

# Norsk anti-korrupsjonspolitik

## – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend?

BIRGIT SKJELBRED-KNUDSEN VALDE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

JUNI 2006

**Notat 3 - 2006**

# Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	7
DE STATLIGE ANTI-KORRUPSJONSVIRKEMIDLENES UTVIKLING.....	8
Pedagogiske virkemidler.....	8
Generelt om utviklingen av pedagogiske virkemidler.....	10
Demografiske og organisatoriske virkemidler.....	10
Økokrim og korrupsjonsteamet.....	11
Transparency Norge.....	12
Anti-korrupsjon og hvitvaskingsprosjektet. Joly inntar den norske arena.....	12
Generelt om utviklingen av demografiske og organisatoriske virkemidler.....	14
Juridiske virkemidler.....	15
Endring i Skatteloven.....	16
OECD konvensjonen får konsekvenser. Endring i Strl. § 128.....	17
Europarådets konvensjon får omfattende konsekvenser.....	17
Generelt om utviklingen av juridiske virkemidler.....	19
EMPIRISK OPPSUMMERINGSTABELL OVER ANTI-KORRUPSJONSUTVIKLINGEN.....	20
FREMVEKSTEN AV EN NORSK ANTI-KORRUPSJONSPOLITIKK.....	22
HVA FORKLARER FREMVEKSTEN AV EN NORSK ANTI-KORRUPSJONSPOLITIKK.....	25
AVSLUTNING.....	29
LITTERATUR.....	30
Nasjonale Offentlige Dokument.....	31
Mediekilder.....	32

## Forord

Dette notatet er skrevet i tilknytning til forskningsprosjektet «Regulation, Control and Auditing», finansiert av Norges forskningsråd under programmet «Forskning om innovasjon og fornyelse i offentlig sektor (FIFOS). Notatet er basert på Birgit Valdes hovedoppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Vi vil takke professor Paul G. Roness for god hjelp og informantene som velvillig stilte opp til intervju.

Bergen, 27. mars 2006

*Per Lægveid*  
Prosjektleder

## Sammendrag

I Norge har det skjedd store endringer på området korrupsjon de siste femten årene. Korrupsjonsskandalen i Oslo kommune, som ble avdekket i 1989, slo ned som en bombe. I Norge hadde det vært lite bevissthet, kunnskap og lovverk for denne typen kriminalitet, som av de fleste ble sett på som fraværende i Norge. Årene gikk, endringer skjedde, men hovedfokuset lot vente på seg. Rett før tusenårsskifte kom det imidlertid merkbare og synlige endringer.

Gjennom 1990-tallet utviklet det seg en global anti-korrupsjonsnorm. Dette endret politikken internasjonalt og førte til utviklingen av mange anti-korrupsjonsredskaper i form av avtaler, traktater og konvensjoner. Den internasjonale anti-korrupsjonstrenden påvirket også den nasjonale utviklingen. Enheter med fokus på anti-korrupsjon ble opprettet, langsiktige planer for området ble utviklet og lovverket ble utredet og endret. Plutselig var korrupsjon et tema som fikk stor oppmerksomhet i media, av politikerne og næringslivet. Staten benyttet seg i hovedsak av følgende virkemidler for å utvikle en norsk anti-korrupsjonspolitik; pedagogiske, organisatoriske, demografiske og juridiske. Det blir i denne utviklingen synlig hvordan staten gikk fra realt lite kontroll og regulering på området nasjonal korrupsjon, til en omfattende og synlig regulering i løpet av en ti-femten års periode. Endring i det internasjonale klimaet, sammenfall i tid og sted, sterke nasjonale aktører, mulighetsvinduer og et norsk ønske om legitimitet i omgivelsene sikret en rask og etterhvert omfattende utvikling.

## Summary

This paper's focus is on the development of a Norwegian anti-corruption policy. In 1990 an anti-corruption policy was not regarded as a discrete area of policy and was given little attention. In 2003 the Norwegian government talked about how Norway set an example for other countries having one of the best anti-corruption laws in Europe, and wanting to be a spear point in the battle against corruption. This paper's main focus is the period from 1989 to 2003, and how and why Norway turned this sudden attention towards corruption, and then rapidly developed a policy on the area.

I have identified four main instruments being used by the government in this period to develop a new policy area in Norway. These are pedagogical, organizational, demographical and legal tools. One would think that a policy development would be initiated by a documented need. Here this is to a little degree the case. The attention first started growing when the international attention and anti-corruption norm-development started. Coincidences, fortunate timing, the international climate change and development, pressure and influence, strong national actors, policy windows and a Norwegian wish for legitimacy secured a positive development.



## Innledning

Gjennom 1990-tallet utviklet det seg en global anti-korrupsjonsnorm. Denne var forårsaket av tre prosesser (Mccoy og Heckel 2001). For det første en endring i de globale omgivelser og en spredning av prinsipper som demokrati og liberalisme. For det andre en sosial interaksjon og informasjonsrevolusjon som førte til stor spredning av ny informasjon om årsakene til, skadevirkningene av og strategier for å bekjempe korrupsjon. For det tredje interne prosesser i statene, en sterk vekst av ikke-statlige organisasjoner, en friere, mer gravende presse og endrede kalkulasjoner blant verdens ledere om kostnadene av korrupsjon. Dette endret politikken internasjonalt og førte til utviklingen av mange anti-korrupsjonsredskaper i form av nye enheter, avtaler, traktater og konvensjoner.

I Norge har det også skjedd store endringer på området korrupsjon de siste femten årene. Her til lands hadde det vært lite bevissthet, kunnskap og lovverk for denne typen kriminalitet, som av de fleste ble sett på som fraværende i Norge. Den såkalte korrupsjonsskandalen i Oslo kommune (1989), slo ned som en bombe. Den førte til i alt elleve dommer for utroskap og seks dommer for bestikkelse. Den siste dommen falt i 1998. Under og i etterkant ble kommuneledelsen i Oslo kritisert for å ikke ha vilje til å rydde ordentlig opp, og å la ledere forsette i jobben selv etter å ha fått kritikk for å ha mottatt gaver i strid med reglementet (Strandehagen 1992).

Årene gikk og det skjedde visse endringer, men det omfattende fokuset kom ikke. Rett før tusenårsskifte begynte imidlertid merkbare endringer å komme og det skjedde en rask utvikling på anti-korrupsjonsområdet i Norge. Fra å ha mangel på direkte lovgivning og politikk samt lav bevissthet rundt fenomenet, er det i løpet av de siste ti-femten årene blitt mye oppmerksomhet rettet mot korrupsjon. Norge vil nå fremstå som et eksempel for andre land. Det kan likevel se ut som det har gått lang tid fra korrupsjonsskandalen i 1989 og frem til den direkte korrupsjonslovgivningen kom i 2003. Det er også et paradoks at denne utvikling i liten grad ser ut til å være bevisbasert og behovsrelatert, men i langt større grad utløst av andre forhold.

Korrupsjon er et sammensatt begrep med svært mange ulike definisjoner (Valde 2005). De to mest benyttede er sentrert rundt offentlige verv og definisjoner som tar utgangspunkt i lovverket. I offentlige vervsentrerte definisjoner (Heidenheimer 1970, Heidenheimer m.fl. 1989, Heidenheimer og Johnston 2002) oppfattes korrupsjon som avvik fra rettslige normer knyttet til offentlige stillinger. Misbruk av offentlig innflytelse for å oppnå privat gevinst er ut fra denne tilnærmingen selve kjennetegnet på korrupsjon. Kriteriene for legaldefinisjonene er nedfelt i lover (Heidenheimer og Johnston 2002: 29). Er det ikke forbudt gjennom lov er det heller ikke korrupt, selv om det involverer misbruk av makt eller uetisk handling. Den juridiske definisjonstypen er blitt flittig brukt. Dette har skapt problemer siden norsk lov ikke hadde selve begrepet korrupsjon før 2003. Den rammet derimot noen typer bestikkelser. Dette ble synlig under utredningen om Oslo-sakene. Statens granskningsutvalg fant ikke bevis for korrupsjon blant folkevalgte i kommunen etter Straffeloven (Strl.), men gav eksempler på saksforhold der det mer eller mindre eksplisitt var påstått gitt motytelser for politiske

tjenester (NOU 1990:26, NOU 1991:11, s. 192). Konklusjonen ble bygget på et korrupsjonsbegrep direkte knyttet til bestemmelser i den gjeldende Strl. (ibid.: 96).

Dette notatet er basert på min hovedfagsoppgave og presenterer noen av hovedfunnene. Datagrunnlaget for studien er basert på et mangfoldig og stort omfang av kildemateriale. Det er blitt brukt både ulike dokumentasjon, arkivmateriale og intervju med nøkkelpersoner. For nærmere dokumentasjon av kildene se Valde 2005.

## De statlige anti-korrupsjonsvirkemidlenes utvikling

For å forme et nytt politikkområde, eller styrke et allerede eksisterende område, kan staten ta i bruk ulike virkemidler (Eckhoff 1983, Petersson og Søderlind 1993). Her har fire hovedvirkemidler blitt idenifisert. Pedagogiske, organisatoriske, demografiske og juridiske virkemidler er blitt tatt i bruk av staten for å avgrense og utforme anti-korrupsjonspolitikken som eget område.

### Pedagogiske virkemidler

De pedagogiske virkemidlene som er kommet på området kan i hovedsak deles i tre grupper når det gjelder bakgrunn for og målet med tiltaket. Første gruppe er de tiltakene som var direkte konsekvens av en spesifikk hendelse – Oslo-skandalen. Neste gruppen er Regjeringens handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet. Disse brukes dels for å få et lengdesnitt om form og innhold av oppmerksomhet omkring temaet i Norge, dels som uttrykk for særskilte pedagogiske virkemidler. Den tredje gruppen utreder andre tema, men tar for seg korrupsjonsfeltet som del av dette. Dette gjelder NOU 1997:15 og St.meld. nr. 19 (2002–2003).

Kort etter at Oslo-skandalen nådde media ble et statlig granskningsutvalg opprettet. Dette resulterte i tre rapporter, NOU 1990:26, NOU 1991:11 og NOU 1993:5, hvor de to første konkluderte med hard kritikk av ledelsen i Oslo kommune. I tillegg ble to sentrale tiltak satt i gang som respons på avdekkingen av korrupsjonsforholdene i Oslo kommune i 1989 (Hjelle 1995: 135). Disse konsentrerte seg kun om korrupsjon i offentlig sektor (ibid.: 130). KS sitt Etikktvalg, resulterte i en innstilling (1990) (ref. i Hjelle 1995: 135) og en rapport (1991) (ref. i Hjelle 1995: 135), og NOU 1993:15 om forvaltningsetikk. Disse tiltakene fikk små konsekvenser med hensyn til å utvikle en generell norsk anti-korrupsjonspolitikken.

Regjeringens handlingsplan fra 1992, utarbeidet av Justisdepartementet (JD), var den første om økonomisk kriminalitet. Den var et ledd i opptrappingen av innsats mot denne typen kriminalitet. Det var først og fremst den store økningen av konkurser på slutten av 1980-tallet som utløste denne satsingen. Handlingsplanen inneholdt ingenting spesifikt om korrupsjon, og begrepet ble ikke nevnt. OECDs arbeid som begynte i 1989, om å kriminalisere skattefradrag fra korrupsjon, ble ikke omtalt (OECD 2000, 2002). Oslo-skandalen fikk stor oppmerksomhet. Fra flere kanter ble det meldt at Norge nå hadde mistet sin uskyld i forhold til korrupsjon. Korrupsjonsspekulasjonene om politikere i Oslo kommune gikk ennå høyt og ulike tiltak og rettssaker foregikk. Allikevel var korrupsjon ikke et tema i handlingsplanen.



