jugoslaviske borgere via offentlige medier. Men statlige retningslinjer for prioritering og formidling av informasjon hindret mediene i å arbeide fritt. Myndighetene forventet at journalistene utøvde selvsensur, og at de i sine reportasjer ikke avvek for mye fra den offisielle linjen.

Jugoslaviske borgere hadde som enkeltpersoner ikke noen rett til offentlig informasjon. Den jugoslaviske grunnloven av 1963 innførte riktignok prinsippet om åpenhet i forvaltningen, men dette prinsippet ble praktisert restriktivt. Forvaltningsorganer kunne på egenhånd - og nokså vilkårlig - selv bestemme om en forespørsel om informasjon skulle etterkommes eller ikke.

Prinsippet om åpenhet ble motvirket av et motsatt hensyn som nok var langt sterkere vektlagt: behovet for å beskytte statshemmeligheter. Det fantes hundrevis av bestemmelser om hemmelighold. De mange definisjonene av «hemmelig» var selvmotsigende, ofte utdaterte, og de ble anvendt vilkårlig. Det var ikke vanskelig for statsorganer å finne en begrunnelse eller et påskudd for å klassifisere informasjon som hemmelig dersom de skulle ønske dette.

⁴⁵ Andreas Bilinsky, "Das sowjetische Verwaltungsverfahren vor dem Hintergrund des Verwaltungsverfahrens in den übrigen osteuropäischen Staaten", 20(1) *Jahrbuch für Ostrecht* (1979), 425-458.

Mange spørsmål var tabu og ikke gjenstand for offentlig debatt. I den grad «forbudte» temaer skulle diskuteres, var det i lukkede rom og av den politiske eliten. Tilsynelatende synes jugoslaviske borgere å ha avfunnet seg med denne situasjonen. De var tilbakeholdne med å be om tilgang til formasjon som fantes hos statlige myndigheter og var forsiktige med å overtre eksplisitte eller implisitte grenser for offentlige ytringer.

Personalforvaltning

Systemet for personalforvaltning gjennomgikk flere endringer i løpet av perioden 1945 til 1992. SFRJ atskilte seg fra de øvrige kommunistisk styrte land ved at statstjenestemenn fra det forrige regimet, Kongedømmet Jugoslavia (1918-1945) i stor utstrekning fortsatte under det nye styret. Også når det gjaldt personalforvaltningen for øvrige hadde Tito-regimet færre dogmatiske trekk enn land i sovjet-blokken. Dette var særlig tilfelle i perioden 1957-1978 da det var en egen lov for statstjenestemenn. I andre kommuniststyrte land var statstjenestemenn og ansatte i industrien underlagt det samme rettsregimet.

Kvalifikasjonsprinsippet var i en viss grad innført i jugoslavisk forvaltning, bl.a. ved bestemmelser om at stillinger skulle utlyses offentlig, og at ansettelse og forfremmelser skulle skje etter konkurranse og på grunnlag av søkerens kvalifikasjoner. Dette systemet ble vesentlig endret i 1978. Ansettelse i forvaltningen ble likestilt med ansettelse i bedrifter og andre økonomiske virksomheter. Kvalifikasjonsprinsippet ble forlatt til fordel for et system der avgjørelser, bl.a. om forfremmelser og ansettelser helt ble overlatt til offentlige leders skjønn.

Personalsystemet i SFRJ må sees på bakgrunn av landets ett-parti karakter. Det var vanskelig å nå høye eller sensitive stillinger uten nære kontakter til den politiske ledelsen. For kommunistpartiet var ansettelses- og utnevnesmyndigheten et viktig virkemiddel for å sikre politisk makt.⁴⁶ Stillinger og tillitsverv ble byttet mot politisk lojalitet, uten så mye tanke på kvalifikasjonene til de som ble plassert i styrende posisjoner. Forskere hevder at kommunistpartiet utviklet seg fra en revolusjonær til en klientelistisk organisasjon.⁴⁷

Offentlige anskaffelser

Det fantes ikke noe lovverk om offentlige anskaffelser. Bruken av offentlige midler til innkjøp ble regulert av interne regler for de enkelte statlige organer. Disse organene gjorde i det alt vesentlig sine anskaffelser etter forhandlinger. Forhandlingenes lukkede og uformelle karakter innebar store muligheter for korrupsjon og sløsing med offentlige ressurser. Ett unntak fra dette generelle mønsteret var store investeringsprosjekter hvor internasjonale

⁴⁶ Obradović, Marija (2013), "From Revolutionary to Clientelistic Party: The Communist party of Yugoslavia, 1945–1952", *East European Politics and Societies and culture*, 27(3).

⁴⁷ Ibid.

finansieringsinstitusjoner deltok. Disse institusjonene stilte krav om at anskaffelser skulle skje etter bestemte prosedyrer.⁴⁸

4.3 Et vanskelig utgangspunkt for reformer

Vi vil senere i notatet bruke tre kategorier for å bestemme i hvilken grad rettsregler og styringspraksis samsvarer med de internasjonale standardene:

- Stort sett samsvar
- Noe samsvar
- Mangelfullt samsvar

På omtrent alle integritetsområdene som er omtalt ovenfor, viste rettstilstand og styringspraksis i SFRJ et «mangelfullt samsvar» med standardene. Det eneste unntaket er ekstern revisjon. Her kan vi si at det foreligger «noe samsvar». Fordi en ett-partistat setter grenser for revisjonsorganenes uavhengighet av de organene som er underlagt revisjon, er det vanskelig å se graden av overensstemmelse som større.

Alt i alt er det altså en betydelig normativ distanse de ex-jugoslaviske landene må tilbakelegge for å virkeliggjøre de internasjonale standardene. Mens disse i et nøtteskall vektlegger åpenhet og maktspredning, er den jugoslaviske styringstradisjonen den nærmest stikk motsatte: lukkethet og maktkonsentrasjon. Vi må videre vente at moderne forestillinger om sivil og demokratisk kontroll med de væpnede styrker kan bli vanskelige å realisere i land der disse styrkene var symbolet på nasjonens enhet og sterkt representert i viktige politiske organer.

Selv om den historiske arven er problematisk, er den ikke entydig. Jugoslavia var ikke bare en «maktstat». Tanken om at staten er bundet av loven fant nedslag i en rekke institusjonelle og rettslige ordninger. Det samme gjaldt i en viss grad også forestillingen om at forvaltningen skal være tuftet på kvalifikasjoner.

Trolig var utgangspunktet for reformer i de ikke-jugoslaviske landene i undersøkelsen, Albania, Bulgaria og Romania enda mer problematisk enn det som er beskrevet ovenfor. Jugoslavia var på mange måter et unntak blant kommuniststatene. For vårt formål er det to forskjeller som er av betydning: Landet var mindre totalitært og hadde mer utviklede forestillinger om «sosialistisk legalitet».⁴⁹

I hvilken grad er den fortiden vi har beskrevet ovenfor, et avsluttet kapittel? De neste to kapitlene vil gi et svar på dette spørsmålet.

Som et supplement til det fremtidsrettede perspektivet som de internasjonale standardene representerer, bruker vi også en tilbakeskuende tilnærming hvor

⁴⁸ Lukić, A. i Stojanović, S., Komentar Zakona o javnim nabavkama, s. 9

⁴⁹ Ivo Lapenna, *State and Law: Soviet and Yugoslav Theory* Yale University Press, New Haven, 1964.

vi undersøker retts- og styringstilstanden i gruppen av ni land på det tidspunktet kommunismen eller et etterfølgende autoritært styr kollapset for 15-25 år siden. Alt i alt er det en betydelig normativ distanse landene må tilbakelegge for å virkeliggjøre de internasjonale standardene. Mens standardene vektlegger åpenhet og maktspredning, er styringstradisjonen i sørøsteuropeiske land den nærmest stikk motsatte: lukkethet og maktkonsentrasjon.

5 Nasjonal lovgivning: samsvar med internasjonale standarder

5.1 Det samlede bildet

I dette kapitlet vurderer vi i hvilken utstrekning dagens nasjonale lovverk stemmer overens med de internasjonale standardene.⁵⁰ Vi bedømmer ikke bare normenes materielle innhold, men også andre egenskaper ved lovgivningen. For at nasjonale rettsakter skal ha styrende virkning er det viktig at de holder god kvalitet. Med «god kvalitet» mener vi bl.a. at

- bestemmelser er gitt på rett nivå i rettshierarkiet
- begreper er tilstrekkelig klart definert
- det er normativ konsistens på tvers av ulike rettsakter
- sekundært regelverk («forskrifter») er tilstrekkelig utarbeidet
- regelverket viser nødvendig stabilitet og forutsigbarhet, m.a.o. at det ikke til stadighet endres.

Vi har vurdert i alt 106 rettsområder. For hvert av 7 land vurderer vi 12 rettsområder, for to land 11 rettsområder. Tabell 1 nedenfor viser i hvilken grad de nasjonale regelverkene samsvarer med de internasjonale standardene.

