

TRANSPARENCY INTERNATIONAL DANMARK

ÅRSBERETNING 2006

ORDINÆRE GENERALFORSAMLING 29.03.2007

Det er engang blevet sagt om kampen mod tortur: Man ser det usynlige og gør det umulige. Det samme kan med rette siges om kampen mod korruption. Transparency International har vurderet, at alene bestikkelse i forbindelse med internationale investeringer og handel årligt udgør et beløb, som svarer til den samlede globale udviklingsbistand.

I TI's årlige korruptionsindeks er det nærmere reglen end undtagelsen at finde udviklingslandene placeret i den dårlige ende af skalaen. Det er fortsat nødvendigt med en mere åben og fordomsfri debat om, hvordan man bedst kan yde international bistand til samfund, hvor enkeltpersoner udelukkende i kraft af korruptionen bliver ekstremt rige, og hvor den korrumperede elite gradvist udsulter landets befolkninger og ressourcer i en sådan grad, at disse landes styreformere har fået sin helt egen politologiske betegnelse: det kleptokratiske styre.

Samspelet mellem korruption, et lands udviklingsgrad og behovet for bistand spiller imidlertid en særlig rolle. Der er en klar sammenhæng mellem FN's udviklingsindeks og TI's korruptionsindeks, idet mange udviklingslande med høj børnedødelighed, udtalt fattigdom, ringe adgang til sundheds- og uddannelsesinstitutioner og en faretruende lav økonomisk vækstrate også anses for mest korrupte, hvilket jo ikke ligefrem er tillokkende for udenlandske investeringer. Korruption er således ofte udbredt i systemer, hvor regeringer og myndigheder ikke står til ansvar overfor befolkningen – hverken gennem frie valg, offentlighed i forvaltningen, herunder i de enkelte forvaltningers regnskabsaflæggelse eller i revisionen af disse.

Samme risiko for korruption gør sig gældende i konflikt – eller katastroferamte områder og historien byder på mange variationer over temaet. Fra nyere tid erindres det såkaldte ex-Jugoslavien, hvor Dayton-aftalen godt nok i 1995 bragte fred, men kun ringe økonomisk og slet ingen demokratisk fremgang for Serbien. Da krigen brød ud i Kosovo i 1998, blev sanktionerne strammet og landet yderligere isoleret og forarmet. Ifølge Transparency International, var Jugoslavien det mest korrupte land i Europa i 1999.

I Østeuropa og Rusland var der tale om "overgangsøkonomier", dvs. sporskiftet fra et statsstyret system til en markedsøkonomi. Og især Rusland og til dels også Rumænien og Bulgarien

slæber fortsat rundt med følgerne af denne komplicerede proces, som har skabt øget økonomisk ulighed og udbredt korruption. Den sløve vækst i Balkan-landene efter borgerkrigene skyldtes bl.a. at korruptionen på tværs af den internationale bistandsplan bremsede op for en almindelig sund udvikling. På Balkan var det i høj grad den organiserede kriminalitet, der skaffede alle fornødenhederne sammen med de nationalistiske partier, der kontrollerede det lokale fordelingsnet i tæt samarbejde med administration og domstole.

Så tidligt som i 2003 advarede Transparency International i Danmark om den betydelige risiko for korruption i Irak som følge af det internationale militære pres og sanktioner overfor Saddam Husseins styre. Vi påpegede dengang, at et genopbygningsarbejde også skulle indpasse et antikorrupsionsarbejde parallelt med den øvrige humanitære bistand for at reducere risikoen for bestikkelse, nepotisme og magtfordrejning i et mangelsamfund, der var præget af sanktioner og krig. Vi foreslog ligefrem en anti-corruption task force. Men korruption blev på det tidspunkt ikke betragtet som en væsentlig faktor i den større geo-politiske sammenhæng. Det blev en afgørende fejltagelse.

Den mest dramatiske internationale korruptionsskandale – sandsynligvis den største indtil dato – blev detaljeret belyst i 2006, da FN's uafhængige undersøgelseskommission offentliggjorde sin afsluttende rapport om det tidligere irakiske regimes manipulation af FN's olie-for-mad program i Irak. Dette humanitære program var et projekt til 344 mia. kroner, som blev udarbejdet i 1996, og som skulle gøre det muligt for Irak at købe mad, medicin og andre humanitære fornødenheder med indtægterne fra et reguleret oliesalg uden at bryde de sanktioner, der var indført efter invasionen i Kuwait i 1990. Programmet havde til formål at lette dagligdagen for den almindelige iraker og blev formelt afsluttet i 2003 efter den amerikanske ledede invasion af Irak og Saddam Husseins afsættelse.

Korruptionen blev afsløret i begyndelsen af 2004, da en irakisk avis offentliggjorde en liste på 270 personer, deriblandt FN-folk, politikere og firmaer, som skulle have tjent ulovligt på olie-for-mad programmet. Senere konstateredes det yderligere, at det irakiske styre havde sikret sig store indtægter gennem returkommissioner og ulovlige overpriser for service og varer fra firmaer, der arbejdede under programmet. Det internationale samfund finansierede på den måde gennem de involverede virksomheders korruptionsaktivitet det selv samme tyranni, som det ønskede nedbrudt gennem sanktionerne.

