

Anders Fogelklou

Förvaltningen i Central- och Östeuropa: på väg mot konsolidering?

1 Inledning

Den offentliga rätten har i hög grad förändrats i Västeuropa under de senaste tjugo åren; en konvergens eller ”korsbefruktning” mellan de olika staterna har ägt och äger fortfarande rum skriver John Bell.¹ Frågan, som denna uppsats söker besvara tentativt, är om denna konvergens på västeuropeiskt område också har sin motsvarighet i Central- och Östeuropa. Uppvisar den offentliga rätten, särskilt förvaltningen, i Central- och Östeuropa, en allt större likhet med Västeuropas offentliga rätt och förvaltning? Detta kan i så fall uttryckas i den terminologi som talar om den östeuropeiska transformationens *konsolidering* också inom området offentlig förvaltning.² Frågan kan uttryckas på ett annat sätt. Har den östeuropeiska förvaltningen uppnått europeiska *standards*? Även med hänsyn till det vaga uttrycket europeiska standards (som skiljer sig mellan Grekland och Finland) tycks ändå frågeställningen meningsfull.

Trots dystra, teoretiskt grundade förutsägelser om omöjligheten av en systemtransformation på i princip alla viktiga samhällsområden har den central- och östeuropeiska transformationen varit en framgångshistoria som forskare också empiriskt sökt underbygga.³ Men bilden måste diffe-

¹ John Bell, Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe i *New Directions in European Public Law*, Jack Beatson och Takis Tridimas (red.), Oxford 1998, s. 147–167.

² *Consolidating Legal Reform in Eastern Europe*, Anders Fogelklou & Fredrik Sterzel, (red.), Uppsala 2003.

³ Helmut Wiesenenthal, Die politische Organisation des Unwahrscheinlichen. Sozialtheoretische Lehren der Transition vom Sozialismus i *Hinrichs/Kitschelt/ Wiesenenthal (red.) Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt/New York 2000, s. 189–217.

rentieras. När det gäller områdena i f.d. sovjetiska Centralasien, Vitryssland och delvis också Ryssland, Ukraina och de kaukasiska staterna är detta påstående i hög grad diskutabelt även med hänsyn till de olika utgångspositionerna.⁴ Ett grundläggande problem har alltså varit statsförvaltningens formalism, brist på effektivitet, tvivelaktiga opartiskhet och objektivitet i den ryska federationen och i andra stater i f.d. Sovjetunionen (utom de baltiska staterna).

Grundhypotesen måste alltså vara att EU-medlemmar och kandidatländerna Bulgarien och Rumänien uppfyller minikrav vilket innebär att t.ex. korruptionen inte nått systemiska proportioner. Men detta innebär inte att förvaltningen inom den konstitutionella och legala ramen har hög kvalitet. Men de övriga postkommunistiska staterna på Balkan och i f.d. Sovjetunionen brottas fortfarande med stora problem trots att det alltid numera finns rättsliga vägar för den enskilde att gå emot förvaltningsbeslut och att ett stort antal förvaltningsreformer genomförts. I vissa stater har också ett mindre eller större antal stats- och kommunaltjänstemän bytts ut. Det är oftast implementeringen av lagstiftningen och inte denna i sig som utgör problemet.⁵ Som ett symptom på denna bristande närvaro av en stark, effektiv, och rättvis förvaltning finns fenomenet korruption som – och detta är huvudtanken i denna uppsats – måste ses i samband med god förvaltning ”*good governance*”. Uppsatsen behandlar inte i god förvaltning och korruption i den privata sektorn i Central- och Östeuropa.

För de stater som blivit medlemmar i EU är framgångshypotesen inte lätt att säga emot även om denna kräver närmare analys. Den mininivå av demokrati och minoritetsskydd, rättsstatlighet och skydd för mänskliga rättigheter som EU-anslutningen postulerar genom Köpenhamnskriterierna har uppnåtts i de centraleuropeiska medlemsstaterna och antas ha uppnåtts i kandidatländerna Bulgarien och Rumänien (och Turkiet som vi här lämnar utanför).

För förvaltningens del har såväl lagstiftningen som dess tillämpning ansetts nå den nivån att medlemskap blivit möjlig även om inte bara sakliga utan även rent politiska intressesynpunkter här spelat en icke oviktig

⁴ Jacques Rupnik, The Postcommunist Divide, *Journal of Democracy*, Vol. 10 1999, s. 57–62; Denis J. Galligan & Marina Kurkchiyan (red.), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*. Oxford & New York 2003; Thomas Carothers, ”The End of the Transition Paradigm,” *Journal of Democracy* Vol. 13, 2002, s. 5–21; Anders Fogelklou, Introduction: From Transition to Integration” i *Consolidating Legal Reform in Eastern Europe*, Anders Fogelklou & Fredrik Sterzel, (red.), Uppsala 2003, s. 11–28.

⁵ Fogelklou (not 4), s. 15.

roll. I själva verket har möjligheten till medlemskap varit kanske en av de viktigaste orsakerna bakom försöken att förbättra förvaltningen och minska korruptionen inom de berörda länderna.⁶ Belysningen av graden av korruption i offentliga medier har kraftigt ökat i de stater som är eller blir medlemmar på grund av de internationella organisationernas intresse.⁷ Men en mininivå garanterar inte en förvaltning av hög kvalitet. Bulgarien och Rumänien har också fått vänta på medlemskap främst men inte bara på grund av den höga incidensen av korruption utan också på grund av en ineffektiv förvaltning och ett svagt rättsväsende.⁸

Bakgrunden till förvaltningsomvandlingen är mångdimensionell och måste ses i samband med den politiska, ekonomiska och sociala transformationen.

Den ryska (och östeuropeiska) förvaltningen och förvaltningsrätten har för det första förändrats radikalt och på ett grundläggande sätt genom att marknaden och inte staten är den främste ekonomiske aktören. Det får eller bör få följande verkningar:

- 1) Statens ingrepp i ekonomin blir indirekt istället för direkt.
- 2) Sfären av statens aktiviteter minskar.
- 3) Styrning av ekonomin sker genom normativa akter, inte genom operationella beslut.
- 4) En decentralisering och regionalisering av beslutsfattandet äger rum.⁹

⁶ Antoaneta Dimitrova, Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, *West European Politics*, Vol. 25, Nr 4, 2002, s. 171–190; Herbert Küpper, Rechtskultur und Modernisierung, *Osteuropa* nr 4, 1999, s. 337–353. Küpper nämner särskilt ett visst fastlagt mönster: "Zwangsrolle des westlichen Vorbilds", s. 349. Aneta Borislova Spendzharova, Bringing Europe in? The Impact of EU-conditionality on Bulgarian and Romanian Politics, *Southeast European Politics*, Vol. IV, nr 2-3, s. 141–156.

⁷ Alexander Grigorescu, The Corruption Eruption in East Central Europe: The Increased Salience of Corruption and the role of International Organisations, *East European Politics and Societies*, Vol. 20 nr 3, Summer 2006, s. 516–549.

⁸ Kom (2006) 214, *Meddelande från Kommissionen: Uppföljningsrapport om Bulgariens och Rumäniens medlemskap i Europeiska Unionen*, http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/pdf_2006elarge2006_32000_03_00_monitoring_report_bg_ro_summary_paper_sv.pdf.

⁹ Jfr för de första fyra punkterna: Ju. A. Tichomirov, *Kurs administrativnoga prava i protsess*, Moskva 1998, s. 32.

- 5) En avreglering äger rum. Staten skall inte styra genom detaljreglering som kan ge upphov till korruption.
- 6) Förvaltningen måste effektiviseras.

För det andra gäller att den postkommunistiska förvaltningen skall arbeta under ett nytt ideologiskt mål: demokrati och rättsstat. Detta innebär följande:

- 1) Relationen mellan stat och medborgare skall förbättras radikalt genom att individernas grundläggande rättigheter skall respekteras.
- 2) Det skall finnas judiciella vägar att överklaga förvaltningsbeslut.
- 3) Förvaltningen skall avpolitiseras. Anställning och befordran skall ske på sakliga och opartiska grunder.
- 4) Konstitutionen skall ses som den fundamentala rättskällan för myndigheters agerande.
- 5) Medborgarna skall ses som statens och de offentliga tjänstemännens uppdragsgivare vilket innebär att förvaltningskulturen bör ändras.