Tabell 1 Samsvar mellom normativ standard og nasjonale regelverk – 9 land
Absolutte tall – prosentfordeling i parentes

Rettsområde	Stort sett samsvar	Noe samsvar	Mangelfullt samsvar	Totalt
• Parlamentarisk kontroll	7	2	0	9
• Kontroll med sikkerhets- og etterretnings tjenester	5	3	1	9
• Ekstern revisjon	5	4	0	9
• Ombudsmann	8	1	0	9
• Habilitet, upartiskhet	7	2	0	9
Sivile	7	2	0	9
Militære	0	7	0	7
• Tilgang til offentlig informasjon	7	2	0	9
• Offentlige anskaffelser	5	1	3	9
• Avhendelse av eiendom	4	5	0	9
• Intern revisjon	6	3	0	9
• Tjenestemannsrett	4	5	0	9
• Anti-korrupsjonsorganer	7	1	1	9
• Sum	65 (61)	36 (34)	5 (5)	106 (100)

Opplysningene i tabellen vitner om diskontinuitet, om historiske brudd. Hovedinntrykket er at landenes lovverk er vesentlig endret fra det som var

⁵⁰ Bedømmelsen er basert på utredningen fra Institutt for komparativ rett i Beograd, se s. 6 ovenfor og fotnote 4, og på en vurdering foretatt av EU-eksperten på korrupsjon/godt styresett (se s. 6 ovenfor). For de fleste land i undersøkelsen er analysen basert på en vurdering av rettsstilstanden ved utgangen av 2014, for de øvrige land på situasjonen ved utgangen av 2013.

situasjonen 15-25 år siden. Da reformene startet, var det som vi har nevnt «mangelfullt samsvar» nesten over hele linjen. Nå er over halvparten av de undersøkte rettsområdene, 61 prosent, «stort sett i overensstemmelse» med standardene.

Men bildet varierer en del på tvers av rettsområder og fra land til land. De best regulerte områdene, dvs. de som viser størst samsvar med standardene er:

- Ombudsmannsordninger («stort sett samsvar» i 8 land)
- Parlamentarisk kontroll («stort sett samsvar» i 7 land)
- Habilitet/upartiskhet for sivile tjenestemenn («stort sett samsvar i 6 land)
- Tilgang til offentlig informasjon («stort sett samsvar» i 7 land)
- Anti-korrupsjonsorganer («stort sett samsvar» i 7 land)

De rettslige avvikene er størst på områder hvor risikoen for korrupsjon/myndighetsmisbruk er høy:

- Avhendelse av eiendom (5 land «noe samsvar»)
- Tjenestemannsrett (5 land «noe samsvar»)

Det er verdt å merke seg at i tre land anser vi regelverket for offentlige anskaffelser for å være i «mangelfullt samsvar» med de internasjonale standardene. Situasjonen er også problematisk når det gjelder regler om habilitet/upartiskhet for militært personell. I alle land som er undersøkt, finner vi «noe samsvar» med standardene. For sivile tjenestemenn er denne typen regler av klart bedre kvalitet.

I fem av de undersøkte landene er mer enn halvparten av regelverkene «stort sett i samsvar» med standardene. I to land gjelder dette 10 av 11 rettsområder og i ett land 10 av 12 rettsområder. I motsatt ende av skalaen er det land hvor bare 4 eller 5 rettsområder oppnår en slik skåre.

5.2 Nærmere om enkeltområder

Parlamentarisk kontroll

I to land viser regelverket kun begrenset samsvar med standardene. Dette skyldes bl.a.

- at publikum har begrensede muligheter til å gjøre seg kjent med arbeidet til parlamentskomiteer som har ansvar for forsvars- og sikkerhetsspørsmål
- at parlamentet på viktige områder har små muligheter til å endre forslag fra regjeringen.

Kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenesten

Selv om dette området er brukbart regulert i et flertall land, fins det i tre land vesentlige mangler, bl.a. følgende:

- Det er regler om at etterretningstjenestene skal sikkerhetsklarere medlemmer av parlamentets kontrollkomite. Dette betyr at de som skal kontrolleres – sikkerhetstjenestene - har veto-myndighet overfor de som skal gjennomføre kontrollen - parlamentarikerne. Dermed er prinsippet om effektiv sivil og demokratisk kontroll truet.
- Reglene om bl.a. ansettelse i sikkerhets- og etterretningstjenestene åpner mulighet for politisering og partipolitisk misbruk av tjenestene.

Habilitet og upartiskhet

Når det gjelder *sivile* tjenestemenn, er lovgivningen i de fleste land stort sett i samsvar med standardene. I to land er situasjonen mer problematisk. Dette skyldes inkonsistent og uklart regelverk som bl.a. gjør det mulig for tjenestemenn å ha verv o.l. som kan skape tvil om deres habilitet.

Som nevnt har ingen land tilfredsstillende regler for militært personell. Reglene er ofte uklare og innebærer bl.a. at militært ansatte ikke er underlagt de samme rapporteringsplikter om inntekts- og formuesforhold som sivile tjenestemenn.

Ekstern revisjon

I fem land følger regelverket langt på vei de internasjonale standardene. I fire land er det «noe samsvar». Alle avvikene gjelder revisjonens uavhengighet. Dels er det tvil om forfatningen gir tilstrekkelige garantier for uavhengigheten. Dels er det mistanke om at bestemmelser i revisjonsloven har blitt endret for å gjøre det mulig å ansette en leder hvis personlige uavhengighet har blitt trukket i tvil.

Intern revisjon

Hovedinntrykket er at de nasjonale regelverkene følger standarden. Men i tre land er situasjonen problematisk, hovedsakelig fordi regelverket ikke beskriver tilstrekkelig klart de ulike funksjoner og roller i økonomistyringssystemet.

Ombudsmannsordninger

Alle land i undersøkelsen har opprettet ombudsmannsinstitusjoner. I Bosnia og Herzegovina er det i tillegg en militær ombudsmann. I alle land er det forfatningen og en særlov som regulerer institusjonen. Bortsett fra ett land er den rettslige reguleringen stort sett i samsvar med de internasjonale standardene. I landet med minst samsvar er det tvil om lovgivningen i tilstrekkelig grad sikrer ombudsmannens økonomiske uavhengighet.

Anti-korrupsjonsorganer

7 land har regelverk som stort sett er i samsvar med standarden. De to øvrige landene gir et inntrykk som er mer problematisk. Dels finnes det ingen lovgivning for disse organene, eventuelt bare regler på forskriftsnivå, og dels setter lovgivningen ingen effektiv barriere mot politiske utnevnelser.

Regler om publikums tilgang til offentlig informasjon

I samtlige land vi undersøker, bortsett fra to, garanterer forfatningen publikums adgang til offentlig informasjon. I tillegg til forfatningsbestemmelsene, er det særlovgivning som i større detalj regulerer publikums rettigheter på dette

området. All lovgivning skriver seg fra perioden etter år 2000. Dette betyr at regelverkene stort sett er basert på de relevante internasjonale standardene.

I noen av landene er det imidlertid et problem at forskriftsverket ikke er tilstrekkelig utarbeidet, og at bestemmelser om hemmelighold, om beskyttelse av informasjon ikke er harmonisert med reglene om tilgang til informasjon.

Tjenestemannsrett

I nesten alle landene er det den sivile tjenestemannsloven som gjelder for det store flertall av tjenestemenn i forsvarsdepartementene.⁵¹ I fire land er tjenestemannslovgivningen stort sett i samsvar med standardene, i den fem er det «noe samsvar». Særlig i den siste gruppen land finner vi bl.a. følgende svakheter:

- Hyppige, noen steder nærmest kontinuerlige lovendringer som reduserer personalsystemets forutberegnelighet og dermed også rettssikkerheten på området
- Utilstrekkelig beskyttelse av prinsippet om at den best kvalifiserte skal ansettes i statlige stillinger.
- Manglende åpenhet og klarhet om lønns- og bonusordninger.

I ingen av landene er det tilstrekkelige regler om varslere (“whistleblowers”).

Offentlige anskaffelser og avhendelser

Fem land har anskaffelsesregelverk som stort sett er i samsvar med de internasjonale standardene. I tre land finner vi «mangelfullt samsvar». Et hovedproblem i de sistnevnte landene er at lovverket gjør vide og tøyelige unntak for militære anskaffelser. Dette innebærer risiko for lite åpenhet, vilkårlighet og korrupsjon.

Situasjonen er også problematisk når det gjelder avhendelse av militært utstyr og militære eiendommer. Sentrale problemer er

- at det ikke er bestemmelser, eller bare vage bestemmelser om parlamentarisk kontroll
- at regelverkene inneholder smutthull som kan fremme uheldige praksiser
- at det er få eller ingen bestemmelser om offentlig informasjon

Etter at vi nå har undersøkt i hvilken grad de nasjonale rettssystemene gjenspeiler de internasjonale standardene, skal vi nå undersøke om vi kan gjenfinne standardene landenes styringspraksis.

Gjennomgangen av dagens lovverk vitner om diskontinuitet, om historiske brudd. Mens det var «mangelfullt samsvar» med de internasjonale standardene nesten over hele linjen for 15-25 år siden, er i dag over

⁵¹ Militært personell faller inn under loven om de væpnede styrker eller lignende.

halvparten av de undersøkte rettsområdene, 61 prosent, «stort sett i overensstemmelse» med standardene.

6 Nasjonal styringspraksis: grad av samsvar med internasjonale standarder

6.1 Styringspraksis: et overblikk

Vi vil vurdere styringspraksis på samme måte som regelverkene og klassifisere praksis som «stort sett i samsvar», i «noe samsvar» eller som «mangelfullt i samsvar» med de internasjonale standardene.⁵² Difis metodedokument inneholder en rekke spørsmål som gjelder styringspraksis. Av særlig betydning er de informasjonen og vurderinger som er gitt av

- Personer som arbeider med vedkommende saksområde i forvaltningen, særlig i forsvarsdepartementene
- Personer som er ansatt i organer som har til oppgave å overvåke implementeringen av lovverk som er inspirert av de internasjonale standardene. Det er her snakk om ansatte i ombudsmannsinstitusjoner, statlige kontroll- og klageorganer, i revisjonsmyndigheter og i fagforvaltningen for bl.a. offentlige anskaffelser, personalforvaltning og statlig informasjonsvirksomhet
- Uavhengige eksperter og journalister.

