

**Etyka i korupcja w sferze publicznej państw nordyckich
na przykładzie Norwegii**

Opole 2009

Artykuł jest próbą podjęcia zagadnienia korupcji w demokracji skonsolidowanej¹, przede wszystkim naświetlenia związków między łaodem etycznym oraz instytucjonalnym a statusem korupcji w norweskim systemie politycznym. Celowo za empiryczne odniesienie wybrałem obszar wyjątkowy pod względem korupcji, a mianowicie obszar nordycki, który, jak pokazują dane, należy do najmniej skorumpowanych na świecie, reprezentuje więc „elitę czystości” w grupie państw demokratycznych². Norwegia wydaje się interesującym przypadkiem, ponieważ, jeśli znowu sugerować się danymi oraz doniesieniami prasowymi, jest najbardziej skorumpowanym krajem z grupy pięciu państw nordyckich. W kolejnych częściach pracy zajmę się kilkoma zagadnieniami. Obok zdefiniowania podstawowych pojęć oraz zaprezentowania związków między nimi przedstawię zwięzłą charakterystykę państw nordyckich. Zaznaczam, że charakterystyka będzie selektywna, podporządkowana wymogom tegoż artykułu, a konkretnie kwestii korupcji. Przedstawię podstawowe cechy, w których można upatrywać barierę dla nadużywania władzy w przestrzeni nordyckiej, traktowanej jako pewna historycznie ukształtowana całość kulturowo-polityczna³. Następnie osobnej analizie zostanie poddana Norwegia. Skoncentruję się na etyce życia publicznego, ale również na antykorupcyjnej infrastrukturze instytucjonalnej. Podczas omawiania tychże wymiarów będą przywoływane przypadki korupcji, tak aby zilustrować związki pomiędzy etyką, instytucjami i korupcją. Podsumowując, po pierwsze zasadniczym celem artykułu jest opis i wyjaśnienie oddziaływania czynników powstrzymujących uczestników norweskiego systemu politycznego od angażowania się w praktyki korupcyjne. Po drugie chciałbym wskazać na występowanie korupcji także w norweskim społeczeństwie. Nie chodzi tu jednak o przełamywanie wyidealizowanych przekonań na temat nordyckiej praworządności. Paradoksalnie, analiza przypadków korupcji, pozwala na badanie standardów życia publicznego, wzorów ich uprawomocnienia i egzekwowania.

¹ Wbrew pozorom korupcja nie jest problemem, który moglibyśmy przypisać wyłącznie tzw. krajom rozwijającym się, ponieważ także demokracje skonsolidowane stykają się z tą patologią. Szczególnie lata dziewięćdziesiąte to okres, w którym możemy obserwować wybuchy licznych skandali korupcyjnych w Europie Zachodniej., zob. Bull J.M., Newell L. J., *Conclusion: Political corruption in Contemporary Democracies*, [in:] *Corruption in contemporary politics*, edited by Martin J. Bull and James L. Newell, Palgrave Macmillan 2003.

² Choć w 2003 roku Francuska Agencja Prasowa poinformowała o rysach na nieskazitelnym wizerunku krajów nordyckich, pisząc o skandalach korupcyjnych w Szwecji i Norwegii związanych ze szwedzkim ubezpieczycielem Skandia oraz norweskim przedsiębiorstwem naftowym Statoil (od 2007 roku StatoilHydro)., *Corruption blackens nordic region's lily – white image*, „Agence France Presse”, December 4, 2003: www.globalpolicy.org/nations/laundry/regions/2003/1204nordic.htm .

³ Socjolog i etnolog Edmund Lewandowski opisuje nordycką wspólnotę: „Szwedów, Norwegów, Duńczyków i Islandczyków łączy: germańskie pochodzenie, bliskość językowa, wspólna tradycja kulturowa (mity, sagi, pieśni), okresy zjednoczenia politycznego. A położenie geograficzne (Półwysep Skandynawski) i długa przynależność do Szwecji (1323-1809) sprawiły, że skandynawizm - dążący do zbliżenia narodów i państw nordyckich - obejmuje również Finów ugrofińskich”. Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, Warszawa 2004, s. 109-110.

Korupcja i etyka jako pojęcia komplementarne

Pojęcia takie jak korupcja i etyka nie należą do kategorii poddających się łatwej konceptualizacji. Istnieje wiele definicji i typów korupcji⁴, etyka może być rozumiana w różny sposób, natomiast granica między życiem publicznym a prywatnym jest często trudna do zakreślenia, w dodatku jej miejsce jest różne w zależności epoki historycznej oraz porządku kulturowego⁵. Ułatwieniem może być jednak fakt, że wszystkie one są ze sobą powiązane, nie tylko w praktyce społecznej, ale także ontologicznie. To znaczy trudno mówić o korupcji bez przestrzeni publicznej oraz określonego porządku aksjologiczno-normatywnego definiującego dobro i zło społeczne w tejże przestrzeni. Według węgierskiego socjologa Elemery Hankissa „w hordach i we wspólnotach pierwotnych, żyjących we fragmentarycznych związkach szczepowych, nie mogły ukształtować się praktyki korupcyjne”⁶. Przywoływany autor uważa, że jednym z warunków istnienia praktyk korupcyjnych jest ukształtowanie się pojęć dobra wspólnego, zdefiniowanie tego dobra i przekazanie uprawnień do jego rozdziału wyodrębnionym ze wspólnoty jednostkom⁷. Korupcja jako patologia władzy wyraźnie uznana jest więc za pojęcie i zjawisko, którego status konstruowany jest w odniesieniu do pewnych norm życia publicznego, określających oczekiwany sposób zachowania się w przestrzeni publicznej⁸. Korupcja jest pojęciem normatywnym, gdyż oznacza odstępstwo od określonych zasad moralnych

⁴ Na ten temat pisze Krzysztof Nowakowski, zob. Nowakowski K., *Pojęcie i typy korupcji w naukach społecznych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 8/2007, s. 24- 35.

⁵ Samuel Huntington wskazując pod koniec lat sześćdziesiątych na zależności między modernizacją a korupcją, stwierdził: „Jeśli kultura danego społeczeństwa nie rozróżnia roli króla jako osoby prywatnej od roli króla jako króla, jest niemożliwe oskarżyć króla o korupcją za użycie publicznych pieniędzy. Dystynkcja między prywatnym portfelem a wydatkami publicznymi stopniowo wyewoluowała w zachodniej Europie na początku okresu nowoczesności (...)Wyobrażenie tego rozróżnienia jest konieczne, aby dojść do jakichkolwiek konkluzji na temat tego, czy zachowania króla są odpowiednie czy skorumpowane. Podobnie, według tradycyjnych kodeksów wielu społeczeństw, urzędnik był odpowiedzialny i miał obowiązek przyznawania nagród i zapewniania zatrudnienia członkom swojej rodziny. Nie istniało rozróżnienie między zobowiązaniami wobec państwa a zobowiązaniami wobec rodziny”. Huntington S., *Modernization and corruption*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, Transaction Books, New Brunswick 1978, s. 493.

⁶ Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986, s. 55.

⁷ Ibidem.

⁸ Dlatego uważam, że korupcja jest zjawiskiem, które zinstytucjonalizowało się jako problem polityczny i ekonomiczny wraz z ze zmianą standardów życia publicznego, mianowicie wraz z demokratyzacją, której fundamentalnym postulatem było ograniczenie arbitralności władzy. Oczywiście, w publikacjach na temat korupcji możemy przeczytać, że pierwsze dowody na istnienie korupcji znajdujemy już 5400 lat temu w starożytnej Asyrii, a pierwsze kodeksy prawne wymierzone w korupcję pochodzą z Indii sprzed 2000 lat. Jednak powszechna penalizacja pewnych zachowań i nadanie im statusu korupcji związane są z reinterpretacją etycznych aspektów pełnienia funkcji publicznej. W tym kontekście ciekawą analizę proponuje Jacek Kurczewski, który zwraca uwagę, że na złożoność korupcji wpływa również „historyczna zmienność socjologicznego pojęcia przestępstwa oraz znaczenia i typu społecznego sprawcy, świadka i ofiary”. Autor uważa, że proces biurokratyzacji i demokratyzacji wygenerował pojęcie „przestępczości białych kołnierzyków”, służące do opisu coraz częściej popełnianych przestępstw warstw wyższych, m.in. korupcji., Kurczewski J., *Korupcja a prawo do dobrego rządu*, [w:] *Korupcja w życiu społecznym*, red. J. Kurczewski, B. Łaciak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 15-22; Grosse T., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 3: www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf.

oraz prawnych. Według Arnolda Heidenhaimera większość współczesnych sposobów rozumienia korupcji w kontekście sprawowania władzy nawiązuje w pewien sposób do moralnego rozumienia korupcji⁹. Tak na przykład definicja korupcji Andrzeja Kojdera zakłada istnienie jakiegoś dobra publicznego. Według tegoż autora korupcja rozumiana jest jako „**taka wymiana dóbr, usług, świadczeń i innych zasobów, która narusza obowiązujące prawo lub dobro publiczne (materialne lub symboliczne, jak na przykład dobre imię urzędników państwowych)**”¹⁰. Pozwala ona nadać status korupcji praktykom niekoniecznie związanym z naruszeniem prawa, ale stanowiącym „**każde dysponowanie zasobami publicznymi, które jest niezgodne z ich przeznaczeniem**”¹¹. Pojawia się więc pytanie o to, jak należy rozumieć normatywne aspekty dobra publicznego, którego naruszenie jest podstawą definiowania poszczególnych aktów jako korupcyjnych. W kontekście rozpatrywania korupcji w systemach demokratycznych¹² akty korupcji mają status czynu przestępczego lub moralnie nagannego, ponieważ w jakiś sposób oznaczają naruszenie aksjologicznych fundamentów demokracji.

Naruszenie porządku etycznego jest szczególnie istotne w kontekście korupcji w krajach nordyckich, gdyż występuje tam wysoka wrażliwość na etykę zachowań aktorów publicznych. Już samo naruszenie pewnych norm etycznych, co będę starał się przedstawić, może być podstawą do eliminacji polityków z życia publicznego. Również od obywateli oczekuje się zachowania określonych standardów etycznych w życiu codziennym, ponieważ ze względu na strukturę bodźców charakterystyczną dla państwa dobrobytu są oni szczególnie motywowani do tzw. przestępczości gospodarczej. Przykład norweski sugeruje, że do tego typu przestępczości, wobec której korupcja jest tylko jednym z wielu nadużyć, przywiązuje się szczególną wagę. Dlatego też w tym artykule, rozumiem korupcję

⁹ Heidenheimer J. A., *The context of analysis*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, Transaction Books, New Brunswick 1978, s. 4.

¹⁰ Kojder A., *Strategie przeciwdziałania korupcji - doświadczenia polskie*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2001, s.47.

¹¹ Ibidem.