Regjeringens handlingsplan fra 1995 hadde et eget kort avsnitt om korrupsjon. Korrupsjonsbegrepet var imidlertid ikke definert, og det var heller ingen referanser til mulig omfanget eller planer framover. Det eneste tiltak som ble nevnt, var at JD hadde gitt Økokrim det sentrale ansvaret for korrupsjonssaker og at det var etablert et eget team for å ivareta ansvaret. Stavanger politikammer hadde også opprettet en egen gruppe med ansvar for korrupsjon og økonomisk utroskap i oljebransjen. «Mens korrupsjonssakene inntil nylig har dreiet seg om offentlig sektor og oljesektoren, har ØKOKRIM i den seneste tid funnet indikasjoner på at korrupsjon forekommer også i andre deler av næringslivet» (ibid.: 29–30) ble det påpekt i planen. Det ble også uttalt at «Arbeidet med å utarbeide en felles holdning til bestikkelse av fremmede lands offentlige tjenestemenn» var en av de viktigste sakene som ble behandlet i det OECD-samarbeidet Norge deltok i. Det var ingenting om OECD konvensjonen mot bestikkelse av utenlandske tjenestemenn, som var på trappene og ble vedtatt i 1997. Heller ikke OECDs multilaterale avtale fra 1994 om bestikkelse av utenlandske tjenestemenn er nevnt, ei heller noe om endringen i Skatteoven som ble gjennomført året etter, og hvor prosessen startet i 1994. Ting var begynt å skje, men de var initiert utenfra, der normene raskt hadde begynt å endre seg (jf. McCoy og Heckel 2001). Korrupsjon var ennå ikke ble sett som et eget område, men som del av den organiserte kriminaliteten i 1994 (NOU 1997:15).

Regjeringens tredje handlingsplan mot økonomisk kriminalitet ble lagt fram 18.januar 2000. Korrupsjon ble presentert som en av mange typer økonomisk kriminalitet, og behandlet spesifikt i et eget avsnitt. Begrepet ble definert, det ble vist til hvorfor korrupsjon var et problem, og til hvilke tiltak som var blitt gjort og skulle gjøres (Regjeringens Handlingsplan 2000). Korrupsjonstrusselen i Norge ble her ikke sett som urovekkende stor, men reell. Tiltakene og virkemidlene som ble fokusert på var Økokrims korrupsjonsteam, og deres systematiske samarbeid med næringslivet som startet i 1998. De to andre tiltakene var OECDs konvensjon (1997a, 1997b) og Europarådets to konvensjoner (ETS nr. 173 og 174). Det ble gjort klart at Norge allerede hadde tatt tiltak for å oppfylle OECD konvensjonen, samt tiltak mot skattefradrag for korrupsjon i utlandet og at «bl.a. på grunnlag av Europaråds-konvensjonen», ville regjeringen foreta en generell gjennomgang av norske straffebestemmelser rettet mot korrupsjon (ibid). Mange flere og ulike departementer og aktører var trukket inn i arbeidet denne gangen, noe som kan indikere økt oppmerksomhet. Regjeringen sa man måtte anta at Norge hadde lite korrupsjon, men samtidig at mørketallene var store. Både offentlig og privat sektor var inkludert og sidestilt, noe som var nytt. I tillegg ble det fokus på skadevirkningene av korrupsjon, noe det var lite av tidligere. Mye av det som ble sagt om korrupsjon i denne planen er identisk med Kripas trusselrapport fra 1999: *Økokrims bidrag*, og Økokrims Årsrapport fra 1998. Definisjonen av korrupsjon er identisk med Økokrims fra 2001, begrenset til bestikkelse (Valde 2001). Det er en utvikling både i de pedagogiske virkemidlene generelt og i handlingsplanene spesielt. Korrupsjon er i økende grad på banen, vies mer plass og blir i større grad enn tidligere sett på som et avgrenset område.

Stortingsmeldingen om globalisering, utarbeidet av Utenriksdepartementet, ble lagt fram 28.mars 2003. Denne hadde et eget avsnitt om korrupsjon, men hovedfokus var på bistand og U-land, selv om det også var opplysninger i forhold til Norge (St.meld. nr.

19 (2002–2003)). Denne stortingsmeldingen skilte seg fra de tidligere pedagogiske virkemidler ved å vise mer til norske erfaringer, og være mer spesifikk i sin omtale av fenomenet. Globaliseringsargumentet ble også utdypet, og tok for seg mer pro og kontra i direkte korrupsjonssammenheng enn tidligere. Dette var noe relativt nytt i denne sammenheng. To forskere ved NUPI påpekte at i globaliseringsmeldingen var det «første gang at regjeringen (i en kontekst hvor det er Norges internasjonale relasjoner som diskuteres) påpeker at korrupsjon foregår både i Norge og i forbindelse med norsk virksomhet i utlandet» (Borchgrevink og Hansen 2004: 43).

### Generelt om utviklingen av pedagogiske virkemidler

I de offentlige pedagogiske tiltakene er det referert svært lite til den forskningen og de undersøkelsene private organisasjoner har gjort i de siste årene. Kun Transparency Internationals CPI<sup>1</sup> fra 2002 er referert til. TIs andre indekser, også fra andre år, og PWCs rapporter er utelatt.<sup>2</sup> Nesten parallelt kom utredningene og konsekvensene av korrupsjonskrisen i Oslo kommune og Regjeringenes handlingsplaner. De henviser imidlertid ikke til hverandre, og den første planen nevner ikke engang korrupsjon. Det kan synes som korrupsjon ikke oppfattes som et problem eller eget kriminalitetsområde. Oslo-korrupsjonen får konsekvenser innen Oslo kommune, men uten å få langsiktige konsekvenser for en politikkutvikling. Tiltakene i etterkant av Oslo-skandalen var begrunnet av behov, men den ble behandlet som et enkelttilfelle. De videre tiltakene tok ikke for seg korrupsjon før i 1995, og da i svært begrenset grad. Først i 2000 ble det virkelig fokus på korrupsjon, da i stor grad utløst av internasjonale tiltak og en økt og vedkjent globaliseringstrussel.

### Demografiske og organisatoriske virkemidler

De ulike tiltakene presentert her kan deles i to grupper: de som kom etter nasjonalt initiativ, Økokrim og Joly-prosjektet, og de som kom etter internasjonalt initiativ, Transparency Norge (TIN). Enhetene har til felles at de er opprettet for å bekjempe korrupsjon. Initiativtakere, oppgaver og siktemål er ellers ulike. Noen har først og fremst et internasjonalt siktemål, mens andre er mer nasjonalt rettet. Det blir her synlig hvor mange koplinger det finnes mellom disse ulike tiltakene og enhetene, og hvor mange av aktørene som går igjen i flere enheter og prosjekt. Dette viser bra samarbeid, men også at anti-korrupsjonsmiljøet og kompetansen i Norge er forholdsvis liten.

---

<sup>1</sup> TI utviklet i 1995 en korrupsjonsindeks som rangerer land ut fra i hvilken grad korrupsjon oppfattes å være utbredt blant offentlig ansatte og politikere, i nasjonale og internasjonale forretningsmiljøer; The Corruption Perceptions Index (CPI) (Transparency International: TI and CPI [http://www.transparency.org/about\\_ti/history.html#ticpi](http://www.transparency.org/about_ti/history.html#ticpi) (13.7.2005). Indeksen måler oppfatningene langs en skala, hvor 10 er best oppnåelige resultat, og 0 er dårligst (Transparency Norge 2004). Fra 1995 til 2003 har Norge vært det landet i Norden rangert med høyest korrupsjonsnivå (Transparency International 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001a, 2002, 2003a).

<sup>2</sup> PriceWaterhouseCoopers (1999, 2001, 2003), Transparency International (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001a, 2001b, 2002, 2003a, 2003b, 2004).

## Økokrim og korrupsjonsteamet

17.mars 1988 meddelte JD at de hadde fattet beslutning om opprettelse av en ny Øko-enhet (Kripes 1988). Det var få sentrale aktører som tok initiativ til og var involvert i opprettelsen av Økokrim (Valde 2005). De som jobbet i Kripes-gruppen for økonomisk etterforskning mottok kun en pressemelding om opprettelsen. De visste ikke på det tidspunktet at avdelingen deres skulle legges ned og at det skulle opprettes en sentral ledelse for økonomisk- og miljøkriminalitet. Politiforeningen var motstander av måten Økokrim var organisert på, og at den skulle ledes av Statsadvokaten. Alle politiorganisasjonene ønsket at Øko-enheten skulle legges inn under Kripes (Kripes 1988).

Økokrim ble offisielt opprettet 1. januar 1989. De fjorten stillingene ved Kripes økonomiske etterforskningsavdeling ble overført til Økokrim. I tillegg ble enheten tilført fjorten nye stillinger. Ved opprettelsen hadde Økokrim ingen faste etterforskningsgrupper (Særorgansutvalget 2002). Økonomisk kriminalitet fikk dermed fokus, men korrupsjon var foreløpig ikke et tema. Det ble tatt i bruk nye grupper med fagfolk og et høyere avlønningssystem (Stortingsforhandlinger 1987, Kripes 1988). Prosessen gav inntrykk av å ha vært politisk. Det var få aktører, og de vanlige kanalene ble i liten grad brukt. Dette førte til misnøye hos politiforeningene og JDs administrative del (Valde 2005).

I 1987–88 ble det, etter initiativ fra ansatte, startet en egen korrupsjonsgruppe i Statoil. Den fikk etter hvert navnet Investegating Coordenating Group (ICG). Dette skjedde på bakgrunn av mistanke om korrupsjon i egne rekker. Gruppen besto av Statoilansatte, også noen med bakgrunn og kontakter i Stavanger politiet, og avdekket mange mulige korrupsjonstilfeller. Denne informasjonen ble overlevert til Stavanger politikammer (Hjelle 1995: 131, Valde 2005). I 1988 startet Stavanger politikammer opp etterforskning rundt korrupsjonsmistanker i oljesektoren. I 1991 opprettet de en egen korrupsjonsgruppe og i 1993 innledet de et samarbeid med Økokrim knyttet til korrupsjonsarbeidet. Grunnet sakenes internasjonale og komplekse karakter, behovet for omfattende etterretning og informasjonsanalyse samt oppbygging av kilder, var det enighet om at arbeidet måtte utføres av en spesialenhet (Økokrim 1998: 2). Flere kilder støtter synet om ressursproblematikk som årsaken til at Økokrim gikk inn i Stavanger. Dette var for å sikre at ekspertisen her ble videreført (Valde 2005).

Avgjørelsen om opprettelse av et korrupsjonsteam i Økokrim ble tatt av Økokrims ledelse, JD, Riksadvokaten og Stavanger politikammer. To forhold spilte inn. For det første var det gjennom Stavangerpolitiet og deres oljegruppe kommet kunnskap om at det fantes korrupsjon i oljebransjen. For det andre var Økokrims leder Norges hovedrepresentant i Europarådet, hvor han var aktiv i arbeidet som pågikk med konvensjonen som kom i 1999. Denne konvensjonen forplikter medlemslandene til å ha spesialiserte folk eller en enhet på korrupsjonsområdet. Dette visste ledelsen i Økokrim tidlig, siden de deltok i utformingen av konvensjonen (Valde 2005).

Ved Økokrim ble det fra høsten 1994 etablert et eget korrupsjonsteam for å ivareta ansvaret. Fra flere hold ble det hevdet at det var visse gnisninger mellom Økokrim og Stavanger-politiet. Stavanger ønsket noen av midlene for å kunne fortsette etterforskningen sin, og ønsket at etterforskning av «oljekorrupsjon» skulle ligge der.

Økokrim syntes det var naturlig at etterforskningen, også innen oljekorrupsjon, skulle ligge hos deres nystartede korrupsjonsgruppe. Økokrim fikk et eget kontor i Stavanger, og har pr 2005 to stillinger der (Valde 2005). Det ble altså for første gang opprettet et nasjonalt organisatorisk virkemiddel mot korrupsjon. Det opprinnelige initiativet kom imidlertid fra aktører i oljebransjen selv, som respons på mistanker om korrupsjon i egen rekke. Det startet så i lokalpolitiket før det ble vedtatt overtatt sentralt, til protester. Kompetansen i Stavanger ble beholdt fordi det var bevissthet om at oljebransjen var et korrupsjonsutsatt felt, og det var en forventning om økning i antall saker (ibid.). Om korrupsjonsteamet i Økokrim hadde kommet uten at aktører i Statoil og Stavanger-politiet hadde funnet korrupsjon er uvisst. På den andre siden arbeidet Økokrims leder med Europarådets planlagte initiativ. Det gav kunnskap om at det vil komme et internasjonalt krav om en spesialenhet i fremtiden. Dette var en medvirkende årsak til ønske om en egen sentral enhet mot korrupsjon.