Tabell 2 nedenfor sammenfatter resultatene. Den viser et tydelig avvik mellom regelverk og styringspraksis. Styringspraksis gjenspeiler standardene i langt mindre grad enn regelverkene. Det er altså et etterslep når det gjelder implementering av vedtatte regler. Mens 61 prosent av regelverkene «stort sett» var i tråd med» standardene, er den tilsvarende andelen for styringspraksis 24 prosent. Styringspraksis viser «mangelfullt samsvar» med standardene på 20 prosent av rettsområdene, regelverkene på 6 prosent.

Det er et fortolkningsspørsmål om andelen «stort sett samsvar» på 24 prosent er mye eller lite. Et enda mer relevant spørsmål er kanskje, hvor omfattende endringer det er mulig å oppnå i løpet av 15-25 år. Erfaring fra flere land tyder på at radikale omorganiserings- og fornyelsesprosesser som forsøkes gjennomført på kort tid, er forbundet med store vansker og ofte mislykkes. Skrittvis reformer som justeres i lys av erfaringer, synes å være en mer lovende fremgangsmåte. Utfra dette er det resultatet vi beskriver, kanskje hva man med rimelighet kan forvente.

⁵² Bestemmelsen av *grad av samsvar* mellom standard og styringspraksis er fremkommet på følgende måte: tre personer har hatt nær befattning med innsamling og bearbeiding av data i hvert enkelt land: den lokale ekspert, EU-ekspert på korrupsjon/godt styresett og Difis prosjektleder. Disse har uavhengig av hverandre plassert styringspraksis på hvert temaområde i hvert land på en fempunkts skala. Ytterpunktene på skalaen er hhv. «fullt samsvar mellom styringspraksis og standard» og «svært mangelfullt samsvar». For hvert område ble det gitt en skåre som er gjennomsnittet av de tre personenes vurderinger. I den endelige fremstillingen er de fem kategoriene slått sammen til tre: «stort sett samsvar», «noe samsvar» og «mangelfullt samsvar»

Tabell 2 Samsvar mellom normativ standard og nasjonal styringspraksis– 9 land
Antall land og reguleringsområder - absolutte tall – prosentfordeling i parentes

Rettsområde	Stort sett samsvar	Noe samsvar	Mangelfullt samsvar	Totalt
• Parlamentarisk kontroll	1	6	2	9
• Kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenester	0	7	2	9
• Ekstern revisjon	5	4	0	9
• Ombudsmann	4	3	2	9
• Habilitet, upartiskhet, sivile	2	4	3	9
• Tilgang til offentlig informasjon	3	6	0	9
• Offentlige anskaffelser	1	4	4	9
• Avhendelse av utstyr og eiendom	1	5	3	9
• Intern revisjon	3	5	1	9
• Tjenestemannsrett	2	5	2	9
• Anti-korrupsjonsorganer	2	6	1	9
• Sum	24 (24)	55 (56)	20 (20)	99(100)

Det området som skiller seg ut på den positive siden, er ekstern revisjon. Her er praksis i et flertall av landene «stort sett» i samsvar med standardene, og det er ikke noe tilfelle av «mangelfullt samsvar». Det er heller ikke noe tilfelle av «mangelfullt samsvar» når det gjelder tilgang til offentlig informasjon. Tre land har en praksis som «stort sett» følger standardene på dette området.

Styringspraksis er problematisk på bl.a. tre områder hvor risikoen for korrupsjon og myndighetsmisbruk er stor:

- Offentlige anskaffelser (4 land viser «mangelfullt» og bare ett land «stort sett samsvar»)
- Avhendelse av utstyr og eiendom (3 land viser «mangelfullt samsvar», ett «stort sett samsvar»)
- Kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenester. (To land har «mangelfullt samsvar». Det er ingen tilfelle av «stort sett samsvar»)

Det er store forskjeller mellom landene. Det landet som gjør det best, viser god gjennomføringsevne, dvs. «stort sett samsvar» på alle integritetsområder. Dette landet sammen med et par andre har foretatt grunnleggende reformer av sine styringssystemer på det som i vår sammenheng kan sies å være kort tid. På den motsatte enden av skalaen finner vi land hvor styringspraksis ikke på noe eller bare et fåtall felt «stort sett» er i samsvar med standardene. To land viser «mangelfullt samsvar» på fem områder.

6.2 Problemområder

Selv om det er positive trekk, er det like fullt manglene som er mest iøynefallende når vi vurderer styringspraksis i forhold til idealtilstanden slik denne er beskrevet i internasjonale rettsakter og veiledninger. Hvordan fremstår den sviktende styringspraksisen? På hvilke måter kommer den til uttrykk?

Vi skal kort nevne noen eksempler som er typiske for flere land.

Parlamentarisk kontroll og kontroll med etterretnings- og sikkerhetstjenestene

- Parlamentarikerne er tilbakeholdne med å bruke den myndighet de er tillagt etter lovverket.
- Regjeringen gir ufullstendig informasjon til parlamentet og imøtekommer ikke på noen effektiv måte forespørsler fra parlamentarikere.

Habilitet og upartiskhet

- Påtalemyndighet og domstoler følger i liten grad opp meldinger om alvorlige brudd på reglene om habilitet og upartiskhet.
- Håndhevingsorganer utsettes for og bøyer av for politisk press om ikke å forfølge saker som gjelder brudd på habilitetsbestemmelser

Ekstern revisjon

Selv om dette er det best fungerende integritetsområdet, er det likevel problemer i flere land:

- Departementer, også forsvarsdepartementer er sene med å reagere på revisjonsrapporter.

Intern revisjon

- Et gjennomgående problem i flere land er at myndighet i departementene ikke er delegert, selv om lovverket gjør delegasjon mulig. Alle avgjørelser om pengebruk treffes av statsråden personlig. Uten et system med delegert myndighet er det ikke mulig å ha en økonomistyring som tilsvarer de internasjonale standardene.

Ombudsmannsordninger

- Ombudsmannen er tilbakeholden med å bruke sine fullmakter.
- Ombudsmannens anbefalinger og pålegg blir ignorert av forvaltningsorganer.

Anti-korrupsjonsorganer

- Organet utviser passivitet som følge av faktisk eller antesipert politisk press

Publikums adgang til offentlig informasjon

- Henvendelser om adgang til informasjon besvares ikke, eller bare etter lang tid.
- Informasjon blir rutinemessig unntatt offentlighet

Personalforvaltning

- Prinsippet om kvalifikasjonsbaserte ansettelse og forfremmelser blir ofte omgått for å finne plass til kandidater som har støtte av politiske partier og den politiske ledelsen.

Offentlige anskaffelser og avhendelser

- Et stort antall innkjøp gjøres etter forhandlinger med kun én leverandør. Derved omgås konkurranseprinsippet.
- Innkjøpt utstyr holder lav kvalitet eller er ubrukelig
- Salg av eiendommer og utstyr blir gjennomført med lite åpenhet og gir opphav til påstander om at offentlige midler havner i private lommer.

Avvik som er beskrevet ovenfor, har trekk til felles med den retts- og styringstilstanden som rådet for 15-25 år siden, f.eks. tendens til hemmelighold, forsøk på å omgå habilitetsbestemmelser og gjennomføre ansettelse som ikke er i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet. Avvikene er størst på områder hvor det ikke har vært tradisjoner for lovregulering, og hvor de internasjonale standardene representerer et styringsideal som var nærmest ukjent for 15-25 år siden. Dette gjelder parlamentarisk kontroll, offentlige anskaffelser, avhendelse av utstyr og eiendom og kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene.

For øvrig er det interessant å notere at avvikene er minst på det området hvor det hvert fall i ex-jugoslaviske land foreligger en lang, fagbasert sedvane, ekstern revisjon. Med andre ord: mens lovverkene formidler et inntrykk av historisk *diskontinuitet*, er styringspraksis i flere land mer en beretning om *kontinuitet* på tvers av epokegjørende regimeskifter.

6.3 Forklaringer på avvik

Vi skall prøve å forklare to sett av beslektede avvik, mellom styringspraksis og de internasjonale standardene og mellom styringspraksis og de nasjonale lovverkene. Omfanget av og innholdet i avvikene varierer, som vi har sett, fra land til land. Forklaringsfaktorene gjelder derfor ikke alle land i samme grad. Fremstillingen nedenfor, særlig avsnitt 6.3.2 og 6.3.3 gjelder i første rekke de landene som står for de fleste og største avvikene.

For å forklare avvikene skal vi se på de tre faktorene som vi også bruker for å bestemme hvor godt standardene er institusjonalisert: lovverk, forvaltning og

internalisering. Når vi har gjennomført denne analysen, får vi samtidig bilde av hvor godt standardene er institusjonalisert.

6.3.1 Lovverk

Hovedhensikten med å gi lover er å påvirke folks atferd. I vårt tilfelle har vi allerede konstatert et gap mellom lovverk og beslutningsatferd. Tabellen nedenfor belyser dette temaet nærmere. Den viser sammenhengen mellom lovgivning og styringspraksis.

Tabell 3 Sammenheng mellom lovgivning og styringspraksis

		Samsvar mellom standard og nasjonale lovverk			
		Stort sett samsvar	Noe samsvar	Mangelfullt samsvar	Totalt
Samsvar mellom standard og nasjonal styringspraksis	Stort sett samsvar	22	2	0	24
	Noe samsvar	37	17	1	55
	Mangelfullt samsvar	6	10	4	20
		65 (66)	29 (29)	5 (5)	99 (100)

Tabellen gir et tvetydig bilde av regelverkets betydning. På den ene side finner vi god praksis («stort sett samsvar») nesten bare på områder med godt regelverk (i alt 22 områder). På den annen side er det, som vi allerede har notert, en merkbar avstand mellom praksis og regelverk. På et flertall av de 99 områdene, i alt 53, er praksis svakere enn det regelverket skulle tilsi. På tre områder er praksis bedre, og på 43 ligger regelverk og praksis omtrent på samme nivå.