Graden av inflytande från europeisk offentlig rätt i den östeuropeiska förvaltningen varierar. Den konvergens inom europeisk offentlig rätt som Bell diskuterar omfattar fyra dimensioner. Den första gäller den gemensamma värdegrund som utgör den mer eller mindre explicita utgångspunkten för myndigheters agerande. Den andra avser den inverkan som den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter och EU-rätten har på offentliga myndigheters rättsliga beteende. Den tredje dimensionen avser den offentliga rättens *legalisering*. Informella regler och rutiner har blivit tydligt förrättsligade, t.ex. genom lagstiftning om förvaltningsprocedurer och judiciellt rättsskydd. Slutligen sker ett ömsesidigt utbyte och påverkan av grundläggande begrepp som t.ex. proportionalitet.¹⁰ Medan Bell diskuterar konvergens inom offentlig rätt; dvs. de rättsliga ramarna för offentlig makt, tillkommer i den här artikeln frågan om en god förvaltning. Det finns alltså fem olika dimensioner att använda för en genomgång och diskussion.

Det är naturligtvis inte möjligt att genomföra en empiriskt grundad systematisk genomgång av de olika förvaltningsrättsliga systemen i Öst-

¹⁰ Bell (fotnot 1), s.151–154.

europa enligt ovanstående dimensioner utan syftet med uppsatsen är snarare att ge inblick i de problem som finns i Central- och Östeuropa när förvaltningen skall moderniseras och korruptionen skall minska. Även om tyngdpunkten ligger på Centraleuropa ägnas någon del av uppsatsen åt de stora problemen i den ryska federationen. De specifika problem som användandet av EU-rätten i de nya medlemsländerna mer konkret medför har inte beaktats utan ses i ett mer generellt samband med de övriga problemområdena i uppsatsen.

Den fjärde dimensionen, den intressanta frågan om det rättsvetenskapliga inflytandet från Västeuropa på östeuropeisk förvaltning och förvaltningsrätt lämnas därhän i denna uppsats. Den ryska förvaltningsrätten som disciplin befinner sig i viss grad av omvandling och det finns en grundläggande teoretisk diskussion men att redogöra närmare för denna skulle spränga ramen för denna uppsats.¹¹ Förvaltningsrätten i de central-europeiska staterna liknar till en del den tyska. I Ryssland och andra öststater har man behållit den del som handlar om administrativa förseelser inom ramen för förvaltningsrättens struktur och uppgifter.

Vi slår också samman, inom ramen för denna översikt, inflytandet från internationell konstitutionell rätt, den europiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och EU med legaliseringsdimensionen, i synnerhet som den senare till mycket stor del motsvarar kraven från europakonventionen, och i tillämpligt fall, från EU.

För att närmare undersöka hur värdegrunden för förvaltningen diskuteras antikorrupsionsåtgärder och grad av korruption. Därigenom belyses frågan om villighet från funktionärernas sida att följa legalitetsprincipen. En förvaltning som ser likheten inför lagen som central och som med bortseende från det privata intresset respekterar det allmänna och lagens normativa krav har låg grad av korruption.¹² Samtidigt kan graden av efterlevnad av de rättsliga reformer som genomförts, diskuteras. Diskussionen om värdegrunden vilar endast punktvis på ett någorlunda säkert

¹¹ Se närmare Jurij Nikolaevitj Starilov, *Das aktuelle russische Verwaltungsrecht: Probleme der Reform and der Errichtung eines neuen Systems*, *Osteuroparecht*, nr 5 2003, s. 397–431.

¹² Daniela Zemanovicova, Emilia Sicákova, Miroslav Beblavý, *Obstacles to Open and honest Government: An Overview of Corruption: Corruption as a Problem (ethical, moral, economic and political) Affecting the Whole Society*, accessdemocracy.org/NDI/library/1373_ww.corruption.pdf; Nihal Jayawickrama, *Corruption: A Violation of Human Rights?*, *Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe*, Vol. 13 nr 1 2006, s. 1–14.

empiriskt underlag utan måste snarast som ses ett försök att påvisa grundläggande problem vid rättslig transformation.

Utan att följa en strikt landsindelning ligger tyngdpunkten på Lettland som EU-land, Rumänien som EU-kandidatland och Ryssland som ett land utanför EU. På grund av den ryska federationens storlek kan endast en liten del av problemen i denna stat bli belysta och landet är medtaget delvis för att ge en kontrast till Centraleuropa.

Den reformprocess som finns när det gäller statsförvaltningen i Ryssland utspelas i en annan politisk kontext. Den konstitutionella rättens normer i den ryska federationen formellt och i än högre grad informellt skiljer sig från Centraleuropas.¹³ Den i realiteteten införda superpresidentialsystemet och bristerna i efterlevnaden av den i konstitutionen fastlagda maktodelningsprincipen (som formellt inte berör presidentämbe-
tet)¹⁴ påverkar förvaltningsreformer och korruptionsbenägenhet i negativ riktning.

Uppsatsen kommer följaktligen att belysa:

- 1) förvaltningsreformerna,
- 2) internationell och nationell konstitutionell påverkan och judiciellt rättskydd, och
- 3) värdegrund och korruption.

2 Förvaltningsreformerna

Efter kommunismens fall har förvaltningsreformer genomförts i alla stater i Central- och Östeuropa; dessa reformer pågår än idag och är, liksom i andra stater, en ständigt pågående process.¹⁵ I Ryssland har man antagit flera grundläggande dokument över förvaltningsreformer. Den ryska regeringen antog 2004 ett ”målprogram”, *Administrativnaja Reforma*, som avser perioden 2005 till 2010. Detta skall koordineras med det federala

¹³ Anders Fogelklou, "Constitutionalism and the Presidency in the Russian Federation", *International Sociology*, March 2003, Vol. 18(1) s. 181–198; Gadzhiev, Gadis, "Power Imbalance and Institutional Interests in Russian Constitutional Engineering" i *Democratic Consolidation in Eastern Europe* Vol. I *Constitutional Engineering*, Jan Zielonka, (red.), Oxford 2001, s. 269–292.

¹⁴ Tichomirov, (not 9) s. 164.

¹⁵ Miroslav Beblavý, "Management of Civil Service Reform in Central Europe", <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>, s. 68.

programmet ”*Reformirovanija gosudarstvennoj sluzjby Rossijskoj Federatsii* (2003–2005 gg.)” samt med olika program som syftar till införande av elektroniska hjälpmedel i statsförvaltningen.

Det gäller att skapa en effektivare, avpolitiserad och icke-korrupt statsförvaltning.¹⁶ Det kommunistiska staten skilde inte klart mellan förvaltning och politik utan förvaltningen sågs som en del av det regerande kommunistpartiets överhöghet över staten och var det viktigaste instrumentet.

Det finns många aspekter på god förvaltning men från västlig och eller EU-synpunkt är alltså två mål speciellt viktiga. Förvaltningen bör i möjligaste mån avpolitiseras och graden av korrupt beteende bör vara så låg som möjligt.

I alla stater har alltså grundläggande förvaltningsreformer genomförts. Med det traditionella legalistiska sätt som präglar Central- och Östeuropa har stor vikt lagts vid reformer av själva statstjänsten. Ungern började redan 1990 och 1992 och har sedan fortsatt med reformer 1997, 2001 och 2002. Polen, Litauen, och Lettland antog lagar om offentliga tjänstemän vid mitten av 1990 men misslyckades med implementeringen och antog reviderade lagar 1998, 1999 och 2000. Estland antog en lag om offentlig tjänst 1995, Bulgarien och Rumänien motsvarande lagar 1999 och Slovakien en liknande lag 2001. Den tjeckiska republiken antog en lag om offentliga tjänstemän år 2002 som trädde i kraft 2004.¹⁷ Ryssland antog en statstjänstemannalag 1995 och en annan lag för kommunaltjänstemän 1998. En ny lag från 2004 ersatte den tidigare lagen från 1995.¹⁸

Problemet att skapa en avpolitiserad och icke-korrupt förvaltning har direkt att göra med den kommunistiska partistatens formella och informella struktur. Politiseringen var den kommunistiska förvaltningens grundväsen; samtidigt fungerade partiet som en kontrollapparat. När partistyret upphörde försvann också ett viktigt kontrollorgan vilket banade väg för ökad korruption.¹⁹

¹⁶ *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: towards Public Sector Reform in post-Communist Societies*, Joachim Jens Hesse, (red.), Oxford 1993, s. 65–74.