### Transparency Norge

TIN har mottatt finansiell støtte fra Norad<sup>3</sup>, og med dette et mandat som de er pålagt å følge. De skal også styrke samarbeidet mellom sentrale norske myndigheter (Valde 2005). Gjennom dette er de knyttet til statlige virkemidler. Opprettelsen av en norsk avdeling var direkte forårsaket av den internasjonale opprettelsen i 1993, men det gikk seks år før TI kom til Norge i 1999. TIN arbeider utelukkende for allmenntilgode formål og driver ikke næringsvirksomhet. TIN har pr 2004 to ansatte. I tillegg er det et styre på syv personer. TIN finansieres av medlemskontingenter, samt støtte fra blant annet Norad, Hydro, Statoil og Telenor. TIN har merket en økende interesse på feltet korrupsjon, og mener dette har flere årsaker. Både fordi det reelt er mange nye og alvorlige saker, men også fordi temaet er blitt trendy. For femten år siden var det ikke stuerent å diskutere norsk korrupsjon. Etter hvert som flere misligheter ble avdekket og temaet kom på banen, diskuterer nå næringsliv som offentlige organisasjoner etikk og korrupsjon. TIN har færre hensyn å ta og kan dermed gå hardere ut mot korrupsjonen i Norge. De påtaler svak norsk forståelse for hva korrupsjon egentlig kan være. De har bidratt til en politikuttvikling ved å være den første norske frivillige organisasjon på området, med internasjonale forgreininger, et stort nettverk og en medieliert korrupsjonsindeks. De kom forholdsvis sent til Norge, og er små, men blir tatt på alvor. De er på kort tid blitt en høringsinstans, har hatt kontakt med Økokrim, justisministere og generalsekretær Borgen samarbeidet med Joly om Paris deklarasjonen<sup>4</sup> (Valde 2005).

### Anti-korrupsjon og hvitvaskingsprosjektet. Joly inntar den norske arena

En ny spesialenhet på korrupsjonsområdet, med et mer pedagogisk og internasjonalt siktemål og mer profilert enn Økokrim, ble opprettet i 2002. I tillegg ble et demografisk

---

<sup>3</sup> Norad er direktoratet for utviklingssamarbeid, og ligger under Utenriksdepartementet (Norad: Kva er Norad? [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=1169](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1169) (10.8.2005)).

<sup>4</sup> ParisOppropet av 19. juni 2003 er et internasjonalt initiativ mot internasjonal finanskorruptjon. Det søker å reiser en internasjonal opinion til støtte for de viktigste prioriteringene i kampen mot storkorruptjon. Adressatene er regjeringene som forhandlet fram en ny konvensjon mot korruptjon i FNregi (Transparency Norge 2003, Paris deklarasjonen: [www.parisdeclaration.org/](http://www.parisdeclaration.org/) (30.8.2004)).

virkemiddel tatt i bruk ved å rekruttere en svært høyprofilert «korrupsjonsjeger», Eva Joly. Prosjektet ble personfokusert, både i media og innad i JD. Det var også her sterke enkeltaktører som bidro til at prosjektet ble opprettet, i stor grad daværende Justisminister Dørum og hans statssekretær Holme.<sup>5</sup>

Joly ble invitert til Norge på bakgrunn av sin erfaring som forhørsdommer og etterforskningsleder av store finansskandaler i Frankrike (Anti-korrupsjons- og hvitvaskingsprosjektet 2004). Joly fremsto som en person som reiste kampen mot korrupsjon i Frankrike, og «Derfor ble det en historiens tilfeldighet,..., at vi tilfeldig møttes høsten 2001» (Intervju Dørum 2004 (i Valde 2005)). Både Joly og Dørum kaller det et tilfeldig møte, men hun sier også at det virket som om det allerede var en plan klar da hun tok kontakt på hans oppfordring (Joly 2003, Intervju Joly 2004 (i Valde 2005)). Dette førte til at hun fra våren 2002 ble ansatt i JD. Dørum setter sin invitasjon av henne i sammenheng med andre trekk han sier han bevisst foretok seg som justisminister. Dette gjaldt blant annet ansettelsen av Holme som statssekretær, Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fra 2000, og at Handlingsplanen som kom i 2004 ble overlatt til Joly-prosjektet. «Vi kan ikke gå i spissen for en bevisstgjøringskampanje uten at vi selv gjør oss til en del av den samme kampanjen», sa Dørum (Intervju Dørum 2004). Joly-prosjektet skulle være et signal som sa at Norge skulle være et foregangsland i kampen mot korrupsjon, samtidig sier både Joly og Dørum at det var utslag av tilfeldigheter. At Dørum skulle bli justisminister for andre gang i den da kommende borgerlige mindretallsregjeringen var ikke opplagt. At dette klaffet med at Joly hadde fått både stor medieoppmerksomhet og drapstrusler omkring Elf sakene, var blitt «*korrupsjonsjegeren*» i Norge og ønsket å returnere med sin kompetanse, var heldige sammentreff (Valde 2005). Det er imidlertid viktig å understreke at Dørum så og grep anledningen da den oppsto. Prosjektet var først og fremst internasjonalt rettet, men har bidratt til opplysning gjennom mange foredrag for ulike fora i Norge. Å invitere Joly betydde å invitere en kompetanse Norge hadde lite av, og samtidig gjøre et svært bra medietrekk.

Joly fikk tittelen spesialrådgiver og ble leder for en egen prosjektorganisasjon i JD. Prosjektet ble finansiert av JD og UD, men JD hadde det overordnede ansvar. Prosjektet og Jolys engasjement skulle etter planen være treårig og avsluttes i mai 2005. Joly begynte i jobben 21. mai 2002. Hun startet rekruttering av medarbeidere fra september samme år. I alt ble de fem personer på prosjektet, to kom fra Økokrim og en fra JD. Økokrim «mistet» ansatte til den nye enheten, og hadde problemer med å finne nye kvalifiserte (Valde 2005). Dette indikerer at Norge har mangel på personell med mye erfaring fra korrupsjon.

Den nye spesialenheten hadde et annet fokus enn Økokrim. De var mer rettet mot pedagogiske virkemidler og tiltak, spre informasjon og holdninger samt vise Norges engasjement internasjonalt. I sin opprinnelige form, som et treårig prosjekt, kan det stilles spørsmål om hvorfor det ikke skulle være permanent, med eller uten Jolys ledelse.

---

<sup>5</sup> Dørum ansatte tidligere leder for Økokrims hvitvaskingsteam, Holme (V) som sin statssekretær (26.10.01–18.06.04) (Odin: [www.odin.no](http://www.odin.no) (12.8.2005))

Alle indikasjoner sier at korrupsjonstrusselen blir større fremover.<sup>6</sup> Når man ser prosjektets handlingsplan, vedtatt 18.januar 2003, er den svært omfattende.

Prosjektets nasjonale hovedoppgave var å holde foredrag, delta på seminarer, kurs, konferanser og skrive artikler samt skape holdningsendring gjennom informasjon, gjerne gjennom media. Prosjektet oppfylte for det meste sine internasjonale og nasjonale intensjoner for 2003. I tillegg drev Joly arbeid med for eksempel Paris-deklarasjonen. Joly markerte seg på kort tid i media og holdt mange foredrag rundt om i landet. Hun kom med ønsker om svært sterke virkemidler mot korrupsjon. Joly ønsker både sterkere juridiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler. Mer kontroll, bedre og strengere lovverk og større mulighet til å inndra kapital.<sup>7</sup> Hun ble statens ansikt utad som «beviste» hvor alvorlig Norge og Regjeringen tok korrupsjon. Uten henne som leder ville prosjektet ikke på langt nær fått samme oppmerksomhet.

#### Generelt om utviklingen av demografiske og organisatoriske virkemidler

Alle tiltakene kom opprinnelig fra ulike kilder. Mange kom ikke i utgangspunktet med initiativ fra myndighetene, de kom nedenfra og ble plukket opp, sentralisert og politisert da oppmerksomhet økte. Dette indikerer at de ikke ligger en lagsiktig statlig plan bak den samlede utviklingen av disse virkemidlene. En del av tiltakene kan også gi inntrykk av å ikke henge sammen i utstrakt grad eller bygge på hverandre.

JD spilte en sentral rolle ved opprettelsen av Økokrim, deres Korrupsjonsteam og Joly-teamet. Økokrim var den opprinnelige, og lenge eneste statlige, kompetansen på korrupsjon i Norge. Deres problemoppfatning og løsningsforslag ble spredd gjennom at de blir hentet inn når denne type kunnskap er påkrevd. Flere av Økokrims folk ble hentet inn av Joly for å arbeide under dette prosjektet. En av Økokrims ansatte skiftet også over til næringslivet og produserte der en rapport på korrupsjon i Norge (PWC 1999). Mange returnerer også til Økokrim, og tar da med seg nye problem- og løsningsoppfatninger. Økokrim var også, inntil ressursmangel og overflytting av ansatte gjorde at Joly-prosjektet overtok, representert i flere fora internasjonalt og utvekslet her informasjon og oppfatninger (Valde 2005).

Fokuset har helt klart endret seg også innen dette virkemiddelet. Det skjer et klart skille i Norge i det Joly inntar arenaen. Hun har fått mye av æren for å ha endret politikken, skapt blest og bevissthet, men en del var også startet før hun kom, eller var hendelser enkeltaktører ikke kunne kontrollere, som internasjonale konvensjoner. Allikevel er det et skille i oppmerksomheten og i Norges selvbilde som korrupsjonsfritt land. Joly fikk, grunnet stor mediedekning, solid fagkunnskap og spennende forhistorie, anti-korrupsjon til å bli trendy. Det skal ikke undervurderes som påvirkningskraft. I tillegg har hun stor fagkunnskap dermed har hennes mening og råd større tyngde enn noen norsk enkeltaktør tidligere har kunnet fremvise.

Sett i sammenheng er det indikasjoner på at Regjeringen bruker Joly-prosjektet symbolsk. Handlingsplanen for prosjektet er svært omfattende. Mange av punktene er veldig ressurskrevende. Allikevel var prosjektet i utgangspunktet satt til tre år, og med en

<sup>6</sup> Jf Økokrims Årsrapporter 1997–2003, Økokrim 2003, Kripos 1999, Joly 2003, Intervju Joly 2004, NorWach 25.10.2003.

<sup>7</sup> Valde 2005, Joly 2003, Halvorsen og Nygård 2003: 24–30, *Dagbladet*, 4.9.2002, 19.9.2003, *Dagens Næringsliv*, 3.9.2002.

begrenset arbeidsstyrke. Dette har likhetstrekk med Økokrims situasjon. Det forventes svært mye, men ressursituasjonen er uklar (jf. Riksrevisjonens kritikk av Økokrim).<sup>8</sup> Økokrim har hele veien påpekt at Norge har korrupsjon. Samtidig er det vanskelig å anslå omfanget, og det er antatt store mørketall. Økokrim sier også at samarbeid med næringslivet har blitt en salderingspost grunnet lite ressurser (Valde 2005). Et privat initiativ, TIN, kom til og supplerte dette arbeidet ved å rette seg mot kurs og foredrag med og for næringslivet. Men heller ikke disse har ressurser og har en del av sitt fokus rettet U-land, som del av avtalen med Norad.

Mange av de samme aktørene har gått igjen i prosessene, utvalgene og gruppene nasjonalt, spesielt de med tilknytning til Økokrim. Det viser tett samarbeid, men indikerer også få nasjonale eksperter på området. Både Joly og Økokrim kommenterte at dette ikke bare var positivt (Valde 2005).

Før den siste lovendringen kom i 2003 hadde Økokrim et uformelt samarbeid med Høyesterett om tolkningen av utroskapsbestemmelsen (Valde 2005). Det var altså en intern organisering i nærheten av allerede eksisterende ordning, for å tilpasse utdatert lovverk til virkeligheten. I følge Økokrim fungerte dette greit, men viste at lovverket ikke var tilpasset sakene det var ment å ramme. TIN, Økokrim og Joly har mange av de samme problemoppfatningene og løsningsforslagene. Joly føyer seg inn i rekken av norske aktørene som peker på globaliseringen som årsaken til at Norge kan komme til å få en økt korrupsjonstrussel framover. Det var svært få norske aktører på banen i det hele tatt, og neste ingen som brukte dette argumentet før 2000. Økokrim påpekte derimot trusselen fra den økte globaliseringen allerede i 1994. De advarte om at korrupsjon fantes nasjonalt, i flere sektorer og i større omfang enn antatt (Valde 2005).

## Juridiske virkemidler

Forut for den nasjonale juridiske utviklingen, hadde det skjedd en internasjonal normdannelse på anti-korrupsjonsfronten (Mccoy og Heckel 2001). Dette gav internasjonale konvensjoner mot korrupsjon, og norsk undertegning av disse fikk stor innvirkning på utviklingen av de her kronologisk presentert juridiske virkemidlene.