¹² Musimy pamiętać, że istnieje też kontekst rozpatrywania korupcji w systemach niedemokratycznych, w którym pojawiają się pewne problemy definiowania zjawisk korupcji, szczególnie, jeśli weźmiemy pod uwagę aspekt etyczny pewnych zachowań. W takich systemach korupcja instytucjonalizuje się i według niektórych autorów jest jedynym sposobem na artykulację interesów politycznych grup, które bez stosowania korupcji nie miałyby szans na partycypację polityczną (rozumianą przecież jako wartość etyczna, gdyż mająca podstawy w idei praw obywatelskich i politycznych). Tak na przykład Nathaniel Leff twierdził, że w wielu rozwijających się, niedemokratycznych, państwach, korupcja jest „pozaleganą (*extra-legal*) instytucją używaną przez jednostki lub grupy, aby osiągnąć wpływ na działania biurokracji...”. Również Grzegorz Makowski stwierdza, że w warunkach państwa komunistycznego pewne zachowania korupcyjne nie miały charakteru problemu społecznego, a korupcyjne sieci klientelistyczne były normalną, niesformalizowaną organizacją życia politycznego i ekonomicznego., zob. Leff H. N., *Economic development through bureaucratic corruption*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, Transaction Books, New Brunswick, s. 510; Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008, s. 109-112.

w zgodzie z definicją, jaką proponuje Andrzej Kojder, gdyż jest ona „czuła” na całą gamę praktyk, które nie muszą być ewidentnie związane z naruszeniem prawa, ale są niezgodne z definicją dobra publicznego w Norwegii, ponieważ stanowią „dysponowanie zasobami publicznymi, które jest niezgodne z ich przeznaczeniem”. Natomiast, jeśli chodzi o sposób rozumienia etyki, właściwie z dotychczasowych rozważań pośrednio wynika, że pojęcie to odnosi się do konglomeratu wartości i norm składających się na etykę demokratyczną. Nie podejmuję więc rozważań metaetycznych, przyjmując za Ewą Nowak i Karoliną Cern następujące rozumienie moralności/etyki demokratycznej:

Moralność demokratyczna, daleka od maksymalistycznych ideałów „najwyższego dobra”, bierze swój punkt wyjścia w minimalistycznym założeniu unikania i jak najmniej bolesnego dla zaangażowanych stron rozwiązywania konfliktów. Demokracja wymaga takiej moralności tym bardziej, im silniej uświadamiamy sobie jej konfliktogenny potencjał. Tkwi on nie tylko w pluralizmie dopuszczanych przez nią wartości, które spotykają się już na poziomie konstytucyjnych założeń demokracji, gdzie mowa o tolerancji, sprawiedliwości, wzajemnym poszanowaniu i niezbywalnej godności każdej jednostki. Potencjał ten tkwi w samym fundamencie demokratycznego życia, jaki tworzą: różnorodność, indywidualizm, autonomia i samourzeczywistnienie jednostki, a nade wszystko racjonalna refleksja¹³.

Państwa nordyckie jako obszar względnie wolny od korupcji

Pod pojęciem państw nordyckich rozumiem monarchie: Szwedzką, Norweską, Duńską oraz republiki: Finlandię i Islandię. Myślę, że w tych państwach etyka demokratyczna znalazła wyraz zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i zakorzeniona jest w świadomości społecznej¹⁴. Ponieważ celem tej pracy nie jest opis krajów nordyckich¹⁵, chciałbym tylko zwrócić uwagę na kilka podstawowych, wspólnych tym państwom charakterystyk, które mogą być uznane za bariery antykorupcyjne. Jak widać w tabeli 1. kraje te od wielu lat zajmują godne uznania miejsce w ogólnoświatowym rankingu korupcji, czyli

¹³ Nowak E., Cern K., *Ethos w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 13-14.

¹⁴ Etyka demokratyczna w krajach nordyckich ma głębokie korzenie historyczne. Jej fundamentem jest tradycja samorządności na poziomie lokalnym, rozbudowany i egalitarny system edukacji (szczególnie włączający dorosłych) związany z instytucją uniwersytetów ludowych oraz bezpieczeństwo socjalne oparte na idei obywatelstwa nie tylko politycznego, ale także socjalnego. Warto zwrócić uwagę, że w dobie kryzysu demokracji w okresie dwudziestolecia międzywojennego kraje nordyckie pozostały demokratyczne. Johan Strang z Uniwersytetu w Helsinkach twierdzi, że intelektualiści „nordyccy” (Ingemar Hadenius, Alf Ross, Alva i Gunnar Myrdalowie) tamtego okresu bronili demokracji w Europie Północnej, lansując ideę demokracji nordyckiej, której fundamentem miała być właśnie wspólnota wartości i poglądów podzielana przez wszystkie warstwy społeczne., Strang J., *Why Nordic democracy? Positivism and crisis of democracy in the 1930's and 40's*, Centre for Nordic Studies, University of Helsinki, October 2006: www.helsinki.fi/filosofia/tutkijaseminaari/whynordicdemocracy.pdf; Tuross L., *Oświata dorosłych w krajach skandynawskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1974.

¹⁵ *Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. Terje Edvardsen, Bernt Hagvet, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.

tw. indeksie percepcji korupcji¹⁶. Jakie warunki powodują czystość życia publicznego w skandynawskiej Europie?

Tabela 1. Miejsce krajów nordyckich w rankingu indeksu percepcji korupcji w latach 1995 – 2008

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Finlandia	4	4	2	2	2	1	1	1	1	1	2	1	1	5
Dania	2	2	1	1	1	2	2	2	3	3	4	4	1	1
Islandia	-	-	-	5	5	6	4	4	2	3	1	1	6	7
Szwecja	6	3	3	3	3	3	6	5	6	6	6	6	4	1
Norwegia	<u>10</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>6</u>	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>14</u>
Ilość państw w rankingu	41	54	52	85	99	90	91	102	133	145	158	163	179	180

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transparency International¹⁷

Fińscy badacze w artykule dotyczącym mechanizmów zapobiegających korupcji w Finlandii. dokonują także ogólnej refleksji nad specyfiką krajów nordyckich:

Czy wszystko działa dobrze w krajach nordyckich i ich administracjach publicznych? Przynajmniej rankingi wskazują, że muszą być jakieś czynniki „nordyckie”, które mogą wyjaśnić sytuację. Pięć nordyckich państw jest małych, bogatych, a ich społeczeństwa są politycznie stabilne i homogeniczne. Relatywnie rzecz biorąc, dzielą one wspólne wartości wobec administracji publicznej, takie jak otwartość i zaufanie do sektora instytucji publicznych, lojalność pomiędzy politykami i służbą cywilną oraz współczucie jako wartość w sferze bezpieczeństwa socjalnego. Są powody, aby wierzyć, że luka pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim nie stała się do tej pory dużym problemem¹⁸.

Kierując się pośrednio powyższym cytatem, możemy wyodrębnić polityczną, ekonomiczną oraz kulturową grupę czynników, w których można upatrywać zapórę dla korupcji:

1. **Polityczne** bariery wynikające ze stabilności oraz trwałego, historycznego podłoża demokracji nordyckiej. Stabilne demokracje oraz ich korelaty instytucjonalne, takie

¹⁶ Indeks percepcji korupcji jest publikowanym corocznie od 1995 roku przez *Transparency International* rankingiem postrzegania korupcji w poszczególnych krajach. Jak sama nazwa wskazuje, nie jest to miara występowania korupcji w sensie obiektywnym, ale miara wyobrażeń, przede wszystkim przedstawicieli świata biznesu, ekspertów i menadżerów na temat poziomu korupcji w danym kraju.

¹⁷ W tabeli pojawiają się przypadki zajmowania tego samego miejsca w danym roku przez dwa państwa. Jest to związane ze specyfiką rankingu, w którym kilka państw może osiągnąć identyczną wartość wskaźnika, w związku z czym państwa te zajmują te same pozycje.

¹⁸ Salminen A., Viinämäki O., Ikola-Norrbacka R., *The control of corruption in Finland*, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland: www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_02.pdf.

jak rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, niezależne sądownictwo, sprawnie funkcjonujący aparat administracyjny oraz niezależne media same w sobie stanowią czynniki przeciwdziałające nadużywaniu władzy¹⁹.

2. **Ekonomiczne** bariery związane z funkcjonowaniem tzw. państwa dobrobytu (*welfare state*). Przypadek krajów nordyckich stanowi pewien paradoks, ponieważ generalnie rzecz ujmując, rozbudowany sektor publiczny uznawany jest za system korupcjogenny, a zalecane strategie antykorupcyjne postulują zminimalizowanie interwencji państwa w życie ekonomiczne obywateli. W przypadku krajów nordyckich działają zmienne interweniujące, takie jak wysokie standardy etyczne w administracji publicznej oraz przejrzystość, które powodują, że urzędnicy nie nadużywają swojej władzy²⁰. Państwo dobrobytu to także państwo, które ze względu na swoją redystrybucyjną funkcję zapewnia sobie legitymizację oraz pobudza identyfikację obywatela z porządkiem publicznym. Wysoki poziom zaspokojenia potrzeb obywateli, powoduje, że postrzegają oni państwo jako efektywne oraz są bardziej skłonni do wyrażania poparcia dla państwa²¹. Badania pokazują też pozytywną korelację między poziomem PKP per capita a poziomem korupcji.
3. **Kulturowe** bariery związane są z całym zestawem postaw sprzyjających przestrzeganiu prawa, uczestnictwem w życiu publicznym, jawnością życia publicznego²². Wysoki poziom zaufania społecznego oraz zaufania do instytucji

¹⁹ Michael Johnston w swoim artykule na temat zależności między korupcją a demokratyczną konsolidacją stwierdza, że „demokratyczne instytucje i zdrowa rywalizacja mogą być większym wkładem do ekonomicznego rozwoju i antykorupcyjnych reform, niż powszechnie mogłoby się wydawać”. Johnston M., *Corruption and democratic consolidation*, Colgate University, June 2000, s. 2-3:
www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Princeton.pdf.

²⁰ Jednak jak będę starał się przedstawić na przykładzie Norwegii, system świadczeń socjalnych jest zachętą do oszustw dla potencjalnych biorców tej pomocy, a takie zachowanie traktowane jest w Norwegii jako przestępczość ekonomiczna.

²¹ Interesującą uwagę na temat natury interwencji państwa opiekuńczego poczynił Jakub Wiśniewski: „Ingerencja państwa w procesy gospodarcze to tylko jeden aspekt problemu. U samych źródeł teleologii państwa opiekuńczego, oprócz zabezpieczenia dobrobytu jednostek, leży narzucenie oświeconych wartości, których pozbawiony jest wolny rynek. Trzeba przyznać rację marksistom, że usługi na rzecz ludności świadczone przez państwo głęboko zmieniają charakter interakcji między dawcą – państwem a biorcą-obywatelem oraz oddziaływają na stan fizyczny i psychiczny jednostek”. Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 19.

²² Adam Daniel Rotfeld, były szef polskiego MSZ, w rozmowie z dziennikarzem Gazety Wyborczej pytany o znajomość z laureatem Pokojowej Nagrody Nobla, Finem Marttim Ahtisaarim wyraził się w sposób następujący: „Poznaliśmy się wiele lat temu. Nawet jako prezydent zachowywał się jak normalny człowiek, w sposób typowy dla mieszkańców Europy Północnej. W czasach, kiedy zajmował się Kosowem, spotkałem go na jakimś lotnisku. W jednej ręce miał walizkę, a w drugiej telefon komórkowy. Biegł do samolotu. Nie towarzyszyła mu żadna grupa asystentów czy ochroniarzy”. Niezależnie od tego, na ile zachowanie byłego prezydenta Finlandii jest reprezentatywne dla pozostałych polityków fińskich, czy, jak wyraził się polski dyplomata, dla mieszkańców Europy Północnej, na podstawie powyższej historii możemy wywnioskować o dwóch cechach zachowania fińskiego noblisty: otwartość oraz brak podkreślenia relacji hierarchicznych

publicznych, transparentcja oraz otwartość sprzyjają wykrywaniu korupcji i współpracy z organami ścigania²³.

Norwegia - antykorupcyjny porządek instytucjonalny i aksjologiczno-normatywny

Powyższy zestaw charakterystyk przeciwdziałających korupcji określiłbym raczej jako „metaporządek” antykorupcyjny, mając na myśli te instytucje i wartości, których emergencja nie była podporządkowana bezpośrednio walce z korupcją, ale ich rozwój generalnie rzecz biorąc, sprzyja redukcji różnych form korupcji. Nie wskazywałem na związki i zależności przyczynowo-skutkowe między instytucjami demokratycznymi, dobrobytem, kulturą a korupcją. Wynikało to przede wszystkim z próby zwięzłego ogarnięcia cech charakterystycznych dla pięciu państw, pozostawałem więc na wysokim poziomie ogólności, podkreślając cechy wspólne, a bagatelizując różnice. Taka dokładniejsza analiza zostanie przeprowadzona w przypadku Norwegii, przy czym koncentruję się nie na „metaporządku”, ale na tych rozwiązaniach instytucjonalnych, inicjatywach i wartościach, które bezpośrednio zorientowane są w jakiś sposób na walkę z korupcją.