¹⁷ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Civil Service Reforms in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, *West European Politics*, Vol. 27 Nr 1, 2004, s. 72.

¹⁸ *Sobranie Zakonodatelyeva Rossijskoj Federatsii* 2004, Nr 31, Art. 3215.

¹⁹ E. Huskey/ s. Porshakov, The Russian Civil Service in Transition 1985–1998 in *Die öffentliche Verwaltung im totalitären System: L'administration publique en système totalitaire*, Erk Volkmar Heyen tillsammans med Guido Melis ... (red.), Baden-Baden 1998, s. 205–220 (211).

Den kommunistiska/socialistiska statsförvaltningens politisering innebar att den rådande partilinen och den sittande partiledningen skulle vägleda förvaltningens arbete.²⁰ Huvudprincipen var ”demokratisk centralism” medan legaliteten var av mer kosmetisk karaktär. I Ungern och Polen genomfördes dock en viss decentralisering.²¹ Alla poster av någon vikt var politiska. Utnämningar och befordran följde i första hand politiska kriterier som ofta innebar ett moment av klientelism, dvs. gamla vänskapsförbindelser spelar roll.²² I Centralasien och i Kaukasus hade och har släktförbindelser stor betydelse för anställning och befordran. En politisk figur befordrar sina ”klienter” till de poster som han (och det handlar om en han) bestämmer över. I denna patriarkala struktur fanns partiet som regerande faktiskt statsorgan som bl.a. fullgjorde kontrollfunktioner och som genom det s.k. nomenklaturasystemet styrde alla utnämningar. Parti och stat var sammanflätade. Under en viss tid arbetade tjänstmannen i staten, för att under nästa period arbeta i det regerande kommunistpartiet. Tyngdpunkten låg vid måluppfyllelse inte på normbundenhet.²³ Måluppfyllelse, särskilt inom ekonomin innebar att tekniska specialistkunskaper krävdes men dessa specialistegenskaper var snäva. Ingenjörer dominerade den ekonomiska förvaltningen. Jurister hade en modest position. Begrepp som opartiskhet, likhet inför lagen, och objektivitet hade en ingen tydlig mening eller funktion. Samtidigt kunde tjänstemännen på regional nivå och inom de olika verksamheterna åtnjuta en viss informell autonomi från det högre stats- och partiorganen.

Kontrollmekanismerna var inte effektiva och ansvarsutkrävandet lyste med sin frånvaro.²⁴ Det fanns inte bara en sammanblandning av stat och politik utan också mellan stat och ekonomi. Statstjänstemännen var också fabriksdirektörer. Den strikta hierarkin var en fiktion. Också detta innebar en relativt hög grad av autonomi med möjligheter att skaffa sig legala

²⁰ Georg Brunner, Verwaltungsstrukturen in den kommunistischen Einparteidiktaturen Osteuropas i *Die öffentliche Verwaltung im totalitären System: L'administration publique en système totalitaire*, Erk Volkmar Heyen tillsammans med Guido Melis ... (red.), Baden-Baden 1998, s. 153–182.

²¹ Id., s. 173.

²² M.N. Afanas'ev, *Klientelism i rossiiskaya gosudarstvennost*, Moskva: Tsentr konstitutsionnykh issledovaniy Moskovskoga Obshchestvennogo Fonda, 1997; Tony Verhiejen och David Coombes, red., *Innovation in Public Management*, NISPACee &/ EPAN 1998.

²³ T.H. Rigby, *The Changing Soviet System Mono-organisational socialism and its origins to Gorbachev's restructuring*, Aldershot Hants 1990, s. 62–82.

²⁴ Beblavý (not 15), s. 59.

eller illegala förmåner. Formella regler ersattes av informella rutiner och regler.²⁵

Omvandlingsarbetet tog sin utgångspunkt i de nya statstjänstemannalagarna och bestämmandet av den myndighet och regeringsorgan som har ansvar för genomförandet av reformerna. Trots att den offentliga sektorn har minskat i storlek har förvaltningarna i snäv mening ökat sin personal genom att nya myndigheter bildats och genom att en dekoncentration ägt rum; dessutom har nya stater bildats som kräver offentliga tjänstemän (Slovakien och Slovenien i Centraleuropa). Mer konkret skall statstjänstemannareformerna innebära

- 1) att en del tjänstemän byts ut och att ny personal rekryteras med annorlunda värdesystem och färdigheter;
- 2) att det konstrueras mekanismer som medför att kvarblivande och nytillsatta tjänstemän skall agera och fungera på ett nytt sätt, och
- 3) att tjänstemännen ges nya instrument för att kunna verka på det sätt som gör de nya styrmedlen effektiva.

Instrumenten för denna omvandling är lagstiftning (förberedelse, tolkning, uppföljning, förbättringar), nya former för anställande av tjänstemän genom examen, offentlig utlysning av tjänster osv., samt organiserande av vidareutbildning.²⁶ Även decentralisering, privatisering och införande av ett individuellt belöningssystem kan ses som en del av förvaltningsreformerna. Som vid flera områden inom transformationsprocessen i Central- och Östeuropa finns det en paradoxal utgångssituation. Reformerna skall delvis genomföras av de aktörer som själva blir föremål för reformer. Detta förhållande beskrivs metaforiskt av Jon Elster som ”*Re-building the Boat at Open Sea*”.²⁷ Den offentliga sektorn är både målet och objektet för reformerna. Reformerna genomförs på grund av en fundamental ideologisk förändring men också på grund av pragmatiska motiv, som att tillfredsställa västliga staters och internationella organisationers intressen och önskemål.

²⁵ Id.

²⁶ Id., s. 57.

²⁷ Jon Elster, *Constitution-making in Eastern-Europe: Rebuilding the Boat in Open Sea Public Administration* Spring-Summer 1993 Vol. 71 (1–2) s. 169–217, jfr också Jan Erik Lane, *Public Sector Reform: Rationale, Problems and Trends*, London 1997.

Mot bakgrunden av Elsters metafor kan det antagas att de högre, inflytelserika tjänstemännen knappast har något starkt intresse av att implementera de åtgärder som nämns under punkten 1 ovan; de kan förutsättas ha mer intresse för de åtgärder som genomförs under punkten 2 och är väl mest benägna att se punkten 3 genomförd. Högre tjänstemäns inflytande bör vara störst under förberedelserna av reformerna och vid tillämpningen.²⁸ Tjänstemän på mellannivå bör däremot ha större intresse av att genomföra en avpolitisering av förvaltningen.

Målet för en rättsligt styrd offentlig förvaltning måste vara att politiken skall avse lagstiftningens innehåll medan implementeringen måste ske på ett sakligt och opartiskt sätt. Politisering är ett relativt begrepp men en avpolitiserad förvaltning innebär mindre grad av möjligheter för den sittande politiska ledningen att bestämma över myndigheternas personalpolitik och utnämningar och en politiserad förvaltning innebär större möjligheter för den politiska centralmakten att bestämma över utnämningar och utnämningsprocessen.²⁹ En mer meritokratisk inriktad personalpolitik måste se till att offentliga tjänster utlyses öppet och blir konkurrensutsatta. Proceduren bör kontrolleras av statstjänstemannakommisioner, (t.ex.: motsvarande EU:s eller det svenska UD:s antagningskommisioner). I den nya ryska lagen om civil statstjänst skall offentliga tjänster utlysas i konkurrens om inte annat stadgas. En särskilt kommission skall bedöma de sökandes skicklighet och lämplighet. Chefer och chefsrådgivare (*sovetnik*) samt tjänster som kräver presidentens eller regeringens godkännande utnämns inte genom öppen konkurrens.

En expert, Roswitha King hävdar att mot bakgrunden av det som hon kallar "feodala" klientstrukturer bör förvaltningen avpolitiserats *innan* man inför ett mer flexibelt, mer resultatorienterat belöningsystem för stats- och kommunalfunktionärer. I motsatt fall skulle en sådan reform bredda möjligheterna för vänskapskorruption och klientelism.³⁰ Det är inte helt lätt att instämma i detta påstående eftersom det har visat sig vara mycket svårt att avpolitisera förvaltningen i Centraleuropa.³¹ Det finns inte tillräckligt med incitament för vare sig höger- eller vänsterregeringar

²⁸ Beblavý (not 15), s. 63–64.