Praksis viser et etterslep på 43 av de 65 områdene hvor regelverket er best. På disse 43 områdene viser praksis enten «noe» (37) eller «mangelfullt» (6) samsvar med standardene. Et godt regelverk ser altså ut til å være en nødvendig, skjønt ikke tilstrekkelig betingelse for god styring. Et godt regelverk må forvaltes effektivt, og det må være forstått og akseptert for at det skal ha tilsiktet virkning. På disse siste punktene skorter det atskillig i mange av de landene vi studerer. Dette skal vi se på nedenfor.

Avstanden mellom lovverk og praksis varierer atskillig fra land til land. De tre landene med svakest gjennomføringsevne står for noe over halvparten av de problematiske avvikene (avvik der praksis er svakere enn regelverket). I disse landene er det ikke bare mange avvik, enkelte av dem er også store; det vil si at mens regelverket «stort sett» harmonerer med standarden, viser styringspraksis «mangelfullt» samsvar. I disse tilfellene, fem i alt, eksisterer relativt gode lovverk kun på papiret. Gjennomføringsevnen er svakest når det gjelder parlamentarisk kontroll og militære avhendelser.

6.3.2 Forvaltning

Alle land viser mangler i måten anti-korrupsjonsnormene er forvaltet på. Svakhetene er ofte gjennomgående svakheter i forvaltningsapparatet og har sammenheng med at omveltningene etter kommunismens fall ikke har endret så mye på nedarvede arbeidsmåter i styringssystemet. Vi skal her gjennomgå noen av de viktigste problemområdene.

Utilstrekkelig kapasitet på nøkkelområder i styringssystemet

Organer som har ansvaret for å håndheve integritetsregelverket eller som arbeider på områder med klar korrupsjonsrisiko, har ofte begrenset kapasitet. De har for få ansatte med tilstrekkelig kompetanse (særlig intern revisjon og offentlige anskaffelser). Organene har videre uhensiktsmessige arbeidsrutiner og for knappe budsjetter. Enkelte ombudsmannsorganer og anti-korrupsjonsmyndigheter har dessuten et mandat som setter snevre grenser for deres handleevne. I et av landene i undersøkelsen har Difi gjort en inngående analyse av innkjøpsarbeidet i forsvarsdepartementet. Hovedkonklusjonen, som er gjengitt i tekstboksen nedenfor, viser en rekke problematiske forhold.

Tekstboks 11 Styringssvikt når det gjelder offentlige anskaffelser⁵³

- The MoD's procurement department is not sufficiently staffed. [...] Whatever the numbers, there is considerable doubt whether the efforts of those actually employed are used in the best possible way. In addition, MoD staff and members of MoD procurement committees do not always possess necessary expertise.
- Existing organizational arrangements suffer from lack of clarity. More attention should be paid to the need to put in place a proper division of responsibilities within the procurement system.
- Current planning arrangements are inadequate for a number of reasons, e.g. plans are not well synchronized; do not specify the deadline for initiation of the procurement process nor list the officials who will be in charge etc.).
- Technical specifications for most equipment and goods used by the Armed Forces have never been adequately developed. Technical requirements of procured goods and equipment are determined by the Armed Forces ad hoc on a case by case basis.
- The MoD has not yet set up a system for reliable and timely delivery/circulation of financial documentation. [...] The arrangements currently in place are clearly dysfunctional not least because of the large volumes of invoices handled manually. Annually the MoD receives and pays 15 000-20 000 invoices originating at some 45 different locations throughout the country. All invoices are sent by regular post from the relevant army units to the ministry. Because of insecure transport arrangements a significant number of invoices are lost and impossible to retrieve. Consequently, the MoD is paying considerable amounts in penalty interests due to delayed payment.

Svakhetene som er beskrevet i tekstboksen gjenfinner vi ulike grader i flere land. De svekker ikke bare den profesjonelle kvaliteten på innkjøpsarbeidet, de innebærer også en risiko for korrupsjon.

Mangel på faglig autonomi

I flere land er det et gjennomgående mønster at tjenestemannsstaben har begrenset faglig uavhengighet. I et departement er det bare statsråden som har fullmakt til å treffe avgjørelser. Alle spørsmål, også de mest trivielle forelegges for og avgjøres av han eller henne personlig. Tjenestemennene er tilbakeholdne med å handle uten at de på forhånd har innhentet en eksplisitt instruks fra statsråden. Forestillingen om at tjenestemenn først og fremst har plikt til å lyde ordre fra sine foresatte, står sterkt. Langt mindre utviklet er tanken om det også hører med til tjenestemannsrollen å tilkjennegi uenighet med den politiske ledelsen når dette er påkrevet.

⁵³ Teksten er hentet fra en av landrapportene i dette prosjektet.

Graden av sentralisering innebærer fare for at politiske hensyn fortrenger faglige og rettslige. I saker hvor det f.eks. er sterke partipolitiske interesser, vil det nok ikke være vanskelig for statsråden å finne tjenestemenn som kan hjelpe til med å gi et skinn av legalitet - også til avgjørelser som er rettslig tvilsomme.

Samtidig er organer som skal overvåke og kontrollere arbeidet i forvaltningen, klageorganer og domstoler - ofte svake, og det er en oppfatning at de kan bøye av for politisk press. Satt på spissen: politikere trenger ikke å frykte konsekvensene av å gi tvilsomme instruksjoner, og tjenestemennene føler seg ikke oppfordret til å motsette seg disse. Men for tjenestemenn vil det heller ikke være tiltrekkende å medvirke til lovstridige avgjørelser. Dette innebærer en ukalkulerbar risiko som det er best å unngå. De har derfor utviklet strategier for å håndtere situasjoner hvor rett og politikk åpenbart trekker i motsatt retning. Men disse strategiene gir ingen sikkerhet for at retten til syvende og sist vil seire (se tekstboks nedenfor).

Tekstboks 12 Håndtering av konflikter mellom lovens krav og politikken forventninger⁵⁴

A common experience is that ministers' wishes are incompatible with the procurement legislation. Seemingly, officials seek to solve this dilemma by following a certain procedure. At the same time as they prepare a decision whose conclusion is in conformity with the law, they intentionally make a number of formal errors in the allocation document, which will render the decision null and void if appealed. The unsuccessful bidder, supported by members of the political elite is then made aware of the fact that although the outcome of the case is not in his/her favour, the decision could be successfully challenged in front of the complaints body. As it seems, this suggestion is often followed; the result being an unmanageable number of complaints, which in turn blocks the system of public procurement to the detriment of all state authorities.

Som vi allerede har nevnt, er et det i et system med absolutt sentralisering av avgjørelsesmyndighet ikke mulig å praktisere internrevisjon etter de standarder vi har beskrevet foran. Det er heller ikke mulig å ha interne kontrollordninger for forvaltningsorganers innkjøpsarbeid. Slike ordninger er noen steder forutsatt i innkjøpsregelverket. For at kontroller skal være virksomme, må de som gjennomfører dem, ha et minimum av faglig uavhengighet.

Manglende utrednings- og analysekapasitet

I ti-årene etter den andre verdenskrigen ble utredning og analyse et sentralt arbeidsområde i departementer i vest-europeiske land. Departementene ble ansett som viktige organer for å planlegge å styre dens sterke veksten i statlig engasjement. Dette var ikke tilfelle i de kommunistiske land i øst og sørøst-Europa. Her var det partiorganer som i det alt vesentlige stod for politikktutviklingen.⁵⁵ Departementene hadde rent utførende funksjoner. Dette er mange steder fortsatt tilfelle.

Mangelen på utredningskapasitet har konsekvenser for kvaliteten på landenes lovgivning. Når en ny lov skal forberedes, starter departementene gjerne med

⁵⁴ Teksten er hentet fra en rapport som Difi for tiden har under utarbeidelse.

⁵⁵ Verheijen, Tony og Aleksandra Rabrenović (2001), "Review of the Theory on Politico-Administrative Relations", in Tony Verheijen (ed.) *Politici-Administrative Relations: Who Rules*, Bratislave: NISPACE.

teksten til de enkelte paragrafer ofte uten foregående utredning eller analyse overhodet. Det er derfor betydelig risiko for at innholdet i de enkelte bestemmelser ikke er godt nok gjennomtenkt, at det er mangel på samsvar med øvrig lovgivning, og at sentrale bestemmelser ikke kan implementeres. Slike forhold fører til behov for stadige lovendringer. Resultatet blir lett en uklar rettstilstand som kan gi grunnlag for myndighetsmisbruk og korrupsjon.

Stort sett er lovgivning det eneste styringsvirkemiddel forvaltningen kjenner. Å vedta en ny lov blir ofte ansett som en tilstrekkelig reaksjon på et sosialt problem. Statsorganer gir ofte lite oppmerksomhet til spørsmålet om implementering. Rettsekspertene i land vi studerer, hevder at lovgivning ofte har en rent symbolsk funksjon. De skal avlede folks oppmerksomhet fra sosiale problemer og/eller gi et inntrykk av at myndighetene handler. Her er det en lang jugoslavisk tradisjon. Sosiale problemer ble rettsliggjort, men ikke søkt løst.⁵⁶

6.3.3 Internalisering

Vi skal i dette avsnittet undersøke i hvilken grad de internasjonale standardene er akseptert, kjent og forstått.