Norsk straffelov anno 1990 inneholdt ikke begrepet korrupsjon, derfor var det heller ikke klart juridisk definert. Loven dekket mange aspekter, men det var også områder innen korrupsjon og bestikkelse hvor den var lite dekkende eller ikke tok stilling til visse typer handlinger. Bestemmelsene som rammet korrupsjon og bestikkelse fantes i mange ulike bestemmelser og i ulike lover. Norsk lov var ikke dekkende ved korrupsjon i privat sektor. I tilfeller der mottaker av bestikkelsen ikke oppfattet handlingen som et pliktbrudd i forhold til arbeidsgiveren kunne den som bestakk ikke bli straffet. Hvis bestikkelsen var gitt av en utlending i utlandet rammet loven heller ikke dette. Korrupsjon i offentlig og privat sektor var ikke likestilt. Før 1995 kunne dessuten

---

<sup>8</sup> Dokument nr. 3:5 (1997–98), Innst.S. nr. 139 (1997–1998), Stortingsforhandlinger 1998, Dok. 3:1 (2001–2002), Justis og politidepartementet 2002, Valde 2005.

norske bedrifter kreve fradrag for smøring og bestikkelser som utgifter til inntektservervelse etter Skatteloven.<sup>9</sup>

### Endring i Skatteloven

Fra og med inntektsåret 1995 ble fradragsrett for smøring og bestikkelser som utgifter til inntektservervelse nektet i et tillegg til Skattelovens § 44. Lovendringen var blant annet foranlediget av anbefaling fra OECD (jf. Innst.O. nr. 20 (1996–97)). OECD anbefalte medlemsland som ikke nektet fradragsrett til bestikkelse og smøring av utenlandsk offentlig tjenestemann å revurdere dette, med henblikk på å nekte slike fradrag (PWC 1999, OECD 1994: 3, 1996, 2002). I 1996 kom også FN med oppfordring om dette, samt å gjøre bestikkelse av utenlandske tjenestemenn forbudt (FN 1996a, 1996b). FN er derimot ikke nevnt som en bakgrunn, årsak eller kilde i saksdokumentene Ot.prp. nr. 57 (1994–95), Ot.prp. nr. 76 (1995–96)).

Temaet ble satt på dagsorden etter oppslag i media. Saken startet for alvor da SVs stortingsgruppe 7. januar 1994 sendte brev til finansminister Sigbjørn Johnson (Ap), og ba om en utgreiing og klargjøring. Spørsmålet ble deretter tatt opp av RV 15. mars (Ot.prp. nr. 57 (1994–95), Ot.prp. nr. 76 (1995–96)).

Finansministeren uttalte i sitt svarbrev at norsk næringsliv hadde en så høy moral at de ikke ville innlate seg på korrupsjon i utlandet. Denne praksisen var ikke brukt her til lands mente han, men det skulle allikevel utredes på prinsipielt grunnlag (ibid). Dette ble klart motbevist i høringsuttalelsene fra næringslivet. Ikke bare brukte norsk næringsliv denne praksisen, men de ønsket å fortsette med det. De kalte departementets forslag for særnorsk moral som ville gi et særnorsk handikap. De hevdet at de ville miste kontrakter, innpass på markeder og måtte flytte bedrifter til utlandet som følge av at de ikke fikk trekke fra bestikkelsesutgifter på skatten (Ot.prp. nr. 76 (1995–96)). Økokrim viste til OECDs tilrådinger. Det er brakt på det rene at de lenge hadde deltatt her og ønsket dette (Gjengedal 1996, *Dagbladet*, 26.8.1996, *Aftenposten*, 11.10.1996). Gjennom hele denne prosessen, og av mange aktører, er det vist til OECDs anbefalinger om å forby slik praksis. Kunnskapen om endringer i omgivelsen var altså tilstede. Under stortingsdebattene utmerket Høyre seg som næringslivets forkjempere. De ønsket ulike behandling og bruk av lovverket alt etter hvilket land bestikkelse var betalt i, til tross for at de støttet prinsippet i loveendringen. Ap, Krf, Sp sto for solidaritetsargumentene. Endringene var for å støtte land hvor dette var et problem, samt støtte OECDs initiativ. RV argumenterte for utbredelse og behov. SV og RVs initiativ og problematisering ble i utgangspunktet i stor grad avvist av det bestående, men høringen viste at slik praksis var utbredt. Likevel ble ikke behov brukt som argument fra de fleste.

Folkvord (RV) satt i finanskomiteen og utmerket seg ved å bruke norsk henvisninger og behovsargumenter, og tok til orde for en full revidering av Strl. Ellers var det, spesielt i stortingsdebatten, mange argumenter om å være et eksempel for andre land, i tråd med Norges humanistiske tradisjon. Derimot var det relativt liten fordømmelse av norsk næringslivs praksis, men kraftig kritikk av Høyres standpunkt. Det er også relativt få

---

<sup>9</sup> Jf Straffeloven (1902) §§ 12, 48a, 48b, 67, 105, 106, 110, 112, 113, 114, 127, 128, 132a, 275, 276, 287, 294, 323, 373, 405b, Legemiddelforskriften 17.12.2001 nr. 1537 § 13–7(5), Aksjeloven (1997) §§ 6–17, 19–1, Fvl.loven (1967) §§ 6–10, Markedsføringsloven (1972) § 6, Legemiddeloven (1994) § 31, Skatteloven (1911) § 44, § 6–22 (1999).



uttalelser om korrupsjonens skadevirkninger. Finansdepartementet valgte å gå på tvers av høringsuttalelser fra næringslivet og foreslo en lov som klart forbød slik praksis, uavhengig av land. Det var verken i begynnelsen av prosessen eller senere helt samsvar mellom politikernes oppfatning og næringslivets praksis.

#### OECD konvensjonen får konsekvenser. Endring i Strl. § 128

Norge underskrev 12. desember 1997 OECD konvensjonen av 21. november 1997. Den omhandlet motarbeiding av bestikkelse av utenlandsk tjenestemann i internasjonale forretningsøyemed (Ot.prp. nr. 66 (1997–98)). Dermed måtte det bli tatt stilling til om Norge ønsket å ratifisere denne, og om det var nødvendig med lovendringer for å kunne oppfylle konvensjonens krav. JD utredet dette, og sendte et notat på høring (30.1.1998). Norge ratifiserte OECD-konvensjonen 18. desember 1998. Loven trådte i kraft i Norge og som konvensjon 15. februar 1999.<sup>10</sup>

Denne lovendringen var i langt større grad preget av rutinemessig oppfølging enn den forrige. Her var det klare pålegg utenfra, noe som sannsynligvis også gjorde den lettere å gjennomføre. Bakgrunn og årsak til endring var OECD konvensjonen. Arbeidet med denne hadde Økokrim deltatt i og de hadde ønsket og arbeidet med en lovendring tidligere.<sup>11</sup> Denne lovendringen har klare likheter med endringen i Skatteloven. JD ønsket å holde seg til norske regler uavhengig av land, men til slutt åpnet de likevel for at andre hensyn kunne bli tatt. Næringslivets protester var også de samme, men i mye mindre skala. Det kan være et uttrykk for endring i hva som var legitimt å mene og gjøre, men også at denne lovendringen ikke i så sterk grad fjernet et gode som næringslivet tidligere hadde hatt. Det var her ikke direkte kunnskap om hvem som kom til å bli rammet. Politikerne hadde svært få innvendinger, noe som tyder på at saken ikke egentlig var åpen for diskusjon, men en forventet og akseptert endring i tråd med en internasjonal konvensjon. Departement valgte å gå litt lenger enn konvensjonen krevde, men samtidig foreslo de en foreldelsesfrist som det var diskutabelt om tilfredstilte konvensjonen. Det ble henvist til Europarådets arbeid og den kommende konvensjon. Det var forventet at endring var påkrevd når denne kom. Økokrim deltok også i arbeidet med den konvensjonen. De hadde ønsket en mer omfattende endring enn det som ble resultatet her, som ble et tillegg til en bestemmelse (Ot.prp. nr. 66 (1997–98)). Lovverket ble oppdatert mot bestikkelse, og myndighetene viste at de hadde tatt et standpunkt ved å gå lenger enn nødvendig og på tvers av deler av næringslivet. Dette indikerer politikktutvikling på området, men begrepet korrupsjon er ennå ikke tatt i bruk.

#### Europarådets konvensjon får omfattende konsekvenser.

Straffelovsrådet mottok 28. september 2000 oppdrag fra JD om å utrede tilpasninger som var nødvendig i norsk rett for å kunne ratifisere Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon (ETS No. 173). De skulle også utrede og foreslå endringer i forhold til andre spørsmål om strafferettslige eller prosessuelle sider av korrupsjon, i den

<sup>10</sup> Utenriksdepartementets traktatregister: 17-12-1997 nr. 1 Multilateral: [www.lovdatab.no/traktater/index.html](http://www.lovdatab.no/traktater/index.html) (3.7.2005).

<sup>11</sup> Gjengedal 1996, Økokrim Årsrapport 1997, 1998, *Dagbladet*, 26.8.1996, *Aftenposten*, 11.10.1996, 23.2.1999, NTB Innenriks 6.4.1996.

grad de fant behov for det (NOU 2002:22, s. 9). Rådet leverte 18. desember 2002 sin utredning til JD (ibid.: 12). Etter en høringsrunde utarbeidet JD Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) som ble vedtatt i Stortinget 17. juni 2003. Parallelt med denne prosessen, kom UD med St.prp. nr. 60 (2002–2003) som ble vedtatt i 13. juni 2003. Denne prosessen tok for seg om Norge skulle ratifisere ETS No. 173 og underskrive tileggsprotokollen.

Bakgrunnen var at Norge hadde underskrevet Europarådets strafferettslige konvensjon 27. januar 1999. Den inneholder bindende retningslinjer for kampen mot korrupsjon gjennom vedtakelse av «*bensiktsmessig lovgivning og forebyggende tiltak*» (NOU 2002:22, s. 44). Norge hadde forpliktet seg til å ratifisere konvensjonen hvilket innebar endringer i lovverket for å tilfredsstille konvensjonskravene.

I følge justisminister Dørum (V) var lovendringen en del av et hele som startet i 2000. Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2000), rekruttering og ansettelse av Joly (2001), opprettelsen av Anti korrupsjons- og hvitvaskingsprosjektet samt utnevnelsen av tidligere leder for Økokrims hvitvaskingsteam, Holme, som sin statssekretær var alt deler av dette. «...som en del av det hele fremmet vi lovtiltak i fjor, med korrupsjonslovgivningen, hvor vi valgte å ta den strengeste varianten...». Dette blir utdypet med valget om å likestille privat og offentlig samt lage en egen bestemmelse mot påvirkningshandel (Valde 2005).

Straffelovsrådets utredning gav ikke noen direkte henvisninger til Norge eller korrupsjonsforekomsten her. Skadevirkningene av korrupsjon presentert i NOU 2002:22 er imidlertid mindre generelle og mer tilpasset det norske samfunn enn tidligere. Det var likevel lite behovsargumentering som bakgrunn for norsk endring, og mye ordrette gjentakelser av definisjoner og skadevirkninger fra konvensjonen. Det var imidlertid forventet ut fra det gitte mandatet. Rådet laget en bestemmelse som var ment å dekke både private og offentlige. De mente denne også var tilfredstillende for å dekke påvirkningshandel (Valde 2005).

Høringsresponsen fra NHO, spesielt i forhold til *facility payments*<sup>12</sup> og gråsoner, var gjenkjennelig fra de to tidligere lovendringene. Det var ikke problematisk hvor grensene skulle gå for korrupsjon i Norge, innsigelsene gikk på hvor grensene skulle gå for hva som var tillatt utenfor landets grenser. Dette viste at visse typer praksis var utbredt i deler av norsk næringsliv. Det var påtagelig hvor sterkt TIN så problemstillingene med *speed money* (jf. fotnote 13) og relaterte problemer som andre ikke uttalte seg om. Dette var første lovendringen de hadde mulighet til å utale seg. TIN viste også til at mange land i Norden, herunder Danmark og Finland, i motsetning til Norge uttrykkelig forbød denne typen bestikkelse. Det sto i kontrast til NHOs uttalelse under Skattelovshøringen i 1996, som et argument *mot* å kriminalisere den samme typen betalinger. NHO påpekte da at verken Danmark, Sverige eller Finland hadde særlovsregler som begrenser fradragsretten «*i bestikkelseslignende tilfeller*» (Ot.prp. nr. 76 (1995–96), s. 8).