²⁹ Meyer-Sahling (not 17), s. 73–74.

³⁰ Roswitha King, *What kind of Civil Service. Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, s. 1–9. http://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRC_64_paper_01.pdf.

³¹ Meyer-Sahling (not 17), s. 75.

eller för den högre förvaltningen att avpolitisera förvaltningen. Trots att den politiska konfigurationen i Centraleuropa hade olika bakgrunder vid regimskiftet blir resultatet i att det blir komplicerat att avpolitisera förvaltningen. Sker regimskifte inom den politiska eliten som i Rumänien och Bulgarien har den postkommunistiska regeringen eller dess högre ämbetsmän från början inget incitament att avpolitisera förvaltningen. Var det fråga om regimkollaps som i de baltiska staterna och Tjeckoslovakien sker givetvis ett så stort utbyte av högre tjänstemän som möjligt vid regimskiftet men därefter finns inte något incitament för nya regeringar att lita på föregående regeringars högre tjänstemän. I Polen och Ungern där regimskiftet förhandlades fram, fanns viss det en viss reformdynamik men i t.ex. i Ungern behölls möjligheter att utöva politisk diskretion. Gränsen mellan politik och förvaltning förblev oklar.³² De nya lagarna om offentliga tjänstemän har alltså bara till en del bidragit till de offentliga funktionärernas avpolitisering enligt empiriskt grundad forskning.

Det hävdas också att den ryska förvaltningens avpolitisering knappast ägt rum. Alexander Kotchegura skriver att "neutrality of civil servants continues to be a rather theoretical postulate in Russia".³³ Om det inte finns effektiva kontrollmekanismer för implementeringen av bestämmelsen om att anställa tjänstemän genom ett offentligt ansökningsförfarande riskerar bestämmelsen att bli tillämpad endast "formellt" varnar en rysk forskare.³⁴ Han fruktar också att undantagen från ett öppet anställningsförfarande kommer att utvidgas, något som skett med lagen som offentlig upphandling.³⁵ Dessutom varnar han för, att om bestämmelser om ett resultatorienterat belöningssystem inte kompletteras med verk samma kontrollmekanismer, finns risk för missbruk.³⁶

³² Jan Hindrik Meyer-Sahling, Getting On Track-Civil Service Reform in Post-communist Hungary, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 nr 6, 2001, s. 960–979.

³³ *Civil service systems in Central and Eastern Europe*, Tony Verheijen, (red.), with the co-operation of Alexander Kotchegura, Cheltenham 1999, s. 35.

³⁴ M. E. Dmitriev, Problemy realizatsii gosudarstvennoj sluzjby v RF, i *Strategija reformy gosudarstvennogo upravlnija v Rossii i eo realizatsija na regional'nom urovne*, Moskva 2005 s. 242.

³⁵ Id.

³⁶ Id.; också andra forskare ser här en fara: Tiina Randma-Liiv, Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for Performance in the Estonian Civil Service, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol 7, Nr 1, March 2005, s. 95–115.

3 Konstitutionell och rättslig infrastruktur för förvaltningen i Centraleuropa och Ryssland

Både anslutningen till Europarådet och den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter och den inhemska konstitutionella rätten har på ett avgörande sätt förändrat förutsättningarna för individens relation till staten i Centraleuropa och i Ryssland. De nya författningsdomstolarnas verksamhet i Central- och Östeuropa har därmed påverkat förvaltningsrätten liksom EU-rätten och europakonventionen.³⁷ EU-anslutningen och europakonventionen innebär också ett närmande till en allmän europeisk offentlig rätt, t.ex. genom användandet av proportionalitetsprincipen som flitigt används av t.ex. den ryska författningsdomstolen.³⁸

Redan 1998 har den viktigaste förvaltningsrättsliga lagstiftningen blivit antagen i de östeuropeiska staterna samtidigt som inflytandet från den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter är tydligt på det konstitutionella planet. Konventionen är del av den inhemska konstitutionella rätten i Central- och Östeuropa. I Ryssland har allmänna folkrättsliga principer och internationella avtal företrädde före inhemsk lagstiftning (art. 15, punkten 4, ryska federationens författning). Den ryska konstitutionen går däremot före internationella förpliktelser och har principiellt ett mycket öppet verkningsområde.

Detta konstitutionella plan skall också påverka förvaltningen; därmed blir europakonventionen en indirekt rättskälla för rysk förvaltningsrätt. Rysk teori hävdar att den ryska förvaltningsrättens mest grundläggande rättskälla – vid sidan av all speciallagstiftning – är den ryska författningen.³⁹

Enligt G. A. Tumanov är 1) den ryska förvaltningsrätten det viktigaste medlet för att göra den ryska författningen verksam. Den förvaltningsrättsliga styrningen av de ryska statsmyndigheternas verksamhet innebär att författningens giltighet tar konkret form. 2) Den faktiska förvaltning-

³⁷ För Rysslands del, se Anna Jonsson, *Judicial Review and Individual Legal Activism: The Case of Russia in Theoretical Perspective*, Jur dr. dissertation, Uppsala University 2005, s. 233–268.

³⁸ Anders Fogelklou, *Interpretation and Accommodation in the Russian Constitutional Court*, i korrektur; skall publiceras i Ferdinand Feldbrugge, (red.), *Russia, Europe and the Rule of Law*, i serien *Law in Eastern Europe*.

³⁹ O nekotorych aktualnykh problemakh administrativnogo prava (po materialam Lazarevskikh tjtenij, *Gosudarstvo i pravo*, 1997, 6 s. 19–21, (G.A. Tumanov). Jfr också A. M. Ovsjanko, *Administrativnoe pravo*, Moskva 1999, s. 7–17.

en såväl inom myndigheterna som vid deras relation med omvärlden måste äga rum inom författningens ramar. 3) Skyddet för den enskildes rättigheter måste garanteras genom de verkställande myndigheternas agerande. 4) Författningen bestämmer också de verkställande organens agerande vid undantagstillstånd. 5) Författningen ger också grundvalen för användandet av förvaltningsdeliktsrätten. Straffen och processen vid administrativa förseelser måste ha en konstitutionell grundval. 6) Slutligen ger författningen de nödvändiga kompetenserna för statsorganens agerande.⁴⁰

Däremot ger inte alltid grundlagarna explicit konstitutionellt skydd för god förvaltning. Medan den ryska konstitutionen från 1993 ger ett vidsträckt rättighetsskydd har den ingen bestämmelse om hur offentliga tjänstemän skall handla. Den polska konstitutionen från 1997 (art. 153) har däremot följande bestämmelse:

”A corps of civil servants shall operate in the organs of government administration in order to ensure a professional, diligent, impartial and politically neutral discharge of the State’s obligations.”

Centralt är alltså införandet av lagstiftning om judiciellt rättsskydd för den enskilde. Förvaltningsbeslut/ickebeslut skall kunna överklagas hos domstol.⁴¹ Även om judiciellt rättsskydd förekommit tidigare i en del stater är denna trygghet viktig för att uppnå en rättsstatlig ordning. Judiciellt skydd har mer eller mindre konsekvent genomförts i alla de stater som är medlemmar i Europarådet och har oftast konstitutionellt stöd. Artikel 6 i Europakonventionen har t.ex. en motsvarighet i art. 46 i den ryska författningen. Styrkan av detta rättsskydd beror därför på graden av oberoende, integritet, effektivitet och professionalism inom *domstolssystemet*. I alla stater har också domstolsreformer genomförts som syftar till att stärka domstolarnas och domarnas oberoende och integritet. Utnämningarna skall oftast ske med medverkan av representanter från domarkollegierna själva.⁴² Inte bara konkreta beslut utan också normativa förvaltningsakter kan överklagas i vanlig domstol i t.ex. den ryska federationen.⁴³

⁴⁰ O nekotorych... (not 39), s. 23.

⁴¹ Arbetet, *Administrative law in Central and Eastern Europe 1996–1998*, Denis J. Galligan and Daniel M. Smilov, (red.), Budapest 1999, passim, ger en översikt över läget fram till 1998.

⁴² Id. samt Peter H. Solomon, jr. and Todd s. Foglesong, *Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform*, Boulder, Colo. 2000.