Norwegia jest niepodległą od 1905 roku monarchią konstytucyjną położoną na Półwyspie Skandynawskim. Charakteryzuje się systemem wielopartyjnym z partią dominującą (Norweska Partia Pracy) oraz typowym dla krajów skandynawskich, w szczególności od lat 60. XX wieku, dwublokowym modelem rywalizacji partyjnej między partiami konserwatywnymi (niesocjalistycznymi) i socjaldemokratycznymi²⁴. Norweski parlament Storting składa się ze 169 reprezentantów, wybieranych na czteroletnie kadencje według proporcjonalnej ordynacji wyborczej. W Norwegii odnotowuje się stosunkowo wysoką frekwencję wyborczą oraz wysoki udział kobiet w parlamencie²⁵. Trygve Gulbrandsen wskazując na stabilność demokracji norweskiej, podkreśla, że jej korzenie

w przestrzeni publicznej (być może także odwaga). Obecność asystentów oraz ochroniarzy symbolizuje i wskazuje na zajmowanie ważnych pozycji w hierarchii władzy oraz utrudnia bezpośredni dostęp do polityka dla przeciętnego obywatela – polityk jest otoczony kordonem *gatekeeperów*., Rozmowę prowadził Jacek Pawlicki, „Gazeta Wyborcza”, 11-12 października 2008, s. 15.

²³ Na temat ogólnych zależności między kulturą a korupcją piszą Seymour Lipset i Gabriel Lenz. W ich artykule pojawia się też wątek państw skandynawskich związany z zależnością między wartościami postmaterialnymi, możliwością realizacji społecznie definiowanych celów a korupcją., zob. Lipset Martin S., Lenz Salman G., *Korupcja, kultura i funkcjonowanie rynków*, [w:] *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, red. L. E. Harrison, S. P. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003.

²⁴ Herbut R., *Systemy partyjne* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 204.

²⁵ W latach 1945-2004 średni poziom frekwencji wynosił 80%, natomiast udział kobiet w parlamencie w roku 2004 wynosił 36%., Gratschew M., *Voter turnout country by country*, [in:] *Votern turnout in Western Europe*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004, s. 69: www.idea.int/publications/voter_turnout_weurope/index.cfm.

sięgają już 1814 roku, kiedy konstytucja norweska ustanowiła jeden z „najbardziej demokratycznych systemów w Europie”²⁶. Według Gulbrandsena cechy charakteryzujące Norwegię to:

1. Wysoki poziom społecznego zaufania związany z protestancką tradycją, etniczną homogenicznością, dobrym rządzeniem, dobrobytem i równością dochodów.
2. Długa tradycja demokracji oparta na konsensusie i kompromisie klasowym, rozbudowanym sektorze publicznym i państwie opiekuńczym. Kompromis ma strukturę dwuwarstwową, tzn. pierwsza warstwa związana jest z konstytucją, wyłonieniem się parlamentaryzmu oraz stopniową akomodacją ruchu ludowego do polityki, natomiast druga warstwa zawiera w sobie zcentralizowany system negocjowania plac, włączenie kobiet do sfery publicznej oraz politykę regionalną związaną z redystrybucją zasobów.
3. Szczególna odmiana kapitalizmu oparta na uniwersalistycznym systemie opiekuńczym, który związany jest z egalitaryzmem. Historycznie norweska gospodarka była pozbawiona wielkich firm, które zdominowałyby produkcję, a burżuazja była słaba, charakteryzując się raczej małą i średnią przedsiębiorczością. Dlatego państwo musiało zabezpieczyć i stymulować wyłaniający się przemysł poprzez inwestycję w infrastrukturę i asystowanie utworzeniu się narodowego systemu bankowego. Państwo kompensowało brak zorganizowanego kapitalizmu i było ważnym partnerem dla prywatnego biznesu.

Choć, jak stwierdziłem na początku, według indeksu percepcji korupcji Norwegia należy do najbardziej skorumpowanych społeczeństw obszaru nordyckiego, nie chcę przez to stwierdzić, że korupcja stanowi poważną patologię życia publicznego i jest plagą. Przyjmując perspektywę globalną, a nawet europejską, Norwegia należy do „najczystszych” pod względem korupcji państw. Jednak w ciągu ostatnich kilku lat mogliśmy usłyszeć o przypadkach korupcji i przestępczości ekonomicznej w tym państwie. W jednym z najbardziej poczytnych dzienników norweskich „Aftenposten”²⁷ mogliśmy przeczytać artykuły z nagłówkami, według których Norwegia jest „najbardziej skorumpowanym krajem

²⁶ Gulbrandsen T., *Elite integration and institutional trust in Norway*, „Comparative sociology”, 6 (2007), s. 193: www.samfunnsforskning.no/files/elite_integretion_tgu.pdf.

²⁷ W tej pracy korzystam z artykułów, które ukazały się w latach 2001-2008 w internetowej, angielskojęzycznej wersji dziennika „Aftenposten”. Niestety, z końcem 2008 roku redakcja gazety zdecydowała się zamknąć jej angielskie wydanie, jednak wciąż istnieje internetowe archiwum, z którego można korzystać. Chciałbym również zaznaczyć, że w przypadku odwoływania się do artykułów z „Aftenposten” zrezygnowałem z podawania linków do każdego z nich., zob: www.aftenposten.no/english.

nordyckim”, „Norwegia traci swoją niewinność”, Norwegia jest „wciąż najbardziej skorumpowanym krajem nordyckim”, „norweskie firmy płacą pod stołem”, „korupcja przecieka do norweskiego życia”. W sondażu przeprowadzonym w 2006 roku 78% ankietowanych stwierdziło, że w sektorze publicznym występują oszustwa i korupcja²⁸. Również badania przeprowadzone w 2004 roku wśród norweskich eksporterów przez Tine Soreide z norweskiej instytucji badawczej Christian Michelsen Institute wskazują, że 40 % firm przyznało się do świadczenia „nieregularnych opłat”²⁹. W innych badaniach przeprowadzonych w 2003 roku w 47 krajach na zlecenie Transparency International Norwegowie należeli do najbardziej pesymistycznych narodów. 43 % pytanych o korupcję w biznesie stwierdziło, że w ciągu następnych trzech lat liczba spraw łapówkarskich wzrośnie, natomiast 12 % przewidywało spadek w tym zakresie³⁰.

Przede wszystkim należałoby zapytać, czy faktycznie mamy do czynienia z jakimś specyficznym „czynnikiem norweskim”, który powoduje, że korupcja jest wyższa w Norwegii, niż w pozostałych krajach nordyckich czy jest to kwestia wzmożonej aktywności mediów w temacie korupcji. Jan Borgen, przewodniczący norweskiego oddziału Transparency International, w wypowiedzi dla „Aftenposten” stwierdził, że takim strukturalnym czynnikiem, który stwarza większe zagrożenie korupcją, niż w pozostałych krajach nordyckich, jest norweska ropa. Również sfera kontraktów publicznych na dostarczanie dóbr i usług jest szczególnie korupcjogenna³¹. W tym punkcie trzeba się zgodzić, że kwestia ropy naftowej i związana z nią aktywność ekonomiczno-polityczna mogą być płaszczyzną korupcjogennych transakcji³², które nie istnieją w innych państwach nordyckich³³. Z drugiej strony warto zwrócić uwagę, że od 2002 roku problem korupcji i aktywności antykorupcyjnej był szczególnie eksponowany w norweskim dyskursie publicznym. Jednym z priorytetów rządu norweskiego stało się włącznie zagadnienia

²⁸ Berglund N., *Corruption seeping into Norwegian life*, „Aftenposten” 03.01.06.

²⁹ Badaczka wysłała 500 kwestionariuszy do norweskich firm, ale nadeszły tylko 82 odpowiedzi., Tisdall J. *Norwegian firms pay under the table*, „Aftenposten” 25.11.04.

³⁰ Berglund N., *Norway losing its innocence*, „Aftenposten”, 13.10.2003.

³¹ Tisdall J., *Norway most corrupt Nordic country*, „Aftenposten”, 29.08.02.

³² Jednym z bardziej eksponowanych w prasie skandali korupcyjnych był skandal związany z działalnością norweskiego przedsiębiorstwa naftowego Statoil w Iranie. W 2003 roku ujawniono, że przez 10 lat Statoil zapłaciło 15 milionów dolarów na rzecz mało znanej firmy konsultingowej Horton Investments, której siedziba była zlokalizowana w jednym z rajów podatkowych. Jej właściciel Abbas Yazdi miał w zamian za to współpracować z dyrektorem Narodowego Irańskiego Przedsiębiorstwa Naftowego (National Iranian Oil Company) Mehdim Hashem Rafsanjanim (synem byłego irańskiego prezydenta)., Berglund N., *Statoil falls under bribery cloud*, „Aftenposten”, 11.09.2003.

³³ Warto zwrócić uwagę, że w skrajnej formie ta korupcjogenna wywołana przez bogactwo naturalnych występuje w krajach afrykańskich i określana jest jako „przekleństwo bogactw naturalnych”. W krajach tych ropa naftowa jest źródłem nie tylko korupcji na gigantyczną skalę, ale również krwawych i długotrwałych konfliktów zbrojnych.

korupcji, prania pieniędzy i związanego z tymi patologiami finansowania terroryzmu, do międzynarodowej agendy. Norwegia miała i nadal ma ambicje bycia liderem na tej płaszczyźnie w dyskursie międzynarodowym³⁴. Norwegia jako kraj, który dysponuje ropą naftową, jest aktywnie zaangażowana w działania na rzecz walki z korupcją w sektorze wydobywczym. Przykładowo rząd norweski zapewnia polityczne i finansowe wsparcie Inicjatywie Przejrzystości Branży Wydobywczej (*Extractive Industries Transparency Initiative - EITI*) oraz gości sekretariat tejże organizacji (z siedzibą w Oslo)³⁵. Inną inicjatywą jest dostarczanie profesjonalnego *know-how* krajom rozwijającym się, które posiadają ropę naftową, w zakresie budowania rozwiązań instytucjonalnych w sferze zarządzania sektorem naftowym. W ramach programu „Ropa dla rozwoju”, który Norwegia rozpoczęła w 2005 roku, kraje naftowe (m.in. Angola, Nigeria) będące jednocześnie w czołówce najbiedniejszych krajów świata, uzyskują wsparcie norweskich specjalistów, korzystając z trzydziestoletnich doświadczeń Norwegii w przemyśle naftowym. Korupcja jest tu centralnym problemem, który powoduje, że zyski z ropy zamiast przyczyniać się do rozwoju społeczno-ekonomicznego, są źródłem destabilizacji politycznej i oligarchizacji władzy. Dlatego wsparcie zorientowane jest na wzmocnienie instytucji, wprowadzanie określonych wartości (na tyle, na ile jest to możliwe) oraz lansowanie standardów antykorupcyjnych³⁶.

Tej aktywności, choć zorientowanej na porządek międzynarodowy, towarzyszył cały zestaw inicjatyw krajowych. W tym miejscu nie można nie wspomnieć o jednej z najsłynniejszych, w globalnym dyskursie antykorupcyjnym, Norweżek - Evie Joly. Zasłynęła jako nieugięta sędzia śledczy w skandalu korupcyjnym, który wybuchł we Francji (pracowała wtedy we Francji, gdzie skończyła studia prawnicze) w roku 1994 w związku z gigantyczną korupcją w państwowym przedsiębiorstwie naftowym Elf³⁷. Od tamtego czasu

³⁴ Norwegia ma zresztą dość długie tradycje w kwestii zaangażowania się na arenie międzynarodowej w „humanizację” polityki. Szczególnie działania na rzecz budowania pokoju (tzw. *peace building*) oraz pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się spowodowały przyłgnięcie do Norwegii miana „humanitarnego mocarstwa”. Więcej na ten temat zob., Stachurska M., *Norweska polityka pokojowa – mit czy rzeczywistość?*, „Stosunki międzynarodowe”, 24.11.2007.