---

<sup>12</sup> Man skiller mellom korrupsjon ifølge regelen og korrupsjon på tross av regelen, altså bestikkelser for å oppnå en fordelaktig behandling mottakeren er forpliktet av loven til å utføre (speed money/ facility payments), og bestikkelser for å oppnå en behandling mottakeren ikke har lov til å utføre (information trading) (Transparency Norge 2002). Speed money dreier seg om nødkorrupsjon, og forekommer for det meste i U-land. Denne typen korrupsjon er like skadelig for samfunnet som andre typer korrupsjon (OECD 1997a, 1997b, Utenriksdepartementet: Norsk bistandsinnsats mot korrupsjon: <http://odin.dep.no/ud/norsk/tema/p30000969/p30000916/032001-990341/dok-bn.html> (15.12.2004)

I proposisjonen gikk JD lenger enn konvensjonens krav og på tvers av mange høringsinstanser, for det meste fra næringslivet. Dette kan indikere en klar politisk styring, for dette var også tilfelle i de tidligere endringene. De gikk også mot Straffelovrådet på visse områder, laget en egen bestemmelse mot påvirkningshandel og ønsket ingen forskjell på privat og offentlig.

Under Stortingsdebatten behandlet politikerne generelt fremdeles temaet korrupsjon som noe som skjedde utenfor grensene, men som kom på grunn av globaliseringen. Allikevel var det en klar endring å spore. Kommentarene var lenger, skadevirkningene flere, og noen bruker eksempler fra Norge. Som sett før var høyresiden mest skeptisk og bekymret for de økonomiske sidene og næringslivets situasjon. Det var imidlertid også en dreining i deres argumentsbruk. Høyre hadde snudd og mente nå at korrupsjon er konkurransevridene, hvor de før argumenterte med at *neking* av korrupsjonsbruk var konkurransevridene. Det kan bemerkes at det tidligere dreide seg om norsk bruk av bestikkesler og korrupsjon for å få kontrakter i utlandet, mens det nå dreide seg om bruk av de samme virkemidlene innad i Norge. Partiene på venstresiden, som var aktive tidlig i utvikling, var nå neste fraværende. Temaet ser ut til å ha truffet hele arenaen med samme tyngde da det først slo ned. Ingen stakk seg lenger fram som forkjemperne mot korrupsjon, med unntak av Dørum.

#### Generelt om utviklingen av juridiske virkemidler

De nasjonale holdningene endret seg i takt med utviklingen av en global anti-korrupsjonsnorm. Det var ikke lenger greit å være ambivalent i forhold til korrupsjonsbruk utenfor Norges grenser. Argumentasjonen endret seg også synlig gjennom lovendringene. Dette kan indikere en økning i bevisstheten, at økt forskning gav økt kunnskap, eller en endring i hva som ble oppfattet som passende og legitimt. Det var ikke lenger legitimt å påpeke økonomiske tap ved at man ikke kunne korrumpere i utlandet, det ble i stedet påpekt tap for alle ved at det korrumpertes. Det hadde gått fra en oppfatning om at korrupsjon ikke en gang var noe nordmenn drev med i andre land, til en erkjennelse av at det forekom også her, og i større grad enn antatt. Det var et skille fra de to første lovendringene til den siste i så måte, men dette skillet kom også av hvilken rekkevidde lovendringene hadde, og om de var ment å ramme bruken nasjonalt eller internasjonalt.

Gjennom lovprosessene ble definisjonene på hva som skulle regnes som korrupsjon og hva som skulle være straffbart endret, spesielt i forhold til *speed money* eller *facility payments*. Konvensjonene var også ulike på dette punktet. Europarådets konvensjon, i motsetning til OECDs, omfattet også privat passiv korrupsjon og *speed money* (OECD 1997a, 1997b, ETS No.173), noe som også gav følger for de nasjonale endringene. I alle tre lovendringene ble det vist til konvensjonenes definerings av korrupsjon og bestikkelse. Dette var forventet da konvensjonene satt standarden for endringene. Begge konvensjonene brukte en offentlig vervsentret definisjon (ibid.).

## Empirisk oppsummeringstabell over anti-korrupsjonsutviklingen

Det blir her tydeliggjort hvor parallelt utviklingen nasjonalt og internasjonal har vært. Økningen av fokus og utviklingen av ulike anti-korrupsjonsverktøy begynte tidlig på 1990-tallet. Fra 1997 til 2005 kom det imidlertid en lang rekke traktater, konvensjoner, større fokus og oppretting av nye enheter på området. Den norske og internasjonale normutviklingen er parallelle på endel punkter i sin raske oppstart og videre utvikling. Både nasjonalt og internasjonalt går mange av de samme aktørene igjen, organisasjoner som enkeltpersoner. Også definisjonene på korrupsjon og måter å håndtere eller hindre dette er svært like. Dette er fordi den norske utviklingen i stor grad har vært styrt av de internasjonale påbud som har kommet. På den andre siden har norske aktører, spesielt Økokrim, også påvirket og deltatt i utvikling av de instrumentene som Norge senere har innført og endret sin politikk etter.

Tabell 1. Den nasjonale og internasjonale anti-korrupsjonsutviklingen (1989–2005)

År	Nasjonal utvikling	Internasjonal utvikling
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Økokrim ble opprettet</li> <li>*Sakskomplekset i Oslo kommune ble avdekket. Prosessen startet</li> <li>*Stavangerpolitiet hadde startet etterforskning av korrupsjonsmistanker i oljesektoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*OECD startet anti-korrupsjons arbeid, munnet ut i retningslinjer (1994) og konvensjon (1997a, b)</li> <li>*En ad hoc gruppe ble opprettet i OECD for å jobbe med konvensjonen (1997a, b)</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>*NOU1990:26: <i>Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr 1</i></li> <li>*Innstilling fra KS sitt Etikk-utvalg</li> </ul>	
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>*NOU1991:11: <i>Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr 2</i></li> <li>*Rapport fra KS sitt Etikk-utvalget</li> <li>*Stavanger politi opprettet en anti-korrupsjonsgruppe: Oljegruppa</li> </ul>	
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Regjeringens Handlingsplan mot Økonomisk Kriminalitet, nr 1 (1992)</li> </ul>	
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>*NOU1993:15: <i>Forvaltningsetikk. Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen</i></li> <li>*Folkvord (RV) inn på Stortinget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*TI ble opprettet i Tyskland av en tidligere VBansatt etter missnøye med bankens manglende anti-korrupsjonsinitiativ</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Økokrims opprettet et korrupsjonsteam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*OECD kom med retningslinjer og forslag i sin «Recommendation on Bribery in International Business Transactions», ikke juridisk bindende.</li> <li>*OECD opprettet CIME</li> <li>*Europarådet opprettet GMC</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Regjeringens Handlingsplan mot Økonomisk Kriminalitet, nr. 2 (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*TI lanserte sin korrupsjonsindex; CPI som rangerer land etter korrupsjonsnivå</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Lovendring av Skatteloven § 44 (1. ledd)</li> <li>*Første spor av at Norge, gjennom Økokrim, var representerte i CIME</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Verdensbankens «1997 anti-corruption strategy» kom. Av mange utpekt som startskudd for internasjonal trend.</li> <li>*FN kom med resolusjonen A/Res/51/191 (16.12. 1996)), ikke juridisk bindende (jf. A/RES/51/59 (12.12.1996))</li> <li>*Europarådets Ministerkomitee vedtok PAC</li> <li>*OECDs «The Recommendations against tax deductibility of bribes» kom</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Norge underskrev OECD konvensjonen av 21. november 1997</li> <li>*NOU1997:15: <i>Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet</i></li> <li>*Folkvord (RV) ut av Stortinget, dermed også ute av «korrupsjonsarenaen»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*OECD konvensjonen «Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions» kom.</li> <li>*Europarådet (GMC) utarbeidet ETS No. 173 og 174, rettslig bindende konvensjoner</li> <li>*Europarådets Ministerkomitee vedtok 20 retningsgivende prinsipper for kampen mot korrupsjon i forlengelsen av PAC</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Økokrim startet et systematisk korrupsjonssamarbeid med næringslivet.</li> <li>*Norge ratifiserte OECD konvensjonen, endringene trådte i kraft 1.1.1999</li> <li>*Siste dom i Oslo-sakene falt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*OECDs «The 1998 Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service»</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Lovendring av Strl. §128 grunnet OECD-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*OECD konvensjonen trådte i kraft</li> </ul>

År	Nasjonal utvikling	Internasjonal utvikling
	konvensjonen *TI Norge opprettet *Norge underskrev Europarådets ETS No. 173 *Norge ble medlem i GRECO *Sluttrapporten for Oslo-sakskomplekset *Dørum(V) ble Justisminister 15.3.1999	*CIME startet første overvåkningsfase *OECD lanserte The Anticorruption Ring Online *TI utarbeidet Bribe payers index (BPI) *ETS No. 173 og 174 åpnet for undertegning. En forlengelse av PAC og de 20 prinsippene *GRECO ble opprettet
2000	*Regjeringens Handlingsplan mot Økonomisk Kriminalitet, nr. 3 (2000) *Dørum (V) gikk av som Justisminister 17.3. 2000	*Europarådets Ministerkomitee vedtok ikke-bindende oppførselskode for offentlige tjenestemenn *OECD kom med Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits
2001	*Norge ble representert i GRECO *Dørum ble Justisminister 19.10.01	*TI utarbeidet GRC, og utgav the Corruption Fighters' Tool Kit
2002	*Joly utnevnt spesialrådgiver for regjeringen. Ble leder av nystartede Anti-korrupsjon og hvitvasking prosjektet under JD	*Europarådets ETS No. 173 trådte i kraft *TI publiserte Business Principles for Countering Bribery, the Integrity Pact og the Public Contracting Programme
2003	*St.meld. nr. 19 (2002–2003): <i>En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer</i> *Omfattende lovendring i Strl. grunnet ETS No. 173 *FNs korrupsjonskonvensjon undertegnet av regjeringen 9. desember 2003	*Europarådets ETS No. 174 trådte i kraft *FN konvensjonen mot korrupsjon vedtatt 31. oktober 2003. Første globale konvensjonen rettet særskilt mot korrupsjon *TI utførte Global Corruption Barometer (GCB)
2004	*Regjeringens Handlingsplan mot Økonomisk Kriminalitet, nr. 4 (2004)	
2005	*Dørum gikk av som Justisminister 17.10.05 *Joly-prosjektet ble avsluttet *Joly begynte i Norad, UD	

## Fremveksten av en norsk anti-korrupsjonspolitikk

Ingen land befinner og utvikler seg i et vakuum. Med den økende globaliseringen er omgivelsene utenfor landegrensene i økende grad viktig. Til en viss grad kan trekkene fra utviklingen av den globale anti-korrupsjonsnormen (jf. McCoy og Heckel 2001), overføres til den nasjonale. Utviklingen av en nasjonal anti-korrupsjonsnorm i Norge, med de tre stadiene den skal gjennom, har delvis fulgt samme mønster. Først bevissthetsøkning, deretter institusjonalisering gjennom utvikling av politikk og juridiske virkemidler, og tilslutt en fortsatt støtte og internalisering. Først fikk Norge en oppblomstring av bevissthet og oppmerksomhet gjennom Oslo-skandalen, saker i oljesektoren, i andre sektorer og i det private. Denne forsvant igjen, ikke ulikt den globale normutviklingen som feilet på 1970-tallet (McCoy og Heckel 2001). Oppmerksomheten og gryende bevissthet kom ikke før den internasjonale normen nådde Norge. Den kom deretter sterkt til syne da Joly gjorde sitt inntog. Det som førte til utviklingen av en internasjonal norm, som den kalde krigens slutt, gjelder også her. Norge har på mange måter gått gjennom de to første stadiene av normutviklingen

parallelt. Bevissthetsøkningen kom ikke i så stor grad av at det kom norske korrupsjonssaker, men at konvensjonene kom. Det førte spesielt til utviklingen av de juridiske virkemidlene. Oppmerksomheten og politikkkutformingene har også blitt støttet opp om av andre virkemidler og aktører, som politikere, Økokrim, Joly, TIN og deler av næringslivet.