⁴³ Christian Schaich, *Exekutive Normsetzung in der Russischen Federation*, Berlin 2004, s. 205–246.

Lagar som reglerar förvaltningsprocedurer har också antagits i alla stater.⁴⁴ För att stärka individens rättsskydd existerar också ombudsmän i flera central- och östeuropeiska stater. I Polen har ämbetet som ombudsmän varit en framgång medan den ryske federale ombudsmannen haft svårigheter att skydda individens rättigheter.⁴⁵ Tonvikten på ombudsmannens arbete i post-kommunistiska stater är inte först och främst en god förvaltning utan skyddet för individens rättigheter.⁴⁶ En fråga som här har ställts på sin spets är om det är av vikt att införa särskilda förvaltningsdomstolar. I Bulgarien existerar den Högsta Förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolar och i Kroatien Förvaltningsdomstolen; Estland har ett system av förvaltningsdomstolar. I Lettland och Ryssland, däremot, existerar inga specifika förvaltningsdomstolar utan de ordinarie domstolarna skall handha förvaltningstvister. Det kan nämnas att den ryska konstitutionen föreskriver att det skall finnas en speciell förvaltningsprocess (art. 118, punkten 2). Nu regleras förvaltningsprocessen i civilprocesslagen vilket kritiserar i rysk doktrin. Denna efterlyser skapandet av förvaltningsdomstolar.⁴⁷

4 Värdegrund och korruption

4.1 Inledning

Rättsliga förändringar kan ge upphov till den s.k. transplantatseffekten (*transplant effect*). Lagstiftning övertagen från en stat som haft en organisk utveckling av sitt rättssystem till en annan stat som hastigt förändrar sitt rättssystem blir inte tillämpad på samma sätt som i ursprungsstaten om den överhuvudtaget blir tillämpad i den nya staten.⁴⁸ Detta har flera orsaker men två saker är särskilt betydelsefulla. Det värdesystem som ligger bakom lagstiftningen kan vara annorlunda i receptionsstaten än i ursprungsstaten och det kan finnas tydliga brister i den professionalism i

⁴⁴ Administrative law (not 41), passim.

⁴⁵ Anders Fogelklou, The Regional Ombudsman as a Western (Swedish) Legal Transplant: Experiences from the Legislative Process in St. Petersburg”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 13, nr 2, Fall 2003, s. 537–549.

⁴⁶ Alexander Sungurov, *Institut ombudsmana: evolutsija traditsii i sovremennaja praktika*, Sankt Petersburg 2005, s. 149–210.

⁴⁷ Se t.ex., *Grazhdanin, zakon i publitsjnaja vlast*, Moskva 2005 s. 322–323.

⁴⁸ Katarina Pistor, The Demand for Constitutional Law, *Constitutional Political Economy*, Vol. 13, 2002, s. 72–87; D Berkowitz, K. Pistor, & J. Richard, The Transplant Effect, *American Journal of Comparative Law* Vol. 51, 2003, s. 163–203.

receptionsstaten som är erforderlig för att tillämpa lagen på ett ändamålsenligt sätt. Värderingar och färdigheter utvecklas långsammare än själva lagstiftningen. Att införa lagstiftning är en sak att få den tillämpad av rättsordningens funktionärer är en annan sak. Dessutom innebär själva den snabba rättsliga förändringen i sig att ett anomiskt tillstånd kan inträda. Gamla normer gäller inte längre och de nya har inte slagit rot. Den svagaste länken i den östeuropeiska rättsliga transformationen har därför varit stora delar av den statsförvaltning och det rättsväsen som har att *tillämpa* den nya lagstiftning som tillkommit efter kommunismens fall och som också bäddat för anslutningen till Europarådet och till EU.⁴⁹ Först när förvaltningen och rättsväsendet kan anses vara i stånd att tillämpa EU:s lagstiftning blir en anslutning aktuell. Grovt uttryckt kan Europas förvaltningsrättsliga karta från den synpunkten indelas i tre områden de gamla EU-staterna, de nya EU-staterna samt länderna i f.d. Sovjetunionen (utom de baltiska staterna).

Det finns relativt stora värderingsskillnader mellan t.ex. den ryska befolkningen, befolkningen i Centraleuropa och förhärskande standards i Västeuropa som framgår av t.ex. Ronald Ingleharts världsomspännande värderingsundersökningar.⁵⁰ Detta påverkar även förvaltningen och förvaltningskulturen. Även värdegrunden i den förvaltningskultur som finns i de nya EU-staterna skiljer sig från de gamla EU-staternas. Ett aktuellt exempel är de lokala myndigheternas icke-tillåtandet av s.k. *Gay Pride* parader i Moskva, Riga och tidigare även i Warszawa.

4.2 Korruption

Som symptom på en annorlunda värdegrund i förvaltningens sätt att agera har vi tagit korruption. En vanlig definition av korruption är ”missbruk av offentligt ämbete eller uppdrag för privat nytta” men den kan definieras snävare i operationellt syfte som en ämbetshandling som samtidigt innebär lagbrott.⁵¹ Den bredare definitionen täcker även situationen som inte är klart straffbelagda men där tjänstemannen handlat

⁴⁹ Fogelklou (not 4), s. 15, 23–29.

⁵⁰ Ronald Inglehart & Christian Welzel, *Modernization, Cultural change, and Democracy: the Human Development Sequence*, New York 2005; *Human Beliefs and Values: a Cross-Cultural Sourcebook based on the 1999–2002 Values Surveys*, Ronald Inglehart (red.) ... 1. ed., Mexico City 2004.

⁵¹ Se t.ex., Zemanovicova, Sicáková, Beblavý (not 12), s. 2.

olämpligt t.ex. att anställa en mindre kompetent kollega på grund av vänskapsband där det finns andra, mer kompetenta sökande.

Korruptionsbenägenhet förutsätter ringaktning av lagens normativa anspråk. Generellt är korruption svår att mäta eftersom bäge parterna döljer transaktionen och ännu mer komplicerat är det att uppskatta omfattningen av korruption inom domstolsväsendet.

Fenomenet korruption har sedan lång tid varit aktuell både som forskningsobjekt och som objekt för lagstiftningsåtgärder nationellt och internationellt.⁵² Det finns ett begreppsmässigt samband mellan god förvaltning och korruption. En god förvaltning kännetecknas av låg grad av korruption. Det kan i stater som Japan och Italien finnas en högre grad av korruption trots god förvaltning men i dessa stater finns politisk korruption. Där utgör den konstitutionella nivån arenan för korruptionen och dess bekämpning. Däremot utgör frånvaron av korruption inte ett tillräckligt villkor för att en förvaltning skall betecknas som god. I Ryssland ses kampen mot korruption som en del av försöken att reformera statsapparaten.

Förenta Nationernas konvention mot korruption som antogs 31 oktober 2003 har ratificerats av Albanien, Kroatien, Ungern, Lettland, Litauen, Rumänien, Ryssland, Serbien-Montenegro, Slovakien, Ukraina och Vitryssland. Sverige, Polen, Tjeckien och de flesta västeuropeiska staterna har ännu inte ratificerat konventionen. Estland och Moldova har inte biträtt den. Eftersom flera av de stater som ratificerat konventionen är bland de mer korrupta i Europa, kan den i sig inte anses särskilt effektiv. Europarådets straffrättsliga konvention om korruption från 1999 (nr 173) har ratificerats av alla central- och östeuropeiska stater inklusive Ryssland medan flera västeuropeiska stater ännu inte gjort detta. Ävenledes OECD-konventionen om bekämpande av givande av mutor till utländska offentliga tjänstemän har ratificerats av Bulgarien, Estland, Tjeckien, Ungern, Polen, Slovakien och Slovenien.

Den kände ryske analytikern Georgij Satarov hävdar också att straffrättsliga medel är otillräckliga när det gäller att bekämpa korruption.⁵³

⁵² En översikt ges i Claes Sandgren, *Korruption: Orsaker, effekter och strategier för bekämpning*, *Tidskrift för Retsvitenskap* Nr 3, 2005, s. 264–293; Susan Rose – Ackerman, *Corruption and Government Causes Consequences and Reform*, Cambridge 1999; *Political Corruption in Transition A Sceptics Handbook*, Stephen Kotkin & András Sajó, (red.), Budapest 2002.