Manglende politisk aksept og forståelse av internasjonale standarder

Det er et hovedinntrykk at ledende medlemmer av den politiske eliten i landene som inngår i undersøkelsen, ikke har vært pådrivere for eller helhjertet sluttet opp om de internasjonale standardene. Det er flere forhold som gir næring til en slik oppfatning:

- Standardene er nesten utelukkende innført etter utenlandsk initiativ og ofte utenlandsk press, i første rekke fra EU. Den politiske ledelsen i kandidatlandene har ofte vært lite interessert i institusjons- og integritetsspørsmål. Man har trolig akseptert mengden av institusjonelle reformer som en kanskje uønsket, men nødvendig pris for å få tilgang til håndfaste, økonomiske fordeler av medlemskap.⁵⁷
- Den politiske ledelsen har ikke veket tilbake for å omgå eller bryte det EU-inspirerte regelverket. Bruddene synes å ha vært særlig hyppige når det gjelder reglene om kvalifikasjonsbaserte ansettelser.
- En rekke land har reversert, eller foreslått å reversere regelverk som er innført etter initiativ fra EU. Slike tiltak innebærer eller vil innebære en svekkelse av de internasjonale standardene. Enkelte, men ikke alle forsøk har blitt avverget etter initiativ fra EU-kommisjonen.
- Når regelverk og andre integritetsfremmende ordninger har blitt innført etter ytre initiativ eller påtrykk, har landenes politiske elite av og til søkt å etterkomme kravene på en minimalistisk måte. Et par eksempler: For å

⁵⁶ John B. Allcock, *Explaining Yugoslavia*, Hurst and Company, London 2000, s. 425.

⁵⁷ Se f.eks. uttalelsene fra den romenske statsministeren Victor Ponta some er gjengitt i Wien-avisen "Der Standard", (Standard Korrespondent Blog), 23.5 2014, (Hätte man uns 2007 (im Jahr des EU-Beitritts Rumäniens, Anm.) gesagt, dass wir weder Straßen noch Spitäler, noch eine Landwirtschaft haben werden, aber uns die Integritätsbehörde und die Antikorruptionsstaatsanwaltschaft beschert werden, hätten wir es uns vielleicht genauer überlegt.)

oppnå visa-liberalisering har land måttet forplikte seg til å opprette anti-korrupsjonsorganer. Denne type organer har blitt opprettet, men de er i noen tilfelle nærmest fullstendig tannløse. Det er vanskelig å tro at meningen har vært at de skulle fungere effektivt. Det er også troverdige påstander om at politikere bevisst har sørget for å gjøre anti-korrupsjonslover så mangelfulle at de ikke er mulig å håndheve.⁵⁸

- I samtaler med Difi tilkjenner ledere for organer som har som ansvar å overvåke håndhevingen av anti-korrupsjonslovene (ombudsmenn, ledere for klageorganer mv.) at de har vært utsatt for trakassering og i noen tilfelle også fysisk vold. Slike overgrep kan ha vært utført på oppdrag fra politikere og andre som har vært misfornøyd med avgjørelser organene har truffet. Anmeldelser til politiet har ikke alltid ført til noen reaksjoner.

I alle landene i undersøkelsen er det en oppfatning at medlemmer av den politiske eliten selv er innblandet i korrupsjon og myndighetsmisbruk, og at den følgelig ikke er interessert i tiltak som setter strenge grenser for den politiske ledelsens handlefrihet. Det er ikke mulig å ha presis kunnskap om dette, men informasjon som har kommet frem bl.a. i en rekke rettssaker, gir inntrykk av at det ikke er uvanlig at politiske ledere misbruker statlige ressurser for å tilgodese partipolitiske og private interesser. Det er verdt å merke seg at rettsforfølgelsen ikke bare gjelder enkeltpersoner. I juni 2014 ble det største politiske partiet i Kroatia, HDZ⁵⁹, som i en årrekke har hatt regjeringmakten, domfelt for korrupsjon.

Det er mulig at domfellelse av høytstående myndighetspersoner vil ha en avskrekkende effekt, og føre til at det blir mindre politisk korrupsjon. Men i flere land er det grunn til å tro at påtalemyndigheter og domstoler fortsatt er tilbakeholdne med å handle i saker som kunne implisere sentrale myndighetspersoner. Effektive rettslige reaksjoner mot den øverste politiske ledelsen, synes først å ha ført frem når nasjonale domstoler og kontrollorganer har blitt aktivt støttet av EU-kommisjonen. Overlatt til seg selv vil nok mange nasjonale organer ikke føle seg sterke nok til å ta kampen opp.

Den politiske ledelsen utviser på sine side passivitet overfor kritikk fra tilsynsorganer og domstoler. Dette gjelder f.eks. i en sak Difi har undersøkt i detalj: En domstol fant at mangeårig og utbredt praksis i sikkerhetsorganer er grunnlovsstridig og brudd på den europeiske menneskerettskonvensjonen. Denne kjennelsen ledet imidlertid ikke til forsøk på å klarlegge hvordan misbruket kunne skje eller til tiltak for å forhindre gjentagelser i fremtiden. Det er også påfallende saken heller ikke har utløst aktivitet i nasjonalforsamlingen.

Det er viktig å understreke at manglende støtte til de internasjonale standardene skyldes ulike forhold. Manglende politisk vilje er én, men bare én forklaring.

⁵⁸ Dette gjelder bl.a. den bulgarske loven om habilitet og upartiskhet, se Johanne Lie Tærum, *EU Conditionality and Anti-Corruption*, master thesis in political science, Universitetet i Oslo 2014, s. 83.

⁵⁹ Hrvatska demokratska zajednica, Den kroatisk demokratiske union.

Andre problemer er utilstrekkelig kunnskap om og forståelse av hva de internasjonale normene for godt styresett innebærer. Politikere og tjenestemenn i «våre» 9 land er gjennom utdanning og yrkespraksis i stor grad sosialisert inn i en annen forestillingsverden. En del av dem startet sine karrierer under et kommunistisk eller autoritært regime hvor - som vi har sett - statspraksis og rettslige normer var svært annerledes enn dagens vestlige styringsidealer.

Det er også en risiko for at nyutdannede beslutningstagere ikke i tilstrekkelig grad har fått undervisning i eller hatt anledning til å arbeide kritisk med temaer som er knyttet til dagens forestillinger om godt styresett og den normative «revolusjonen» som deres hjemland har gjennomgått og fortsatt gjennomgår.

De klassiske statsuniversiteter har mange steder unnlatt å reformere undervisningsopplegg i bl.a. jus og samfunnsfag de siste tiårene. Det er mangel på gode lærebøker på de nasjonale språkene. Fremmedspråklig akademisk litteratur blir i liten grad brukt. Dette skyldes bl.a. at mange av de eldste og ledende universitetsprofessorene har manglende språkkunnskaper.

En del av de mekanismene som kan redusere den faglige uavhengigheten til forvaltningens tjenestemenn, kan ha den samme virkningen blant ansatte ved statsuniversitetene. I flere land synes akademiske institusjoner å være tilbakeholdne med å gi undervisning og gjennomføre forskning som kan innebære at det rettes kritisk søkelys mot landets myndigheter.

De mange private universitetene som har vokst frem i Balkan-land de siste tiårene, vil neppe være i stand til å kompensere for manglene ved statsuniversitetene – kanskje snarere tvert imot. Pålitelige iakttagere hevder at bl.a. fraværet av akkrediteringsordninger innebærer risiko for at private læresteder utdeler akademiske grader til kandidater som ikke har de nødvendige kvalifikasjoner.⁶⁰ For en del tjenestemenn er det en (kanskje tvilsom) akademisk grad fra et privat universitet som har gjort mulig å oppnå eller beholde ansettelse i statsadministrasjonen etter at kvalifikasjonsprinsippet ble innført.

Autoritære styringstradisjoner

Dyrking av politiske lederskikkelser var ikke bare et kjennetegn ved nazismen og fascismen, men også ved kommunismen og kom til uttrykk i utbredt støtte og lojalitet til ledere som Josip Broz Tito, Nicolae Ceausescu and Slobodan Milosevic.⁶¹

⁶⁰ Se f.eks., “Privatni fakultet i niču kas alternativa jevnim” («Private fakulteter florerer som alternativer til offentlige»), artikkel tilgjengelige på hjemmesiden til Institutt for undersøkende journalistikk i Sarajevo, <http://www.cin.ba/privatni-fakulteti-nicu-kao-alternativa-javnim/>, se også Neue Zürcher Zeitung 31. mars 2014, “Mit Bestechung zum schnellen Universitätsabschluss”.

⁶¹ Balazs Apor *et al.*, *The Leader Cult in Communist Dictatorship. Stalin and the Eastern Bloc* (Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2004); Radu Cinpoes, “The Role of Authoritarianism and Totalitarianism in Romanian Post-Communist Nationalism”, 30 *Southeastern Europe/L'Europe du Sud-Est* (2003), 39-52.

Diktatorene er borte, men arven etter dem viser fortsatt livstegn. For mange – både politiske ledere og andre - er nok forestillingen om makt*deling* fortsatt fremmed tankegodt. Mye makt er konsentrert i hendene på parti- og regjeringsledere. Disse har mulighet til å skape og knuse karrierer både i politikken og i det statlige styringssystemet, inkludert domstolene. Myndighetene har flere steder tatt aktive skritt for å bringe domstolene under eksekutivmaktens kontroll. Rettseksperter har påpekt at den «konstitusjonelle teknologien» som brukes for å oppnå dette, er den samme som ble benyttet av den kommunistiske ledelsen.⁶²

Partiledernes dominerende stilling er trolig også en del av forklaringen på at den parlamentariske kontrollen med forvaltningen og sikkerhetstjenesten er lite effektiv. I regjeringspartiets parlamentsfraksjon er det få som vil sette karrieren på spill ved å kritisere eller aktivt engasjere seg i saker som tilhører regjeringens domene - dette så mye mer som muligheten til å gjøre en alternativ karriere er svært begrenset.