³⁵ EITI to organizacja, która powstała w 2002 roku z inicjatywy Tonego Blaira. Grupuje państwa bogate w zasoby energetyczne, firmy związane branżą wydobywczą (np. Shell, BP, ExxonMobil), organizacje pozarządowe, a jej celem jest działanie na rzecz transparentności w sektorze wydobywczym poprzez upublicznianie przepływów finansowych między firmami wydobywczymi a rządami państw posiadających złoża. Strona internetowa EITI: www.eitransparency.org/node.

³⁶ *Norway breaking „oil curse”*, World Business Council for Sustainable Development: www.wbcsd.org.

³⁷ Sprawa przedsiębiorstwa Elf określona została przez brytyjski „Guardian” jako „prawdopodobnie największy polityczny i korporacyjny skandal, jaki uderzył w zachodnie demokracje od zakończenia drugiej wojny światowej”. W wyniku śledztwa, trwającego 8 lat, oskarżono 37 osób, które w latach 1989-1993 wydały w formie łapówek lub zawłaszczyły na korzyść prywatną 350 milionów dolarów z funduszu tego francuskiego przedsiębiorstwa państwowego. Łapówki były płacone afrykańskim przywódcom krajów zasobnych w złoża naftowe, również finansowano francuskie partie polityczne, które były u władzy. Elf służył częściowo jako

jest określana jako „łowca korupcji” (*corruption hunter*) i uczestniczy w wielu inicjatywach antykorupcyjnych. Można powiedzieć, że jest chodzącą instytucją i ogromnym autorytetem w sprawach zwalczania korupcji³⁸. W 2002 roku magazyn *Reader's Digest* okrzyknął ją Europejką roku, a w tym samym czasie rozpoczęła pracę w norweskim ministerstwie sprawiedliwości, gdzie była doradcą do walki z korupcją i praniem pieniędzy³⁹. W ministerstwie kierowała wprowadzaniem przez rząd projektem, który realizowano w latach 2002-2005⁴⁰. Pierwotnie celem projektu była aktywizacja zaangażowania Norwegii na arenie międzynarodowej w walce z praniem pieniędzy oraz korupcją, ale w 2003 roku do projektu włączono także zadanie przygotowania „Rządowego planu działań walki z przestępczością ekonomiczną”. Projekt zorientowany był więc na promowanie działań antykorupcyjnych zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i w samej Norwegii. W ramach projektu przeprowadzono liczne konsultacje z przedstawicielami świata biznesu, administracji publicznej, partii politycznych, mediów. Eva Joly w 2004 roku wygłosiła w całej Norwegii ponad 40 wykładów na różnego rodzaju konferencjach, seminariach i szkoleniach przeznaczonych dla osób i instytucji związanych z walką z korupcją i przestępczością ekonomiczną⁴¹. Rząd norweski podjął więc aktywną działalność na rzecz, tzw. podwyższania świadomości (*awareness increasing*) odnośnie problemu korupcji.

Powyższe uwagi na temat dyskursu antykorupcyjnego w Norwegii skłaniają więc do pewnego sceptycyzmu na temat wyników indeksu percepcji korupcji. Choć z danych Transparency International wynika, że korupcja jest wyższa niż w pozostałych krajach nordyckich, to nie możemy jednoznacznie stwierdzić obiektywnej skali zjawiska⁴². Odpowiedzi respondentów pytanych przede wszystkim o percepcję, mogą być efektem medialnych doniesień o korupcji oraz kampanii antykorupcyjnej, które nie muszą wcale

narzędzie francuskiej polityki zagranicznej wobec niektórych państw Afryki zachodniej, których elity były kupowane przy milczącym przyzwoleniu francuskich polityków., Henley J., *Gigantic sleaze scandal winds up as a former oil chiefs are jailed*, „Guardian”, 13.11.2003: www.guardian.co.uk/business/2003/nov/13/france.oilandpetrol.

³⁸ W 2005 roku w „Polityce” mogliśmy przeczytać wywiad z Evą Joly., zob. *Elf z brudnymi rękami. Rozmowa z Evą Joly, sędzią śledczą, o słabościach francuskiego wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją*, rozmowę prowadził Marek Ostrowski, „Polityka”, nr 25, 25.06.2005, s. 57: www.polityka.pl/archive/do/registry/secure/show Article?id=2003524.

³⁹ Furuly G. J., *Eva Joly to join Ministry of Justice*, „Aftenposten”, 28.02.2002.

⁴⁰ Obecnie Eva Joly jest doradcą islandzkiego ministerstwa sprawiedliwości i asystuje śledztwu, którego celem jest odpowiedź na pytanie, czy ostatni kryzys bankowy mógł w jakiś sposób być powiązany z przestępczością ekonomiczną., Solholm R., *Eva Joly adviser to the Icelandic justice minister*, „Norway Post”, 11.03.2009: www.norwaypost.no/content/view/21741/.

⁴¹ Raport dotyczący realizacji projektu zob. Joly E., *Annual Report 2004. The Project on combating of corruption and money laundering*, Ministry of Justice and Police, 01.04.2005: www.regjeringen.no/en/dep/jd/search.html?id=87055&quicksearch=corruption.

⁴² Warto zapoznać się z całą metodologią sporządzania indeksu percepcji korupcji oraz jego krytyką., zob., Makowski G., *op.cit.*, s. 34-54.

odzwierciedlać realnego stanu zjawiska (kampania może mieć charakter prewencyjny). W dodatku pamiętajmy, że wykrywanie korupcji może być dowodem na skuteczność instytucji wymiaru sprawiedliwości, co paradoksalnie dowodzi, że system funkcjonuje sprawnie. Oczywiście kolejnym paradoksem będzie spadek zaufania do instytucji publicznych, na który wskazuje Piotr Sztompka, pisząc o tzw. paradoksach demokracji. Jednym z nich jest również fakt, że instytucje kontrolne powinny być „potencjalną możliwością”, a zbyt częsta aktywność tych instytucji może wytworzyć przekonanie, że system funkcjonuje źle⁴³. Gdy następuje przekroczenie pewnego progu aktywności instytucji, przykładowo agencji antykorupcyjnych, obywatele mogą nabrać przekonania, że system jest skorumpowany. Taka prawidłowość może działać także w przypadku Norwegii, w której szereg instytucji jest aktywnie zaangażowanych w politykę antykorupcyjną zarówno wewnętrzną, jak i na płaszczyźnie globalnej. Jak jednak podkreśliłem, istnieją również strukturalne (można nawet rzec geologiczne) podstawy związane z operacjami wokół ropy naftowej i gazu norweskiego, które mogą być faktycznie odpowiedzialne za wyższy poziom korupcji w tym regionie obszaru nordyckiego.

Na podstawie raportu ewaluacyjnego przygotowanego przez GRECO⁴⁴ możemy stwierdzić, że korupcja nie stanowi poważnego problemu społecznego, jednak jest traktowana z należytą uwagą i jej zagrożenie nie jest lekceważone. W latach 1997-2001 każdego roku wszczęto średnio 5 postępowań śledczych w sprawie korupcji, czego nie można uznać za pokaźną liczbę, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę zasadne w moim przekonaniu założenie, że system wykrywania korupcji w Norwegii funkcjonuje sprawnie. W raporcie poza tym czytamy, że wszelkie formy przekupstwa wywołują zazwyczaj negatywne reakcje oraz, co istotne, korupcja występuje przede wszystkim w sektorze prywatnym⁴⁵. Również według „Planu działań do walki z przestępczością ekonomiczną na lata 2004-2007” korupcja w Norwegii występuje przede wszystkim w sektorze prywatnym, natomiast sektor publiczny

⁴³ Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy ZNAK, Kraków 2007, s. 337-356.

⁴⁴ GRECO, czyli Grupa Państw Przeciwko Korupcji (*Group of States Against Corruption*) jest organizacją powołaną przy Radzie Europy zajmującą się promowaniem standardów antykorupcyjnych. Do GRECO należy 46 krajów europejskich oraz USA. Organizacja publikuje raporty, których celem jest ewaluacja rozwiązań antykorupcyjnych stosowanych przez kraje członkowskie przeprowadzana z perspektywy, tzw. dwudziestu zasad przewodnich w walce z korupcją., *Program monitoringu i akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Open Society Institute, 2002, wydanie w polskiej wersji językowej w tłumaczeniu Barbary Gadomskiej, s. 44: www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm.

⁴⁵ GRECO, *First Evaluation Round Report on Norway*, przyjęty przez GRECO na 10 Posiedzeniu Plenarnym, 8-12 lipca 2002, Strasbourg, s. 5 :[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports\(round1\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports(round1)_en.asp)

jest, w przeciwieństwie do wielu krajów Europejskich, stosunkowo czysty⁴⁶.

Niski poziom korupcji w sektorze publicznym jest związany z profesjonalną służbą cywilną o wysokich standardach etycznych. Warto zwrócić uwagę, że tradycje w tej materii sięgają roku 1814, kiedy wraz z uchwaleniem norweskiej konstytucji oraz przejściem pod panowanie monarchii szwedzkiej, rozpoczął się proces tworzenia norweskiej służby cywilnej. Norwegia lat 1814-1884 jest określana jako państwo urzędników cywilnych⁴⁷. W tym okresie zarówno Storting, jak i system służby cywilnej (ministerstwa i dyrekcje) były zdominowane przez prawników. Podobieństwo postaw i wartości wynikających z podobnego typu wykształcenia oraz wspólne dążenia niepodległościowe norweskich elit politycznych i administracyjnych były podstawą instytucjonalizacji względnie homogenicznej kultury politycznej oraz konsensusu. Według Toma Christensena porządek instytucjonalny i wzory kulturowe ukształtowane w tamtym okresie widać do dziś w relacjach między politykami i urzędnikami służby cywilnej. Urzędnicy są lojalni wobec zmieniającego się zaplecza politycznego rządu, natomiast politycy są zainteresowani profesjonalną ekspertyzą poprzedzającą podejmowanie decyzji. Christensen określa norweską biurokrację jako „miękką wersję weberowskiego modelu”, ponieważ „o wiele większą wagę przywiązuje się do socjalizacji urzędników cywilnych internalizujących ważne wartości kultury administracyjnej oraz dostarczenia im stabilnej i równej struktury bodźców, niż polegania na wąskim programowaniu tego, co powinni robić lub korygowania przez liderów decyzji podejmowanych przez urzędników”⁴⁸.

Lojalności urzędników cywilnych wobec liderów politycznych towarzyszy wyraźny podział na personel polityczny i personel wykonawczy. W Norwegii właściwie nie istnieje system nominacji politycznych do służby w administracji publicznej, a ścieżka kariery polityka i urzędnika różnią się znacznie. System rekrutacji do służby cywilnej ma charakter zdecentralizowany i opiera się na kryteriach merytorycznych. Nie występuje tu model kariery urzędniczej oparty na ukończeniu konkretnej uczelni zajmującej się kształceniem przyszłych urzędników cywilnych. Podstawowym kryterium w procesie rekrutacji do pracy w ministerstwach jest wyższe wykształcenie. Oczywiście stanowisko ministra oraz jego

⁴⁶ *The Norwegian Government's Action Plan for Combating Economic Crime 2004-2007*, The Ministry of Justice and the Police, The Ministry of Finance, s. 44: www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rap/2004/0035/DDD/PDFV/247688-action_plan_for_combating_economic_crime.pdf.

⁴⁷ Christensen T., *Structure and culture reinforced. The development and current features on Norwegian civil service system*, Department of Political Science, University of Oslo, artykuł przygotowany na konferencję „Systemy służby cywilnej w perspektywie porównawczej” w School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA, 5-8 kwietnia 1997.