⁵³ Georgij Satarov, *Antikorrupsionnaja politika*, Moskva 2004, s. 9.

Framför allt måste mer preventiva åtgärder komma till stånd. Satarov har rätt och fel samtidigt. Det är klart att enbart rättsliga medel i form av straffrättslig lagstiftning inte är tillräckliga instrument för att en god förvaltning med låg nivå av korruption skall komma till stånd. I stater med hög grad av korruption finns det en gruppddynamik inom statsapparaten som möjliggör korruption. I alla rättsordningar är förstås t.ex. tagande av mutor och förskingring av offentliga medel straffbelagda. Men straffrättsliga normer inom förvaltningen kan ha effekt (administrativa straff). I den ryska förvaltningssystemet förekommer begreppet ”*diskvalifikatsija*”, diskvalificering. Den berörde tjänstemannen får en svart fläck på sin karriär och mister sin chefsställning. I Volgaregionen miste år 2003 183 chefer sin post men redan 2004 hade 306 ledare förlorat sin post på grund av korrupt beteende.⁵⁴

Andra metoder som utbildning och förbättrade rekryteringsprocedurer är också viktiga. Av avgörande betydelse är oberoende media, en fri samhällsdebatt och ett starkt civilt samhälle. Samtidigt är det svårt att komma ifrån att lagstiftning är huvudinstrumentet, inte minst om man ser brett på problemet. Både strafflag, förvaltningslagar, domstolslagar, konstitution och övrig lagstiftning inom det konstitutionella systemet, lagar om offentlig upphandling och mot monopol och konkurrensbegränsning, konkurslagar osv. är av vikt. Offentligrättsliga lagar bör ge så lite diskretion som möjligt, t.ex. vid tillståndsgivning, åt myndigheterna. En precis och rättssäker lagstiftning minskar korruptionsmöjligheterna. Öppenhet inom förvaltningen och fria medier är konstitutionella värden av stor betydelse vid sidan av de särskilda institutioner och legislativa instrument som skall bekämpa korruptionen. Där det finns en ingrodd förvaltningskultur som är tolerant mot korruption eller av systemisk art och där polisen själv är korrupt (vilket inte är ovanligt) kan det finnas anledning att skapa specifika antikorrupsionsinstrument för att bryta det problem som redan tidigare berörts: att statsförvaltningen både är objektet och instrumentet för reformer. För att detta skall bli framgångsrikt krävs en tydlig politisk vilja.⁵⁵

⁵⁴ Ju. M. Buravleev, *Administrativnaja reforma i nekotorye problemy, prepjatstvujushtie ee realizatsii, Rossiiskaja Akademiya juriditjeskich nauk, Nautnye trudy* Tom 1, Moskva 2005, s. 532–534.

⁵⁵ John R. Heilbrunn, *Anti-Corruption Commissions, Panacea or Real Medecine to Fight Corruption, The International Bank for Reconstrunction and Development/The World Bank*, Washington DC.

I Singapore och Hongkong har specifika antikorrupsionsinstrument skapats som varit framgångsrika.⁵⁶ Dessa stater har haft olika strategier. Medan Hongkong skapat en universell modell, "Den oberoende kommissionen mot korruption", ICAC, som försöker dra in och mobilisera allmänheten i korrupsionsbekämpningen har Singapore lagt vikt vid ren operativ verksamhet.⁵⁷ ICAC lyder under tre övervakningskommittéer för att säkra integriteten, en för undersökningsverksamheten, en för korrupsionspreventionsverksamheten och en för medborgarnas deltagande i verksamheten. Den sistnämnda kommittén söker ändra allmänhetens attityder och få den att förstå korruptionens farlighet.

I Litauen var institutet riks rätt eller *impeachment* ett konstitutionellt instrument som användes mot förre presidenten Roland Paskas (art. 74 av den litauiska författningen från 1991). Den litauiska författningsdomstolen bestämde den 31 Mars 2004 att Paskas hade kränkt den litauiska konstitutionen genom ett samröre med en rysk affärsman. På oklara grunder förlänades bl.a. medborgarskap åt affärsmannen genom presidentens försorg. Genom domstolens utslag blev Paskas avsatt från sitt ämbete.

Om utnämningar av åklagare sker på ett objektivt sätt och inte är politiserade kan korrupsionsanklagelser bli trovärdiga och en domstolsprocess kan vara ett av flera effektiva medel mot korruptionen som var fallet i Italien i början på 1990-talet.

4.3 Rysk förvaltning och korruption

Staterna i f.d. Sovjetunionen (utom de baltiska staterna) kan trots en till mycket stor del genomförd ny rättsstatlig och marknadsekonomisk lagstiftning inte karaktäriseras som rättsstater på grund av statsförvaltningens inklusive rättsväsendets funktionssätt. Den ryska förvaltningen har sedan lång tid fått representera bilden av en korrupt, inkompetent och formalistisk organisation, inriktad på sina egna intressen och svagt intresserad av att allmänintresset och allmänhetens behov och rättigheter blir tillgodosedda.⁵⁸ Därför åtnjuter den ryska statsförvaltningen

⁵⁶ Michael Ellman, Public administration and public responsibility i *Transformation and Integration*, Institute for Public Research 1995, s. 15–39.

⁵⁷ Heilbrunn (not 55).

⁵⁸ Karl W. Ryavec, *Russian Bureaucracy Power and Pathology*, Oxford 2003; Eugene Huskey, On the Future of the Russian State, *Demokratizatsiya*, Vol. 11 nr 1, 2003, s. 119; Alexei Polukhin, *Novaya Gazeta* No. 64 August 24, 2006, THE STATE – IT'S THEM, *Johnson's List*, 2006-#193.

ett mycket lågt anseende hos befolkningen.⁵⁹ Den korrupta statsförvaltningen hindrar därmed den rättsliga transitionens konsolidering i Ryssland och Ukraina.

Den författning som skall styra och vägleda förvaltningens arbete, särskilt i relation till medborgarna har inte trängt in i förvaltningens sätt att arbeta. Författningen från 1993 med sitt rättighetsskydd förblir därför i mycket hög grad orealiserad.⁶⁰ Belysande exempel är myndigheternas agerande vid katastrofsituationer som Beslantragedien och teaterdramat i Moskva. Det finns visserligen också en etisk kod för förvaltningen men även den förblir i hög grad överksam. Domstolsskyddet upplevs av medborgarna som svagt och domstolarna ses som korrupta⁶¹ även om befolkningen i ökad grad även använder domstolarna för att skydda sina intressen.

Medan Ryssland genomfört förvaltningsreformer, har korruptionen av olika skäl ändå inte blivit föremål för en skarpa ingripande utan korruptionen har ökat kraftigt enligt Satarovs beräkningar. Det finns visserligen ett speciellt Antikorruptionsråd vid presidentämbetet men detta har inte varit effektivt eller möjligtvis ens avsetts att vara effektivt. De ryska medborgarna rankade i juli detta år korruptionen som det största politiska problemet i Ryssland idag.⁶²

Det straffrättsliga huvudansvaret för korruptionsbekämpningen i den ryska federationen ligger på som sig bör på rättsväsendet: på kriminalpolisen, MVD, och säkerhetspolisen (FSB), samt på åklagarämbetet (som i Ryssland är politiserat). I *Transparency Internationals* (TI) årliga redovisning av perceptionen av korruption låg Ryssland 2004 på plats 90 med index 2,8 och år 2005 låg landet på plats 126 med index 2,4, (tillsammans med Albanien och Niger). Island ligger först med 9,7 medan Finland kommer på andra plats med 9,6 år 2005 (skalan går från 1 till 10, där 10 innebär ingen grad av korruption).

Befolkningen betalar per år 3 miljarder dollar i mutor till olika myn-

⁵⁹ Vladimir Shlapentokh, Trust in public institutions in Russia: The lowest in the world, *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 39, 2006, s. 153–174.

⁶⁰ V. O. Lutjin, *Konstitutsia Rossiisko Federatsii Problemy realizatsii*, Moskva 2002, passim.

⁶¹ Vremya Novostei: THE SHADOW OF JUDGEMENT. Russian citizens distrust the judicial system. Distrust of the judicial system and authorities in general. (poll) *Vremya Novostei* October 19, 2004 *Johnson's List* 8416 2004; Konstantin Katanjan, He skoryj i ne pravednyi, *Polititjeskyi zjurnal, Pravo*, <http://www.Politjourn.ru/> preview.php?acton=Articles&dirid=96&tek=5968&issue.