Men også FN kom i skudlinien som den organisation, der var ansvarlig for varetagelsen af olie-for-mad programmet, og der er ingen tvivl om, at skandalen har svækket billedet af FN. Politikere og FN-folk fra adskillige lande mistænkes for at have modtaget bestik for på Iraks vegne at arbejde imod sanktionerne. FN-folk i Irak mistænkes for at have set igennem fingre

med ulovlighederne. Internationale firmaer - primært fra Mellemøsten og Rusland, men også en række store amerikanske olieselskaber – har været genstand for undersøgelser.

Rapporten fandt begrundet mistanke om, at i alt 2253 virksomheder havde været involveret i betaling af returkommission eller bestikkelse til det daværende irakiske regime. 22 danske virksomheder blev nævnt i rapporten og mistænkt for at have foretaget eller have haft til hensigt at foretage betalinger i strid med programmet for i alt ca. 5,5 mio. USD fordelt på 82 kontrakter. Ni danske virksomheder valgte ikke at besvare henvendelser fra FN's undersøgelseskomite om de angivelige uregelmæssigheder.

Udenrigsministeriet har i sin rådgivning af dansk erhvervsliv løbende gjort danske virksomheder opmærksom på, at al handel med Irak skete under forudgående godkendelse af FN's daværende sanktionskomité i New York, og at omgåelse heraf ville være en overtrædelse af dansk lovgivning, og at en sådan overtrædelse kunne medføre straf.

Bagmandspolitiet har opgivet at rejse direkte tiltale på grund af forældelsesfristen. Dette argument har dog ikke været benyttet i Sverige, og det kunne være interessant at få at vide hvorfor sagerne kan køre i Sverige uden skelen til kronologi. Bagmandspolitiet vil nu forsøge at konfiskere fortjenester hos de virksomheder, der var involveret. Men sagen har med en vis tydelighed vist, at danske virksomheder ikke er meget bedre end udenlandske, og at det er skuffende at man støder på en kronologisk stopklods og derfor ikke har et gældende retligt grundlag til at komme efter virksomhederne

Det er relativt vanskeligt at dokumentere, om danske virksomheder benytter sig af korrupsion på fremmede markeder. Flere undersøgelser tyder på, at der er en klar sammenhæng mellem et lands korrupsionsniveau og dets eksportfirmaers villighed til at benytte sig af bestikkelse. Med andre ord betaler firmaer fra mere korrupte lande oftere bestikkelse i udlandet end firmaer fra lande med en lav grad af korrupsion. Ifølge denne logik burde danske firmaer være blandt de mest hæderlige på det internationale marked. Det tyder det også på, at de er, men helt så enkelt er det nu nok heller ikke. Det er ikke utænkeligt, at firmaer, der opfører sig bundhæderligt i hjemlandet, samtidig kan komme til at se korrupsion i udlandet som en undskyldning for at gøre brug af beskidte metoder for at tilrane sig markedsandele. Samtidig er der intet, som tyder på, at danske firmaer er ringere end alle andre til at gennemskue, hvordan korrupsion fungerer. Hvis danske firmaer er mindre indblandet i korrupsion end andre landes firmaer, er det fordi de sandsynligvis tager deres forretningsmoral mere alvorligt og har klare retningslinjer på området.

Det er derfor interessant, at den internationale samarbejdsorganisation OECD i 2006 offentliggjorde en rapport om korrupsion og bl.a. påpegede, at der herhjemme bør overvejes strengere straffe overfor virksomheder og personer, som bestikker myndigheder i udlandet. Organisationen anbefaler også, at de danske myndigheder mere fokus på udveksling af oplysninger om mistænkte - og at der kan foretages større indgreb i forbindelse med efterforskningen. Endelig anbefaler OECD at vidner bør kunne beskyttes bedre i forbindelse med korrupsionssager.

Transparency International i Danmark har længe bemærket sig de vanskeligheder, som personer beretter om, når de har villet protestere overfor politikeres eller embedsvældets magtfordrejning eller slendrian. Farum-sagen er et godt eksempel. Vi har derfor efterlyst nogle regler for, hvordan vi skal håndtere disse medarbejderes rettigheder. Alt for længe har vi vurderet en sådan budbringer som illoyal, som en stikker eller sladrebank. Ytringsfriheden blev igen sat på den politiske dagsorden og Justitsministeren fandt det i 2004 rigtigst at nedsætte Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Formand for udvalget blev professor Jens Peter Christensen. Udvalget bestod i øvrigt af repræsentanter for Københavns Universitet, Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Dansk Journalistforbund, Danske Mediers Forum, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), LO, AC, Folketingets Ombudsmand, Statsministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet.