⁴⁸ *Ibidem*.

najbliższe otoczenie mają charakter polityczny. Jednak na stronach internetowych poszczególnych ministerstw norweskiego rządu znajduje się zakładka, z wyraźnie wyodrębnionym tzw. personelem politycznym (*political staff*), który ulega wymianie wraz z dojściem do władzy nowej ekipy rządzącej⁴⁹. Jest to nie tylko wskaźnik wyraźnej separacji władzy politycznej od apolitycznej, odpowiedzialnej za wykonawstwo, ale także element kultury transparentności życia publicznego. Z moich wyliczeń wynika, że personel polityczny siedemnastu ministerstw oraz urzędu premiera składa się z 80 osób, przy czym 46 osób pełni stanowisko sekretarza stanu, 16 to doradcy polityczni, a pozostali to ministrowie oraz premier.

Naruszanie zasady neutralności politycznej przez urzędnika służby cywilnej jest traktowane jako poważne wykroczenie i, jak pokazują doniesienia prasowe, może uzyskać rangę skandalu. Takim przypadkiem był „skandal imigracyjny”, który wybuchł w Norwegii w marcu 2006 roku, kiedy to 182 irackim Kurdom przyznano pozwolenie na pobyt w sposób niezgodny z instrukcjami politycznymi Ministerstwa Pracy i Inkluzji Społecznej⁵⁰. Instytucją odpowiedzialną za przyznawanie azylu jest Dyrekcja Imigracji, której dyrektor, Trygve Nordby, w październiku 2005 roku wyraził zgodę na pobyt Kurdów. Część z nich miała przeszłość kryminalną⁵¹. Cała sprawa poruszyła opinię publiczną, ponieważ uznano, że Trygve Nordby naruszył zasadę neutralności politycznej, dokonując zbyt liberalnej interpretacji kryteriów przyznania azylu, według których tylko osoby mające pracę, mogące utrzymać siebie i swoje rodziny oraz bez przeszłości kryminalnej powinny być wpuszczane do kraju. W celu zbadania sprawy powołano komisję śledczą, która ustaliła, że w momencie podejmowania decyzji w październiku 2005 roku Partia Konserwatywna (Høyre) rządząca Norwegią przegrała wybory, w związku z tym miała nastąpić zmiana na stanowisku Ministra Pracy i Inkluzji Społecznej odpowiedzialnego za działanie Dyrekcji Imigracyjnej. Szef Dyrekcji założył, że nadchodzący minister z Norweskiej Partii Pracy (Det Norske Arbeiderparti) będzie miał bardziej liberalne podejście do interpretacji przepisów imigracyjnych i taką interpretację sugerował swoim podwładnym. Jak wyraził się Dagfin Høybråten (z partii chadeckiej), który stał na czele parlamentarnej Komisji ds. Konstytucji i Kontroli, to wskazuje, że zajmujący się sprawą migracji „przekroczyli linię i dokonali

⁴⁹ Strona internetowa rządu norweskiego dostępna w języku angielskim: www.regjeringen.no/en

⁵⁰ Tisdall J., *Independent inquiry into immigration scandal*, „Aftenposten”, 05.04.2006.

⁵¹ W dodatku wśród imigrantów była teściowa Mullaha Krakera, który został uznany za zagrożenie publiczne i wkrótce miał zostać wydalony z Norwegii za swój islamski radykalizm (m.in. zachwał Osamę Bin Ladena), Berglund N., *Krekar's mother -in-law granted residence permission*, „Aftenposten”, 04.04.2006; Berglund N., *Krekar claims islam will win*, „Aftenposten”, 13.03.2006.

politycznych ocen”, naruszając rozdział między politykami a urzędnikami cywilnymi. Co więcej, z raportu śledztwa wynika, że pracownicy Dyrekcji Imigracyjnej mieli wątpliwości odnośnie decyzji o przyznaniu pozwoleń, zdając sobie sprawę, że są one naruszeniem politycznej linii konserwatywnego rządu⁵².

Trudno uznać, że kierownik Dyrekcji chciał przypodobać się przyszłej ekipie rządzącej, ponieważ, jak już zaznaczyłem, nadejście nowej partii rządzącej nie implikuje „karuzeli stanowisk”. W dodatku jeszcze przed wybuchem skandalu Trygve Nordby zrezygnował ze stanowiska, aby przejąć funkcję prezesa Norweskiego Czerwonego Krzyża. Wydaje się, że kierowały nim pobudki ideologiczne a autonomia Dyrekcji Imigracji pozwalała mu na decyzje noszące znamiona politycznych. Cała sprawa pokazuje jednak stosunkowo niski próg tolerancji dla łamania zasad neutralności urzędnika cywilnego.

Przegląd artykułów prasowych z lat 2001-2008, jakie pojawiły się w dzienniku „Aftensposten”, skłania do wniosku⁵³, że politycy i urzędnicy wyższego szczebla rzadko kiedy są uwikłani w afery korupcyjne. Dwa najważniejsze skandale z udziałem polityka lub urzędnika państwowego wyższego szczebla, o jakich możemy przeczytać, to korupcja w ministerstwie obrony oraz sprawa burmistrza Oslo. Jednak zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku naruszenia prawne i wielkość korzyści uzyskanych w wyniku tych naruszeń, raczej trudno porównać do korupcji politycznej czy urzędniczej, jakie miały miejsce w innych krajach Europy Zachodniej⁵⁴.

Sprawa w ministerstwie obrony wpisuje się w pewien wzorzec korumpowania, który ogólnie stosują koncerny międzynarodowe i ich lobby wobec wysokich urzędników państwowych. Istota sprawy polega na sponsorowaniu wycieczek zagranicznych pracownikom ministerstwa obrony przez firmę Siemens oraz norweską firmę „Thales Norway”. Obie ubiegały się o kontrakty na dostarczenie specjalistycznego sprzętu elektronicznego. Na wycieczkę (sponsorowaną przez Siemens) na hiszpańskie pola golfowe w 2004 roku udał się m.in. viceadmirał Jan Reksten, który jednak twierdził, że nie był świadomy źródeł finansowania. Korzyść materialna, jaką osiągnął wynosiła około 1000

⁵² Berglund N., *Parliamentary regulators blast former UDI bosses*, „Aftensposten”, 13.06.2006.

⁵³ Metoda przeglądania polegała na wpisaniu hasła „corruption” w wyszukiwarce dziennika „Aftenposten”. W ten sposób otrzymałem 118 artykułów (pierwszy opublikowany 25.08.2001 a ostatni 20.01.2009). Po analizie poszczególnych artykułów (czasami sam tytuł artykułu pozwala na ogólne określenie jego zawartości, w tym przypadku interesowało mnie czy artykuł dotyczy Norwegii czy jakiegoś innego państwa/obszaru) uznałem, że 65 z nich w jakiś sposób dotyczy kwestii korupcji w Norwegii

⁵⁴ Tu obok afery „Elf” na szczególną uwagę zasługują włoska afery Tangentopoli (co w języku polskim oznaczałoby „łapówkogród” i odnosi się do Mediolanu), afery czarnych kont niemieckiej Chrześcijańskiej Demokracji czy afery „forsa za pytania” w Wielkiej Brytanii.

dolarów⁵⁵. Możemy również przeczytać o sponsorowanych przez „Thales Norway” wycieczkach do Paryża, wizytach w amsterdamskich sex klubach, świątecznych przyjęciach i wyprawach wędkarskich, w których uczestniczyli pracownicy ministerstwa obrony. Firma wydała na te cele 480 tysięcy dolarów w latach 2001-2005. W tym kontekście pojawiło się nawet pojęcie „kultury korupcji”, jaka zakorzeniła się w ministerstwie. Peter Andre Moe, przewodniczący związku zawodowego norweskich oficerów, twierdzi, że jest to efekt egocentrycznej kultury macho, która rozkwitła w latach 2001-2005, gdy na czele ministerstwa stała Kristin Krohn Devold z partii konserwatywnej⁵⁶. W artykule prasowym opisującym „kulturę korupcji” nie zapomniano wskazać, że sama pani minister obrony musiała oddać 830 dolarów za przekroczenie wydatków na koszty podróży⁵⁷.

Jeśli chodzi o sprawę burmistrza Oslo, to pokazuje ona niski próg tolerancji dla braku pełnej jawności w życiu publicznym oraz znaczenie przestępstw podatkowych. W sierpniu 2007 roku ujawniono, że burmistrz Per Ditlev-Simonsen (pełniący tę funkcję z ramienia Partii Konserwatywnej od 1995 roku) nie ujawnił władzom podatkowym swojego szwajcarskiego konta, co kwalifikuje się jako oszustwo podatkowe⁵⁸. Pieniądze na koncie szwajcarskim pochodziły ze spadku, jaki polityk uzyskał po śmierci swojej pierwszej żony w 1990 roku. Pieniądze przeniesiono wtedy z jej szwajcarskiego konta na konto męża. Konto zostało zamknięte w 1995 roku, gdy został burmistrzem. Przez kilka lat część majątku polityka była nieopodatkowana. Politycy opozycyjnych partii domagali się rezygnacji burmistrza, a ponieważ wybuch afery zbiegł się z wyborami samorządowymi liderka konserwatystów Erna Solberg zaapelowała do burmistrza, aby wycofał się z uczestnictwa w kampanii wyborczej. Tu trzeba podkreślić, że Per Ditlev-Simonsen szykował się już do emerytury, a jego zaangażowanie w kampanii polegało jedynie na wsparciu kandydatów Partii Konserwatywnej swoim wizerunkiem. Ponieważ sprawa dotyczyła wydarzeń sprzed ponad 10 lat, z punktu widzenia prawa upłynął już okres przedawnienia, politykowi nie groziła więc odpowiedzialność karna⁵⁹. Polityk wyraził swoje ubolewanie, przeprosił publicznie oraz zrezygnował ze stanowiska pod wpływem presji opinii publicznej. Według sondaży 45% mieszkańców Oslo uważało, że polityk powinien zrezygnować ze stanowiska, natomiast 43 % uznało, że powinien nadal pełnić funkcje (do emerytury zostało mu kilka tygodni).

⁵⁵ Tisdal J., *Defence scandal widens*, „Aftenposten”, 12.12.2007.

⁵⁶ Tisdall J., *Free visits to sex clubs*, „Aftenposten”, 14.12.2007.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Berglund N., *Mayor caught in tax probe*, „Aftenposten”, 17.08.2007.

⁵⁹ Berglund N., *Oslo's mayor faces resignation demands*, „Aftenposten”, 20.08.2007.

Mieszkańcy Oslo byli więc podzieleni w tej kwestii⁶⁰. Warto jednak dodać, że konserwatyści stracili 4% poparcia (na początku sierpnia mieli 18,4%, a pod koniec tego samego miesiąca 14,6%) w związku ze skandalem⁶¹.

Powyższa sprawa dowodzi, że wystarczy złamanie określonych standardów etycznych w życiu publicznym, aby zmobilizować najważniejsze siły polityczno-społeczne przeciwko popularnemu, ale uznanemu za nieuczciwego, politykowi. Jest też swego rodzaju wyjątkiem, ponieważ był to w zasadzie jedyny skandal w latach 2001-2008, w którym centralną figurą był polityk tej rangi. Cała sytuacja wskazuje ponadto na kwestię uchylania się od płacenia podatków. Właściwie burmistrz nie dopuścił się korupcji, ale popełnił przestępstwo ekonomiczne. Przestępstwo definiowane w Norwegii nie tylko jako zagrożenie dla ekonomicznych interesów państwa dobrobytu, ale też zakwestionowanie ideologicznych fundamentów tegoż państwa. Jeśli za punkt odniesienia weźmiemy specyfikę najważniejszej w Norwegii, specjalistycznej instytucji powołanej do walki z korupcją, możemy dojść do dwóch wniosków. Po pierwsze, w profesjonalnym dyskursie o korupcji jest ona małą częścią znacznie szerszej kategorii, jaką jest przestępczość gospodarcza (*economic crime*). Po drugie, władze Norwegii przywiązują o wiele większą uwagę do tych form przestępczości gospodarczej, które nie muszą mieć statusu korupcji. Instytucją, o której mowa, jest Økokrim (Norweski Krajowy Zarząd Śledzenia i Zwalczania Przestępstw Gospodarczych i Środowiskowych). Już sama nazwa wskazuje, że to ogólna kategoria przestępczości gospodarczej oraz, związana z wysokim poziomem świadomości ekologicznej, przestępczość środowiskowa są definiowane jako podstawowe zagrożenie. W Norwegii szereg instytucji jest włączonych w przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej⁶², ale ponieważ to Økokrim zajmuje wyjątkowe miejsce, skoncentruję się tylko na zaprezentowaniu funkcji tej organizacji.