⁶² *Levada Tsentri Vypusk*, 28.07.2006.

digheter i den ryska federationen medan företagare årligen betalar 33 milliarder dollar i mutor. Polisen erhåller årligen 368 millioner dollar i mutor; detta överträffas av undervisningssystemet som erhåller 449 millioner dollar, allt enligt Satarovs uppskattningar för år 2001.⁶³ Nu hävdar det institut som han leder att korruptionen nått astronomiska proportioner och uppgår till sammanlagt 300 milliarder dollar. Men definitionen här är bred och omfattar delvis den svarta ekonomin.⁶⁴

Ämbetsbrottslighet och korruption har ökat från 1990 med 72,8 tusen anmälda brott till 88 tusen 2003 enligt MVD:s kontrollmetodiska avdelning. Merparten utgjordes av tjänstemissbruk medan tagande av muta endast utgjorde 5 % respektive 3 %.⁶⁵

4.4 De nya EU-staterna och bekämpandet av korruptionen

Både rättskulturen, institutionella skäl samt tvånget att anpassa sig till EU:s krav gör att korruptionen i de nya staterna är lägre än i Ryssland men samtidigt högre än i Västeuropa. År 2004 låg Polen på plats 67 med index 3,5 och år 2005 låg Polen på plats 70 med 3,4.

För att bilda sig en uppfattning om förvaltningsreformer och korruptionsbekämpning i Central- och Östeuropa behandlar uppsatsen ett EU-land, Lettland, samt ett kandidatland till EU som enligt tidigare överenskommelse skall bli medlem år 2007, Rumänien.

Lettland har ofta legat efter Estland i den rättsliga och politiska transformationen och det visar sig bland annat genom en högre grad av korruption. Lettland låg år 2004 på plats 57 med index 4,00. Estland låg detta år på plats 31 med index 6. År 2005 ligger Lettland på plats 51 med ett index på 4,2. Estland ligger på plats 27 med ett index på 6,2.

Rumänien låg 2004 på plats 87 på TI:s lista med index 2,9. År 2005 hade Rumänien stigit till 3,0 och låg på plats 85. I Lettlands och Rumäniens fall rör det sig om en svag förbättring.

Åtgärder mot korruption måste vara mångsidiga vid sidan av de sedvanliga straffrättsliga reglerna. I Lettland fungerar en specifik antikorrup-

⁶³ Sabine Tavernise, *A Russian Tilts at Graft (It Could be a Quixotic Task)*. (Georgi Satarov) *New York Times*, 5 januari 2003.

⁶⁴ Jan Blomgren, Rysslands renässans, *Svenska Dagbladet (Näringsliv)*, den 15 september 2006.

⁶⁵ Buravliev (not 54), s. 533.

tionsmyndighet, KNAB som grundades med Hongkongs framgångsrika antikorrupsionsmyndighet som förebild. En mer omfattande antikorrupsionsstrategi kom först till stånd under 2004. Men redan den 18 april 2002 antogs lagen ”Om byrån för prevention och om bekämpande av korruption”, KNAB. Arbetet försvårades i början därför att det rådde stark politisk strid om vilken person som skulle leda myndigheten. KNAB har såväl preventiva som operativa uppgifter. Byråns *preventiva* uppgifter är bl.a. att etablera ett antikorrupsionsprogram, samordna de institutioner som berörs av programmet, kontrollera tillämpningen av lagen ”Om förhindrande av intressekollisioner eller jävsituationer i statstjänstemäns myndighetsutövning”, pröva klagomål och genomföra kontroller som föreslagits av Presidenten, Parlamentet (Saima), Ministerkabinettet och Riksåklagaren. Byrån skall också sammanställa resultat, kontrollera riktigheten av statstjänstemännens uppgivna inkomstkällor och förmögenhetsdeklarationer samt analysera andra myndigheters preventionsåtgärder mot korruption. Byrån skall finna ut metoder för bekämpa korruption i statlig och privat sektor, sammanställa internationella erfarenheter, undersöka allmänhetens inställning och undervisa och upplysa allmänheten om korruptionens skadlighet.

En central uppgift är därför att utveckla en public relation-strategi. Den skall vägleda allmänheten, som uppmuntras att komma in med klagomål mot korrupta funktionärer, och förändra allmänhetens rättsmedvetande. Den skall även granska normativa akter och föreslå eventuella förändringar. I sin *operativa* verksamhet kan KNAB utmäta sanktioner för administrativa förseelser och inleda förundersökningar vid fall av misstänkt kriminell korruption. Eftersom korruption ofta berör den politiska sfären har byrån också viktiga uppgifter vid kontroll av partier och deras finansiering. Det är svårt att utvärdera KNAB:s verksamhet men det förefaller som om myndigheten har varit relativt framgångsrik trots sina vidlyftiga uppgifter.⁶⁶

Också Rumänien har numera en ambitiös antikorrupsionslagstiftning som använder ett flertal instrument. Rumänien har haft två komplexa antikorrupsionsstrategier (NACS I) (2001–2004) och den följande (NACS II) (2005–2007). Lagen nr 35/1997 om Folkets advokat innebär också att Folkets advokat skall påtala missbruk och underrätta parlamentet och, i förekommande fall, också premiärministern. Den konstitutio-

⁶⁶ Vid författarens intervjuer i april 2005 framgick det att KNAB har ett relativt gott rykte och tjänstemän och en del politiker fruktar ingripande från KNAB.

nellt bestämda öppenheten i förvaltningen har fått fastare grund genom lagen Nr 544/2001 om rätt till information av allmänt intresse. Medborgare skall också lättare dras in i förvaltningens beslutsprocesser.

Antikorrupsionsbekämpningen sker inom ramen för reformer av den offentliga förvaltningen. Denna skall omorganiseras; dessutom skall öppenheten stärkas vid anställnings-, utvärderings- och befordringsprocedurer. Dessutom skall allmänheten få bättre service. Bestämmelser om intressekonflikter skall förhindra att beslutsfattandet blir jävigt. Enligt lagen NR 161/2003 måste tjänstemän förklara sig jäviga vid intressekonflikter.

Dessa antikorrupsionsstrategier som erfordrar en djupare analys visar dock att delar av den politiska etablissemangen i Lettland och Rumänien tar korrupsionsbekämpningen allvarligt. I Lettland har den kände och förmögne borgmästaren i Ventspils, Aivars Lembergs, nyligen ställts inför åtal för korruption.⁶⁷

Endast framtiden kan utvisa om antikorrupsionsstrategierna blivit framgångsrika i Lettland och Rumänien men att korrupsionsbekämpningen tagits på allvar i dessa stater är ett framsteg.

Litteratur m.m.

Böcker och artiklar

Afanas'ev, M.N, *Klientelism i rossiiskaya gosudarstvennost*, Moskva: Tsentr konstitutsionnykh issledovaniy Moskovskoga Obshchestvennogo Fonda, 1997.

Beblavý, Miroslav Management of Civil Service Reform in Central Europe, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/Chapter3.pdf>.

Beblavý, Miroslav, Zemanovicova, Daniela, Sicáková, Emilia, *Obstacles to Open and honest Government: An Overview of Corruption: Corruption as a Problem (ethical, moral, economic and political) Affecting the Whole Society*, accessdemocracy.org/NDI/library/1373_ww.corruption.pdf.

Bell, John, Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe, i Jack Beatson och Takis Tridimas (red.), *New Directions in European Public Law*, Oxford 1998, s.147–167.

Berkowitz, D., Pistor, K. & Richard, J., The Transplant Effect, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 51, 2003, s. 163–203.

Brunner, Georg, Verwaltungsstrukturen in den kommunistischen ein-

⁶⁷ Baltic Times 9 augusti 2006.