Udvalget havde til opgave at beskrive de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. På baggrund af denne beskrivelse skulle udvalget vurdere, om der var behov for en yderligere lovfæstelse af offentligt ansattes ret til at ytre sig. Udvalget har endvidere haft til opgave at vurdere, om der kan være anledning til at tage initiativer med henblik på at fremme offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat, herunder om der er behov for information til offentligt ansatte om deres ret til at ytre sig. Udvalget havde tillige til opgave at beskrive de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte og på baggrund heraf at vurdere, om der var behov for at indføre nye regler i lovgivningen om offentligt ansattes meddeleret. Betænkningen blev færdig i begyndelsen af 2006 og konkluderede, at offentligt ansatte har en vidtgående ytringsfrihed, men at der i *praksis* kan konstateres en vis usikkerhed blandt de offentligt ansatte og myndighederne om reglernes indhold og rækkevidde. Udvalget anbefalede endvidere, at der ikke sker en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Betænkningens anden hovedkonklusion er, at udvalget ikke kan pege på et behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddeleret, da der allerede følger en meddeleret af de gældende regler.

Men udvalgets uenighed var interessant og afspejlede desuden udvalgets sammensætning i mere traditionel forstand. For udvalgsflertallet anbefalede, at der ikke indføres særlige regler om offentligt ansattes ansættelsesretlige beskyttelse i relation til spørgsmålet om ytringsfrihed. Men et mindretal, repræsenterende Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Landsorganisationen i Danmark (LO) og Dansk Journalistforbund anbefalede, at der indføres en generel lovbestemmelse, der – i overensstemmelse med gældende ret - konstaterer, at en offentlig arbejdsgiver ikke må sanktionere lovlige ytringer. En sådan bestemmelse skal kombineres med specifikke regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlige bevisbyrderegler.

Ligeledes fandt et udvalgsflertal at der ikke var behov for at fastsætte nye regler om offentligt ansattes meddelelser, idet en sådan allerede fremgår af de gældende regler. Dette gælder både i relation til spørgsmålet om den ansattes adgang til at videregive oplysninger og i relation til spørgsmålene om ansættelsesretlig beskyttelse og tilkendelse af økonomisk kompensation. Den gældende retstilstand må endvidere i praksis antages i tilstrækkeligt omfang at beskytte den ansattes identitet, hvis denne ønsker at forblive anonym.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en nærmere lovregulering af offentligt ansattes meddelelser ikke i praksis vil give en bedre vejledning end de gældende regler, ligesom det er udvalgets vurdering, at det ikke har været manglen på en lovfæstet meddelelseret, der i visse sager har været årsagen til, at der ikke på et tidligere tidspunkt er tilgået offentligheden informationer om misligheder. Repræsentanterne for FTF, LO og Dansk Journalistforbund anbefalede derimod, at der indføres en generel lovbestemmelse, der – i overensstemmelse med gældende ret - konstaterer, at en offentlig arbejdsgiver ikke må sanktionere meddelelser om kritikværdige eller ulovlige forhold på arbejdspladsen. En sådan bestemmelse skal kombineres med specifikke regler om mulighed for dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlige bevisbyrderegler.

Justitsministeren kvitterede udvalgets anbefaling ved at love at udarbejde en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

2006 var også året, hvor der blev afsagt den første dom i Farum-sagen, idet Peter Brixtofte blev idømt to års ubetinget fængsel for groft mandatsvig med ni millioner skattekroner til fordel for Farum Boldklub, som borgmesteren brændte så varmt for, og som var en del af den virksomhed, hvor han var formand og aktionær. Dommen var den første af flere i et komplekst anklageskrift, hvor Peter Brixtofte primært er anklaget for at have sat de demokratiske spilleregler ud af kraft i 2001, hvor der var kommunevalg. Ifølge tiltalen skjulte han for byrådet og offentligheden, at Farums økonomi var kørt i sænk, bl.a. ved at optage et fordækt lån på 250 mio. kr. En anden af anklagerne går på, at han drak dyr rødvin i så store mængder på skatteborgernes

regning – og gjorde det så konsekvent gennem hele 2001 – at det er vurderet som strafbart. Ifølge bagmandspolitiet udgjorde misbruget en overtrædelse af straffelovens bestemmelse om groft mandatsvig. Det hører med til den mere kuriøse del af sagsbehandlingen om mandatsvig og magtfordrejning, at Peter Brixtofte ønskede dommeren udskiftet grundet inhabilitet – en påstand som blev afvist af Højesteret, ganske som den blev af landsretten og byretten.

Bestyrelsesarbejdet har været inspirerende og særdeles aktivt. Der rettes mange henvendelser til TI-DK om stort og småt – ofte fra almindelige mennesker, som synes, at de er kommet i klemme i systemet. Men af og til kommer der også henvendelser af mere alvorlig karakter. Bestyrelsen har forsat den holdning, at TI ikke går ind i enkeltsager, ikke går ind i en reel sagsbehandling. Oftest henvises til det etablerede system, f.eks. advokater, faglige organisationer osv. Vi har i årets løb haft løbende og til tider meget intens kontakt med pressen i forbindelse med mediedækningen af sager, blandt andet belyst ovenfor.

Foreningens økonomier konsolideret og forventes yderligere styrket gennem flere støttemedlemskaber fra virksomheder. Det er ønskeligt, at der bliver et økonomisk råderum for etableringen af et mere funktionelt sekretariat

Torben Ishøy

Formand for Transparency International