Økokrim został powołany w 1989 roku jako centralna, ogólnokrajowa organizacja mająca szerokie kompetencje w zakresie zwalczania korupcji. Økokrim może prowadzić śledztwa i wszczynać postępowania prokuratorskie na terenie całej Norwegii. Pełni więc funkcje policji i prokuratury. Prowadzi tylko złożone sprawy. Podmiot kierowany jest przez najwyższe władze policji, ale w zakresie konkretnych spraw korupcyjnych podlega

⁶⁰ Berglund N., *Public split on mayor's fate*, „Aftenposten”, 21.08.2007.

⁶¹ Silberg K., *Voters abandon Conservatives*, „Aftenposten”, 22.08.2007.

⁶² W raporcie GRECO wymieniono następujące instytucje: prokuratura i policja, Ministerstwo Handlu i Przemysłu, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Administracji Rządowej oraz Reform, Rzecznik Praw Obywatelskich - Ombudsman, Urząd Audytora Generalnego, Komisja Papierów Wartościowych, Ubezpieczeń i Banków, Konfederacja Norweskiego Biznesu i Przemysłu, Økokrim. zob. GRECO. *First...op. cit.*

Prokuraturze Generalnej⁶³. W dalszej części artykułu zaprezentowałem podstawowe typy przestępstw, z którymi mierzy się organizacja oraz schemat przedstawiający jej wewnętrzne, funkcjonalne zróżnicowanie. Jak podkreśliłem, korupcja jest tam tylko jedną z wielu kategorii przestępstw, a pozostałe przestępstwa natury gospodarczej są traktowane z jeszcze większą uwagą⁶⁴.

Tabela 2. Akty rozpatrywane przez Økokrim jako przestępczość gospodarcza (*economic crime*) oraz przestępstwa środowiskowe (*environmental crime*)

Przestępstwa gospodarcze	Przestępstwa środowiskowe
<ul style="list-style-type: none"> - poważne oszustwa - oszustwa wobec systemu bezpieczeństwa socjalnego/nadużycia dotacji rządowych - naruszenie Ustawy o księgowości - naruszenie Ustawy o upadłości - niepłacenie podatków oraz opłat celnych - przestępstwa giełdowe oraz związane z handlem papierami wartościowymi - naruszenie Ustawy o konkurencyjności - korupcja - nadużycie zaufania, sprzeniewierzenie (malwersacja) - pranie pieniędzy (operowanie skradzioną własnością) 	<ul style="list-style-type: none"> - nielegalne zanieczyszczenie (łącznie z przestępstwami związanymi z pożywieniem oraz niebezpiecznymi odpadami) - przestępczość przeciwko środowisku naturalnemu (np. nielegalne polowania, nielegalne zakłócanie spokoju na obszarach chronionych) - przestępstwa przeciwko dziedzictwu kulturowemu (przenoszenie lub uszkodzenie chronionych zabytków i miejsc oraz naruszenie Ustawy o budownictwie i planowaniu) - przestępstwa związane ze środowiskiem pracy (np. niewystarczające przeszkolenie, nieodpowiednie procedury bezpieczeństwa lub uszkodzony sprzęt, które mogą powodować śmierć lub uszkodzenia ciała)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie broszury informacyjnej na temat Økokrim⁶⁵

Wydaje się, że szczególne znaczenie przypisywane walce z ogólną przestępczością gospodarczą jest ściśle powiązane ze strukturalnymi oraz ideologicznymi cechami państwa dobrobytu. Państwo dobrobytu może być siłą wzmacniającą identyfikację obywateli z państwem i zasadami dobra publicznego, ale jego interwencja w życie gospodarcze oraz oferowany system wsparcia socjalnego, może być pokusą do nadużyć i eksploatacji państwa.

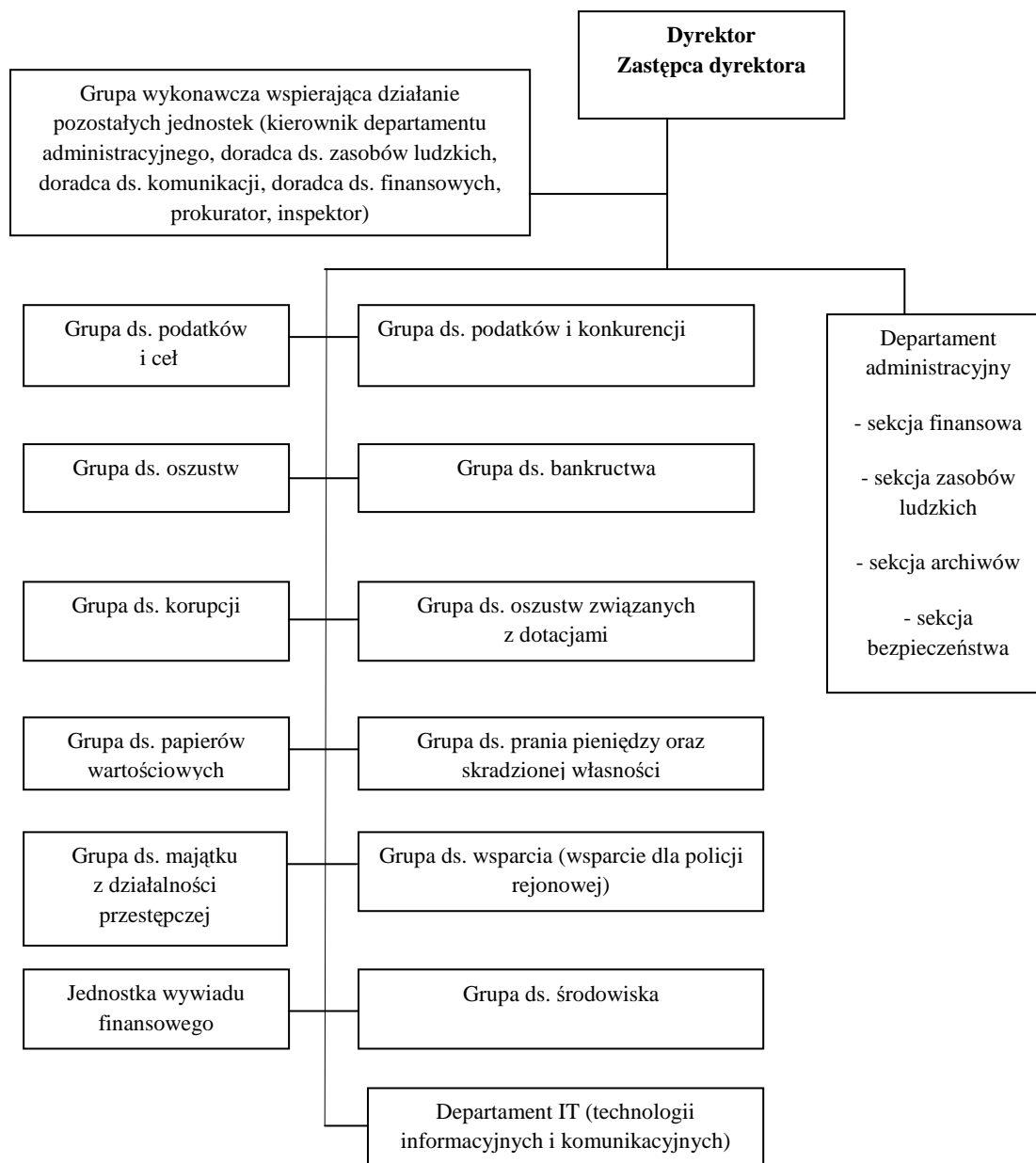
⁶³ *Specialised anti-corruption institutions. Review of models*, OECD 2007, s. 86-93, publikacja przygotowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD): www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm.

⁶⁴ Jeśli spojrzymy na raport Økokrim z 2007 roku kwestii przestępczości gospodarczej poświęca się znacznie więcej miejsca. zob., *Økokrim's Annual Report 2007*: www.okokrim.no.

⁶⁵ Informacje zamieszczone w tabeli oraz kolejność typów „przestępstw” są przedstawione dokładnie tak, jak zaprezentowane zostały we wspomnianej broszurze. Jej twórcy nie korzystali jednak z tabelarycznej formy prezentacji danych. Broszura jest dostępna na stronie internetowej tejże instytucji, zob.: *General information about Økokrim*, November 2005, Oslo, s.19-23: www.okokrim.no.

Państwo dobrobytu z jego uniwersalistycznym systemem socjalnym powoduje, że każdy przeciętny obywatel może stać się przestępcą gospodarczym ze względu na specyficzną strukturę bodźców, jaka go otacza (nie występuje ona w takim natężeniu w państwach o liberalnej polityce społecznej)⁶⁶. Z jednej strony może nadużywać pomocy społecznej oraz

Schemat 1. Struktura organizacyjna Økokrim



Źródło: Opracowanie własne na podstawie broszury informacyjnej na temat Økokrim

⁶⁶ Na temat różnych modeli polityki społecznej zob. Książopolski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko – Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 146-148.

różnego rodzaju subsydiów, jakie oferuje państwo, z drugiej strony wysokie podatki mogą skłaniać go do przejścia w szarą strefę. Wysokie standardy etyczne urzędników powinny zapobiegać korupcji (np. przyjmowaniu łapówek w zamian za ustępstwa podatkowe), ale nie zahamują oszustw ze strony jednostek, których identyfikacja z państwem i prawem jest niższa, a które urzędnicy nie zawsze będą mogli wykryć. Norwegia cechuje się wysokim poziomem zaufania instytucjonalnego (zaufanie do instytucji publicznych), lecz poziom tego zaufania wśród różnych kategorii społecznych jest różny. Badania przeprowadzone w latach 2000/2001 wskazują na stosunkowo wysoki poziom zaufania obywateli i elit do różnego rodzaju instytucji. Przy czym elity wykazują ogólnie wyższy poziom zaufania instytucjonalnego, niż obywatele. Ważny wydaje się fakt, że zarówno obywatele, jak i elity najwyższy poziom zaufania wykazują w stosunku do tzw. „instytucji porządku”, czyli sądów i policji. W grupie instytucji „wysokiego zaufania” znajdują się też uniwersytety i instytucje badawcze. Średnim zaufaniem obdarzony jest rząd, parlament, związki zawodowe, administracja publiczna oraz armia. Najmniejszym zaufaniem odznaczają się media, partie polityczne, prywatny biznes oraz kościoły⁶⁷. Wysoki poziom zaufania do instytucji porządku jest, ogólnie rzecz biorąc, czynnikiem sprzyjającym wykrywaniu przestępstw gospodarczych⁶⁸. Natomiast, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że grupą, która najmniej ufa administracji publicznej są przedsiębiorcy prywatni (choć pamiętajmy, że nie możemy powiedzieć o nich jako o grupie, która nie ufa administracji), możemy uznać, że skłonność do nadużyć będzie wyższa właśnie w tej grupie. Urzędnicy wykazują natomiast najwyższy stopień identyfikacji z instytucjami politycznymi, co oznacza, że są dobrze zintegrowani z systemem politycznym oraz jego ideologicznymi podstawami⁶⁹.

Przyjrzyjmy się kwestii płacenia podatków. Unikanie płacenia podatków jest jednym z poważniej traktowanych przestępstw ekonomicznych. Ze względu na fakt, że fundament państwa opiekuńczego i warunkiem jego ekonomicznej wydolności jest efektywny system ściągania podatków, władze przywiązują szczególną uwagę do przestępstw podatkowych. „Plan działania do walki z przestępczością ekonomiczną na lata 2004-2007” poświęca szczególnie dużo uwagi walce z przestępstwami podatkowymi. Oszukiwanie na podatkach jest w opinii twórców raportu wymierzone w całą wspólnotę lokalną i jest definiowane,

⁶⁷Gulbrandsen T., *op.cit.*, s. 200-204.

⁶⁸ Zaufanie do instytucji porządku sprzyja przekonaniu, że są one efektywne w walce z nadużyciami władzy. Zarówno zaufanie, jak i przekonanie o efektywności instytucji porządku powoduje, że obywatele są bardziej skłonni do współpracy z organami ścigania.

⁶⁹ Gdy mówię o przedsiębiorcach i urzędnikach jako o grupie mam na myśli elitę tych kategorii społecznych, ponieważ odwołuję się do badań, które zostały przeprowadzone wśród elit norweskich., zob. *Ibidem*.

posłużmy się pojęciem z zakresu teorii wyboru publicznego, w kategoriach tzw. jazdy na gapę:

Uchylenia się od płacenia podatków i ceł negatywnie wpływa na wspólnotę lokalną oraz osłabia podstawy państwa dobrobytu. Jednocześnie, rezultatem jest proporcjonalnie większy udział w kosztach komunalnych podatników, którzy przestrzegają prawa⁷⁰.

Niepłacenie podatków nie jest tylko złamaniem prawa, ale jest niezgodne z kolektywistyczno-solidarnościowym etosem norweskiego społeczeństwa, ponieważ pojawiają się jednostki, które nie ponoszą kosztów, jakie wiążą się z życiem w społeczeństwie dobrobytu, ale korzystają z jego dobrodziejstw na koszt innych podatników. Idea walki z przestępczością gospodarczą jest tutaj legitymizowana określonym systemem aksjologiczno-normatywnym, a w zasadzie jest obroną tego systemu.

Wiążąc kwestię uchylenia się od płacenia podatków z zagadnieniem identyfikacji z państwem wśród poszczególnych grup społecznych, warto zaznaczyć, że w jednym z większych skandali dotyczących przestępczości gospodarczej byli uwikłani przedstawiciele mniejszości etnicznych. W latach 2005-2007 na łamach „Aftenposten” mogliśmy przeczytać o procederze uchylenia się od płacenia podatków, przy jednoczesnym nieuprawnionym pobieraniu świadczeń socjalnych przez pakistańskich taksówkarzy w Oslo. Według władz podatkowych w Oslo około 900 właścicieli taksówek i kierowców nie zgłaszało dochodów, jakie uzyskiwali z tej działalności, jednocześnie około 500 z nich pobierało świadczenia socjalne, deklarując brak dochodów⁷¹. Tu warto dodać, że gazeta określiła to jako „rozpowszechnioną korupcję”, a nie przestępczość gospodarczą⁷². Część dochodów była przesyłana do Pakistanu, gdzie niektórzy z oskarżonych taksówkarzy, pomimo tego, że w Norwegii żyli na koszt państwa, mieli rentowne przedsiębiorstwa a ich rodziny prowadziły dostatnie życie w „dużych, drogich domach”. Około 40 taksówkarzy podejrzewano również o związki z gangami pakistańskimi, które działają w Oslo. Taksówek,

⁷⁰ *The Norwegian Government's Action Plan for Combating...op.cit., s. 38.*

⁷¹ W tym miejscu należą się pewne wyjaśnienia. Z artykułów prasowych nie wynika jednoznacznie, że każdy z kilkuset taksówkarzy był Pakistańczykiem. Wynika z nich jednak, że osoby, które stanęły przed sądem w związku ze sprawą są z pochodzenia Pakistańczykami (w jednym z artykułów użyto sformułowania „*pakistani-norwegian*”) oraz, że zyski z oszustw płynęły do rodzin w Pakistanie. Zaznaczam także, że artykuły nie miały wydźwięku „antyimigracyjnego”, w którym podkreślano by szczególne zagrożenie przestępczością gospodarczą ze strony pakistańskich imigrantów, co oczywiście utrudniało dojście do jednoznacznego wniosku, według którego większość z kilkuset taksówkarzy stanowili Pakistańczycy. Jednak w internecie na blogu „Islam in Europe” udało mi się znaleźć informacje oparte na artykule z „Aftenposten” (napisanym w języku norweskim), według których 73 % zaangażowanych w proceder stanowili taksówkarze pakistańskiego pochodzenia (podczas gdy w skali całej branży stanowią oni około 30 % taksówkarzy). Jednocześnie etniczni Norwegowie stanowili tylko 10% zamieszanych w przestępstwa., *Oslo: Pakistan taxi drivers over-represented in tax fraud case*: <http://islamineurope.blogspot.com/2007/02/oslo-pakistani-taxi-drivers-over.html>.

⁷² Berglund N., *Taxi scandal keeps growing*, „Aftenposten”, 12.07.2007.

jako środków transportu utrudniających policji śledzenie przestępców, używano do ucieczek członków gangów po popełnieniu różnego rodzaju przestępstw, przewożenia broni i narkotyków⁷³. Możemy przypuszczać, że imigranci są grupą, która charakteryzuje się stosunkowo niskim poziomem identyfikacji z państwem norweskim i „przywozi” oraz reprodukuje wzory kultury politycznej swojego rodzimego społeczeństwa. Są więc bardziej skłonni do nadużywania systemu świadczeń socjalnych, działając w zgodzie z logiką solidarności etnicznej (ewentualnie rodzinnej) a zaprzeczając uniwersalistycznym fundamentom norweskiego państwa dobrobytu⁷⁴.

Kultura transparentności w norweskim Stortingu

Przejrzystość uznawana jest za jeden z podstawowych warunków przeciwdziałania nadużyciom władzy⁷⁵, a rozwój nowoczesnych środków komunikacji, w szczególności Internetu, umożliwia wprowadzenie i wzmacnia zasady transparentności życia publicznego⁷⁶. W przypadku Norwegii ciekawym wyrazem transparentności jest praktyka ujawniania majątku oraz dochodów. Jak dowiadujemy się z raportu GRECO, nie ma formalnego zobowiązania urzędników państwowych do publicznej deklaracji majątku i dochodów. Wyjątki odnoszą się jedynie do urzędników związanych ze sferą zamówień publicznych i systemem podatkowym, a informacje udzielane są poufnie jedynie pracodawcy (tzn. przełożonym). Jednak, jeśli weźmiemy pod uwagę parlamentarzystów, od roku 1990 w Stortingu funkcjonuje Komisja Nadzoru, która prowadzi specjalny rejestr majątku poszczególnych członków parlamentu. System rejestracji oparty jest na zasadzie dobrowolności, jednak ponad 90% procent parlamentarzystów złożyło tam informacje dotyczące ich kondycji finansowej⁷⁷. Na stronie internetowej Stortingu możemy przeczytać, że choć rejestracja parlamentarzystów/ek jest dobrowolna, to jeśli już ktoś zdecyduje się na taką rejestrację,

⁷³ Berglund N., *Taxi drivers linked to gangs*, „Aftenposten”, 17.09.2007.

⁷⁴ Na temat problemu migrantów wypowiedział się norweski naukowiec dr Ingre-Lise Lien, który stwierdził, że etniczne gangi w Norwegii mogą doprowadzić do ukształtowania się przestępczości mafijnej, tak jak było to w przypadku kolejnych fal migracji do USA. Zwrócił uwagę, że należy wzmacniać poczucie przynależności i zaufania do społeczeństwa norweskiego wśród imigrantów, ponieważ dotychczas obok kultury norweskiej funkcjonowały równoległe i odrębne kultury wspólnot etnicznych., Tisdall J., *Immigrant crime can lead to 'mafias'*, „Aftenposten”, 25.08.2004.

⁷⁵ *Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych*, red. J. Pope, Transparency International – Polska, Warszawa 2000.

⁷⁶ Na temat wykorzystania technologii ICT w walce z korupcją zob. Walecki M., *Nowoczesne technologie ICT w walce z korupcją na świecie*, [w:] *Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji*, red. J. Kucharczyk, J., Zbieranek, Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

⁷⁷ GRECO, *First Evaluation...op.cit.* s. 15.

zobowiązany jest podać wszystkie informacje wymagane w regulacjach ustanowionych dla rejestracji. Są to następujące dane⁷⁸ :

1. Zajmowanie stanowisk kierowniczych: zarówno płatnych, jak i bezpłatnych, w prywatnych lub publicznych firmach oraz organizacjach pozarządowych.
2. Wynagradzane zatrudnienie lub inne formy zaangażowania.
3. Niezależny biznes, taki jak prace związane z obsługą prawa (*legal work*) lub posiadanie farmy.
4. Sponsorzy albo źródła finansowego lub materialnego wsparcia.
5. Sponsorowane wizyty zagraniczne.
6. Podarunki lub korzyści, których wartość przekracza 2000 koron norweskich, jeśli ich uzyskanie wynika w jakikolwiek sposób z pełnionej w parlamencie funkcji.
7. Ziemia oraz nieruchomości znacznej (*considerable*) wartości używane dla celów biznesowych.
8. Posiadanie udziałów (akcji) o wartości przekraczającej 1% kapitału danej firmy.
9. Finansowe porozumienia z poprzednim pracodawcą.
10. Finansowe porozumienia z przyszłym pracodawcą.

Niestety, opisany rejestr nie jest jeszcze powszechnie dostępny na stronie internetowej, można jednak uzyskać do niego dostęp na życzenie. Od grudnia 2009 roku jego oficjalna wersja zostanie zamieszczona na stronie internetowej Stortingu. Scharakteryzowana jest funkcja tego rejestru:

Celem rejestru jest raczej popieranie transparentności oraz, w ten sposób, odpowiedzialności wobec wyborców, niż ujawnianie potencjalnej korupcji czy przegląd całkowitego lub częściowego majątku parlamentarzystów. Intencją jest dostarczyć informacji o każdej pozycji kierowniczej (*directorship*), interesie finansowym lub uzyskanej, przez członka parlamentu, korzyści, które mogą być zamierzone przez innych do wpływu na jego lub jej działania w parlamencie. Innymi słowy, celem rejestru jest rozjaśnienie wszystkich powiązań, które mogą implikować osobisty interes lub ekonomiczną zależność części parlamentarzystów⁷⁹.

Z powyższej informacji wynika, że funkcją rejestru nie jest zapobieganie korupcji, ale raczej upublicznienie interesownych powiązań, które mogą być korupcjogenne. Takie powiązania związane są z rolą tzw. pieniądza politycznego, którego przepływ nie zawsze musi być

⁷⁸ *Register of member's interests*: www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Registered-Interest/.

⁷⁹ *Ibidem*.

nielegalny, ale jednocześnie może korumpować politykę demokratyczną⁸⁰. W demokratycznej kampanii wyborczej obecność pieniądza wydaje się nieunikniona, a jednym ze sposobów przeciwdziałania wzajemności na linii polityk - donator jest jawność przepływu tegoż pieniądza. Wydaje się, że jest to metoda, której skuteczność zależy od kultury politycznej wyborców, ponieważ opiera się na założeniu, że wyborcy nie będą głosować na polityków działających w imię partykularnych interesów własnych oraz interesów swoich sponsorów. Zapewnienie dostępu do tego typu informacji norweskiemu wyborcy ma zapewnić efektywność mechanizmów selekcji demokratycznej oraz podporządkowanie ich zasadzie pełnienia urzędu w zgodzie z interesem publicznym. W warunkach norweskiej kultury politycznej taki mechanizm może zdać swój egzamin⁸¹, ale są przykłady demokracji skonsolidowanych, gdzie wiedza wyborcy o korupcji danego polityka nie zniechęca go do powierzenia mu swojego głosu⁸².

Podsumowując, kraje nordyckie stanowią obszar względnie wolny od korupcji, jednak wciąż istnieje tam antykorupcyjny dyskurs polegający na wzmożonej „czujności” wobec wszelkich przejawów nadużywania władzy lub oszustw wobec państwa. Przykład norweski wskazuje, że choć jest to jedno z najmniej skorumpowanych państw świata, walka z korupcją i przestępczością gospodarczą wciąż jest ważnym komponentem dyskursu publicznego. Korupcja nie jest definiowana jako zjawisko, z którym rozprawiono się raz na zawsze, ale jako permanentne, potencjalne zagrożenie dla dobrobytu społecznego, które w każdej chwili może uderzyć w czystość sfery publicznej. Być może ta antykorupcyjna atmosfera powoduje,

⁸⁰ Duschinsky-Pinto M., *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.

⁸¹ Chociaż tutaj właściwie nie ma problemu korupcji wśród parlamentarzystów, a więc jego funkcja jest czysto prewencyjna. Ma to jednak znaczenie ze względu na naturę powiązań charakterystyczną dla demokracji korporatystycznej: „Ważnym aspektem korporatystycznego systemu politycznego Norwegii są rozległe kontakty pomiędzy najważniejszymi liderami (*top leaders*) różnych instytucji, organizacji oraz grup interesu. Grupy interesu są reprezentowane w wielu radach publicznych i komitetach, które są odpowiedzialne za przygotowywanie i wdrażanie politycznych decyzji. W dużym zakresie przeprowadzane są nieformalne konsultacje z grupami interesu przed podjęciem ważnych politycznych decyzji. W dodatku z własnej inicjatywy reprezentanci różnych elit oraz grup interesu są aktywnie zaangażowani w lobbings skierowany do polityków oraz wyższych urzędników w celu promowania interesów swoich organizacji”. Choć cytowany autor wskazuje, że tego typu relacje sprzyjają wytworzeniu się kultury zaufania i kooperacji między liderami instytucji, mogą one również sprzyjać korupcyjnej wymianie zasobów. Transparencja w takim systemie jest podstawowym warunkiem monitorowania metod wywierania wpływu na politykę oraz zapobiegania potencjalnym nadużyciom., Gulbrandsen T., *Norway: Trust among elites in corporatist democracy*, „Comparative sociology” , 4 (2005), s. 7: www.samfunnsforskning.no/files/file24265_p_2005_2.pdf.

⁸² Przykładowo analiza jedenastu powojennych kadencji włoskiego parlamentu (lata 1948-1993), przeprowadzona przez Miriam Goldeną z Uniwersytetu w Kalifornii, pokazuje wysoki poziom reelekcji wśród polityków oskarżanych (ale niekoniecznie skazywanych) o korupcję., Golden A. M., *Some puzzles of political corruption in modern advanced democracies*, Department of Political Science, University of California at Los Angeles 2006, s. 11: www.golden.polisci.ucla.edu/recent_papers/mag_ara.pdf.

że system jest postrzegany jako skorumpowany lub podatny na korupcję (tak jak każdy system polityczny). Z drugiej strony, w związku z rozwojem przemysłu naftowego, istnieją obiektywne warunki sprzyjające pewnym praktykom korupcyjnym, które nie istnieją w pozostałych krajach nordyckich. Jeśli chodzi o korupcję polityczną na najwyższych szczeblach władzy to, jak wynika z raportów i doniesień medialnych, nie stanowi ona szczególnego problemu. Ważną kategorią w norweskim dyskursie publicznym jest natomiast przestępczość gospodarcza i jej przypisuje się szczególne zagrożenie dla ekonomicznych i aksjologiczno-normatywnych podstaw państwa dobrobytu.

Bibliografia

Opracowania ogólne:

- Bull J.M., Newell L.J., *Conclusion: Political corruption in Contemporary Democracies*, [in:] *Corruption in contemporary politics*, edited by Martin J. Bull and James L. Newell, Palgrave Macmillan 2003.
- Christensen T., *Structure and culture reinforced. The development and current features on Norwegian civil service system*, Department of Political Science, University of Oslo.
- Golden A.M., *Some puzzles of political corruption in modern advanced democracies*, Department of Political Science, University of California at Los Angeles 2006: www.golden.polisci.ucla.edu/recent_papers/mag ara.pdf.
- Gulbrandesen T., *Norway: Trust among elites in corporatist democracy*, „Comparative sociology”, 4 (2005): www.samfunnsforskning.no/files/file24265_p_2005_2.pdf.
- *Elite integration and institutional trust In Norway*, „Comparative sociology”, 6 (2007): www.samfunnsforskning.no/files/elite_integretion_tgu.pdf.
- Grosse T., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000: www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/pk0001.pdf.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Hankiss E., *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- Heidenheimer J. A., *The context of analysis*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, Transaction Books, New Brunswick 1978.
- Herbut R., *Systemy partyjne [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.
- Huntington S., *Modernization and corruption*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, Transaction Books, New Brunswick 1978.
- Johnston M., *Corruption and democratic consolidation*, Colgate University, June 2000: www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/Princeton.pdf.

- Kojder A., *Strategie przeciwdziałania korupcji - doświadczenia polskie*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojder, A. Sadowski, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2001.
- Księżopolski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko –Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kurczewski J., *Korupcja a prawo do dobrego rządu*, [w:] *Korupcja w życiu społecznym*, red. J. Kurczewski, B. Łaciak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Leff H. N., *Economic development through bureaucratic corruption*, [in:] *Political corruption. Readings in Comparative analysis*, edited by A. J. Heidenheimer, New Brunswick.
- Lewandowski E., *Pejzaż etniczny Europy*, MUZA SA, Warszawa 2004.
- Lipset Martin S., Lenz Salman G., *Korupcja, kultura i funkcjonowanie rynków*, [w:] *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, red. L. E. Harrison, S. P. Huntington, Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008.
- Nordycki model demokracji i państwa dobrobytu*, red. Terje Edvardsen, Bernt Hagvet, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Nowak E., Cern K., *Ethos w życiu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Duschinsky-Pinto M., *Pieniądze a polityka w reżimie demokratycznym*, [w:] *Kulisy finansowania polityki*, red. M. Walecki, Warszawa 2002.
- Nowakowski K., *Pojęcie i typy korupcji w naukach społecznych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 8/2007.
- Program monitoringu i akcesji do Unii Europejskiej. Korupcja i polityka antykorupcyjna*. Open Society Institute, 2002, wydanie w polskiej wersji językowej w tłumaczeniu Barbary Gadomskiej.
- Rzetelność życia publicznego. Podręcznik procedur antykorupcyjnych*, red. J. Pope, Transparency International – Polska, Warszawa 2000.
- Salminen A., Viinämäki O., Ikola-Norrbacka R., *The control of corruption in Finland*, Faculty of Public Administration, University of Vaasa, Finland: www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/9_02.pdf.
- Stachurska M., *Norweska polityka pokojowa – mit czy rzeczywistość?*, „Stosunki międzynarodowe”, 24.11.2007.

Strang J., *Why Nordic democracy? Positivism and crisis of democracy in the 1930's and 40's*, Centre for Nordic Studies, University of Helsinki, October 2006: www.helsinki.fi/filosofia/tutkij_asemina_ari/whynordic_democracy.pdf.

Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

Turoś L., *Oświata dorosłych w krajach skandynawskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1974.

Walecki M., *Nowoczesne technologie ICT w walce z korupcją na świecie*, [w:] *Elektroniczna administracja – nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji*, red. J.Kucharczyk, J., Zbieranek, Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

Wiśniewski J., *Ewolucja szwedzkiego i brytyjskiego modelu polityki społecznej w latach 1993-2003*, ASPRA-JR, Warszawa 2005.

Raporty i dokumenty:

General information about Økokrim, November 2005, Oslo: www.okokrim.no.

GRECO, *First Evaluation Round Report on Norway*, przyjęty przez GRECO na 10 Posiedzeniu Plenarnym, 8-12 lipca 2002, Strasbourg: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports\(round1\)_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports(round1)_en.asp).

Joly E., *Annual Report 2004. The Project on combating of corruption and money laundering*, Ministry of Justice and Police, 01.04.2005: www.regjeringen.no/en/dep/jd/search.html?id=87055&quicksearch=corruption.

Økokrim's Annual Report 2007: www.okokrim.no.

Register of member's interests: www.stortinget.no/en/In-English/Members-of-the-Storting/Registered-Interest.

Specialised anti-corruption institutions. Review of models, OECD 2007: www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm.

The Norwegian Government's Action Plan for Combating Economic Crime 2004-2007, The Ministry of Justice and the Police, The Ministry of Finance: www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/rap/2004/0035/DDD/PDFV/247688action_plan_for_combating_economic_crime.pdf.

Voter turnout in Western Europe, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2004: www.idea.int/publications/voter_turnout_weurope/index.cfm.

Artykuły prasowe:

- Berglund N., *Taxi scandal keeps growing*, „Aftenposten” 12.07.2007.
- Berglund N., *Taxi drivers linked to gangs*, „Aftenposten” 17.09.2007.
- Berglund N., *Mayor caught in tax probe*, „Aftenposten” 17.08.2007.
- Berglund N., *Oslo’s mayor faces resignation demands*, „Aftenposten” 20.08.2007.
- Berglund N., *Public split on mayor’s fate*, „Aftenposten”, 21.08.2007.
- Berglund N., *Krekar’s mother -in-law granted residence permission*, „Aftenposten”, 04.04.2006.
- Berglund N., *Statoil falls under bribery cloud*, „Aftenposten”, 11.09.2003.
- Berglund N., *Norway losing its innocence*, „Aftenposten”, 13.10.2003.
- Berglund N., *Corruption seeping into Norwegian life*, „Aftenposten” 03.01.06.
- Berglund N., *Krekar claims islam will win*, „Aftenposten”, 13.03.2006.
- Berglund N., *Parliamentary regulators blast former UDI bosses*, „Aftenposten” 13.06.2006.
- Corruption blackens nordic region’s lily – white image*, „Agence France Presse”, December 4, 2003: www.globalpolicy.org/nations/laundry/regions/2003/1204nordic.htm.
- Elf z brudnymi rękami. Rozmowa z Evą Joly, sędzią śledczą, o słabościach francuskiego wymiaru sprawiedliwości w walce z korupcją*, rozmowę prowadził Marek Ostrowski, „Polityka”, nr 25, 25.06.2005: www.polityka.pl/archive/do/registry/secure/showArticle?id=2003524.
- Furuly G. J., *Eva Joly to join Ministry of Justice*, „Aftenposten”, 28.02.2002.
- Henley J., *Gigantic sleaze scandal winds up as a former oil chiefs are jailed*, „Guardian”: 13.11.2003, www.guardian.co.uk/business/2003/nov/13/france.oilandpetrol.
- Norway breaking „oli curse”*, World Business Council for Sustainable Development: www.wbcd.org.
- Silberg K., *Voters abandon Conservatives*, „Aftenposten” 22.08.2007.
- Solholm R., *Eva Joly adviser to the Icelandic justice minister*, „Norway Post”, 11.03.2009: www.norwaypost.no/content/view/21741/.
- Tisdall J., *Independent inquiry into immigration scandal*, „Aftenposten”, 05.04.2006.
- Tisdall J., *Norwegian firms pay under the table*, „Aftenposten”, 25.11.04.
- Tisdall J., *Norway most corrupt Nordic country*, „Aftenposten”, 29.08.02.
- Tisdall J., *Defence scandal widens*, „Aftenposten”, 12.12.2007.
- Tisdall J., *Free visits to sex clubs*, „Aftenposten”, 14.12.2007.
- Tisdall J., *Immigrant crime can lead to ‘mafias’*, „Aftenposten”, 25.08.2004.