- parteidiktaturen Osteuropas i *Die öffentliche Verwaltung im totalitären System: L'administration publique en système totalitaire*, Herausgeber: Erk Volkmar Heyen in Verbindung mit Guido Melis ..., Baden-Baden 1998, s. 153–182.
- Buravlev, Ju. M., Administrativnaja reforma i nekotorye problemy, pre-pjatstvujusjtije ee realizatsii, *Rossiiskaja Akademija juriditjeskich nauk, Nautjnye trudy* Tom 1, Moskva 2005, s. 532–534.
- Carothers, Thomas The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy* Vol. 13, 2002, s. 5–21.
- Consolidating Legal Reform in Eastern Europe*, Anders Fogelklou & Fredrik Sterzel, (red.), Uppsala 2003.
- Dimitrova, Antoaneta, Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, *West European Politics*, Vol. 25, Nr 4, 2002, s. 171–190.
- Küpper, Herbert Rechtskultur und Modernisiering, *Osteuropa* 4, 1999, s. 337–353.
- Dmitriev, M. E, Problemy realizatsii gosudarstvennoj sluzjby v RF, i *Strategija reformy gosudarstvennogo upravlnija v Rossii i eo realizatsija na regional'nom urovnje*, Moskva 2005, s. 241–243.
- Ellman, Michael, Public administration and public responsibility i *Transformation and Integration*, Institute for Public Research 1995, s. 15–39.
- Elster, Jon, Constitution-making in Eastern-Europe: Rebuilding the Boat in Open Sea *Public Administration* Spring-Summer 1993 Vol. 71 (1-2), s. 169–217.
- Fogelklou, Anders The Regional Ombudsman as a Western (Swedish) Legal Transplant: Experiences from the Legislative Process in St. Petersburg", *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 13, No. 2, Fall 2003, s. 537–549.
- Fogelklou, Anders, Constitutionalism and the Presidency in the Russian Federation", *International Sociology*, March 2003, Vol. 18(1), s. 181–198.
- Fogelklou, Anders, Interpretation and Accomodation in the Russian Constitutional Court, i korrektur Ferdinand Feldbrugge, (red.), Russia, Europe and the Rule of Law, i serien *Law in Eastern Europe*.
- Fogelklou, Anders, Introduction: From Transition to Integration" i *Consolidating Legal Reform in Eastern Europe*, Anders Fogelklou & Fredrik Sterzel, (red.), Uppsala, 2003, s. 11–28.
- Gadzhiev, Gadis, Power Imbalance and Institutional Interests in Russian

- Constitutional Engineering i *Democratic Consolidation in Eastern Europe* Vol. I *Constitutional Engineering*, Jan Zielonka (red.), Oxford 2001, s. 269–292.
- Galligan Denis J., & Kurkchiyan, Marina (red.), *Law and Informal Practices: The Post-Communist Experience*, Oxford & New York 2003.
- Galligan, Denis J., & Smilov, Daniel M, (red.), *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998*, Budapest 1999.
- Grazhdanin, zakon i publichnaja vlast'*, Moskva 2005.
- Grigorescu, Alexander, The Corruption Eruption in East Central Europe: The Increased Salience of Corruption and the role of International Organisations, *East European Politics and Societies*, Vol. 20 nr 3, Summer 2006, s. 516–549.
- Heilbrunn, John R., Anti-Corruption Commissions, Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, *The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank*, Washington DC.
- Hesse, Joachim Jens, (red.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: towards Public Sector Reform in post-Communist Societies*, Oxford 1993.
- Huskey, Eugene, On the Future of the Russian State, *Demokratizatsiya*, Vol. 11 nr 1 2003, s. 115–121.
- Huskey/ E., Porshakov, S., The Russian Civil Service in Transition 1985–1998 in *Die öffentliche Verwaltung im totalitären System: L'administration publique en système totalitaire* / Herausgeber: Erk Volkmar Heyen in Verbindung mit Guido Melis ... Baden-Baden 1998, s. 205–220 (211).
- Inglehart, Ronald & Welzel, Christian, *Modernization, Cultural change, and Democracy: the Human Development Sequence*, New York 2005.
- Human Beliefs and Values: a Cross-Cultural Sourcebook based on the 1999–2002 Values Surveys, Inglehart, Ronald, (red.) ... 1. ed., Mexico City 2004.
- King, Roswitha, *What kind of Civil Service. Trends in Public Administration Reform in Eastern Baltic Sea States*, s. 1–12, http://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRC_64_paper_01.pdf.
- Lane, Jan Erik, *Public Sector Reform: Rationale, Problems and Trends*, London 1997.
- Lutjin, V. O., *Konstitutsia Rossiisko Federatsii Problemy realizatsii*, Moskva 2002.
- Meyer-Sahling, Jan Hindrik Getting On Track-Civil Service Reform in Post-communist Hungary, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 2001, nr 6, s. 960–979.

- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Civil Service Reforms in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, *West European Politics*, Vol. 27 nr 1, 2004.
- Mishler W., Rose R. Learning and re-learning regime support: The dynamics of post-communist regimes *European Journal of Political Research*, Volume 41, Number 1, January 2002, s. 5–36(32).
- O nekotorykh aktualnykh problemakh administrativnoga prava (po materialam Lazarevskikh tjetnij, *Gosudarstvo i pravo* 1997, Nr 6.
- Ovsjanko, A. M., *Administrativnoe pravo*, Moskva 1999.
- Pistor, Katarina, The Demand for Constitutional Law, *Constitutional Political Economy*, Vol.13 2002, s. 72–87.
- Polukhin, Alexei, *Novaya Gazeta* No. 64, 24 augusti, 2006, The State – it's them, Johnson's List, 2006-#193.
- Rigby, T.H., *The Changing Soviet System Mono-organisational socialism and its origins to Gorbachev's restructuring*, Aldershot Hants 1990.
- Rupnik, Jacques, The Postcommunist Divide, *Journal of Democracy*, Vol. 10 1999, s. 57–62.
- Ryavec, Karl W., *Russian Bureaucracy Power and Pathology*, Oxford 2003.
- Sandgren, Claes, Korruption: Orsaker, effekter och strategier för bekämpning, *Tidskrift för Retsvitenskap* nr 3, 2005.
- Satarov, Georgij, *Antikorruptionnaja politika*, Moskva 2004.
- Shlapentokh, Vladimir, Trust in public institutions in Russia: The lowest in the world, *Communist and Post-Communist Studies* Vol. 39, 2006, s. 153–174.
- Solomon, Peter H., jr & Foglesong, Todd S., *Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform*, Boulder, Colo. 2000.
- Spendszharova, Aneta Borislova, Bringing Europe in? The Impact of EU-conditionality on Bulgarian and Romanian Politics, *Southeast European Politics*, Vol. IV, nr 2–3, s. 141–156.
- Starilov, Jurij Nikolaevitj, Das aktuelle russische Verwaltungsrecht: Probleme der Reform and der Errichtung eines neuen Systems, *Osteuroparecht*, nr 5 2003, s. 397–431.
- Sungurov, Alexander, *Institut ombudsmana: evolutsija traditsii i sovremennaja praktika*, Sankt Petersburg 2005.
- Tichomirov, Ju. A, *Kurs administrativnoga prava i protsessa*, Moskva 1998.
- Verheijen, Tony, (red.), with the co-operation of Alexander Kotchegura *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham 1999.

Verhiejn Tony, & Coombes, David, (red.), *Innovation in Public Management*, NISPACee &/ EPAN 1998.

Wiesenthal, Helmut, Die politische Organisation des Unwahrscheinlichen. Sozialtheoretische Lehren der Transition vom Sozialismus i *Hinrichs/Kitschelt/ Wiesenthal (red.) Kontingenz und Krise. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Claus Offe zu seinem 60. Geburtstag.* Frankfurth/New York 2000, s. 189–217.

Officiella källor

Sobranie. Zakonodatelseva Rossijskoj Federatsii 2004, Nr 31, Art. 3215.
Kom (2006) 214, *Meddelande från Kommissionen: Uppföljningsrapport om Bulgariens och Rumäniens medlemskap i Europeiska Unionen*, http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/pdf_2006elarge2006_32000_03_00_monitoring_report_bg_ro_summary_paper_sv.pdf.

Övrigt material

Levada Tsentr Vypusk, 28.07.2006.

Baltic Times 9 augusti 2006.

Jan Blomgren, Rysslands renässans, Svenska Dagbladet (Näringsliv), den 15 september 2006.

Konstantin Katanjan, He skoryj i ne pravednyi, Polititjeskyi zjurnal, Pravo, <http://www.Politjpournal.ru/>.

Tavernise, Sabrine, A Russian Tilts at Graft (It Could be a Quixotic Task). (Georgi Satarov) New York Times, 5 januari 2004.