At kontrollinstanser som ombudsmann og anti-korrupsjonsorganer er tilbakeholdne med å bruke sine fullmakter, kan også skyldes statsledelsens autoritære karakter, bl.a. at den angivelig ikke viker tilbake til å bruke vold og trusler, eller at et slikt inntrykk kan ha festnet seg (se ovenfor). Difi får opplyst at i enkelt organer som har en viktig rolle med å bekjempe korrupsjon, gjør slike forhold det vanskelig å rekruttere personale med tilstrekkelige kvalifikasjoner.

Større vekt på lojalitet enn kvalifikasjoner

Det er en oppfatning at avgjørelser i et lands statsadministrasjon gjenspeiler sosiale normer og tradisjoner som i større eller mindre grad sammenfaller med de internasjonale integritetsstandardene vi har beskrevet foran. Forskere bruker distinksjonen mellom universalistiske og partikularistiske kulturer for å belyse denne påstanden.⁶³ I universalistiske kulturer som vi i første rekke finner i Nord- og Vest-Europa er det hensynet til upartiskhet og likebehandling som bestemmer myndighetenes fordeling av goder og byrder. Lovbestemmelser og fast praksis styrer forvaltningens avgjørelser. I partikularistiske kulturer som er fremtredende i Sør- og Sørøst-Europa, er det et mye større spillerom for politiske ledere til fortrenghet for institusjoner som er bundet av formell lov. Personer som har et nært forhold til statens ledere, vil få sine interesser bedre ivaretatt – f.eks. når det gjelder adgangen til offentlige ansettelser eller oppdrag, enn personer som er uten slike forbindelser.

⁶² Rakić-Vodinić, Vesna et al. (2012), “Judicial reform in Serbia 2008–2012”, Belgrade: Center for Advanced Legal Studies, ss. 115 og 116.

⁶³ Se bl.a. Janos, Andrew C. (2001), “From Eastern Empire to Western Hegemony: East and Central Europe under Two International Regimes”, *East European Politics and Societies* 15(2), Mungiu-Pippidi, Alina (2006), “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of Democracy* 17(3), and ;Mungiu-Pippidi, Alina (2005), “Deconstructing Balkan Particularism: The Ambiguous Social Capital of Southeastern Europe”, *South East European and Black Sea Studies* 5(1).

Empiriske undersøkelser tyder på at kulturelle faktorer som de som er nevnt ovenfor, kan forklare den rekrutteringspraksis i statsforvaltningen som lenge har vært vanlig i ex-jugoslaviske land. Personers muligheter til å få ansettelse og gjøre karriere kan være mer avhengig av hvem de er – av deres gruppetilhørighet og antatte lojaliteter – enn av i hvilken grad de kan dokumentere relevant kompetanse.⁶⁴ En studie av i hvilken grad tjenestemenn i den offentlige forvaltningen i land på Vest-Balkan støtter kvalifikasjonsprinsippet, viser en viss, men bare en viss støtte for dette prinsippet. I enkelte land er støtten ikke sterk nok til at den er i samsvar med internasjonale standarder.⁶⁵

6.4 Institusjonalisering

Som vi allerede har sett, kan det være ulike forhold mellom de tre nivåene av institusjonalisering som vi har drøftet i denne rapporten: lovverk, forvaltning og internalisering.⁶⁶ De kan støtte eller motvirke hverandre. Graden av overensstemmelse mellom dem vil bestemme risikoen for korrupsjon. Risikoen er minst når regelverket reflekterer de internasjonale standardene samtidig som det blir effektivt forvaltet og er godt kjent og akseptert av forsvaret og statens institusjoner for øvrig.

Situasjonen er problematisk hvis et regelverk som gjenspeiler de normative standardene, avviker tydelig fra det gjengse tankemønstret i de institusjoner som har ansvaret for å håndheve reglene. I dette tilfelle er det sannsynlig at standardene bare eksisterer på papiret og ikke gjenfinnes i daglig styringspraksis. Korrupsjonsrisikoen kan følgelig være betydelig.

Bildet som er tegnet i denne rapporten, er ikke entydig. Det er tydelige variasjoner på tvers av land og integritetsområder både når det gjelder lovverk og styringspraksis. Hovedinntrykket er likevel at anti-korrupsjonsnormene i begrenset grad er institusjonalisert.

Et tilfredsstillende eller nesten tilfredsstillende lovverk er på plass i en rekke land og på flesteparten av integritetsområdene. Lovverket støttes av institusjoner, men disse lider ofte av mangel på ressurser og faglig autonomi. Det største problemet er likevel at toneangivende medlemmer av den politiske

⁶⁴ For en oversikt over relevant litteratur, se, Bogičević, Biljana M. (2009), “The influence of culture on human resources management processes and practices: the propositions for Serbia”, *Economic Annals*, ss. 93–118.

⁶⁵ Meyer-Sahling, Jan (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession”, *SIGMA paper no. 44*, tilgjengelig på [http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2009\)1](http://www.olis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/linkto/gov-sigma(2009)1).

⁶⁶ Fremstillingen i dette avsnittet er inspirert av Meyer-Sahling, fotnote 65. Beslektede resonneringer finner man også i andre studier av omstillingene i post-kommunistiske land i Øst-Europa, se bl.a. Claus Offe, “Cultural Aspects of Consolidation: A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations”, 6(4) *The East European Constitutional Review* (1997), tilgjengelig på <<http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6no4/culturalaspects.html>>; og Anna Savicka, *Postmaterialism and Globalisation*, Research Institute of Culture, Philosophy and Arts, Vilnius, 2004.

eliten ikke synes å ha fullt ut internalisert eller akseptert anti-korrupsjonsnormene. Elitens holdninger er særlig viktig i vår gruppe av land hvor utøvelsen av statlig myndighet i utpreget grad er sentralisert.

Det er en sammenheng mellom de tre nivåene av institusjonalisering. Svakheter i lovverk og forvaltning, gjør det lite sannsynlig at normbrudd vil bli avdekket og sanksjonert. Dette kan medvirke til at normene ikke blir tatt på fullt alvor. Motsatt fører manglende aksept og forståelse av standardene til at lovverk og forvaltningsorganer blir svake. Som vi har antydnet, kan slik svakhet være tilsiktet av de som har vedtatt lovene eller opprettet institusjonene.

At anti-korrupsjonsarbeidet i begrenset grad er institusjonalisert, og særlig at normverket i en del land bare synes å nyte godt av overflatisk aksept og forståelse, skaper tvil om dette arbeidet hviler på et stabilt grunnlag. Som vi har sett, har anti-korrupsjonsnormene blitt innført etter ytre initiativ og påtrykk – særlig fra EU. Så lenge et land har reell utsikt til og faktisk ønsker medlemskap i unionen, vil trolig reformtaket opprettholdes. Men skulle disse forutsetningene ikke lenger være til stede, er det et åpent spørsmål om den lokale støtten til normverket er sterk nok til å kompensere for bortfallet av ytre press og oppmuntring. Av avgjørende betydning er hvordan styrkeforholdet vil utvikle seg mellom aktører som aktivt støtter normene for godt styresett og aktører som ikke er så opptatt av dette, eller som kanskje ønsker en alternativ utviklingsvei.

EUs påvirkning er særlig sterk i den perioden land forbereder seg til medlemskap. I det øyeblikk medlemskap er et faktum, forsvinner de fleste av EUs belønnings- og sanksjonsmuligheter -trolig også mye av landenes motivasjon for automatisk å underordne seg Brussel, særlig på områder hvor EU ikke øver innflytelse i kraft av formell lov. I flere land som ble medlemmer i 2004 og 2007, har reformene for bedre styresett og korrupsjonsbekjempning stoppet opp eller blitt reversert. Optimismen som rådet for 10-15 år siden har veket for nøkternhet og til dels pessimisme.⁶⁷

Erfaringene fra EUs utvidelser i 2004 og 2007 inneholder to viktige lærdommer:

- For det første: betydningen av at normer for godt styresett er tilstrekkelig institusjonalisert *før* medlemskapet trer i kraft.
- For det annet at sviktende styringsevne svekker landenes evne til å vareta forpliktelsene ved medlemskap. Noen av de konsekvenser som er observert som følge av dette, er sammenfattet i tekstboksen nedenfor.

Tekstboks 13 Konsekvenser av utilstrekkelig styringsevne i EUs nye medlemsland⁶⁸

⁶⁷Se f.eks. Müller, Jan-Werner (2014), "Eastern Europe Goes South. Disappearing Democracy in the EU's Newest Members", *Foreign Affairs* 93(2), og Heinrich August Winkler, «Was wir aus der deutschen Geschichte lernen könnten», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 juni 2014.

⁶⁸ Opplysningene i tekstboksen er basert på følgende kilder:

- Rettsusikkerhet Svikt i medlemstatenes forvaltning kan føre til stor belastning på nasjonale og europeiske domstoler. Manglende tillit til nasjonale rettssystemers profesjonalitet og uavhengighet har skapt problemer for gjennomføringen av bl.a. EUs system for en felles europeisk arrestordre (1)
- Svak evne til å fremme sosial og økonomisk utvikling Nye medlemsland viser sviktende evne til å forberede og iverksette nasjonale utviklingsprogrammer (2)
- Overføring av byrder fra dårlig fungerende til velfungerende medlemsland Det tydeligste eksempelet er eurokrisen (3), men det er også andre, bl.a. utvidelsen av Schengen-området til land som har begrenset evne til å håndtere områdets yttergrenser (4)
- Redusert tillit til demokrati Manglende evne til å håndtere de sosiale konsekvensene av økonomisk tilbakegang har ført til redusert tillit til demokratiet (5)

Mens det fins en del studier om EU-utvidelsene og om medlemsstatenes administrative evne til å etterkomme EU-krav, er det lite av denne type litteratur om NATO. Betyr dette at spørsmål om institusjonelle og administrative aspekter av NATO-utvidelsen har blitt neglisjert? At mange NATO aspiranter – som vi har vist i det foregående – ikke har tilstrekkelig velfungerende statsinstitusjoner⁶⁹, gjør det legitimt og nødvendig å spørre i hvilken grad de er i stand til å oppfylle fremtidige medlemskapsforpliktelser Erfaringene fra EUs østutvidelser understreker ytterligere spørsmålets betydning. I det neste kapitlet skal vi prøve å antyde hvordan NATOs funksjonsevne og troverdighet kan påvirkes av den type nasjonal styringsvikt vi har beskrevet i det foregående.