Den internasjonale anti-korrupsjonsnormen skyldes innover Norge på slutten av 1990-tallet. De mest omfattende nasjonale endringene kom rundt 2000 og fram til 2003. I løpet av utviklingen har det skjedd flere endringer på flere ulike områder. Alle virkemidlene har endret seg både i antall, utforming, økt publisitet og grad av strenghet. De har også begynt å bli mer nasjonalt rettet. Politikerne har tatt interesse for temaet korrupsjon, også som nasjonalt konsept. Holdningene til korrupsjon har endret seg, hos næringslivet og politiske partier. Langt flere aktører har entret diskursen ettersom temaet har blitt trendy, og temaet har blitt mer omfattende. Noen type oppfatninger, spesielt i forhold til bruk av *facility payments* og *speed money* i utlandet, har blitt tatt stilling til og endret seg. Området anti-korrupsjon har blitt utskilt som et eget politikkområdet. Det har dukket opp frivillige organisasjoner på området, og flere inne privat næringsliv har startet forskning på området. Et demografisk og organisatorisk tiltak ble satt i gang, med en medieoppmerksomhet ikke tidligere forut noen på dette området nasjonalt, Joly-prosjektet. Økokrims korrupsjonsteam har fått en økning i høyprofilerte saker.<sup>13</sup> De mangler imidlertid fremdeles ressurser, og har, av ulike grunner, et lavere antall ansatte enn noen gang tidligere (Valde 2005). Ved å opprette et eget virkemiddel mot økonomisk kriminalitet, Økokrim, ble kriminalitetsområdet avgrenset. Ved deretter å opprette et eget korrupsjonsteam ble den spesifikke økonomiske kriminalitetstypen, korrupsjon, skilt ut. Ved å senere opprette et helt eget prosjekt ble korrupsjonsområdet klarere markert og befestet som et eget område.

Samspillet mellom virkemidlene varierer i utstrekning og er vekslende. Det juridiske virkemiddelet blir preget av samspill med det demografiske, som når Økokrim og Joly-gruppen er høringsinstanser og sitter i utredningskomiteer (NOU 2002:22, Intervju Joly 2004). Både Joly og Dørum sier de har et nært samarbeid (Valde 2005). Sikkert er det hvert fall at hun har hatt stor effekt i forhold til media og som bevissthetskaper. Invitasjonen og planen til prosjektet gav stor politisk uttelling og var et viktig trekk for å vise Regjeringens holdning og handlekraft på området, både nasjonalt og ikke minst internasjonalt. Det pedagogiske virkemiddelet har utviklet seg som de andre, med en økning i tiltak og oppmerksomhet. Men det kan til tider virke litt løsrevet, ikke som del av en felles politikkkutvikling.

Det er viktig å merke seg at fra 1989 til 1996 var det kun pedagogiske og organisatoriske virkemidler som ble brukt. De juridiske virkemidlene har gitt stor signaleffekt og er, på grunn av deres bindende natur, viktige tilskudd til en politikkkutvikling. De ble imidlertid ikke tatt i bruk før ut på midten av 1990-tallet, og det er først da det for alvor kan skimtes en politikkkutvikling. Utskillingen av et eget politikkområde, som startet ved opprettelsen av et korrupsjonsteam i Økokrim, ble sakte men sikkert befestet ved hjelp av juridiske virkemidler utover på 1990-tallet.

---

<sup>13</sup> Jf Røkkesaken (*Dagens Næringsliv*, 3.6.2004, 1.7.2005, *Dagbladet*, 1.7.2005, *Aftenposten*, 23.4.2004, 15.7.2005), Iran-Statoil/Horton saken (Økokrims Årsrapport 2004:19, Borgen 2003a, 2003b, *Dagens Næringsliv*, 19.9.2003).

De pedagogiske tiltakene var mange tidlige på 1990-tallet, men de fikk ikke noen nevneverdig effekt for å avgrense, definere eller utvikle politikkområdet. Mange av dem var knyttet til Oslo-sakene, og ble sett på som utredning av noe som vanligvis ikke forekom i Norge, altså enkelttilfeller. Da ble det heller ikke nødvendig i den grad å skille korrupsjon ut som et eget område. Økokrims opprettelse i 1989, og etableringen av et eget korrupsjonsteam fem år senere, er uttrykket for de organisatoriske tiltaket som ble i gang satt fram til midten av 1990-tallet. Heller ikke disse tiltakene kom i gang som ledd i en bevisst politikktutvikling, men opprinnelig etter initiaiv fra og behov hos enkeltaktører i oljebransjen og lokalt i Stavangerpolitiet. Det var imidlertid et tegn på utskillelse av korrupsjon som en egen kriminalitetsform og en begynnelse på utskillelsen av korrupsjon som et eget politikkområde. Fra 1997 og utover startet de juridisk bindene anti-korrupsjonskonvensjonene å gjøre seg gjeldene for Norge. OECD-konvensjonen innledet på mange måter den internasjonale anti-korrupsjonstrendens inntog i Norge. Det var også da Norge gikk inn i flere internasjonale anti-korrupsjonstiltak som CIME og GRECO (Økokrim Årsrapporter 1997, 1998, Stortingsforhandlinger 2000). De pedagogiske tiltakene som kom i denne perioden var også preget av at korrupsjon hadde fått mer oppmerksomhet, og var blitt skilt ut som eget område. Det ble også større samspill mellom virkemidlene fra slutten av 1990-tallet og fram til 2003.

Endringene har skjedd i forlengelsen av en erkjennelse om at korrupsjon forekommer nasjonalt i lagt større grad enn tidligere antatt. Økningen i erkjennelse og bevissthet er synlig gjennom alle virkemidlenes utvikling. Det er også vist at disse virkemidlene påvirker hverandre. Da Joly gjorde sitt inntog rundt 2000 var hun mye i media og holdt foredrag. Hennes organisatoriske nettverk gjør det rimelig å tro at hun kan ha påvirket denne bevisstgjøringen, sammen med den internasjonale utviklingen som skjedde. Det kan synes som om de organisatoriske og demografiske virkemidlene har hatt størst innflytelse på de andre virkemidlene. Det går imidlertid også den andre veien. Lovverket har bestemmende rammer de andre virkemidlene handler innefor. De pedagogiske tiltakene, som handlingsplaner, forventes oppfylt av Økokrim. Økokrim på sin side påvirker disse ved å være informasjonskilde til handlingsplanene, meldingene og trusselrapportene. Økokrim driver også selv med pedagogiske tiltak rettet mot næringslivet (Valde 2005). Ved at Økokrim blir hovedbruker av det nye lovverket, er det også blitt påpekt at man må øke ressursene for at det nye lovverket skal kunne brukes effektivt. Virkemidlene er altså i vekslende og varierende grad avhengig av hverandre.

Det var generelt lite partipolitikk og partiprinsipper mht korrupsjon.<sup>14</sup> Det er imidlertid noen få men viktige enkeltaktører i denne utviklingen. Tidlige i prosessen var dette RV og spesielt Erling Folkvord (RV). Han avslørte Oslo-skandalen, skrev bøker, deltok i finanskomiteen under Skattelovsendringen og ønsket en gjennomgang av hele Strl. samt lanserte problemer og løsninger som ennå ikke var på dagsorden.<sup>15</sup> Da han forlot Stortinget i 1997 tok ingen over. Da temaet startet å blusse opp internasjonalt kom det flere aktører på banen. Som minister fikk Dørum større mulighet til å påvirke enn Folkvord. I tillegg fokuserte han mer internasjonalt, mindre aggressivt på direkte

<sup>14</sup> Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste: «Vi vil.! Norske partiprogrammer 1984–1997», NSD cd-rom 01. [www.nsd.uib.no/data/polsys/Datauttak/Uttak\\_Polsyst.cfm?UtSide=Uttak\\_Polsyst.cfm&Uttaksnummer=30](http://www.nsd.uib.no/data/polsys/Datauttak/Uttak_Polsyst.cfm?UtSide=Uttak_Polsyst.cfm&Uttaksnummer=30)

<sup>15</sup> Strandehagen 1992, Folkvord 1990, 1991, Inst.O. nr. 20 (1996–97), Valde 2005.



hendelser og mennesker, og ikke minst var tidspunktet riktig. Konvensjonene var for alvor kommet da han fikk makt og gjorde det enklere og påkrevd å gjennomføre slike virkemidler. Dørum trakk også inn en fagmann på området. Holme hadde et helt annet kjennskap til og innsikt i området enn Dørum selv. I løpet av kort tid var Økokrim, Joly, Prosjektet hun kom til å lede og JD med politisk ledelse, knyttet sammen. I tillegg hadde Joly allerede kontakter i TIN gjennom Paris-deklarasjonen, og TIN igjen kontakt i Økokrim på grunn av behov for kunnskap ved opprettelse (Valde 2005).

Det har her blitt synlig hvor raskt denne politikken ble utviklet. Det er imidlertid ikke entydig hvorfor den utviklet seg på dette tidspunktet eller hva som utløste den. Dette vil bli forsøkt klargjort nedenfor gjennom bruk av to teoretiske perspektiver som utviklingen bærer preg av.

## Hva forklarer fremveksten av en norsk anti-korrupsjonspolitikk

To perspektiver er her blitt benyttet for å se på utviklingen, et instrumentelt og et institusjonelt. De presenterer ulike tilnærminger og forklaringer på hvordan og hvorfor en politikk oppstår, utvikles eller endres over en tidsperiode. Perspektivene fanger opp ulike aspekter ved utviklingen og utfyller hverandre.

Ønske om endring vil i det *instrumentelle perspektivet* forventes å komme etter ny eller endret kunnskap om et definert problem. Endringene vil komme fra sentrale politiske myndigheter. Her finnes det i utgangspunktet en problemoppfatning, og det jakes derfor etter aktuelle løsningsforslag. Det var her forventet en behovsargumentering. I denne studien endret situasjonsvilkårene seg utover i prosessen. Det kom en internasjonal endring, altså endring i omgivelsene, på hva som var legitimt i forhold til korrupsjonsbruk i utlandet. Det ble økt fokus på at et land burde ha en streng anti-korrupsjonspolitikk og ta klare standpunkt i forhold til korrupsjon. Ny forskning viste konsekvensene av korrupsjonsbruk. Norsk anti-korrupsjonspolitikk var som vist nesten fraværene tidlig på 1990-tallet. Ut fra et instrumentelt perspektiv skulle en definert krise som Oslo-skandalen ha utløst en langsiktig plan for politikkutvikling og søking etter løsninger. Dette skjedde i liten grad. I stede var det mer preget av et syn på dette som en enslig sak, ikke et mønster eller nasjonalt problem. Løsningene ble deretter. Initiativ og løsningsforslag kom fra de små partiene uten regjeringspotensial- eller makt (RV og Frp). Det å ikke ha utskilt området, ha en klar politikk eller klare standpunkt, skulle etter hvert ikke ha passet med de nye situasjonsvilkårene. Her skulle ledelsen fanget opp de nye vilkårene i omgivelsene og lagt en plan for langsiktig politikkutvikling med klare målsetninger. Det skjedde i liten grad. Det kom imidlertid likevel en politikkutvikling etter hvert. Det instrumentelle perspektivet kan i relativt liten grad forklare denne utviklingen, men det kan forklare noen av utviklingstrekkene.

Økokrim har opptrådt som en rimelig rasjonell aktør i forhold til problemoppfatninger i prosessen. De var fagekspertene, og satt derfor inne med en antatt bevisbasert problem- og løsningsoppfatning. De holdt hele tiden på samme problemdefinerings. De viste til konkret forekomst, og brukte bevisbasert argumentasjon. De påpekte også et utilfredsstillende lovverk, inngikk et uformelt

samarbeid med domstolene og foreslo nytt lovverk på et tidlig tidspunkt. Dette ser i liten grad ut til å ha ført til en endret problemoppfatning hos den politiske ledelsen, utløst endringer eller nye virkemidler. Økokrim sa gjennom hele utviklingen at korrupsjonstrusselen og omfanget ville øke, at det *var* et problem, og at det *var* store mørketall. Disse argumentene ble derimot i liten grad brukt i diskursene, på Stortinget og i Stortingskomiteene, ved lovendringene. Det er mindre bruk av fagbasert bakgrunnsinformasjon enn forventet i dette perspektivet. Det ble imidlertid en mer utstrakt bruk av fagfolk etter hvert som utviklingen gikk fremover, og etter hvert som det ble flere fagfolk på området. Økokrims ansatte gikk igjen utover i utviklingsprosessen. Da Joly kom ble hun og teamet brukt mye som fagekspert av den politiske ledelsen. Dørums innhenting av en statssekretær fra Økokrim, Home og invitasjonen av Joly samt opprettelsen av hennes team, kan sees som en analytisk handling myntet på å øke og styrke kunnskapen på området. Det ville også gi økt legitimitet for igangsetting av nye tiltak på området. Å hente Joly inn til Norge kan sees på som en innhenting av ekstern ekspertise, i tråd med dette perspektivet. I dette perspektivet var det forventet at ledelsen regulerte aktørene som kunne komme med problem- og løsningsforslag. Dørums trekk med å invitere Joly og gi henne et prosjekt under JD, og dermed knytte henne til sin posisjon, kan sees på som et forsøk på å regulere denne tilgangen av problemoppfatninger og løsningsforslag.