Styringspraksis gjenspeiler standardene i langt mindre grad enn regelverkene. Det er altså et tydelig etterslep når det gjelder implementering av vedtatte regler. Styringspraksis synes i nokså stor grad å være farget av nedarvede tradisjoner. Avvik som er beskrevet ovenfor, har trekk til felles med

(1) Intervju med tidligere innenrikskommissær i EU-kommisjonen Viviane Reding i *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 9. mars 2013, «Künftige EU-Erweiterungen gut abwägen»,

(2) The European Commission “*Recommendation for a Council Recommendation on Romania’s 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Romania’s convergence programme for 2012-2016.*” The paper is tilgjengelig på http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_romania_en.pdf I dokumentet, s. 5, heter det bl.a. “Poor administrative capacity is a core concern for Romania. The public administration is characterised by an inconsistent legal framework, frequent recourse to emergency ordinances, low levels of inter-ministerial cooperation and excessive bureaucracy. It is also undermined by a lack of skills, a lack of transparency in staff recruitment and high management turnover rates.” Se forøvrig “*Commission Staff Working Document Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia*”, tilgjengelig på http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_slovakia_en.pdf. Dokumentet hevder på s. 30: “High staff turnover linked to the political cycle undermines [the public administration’s] independence and weak analytical capacities impair the evaluation and implementation of public policies.”

(3) Featherstone, Kevin (2011), “The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime”, *Journal of Common Market Studies*, 49(2), pp. 195–196.

(4) Denne påstanden er basert opplysninger Difi har innhentet fra et medlem av ekspertgruppen som ga råd om Hellas’ deltakelse i Schengen-samarbeidet.

(5) The European Bank for Reconstruction and Development (2011), “Crisis and Transition: The People’s Perspective”, *Transition Report 2011*.

⁶⁹ Den tyske historikeren Holm Sundhaussen hevder at ingen av de jugoslaviske etterfølgerstatene – med mulig unntak av Slovenia - er i stand til å møte 21. århundrets utfordringer av egen kraft.

den retts- og styringstilstanden som rådet for 15-25 år siden. Avvikene er størst på områder hvor det ikke har vært tradisjoner for lovregulering, offentlige anskaffelser, avhendelse av utstyr og eiendom og kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene. Mens lovverkene formidlet et inntrykk av historisk diskontinuitet, er styringspraksis en beretning om kontinuitet på tvers av epokegjørende regimeskifter. Hovedinntrykket er at anti-korrupsjonsnormene bare i begrenset grad er institusjonalisert.

7 NATOs prestasjonsevne og nasjonal styringssvikt

7.1 Behovet for tillitsskapende nasjonale institusjoner

I hvilken grad er godt styresett i NATOs medlemsland en betingelse for å beskytte alliansens verdier og interesser? Vi skal se på fire kjennetegn ved alliansen:

- NATO-medlemskap er en alvorlig sak: det gjelder spørsmål om krig og fred
- NATO er pålagt å håndtere komplekse utfordringer
- NATOs prestasjoner er avhengig av sikkerhetsinstitusjoner og styringssystemer i medlemslandene
- NATO er ikke bare en militærorganisasjon, men også et verdifelleskap

NATO-medlemskap er en alvorlig sak

NATO-land er gjensidig avhengig av hverandre i spørsmål om krig og fred. Dette kommer tydelig til uttrykk i artikkel fem i Atlanterhavstraktaten som slår fast at væpnet angrep på en medlemsstat skal betraktes som angrep på alle. Alle medlemsstater er forpliktet til å gjennomføre tiltak som er nødvendig for å bistå den allierte som er angrepet.

I en lang periode etter jernteppets fall i 1989/-90 betraktet NATO og NATOs medlemsland sannsynligheten for å bli utsatt for væpnet angrep som nokså liten. Denne oppfatningen endret seg brått etter den russiske annekasjonen av Krim og utbruddet av krigshandlinger i Øst-Ukraina i 2014. Eksperter hevder nå at en ny sikkerhetspolitisk bruddlinje har åpnet seg i Europa. Den skaper risiko for ustabilitet og militære konflikter ikke bare i Ukraina, men også andre tidligere sovjet-republikker, bl.a. Moldova og Hviterussland.⁷⁰ Land som nå søker medlemskap i NATO, ligger i politisk urolige områder, Vest-Balkan og Kaukasus. Den jugoslaviske etterfølgerkrig varte i nesten 10 år fra 1991 til 1999. Også etter dette, bl.a. i 2001 og 2015 har det vært perioder med økt militær spenning.

Et lands styringssystemer og styringspraksis bestemmer i hvilken grad landet er en stabil og pålitelig alliansepartner, eller motsatt, om det kan henfalle til risikoatferd. Slik atferd kan bestå i at land vikler seg inn i, eller endog bevisst utløser konflikter⁷¹, at de ikke er i stand til å gjennomføre militære operasjoner eller sikkerhetspolitiske tiltak på en god nok måte eller er i stand til å motta eller gjøre bruk av militær bistand. Dessuten: land som har svake og korruperte institusjoner kan lettere bli offer for infiltrasjon og andre forsøk på destabilisering utenifra enn land med robuste styringssystemer.

⁷⁰ Se bl.a. Robert Legvold, «Managing the New Cold War. What Moscow and Washington Can Learn From the Last One», *Foreign Affairs*, August 2014

⁷¹ Slike påstander er antydnet i vestlige kvalitetsmedier når det gjelder uroen i Kumanovo i Makedonia i mai 2015, se bl.a. «Tödliches Ablenkungsmanöver?», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11. mai 2015 og «Mazedoniens Regierung unter Druck», *Neue Zürcher Zeitung*, 13. mai 2015

Vi har i denne rapporten pekt på forhold som muligens kan utløse eller bidra til slike tilstander:

- Tendensen til maktkonsentrasjon omkring et fåtall politiske ledere som i liten grad står under virksom parlamentarisk eller annen kontroll.
- Fravær av effektiv kontroll med sikkerhets- og etterretningstjenestene.
- Risiko for politisering av sikkerhets- og andre styringsorganer

Hvordan institusjonelle forhold av den type vi drøfter i denne rapporten, kan påvirke militære prestasjoner, fremgår bl.a. av en analyse det amerikanske forsvarsdepartementet gjorde av krigen mellom Georgia og Russland. Analysen fremholder bl.a. at maktkonsentrasjon og politisering av de sikkerhetspolitiske institusjonene i Georgia medvirket til impulsive, snarere enn veloverveide beslutninger, noe som igjen svekket landets militære handleevne (se tekstboksen nedenfor).

Tekstboks 15 Politisering og maktkonsentrasjon svekker militære prestasjoner⁷²

A Pentagon study argues that the suboptimal performance of the Georgian military was due to widespread mismanagement, unqualified leadership and, more generally, the absence of a professional system of human resource management. Georgia's military establishment, the report says, is highly centralized, prone to impulsive rather than deliberative decision-making, undermined by unclear lines of command and led by senior officials who were selected on the basis of personal relationships rather than professional qualifications.

NATO er pålagt å håndtere komplekse utfordringer

NATOs strategiske konsept som ble vedtatt i 2010, legger til grunn et svært vidt sikkerhetsbegrep. Dette omfatter ikke bare militære forhold, men også politiske, økonomiske, sosiale og miljørettede spørsmål. Kompleksiteten i det trusselbildet som beskrives, gjør at alliansen og alliansens medlemsstater kanskje mer enn noensinne er avhengige av sterke og fagbaserte nasjonale institusjoner. Men et slikt vilkår er et godt stykke fra å være tilfredsstillt i flere av landene vi har studert. Som vi har nevnt, lider landenes sentralforvaltning av to alvorlige problemer: politisering av personalpolitikken og utilstrekkelig evne til utredning og analyse. Slike problemer setter sine spor også i landenes sikkerhetspolitiske dokumenter. Det er uttrykt tvil om disse dokumentene har en slik kvalitet at de er egnet til å styre landenes sikkerhetspolitiske disposisjoner. Tekstboksen nedenfor gjengir konklusjonene i en studie om dette i land på Vest-Balkan.

⁷² Innholdet i tekstboksen er hentet fra, "Georgia Lags in Its Bid to Fix Army," *The New York Times*", 17 December 2008.

Tekstboks 16 Sviktende kvalitet på sikkerhetspolitiske dokumenter ⁷³

“One of the most important challenges in creating a strategic-doctrinal framework that the countries of the Western Balkans have not yet managed to deal with is the competence of those who are drafting them. [...] Another problem with trained and educated staff is that they are very often highly politicized [...]. None of the countries of the region have acquired the necessary level of understanding that drafting of the country’s most important documents is not a matter of daily political (mis)understandings, but a work that goes beyond that. [...] it is doubtful whether the governments themselves are anywhere in the Balkans competent to decide on and implement the security policy or to change the pace or direction of security reforms.”