Det instrumentelle perspektivet kan i liten grad forklare utviklingen av de juridiske virkemidlene. De har i liten grad blitt begrunnet med et nasjonalt behov og bevisbaserte argumenter, som var forventet i dette perspektivet. Unntak var endringen i Skatteloven som ble startet fordi media avdekket et norsk firma som var innblandet i bestikkelser i utlandet. Initiativet kom imidlertid ikke fra den politiske ledelsen. De avviste faktiske til en viss grad at dette var tilfelle. Initiativet kom isteden fra SV og RV.

Ut fra et *institusjonelt perspektiv* forventes det bruk av normative overordnede verdiargumenter, uten at det er nødvendig å knytte endringer til norsk situasjon. Politikkkutvikling og igangsetting av virkemidler forventes å komme på grunn av et ønske om legitimitet i omgivelsene og av prinsipp. Et bredt institusjonelt perspektiv kan forklare flere trekk ved utviklingen denne studien ser på. Dette perspektivet tar høyde for at både myter og bestående kultur kan ha hatt påvirkningskraft. Her er det klart at en del av de virkemidlene som har blitt innført ikke har kommet eller blitt igangsatt på grunn av beviselig behov. Det har vært svært lite forskning på korrupsjon i Norge før de aller siste årene. Allikevel har Norge hatt en rask og omfattende utvikling av et nytt politikkkfelt hvor behovsargumenteringen nesten har vært fraværende. Her vil anti-korrupsjonsverdier og tiltak bli oppfattet som myter. Mytene kom fra OECD og Europarådet gjennom konvensjoner. En politikk som tar disse verdiene alvorlig vil også være en politikk som er et symbol på rasjonalistiske verdier i det moderne samfunn. De vil derfor bli assosiert med kontinuerlige framskritt mot noe bedre. Dette er også i tråd med Norges historie og ønske for hvilke verdier og hvem det var ønskelig å sammenligne seg med. Dette kom klart frem i utviklingen, ble synlig i Stortingsdebattene, og gjennom de ulike virkemidler.

Det oppsto en internasjonal anti-korrupsjonsnorm (Mccoy og Heckel 2001), som ble frontet av mange fremgangsrike land og personer. Den ville derfor være lett og nødvendig å adoptere for å få fortsatt legitimitet i omgivelsene, i tråd med myte-

perspektivet. Man kan si at normen var blitt institusjonalisert. Den var en trend og mote og den representerer et fremtidsrettet syn som fronter verdier som demokrati, kamp mot fattigdom og økonomisk vekst ved å fjerne korrupsjon. Norges omgivelser var her OECD og Europarådet. Omgivelsene hadde endret seg de siste ti–tjue årene. Den kalde krigen sluttet, mange nye stater oppsto, nye land inntok de internasjonale organisasjonene og det kom forskning som fjernet myter som før ble brukt for å bevare den bestående kulturen hvor i-land korrumperte i u-land. I tillegg hadde store organisasjoner endret og tatt klarere standpunkt.<sup>16</sup> Dette forventes å ha innvirkning på hvordan den politiske ledelsen ønsket å definere seg selv og Norge, hvem de ville plassere seg i gruppe med og ikke. Dette viser igjen i utviklingen, og spesielt i de juridiske virkemidlene.

RV var partiet som avslørte Oslo-skandalen ved å gi saken til media. Det var en politisk handling (Strandehagen 1992), og det er ikke utenkelig at det lå symbolhensikter bak. De kan sies å ha utfordret det rådende ideologiske hegemoniet, ved å avsløre et fenomen som var ansett som ikke-eksisterende i norsk kommuneadministrasjon. Det kan hevdes at det lå i RVs partinatur, man kan kalle det en verdi, at de var i opposisjon til det bestående. Da de tidligere hadde tatt opp slike beskyldninger var deres oppførsel blitt klart definert som upassende av det bestående. Dette er i tråd med forventninger ut fra kulturperspektivet. Folkvord (RV) ble dermed en synlig aktør tidlig på 1990-tallet. Han må kunne defineres som en kreativ rolleinnhaver ettersom han gjorde sin rolle mye større en man skulle forventet ut fra hans partis omfang og makt. Det begynte altså med oppmerksomhet på korrupsjon fra venstresiden i norsk politikk, spesielt RV. Imidlertid var disse aktørene rimelig lette å avfeie, på grunn av deres politiske ståsted. Dette ble synlig under Oslo-skandalen, og i senere forslag og utspill fra Folkvord i Skattelovsendringen. Da den internasjonale utviklingen og oppmerksomheten kom for fullt og korrupsjon ble mote, oppdaget alle de politiske aktørene dette. Etter hvert ble det mindre legitimt å ikke ha en mening om korrupsjon, og da som negativt fenomen. Det ble heller ikke legitimt å mene det som deler av næringslivet og Høyre frontet tidlig i utviklingen, om ulikhet ute og hjemme. Næringslivet og Høyre endret argumenter og standpunkt, og de andre partiene begynte i langt større grad enn tidligere å interessere seg for og uttale seg om temaet. Venstresiden mistet dermed hegemoniet på temaet.

Bruken av det pedagogiske virkemiddelet, spesielt i starten av prosessen og i forbindelse med Oslo-skandalen, bar preg av forsiktig opprydning heller enn radikal nytenking. Noe som var forventet ut fra kulturperspektivet. De første tiltakene som kom var nesten som saksinnlegg å regne. De tok for seg Oslo-komplekset, men kom imidlertid med lite generell kunnskap om korrupsjon, få forslag til politikktutvikling og var fokusert på opprydning og løsninger på disse spesifikke hendelsene.

Opprettelsen av og arbeidet til Joly-prosjektet har indikasjoner av at de var et symbol på Norges nyervervede interesse og handlekraft i kamp mot korrupsjon, spesielt internasjonalt. Prosjektet gjorde mye bruk av pedagogiske virkemidler, som å spre holdninger, problemoppfatninger og løsningsforlag, noe som var forventet i dette perspektivet. Både Dørum og Joly opptrådte som kreative rolleinnhavere i denne utviklingen. Bakgrunnen for at de havnet i posisjonen som gav dem muligheten, var i

---

<sup>16</sup> FN 1996a, 1996b, 2003, OECD 1994: 3, 1996, 1997a, 1997b, 2002, ETS No. 173, Verdensbanken 1997.

mindre grad preget av institusjonell tankegang, men måten de håndterte og utnyttet sin rolle bar preg av dette. Å skape en egen enhet, med fagfolk og en velkjent leder, var et sterkt symbol på handlekraft. De oppnådde å skape blest om temaet og til dels også om seg selv og sitt engasjement. Ved å knytte til seg unik fagekspertise med den bakgrunn Joly har, allerede et symbol i store deler av verden, sendte Dørum (Holme) klare signaler og tok i bruk selve symbolet på korrupsjonsbekjempelse. Ved hjelp av dette symbolet på kompetanse og handlekraft skapte han grobunn for visse problemoppfatninger og løsningsforslag. Alle disse aktørene påvirket utviklingen fra innsiden av systemet, i tråd med perspektivet. De utnyttet den rollen de fikk ved hjelp av sin kompetanse og kunnskap, og skapte dermed blest omkring korrupsjon nasjonalt som internasjonalt. Ved å opprette Joly-teamet økte Dørum Norges legitimitet i de internasjonale omgivelsene. Det ble et symbol på at Norge tok problemet seriøst, gikk foran som eksempel og gav en større tyngde til å uttale seg og bli hørt internasjonalt.

Kulturperspektivet antar at endring vil gå på rutine, og at opplegget vil tilsvare det som er vanlig for å håndtere slike saker. Med Norges historie var det helt utenkelig at bindene konvensjoner Norge hadde forpliktet seg til gjennom underskrivning ikke skulle følges opp med nødvendige midler. Norge har en tradisjon for å være flinke til dette. En rutinemessig oppfølging av anti-korrupsjonskonvensjonene etter hvert som de kom vil derfor være naturlig, forventet og var også det som skjedde både i 1999 og i 2003.

Den siste lovendringen var direkte følge av underskrivning av Europarådets konvensjon. Det var her klart at den politiske ledelsen ville gå radikal til verks. Skifte av Regjering og Justisminister midt i perioden hadde imidlertid ingen innvirkning. De ønsket å vise handlekraft nasjonalt som internasjonalt, få legitimitet internasjonalt som en nasjon i forkant og et lovverk til etterfølgelse. Det lå mye symbolhandling bak dette. Straffelovrådet, de var kun jurister, utredet saken og mente at deres forslag var dekkende også for påvirkningshandel. Allikevel valgte JD å gå på tvers av deres forslag mht påvirkningshandel, og foreslo et mer radikalt forslag for Stortinget i sin proposisjon. Det kom klart fram at JD og den politiske ledelse ikke ønsket å gi noe inntrykk av at Norge reserverte seg. Et ønske om legitimitet skinte klart igjennom. Det støttes også av andre kilder at JDs forslag om å lage en egen bestemmelse om påvirkningshandel ikke var motivert av bevisbaserte behov, men et ønske om å gi uttrykk utad for Norges engasjement, sterke handlekraft og et ønske om å bli sett på som best i omgivelsene. Det gjenkjennes også fra alle tre lovendringene at JD gikk på tvers av deler av høringsinstansenes innsigelser. Dette kan være et uttrykk for handlekraft, og hadde JD tatt innsigelsene til etterretning ville lovendringene ikke være annet enn symbolpolitikk. Tolkningene som da skulle blitt lagt til grunn for bruk da ville støtte den tidligere gjeldene praksisen. Det ville også gitt en uklar etisk politikk. Det må en anta den politiske ledelsen ikke ønsket, og det ville gitt svært uheldige signaler til omgivelsene. Spesielt siden normene der, for hva som var legitim, hadde endret seg.

Alle tre lovendringsforslagene gikk på tvers av tradisjonelle næringslivsverdier, og til dels også tradisjonelle Høyre verdier. Selv om Høyre hele tiden støttet prinsippene i lovforslagene, poengterer de også hele veien at de ønsket en tolkning av lovene som var nærmere den eksisterende praksisen. Dette kan sees som et uttrykk for Høyres tradisjon for å stå på næringslivets side, og at forslagene gikk på tvers av disses verdiene. Gjennom dette kan kulturperspektivet forklare motstanden deres, som tillegg til de

instrumentelle økonomiske argumentene. Dette perspektivet kan også forklare at næringslivet og Høyre utover i prosessen tonet sine argumenter veldig ned. Ved å være enig med prinsippene i endringen signaliserte Høyre endringsvilje og støtte til visse verdier, men når det kom til den faktiske tolkningen som skulle legges til grunn viste de at de ikke egentlig ønsket endring i praksis i like stor grad. Dette kan tolkes som frikopling mellom handling og ord, noe som er forventet i det institusjonelle perspektivet. Det hadde også skjedd en dreining i hva som var legitimt fra endring til endring. Slike argumenter som deler av næringslivet og Høyre frontet var dermed ikke lenger akseptert. Ut fra myteperspektivet var det forventet at aktørene tilpasset seg de endrede normene for hva som var passende i omgivelsene. Det var her en dreining mot at næringslivets økonomiske interesse ikke lenger hadde forrang foran andre verdier, som fattigdomsbekjempelse, demokrati, økt vekst og likhet for loven. I tillegg hadde næringslivet startet å ta ansvar selv og begynt forskning på området. Dessuten; desto flere som vedtok slike lover jo enklere ville de bli å overholde fordi alle var bundet av samme regler. Det var også bakgrunnen for OECDs initiativ mot korrupsjon i 1989. USA klaget over konkurranseulempe ved å være bundet av slike regler når så få andre land var det (OECD 2000, 2002).

I et myteperspektiv er det vanskelig å se løsningene som bare verktøy eller bare symboler (Christensen m.fl. 2004). Innføringen av nye lover kan gi inntrykk gjennom instrumentelt syn å være kun et verktøy, i dette perspektivet kan de bli kun et symbol og en myte. Det er imidlertid vanskelig å se dem kun som det ene eller andre. Endringene har trekk fra begge deler. De ble muligens innført som symboler og myter, etter påtrykk fra omgivelsene, men de blir benyttet som verktøy av de organisatoriske virkemidlene, og denne tankegangen lå også bak strenghetsgraden som ble valgt av myndighetene.

## Avslutning

Et paradoks ved denne utviklingen er hvordan den tilsynelatende har kommet uten et bevisbasert bakteppe. Politikkutviklingen skjøt plutselig fart og mange nye virkemidler ble innført, men uten at man kan tilbakeføre dette til en sterk økning i norsk korrupsjonsforekomst. Staten gikk fra relativt svak kontroll og regulering av nasjonal korrupsjon til, i løpet av en ti–femten års periode, en sterk og synlig regulering og kontroll av området gjennom nye lovregler, nye anti-korrupsjonsenheter og mer langsiktige planer for området. I langt større grad enn en bevisbasert politikkutvikling var dette forårsaket av endring i det internasjonale klimaet og en rask og omfattende utvikling der, tilfeldigheter, sammenfall i tid og sted, sterke nasjonale aktører, mulighetsvinduer og et norsk ønske om legitimitet i omgivelsene. Dette er en utvikling man må anta kommer til å fortsette de neste årene, antagelig med økt hastighet og styrke. Den økte oppmerksomheten, og den nye politikken som forenkler avdekking og straffeforfølgning av korrupsjon nasjonalt, har imidlertid også gjort at fokuset har økt enda mer. Flere saker har dermed blitt avdekket. Dermed har behovet for en politikk blitt synlig i større grad enn tidligere. Dette gir en selvforsterkende utvikling.

## Litteratur

- Borchgrevink, Axel og Ketil Fred Hansen (red.) (2004): *Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding*, NUPI rapport 281.
- Borgen, Jan (2003a): «Forretninger som vanlig?», *Dagens Næringsliv*, 19. september.
- Borgen, Jan (2003b): «Statoil/Iran-saken: Business as usual?» <http://www.transparency.no/article.php?id=60>. Publisert 4. oktober.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget
- Europarådet (1999): ETS no. 173: *Criminal Law Convention on Corruption*, Strasbourg, 27. Januar.
- Europarådet (1999): ETS no. 174: *Civil Law Convention on Corruption*, Strasbourg, 4. November.
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli A/S.
- Folkvord, Erling (1990): *Korrupsjon i Norge 1990; sannbeta om boblebadet*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Folkvord, Erling og Espen Mathisen (1991): *Korrupsjon i Norge 1991; rapport frå rottereiret*. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.
- Forente Nasjoner (FN) (1996a): «Action against corruption», A/RES/51/59, 12. December.
- Forente Nasjoner (FN) (1996b): «United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions», A/RES/51/191, 16. December.
- Forente Nasjoner (FN) (2003): *United Nations Convention against Corruption*, New York, 31.11.03.
- Gjengedal, Anstein (1996): «Lager egen korrupsjonslov», *Dagbladet*, 26. august.
- Halvorsen, Marit og Mette Nygård (2003): «Korrupsjon og statsmakt», *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1: 24–30.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970): *Political corruption. Readings in comparative analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Heidenheimer, Arnold J. og Michael Johnston (eds.) (2002): *Political corruption. Concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, Arnold J., Michael Johnston og Victor T. LeVine (1989): *Political corruption: A handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hjelle, Ingrid Beate (1995): «Korrupsjon – No også i Noreg?», hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Joly, Eva (2003): *Er det en slik verden vi vil ha?* Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Mccoy, Jennifer L. og Heather Heckel (2001): «The Emergence of a Global Anti-corruption Norm», *International Politics*, 38: 65–90.
- OECD (1994): «The recommendation on Bribery in International Business Transactions», 27. May.
- OECD (1996): «OECD symposium on corruption and good governance nr 78», OECD working papers Vol. 4, Paris.
- OECD (1997a): «Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction».
- OECD (1997b): «OECD-konvensjonen 21. november 1997 om motarbeiding av bestikking av utlandske offentlige tenestemenn i internasjonale forretningshøve», i Ot.prp. nr. 66 (1997–98), vedlegg 1.
- OECD (2000): «The fight against bribery and corruption», *Policy Brief*, 16. September.
- OECD (2002): «Information sheet on the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions», 28. November.
- Petersson, Olof og Donald Söderlind (1993): *Forvaltingspolitikk*. Stockholm: Publica
- PriceWaterhouseCoopers DA (1999): *Rapport om korrupsjon i Norge. En statusrapport fra Advokatfirmaet PWC DA om korrupsjon i Norge og hvilke lovbestemmelser som gjelder*. Oslo: PWC.

- PriceWaterhouseCoopers DA (2001): *European Economic Crime Survey 2001*. Oslo: PWC.
- PriceWaterhouseCoopers DA (2003): *Economic Crime Survey 2003. Analyserapport for Norge*. Oslo: PWC.
- Strandehagen, Heidi Borud (1992): «Korrupsjon i østre tårn», hovedfagsoppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Transparency Norge (2002): «Hva er korrupsjon!» <http://www.transparency.no/visartikkel.php?id=2>, 20. desember.
- Transparency Norge (2003): «Hva er 'Paris Oppropet?」 <http://www.transparency.no/article.php?id=56>, 25. juni.
- Transparency Norge (2004): «Korrupsjon i privat og offentlig sektor et alvorlig problem i 60 land», pressemelding, 20. oktober. Oslo: Transparency Norge.
- Transparency International (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2002, 2004): «Corruption Perceptions Index (CPI)», Transparency International.
- Transparency International (2001a): «Corruption Perceptions Index (CPI) 2001», Transparency International.
- Transparency International (2001b): «Corruption Fighters' Tool Kit 2001. Civil society experiences and emerging strategies», Transparency International.
- Transparency International (2003a): «Corruption Perceptions Index (CPI) 2003», Transparency International.
- Transparency International (2003b): «The Transparency International Global Corruption Barometer. A 2002 Pilot Survey of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption», Transparency International.
- Valde, Birgit Skjelbred-Knudsen (2001): «Korrupsjon som norsk fenomen», mellomfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Valde, Birgit Skjelbred-Knudsen (2005): «Utviklingen av en norsk anti-korrupsjonspolitikk 1989–2003», hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Verdensbanken (1997): «Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank, Poverty Reduction and Economic Management», September 1997.

### Nasjonale offentlige dokumenter

- Almindelig borgerlig straffelov (Straffeloven) (1902) §§ 12, 48a, 48b, 67, 105, 106, 110, 112, 113, 114, 127, 128, 132a, 275, 276, 287, 294, 323, 373, 405b.
- Anti-korrupsjons- og hvitvaskingsprosjektet (2004): *Årsrapport for 2003 fra Anti korrupsjons- og hvitvaskingsprosjektet*. Oslo: Justis og Politidepartementet.
- Dokument nr. 3:5 (1997–98): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende ØKOKRIM*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Dokument nr. 3:1 (2001–2002): *Riksrevisjonens gjennomgåelse og vurdering av antegnelse til regnskapene for 1998–1999 desidert «Til observasjon» og en oppfølging av forvaltningsrevisjoner behandlet av Stortinget*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Forskrift om legemidler (legemiddelforskriften) 17. desember 2001 nr. 1537: § 13–7 femte ledd.
- Innst.O. nr. 20 (1996–97): *Innstilling fra finanskomiteen om endringer i skattelovgivningen*. Oslo.
- Innst.S. nr. 139 (1997–98): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende ØKOKRIM*. Oslo.
- Justis og Politidepartementet (2002): *Oppfølging av Dok nr 3:5 (1997–98): Riksrevisjonenes undersøkelse av Økokrim*. Oslo.
- Kripos (1988): *Opprettelsen av Øko-enhet*. Meddelelse nr. 14/88. 18. mars. Oslo: Kriminalpolitisenralen.
- Kripos (1999): *Trusselvurdering: Økokrims bidrag*. Oslo: Kriminalpolitisenralen.
- Lov om aksjeselskap (Aksjeloven) (1997) §§ 6–17, 19–1.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) (1967): §§ 6–10.

- Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (Markedsføringsloven) (1972): § 6.
- Lov om legemidler m.v. (Legemiddeloven) (1994): § 31.
- Lov om skatt av formue og inntekt (Skatteloven) (1911) § 44, § 6–22 (1999).
- NOU 1990:26: *Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr 1*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1991:11: *Granskning av Oslo Kommune – Rapport nr 2*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1993:5: *Granskning av Oslo kommune*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1993:15: *Forvaltningsetikk. Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen*. Oslo: Administrasjonsdepartementet.
- NOU 1997:15: *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet*. Oslo: Justis og politidepartementet.
- NOU 2002:22: *En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon*. Oslo: Justis og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 57 (1994–1995): *Endringer i Skattelovgivning*. Finans- og tolldepartementet.
- Ot.prp. nr. 76 (1995–1996): *Endringer i skattelovgivning*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- Ot.prp. nr. 66 (1997–1998): *Om lov om endringer i straffelova m m (gjennomføring og samtykke til ratifikasjon av OECD-konvensjonen 21 november 1997 om motarbeiding av bestikking av utlandske offentlige tenestemenn i internasjonale forretningsbøve)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 78 (2002–2003): *Om lov om endringer i straffeloven mv.(straffebud mot korrupsjon)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (1992). Oslo: Justis og politidepartementet.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (1995). Oslo: Finans og tolldepartementet.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2000). Oslo: Justis- og politidepartementet: Finansdepartementet.
- Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2004). Oslo: Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2002–2003): *En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stortingsforhandlinger, 13. november 1987: 628–629.
- Stortingsforhandlinger, 3. april 1998: 2551–2555.
- Stortingsforhandlinger, 16. juni 2000: 3858; 3905.
- St.prp. nr. 60 (2002–2003): *Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon av 27. januar 1999 og undertegning av tilleggsprotokollen*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Særorgansutvalget (2002): «Samhandling og spisskompetanse i kamp mot kriminalitet. En utredning fra særorgansutvalget». Oslo: Politidirektoratet
- Økokrim (1998): *Evaluering av Økokrims avdelingskontor i Stavanger(prosjekt) tilknyttet korrupsjonsteamet*. Rapport til Riksadvokaten. Oslo: Økokrim. (Arkiv kopi).
- Økokrim (2003): *Høring – NOU 2002:22 En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon*. Oslo: Økokrim.
- Økokrims Årsrapport 1997–2004. Oslo: Økokrim.

## Mediekilder

- Aftenposten* 11.10.1996: «Vil skjerpe loven mot korrupsjon».
- Aftenposten* 23.2.1999: «Norge stadig mest korrupt i Norden».
- Aftenposten* 23.4.2004: «Roser Norge for antikorrupsjon».
- Aftenposten* 15.7.2005: «Røkke anker dommen».
- Dagbladet* 26.8.1996: «Lager egen korrupsjonslov».



*Dagbladet* 4.9.2002: «Joly går inn for forbud».

*Dagbladet* 19.9.2003: «Mer enn etikk, takk».

*Dagbladet* 1.7.2005: «Røkke funnet skyldig».

*Dagens Næringsliv* 3.9.2002: «Vil forby politiker-gaver».

*Dagens Næringsliv* 19.9.2003: «Sparte skatt på Iran-avtale».

*Dagens Næringsliv* 3.6.2004: «Røkke-saken utsatt til neste år».

*Dagens Næringsliv* 1.7.2005: «Røkke må i fengsel».

*NorWach* 25.10.2003: «Moderne kolonialisme».

*NTB Innenriks* 6.4.1996: «Ny korrupsjonslov mot politikere og privatpersoner».

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkan.uib.no](mailto:post@rokkan.uib.no), <http://www.rokkansenteret.uib.no>

**2006**

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006.  
2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.  
3-2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitikk – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.

**2005**

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.  
2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.  
3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.  
4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.  
5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.  
6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.  
7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.  
8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.  
9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.  
10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.  
11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elobakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.  
12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.  
13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.  
14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.  
15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.  
16-2005 *Monica Skjold Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.  
17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elobakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

**2004**

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.  
2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.  
3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.  
4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.  
5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.  
6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.

- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

### 2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.

- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringen tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Lægveid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Lægveid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.

- 12-2002 *Nina Beroven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.