NATOs prestasjoner er avhengig av sikkerhetsinstitusjoner og styringssystemer i medlemslandene

Som vi allerede har nevnt, har ikke NATO et eget apparat for å iverksette alliansens vedtak. Det er medlemsstatenes væpnede styrker og sikkerhetspolitiske instanser (i vid forstand) som er NATOs utøvende organer. Hvor effektiv alliansen er, avhenger følgelig helt av medlemsstatenes innsats. Alle medlemsstatene skal i følge Atlanterhavstraktens artikkel 10 gi netto bidrag til og ikke bare nyte godt av sikkerheten i det euro-atlantiske området. For å kunne gi effektive bidrag, må landene som et første skritt kunne skaffe tilveie de nødvendige ressurser. Blant annet de svakhetene vi har påpekt i det militære anskaffelsessystemet, skaper tvil om enkelte land vil være i stand til dette. Tekstboksen nedenfor anskueliggjør noen av de problemene vi har identifisert i arbeidet med denne studien. Selv om innholdet i tekstboksen gjelder ett land, er den nevnte typen problemer trolig ikke avgrenset til dette.

Tekstboks 17 Problemer med å skaffe til veie ressurser til militære enheter⁷⁴

- In 2012 the Parliamentary Commissioner for the Armed Forces reported that the boots of the country’s soldiers participating in the ISAF mission were falling apart and that they had to borrow footwear from the Danish contingent.
- During the severe forest fires in 2012 the Armed Forces failed to respond to requests for assistance because military aircraft lacked fuel and spare parts.
- In 2012 the MoD bought de-mining equipment which soldiers refused to use because it was not adequately certified and considered a security risk.

Stadige påstander om at sikkerhetstjenestene brukes til å sikre politiske leders *private* interesser reiser spørsmål om deres evne til å vareta statens *generelle* interesser, landenes konstitusjonelle orden og sikkerheten til personer som ikke er medlemmer av eliten.⁷⁵

NATO er ikke bare i militærorganisasjon, men også et verdifelleskap
NATO er ikke bare en militærorganisasjon. Medlemsstatene utgjør et verdifelleskap forpliktet av prinsippene om individets frihet, demokrati, menneskerettigheter og rettssikkerhet. Alliansen vektlegger særlig prinsippet

⁷³Innholdet i tekstboksen er hentet fra Abusare, Adel (2010), “Comparative Analysis of the Strategic Documents of the Western Balkans” i Milorad Hadžić et al. *Security Policies in the Western Balkans*, Beograd: Center for Civil-Military Relations, ss. 165–184, 172 og 173.

⁷⁴ Innholdet i tekstboksen er hentet fra en av Difis landrapporter

⁷⁵ Se bl.a. Hadžić op.cit. fotnote 71 , s. 227.

om betryggende sivil og demokratisk kontroll med de væpnede styrker. Selv om NATO opprinnelig var en anti-sovjetisk og anti-kommunistisk allianse like mye som et verdifelleskap, ble alliansens verdigrunnlag bekreftet og forsterket da østblokken kollapset. Tilhengere av NATO-utvidelse hevdet at ekspansjon østover ville bidra til å konsolidere demokratiske regimer i tidligere kommuniststater.⁷⁶ NATO-dokumenter trekker en direkte forbindelse mellom alliansens verdier og oppnåelse av sikkerhet. Verdiene er ikke bare en moralsk forpliktelse. De er også et sikkerhetspolitisk virkemiddel.⁷⁷

Fremstillingen foran tyder på at flere av de verdiene NATO forfekter, bl.a. demokrati og rettssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad er institusjonalisert i flere av de landene som inngår i undersøkelsen. Den sivile og demokratiske kontrollen med etterretnings- og sikkerhetsorganer samt med de væpnede styrker⁷⁸ etterlater flere steder en del å ønske. Vi finner ofte svake institusjoner som kun i begrenset grad er i stand til å håndheve rettslige bud. Tanken om maktdeling– som overalt er konstitusjonelt foreskrevet – er ikke sikret i praksis. At eksekutivmakten dominerer både parlamenter og domstoler, er et problem i flere land.

7.2 NATOs utvidelsesprosess

I hvilken grad blir de hensyn som er drøftet i denne undersøkelsen, gjort til gjenstand for effektiv behandling i NATOs utvidelsesprosess? Difi har ikke noe fullstendig svar på dette spørsmålet. Men vi har undersøkt hvordan arbeidet med ett av temaene, personalforvaltningen i forsvarsdepartementene har blitt håndtert i to av landene som søker medlemskap. I ett av disse landene har vi også sett nærmere på personalforvaltningen i det militære.

Difis konklusjoner er nokså entydige. NATOs utvidelsesprosess vier ikke mye oppmerksomhet til spørsmålet om behovet for en kvalifikasjonsbasert personalpolitikk, verken i forsvarsdepartementene eller i de væpnede styrker. Hvordan mangel på fagkyndighet og profesjonelle institusjoner kan virke inn på landenes evne til å vareta forpliktelsene ved NATO-medlemskap er ikke drøftet. NATOs oppmerksomhet gjelder for det mest rent militære spørsmål. Dette er påfallende med tanke på den betydning NATO-dokumenter tilskriver effektive ordninger for sivil og demokratisk kontroll over de væpnede styrker.

Valget av personalpolitiske tiltak virker tilfeldig og kan neppe være resultat av særlig inngående refleksjoner. Det er også tvilsomt om de hensyn NATO drøfter, i det hele kan løses med den snevre tilnærmingen til personalspørsmål som kjennetegner de dokumenter som jevnlig utarbeides i forbindelse med

⁷⁶ Reiter, Dan (2001), “Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy”, *International Security* (25) 4, ss. 41–67.

⁷⁷ I “The Study on NATO Enlargement” (1993) heter det bl.a., “By integrating more countries into the existing community of values and institutions, consistent with the objectives of the Washington Treaty and the London Declaration, NATO enlargement will safeguard the freedom and security of all its members in accordance with the principles of the UN Charter.” http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

⁷⁸ Innsamlingen av data skjedde stort sett i 2011 og 2012.

utvidelsesprosessen. Alliansen vektlegger rent tekniske, ofte økonomisk begrunnede hensyn. Dette er i seg selv ikke problematisk. Men perspektivet blir diskutabelt dersom det blir stående helt alene. Det som mangler, er en institusjonell tilnærming som vektlegger tjenestemannsstabens betydning for å sikre grunnleggende hensyn i det politiske systemet, demokrati, rettssikkerhet, menneskerettigheter og det som noe upresist kan betegnes som «samfunnets fellesinteresser». Dette er særlig viktig i land der det ikke er tradisjoner for noe annet enn at staben av ansatte nokså ukritisk følger ordre fra sine politisk foresatte.

NATOs nokså snevre tilnærming kan utilsiktet gi legitimitet til regjeringer som bare helt overflattisk støtter prinsippet om kvalifikasjonsbaserte og faglig nøytrale forsvars- og sikkerhetsinstitusjoner. Det er fare for at NATOs manglende oppfatning av problemer som gjør seg gjeldende på personalområdet og som er omtalt foran, kan skape inntrykk av at det er tilstrekkelig med mer eller mindre formalistiske forandringer for å oppnå medlemskap i alliansen.

Samtaler Difi har ført med tjenestemenn i NATO og andre som kjenner utvidelsesprosessen godt, gir grunn til å tro at NATOs håndtering av andre temaer vi er opptatt av i denne undersøkelsen, ikke atskiller seg vesentlig fra det som er beskrevet ovenfor. Vi har f.eks. omtalt tidligere at de regler om habilitet og upartiskhet som gjelder for de undersøkte landenes militære tjenestemenn, er langt svakere enn de som vedkommer disse sivile kolleger.

NATO er en organisasjon som er avhengig av tillit for å kunne mestre sin komplekse dagsorden. Fordi alliansen handler gjennom medlemslandenes sivile og militære institusjoner, er det viktig at disse fremstår som pålitelige og troverdige i øynene til alle som virker innenfor NATO. Pålitelighet og troverdighet kan bare sikres gjennom respekt for fagkyndighet og NATOs verdigrunnlag. Det er en veldokumentert påstand at effektivt internasjonalt samarbeid er tuftet på velfungerende nasjonale institusjoner og omvendt at dysfunksjonelle, nasjonale institusjoner gjør samarbeid vanskelig. De sprer mistillit og mistanker om at noen nyter godt av andres innsats uten selv å bidra.

Hvis tverrnasjonal tillit ikke er oppnåelig, er det heller ikke mulig å få til et resultatorientert internasjonalt samarbeid av den typen NATO representerer. I fravær av effektive, tillitsbaserte mekanismer, må transnasjonale utfordringer søkes håndtert gjennom løsere og mindre effektive samarbeidsordninger, gjennom ikke-forpliktende henstillinger til adressater som kanskje ikke er innstilt på eller i stand til å handle i fellesskap.

Den type styringsvikt som vi har påvist i denne rapporten kan gjøre det vanskelig for land å vareta fullt ut forpliktelsene ved NATO-medlemskap. Det gjelder evnen til å oppføre forutsigbart og inngi tillit, evnen til å håndtere de komplekse sikkerhetsutfordringer alliansen står overfor og viljen og evnen til å handle i pakt med NATOs verdigrunnlag.

Difis referanseark

Tittel på notat:	Forsvar mot korrupsjon. Korrupsjonsrisiko på forsvarssektoren i 9 land i sørøst Europa
Difis notat-nummer:	2015:1
Forfatter(e):	Svein Eriksen
Ev. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	401903
Prosjektnavn:	Korrupsjon sørøst Europa
Prosjektleder:	Svein Eriksen
Prosjektansvarlig avdeling:	LEO
Oppdragsgiver(e):	Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet