

Påvirkning i korrupsjonens gråsoner

RAGNHILD SVED

MASTEROPPGAVE



Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

JUNI 2011

INNHold

1. Innledning	4
2. Korrupsjon som demokratisk problem	9
2.1. Korrupsjonsdefinisjoner og –konsepter	10
2.2. Hvordan måle korrupsjon?	13
2.3. Skadevirkninger av korrupsjon	15
2.4. Transparens – avgjørende for korrupsjonsbekjempelse?	16
2.5. Konklusjon	17
3. Anti-korrupsjonstrend og ny lovgivning.....	19
3.1. Anti-korrupsjon blir internasjonal trend	19
3.2. Anti-korrupsjonstrend når Norge	22
3.3. Norge får ny og streng korrupsjonslovgivning	24
3.4. Påvirkningshandel – nytt begrep i loven	25
3.5. Påvirkningshandel – når er den straffbar?	27
3.6. Rettspraksis viser strengt moralsyn	28
3.7. Konklusjon	29
4. Lobbyvirksomhet og tiltak mot korrupte praksiser.....	31
4.1. PR – en bransje i vekst	31
4.2. Fra politikk til PR – et demokratisk problem?	33
4.3. Karantenereregler for politikere og embetsmenn	35
4.4. Lobbyreguleringer – nedstemt fire ganger	38
4.5. Konklusjon	41
5. Regulering av lobbyvirksomhet i andre land.....	43
5.1. Reguleringer i USA	43
5.2. Reguleringer i EU	46
5.3. Konklusjon	48
6. Påvirkningshandel - hvor går grensen?	49
6.1. Knudsen-saken	49
6.2. Ørnhøi-saken	54

7. Konklusjon.....	58
Litteratur	62
Offentlige dokumenter	63
Mediekilder	65

1. Innledning

”Det er skårungane, eller jyplingane i politikk, forvaltning og presse som treng karantene ved overgang til lobbyisme – ikkje garva politikarar med ballast”, uttalte Grete Knudsen i mai 2002¹. Få måneder senere, i august samme år, var den garvede politikeren selv – på grunn av egen rådgivningsvirksomhet – blitt utsatt for massiv mediedekning, krass kritikk og stemplet som illojal i eget parti. Foranledningen var at den tidligere statsråden som medlem av Aps sentralstyre hadde argumentert kraftig mot bygging av en ny fregattdokk for Sjøforsvaret på Haakonsværn – i strid med fylkespartiets syn – uten å opplyse at hun samtidig var betalt rådgiver for en forretningsmannen med stor interesse av at dokken ikke ble bygget.

Knudsens opptreden i denne saken ble kritisert fra mange hold, som ’ubetenksom’, ’problematiske’, ’tvilsom dobbeltrolle’, i ’etikkens grenseland’ og ’illojal’, men ’korrupsjon’ ble ikke brukt. Kunne denne adferden vært vurdert som politisk korrupsjon? Var dette en lovstridig påvirkningshandel, slik straffeloven definerer det? Mottok hun en utilbørlig fordel? Hva er påvirkningshandel, og hva skiller en lovstridig påvirkningshandel fra ordinær, legitim lobbyvirksomhet? Begrepet er nytt og uklart.

For å kunne trekke en grense og gjøre gråsonen mindre, legger jeg tre kriterier til grunn for analysen i denne oppgaven: a) om lobbyaktiviteten skjedde i åpenhet, b) om de som ble forsøkt påvirket, var klar over dette, og c) om det ble tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel. De to første kriteriene omhandler transparens, ut fra en forutsetning om at jo mindre innsyn, jo større fare for overtramp, mens det siste – spørsmålet om fordel – er et kjernepunkt i alle korrupsjonsdefinisjoner.

Videre gjennomgår jeg aktuelle tiltak for økt transparens i lobbyvirksomhet – karanteneregler og registrering av lobbyvirksomhet – og drøfter hvor egnet slike tiltak er til å forebygge og hindre illegitim og ulovlig påvirkningshandel.

Knudsen-saken er én av to hendelser som jeg analyserer i oppgaven, for å belyse disse spørsmålene. Fenomenet korrupsjon har fått økt oppmerksomhet både i Norge og internasjonalt etter dette, og normene har endret seg raskt. Norge har fått nye

¹ Uttalt på ”Den store lobbydagen” i Oslo 14. mai, referert i Bergens Tidende 15.08.2000.

straffebestemmelser om korrupsjon, betegnet som 'verdens strengeste'² da de ble lansert av Bondevik II-regjeringen i 2003. Her blir korrupsjonsbegrepet introdusert i norsk lov for første gang. Straffebestemmelsene retter seg mot både aktiv og passiv korrupsjon, dvs. både den som bestikker eller tilbyr en fordel, og mottakeren. Korrupte handlinger defineres som det å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en 'utilbørlig fordel'. Den utilbørlige fordelen kan være av økonomisk eller annen verdi. Utilbørlighet er her en rettslig norm, som vil bli tolket av domstolene i lys av loven, forarbeidene og rettsoppfattelsen i samfunnet. Flere rettslige avgjørelser etter de nye bestemmelsene viser at normen er blitt tolket strengt. For eksempel er det ilagt bøter på 75.000 kroner for fordeler verdt ned mot 5.000 kroner.³ Lovens strafferammer er bøter eller inntil 10 års fengsel.

I de nye bestemmelsene introduseres også 'påvirkningshandel' – trading in influence – et begrep som tidligere knapt har vært brukt i det norske språk. Påvirkningshandel er i straffeloven definert som straffbare handlinger der en tredjepart søker å påvirke en offentlig tjenestemann for å oppnå fordeler gjennom dennes nærhet til makten. Bestemmelsen kan ramme lobbyvirksomhet, idet bruken av mellommenn her står sentralt.

Bakgrunnen for lovarbeidet som resulterte i de nye norske straffebestemmelsene om korrupsjon, er Europaråds-konvensjonen Criminal Law Convention on Corruption, som forplikter medlemslandene til å kriminalisere en rekke former for korrupsjon. Norge valgte å implementere hele konvensjonen, men ikke uten debatt. Straffelovrådet⁴ frarådet innføring av bestemmelsen om påvirkningshandel, og begrunnet dette med at det vil være vanskelig å trekke en grense mellom legitim lobbyvirksomhet og straffverdige forhold.

Stortinget valgte likevel enstemmig å ta med påvirkningshandel da den nye korrupsjonsparagrafen ble vedtatt 17. juni 2003. Da lovendringene ble behandlet i Stortinget våren 2003, var saken om Grete Knudsens rådgivningsarbeid godt kjent og bredt debattert i

² Fra Utenriksdepartementets hefte "Si nei til korrupsjon - det lønner seg! Informasjon til norsk næringsliv i utlandet", 17.08.2005.

³ To tidligere Siemens-sjefer og en tilrettelegger ble i juni 2008 ilagt bøter på 75.000 kroner hver for å ha betalt for en 'utilbørlig fordel' – hotellopphold og golf – verdt drøyt 19.000 kroner totalt.

⁴ Rådet ble opprettet i 1947 og har som oppgave å utrede og legge fram forslag om endringer i straffelovgivning etter nærmere oppdrag av departementet. Det blir også brukt som departementets konsulent i strafferettslige spørsmål (<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/utvalg/4040000>).

offentligheten. Dette kan ha påvirket lovgivere, idet det her ble avdekket et korrupsjonslignende forhold som var egnet til svekke tilliten til politikerne og de politiske prosessene.

Den andre saken jeg analyserer, er SV-veteran Stein Ørnhøis møte med lobbyister for den svenske produsenten av jagerflyet JAS Gripen på en Oslo-restaurant i august 2007. Foranledningen var regjeringens planer om å kjøpe nye jagerfly til ca. 100 milliarder kroner, norgeshistoriens største offentlige innkjøp, med aktiv lobbyvirksomhet fra de tre aktuelle leverandørenes side. Møtet mellom lobbyistene og Ørnhøi var et ledd i denne virksomheten: Et forsøk på å påvirke beslutningen gjennom ekspolitikerens nære forbindelser til regjeringspartiet SV. Var dette en påvirkningshandel som kan rammes av korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven, eller politisk korrupsjon i etisk forstand?

De to sakene er valgt fordi begge reiser interessante problemstillinger i påvirkningshandelens gråsoner. Få slike saker er blitt offentlig kjent. Det er derfor vanskelig å vurdere hvorvidt de er typiske eller vanlige. Likevel er de interessante caser for å belyse den problematiske grensedragningen. Aktørene var det man kan kalle påvirkningsagenter, idet deres mål var å påvirke politiske avgjørelser med til dels store økonomiske følger. Aktivitetene var i tillegg av en type som egnet til å svekke tilliten til at politiske beslutninger er fattet på saklig og rettferdig grunnlag.

Konklusjonen er at grensen for påvirkningshandel kan være vanskelig å trekke ut fra loven og dens forarbeider, men gråsonen blir dersom det forutsettes at for å være på den sikre siden, må det være åpenhet om hendelsen og om de respektive partenes roller, og det må ikke være tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel.

Oppgavens oppbygging

Kapitlene 2–5 inneholder en teoretisk gjennomgang og drøfting av korrupsjonsdefinisjoner, skadevirkninger av korrupsjon, problemene i skjæringspunktet lobbyvirksomhet og korrupsjon og mulige mottak. Lite er skrevet om den særegne formen for korrupsjon som i norsk straffelov kalles 'påvirkningshandel', til tross for den nære koblingen til lobbyvirksomhet, som lenge har opptatt forskere innen makt og demokrati. Jeg velger derfor en bred tilnærming til korrupsjonsbegrepet for å søke en forståelse av hva som spesifikt ligger i begrepet påvirkningshandel.

Kapittel 2 viser at begrepet 'korrupsjon' favner en rekke ulike typer adferd og praksis. I min analyse legger jeg en definisjon der korrupsjon forstås som "misbruk av offentlig posisjon eller politisk verv i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel, i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser".⁵ Den favner bredere enn definisjonen i straffeloven og er derfor mer egnet til å analysere hvor den etiske grensen går mellom legitim og illegitim politisk påvirkning. En politisk korrupt handling er i ytterste konsekvens lovstridig, men kan være korrupt uten å være lovstridig, om den bryter med anerkjente demokratiske prinsipper. Jeg legger her særlig vekt på prinsippene om at de demokratiske prosessene skal være åpne for innsyn, likhet for loven og ansvarlighet; at politikerne skal kunne stilles til ansvar.

Kapittel 3 viser hvordan en global anti-korrupsjonstrend utviklet seg på 1990-tallet og nådde Norge rundt årtusenskiftet. Det klareste uttrykket for dette, er de nye straffebestemmelsene mot korrupsjon som trådte i kraft i 2003, gjennom implementeringen av Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon. 'Påvirkningshandel' ble introdusert som et begrep i loven, med de utfordringer det medfører for juridisk grensedragning.

Kapittel 4 gir en gjennomgang av PR-bransjen og problemer i kontaktfeltet lobbyvirksomhet-politikk, der det kan oppstå juridiske og etiske gråsoner. Norge har lite regulering på området, men har siden 2005 hatt regler for politikere og embetsmenns overgang til privat virksomhet, herunder PR-bransjen. Å bidra til åpenhet og motvirke korrupsjon var én begrunnelse for disse reglene, å sikre rettfærdig konkurranse i forretningsforhold en annen. Forslag om en registreringsordning for møter mellom lobbyister og politikere eller embetsmenn, et lobbyregister, er blitt nedstemt i Stortinget hele fire ganger. Viljen til å regulere dette har vært liten.

Kapittel 5 viser hvordan lobbyvirksomheten er regulert i andre land, for å belyse hvordan slike regler kan utformes. Internasjonal utvikling på feltet kan påvirke Norge, på samme måte som den internasjonale anti-korrupsjonstrenden som påvirket norsk lovgivning og normsetting ved årtusenskiftet. Mest plass er viet reguleringene i USA og EU. De er blant

⁵ Alexander Seger har formulert denne definisjonen, på engelsk "the abuse of an entrusted public or political position in exchange for an undue political or other advantage in violation of democratic principles or processes" (2008).

svært få land/organer som har slike regler, og de representerer to ytterpunkter; USA har hatt omfattende og detaljerte regler lenge, mens EU har et nytt og frivillig lobbyregister.

Kapittel 6 gir en analyse av Knudsen- og Ørnøi-sakene, der jeg trekker opp etiske og juridiske grenser. De to påvirkningshandlene vurderes mot tre kriterier: a) om lobbyaktiviteten skjedd åpent eller lukket, om de(n) som ble søkt påvirket var klar over dette, og c) om det ble tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel.

Konklusjonen er at dersom lobbyvirksomheten hadde skjedd i full offentlighet, med full åpenhet om aktørenes roller, og det ikke ble tilbud eller mottatt gaver, restaurantmiddager eller andre fordeler, ville aktørene vært på trygg grunn. Men dette ikke var tilfellet i Knudsen- og Ørnøi-sakene, og de havner derfor i en gråsoner og – i Knudsens tilfelle – nær det korrupte.

Kapittel 7 konkluderer med at lovbestemmelsen om påvirkningshandel er så vidt uklar og lite fortolket at gråsonen er relativt stor, men at tiltak som lobbyregistre og karanteregler bidrar til normsettingen og dermed til å minske gråsonen.

2. Korrupsjon som demokratisk problem

En vanlig oppfatning er at korrupsjon er det samme som bestikkelse, men dette er en snever forståelse som utelukker en rekke andre korruperte handlinger. En debatt om definisjoner er derfor viktig for å klargjøre hvilke typer problemer som skal kategoriseres som korrupsjon og hvilke normer som skal legges til grunn. Normene er dessuten i stadig ending, slik at atferd som tidligere var akseptert, nå ses på som korrupt.

Eksempler fra den norske debatten viser at en beskyldning om korrupsjon blir tatt svært alvorlig. Ordfører Arne Thomassen i Lillesand (H) varslet i desember 2009 at anklager om korrupsjon mot kommunen eller ansatte i kommunen ville bli politianmeldt. Slike anklager skal da ha blitt framsatt i forbindelse med kommunens byggesaksbehandling. ”Jeg tror ikke alle er helt klar over hva et slikt ord innebærer”, sa ordføreren, og mente til forsiktighet med ordbruken (Fædrelandsvennen, 31.12.2009). I Tromsø måtte kommunestyrerepresentant Marie Fangel (V) beklage at hun sa at en byggesak ”lukter av korrupsjon”. Beklagelsen kom etter at ordfører Arild Hausberg (Ap) hadde truet med å politianmelde henne (Nordlys, 02.05.10).

Disse eksemplene indikerer en streng, rettslig forståelse – at en korrupt handling er lik en lovstridig handling. Loven blir da den rådende norm. I samfunnsvitenskapen legges et bredere sett av normer til grunn, der kjernen i definisjonene er at en handling er korrupt når noen i offentlig tjeneste utnytter sin posisjon til å skaffe seg selv eller nærstående en fordel de ellers ikke ville hatt.

Politisk korrupsjon har skadevirkninger ut over det økonomiske området, idet den undergraver tilliten til demokratiet. Jeg legger derfor til grunn en definisjon som innebærer at en handling er korrupt når den er i strid med plikter som påligger en offentlig ansatt eller politiker, er til skade for offentlighetens interesse og gir en personlig eller politisk fordel:

”misbruk av en betrodd offentlig eller politisk stilling i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser” (Sejer, 2008:22).

2.1. Korrupsjonsdefinisjoner og -konsepter

Politisk korrupsjon har inntil nylig vært nesten et ikke-tema i norsk statsvitenskap⁶, og også internasjonalt er temaet relativt nytt innen samfunnsvitenskapene. De siste tre tiårene har det internasjonalt skjedd en utvikling av definisjoner og -konsepter, som kan kategoriseres i tre grunnleggende modeller: En relatert til konsepter som angår offentlig tjeneste, en til tilbuds- og etterspørselskonsepter hentet fra økonomisk teori, og en tredje som diskuterer korrupsjon i forhold til 'offentlighetens interesse' (Heidenheimer og Johnston, 2007:6-9).

Definisjonene med vekt på 'offentlig tjeneste' forklarer korrupsjon som misbruk av makt for personlig vinning, ikke nødvendigvis i form av penger. Misbruk av makt forstås som avvik fra normer som forplikter offentlige tjenestemenn. I de markedsorienterte definisjonene er slike normer lite vektlagt eller ikke-eksisterende; den korruperte tjenestemannen ser her sin posisjon som en forretningsmulighet, og hans inntekter avhenger av markedssituasjonen og hans evne til å utnytte den til størst mulig fortjeneste. Definisjonene med vekt på 'offentlighetens interesse', søker å skille mellom aktiviteter som tjener samfunnet som helhet og aktiviteter som tjener særinteresser. Eksempel på sistnevnte er næringslivsstøtte til politiske partier eller til politiske aktiviteter. Samfunnsvitere som mener de 'offentlig tjeneste'-definisjonene er for smale, utdypes gjerne, som Friedrich:

”The pattern of corruption can be said to exist whenever a powerholder who is charged with doing certain things, i.e. who is a responsible functionary or officeholder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favor whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests (min uthevn.) (Heidenheimer og Johnston, 2007:9).

Første og tredje kategori av definisjoner reiser spørsmålet om hvilke normer som skal brukes til å skille korruperte fra ikke-korruperte handlinger. Hvis definisjonene vektlegger forpliktelser knyttet til verv eller stilling, hvilke regler eller normer skal da legges til grunn? Hvis fokus er på offentlighetens interesse, hvilken vurdering av denne interessen skal vektlegges? Også de markedsorienterte definisjonene indikerer at det kan settes en grense mellom regler som gjelder offentlige tjenestemenn og forretningsdrivende, eller at et fritt marked har andre

⁶ Korrupsjon var ikke et oppslagsord i 1997-utgaven av Statsvitenskapelig leksikon (Universitetsforlaget), men kom inn i 2007-utgaven. Det var heller ikke et tema i de to norske makt- og demokratiutredningene.

kjennetegn enn et 'svart marked' (Heidenheimer og Johnston 2007:9-10).

Korrupsjonsdefinisjoner kan hente normer fra lovverk og rettsavgjørelser, eller overlate normsettingen til det som til enhver tid er elitens vurderinger⁷.

Problemene med begge disse typer definisjoner, er at det ikke er mulig å sammenligne omfang og typer korrupsjon i ulike tidsepoker og ulike geografiske områder, fordi normene vil variere med tid og rom.

Joseph S. Nye har laget én av de mest brukte definisjonene på politisk korrupsjon, som kan plasseres i kategorien 'offentlig tjeneste'-perspektiv:

"behaviour which deviates from the normal duties of a public role (elective or appointive) because of private-regarding (personal, family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence" (Heidenheimer og Johnston 2007:26).

Den adferd det vises til, omfatter blant annet bestikkelser, nepotisme og underslag av offentlige midler, og dekker situasjoner der fordelene tilfaller tjenestemannen eller hans nærmeste, men ikke hans politiske parti, etniske gruppe eller lignende. Etter denne definisjonen kan for eksempel Watergate-skandalen i 1972, der administrasjonen til president Richard Nixon sto bak ulovlig avlytting av Demokratenes hovedkvarter, ikke karakteriseres som korrupsjon. En annen begrensning er at adferd må avvike fra normale plikter eller bryte med regler for å være korrupt, og plikter og regler varierer jo fra etat til etat og fra land til land.

Gibbons inkluderer både nepotisme, klientelisme og inhabilitet som misbruk av stilling. Tildeling av offentlige kontrakter til venner eller politiske støttespillere, å lyve til mediene og ulike former for partifinansiering kan også legges til listen. I noen land vil slike handlinger være forbudt ved lov. Uansett vil de være uetiske, idet de ikke er forenlige med den allmenne oppfatning av hvordan offentlige tjenestemenn skal oppføre seg og hvordan et demokratisk styre skal fungere (referert av Gardiner, i Heidenheimer og Johnston 2007:27).

⁷ "Where the best opinion and morality of the time, examining the intent and setting of an act, judge it to represent a sacrifice of public for private benefit, then it must be held to be corrupt", skriver en artikkelforfatter i *Encyclopedia of the Social Sciences*, sitert i Heidenheimer og Johnston 2007:11.

Forutsatt at korrupsjon defineres som avvik fra visse standarder, noe det er bred enighet om, blir neste spørsmål hvilke kriterier som skal brukes for å etablere disse standardene. Ett alternativ er offisielle lover. Lovens bokstav definerer hva som er forbudt, og det som ikke er forbudt, er dermed heller ikke korrupt. Problemene med en juridisk definisjon er at loven kan bli oppfattet som den avgjørende normen, og dermed føre til en antakelse om at alt som er lovlig, alltid er etisk riktig. En slik definisjon innebærer også at identiske handlinger i to land kan karakteriseres ulikt, fordi lovene er ulike (Heidenheimer og Johnston 2007:30).

Mark Philp problematiserer definisjonsutfordringene videre ved å stille spørsmål ved hvordan man kan trekke grensen mellom politisk korrupsjon og politisk inkompetanse.

”Many things may erode the ethical force of political authority, without that authority being corrupt. Bad government is one thing, corrupt government another, and it is only when the conduct of public office becomes subordinate to interests it is intended to exclude that we should talk of corruption” (Philp, 2007:55).

Philp hevder at hovedproblemet i definisjonsdebatten ligger i forståelsen av korrupsjon som et avvik fra en naturlig, sunn tilstand i politikken – noe usunt, urent, pervertert, umoralsk etc. – uten at det er konsensus om hva som er en sunn, politisk tilstand (Philp, 1997:29).

Institusjoner og organisasjoner bruker gjerne forenklete definisjoner. Verdensbankens ”abuse of public power for private benefit” siteres ofte, og det samme gjelder Transparency Internationals ”misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst”.

Jeg vil legge til grunn en korrupsjonsdefinisjon som kombinerer perspektivene ’offentlig tjeneste’ og ’offentlighetens interesse’, det vil si at en handling er korrupt når den er i strid med plikter som påligger en offentlig tjenestemann – ansatt eller politiker – og er til skade for offentlighetens interesse. Disse interessene henger nøye sammen – personer i offentlig tjeneste forventes å sette fellesskapets interesser foran egeninteressen, også når dette ikke er fastsatt i eksplisitte regler. Alexander Seger, som leder Europarådets avdeling for økonomisk kriminalitet, har formulert denne definisjonen på politisk korrupsjon, som jeg vil bruke i analysen:

”misbruk av en betrodd offentlig eller politisk stilling i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser” (min oversettelse) (Sejer, 2008:22).

Sejer nevner altså eksplisitt politiske fordeler, det vil si ikke bare fordeler som tilfaller den korruperte eller hans nærmeste, men også partiet. Dette kan ses på bakgrunn av de problemer flere europeiske land har hatt de senere år med blant annet ulovlig partifinansiering (se kap. 2.3). Samtidig understreker Sejers definisjon at politisk korrupsjon handler like mye om den skade slik adferd gjør på demokratiske prinsipper og prosesser som den økonomiske skaden ved at politikere beriker seg selv på ulovlige måter.

2.2. Hvordan måle korrupsjon?

Til tross for økt oppmerksomhet om korrupsjon som samfunnsproblem, vet vi lite om omfanget av korrupsjon i ulike land og samfunn⁸. Dette henger selvsagt sammen med at slik aktivitet foregår i det skjulte, og at de som deltar, sjelden forteller om det. Manglende data om omfanget gjør det vanskelig å forstå fenomenet og hvilke endringer som skjer, samt å vurdere effektive tiltak. Flere organisasjoner og institusjoner har imidlertid utviklet kriterier for å rangere land etter korrupsjonsnivå. Den mest kjente rangeringen er Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI), som er blitt publisert årlig siden 1995 og nå omfatter 180 land.

CPI er basert på oppfatninger av korrupsjon i de enkelte landene. Indeksen er satt sammen ved å kombinere meningsmålinger utført av uavhengige institusjoner, NGO-er og konsulentfirmaer, og der forretningsfolk og ulike eksperter er spurt. Den fokuserer på korrupsjon i offentlig sektor og definerer korrupsjon som ”misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst”. Landene rangeres på en skala fra 0 til 10, med 10 som minst korrupert. Norge har de ti siste årene hatt 8. plass som beste plassering og 14. plass som dårligste, med 8,9 som beste skår og 7,9 som dårligste. De beste årene var perioden 2002 til 2006, da Norge hvert år lå på 8. plass. I 2009 og 2010 inntok Norge henholdsvis 11. og 10.

⁸ Dette understøttes av Andvig og Fjellstad i en rapport fra 2001, der de gjennomgår internasjonal korrupsjonsforskning (Corruption. A review of Contemporary Research, NUPI 2001).

plass. 10.-plassen i 2010 plasserte Norge som nest mest korrumpert i Norden, etter Island (CPI 2001–2010).

Denne måten å måle korrupsjon på har svakheter. Vi vet for eksempel ikke om indeksen refererer til lovlige eller ulovlige aktiviteter, og fordi det begrepet korrupsjon forstås på ulike måter, er det vanskelig å forstå kriteriene bak rangeringen. Forholdet mellom tallene i rangeringen er dessuten uklare. Er for eksempel et land som skårer 3 dobbelt så korrumpert som et land som skårer 6? Det er også et problem at indeksen kan framstille et land som mer korrumpert enn det faktisk er, samt at selve publiseringen av indeksen kan bidra til en endret oppfatning av korrupsjonsnivået i landet (Søreide, 2006:2-12). Argumentene til støtte for CPI-indeksen, er at den gir godt samsvar mellom målinger fra år til år, og at det er godt samsvar mellom denne og lignende indekser, for eksempel den som Verdensbanken utarbeider gjennom The Worldwide Governance Indicators (WGI) project (Verdensbanken, 2009).

Transparency International publiserer også Global Corruption Barometer. Dette barometeret er offentliggjort sju ganger, senest i 2010, og er en opinionsmåling der over 91.500 personer i 86 land (2010) svarer på spørsmål om deres oppfatning av og erfaringer med korrupsjon. Målingene ble startet delvis som et svar på kritikk mot at CPI kun er basert på ekspertuttalelser, og GCB kartlegger derfor allmennhetens meninger og oppfatninger.

Global Corruption Barometer (GCP) viser at politisk korrupsjon anses som det viktigste korrupsjonsproblemet i Europa. I 2007-målingen ble politiske partier rangert som de mest korrumperte institusjonene i 18 av 22 land, med Norge som ett av unntakene. Her ble Stortinget antatt å være mest korrumpert (GCP, 2007). I målingen i 2010 oppga et flertall – nesten seks av ti – av de spurte verden over at korrupsjonsnivået i deres land hadde økt de tre siste årene, og de politiske partiene ble ansett som den mest korrumperte institusjonen. Åtte av ti vurderte partiene som korrumperte eller ekstremt korrumperte, fulgt av det offentlige byråkratiet, rettsvesenet, parlamentene og politiet (GCB, 2010).

Disse kvantitative målingene er nyttige fordi de forteller noe om korrupsjonsnivå i landene sett i forhold til hverandre, men som det framgår av kritikken mot dem, er de beheftet med metodeproblemer. På samme måte møter også en kvalitativ analyse som denne metodeproblemer, idet det er ulike subjektive og objektive oppfatninger av hva som er korrumpert adferd.

2.3. Skadevirkninger av korrupsjon

Inntil ganske nylig ble politisk korrupsjon ansett å være et problem hovedsakelig i autoritære stater og utviklingsland, der den tapper det offentlige for store penger og hindrer en demokratisk utvikling, mens korrupsjon i vestlige demokratier ble sett på som et uvanlig avvik fra normen. Dette har endret seg, ikke minst på grunn av avsløringene av en institusjonalisert korrupsjon i Italia på begynnelsen av 1990-tallet og senere skandaler i en rekke andre europeiske land. Også USA og Storbritannia, to av verdens mest veletablerte demokratier, hadde saker relatert til korrupsjon på denne tiden; Bill Clintons Whitewater-skandale⁹ og John Majors 'cash-for-question'-affære¹⁰. ”By the mid-1990s, it appeared that no nation was immune to the corrosive impact of political corruption”, skriver Heywood (Heywood, 1997:1-2).

Politisk korrupsjon kan hevdes å gjøre større skade i demokratier fordi den undergraver de grunnleggende prinsippene demokratiet er bygget på, som likebehandling av borgerne, at beslutningsprosessene skal være åpne og avgjørelser fundert i loven. Korrupsjon vil derfor skade legitimiteten til de politiske og institusjonelle systemene der den slår rot. Bekymring for skadevirkninger på demokratiet som institusjon er også bakgrunnen for at Europarådet, som siden opprettelsen i 1949 har hatt som mål å fremme demokrati og menneskerettigheter, har gjort antikorrupsjonsarbeidet til en hovedsak. Gjennom Den strafferettslige konvensjonen mot korrupsjon av 2003 har Europarådet gitt kanskje det viktigste bidraget til norsk korrupsjonsbekjempelse, noe jeg utdyper i kapittel 3.

Hvor stor skade korrupsjon faktisk har på tilliten til demokratiet, er vanskelig å måle.

Alexander Seger, tidligere leder av Europarådets avdeling for økonomisk kriminalitet, reiste

⁹ Den såkalte Whitewater-skandalen dreier seg om en mislykket eiendomshandel Bill Clinton og kona Hillary gjorde i 1978, sammen med Jim and Susan McDougal, som senere ble dømt til fengselsstraffer for bedrageri. Saken ble etterforsket i flere år, men det ble ikke reist tiltale mot verken Bill eller Hillary Clinton. Begrepet Whitewater ble senere også brukt om flere andre kontroversielle saker Bill Clinton var involvert i (http://en.wikipedia.org/wiki/Whitewater_controversy).

¹⁰ ”Cash-for-questions”-affæren betegnes som en av de største politiske skandalene i Storbritannia på 1990-tallet, da Johan Majon var statsminister. Den handlet om at lobbyister betalte parlamentsmedlemmer fra det konservative partiet for å stille spørsmål i parlamentet på vegne av eieren av varehuset Harrods, Mohamed Al-Fayed (http://en.wikipedia.org/wiki/Cash_for_questions).

spørsmålet om hvorvidt de hyppige korrupsjonsskandalene som er avdekket i Europa de siste årene, kan være en årsak til synkende valgdeltakelse og sviktende tillit til de demokratiske institusjonene¹¹. Seger påpeker at det er blitt stadig vanskeligere å stille politikere til ansvar ved valg, både som følge av økonomisk globalisering, europeisk integrasjon og på grunn av lobbyvirksomhet. Han diskuterer samtidig om korrupsjon kan ha en positiv effekt, ved at skandaler følges av opprydding og på den måten styrker demokratiet. Han konkluderer likevel med at politisk korrupsjon har skadevirkninger for prinsipper og prosesser i de europeiske demokratiene – for menneskerettighetene, frie og rettfærdige valg, maktfordelingen, rettsstatsprinsippene, ansvarlighet, transparens og konkurransen mellom politiske partier. ”I demokratier kan politisk korrupsjon også bli sett på som en form for ekskludering av borgerne fra beslutninger som har betydning for dem”, mener han (Seger, 2008:32).

Problemområdene i skjæringspunktet demokrati–korrupsjon i europeiske demokratier knytter Seger til a) partifinansiering, b) interessekonflikt/habilitet, c) lobbyvirksomhet, og d) politisk innflytelse på rettsvesenet (Seger, 2008:32 og 51). Problemene knyttet til lobbyvirksomhet, og spørsmålet om hva som skiller legitimt påvirkningsarbeid fra straffbar eller illegitim påvirkningshandel, er hovedtemaet for denne oppgaven, og blir belyst gjennom to konkrete saker, Knutsen-saken og Ørnhøi-saken.

2.4. Transparens – avgjørende for korrupsjonsbekjempelse?

Transparens, åpenhet for innsyn i politiske institusjoner og prosesser, anses som den beste medisin mot korrupsjon. Denne antakelsen støttes av internasjonale data, men gjennomsnittsdata gir et misvisende bilde av betydningen av transparens, hevder Lindstedt og Naurin. Transparens – definert som frigiving av informasjon om institusjoner som er relevant for å evaluere disse institusjonene – er alene ikke nok, konkluderer de. For at transparens skal motvirke korrupsjon, må tilgjengelig informasjon faktisk nå fram til befolkningen, og det må finnes sanksjonsmuligheter. De som misbruker makt, må kunne stilles til ansvar.

Det er altså ikke nok at informasjon gjøres tilgjengelig – noen må hente den ut og bearbeide den. Som regel gjøres dette av journalister, forskere eller frivillige organisasjoner.

¹¹ ”It is our collective judgement that the major generic problem of contemporary European democracy concerns the declining citizen trust in political institutions and participation in democratic processes”, heter det i en ekspertrapport fra Europarådet i 2004 (Seger, 2008:15).

Informasjonen må dernest nå ut til befolkningen gjennom medier med bred dekning. Folk må dessuten ha et utdanningsnivå som gjør dem i stand til å forstå den informasjonen de mottar, og altså: De ansvarlige for misligheter og maktmisbruk må kunne stilles til ansvar i frie og rettferdige valg eller, dersom det er snakk om lovbrudd, i et fungerende rettssystem.

Hvis man ikke skiller mellom de tre faktorene transparens, publisitet og ansvarliggjøring, kan man komme i skade for å trekke misvisende konklusjoner, hevder Lindstedt og Naurin. De viser til ett eksempel, en studie basert på en statistisk analyse der konklusjonen er at Nigeria – ett av de mest korrupte land i verden – kunne redusert korrupsjonen til vesteuropeisk nivå dersom de hadde hatt en pressefrihet på nivå med Norge, som rangeres på topp i verden. Lindstedt og Naurin tester denne påstanden ved også å undersøke sammenhengen mellom transparens og vilkår for publisitet, målt gjennom utdanningsnivå og medieutbredelse, og mellom transparens og forekomsten av ansvarlige politiske og juridiske institusjoner, dvs. demokratiske valg og rettsstatsstyre. De finner da at økt transparens i Nigeria – uten samtidige reformer innen utdanning, økt medieutbredelse og valgdemokrati – trolig vil gjøre lite eller ingenting for å redusere korrupsjonen i landet. Transparens i seg selv er altså ikke nok, konkluderer forskerne. De finner dessuten at offentlighetslover og andre åpenhetstiltak som myndighetene selv innfører, ser ut til å være en mindre effektiv medisin mot korrupsjon enn en fri presse (Lindstedt og Naurin, 2010:307–316).

Dette er kunnskap som kanskje først og fremst kan synes nyttig med tanke på antikorrupsjonsreformer i land med lavt utdanningsnivå, dårlig mediedekning og svakt utviklede demokratier. Men den kan ha overføringsverdi til Norge også, selv om landet skårer høyt på både utdanning, mediebruk, lovfestet åpenhet, pressefrihet og mulighetene for ansvarliggjøring gjennom valg og i rettsapparatet. For også i konsoliderte demokratier kreves det at uavhengige og kompetente medier eller andre framskaffer og analyserer åpen informasjon om kritikkverdige forhold og gjør den kjent i befolkningen – og ikke minst: Skaffer informasjon om slike forhold når den ikke er åpent tilgjengelig. Informasjon om korrupsjon kan sjelden hentes ut direkte gjennom offentlige dokumenter.

2.5. Konklusjon

Korrupsjon defineres på ulike måter, men et fellestrekk er at en korrupt handling innebærer misbruk av stilling eller verv til egen eller til nærståendes fordel. Når jeg har valgt

definisjonen: ”Misbruk av en betrodd offentlig eller politisk stilling i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser”, er det fordi hensynet til demokratiet her vektlegges spesielt, ved at ’politisk parti’ som mottaker av en fordel, er inkludert, og at ’politiske prinsipper og prosesser’ nevnes eksplisitt. Den er derfor egnet til å analysere korruperte handlinger i skjæringspunktet mellom politikk og lobbyvirksomhet.

Korrupsjon som politisk problem har fått økt oppmerksomhet i vestlige land de siste tiårene. Omfanget vet vi imidlertid relativt lite om, til tross for at flere institusjoner foretar målinger og rangeringer korrupsjonsnivå i ulike land. Mest brukt er Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI), til tross for metodiske svakheter. CPI er basert på oppfatninger av hvor korrupt et land er. Norge har fått relativt gode plasseringer her, senest en 10. plass i 2010, men det gjorde landet likevel til det nest mest korrupt i Norden, etter Island.

Transparens kan forebygge korrupsjon, ved at frykten for at offentlighet om korruperte forhold kan virke avskrekkende. Samtidig er det ikke tilstrekkelig at offentlige informasjon er åpent tilgjengelig. Informasjonen må nå ut til befolkningen, slik at de som begår korruperte handlinger faktisk kan stilles til ansvar i valg eller i rettssystemet.

3. Anti-korrupsjonstrend og ny lovgivning

Internasjonalt vokste en anti-korrupsjonstrend fram på 1990-tallet, nådde Norge og bidro til at vi i 2003 fikk en ny og streng korrupsjonslovgivning. Før denne lovendringen, hadde lite skjedd på dette feltet, til tross for at en omfattende korrupsjonssak ble avdekket i Oslo i 1989 og medførte en rekke fellende dommer.

I de nye straffelovsbestemmelsene fra 2003 blir begrepet 'korrupsjon' for første gang brukt i norsk lov. Nytt er også begrepet 'påvirkningshandel', dvs. påvirkning ved hjelp av mellommenn eller lobbyister. Påvirkningshandel er altså en type korrupsjon som fremheves spesielt i loven, men hva er en påvirkningshandel? Det som er klart, er at utilbørlig påvirkning ved hjelp av mellommann er ment å rammes, og at lovgiverne hadde lobbyvirksomhet ved hjelp av rådgivere spesielt i tankene. En viktig begrunnelse for bestemmelsen, er at den skal ramme virksomhet som "undergraver den tillit borgerne har til en rettførdig offentlig administrasjon", slik Europarådet uttrykker det i en forklarende rapport (ETS NO. 173, Explanatory Report, pkt. 64).

De nye korrupsjonsbestemmelsene har nå fungert i åtte år. Dommer som er avsagt etter de nye lovreglene, viser at moralsynet til dels er blitt praktisert strengt. Men bestemmelsene om påvirkningshandel er bare brukt én gang, og det ble da ilagt bot. Det er derfor ingen rettspraksis å vise til når det gjelder å trekke grensene for denne typen korrupsjon. Veiledning om hvor stor en fordel må være for å betegnes som 'utilbørlig', kan likevel hentes fra avgitte dommer.

For å vurdere hvor grensen går juridisk og etisk, kan man dessuten se til lovens forarbeider og til normer for godt demokratisk styre. Hvilke eksempler gis? Og hvilke normer veier tyngst?

3.1. Anti-korrupsjon blir internasjonal trend

Gjennom 1990-tallet så vi utviklingen av en global anti-korrupsjonssnorm i form av avtaler og konvensjoner som har fått stor betydning for norsk politikk på dette feltet. Det er opprettet antikorrupsjonsenheter, vi har fått nye lover og bestemmelser, og korrupsjon som tema har fått stor oppmerksomhet i mediene, blant politikere og i næringslivet.

Maccoy og Heckel beskriver framveksten av den global anti-korrupsjonsnormen på 1990-tallet som en utvikling i tre stadier: Bevisstgjøring, institusjonalisering gjennom utvikling av juridiske og politiske instrumenter og dernest global ratifisering og internalisering gjennom lovendringer og andre tiltak. De forklarer at det ble et gjennombrudd, noe som ikke lyktes da en lignende utvikling var i emning på 1970-tallet, med tre forhold: Et endret globalt klima, med avslutningen av Den kalde krigen, informasjonsrevolusjonen og utviklingen i de enkelte landene – med en eksplosjon av NGO-er og friere og mer undersøkende medier – og endrede holdninger til kostnadene ved korrupsjon (Maccoy og Heckel, 2001:65).

Det første stadiet i denne utviklingen – bevisstgjøringen – var kjennetegnet av en kraftig økning i forskningen på korrupsjon, og det ble lagt større vekt på etikk innen høyere utdanning. Nye surveymetoder ble utviklet og ga nye forskningsverktøy som gjorde det mulig å sammenligne oppfatninger av korrupsjonsnivå i ulike land. Samtidig avdekket mediene store korrupsjonsskandaler over hele verden. Det ble arrangert mange internasjonale konferanser om temaet, og de resulterte i en rekke publikasjoner, nettsteder og informasjonsutveksling mellom deltakerne. Internettbruken eksploderte, og ved slutten av tiåret avdekket et enkelt søk at hele 3.800 nettsteder tok opp temaet korrupsjon. Internasjonalt lederskap var dessuten viktig. Peter Eigen, som hadde hatt toppstillinger i Verdensbanken, grunnla i 1993 Transparency International, som er blitt den ledende antikorrupsjonsorganisasjonen blant internasjonale NGO-er, med avdelinger i over 90 land. Andre som spilte viktige roller, var Verdensbankens president James Wolfensohn, som i 1996 gjorde antikorrupsjonsarbeid til en hovedsak for banken, og president Bill Clinton, som sammen med andre amerikanske toppolitikere prioriterte dette spørsmålet i OECD. Også regionale organisasjoner som Organization of American States (OAS) satte korrupsjon på dagsordenen (Maccoy og Heckel, 2001:73-77).

Midt på 1990-tallet førte denne bevisstgjøringen til omfattende aksept og ny lovgivning, nasjonalt, regionalt og internasjonalt. De internasjonale avtalene som trolig har hatt størst betydning for norsk antikorrupsjonspolitik, er OECDs konvensjon om bekjempelse av bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn og Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon. OECD-konvensjonen ble ratifisert av Norge i desember 1998, og 1. februar 1999 ble straffeloven endret slik at det ble lovstridig for norske selskaper å bestikke offentlige tjenestemenn i utlandet. Da var skatteloven allerede endret, slik det fra og med

inntektsåret 1995 ikke lenger var mulig å fradragføre utgifter til smøring og bestikkelser i utlandet (Valde, 2006:16).

Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (ETS No. 173) tok sikte på å bekjempe langt flere former for korrupsjon og har en sterkere innretning mot korrupsjon som politisk problem enn OECD-konvensjonen, der hovedformålet er å sikre rettferdige konkurransevilkår i internasjonale forretningsforhold. ETS No. 173 trådte i kraft 1. juli 2002, ble undertegnet av Norge i 1999 og trådte i kraft her i juli 2004 (UDs traktatregister). Stater som har ratifisert konvensjonen forplikter seg til å ha ”effektive, forholdsmessige og forebyggende straffesanksjoner mot korrupsjon som er begått av eller overfor nasjonale og utenlandske offentlige tjenestemenn og medlemmer av offentlige forsamlinger som utøver lovgivnings- og forvaltningsmyndighet, tjenestemenn og andre ansatte i mellomstatlige organisasjoner, medlemmer av internasjonale parlamentarikerforsamlinger og dommere og tjenestemenn ved internasjonale domstoler”. Konvensjonenes artikkel 12 pålegger også statene å ha straffebestemmelser mot utilbørlig påvirkningshandel i offentlig sektor (Ot.prp. 78 (2002-2003):5).

Europarådet vedtok i november 1999 en sivilrettslig konvensjon mot korrupsjon, som trådte i kraft i november 2003 (ETS No. 174). I Norge trådte den i kraft i juni 2008 (UDs traktatregister). Denne konvensjonen pålegger statene blant annet å innføre støttetiltak for personer som har lidd skade som følge av korrupsjon, slik at de kan ivareta sine interesser og rettigheter og ha mulighet for å få økonomisk kompensasjon, samt å innføre vern av arbeidstakere som rapporterer om korrupsjon.

En FN-konvensjon om korrupsjon ble vedtatt 31. oktober 2003, som den første globale konvensjon rettet mot korrupsjon. Konvensjonen, som har som ambisjon å etablere en global standard for hva som er godt styre – good governance – trådte i kraft i desember 2005. I Norge trådte den i kraft i juli 2006 (UDs traktatregister). Nøkkelelementene i FN-konvensjonen er forebygging, kriminalisering, internasjonalt samarbeid og gjenervervelse av formuer skapt gjennom korrupsjon. Statene pålegges å etablere institusjoner og lovgivning som hindrer korrupt praksis. Finansieringen av politiske valg og partier må gjøres åpen for innsyn. Myndighetene må involvere ikke-statlige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig i arbeidet med å heve bevisstheten om korrupsjon og dens skadevirkninger. Konvensjonen krever dessuten at statene kriminaliserer en lang rekke handlinger, som bestikkelser,

underslag av offentlige midler, hvitvasking av korrupsjonsutbytte og påvirkningshandel. For Norges del ble kravene i denne konvensjonen for en stor del regnet som innfridd gjennom endringene i straffeloven, som fulgte av Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon.

3.2. Anti-korrupsjonstrend når Norge

Norge fulgte altså den internasjonale utviklingen, med innføring av nye juridiske og politiske virkemidler mot korrupsjon. Valde viser hvordan utviklingen i Norge skjøt fart fra år 2000, uten at det kunne begrunnes med en sterk økning i norske korrupsjonssaker. Bakgrunnen var endringene i det internasjonale klimaet og den raske utviklingen der, i tillegg til sammenfall i tid og sted, sterke internasjonale aktører og tilfældigheter.

”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” (Valde, 2006:29).

Dette står i kontrast til 1990-tallet, da lite skjedde hva gjelder tiltak mot korrupsjon, til tross for at en omfattende korrupsjonssak i Oslo kommune fikk stor oppmerksomhet. Den såkalte Oslo-skandalen¹² ble avdekket i 1989 og ledet senere til elleve dommer for økonomisk utroskap og seks dommer for bestikkelse. Den siste dommen falt i 1998. Et statlig granskningsutvalg ble opprettet for å granske saken og produserte tre rapporter, NOU-ene 1990:26, 1991:11 og 1993:5. Enkelte tiltak ble satt i verk etter denne skandalen, men de fikk små konsekvenser med hensyn til å utvikle en generell norsk anti-korrupsjonspolitik (Valde, 2005:7-8).

I 1992 kom regjeringens første handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, utarbeidet av Justisdepartementet, uten noen omtale av korrupsjon. Handlingsplanen som kom i 1995 hadde et eget avsnitt om korrupsjon, men korrupsjonsbegrepet var ikke definert, og det var ingen

¹² Ansatte i kommunens vedlikeholdsetat hadde mottatt millioner i form av kontanter, varer og tjenester mot å skaffe entreprenørselskaper vedlikeholdsoppdrag for kommunen. Også i skoleetaten, Oslo lysverker og i andre etater ble det avdekket misligheter. Kommunen beregnet sitt tap til drøyt 8,6 millioner kroner (Gedde-Dahl et.al., 2008:260).

referanser til mulig omfang eller planer framover. Det eneste tiltaket som ble nevnt, var at Justisdepartementet hadde gitt Økokrim det sentrale ansvaret for korrupsjonssaker, og at det var etablert et eget team for dette. Planen nevnte overhodet ikke OECD-konvensjonen mot bestikkelse av utenlandske tjenestemenn, som da var på trappene.

Da regjeringens tredje handlingsplan mot økonomisk kriminalitet ble lagt fram i januar 2000, ble korrupsjon behandlet i et eget avsnitt. Det ble vist til hvorfor korrupsjon er et problem, hvilke tiltak som var gjort og hvilke som skulle settes i verk. Dette gjaldt særlig kommende lovendringer som oppfølging av OECD- og europarådskonvensjonene (Valde, 2006:9). I handlingsplanene er det referert lite til nyere forskning på korrupsjonsfeltet, og selv om de ble laget nesten parallelt med utredningene av Oslo-skandalen, er det ingen henvisninger til disse. Det kunne virke som om korrupsjon ikke ble oppfattet som et problem eller eget kriminalitetsområde (Valde, 2006:10).

Fra 2000 øker oppmerksomheten om korrupsjon i Norge, av flere grunner. Europarådets strafferettslige konvensjon var undertegnet året før, og det var satt i gang et arbeid med å tilpasse norsk lovgivning til denne. Samme år ble Transparency International etablert med egen avdeling i Norge. I 2002 ble Eva Joly, med bakgrunn som forhørsdommer og etterforskningsleder av store korrupsjonsskandaler i Frankrike, ansatt av justisminister Odd Einar Dørum (V) som spesialrådgiver i Justisdepartementet. Hun ledet en egen prosjektorganisasjon som hadde som oppgave å spre informasjon, skape holdningsendringer og vise Norges engasjement internasjonalt (Valde, 2006:13). Valde mener det skjer et klart skille idet Joly inntar arenaen. Hun fikk stor medieoppmerksomhet, både på grunn av sin forhistorie som korrupsjonsjeger i Frankrike og sin fagkunnskap. Dette brukte hun til å slå sprekker i Norges selvbilde som et korrupsjonsfritt land.

Det skjedde også endringer i holdningene til korrupsjon i næringslivet og i de politiske partiene på 2000-tallet. Ikke å ha en mening om korrupsjon eller å forholde seg til dette som et problem som ikke berører Norge, var ikke lenger legitimt. Næringslivet og Høyre endret argumentasjon, for eksempel om bestikkelser i utlandet, som nå ble sett som konkurransevridende og derfor uønsket.

3.3. Norge får ny og streng korrupsjonslovgivning

I juni 2003 trådte nye straffebestemmelser i kraft, og korrupsjon som begrep ble for første gang introdusert i norsk lov. De nye lovreglene, som ble innført som en oppfølging av Europarådets korrupsjonskonvensjon (ETS No. 173), retter seg mot både aktiv og passiv korrupsjon. Med aktiv korrupsjon siktes det til korruperte handlinger som består i å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning av vedkommendes stilling, verv eller oppdrag. Passiv korrupsjon foreligger når en person i anledning stilling, verv eller oppdrag krever, mottar eller aksepterer tilbud om en slik fordel. Det skilles ikke mellom korrupsjon i offentlig og privat sektor.

De alminnelige bestemmelsene mot korrupsjon er fastsatt i straffelovens paragraf 276a, mens grov korrupsjon rammes av paragraf 276b. Hvorvidt en korrupsjonshandling er grov, avhenger blant annet av om den er begått av en eller overfor en offentlig tjenestemann eller en annen, ved at vedkommende har brutt den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag, om den har gitt en betydelig økonomisk fordel, om det forelå risiko for betydelig skade av økonomisk eller annen art, eller om det er registrert uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap. Straffen for korrupsjon er bøter eller inntil tre års fengsel, for grov korrupsjon inntil ti års fengsel.

Andre straffebestemmelser som rammer korrupsjon, finnes i paragrafene 105 og 106 og omhandler kjøp og salg av stemmer ved valg til kommunestyre, fylkesting og Stortinget. Videre omfattes også stemmegivning i Stortinget, kommunestyre og fylkesting, samt i universitetenes styrende organer, menighetsråd, ligningsnemnder o.l., men ikke i for eksempel partigrupper.

Tidligere var straffebestemmelser som rammet korrupsjon spredt i ulike paragrafer i straffeloven. Noen rettet seg mot tilfeller der mottakeren var ansatt i et offentlig tjenesteforhold, andre mot private ansettelsesforhold eller mellommannsforhold. Felles var at de rammet det å yte eller motta bestikkelser (Stordrange 2006:81). Definisjonen av korrupsjon var altså før 2003 i rettslig forstand for en stor del begrenset til bestikkelser.

3.4. Påvirkningshandel – nytt begrep i loven

Gjennom bestemmelsene i paragraf 276c, om påvirkningshandel, introduseres et helt nytt begrep i norsk lovgivning. I en forklarende rapport til Europarådskonvensjonen om korrupsjon heter det om bakgrunnen for denne bestemmelsen:

”Criminalising trading in influence seeks to reach the close circle of the official or the political party to which he belongs and to tackle the corrupt behaviour of those persons who are in the neighbourhood of power and try to obtain advantages from their situation, contributing to the atmosphere of corruption. It permits Contracting Parties to tackle the so-called ’back-ground corruption’, which undermines the trust placed by citizens on the fairness of public administration” (ETS No. 173, Explanatory Report, pkt. 64).

Straffelovrådet, som laget forslaget til nye straffebestemmelser i NOU 2002:22, foreslo at Norge ikke fullt ut skulle innføre artikkel 12, som omhandler påvirkningshandel.

Begrunnelsen var at det kan være vanskelig å trekke grensen mellom legitim påvirkningsvirksomhet og de straffverdige forholdene artikkelen tar sikte på å ramme. Rådet mente at deres forslag i paragraf 276a ville fange opp de fleste former for påvirkningshandel, og at det var tvilsomt om det var behov for å kriminalisere påvirkningshandlinger som ligger utenfor dette forslaget. Ved grensedragning bør det legges stor vekt på om det foreligger åpenhet om de reelle forhold, mente rådet, og hevdet at påvirkningen neppe kan sies å være utilbørlig dersom beslutningstakeren får opplyst at påvirkningsagenten opptrer på vegne av en tredjeperson (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):38-39).

Straffelovrådet mente derimot at situasjonen vil være en annen dersom påvirkningsagenten ikke opplyser at han opptrer på vegne av en tredjeperson. Dette eksemplifiseres med et tilfelle der påvirkningsagenten er medlem av samme parti som beslutningstakeren, og det fremstår for denne som om påvirkningsagenten forfekter et standpunkt bygd på en politisk eller samfunnsmessig overbevisning, mens han i realiteten forfekter det syn som gagnar oppdragsgiveren (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):39). I høringsbrevet ba Justisdepartementet spesielt om høringsinstansenes syn på artikkel 12. Straffelovrådets forslag om reservasjon fikk bred støtte. Økokrim argumenterte for at:

”hensynet til den legale lobbyvirksomheten, allmennhetens tillit til at det ikke hefter usikkerhet med hensyn til åpenhet og objektivitet i beslutningsprosessene i offentlig sektor, samt hensynet til den enkelte beslutningstaker, taler etter vårt syn for at denne type forhold reguleres konkret” (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):39).

Økokrim støttet likevel reservasjon, begrunnet med at en egen bestemmelse om påvirkningshandel burde ses i sammenheng med utarbeidelsen av karantenebestemmelser for offentlig ansatte, som da var varslet. Utenriksdepartementet frarådet reservasjon, og framholdt at dette kunne bli oppfattet som et signal om begrenset norsk vilje til å ta hensyn til den internasjonale rettsutviklingen på et område der samarbeid over landegrensene er nødvendig. Det samme mente Transparency International Norge, som heller ikke fant Straffelovrådets argumentasjon overbevisende. Organisasjonen viste til at et økende antall lobbyister og informasjonsrådgivere tar betalt for å påvirke beslutninger som har stor betydning for oppdragsgivere og særinteresser.

”En rekke forhold som er blitt avdekket i norske media har vist at forholdet kan være utilbørlig også når ’påvirkningsagenten’ er åpen overfor beslutningstakerne om at han representerer en oppdragsgiver eller særinteresse. Det er ikke ønskelig eller mulig å stanse lobbyvirksomhet, men desto viktigere å trekke et skille mellom legitim lobbyvirksomhet og korrupsjon. Hvis Norge reserverer seg for art. 12 og ikke uttrykkelig regulerer utilbørlig påvirkningshandel, vil det tilsløre denne grensedragningen”, skriver TI Norge i sin høringsuttalelse (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):40).

Justisdepartementet tok ikke Straffelovrådets anbefaling til følge, men foreslo påvirkningshandel regulert i en ny paragraf 276c. Departementet viste til at påvirkningshandel er en form for korrumpert atferd som har fått liten oppmerksomhet i Norge, at det er vanskelig å ha en sikker oppfatning om omfanget, men at man ikke kan se bort fra at dette forekommer også her. Et stort antall fellende dommer kan ikke forventes, men et straffebud kan gi et viktig signal og bidra til en bevisstgjøring i forhold til disse problemstillingene, mente departementet. Problemet med grensedragning oppstår i forhold til en rekke straffebestemmelser, og kan ikke utgjøre et avgjørende argument mot å ta inn en slik bestemmelse, het det. Samtidig påpekte Justisdepartementet, i likhet med UD, at en

reservasjon i forhold til europarådkonvensjonens artikkel 12 ville sende et uheldig signal til verdenssamfunnet (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):41).

3.5. Påvirkningshandel – når er den straffbar?

I loven trekkes grensen mellom straffbare og ikke straffbare påvirkningshandlinger ved at paragraf 276c bare rammer 'utilbørlige' fordeler. For at en påvirkningshandel skal være straffbar, trenger ikke selve påvirkningen å ha skjedd på en utilbørlig måte, men forhold knyttet til selve påvirkningen må likevel kunne trekkes inn i vurderingen av om fordelen er utilbørlig, skriver Justisdepartementet i odelstingsproposisjonen om lovendringen.

”I forbindelse med lobbyvirksomhet vil det avgjørende som regel være om påvirkningsagenten har vært åpen om at han eller hun opptre på vegne av en oppdragsgiver. Dersom det er opplyst på en klar måte, eller påvirkningsagenten har grunn til å tro at beslutningstakeren er kjent med at han eller hun opptre på vegne av en annen, vil forholdet sjelden kunne sies å være utilbørlig” (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):42).

Påvirkningen er altså ikke utilbørlig hvis den som blir søkt påvirket er klar over at han blir forsøkt påvirket, ifølge lovgiverne. På den annen side er forholdet som hovedregel å anse som utilbørlig dersom påvirkningsagenten ikke opplyser at han opptre på oppdrag fra en annen. Samtidig kan det normalt ikke kreves at påvirkningsagenten opplyser hvem som har gitt ham oppdraget, eller hvor stort vederlag han mottar, heter det i lovproposisjonen. Men hvis agenten bevisst formidler uriktige eller misvisende opplysninger om oppdragsgiveren eller vederlaget han mottar, vil forholdet ofte måtte karakteriseres som utilbørlig (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):60).

Påvirkningshandel kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre år, det samme som for alminnelig korrupsjon. Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO (Group of States against Corruption) anbefaler at Norge legger til en bestemmelse om 'grov påvirkningshandel', med høyere strafferamme, går det fram av en evalueringsrapport fra 2009. Begrunnelsen er at dette kan være nyttig, ettersom det er svært krevende å etterforske og dokumentere påvirkningshandel, og at en slik bestemmelse kan gjøre det lettere å skaffe spesielle ressurser i etterforskningen (GRECO, 2009:20-22). Dette indikerer at GRECO ser mer alvorlig på

påvirkningshandel enn norske myndigheter, noe som understøttes av at ingen saker med en slik tiltale er brakt inn for en norsk domstol.

Hva som skal defineres som en 'utilbørlig fordel' i rettslig forstand, vil måtte fastsettes av domstolene i tråd med det moralsyn som råder i samfunnet til enhver tid. I tråd med det norske rettssystemet er loven lite konkret, og veiledning må søkes i forarbeider og domsslutninger, når det foreligger. Det er ikke et lovkrav at fordelene skal ha en selvstendig økonomisk verdi. Eksempler på ikke-økonomiske fordeler som nevnes i forarbeidene, er medlemskap i lukkede foreninger, at barn slippes inn på en privatskole, seksuelle tjenester eller innsideopplysninger om et aksjeselskap. Om en fordel av økonomisk eller materiell verdi er utilbørlig, avhenger av sedvane, interne retningslinjer og hva som anses som vanlig representasjon. Hvem som mottar fordelene og når den mottas, er også av betydning. Hvis for eksempel en dommer mottar en gave fra en advokat kort tid etter at dommeren har avsagt en dom i favør av en av advokatens klienter, kan forholdet få et 'utilbørlig preg'. Ytes gaven før dom faller, vil den vanligvis være utilbørlig, mens en gave i anledning dommerens 60-årsdag vil være akseptabel (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):55).

3.6. Rettspraksis viser strengt moralsyn

Dommer og forelegg etter de ny korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven av 2003, viser at moralsynet til dels er blitt praktisert strengt. Det er idømt relativt lange fengselsstraffer for korrupsjon, og såkalte smøreturer, som har vært vanlig praksis i mange bedrifter, er slått hardt ned på i form av bøter. Ett eksempel på det siste, er den såkalte Siemens-saken, der to tidligere ansatte og en tilrettelegger i juni 2008 av Økokrim ble ilagt bøter på 75.000 kroner hver for korrupsjon. Den 'utilbørlige fordelene' de ble bøtelagt for, gjaldt Siemens' dekning av en golfturné til Spania for drøyt 19.000 kroner for tre sentrale forsvarstopper. I tillegg ble selskapet ilagt en bot på 2 millioner kroner (Gedde-Dahl m.fl., 2008:128-129 og 207-208). Både Siemens og tre enkeltpersonene nektet imidlertid å vedta foreleggene, og i Oslo tingrett ble de tre enkeltpersonene, tidligere administrerende direktør Hans Lødrup og divisjonsdirektør Frank Almås i Siemens og Stortingets ombudsmann for Forsvaret, Kjell Arne Bratli, frifunnet sommeren 2009. Retten fant det ikke tilstrekkelig bevist at det på forhånd eksisterte en avtale om at Siemens skulle betale for turen, og de inviterte var heller ikke i posisjon til å påvirke Forsvarets innkjøp, mente retten (Aftenposten, 04.07.09).

Et annet eksempel på streng rettspraksis er en dom fra Borgarting lagmannsrett i juni 2010, der en tidligere byggesaksbehandler i Oslo kommune ble dømt til ett års ubetinget fengsel for passiv simpel korrupsjon på 12.000 kroner og passiv grov korrupsjon med 150.000 kroner. Mannen som sto for den aktive korrupsjonen med 12.000 kroner, en arkitekt, ble dømt til fengsel i 90 dager, mens to forretningsmenn ble dømt til sju måneders fengsel for aktiv korrupsjon med 100.000 kroner.¹³ Retten viser til at byggesaksbehandlerens overtredelser er grove fordi fordelene ble krevd/ytt overfor en offentlig tjenestemann, og fordi det dreier seg om en betydelig fordel. Lagmannsretten skjerpet på enkelte punkter dommen fra Oslo tingrett, som frifant byggesaksbehandleren og arkitekten for simpel korrupsjon med 12.000 kroner og ila byggesaksbehandleren og de to forretningsmennene åtte måneders fengsel. Både byggesaksbehandleren og forretningsmennene, som altså fikk redusert fengselsstraffen i lagmannsretten, har anket til Høyesterett (LB-2009-164828).

Straffelovens bestemmelser om påvirkningshandel er brukt bare i én sak. Det skjedde da Økokrim i juni 2004 ila oljeselskapet Statoil en bot på 20 millioner kroner. Selskapets visepresident fikk samtidig en bot på 200.000 kroner. De ble straffet for å ha gitt en utilbørlig fordel til en utenlandsk konsulent verdt over 15 millioner dollar over en periode på elleve år (GRECO, 2009:14).

3.7. Konklusjon

Internasjonalt har en rekke korrupsjonsskandaler bidratt til krav om reguleringer, og vi har fått flere avtaler på feltet. I Europa har europarådkonvensjonen som pålegger landene å straffeforfølge korrupsjon, fått størst betydning. Dette gjelder også Norge, der konvensjonen ble implementert i straffeloven i 2003. Med dette fikk Norge en streng lovgivning, med strafferammer som kan gi fra tre til ti års fengsel for korrupsjon.

Et nytt begrep – påvirkningshandel – ble introdusert i loven, særlig med tanke på lobbyvirksomhet. Lobbyvirksomhet har økt, og politikere og offentlig ansatte utsettes for

¹³ Avviket på 50.000 kroner i punktet om grov korrupsjon forklares i dommen med 50.000 kroner av beløpet byggesaksbehandleren mottok kan ha vært et prisavslag på bilen han mottok som vederlag for arbeidet han gjorde som saksbehandler. Tvilen om beløpet, samt at retten ikke fant det bevist at de aktivt korruperte var klar over at byggesaksbehandleren også overtrådte kommunens interne regelverk, kommer de aktivt korruperte til gode i dommen (LB-2009-164828).

utilbørlig påvirkning og press, med den følge at politiske prosesser korrumpes. Åpenhet kan bøte på dette og gi allmennheten tillit til beslutningsprosessene. Bestemmelsen om påvirkningshandel skal gjøre det mulig å skille mellom legitim lobbyvirksomhet og korrupsjon.

Loven er lite konkret, men forarbeidene gir noen få eksempler på hva en påvirkningshandel kan være. Avgjørende her er at en lobbyist er på rett side av loven dersom han opplyser at han jobber for en tredjepart. Men det er ikke et krav at han skal oppgi hvem oppdragsgiveren er eller hvor mye han får betalt for oppdraget. Bestemmelsen om påvirkningshandel i straffelovens paragraf 276c er brukt bare én gang, og i dette tilfellet ble det ilagt bot, og domsslutninger finnes derfor ikke. Hovedspørsmålet i denne oppgaven er på denne bakgrunn å utforske hvor grensen går, vurdert opp mot loven og mot hensynet til viktige demokratisk prinsipper og prosesser.

4. Lobbyvirksomhet og tiltak mot korruperte praksiser

Når lobbyvirksomhet får særlig oppmerksomhet i antikorrupsjonsarbeid og nye lovbestemmelser, er det fordi det her kan oppstå konflikter i forhold til lovverk og etikk. Under gitte forutsetninger kan denne type virksomhet rammes av straffelovens bestemmelser om påvirkningshandel. Den kan også være i strid med viktige liberaldemokratiske prinsipper, som innsyn og åpenhet og like rammevilkår og muligheter for alle. Samtidig har lobbyvirksomhet og påvirkningsarbeid økt i omfang og betydning. Bekymring for konsekvensene av dette, internasjonalt og i Norge, er en del av bakgrunnen for at påvirkningshandel ble kriminalisert i Norge i 2003 – etter mønster av Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (ETS No. 173).

I det følgende vil jeg gi en kort oversikt over den norske PR-bransjen, det vil si firmaer som driver lobbyvirksomhet eller informasjonsrådgivning ved mot betaling å påta seg oppdrag på vegne av en tredjepart med den hensikt å påvirke offentlige myndigheter til å innta et bestemt standpunkt. De spenner fra enkeltpersonforetak til aksjeselskaper med flere titall ansatte. Videre tar jeg opp problemer i spenningsfeltet mellom betalt påvirkning og politikk, særlig knyttet til politikeres overgang til PR-bransjen, samt tiltak for å regulere dette. Derneft viser jeg hvordan Stortinget flere ganger har avvist forslag om å innføre et lobbyregister, til tross for at det uttrykkes stor bekymring for lobbyismens potensielle skade på de demokratiske prosessene.

4.1. PR – en bransje i vekst

I Norge er økt lobbyvirksomhet en del av en utvikling i retning av en mer pluralistisk form for interesserepresentasjon, som i noen grad har erstattet korporative former for interesserepresentasjon. En viktig konklusjon fra den første, store maktstudien i Norge, Maktutredningen fra 1981, var at interesseorganisasjonene hadde fått stor innflytelse på utviklingen av norsk politikk gjennom utstrakt deltakelse i offentlige utvalg, styrever og råd. I den andre store studien, Makt- og demokratiutredningen, som ble sluttført i 2003, er konklusjonen motsatt. Omfanget av korporative organer var betydelig redusert. I 1981 var antall virksomme organer i det som kalles 'den kollegiale forvaltningen' på en foreløpig topp med 1.115. 17 år senere, ved utgangen av 1998, var tallet sunket til under halvparten – 525

styrer, råd og utvalg (Se kapittel 11 i Jan Erik Grindheim og Kaare Strøm (kommer): Norsk politikk. Oslo: Universitetsforlaget).

I dag fremmer nærings- og interesseorganisasjoner i større grad sine synspunkter gjennom mediene og ved lobbyvirksomhet direkte overfor makthaverne. I Makt- og demokratiutredningen ses dette som et mulig demokratisk problem, fordi det å ha evne og ressurser til å påvirke er blitt viktigere enn tidligere, og oppgaven ofte blir overlatt til profesjonelle aktører i et voksende marked av PR-byråer. Ifølge Grindheim og Strøm (kommer) har vi omfattende kunnskap om samspillet mellom offentlige myndigheter og organiserte interesser innenfor den korporative kanal, hvem som deltar i høringsrunder og offentlige styrer, råd og utvalg, mens den profesjonelle lobbyismen er lite utforsket i norsk samfunnsforskning. Vi vet lite om hvilke grupper som bruker profesjonelle lobbyister, hvilke virkemidler de bruker og hvorvidt de lykkes i sine forsøk på å påvirke beslutningstakerne (Grindheim og Strøm, upub. manus, side 11). Det finnes heller ingen samlet oversikt over aktørene eller omsetningen i PR-bransjen, men noen anslag er gjort.

Sigurd Allern beskrev i 1997 PR-bransjen i Norge som en virksomhet som hadde hatt kraftig vekst fra det første byrået ble startet tidlig på 1950-tallet. Han ga en rekke eksempler på teknikkene som brukes til å påvirke opinionen og politikerne. De spenner fra medietrening av næringslivstopper, skreddersydde medieutspill og svertekampanjer mot konkurrenter til utgivelse av PR-materiale ikledt journalistisk form. Dette kommer i tillegg til mer tradisjonelt påvirkningsarbeid eller lobbyvirksomhet, der fokus er å framskaffe informasjon og argumentasjon som støtter oppdragsgivers synspunkter og å formidle dette til makthavere og medier. Basert på et register han selv utarbeidet, beregnet Allern at i 1995 hadde de 20 største aksjeselskapene i PR-bransjen en samlet omsetning på 236 millioner kroner og en byråinntekt (omsetning minus vareforbruk) på 142 millioner kroner. For 25 byråer som ikke var egne aksjeselskaper – og som det derfor ikke foreligger offentlige regnskapsopplysninger om – anslo han byråinntektene til minst 6 millioner. Samlet ble dermed anslaget for byråinntekten 148 millioner kroner i 1995. De to største selskapene, Burson-Marsteller og Geelmuyden.Kiese, sto alene for 56 prosent av omsetningen (Allern, 1997:94-98).

Yngve Eikrem kvantifiserte sentrale sider ved bransjen i en hovedoppgave i 2006. Han undersøkte ti firmaer og beregnet omsetningen innen profesjonell myndighetskontakt¹⁴ til nærmere 40 millioner kroner i 1999. Dette utgjorde drøyt 15 prosent av totalomsetningen til disse foretakene. Antall oppdrag ble oppgitt til 250, og 44 prosent kom fra utenlandske selskaper. 40 prosent av oppdragene omhandlet forvaltningsvedtak. Stortinget, mediene og sentraladministrasjonen var de målgruppene som oftest ble kontaktet i forbindelse med oppdrag (Eikrem, 2006:53-57).

Foreningen Norske Informasjonsrådgivere (NIR) oppgir å ha 24 medlemsbedrifter, men flere, store byråer er ikke medlemmer. NIR oppgir at deres medlemmer hadde en byråomsetning på 344 millioner kroner i 2008, og at veksten har vært på 12–15 prosent de siste årene (NIR, 2010). Informasjonsrådgivning tilbys i tillegg av advokatfirmaer, enkeltpersoner og mindre foretak. Mange firmaer driver dessuten en rekke aktiviteter i tillegg til informasjonsrådgivning – for eksempel forlag og reklame – noe som gjør det vanskelig å skille ut omsetningen fra ren informasjonsvirksomhet. Det synes uansett klart at bransjen har hatt en rivende utvikling, at profesjonelle rådgivere brukes i økende grad – til dels i konfliktfylte roller.

4.2. Fra politikk til PR – et demokratisk problem?

PR-bransjen er omdiskutert, av flere grunner. Kritikerne hevder at bruken av profesjonelle lobbyister kan skape et misforhold mellom ressurser og representasjon, fordi bare de med mye penger kan kjøpe disse tjenestene. Økonomisk makt kan omsettes i politisk makt, hvilket er udemokratisk. Det kritiseres også at virksomheten skjer i lukkede rom, i hemmelighet, i strid med det politiske idealet om åpne beslutningsprosesser. På den annen side kan det hevdes at selskapene leverer nyttige tjenester, idet de skaffer politikerne den informasjon de trenger for å fatte gode beslutninger, og at de gir organisasjoner og firmaer som ikke har egne lobbyister mulighet til å kjøpe slike tjenester.

¹⁴ Eikrem bruker denne definisjonen: ”Profesjonell myndighetskontakt er ein transaksjon der ein tredjeperson vert betalt for å (freiste å) påverke utfallet av offentlege vedtaksprosessar i ei retning som er fordelaktig for betalar. Påverknaden kan vere både direkte og indirekte. Denne tredjepersonen står ikkje i eit fast arbeidsforhold til betalar” (Eikrem, 2006:13)

Tidligere politikere, og delvis også toppbyråkrater i statsadministrasjonen, er attraktive arbeidstakere i PR-bransjen, og debatten om denne virksomheten har gjerne blusset opp når kjente politikere har gått til slike selskaper. Det skjedde for eksempel da Rune Gerhardsen (Ap) begynte i Geelmuyden.Kiese i 1997, samtidig som han var bystyrerepresentant i Oslo. Mer vanlig er det at ekspolitikere tar jobb i PR-byråer. Eksemplene er mange: Annelise Høegh (H) gikk fra Stortinget til Konsensus etter valget i 2001, Frp-erne Lars Erik Grønntun, Jan Erik Fåne, Tor Mikkell Wara og Carl I. Hagen har alle jobbet i ulike PR-byråer. Gunnar Husan (KrF), tidligere statssekretær, jobber nå for Burson-Marsteller. At tidligere politikere er attraktive for bransjen, ble demonstrert i en helsides annonse som Geelmuyden.Kiese rykket inn i Dagens Næringsliv dagen etter stortingsvalget i 2009. ”Ble du arbeidsledig i natt? Geelmuyden.Kiese jakter på talenter med strategisk teft. Tidligere statsråder, statssekretærer og stortingsrepresentanter oppfordres til å krysse gaten”, het det, med henvisning til at byrået har sine kontorer vis-à-vis Stortinget (DN, 15.08.09).

Høsten 2009 fikk vi igjen en debatt om politikeres overgang til PR-bransjen, da det ble kjent at nylig avgåtte helseminister Bjarne Håkon Hanssen og statssekretærene Jan-Erik Larsen (Statsministerens kontor) og Ketil Lindseth (Helse- og omsorgsdepartementet) – alle fra Ap – skulle begynne i PR-byrået First House, som startet 1. januar 2010 for å drive med rådgivning innen finans og samfunn/politikk. Overgangen ble møtt med kraftige reaksjoner fra politikere, akademikere og aktører i PR-bransjen. Kritikken gikk på at politikerne, og dette gjaldt særlig Bjarne Håkon Hanssen, som var en populær statsråd med erfaring fra tre departementer, ville bruke sin politiske tillit og kunnskap til å skaffe seg en økonomisk gevinst, og at sosialdemokrater svikter sine idealer ved å ”selge informasjon til høystbydende i den økonomiske eliten”, slik professor Frank Aarebrot uttrykte det. Aarebrot betegnet overgangen av tidligere politikere til PR-bransjen som ”noe svineri” (Dagbladet, 27.10.09). Kritikkk ble også rettet mot fremveksten av PR-byråene som sådanne, fordi de ”skal sette noen i stand til å fremme sine interesser bedre enn andre”, ifølge tidligere statsminister Kåre Willoch (H) (Dagbladet, 27.10.09).

Krassest og mest polemisk var kanskje stortingsrepresentant Per Olaf Lundteigen (Sp), som kommenterte Hanssens overgang slik: ”Hanssen bruker sin innsidekunnskap som om det var hans private eiendom og kan dermed gjøre seg selv rik, og de som har økonomi til det, kan betale godt for seg og bli enda rikere. Det er en sammenblanding av roller og en ukultur som vi snarest må ta opp og endre reglene for” (NRK - Redaksjon EN, 27.10.09).

Kritikken går altså på at politikerne i sine nye roller som PR-rådgivere a) bruker tillit og kunnskap opparbeidet som folkevalgte til privat fortjeneste, b) hjelper bare dem som kan betale for seg, og – som i tilfellet med de tre Ap-politikerne som gikk til First House: c) svikter sine politiske idealer. Relevant for denne oppgaven er de to første punktene, fordi det er her det kan oppstå en konflikt med demokratiske prinsipper og – i de mest alvorlige tilfellene; en konflikt med loven. En viktig grunn til at disse problemene oppstår, er at PR-rådgiverne har som regel ikke å oppgi hvem oppdragsgiver er. Hvis en ekspolitiker i rollen som PR-mann tar kontrakt med en nåværende politiker eller embetsmann, uten å fortelle at han nå jobber på oppdrag for et firma eller en organisasjon, vil det kunne gi større påvirkningsmulighet enn om dette var kjent, og rollen blir problematisk i forhold til både a) og b). Lovens ”minimumskrav” er at PR-rådgiveren oppgir at han har en oppdragsgiver, men ikke hvem –for at en påvirkningshandel skal gå klar av loven (se kap. 3.5). Dette er etter min mening ikke nok til å opprettholde tilliten til at kontakten mellom myndighet og lobbyister skjer på en måte som sikrer likebehandling og like påvirkningsmuligheter, og det sikrer heller ingen åpenhet om forholdet mellom partene.

For å bøte på problemer som slike lobbykontakter kan medføre, er det innført karantenebestemmelser for politikere og embetsmenn (se kap. 4.3). Det er dessuten gjentatte ganger, uten suksess, foreslått å innføre et lobbyregister for kontakt mellom PR-bransjen/lobbyister og politikere/embetsmenn (se kap. 4.4).

4.3. Karantenereregler for politikere og embetsmenn

I 2005 fastsatte Moderniseringsdepartementet (MOD) regler som skal motvirke interessekonflikt og korrupsjon i kontakten mellom politikk og privat næringsliv, herunder rådgivnings- og lobbyvirksomhet. Toppolitikere på regjeringsnivå – men ikke stortingspolitikere – kan ilegges karantene eller saksforbud ved overgang til stillinger i det private næringsliv, ifølge retningslinjene. Statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere må melde fra til et uavhengig utvalg, Karanteneutvalget for politikere¹⁵, dersom de vurderer stillinger utenfor statsforvaltningen. Da kan karantene eller saksforbud være aktuelt.

¹⁵ Karanteneutvalget avgjør saker om karantene og saksforbud for statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere ved overgang til stillinger og verv utenfor statsforvaltningen, samt oppstart av næringsvirksomhet. Utvalget ble opprettet ved Kongelig resolusjon av 7. oktober 2005.

Karanteneutvalget avgjør etter gitte retningslinjer om restriksjoner skal ilegges. Karantene kan bare ilegges der det foreligger en helt konkret forbindelse mellom politikernes tidligere ansvarsområder eller arbeidsoppgaver og den aktuelle virksomhetens interesser. Det samme gjelder virksomheter som av andre grunner har eller kan få særlige fordeler av vedkommendes verv som politiker.

Karantene innebærer at politikeren må vente med å tiltre den nye stillingen. Han kan heller ikke ha kontrakt med bedriften i karanteneperioden. Karanteneperioden kan vare i inntil seks måneder. Saksforbud er et forbud mot å involvere seg i saker eller saksfelter vedkommende har vært direkte involvert i gjennom vervet som politiker. Saksforbud kan ilegges i inntil ett år, og karantene og saksforbud kan til sammen ilegges for maks ett år.

Tre hensyn ligger bak bestemmelsene: a) behovet for å beskytte intern informasjon i statsforvaltningen, b) behovet for å beskytte andre virksomheters forretningshemmeligheter, fordi slik kunnskap kan gi urettmessige konkurransefortrinn og c) behovet for tillit.

Moderniseringsdepartementet utdyper behovet for tillit slik:

”Staten må opptre ryddig for å søke å hindre mistanke om at politikere har benyttet sin stilling til å gi en virksomhet særlige fordeler. Slik mistanke kan svekke allmennhetens tillit til det politiske system og forvaltningens integritet og upartiskhet” (MOD, 2005:3).

Selv en mistanke om uregelmessigheter blir altså vurdert som potensielt skadelig for det politiske system. En hensikt med karantenebestemmelsene er derfor å beskytte mot mistanke om at politikere har gitt råd eller tatt avgjørelser farget av forventninger om framtidig ansettelse i et bestemt firma eller organisasjon eller at stillingen vedkommende fikk en stilling som belønning for tidligere tjenester (MOD, 2005:8).

Karanteneutvalget er basert på tillit, og det er opp til politikerne selv å varsle utvalget dersom de vurderer å ta jobber der de kan komme i konflikt med de hensyn som er nevnt over. Samtidig finnes det en sanksjonsmulighet: Den som unnlater å informere om ”stilling, verv eller oppstart av næringsvirksomhet som er av en slik karakter at karantene eller saksforbud ville blitt ilagt”, kan bli ilagt en konvensjonalbot – dvs. en på forhånd fastsatt bot tilsvarende

inntil seks måneders lønn. En slik bot kan også ilegges den som opptrer i strid med karanteneforbud eller saksforbud (MOD, 2005:20).

Begrunnelsen for karantene-reglene er altså tosidig; å hindre at bedrifter eller foretak får urettmessige konkurransefortrinn, og å bevare allmennhetens tillit til offentlig forvaltning og politisk ledelse gjennom å motvirke politisk korrupsjon. Samtidig understrekes det at utveksling av personell mellom offentlig og privat sektor er viktig, og at det ikke må bygges unødvendige barrierer. Det forutsettes at det vil være få tilfeller der det er aktuelt å bruke karantene eller saksforbud ved overgang til ny stilling utenfor staten.

Karantene-reglene for politikere bygger på en tilsvarende ordning for embets- og tjenestemenn i statsforvaltningen, med en tilsvarende begrunnelse, fastsatt av Moderniseringsdepartementet i oktober 2005. Bestemmelsene om karantene, saksforbud og konvensjonalbot er de samme. Klausul om karantene og/eller saksforbud fastsettes i arbeidskontrakten, dersom stillingens karakter tilsier det.

Karanteneutvalget behandlet fra det ble opprettet i 2005 til 2010 71 saker vedrørende 52 politikere. I under halvparten av sakene – 32 saker – ble det ilagt karantene og/eller saksforbud (FAD, Avgjørelser fra karanteneutvalget). Før 2009 ble restriksjonene i de fleste tilfellene begrunnet med ønsket om å sikre allmennhetens tillit til forvaltningen, ikke at ny arbeidsgiver ville få en utilbørlig fordel. Dette endret seg noe i 2009, da uberettiget konkurransefortrinn ble brukt som begrunnelse i fire tilfeller. To av dem gjaldt Bjarne Håkon Hanssen og Ketil Lindseths overgang til PR-byrået First House. Hanssen ble ilagt først seks måneders karantene og dernest seks måneders saksforbud, under henvisning til at han som statsråd i to departementer har ”tilegnet seg en særlig kompetanse og innsikt som vil kunne gi First House AS et uberettiget konkurransefortrinn”. Karanteneutvalget mente dessuten at Hanssens arbeid som rådgiver i et selskap som kan omfatte saksfelter han hadde ansvar for som statsråd, kan svekke tilliten til forvaltningen generelt dersom han ikke ble ilagt karantene. Lindseth fikk fire måneders karantene og seks måneders saksforbud, ut fra en tilsvarende begrunnelse (Karanteneutvalget, brev av 16.11.2009). Det er ikke ilagt konvensjonalbot siden utvalget ble opprettet i 2005.

At 52 politikere faktisk har kontaktet karanteneutvalget og varslet overganger som kan innebære interessekonflikt, og i en rekke saker ble pålagt restriksjoner, indikerer at reglene

fungerer etter hensikten og påvirker normsettingen. Offentlig oppmerksomhet og debatt om enkeltsaker bidrar også til trekke opp grenseganger.

4.4. Lobbyreguleringer – nedstemt fire ganger

For å sikre større åpenhet rundt PR-bransjen og andre lobbyisters aktiviteter rettet mot makthaverne, er det ved flere anledninger fremmet forslag om tiltak i Stortinget, uten suksess. Fire forslag som ble fremmet i perioden 1996 til 2007, ble alle nedstemt. Det første forslaget ble levert av Kristin Halvorsen (SV) i 1996. Hun viste her til oppblomstringen av informasjonsrådgivning, og beskrev dette som noe som ligner tradisjonell lobbyvirksomhet, men bemerket én forskjell:

”(...) mens tradisjonell lobbyvirksomhet kjennetegnes av at profesjonelle lobbyister fremmer saker på vegne av sine oppdragsgiver, så er situasjonen i Norge i hovedsak den motsatte: 'Informasjonsrådgivere' opptrer som bakspillere, mens oppdragsgiverne selv har den direkte kontakten med politikere og massemedia' (Dokument nr. 8:113 (1995-1996)).

Halvorsen viste til at åpen påvirkning er en legitim del av det norske demokratiet, men at demokratiske problemer oppstår når betalte informasjonsrådgivere bedriver påvirkning i det skjulte. Hun foreslo at PR-selskaper skulle pålegges å oppgi alle sine oppdragsgivere i sine årsrapporter, samt at de på forespørsel skulle ha plikt til å oppgi oppdragsgivere til enhver tid – for å sikre full åpenhet om denne virksomheten (Dokument nr. 8:113 (1995-1996)).

Daværende justisminister Anne Holt (Ap) avviste forslaget, begrunnet med at det ikke var behov for regulering. Hun mente også at de lovtekniske problemene ville være store. Det gjaldt både avgrensingen av hvilke aktører som skulle omfattes av bestemmelsene – for eksempel opptrer advokater også som lobbyister, selv om dette ikke er deres hovedbeskjeftigelse. Det ble også vurdert som et problem å skulle avgjøre hvilke av informasjonsrådgivernes oppdrag som skulle være underlagt opplysningsplikt. I tillegg ble det påpekt at bare aksjeselskaper er pålagt å utarbeide årsmelding, slik at omfattende lovendringer måtte til for å få en effektiv opplysningsplikt. Da forslaget kom til Stortinget, ble det avvist av flertallet i justiskomiteen, bestående av Ap, Høyre og Frp, og av et stort flertall i plenum (Johannessen og Skjørestad, 2008:4).

Andre gang spørsmålet om økt åpenhet rundt lobbyvirksomhet ble behandlet i Stortinget, var våren 2001, etter forslag fra Venstre-representantene Gunnar Kvasheim og Lars Sponheim (Dokument nr. 8:31 (2000-2001)). De foreslo en registreringsordning for lobbyister og åpne høringer i stortingskomiteene. Forslaget om høringer fikk tilslutning, og høringer er nå en del av Stortingets forretningsorden, men forslaget om et lobbyregister ble avvist. Begrunnelsen var hovedsakelig praktiske problemer knyttet til det å skulle skille mellom personer som opptrer som lobbyister og de som oppsøker Stortinget som vanlige borgere og velgere (Johannessen et.al. 2008:5).

Tredje gang det ble fremmet forslag om lobbyregister, var høsten 2003. Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V) sto bak forslaget (Dokument nr. 8:5 (2003-2004)). Forslagsstillerne tok utgangspunkt i det paradoksale i at Stortinget har vedtatt klare regler for offentlighet og innsyn i forvaltningen, mens dette i langt mindre grad gjelder grunnlaget Stortinget bygger på når det fatter sine beslutninger. De viste også til at lobbyisme gir størst påvirkningskraft til sterke profesjonsinteresser og tunge næringslivsaktører, på bekostning av andre viktige interesser, og dermed er et potensielt demokratisk problem. Behovet for åpenhet om hvem som er premissleverandører, for å skape tillit til det politiske systemet, ble vektlagt. Også dette forslaget ble avvist, begrunnet med manglende behov, etter en knapp debatt i Stortinget (Johannessen et.al. 2008:6).

Fjerde gang et forslag om lobbyregister ble tatt opp, var i desember 2007, da av Venstre-representantene Lars Sponheim, Gunnar Kvasheim og Trine Skei Grande (Dokument nr. 8:32 (2007-2008)). De foreslo en registreringsordning som i tillegg til Stortinget skulle omfatte lobbyvirksomhet i departementene og på Statsministerens kontor. Ifølge forslaget skulle ordningen omfatte ”personer som på vegne av seg selv, en organisasjon eller klient oppsøker Stortinget eller departementene for politisk å påvirke en sak som er til behandling”. Videre skulle registeret inneholde informasjon om hvem som er i kontakt med hvem, hvilken sak det gjelder og hvem lobbyisten representerer – og selvsagt være offentlig tilgjengelig.

De tre forslagsstillerne mente behovet for større åpenhet rundt politiske prosesser i dag er enda større enn da de foregående forslagene om lobbyregister ble fremmet, og viste til at lobbyvirksomhet er blitt en stadig viktigere del av politiske beslutningsprosesser.

”Lobbyvirksomhet har også utviklet seg til å bli mer profesjonell med årene. Større åpenhet rundt denne virksomheten vil bidra til at borgerne får bedre innsyn i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen og derigjennom økt tillit til at politiske beslutninger tas på rett grunnlag” (Dok. 8:32 (2007-2008):11).

Forslagsstillerne understreket at de anser det som legitimt at politikere og lobbyister møtes, og påpekte at lobbyisme har positive sider, men var opptatt av at den gir størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser.

”Det vil være svært uheldig dersom bestemte aktører i et marked, eller en bransje, skaffer seg skreddersydde rammevilkår gjennom lukket kontakt. At det de siste årene har blitt stadig flere profesjonelle lobbyister og informasjonsbyråer som opptrer på vegne av ulike klienter, forsterker dette problemet ytterligere” (Dok. 8:32 (2007-2008):1).

Også dette forslaget ble nedstemt. I komitéinnstillingen sa flertallet, bestående av Ap, Frp, Høyre, Sp, KrF og nå også SV, som hadde kommet i regjeringsposisjon, at de ikke så behov for å regulere lobbyvirksomheten, fordi dette kan ha uheldige konsekvenser. De mente at en slik ordning ville være ressurskrevende og kunne skape en høyere terskel for enkeltborgere som ønsker å ta kontakt med beslutningstakerne. En slik ordning ville heller ikke være en garanti for åpenhet om lobbyisme mot regjering og storting, men kunne derimot føre til at møter med beslutningstakere i større grad fant sted utenfor Stortinget eller departementene. Motstanderne av lobbyregister viste dessuten til at ingen av våre nordiske naboland har innført en slik ordning (Inst. S. nr. 21 (2008-2009)).

Etter nederlaget i Stortinget kommenterte Venstres Gunnar Kvasheim saken slik:

”I stedet for å ta ett skritt fram, tar vi ett skritt tilbake. Tiden har arbeidet for et lobbyregister, åpenhet er blitt en stadig mer aktuell problemstilling. Likevel blir vi møtt av klassiske holdninger mot åpenhet og innsyn. Det er spesielt underlig at SV, som har lagt fram lignende forslag tidligere, hopper av og stemmer imot” (Mandag Morgen, 24.11.08).

Seniorforsker Tina Søreide ved Chr. Michelsens Institutt i Bergen, professor Andreas Føllesdal ved Senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo og jusprofessor Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen støttet forslaget om et lobbyregister. De påpekte at åpenhet rundt hvem som øver påtrykk i politikken vil motvirke korrupsjon, og at et lobbyregister er viktig for at folk skal ha tillit til det politiske system.

"Et lobbyregister vil kunne sette allmennheten i stand til å vurdere når lobbyistene og politikerne fremmer demokratiet, og når de utgjør en trussel. Så kan velgerne ta den informasjonen i betraktning når de stemmer ved valg. Det er dette demokratiet handler om", sa Føllesdal (Aftenposten, 11.06.08).

To representanter for PR-bransjen, administrerende direktør Rune Mørck Wergeland i Burson-Marsteller og seniorrådgiver Gunnar Mathisen i Geelmuyden-Kiese, sa etter at det siste forslaget om lobbyregister var blitt nedstemt, at de hadde ønsket et register velkommen, og at de var tilhengere av åpenhet i samfunnet. Begge så likevel problemer med et register.

"Et slikt register kan gi et inntrykk av at politikken er transparent, uten å være det. Vi møter for eksempel aldri opp på Stortinget. Våre oppdragsgivere kommer til oss. Mange viktige møter foregår på kurs eller konferanser. Et register vil ikke kunne gi full oversikt. Men dersom det hadde eksistert et lobbyregister, hadde vi lojalt registrert oss i det, sier Wergeland i Burson-Marsteller" (Mandag Morgen, 2008).

Mange politikere har altså, som vi har sett i debattene, vært bekymret for lobbyismens virkning på de demokratiske prosessene. Flertallet har likevel lagt større vekt på de praktiske problemene med å innføre et lobbyregister og på frykten at enkeltpersoner vil oppleve en høyere terskel for å ta kontakt med politikere. Motstanden kan også tolkes som en motvilje blant politikerne mot å regulere sin egen virksomhet. Praktiske spørsmål som at lover og regler må endres, har ikke hindret Stortinget i å vedta detaljreguleringer på andre områder.

4.5. Konklusjon

Vi har i Norge hatt en framvekst av PR-rådgivere – dvs. selskaper som for betaling påtar seg oppdrag på vegne av en tredjepart med den hensikt å påvirke offentlige myndigheter til å innta et bestemt standpunkt. Det eksakte omfanget vet vi lite om, men det er klart at bransjen

har hatt en kraftig vekst, og at den omsetter for flere hundretall millioner kroner. I hvor stor grad det oppnås resultater, vet vi også lite om. Det som bekymrer, er den manglende åpenheten rundt virksomheten, og at den gir ulike aktører ulik adgang til påvirkning. Det har derfor vært et politisk press for å innføre et obligatorisk register for lobbyister, men dette har ikke fått flertall i Stortinget.

Norge har siden 2005 hatt regler for overgangen fra politikk til stillinger i privat næringsliv, herunder PR-byråer. Hensikten er å sikre tillit til politiske prosesser og til forvaltningen og motvirke korrupsjon. Fra reglene ble innført til utgangen av 2010 ble det meldt inn 71 saker fra 52 politikere. I 32 av disse sakene ble det ilagt karantene og/eller saksforbud. Kontroversielle overganger har senere ført til krav om enda strengere regler. Det er også blitt lagt merke til at EU har innført et eget lobbyregister, riktignok basert på frivillighet.

Regulering av lobbyvirksomhet er altså et politisk kontroversielt spørsmål. Tilhengerne av et lobbyregister argumenterer med at åpenhet og innsyn i beslutningsprosessene, slik et register vil bidra til, vil øke tilliten til at avgjørelser tas på saklig grunnlag. Motstanderne argumenterer med at ordningen vil være ressurskrevende, øke terskelen for kontakt med beslutningstakerne, samt at et slikt register kan føre til at møter flyttes til 'bakrommene' for å unngå offentlighet.

5. Regulering av lobbyvirksomhet i andre land

Mens Stortinget har nedstemt fire forslag om å innføre et lobbyregister, delvis begrunnet med praktiske vanskeligheter, har USA regulert lobbyvirksomheten siden 1946 og EU-parlamentet siden 1996. For øvrig er det få land som har reguleringer. En kartlegging av 24 vestlige land, publisert av Stortingets utredningsseksjon i 2008, viste at det da – bortsett fra USA og EU-parlamentet – bare var Tyskland og Canada som hadde lobbyregistrere (Johannessen et.al. 2008). EU-kommisjonen har senere innført en ordning med frivillig registrering av lobbyister.

Regelsettene i både USA og EU er interessante fordi de viser hvordan disse landene har valgt å forebygge den type konflikter som lobbyvirksomhet skaper, og de vil kunne inspirere framtidige internasjonale og norske regelverk. De blir derfor gjennomgått ganske detaljert i dette kapitlet. De er valgt fordi de representerer ytterpunkter; USA har svært omfattende og detaljerte regler med mulighet for å ilegge straff. Det stilles strenge krav til transparens og rapportering. Restriksjoner på overgang fra politisk posisjon til stillinger i det private, er også regulert i denne loven. EU har på den annen side en frivillig registreringsordning, som fortsatt er i støpeskjeen.

Den internasjonale utviklingen i antikorrupsjonsarbeidet har tidligere hatt stor betydning for utformingen av norske lover og regler – og kan tenkes å få det også på dette feltet. En fordel med slike regler, er at de kan gjøre gråsonen hvor korrupsjon kan forekomme mindre, og de kan generelt virke normsettende for aktører som driver eller er gjenstand for lobbyvirksomhet. Samtidig sikrer de allmennheten innsyn i hvilke kontakter som tas, slik at borgerne selv kan gjøre seg opp en mening om hvorvidt kun saklige hensyn ligger bak de politiske beslutninger som tas.

5.1. Reguleringer i USA

USA er det landet som har regulert lobbyvirksomhet lengst, og bestemmelsene er mange og detaljerte. Flere føderale lover, samt interne regler for Representantenes hus og Senatet, er direkte innrettet mot lobbyvirksomhet. Den første føderale loven som regulerte lobbyvirksomhet – The Federal Regulation of Lobbying Act – trådte i kraft allerede i 1946. Loven ble totalt omskrevet i 1995, da Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA) ble vedtatt. LDA setter mer konkrete beløpsgrenser og definerer klarere hvem som er en lobbyist og

hvilken type lobbyaktivitet som utløser krav om registrering og rapportering. Loven ble utvidet i 2007, gjennom Honest Leadership and Open Government Act, som detaljregulerer bestemmelsene i LDA med hensyn til rapportering og offentliggjøring av opplysninger. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2008. Bakgrunnen for disse var først og fremst et ønske om økt 'transparency' – innsyn – gjennom økt offentlighet, mer informasjon og hyppigere rapportering. I tillegg ble det stilt krav om at lobbyistene må kjenne de interne reglene i Representantenes Hus og Senatet for gaver og reiser, og det ble innført straffebud for lobbyistene ved brudd på disse reglene (Maskell 2007:1-3).

Lobbying Disclosure Act of 1995 er rettet mot såkalt profesjonelle lobbyister, det vil si de som er betalt for å delta i lobbyaktiviteter på vegne av en klient eller arbeidsgiver, og loven pålegger disse en utstrakt registrerings- og rapporteringsplikt. Grasrotorganisasjoner er unntatt. Det er noe ulike registreringskrav for lobbyister ansatt i en organisasjon eller bedrift og lobbyister som arbeider for eksterne klienter.

En lobbyist er i LDA definert som en person som tar mer enn én lobbykontakt (lobbying contact) på vegne av sin arbeidsgiver eller klient og bruker minst 20 prosent av sin tid på denne i løpet av en tremånedersperiode. En lobbykontakt er en muntlig eller skriftlig kommunikasjon med en person omfattet av loven (kongressmedlem eller -ansatt på høyere nivå). Lobbykontakten må registreres innen 45 dager etter at den har funnet sted eller fra vedkommende ble gitt oppdraget. Registreringen skjer i sekretariatene til Representantenes Hus (Clerk of the House) og Senatet (Secretary of the Senate). Opplysningene skal gjøres gratis tilgjengelig på Internett, i en søk-, sorter- og nedlastbar form, og lagres i seks år. Lobbyistene må dessuten levere kvartalsvise rapporter innen 20 dager etter at gjeldende periode er omme. Disse skal inneholde opplysninger om blant annet hvem som er lobbyist og klient, hvilke temaer lobbyvirksomheten gjaldt og en beregning av kostnader over 5.000 dollar, avrundet til nærmeste 10.000. I tillegg skal det leveres halvårlige rapporter om utgifter, aktiviteter og finansiering (Maskell 2007:4-7).

Loven krever eksplisitt at en lobbyist skal identifisere sin oppdragsgiver på muntlig forespørsel fra en tjenestemann som omfattes av loven, enten oppdragsgiveren er registrert lobbyist eller ikke. Også utenlandske forbindelser skal oppgis – ved skriftlig kontakt skal lobbyisten på eget initiativ oppgi hvilken utenlandsk forbindelse vedkommende representerer (Maskell 2007:6-7).

Lobbying Disclosure Act inneholder strafferettslige bestemmelser for 'knowing and corrupt failure to comply with the law', med en strafferamme på opptil fem års fengsel og bøter på opptil 250.000 dollar for enkeltpersoner og 500.000 dollar for organisasjoner. Den sivilrettslige straffen for å unnlate å rette feilaktige opplysninger eller bevisst å bryte lovens bestemmelser, er bøter på opptil 200.000 dollar (Maskell 2007:8).

Andre bestemmelser som regulerer forholdet mellom lobbyister og Kongressen, gjelder adgangen til å knytte størrelsen på honorar for lobbyoppdrag til resultat, restriksjoner på muligheten for å bruke offentlige midler til lobbyvirksomhet, tidligere statsansattes adgang til bli lobbyister (revolving door), samt deler av de etiske regelverkene i Representantenes Hus og Senatet (Maskell 2007:9-11). Å bruke statlige midler til lobbyaktivitet med sikte på å endre lovgivning, er forbudt. Forbudet gjelder både statlige organer, kontraktspartnere og mottakere av statlige lån eller støtte. Veldedige organisasjoner har kun begrensninger på hvor mye lobbyvirksomhet de kan drive med uten å miste skattefritak (Maskell 2007:11-12).

Flere regler legger restriksjoner på tjenestemenn i Kongressen, både politikere og ansatte, når det gjelder lobbyvirksomhet mot Kongressen etter at de har sluttet. Å drive lobbyvirksomhet er forbudt i ett år (Representantenes Hus) eller to (Senatet). Restriksjonene er noe lempeligere for toppbyråkrater enn for politikere, som har lov å drive generell lobbyvirksomhet direkte mot Kongressen, men ikke mot byråkratiet (executive branch). I tillegg til disse karantenebestemmelsene, er det lagt andre, spesifikke restriksjoner på virksomhet innen utenlandshandel, internasjonale forhandlinger og diplomati (Maskell 2007:13-14).

Representantenes Hus og Senatet har dessuten egne, interne etiske regelverk. Disse er ikke nødvendigvis rettslig bindende eller relevante for lobbyister i Kongressen, men er knyttet til Lobbying Disclosure Act. For eksempel må lobbyister skriftlig bekrefte at de er kjent med reglene for gaver, og brudd kan medføre straff. Politikere og ansatte i Kongressen har siden 1995 vært underlagt strenge regler for gaver og betalte reiser. I 2007 ble disse ytterligere skjerpet, og det ble innført krav og prosedyrer som skal gi mer oversikt, økt innsyn og bedre etterlevelse av reglene. Den generelle regelen er at enhver gave er forbudt, med mindre den er spesifikt tillatt. Det er utarbeidet en liste med 20 unntak fra forbudet. Ett unntak gjelder gaver verdt mindre enn 50 dollar, men det gjelder ikke hvis giveren er lobbyist, utenlandsk agent eller privat klient til en av disse (Maskell 2007:16-24). Både Representantenes Hus og Senatet

har egne komiteer som behandler brudd på de etiske retningslinjene (Senate Ethics Committee og House Ethics Committee).

Regelverket stiller, som vi har sett, strenge og omfattende krav til både lobbyistene selv og til politikere og embetsmenn som er gjenstand for lobbyvirksomhet. Kravene til rapportering, åpenhet og innsyn skal sikre transparens, mens straffebestemmelser gir sanksjonsmulighet ved regelbrudd.

5.2. Reguleringer i EU

EU-parlamentet har siden 1996 hatt en frivillig ordning for registrering og akkreditering av lobbyister og et etisk regelverk (Code of Conduct) som registrerte lobbyister plikter å følge. Sentrale punkter i dette regelverket er blant annet at lobbyistene skal redegjøre for hvilken interessegruppe de representerer og avstå fra ethvert forsøk på å innhente opplysninger på uhederlig vis. Som 'motytelse' får de et adgangskort til Parlamentet og tilgang til dokumenter. Brudd på atferdskodeksen medfører ikke andre sanksjoner enn sletting fra registeret. Lister over registrerte lobbyister og medlemmens økonomiske interesser publiseres på Parlamentets nettsted (Johannessen et.al. 2008:7).

EU-kommisjonen åpnet i 2008 et frivillig register for lobbyister, som en oppfølging av European Transparency Initiative, for en periode på ett år, fulgt av en evaluering. I evalueringen betegner kommisjonen registeret som en suksess på flere måter, tross kritikk fra frivillige organisasjoner, som ønsker et obligatorisk register.

”Since the register was launched, in June 2008, citizens have been able to appreciate the very range of interests represented at the European level. They have seen that European policy makers do not operate in isolation from the civil society’s concerns and interests, but interact with them in an open and inclusive fashion, creating a level playing field for all categories of interests. As a result, the European Commission today is one of the relatively few public authorities in the world that has put in place a practical framework for transparency in this field” (COM(2009) 612 final).

Kommisjonen går inn for å videreføre registeret som en frivillig ordning, forbedre det og fortsette arbeidet mot et felles register – en ”one-stop shop” – for Kommisjonen og

Parlamentet, et arbeid som har vært i gang en tid. Våren 2011 hadde registeret passert 3.850 oppførte lobbyister (European Commission, Register of interest representatives). Svakheterne ved registrert er ifølge Kommisjonen knyttet til to forhold: At advokatfirmaer som også driver lobbyvirksomhet¹⁶ for en stor del ikke registrerer seg, hovedsakelig begrunnet med hensynet til klientkonfidensialitet, og at tenketanker ikke registrerer seg fordi de – som produsenter av forskningsbaserte data – ikke ønsker å bli sammenlignet med særinteresser eller profitorienterte interesser (COM(2009) 612 final:3).

Kommisjonen har foreslått praktiske endringer i registeret som skal gjøre det lettere for lobbyistene å registrere opplysninger. For eksempel er det blitt kritisert at små firmaer tvinges til større åpenhet enn store, gjennom måten størrelsen på et oppdrag oppgis på. Denne kritikken tas til følge, og registreringsmåten endres (COM(2009) 612 final:5-8). I en pressemelding fra samme dag som ettårsevalueringen av lobbyregisteret ble lagt fram, 28.10.09, skriver Kommisjonen at den vil jobbe aktivt med advokatforeningene for å løse problemet med at slike ikke registrerer seg. Kommisjonen er overbevist om at registrering lar seg forene med de reglene advokater må forholde seg til, heter det. Det argumenteres for at også tenketankene må med, fordi de øver indirekte påvirkning gjennom arrangementer og publikasjoner de utgir. For å oppmuntre dem til å registrere seg, opprettes det en egen kategori for dem (IP/09/1608).

Europaparlamentet støtter hovedelementene i Kommisjonens ordning, med en definisjon av lobbyvirksomhet som fanger opp mange type aktører og aktiviteter, bindende atferdsnormer gjennom Code of Conduct og en plikt til å rapportere om finansiering av lobbyvirksomhet. Men Parlamentet mener registrering skal være obligatorisk. I en uttalelse (resolution) av 8. mai 2008 vises det til at lobbyvirksomheten har økt kraftig, i takt med at Parlamentet har fått økt myndighet, og at den ventes å øke ytterligere når denne institusjonen får en viktigere lovgivende rolle. Det er beregnet at Brussel har 15.000 individuelle lobbyister og 2.500 lobbyorganisasjoner. Ca. 5.000 er med i Parlamentets register (P6 TA(2208)0197).

Lobbyregistrene i EU er, som i USA, begrunnet med behovet for transparen. EU-kommisjonen viser til at den ønsker å gi borgerne kjennskap til hvilke generelle eller spesielle interesser som påvirker beslutningsprosessene i EUs institusjoner, og hvor store ressurser som

¹⁶ "... activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions" (COM(2007) 127).

settes inn i dette arbeidet. Kommisjonen legger samtidig vekt på at registrering er en fordel for lobbyistene selv, fordi de da kan demonstrere at de forplikter seg til å drive åpent og legitimt, gjennom å undertegne en Code of Conduct.

5.3. Konklusjon

Lobbyister i Kongressen i USA møter en omfattende registrerings- og rapporteringsplikt. De må oppgi hvem de har kontakt med, hvem klienten er og hvilke temaer som tas opp. De må rapportere om utgifter, aktiviteter og finansiering. Lovbrudd kan straffes med bøter eller fengsel i inntil fem år. Til sammenligning er den norske strafferammen for alminnelig korrupsjon bøter eller tre års fengsel, for grov korrupsjon ti år.

Det er forbudt for politikere og ansatte i Kongressen å drive lobbyvirksomhet i opptil to år etter at de har sluttet, avhengig av posisjon, mens maks karantenetid i Norge til sammenligning er ett år. Det er bygd opp et omfattende system for å administrere ordningene, som skal forebygge korrupsjon direkte, som gjennom reglene for gaver, og indirekte ved å skape åpenhet og innsyn i forholdet mellom representantene og lobbyistene.

I EU er lobbyreglene nyere og langt mindre omfattende enn de amerikanske. EU-parlamentet innførte i 1996 et frivillig register og et etisk regelverk for lobbyister, EU-kommisjonen i 2008. Planen er å opprette et felles, obligatorisk register og etisk regelverk for Parlamentet, Kommisjonen og Rådet. Ønske om åpenhet og innsyn i lobbyvirksomheten ligger bak også dette initiativet. Samtidig ønsker Kommisjonen å vise at politikkkutformerne har utstrakt samhandling med sivilsamfunnet og dermed skaper en level playing field for alle interessegrupper.

Hvordan ville et norsk lobbyregister se ut, om et slikt forslag fikk flertall i Stortinget? Ut fra de forslagene som er fremmet, kan vi trekke ut få detaljer, men som et minimum ville lobbyister måtte oppgi hvem deres oppdragsgiver er og hvilken sak oppdraget gjelder. Dette ville likevel bedre offentlighetens mulighet for å få innsyn i hvordan myndighetene skaffer seg informasjon og fatter beslutninger.

6. Påvirkningshandel – hvor går grensen?

Lobbyaktiviteter i korrupsjonens gråsoner blir sjelden offentlig kjent, men det hender. Både Knudsen-saken og Ørnhøi-saken ble bredt omtalt i mediene, og begge skapte stor debatt. Med utgangspunkt i disse to sakene vil jeg forsøke å trekke en grense mellom legitim lobbyvirksomhet og ulovlig påvirkningshandel. Var Ørnhøi og Knudsen på rett side av loven? Hvis ja, var deres aktiviteter likevel egnet til å svekke tilliten til det politiske system?

Knudsen-saken ble offentlig kjent i 2002, da arbeidet med å innføre en ny og strengere korrupsjonslovgivning var i gang og kan ha påvirket dette arbeidet. Ørnhøi-saken fikk som direkte konsekvens at det etiske regelverket for anskaffelser i kampflyprosjektet ble strammet inn. Begge sakene og den påfølgende debatten skjerpet oppmerksomheten om lobbyvirksomhet og påvirkning i det skjulte. I begge tilfellene var aktørene profesjonelle lobbyister og personer med tilknytning til det politiske miljø, og sakene representerer den type konflikter som lobbyvirksomhet kan skape i forhold til lov og etikk.

For å trekke en grense, bruker jeg i analysen disse tre kriteriene: a) lobbyaktiviteten skjedde i åpenhet, b) de som ble forsøkt påvirket av lobbyister, var klar over at dette, og c) det ble ikke tilbudt eller mottatt en fordel som kan betegnes som utilbørlig. Svarene indikerer om handlingene kan karakteriseres som legitime/illegitime eller lovlige/ulovlige.

6.1. Knudsen-saken

«Eks-statsråd drev dobbeltspill», het en overskrift i Bergens Tidende sommeren 2002. Da ble det kjent at Grete Knudsen (Ap) som medlem av sentralstyret i Arbeiderpartiet gikk imot sitt eget fylkesparti, uten å opplyse at hun samtidig jobbet for en klient som hadde interesse av nettopp det standpunktet hun inntok. Knudsen var en erfaren politiker som fram til stortingsvalget høsten 2001 var nærings- og handelsminister i Jens Stoltenbergs (Ap) første regjering. Før det hadde hun vært både sosialminister og handelsminister og sittet på Stortinget i flere perioder.

Etter at hun gikk av som næringsminister, dannet Knudsen selskapet GBM Partners sammen med partifelle og tidligere Bergens-ordfører Bengt Martin Olsen, for å drive rådgivning overfor næringslivet og det offentlige. Én av GBM Partners klienter var Carl Fredrik Seim. Han kjøpte sommeren 2002 det tradisjonsrike Bergens-verftet Mjelle & Karlsen. På dette

tidspunktet var det et viktig politisk spørsmål om Forsvaret skulle bygge en ny dokk på marinebasen Haakonsværn i Bergen, for å kunne betjene fem nye fregatter som var bestilt til Sjøforsvaret. Carl Fredrik Seim hadde forretningsmessig interesse av at det ikke ble bygd en slik dokk, idet dette ville bety færre forsvarsoppdrag for Mjellem & Karlsen, som dominerte markedet for oppdrag for Sjøforsvaret. Kontraktene var av stor verdi – vedlikeholdet av fregattene var beregnet å koste 8 milliarder kroner over en 20-årsperiode (BT, 14.08. 2002).

Etter regjeringsskiftet i 2001, da Kjell Magne Bondevik (KrF) overtok som statsminister, ble den nye dokken ved Haakonsværn tatt ut av planene for Forsvaret. Hordaland Ap, som kjempet for bygging, reagerte kraftig da dette ble kjent i mars 2002. Det ble holdt et ekstraordinært møte i fylkespartiet og vedtatt en uttalelse som tok sterkt avstand fra at arbeidet var stanset. I mai sluttet Aps stortingsgruppe seg til en strategi som gikk ut på at bygging av dokken skulle stilles som et krav for at partiet skulle slutte seg til et forsvarsforlik i Stortinget som omfattet kostnader på 118 milliarder kroner. Da Aps sentralstyre møttes senere samme måned, advarte Grete Knudsen – til manges overraskelse – mot bygging av en ny dokk på Haakonsværn. Hun tok i stedet til orde for å satse på et samarbeid med verftet Mjellem & Karlsen for å løse Forsvarets behov. Knudsen opplyste ikke sentralstyret om at hun siden mars hadde vært innleid konsulent for verftseier Carl Fredrik Seim. Senere ble det kjent at GBM Partners skulle få 100.000 kroner i måneden for oppdraget, og totalt skal det ha blitt sendt en regning på 1,5 millioner kroner, inkludert moms, til Mjellem & Karlsen-gruppen (DN, 16.12.2003).

Knudsens dobbeltspill vakte sterke reaksjoner. Jan Eilert Lohne, professor i filosofi ved Universitetet i Bergen og styremedlem i Arbeiderpartiet i Bergen, uttalte at Knudsen ikke hadde gjort noe ulovlig eller brutt noe offentlig etikkprogram, men at dette var et klassisk eksempel på at egeninteressen står mot fellesinteressen (BT, 15.08.2002). Jan Erik Grønntun, daværende leder av foreningen Norske Informasjonsrådgivere, karakteriserte Knudsens opptreden som ”svært ubetenksom”, fordi hun ikke hadde varslet partiets sentralstyre om at hun hadde oppdrag for en interessent i saken (BT, 16.08.2002). Knudsens lokalparti, Arbeiderpartiet i Bergen, vedtok kort tid senere en uttalelse der det het at hun hadde opptrådt ”klart illojalt” (NTB, 22.08.2002).

Carl Fredrik Seim slo Mjellem & Karlsen konkurs bare fem uker etter at han kjøpte verftet, med den følge at over 400 ansatte mistet jobben. Han ble senere dømt til fire års fengsel for

grov økonomisk utroskap og bedrageri. Selv om Grete Knudsen ikke kan tillegges ansvar for disse forholdene, bidro de trolig til at saken også i ettertid heftet ved henne som en negativ hendelse.

Var så Grete Knudsens handlinger korruperte i henhold til den definisjonen jeg bruker – misbruk av en betrodd offentlig eller politisk stilling i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser – eller etter straffeloven? Før vurderingen opp mot de tre kriteriene jeg bruker i analysen, må det avklares i hvilken grad Knudsen hadde en betrodd offentlig eller politisk stilling. Hun var da hendelsen skjedde ikke folkevalgt politiker, men medlem av Aps sentralstyre. Dette er et viktig tillitsverv, særlig når partiet sitter med regjeringsmakt. Sentralstyret er partiets høyeste organ mellom landsmøtene og har ansvar for oppfølgingen av landsmøtets vedtak. Samtidig var Knudsen bare ett av 20 medlemmer i styret, og én stemme gir begrenset innflytelse formelt sett. På den annen side var hun en erfaren politiker og en representant fra det berørte fylket, og begge disse faktorene kan ha gitt hennes syn ekstra tyngde. Derfor vil jeg hevde at hun hadde en ”en betrodd politisk stilling” og slik sett er omfattet av definisjonen.

Straffeloven skiller ikke mellom korrupsjon i offentlig og privat sektor, men lovbrudd anses som mer alvorlige når offentlige tjenestemenn er involvert. ’Offentlige tjenestemann’ omfatter i lovens forstand både ansatte byråkrater og embetsmenn og politikere med tillitsverv.

Skjedde lobbyvirksomheten i denne saken åpent eller lukket?

Møtene i Aps sentralstyre holdes bak lukkede dører, i tråd med sedvane og ikke i strid med lovkrav om møteoffentlighet. Verken sentralstyret eller offentligheten var klar over at Knudsen på dette tidspunktet var konsulent for en interessent i en sak som var under politisk behandling. Det gjør handlingen problematisk, idet verken deltakerne på møtet eller offentligheten kunne stille spørsmål ved motivene bak Knudsens overraskende standpunkt.

Var de som ble søkt påvirket klar over dette?

Aps sentralstyre var altså ikke kjent med Knudsens konsulentoppdrag. I forarbeidene til straffeloven legges det stor vekt på om den som blir søkt påvirket, er klar over dette, og påvirkningen anses som hovedregel å være utilbørlig dersom påvirkningsagenten ikke opplyser om at han har et oppdrag fra en tredjepart. Men det er ikke et krav at

påvirkningsagenten skal opplyse om hvem han har oppdrag for. I lys av denne presiseringen kan påvirkningen i Knudsen-saken kalles utilbørlig, og oppdragsgiveren vil i et slikt tilfelle kunne straffes for aktiv påvirkningshandel. Samtidig sier lovgiverne at det normalt ikke kan kreves at påvirkningsagenten opplyser om hvem oppdragsgiver er eller størrelsen på vederlaget. Han skal heller ikke kunne straffes om han nekter å oppgi dette. Gir han derimot uriktige eller misvisende opplysninger om oppdragsgiver eller vederlaget, kan forholdet være utilbørlig (Ot.prp. nr.78 (2002-2003):60). Loven gir altså relativt stort rom for hemmelighold for den som opptrer som påvirkningsagent. For eksempel kunne Knudsen her opplyst Aps sentralstyre om at hun hadde et konsulentoppdrag for en klient med interesser i saken, men svart ”ingen kommentar” på det naturlige oppfølgingsspørsmålet om hvem klienten var. I så fall ville hun vært på riktig side av loven. Men Knudsen opplyste altså overhodet ikke om oppdraget, og ville dermed vært på feil side av dagens lov.

Ble det tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel?

Knudsen må sies å ha oppnådd en betydelig økonomisk fordel gjennom sitt konsulentoppdrag, ettersom det skal ha blitt honorert med 1,5 millioner kroner. Hun mottok altså ikke en bestikkelse for å arbeide for et bestemt standpunkt, men opptrådte som forretningskvinne med et betalt rådgivningsoppdrag, som kan ha omfattet andre oppgaver enn å påvirke eget parti. Samtidig ville hennes verdi som rådgiver trolig vært langt mindre, kanskje uinteressant, uten hennes forbindelser til partiet, både formelt og uformelt. Ikke bare var hun medlem av sentralstyret, men hun hadde også lang erfaring både som stortingsrepresentant og statsråd, med det nettverk og den gjennomslagskraft det gir.

Hvor stor en fordel må være for å karakteriseres som utilbørlig i lovens forstand, defineres av domstolene i tråd med det til enhver tid rådende moralsyn. I en utilbørlighetsvurdering i en domstol, ville det vært naturlig å vurdere hvor stor betydning Knudsens posisjon i Aps sentralstyre hadde for honorarets størrelse, og hvilke andre oppgaver som ble utført i forbindelse med rådgivningsoppdraget. Vurderingen av utilbørlighet i lovens forstand er i stadig endring, og det er ennå lite rettspraksis på området. Tendensen har vært at grensen settes relativt lavt. Et eksempel så vi i Siemens-saken, der Økokrim ila bøter for fordeler verdt drøyt 6.000 kroner. Bøtene ble riktignok anket og de bøtelagte frifunnet i tingretten. I en annen korrupsjonsdom idømte Borgarting lagmannsrett en byggesaksbehandler ett års ubetinget fengsel for passiv simpel korrupsjon på 12.000 kroner og passiv grov korrupsjon på

150.000 kroner. Denne dommen er ikke rettskraftig, fordi den er anket til Høyesterett, men den viser et moralsyn som har resultert i relativt strenge staffer.

Hvis vi tenker oss at Knudsen var blitt funnet skyldig i en rettsak, ville straffeutmålingen avhenge av hvilken paragraf i staffeloven som ble anvendt. Mens en dom etter paragrafene 276 a og c – simpel korrupsjon og påvirkningshandel – kan gi inntil tre års fengsel, er strafferammen i paragraf 276 b – grov korrupsjon – fengsel i inntil ti år. Forarbeidene viser at lovmakerne har ansett en påvirkningshandel som mer alvorlig når den er begått av politikere enn av andre. Derfor kan også lovens strengeste straff, for grov korrupsjon, i slike tilfeller bli vurdert.¹⁷

Knudsens forsøk på å påvirke Aps sentralstyre skjedde altså lukket, og ble først i ettertid kjent gjennom avsløringer i mediene. Slik sett har aktiviteten kjennetegn på en illegitim påvirkningshandel eller en korrupt handling, fordi dette strider mot demokratiske prinsipper om åpenhet og transparens, og fordi Knudsen kan sies å ha brukt sin posisjon – vervet i Aps landsstyre – til å skaffe seg en utilbørlig fordel; et lukrativt konsulentoppdrag. Bare mistanke om at politiske beslutninger kan ha blitt påvirket av usaklige hensyn – innflytelse gjennom kjøpt og betalt påvirkning – bidrar til å undergrave tilliten til demokratiet.

Ville forholdet vært å anse som straffbar påvirkningshandel – korrupsjon – vurdert etter korrupsjonslovgivningen som ble innført tre år senere? Forholdene som er nevnt ovenfor, samt at de som ble forsøkt påvirket, ikke var klar over det, har betydning for de juridiske vurderingene. Men en eventuell rett ville trolig måtte sannsynliggjøre en sammenheng mellom konsulentoppdraget og Knudsens standpunkt, og vurdert den økonomiske fordel som utilbørlig, for at hun skulle kunne bli dømt. Grensene for utilbørlighet i juridisk forstand endres i tråd med samfunnets rettsoppfatning og må defineres av domstolene. Saken ligger etter mitt syn juridisk sett i en gråson, og kunne etter dagens korrupsjonslovgivning vært straffverdig, mens den etter en rent etisk vurdering klart kan defineres som korrupsjon – ut fra det som er offentlig kjent.

¹⁷ "(...) I alle fall dersom vedkommende fremdeles har tillitsverv i partiet, kommer det inn et element av tillitsbrudd overfor partiorganisasjonen som gjør at det ofte vil være naturlig å vurdere spørsmål om staffeansvar i lys av § 276 a, og eventuelt også § 276 b (Ot.prp. nr. 78 (2002-2003):59).

6.2. Ørnhøi-saken

”Avslørt på luksus-restaurant”, var hovedtittelen på Dagbladets førsteside 30. august 2007. Avisen kunne da fortelle at SV-veteranen Stein Ørnhøi hadde hatt et møte med to representanter for produsenten av det svenske jagerflyet JAS Gripen på Statholdergaarden, en eksklusiv restaurant i Oslo. Møtet fant sted i en periode da tre flyprodusenter drev intens lobbyvirksomhet for å påvirke myndighetenes valg av nye jagerfly. Innkjøpet blir når det er slutført norgeshistoriens største offentlige innkjøp, med en beregnet verdi på mellom 70 og 140 milliarder kroner.

Tre produsenter konkurrerte om oppdraget: Amerikanske Lockheed Martin med flyet Joint Strike Fighter (F-35), europeiske EDAS med Eurofighter og svenske SAAB med JAS Gripen. Alle de tre selskapene hadde i perioden fram til leverandørvalget leid inn PR-rådgivere, flere med bakgrunn som offiserer med høy grad i Forsvaret. Det ble drevet utstrakt lobbyvirksomhet mot beslutningstakerne. Dette ble bekreftet av medlemmer av forsvarskomiteen på Stortinget i NRK-dokumentaren ”Bak lukkede dører – Luftens agenter”. Lobbyistene ”gikk fra dør til dør på Stortinget”, ifølge komitéleder Per O. With (Frp). ”De kommer hele tida og ber om møter”, sa komiteens nestleder Signe Øye (Ap), mens medlem Marit Nybakk (Ap) beskrev markedsføringen som ”aggressiv” (NRK 20.07.08).

Det var i denne situasjonen møtet mellom Stein Ørnhøi og representantene for JAS Gripen fant sted – og ble eksponert gjennom Dagbladet. To journalister fra avisen var tilfeldigvis til stede på restaurant Statholdergaarden samme kveld som SV-veteranen møtte rådgiver Rolf Nereng fra PR-byrået Burson-Marsteller og advokat Knut Solvang, begge representanter for JAS Gripen. Journalistene overhørte samtalen ved nabobordet og ble klar over at temaet for møtet var jagerflykjøpet. Slik oppsummerer journalistene de vesentlige opplysningene som kom fram i sin metoderapport til SKUP (Stiftelsen for en kritisk og undersøkende journalistikk):

”Stein Ørnhøi skulle bruke sine kontakter ved Statsministerens kontor til å fremme Wallenberg-familiens (stor eier i SAAB) tanker om et norsk-svensk industrisamarbeid, som et ledd i en plan for å posisjonere SAAB-konsernet i jagerflykampen. Ørnhøi lovet dessuten å ta kontakt med sin venn, politisk redaktør Harald Stanghelle i Aftenposten, for å uttrykke misnøye over journalist Frank Lynums dekning av samarbeidet mellom Røkke og Wallenberg-familien” (Andersen og Solend 2008:5).

Møtet på Statholdergaarden vakte sterke reaksjoner da det ble kjent gjennom Dagbladet. Både forsvarskomiteens leder og tidligere utenriksminister Jan Petersen, KrF-leder Dagfinn Høybråten og Venstres forsvarspolitiske talsmann Odd Einar Dørum uttalte seg kritisk.

”Han (Ørnhøi) er tatt på fersken i en lobbysamtale. Han må kunne snakke åpent om det. Han har endt i en svært uklar situasjon og må avklare sine linjer. Jeg visste ikke at han var agitator for JAS Gripen”, sa Dørum (Dagbladet, 31.08.07).

Slik kritikk kan være politisk motivert, og stortingspresident Thorbjørn Jagland (Ap) var da også den eneste fra regjeringspartiene som åpent kritiserte Ørnhøi. Jaglands innvendinger gikk først og fremst på det uheldige i at Ørnhøi, som var partileder Kristin Halvorsens rådgiver, opptrådte som om han allerede hadde bestemt seg for én av de tre leverandørene i jagerflykonkurransen, mens konkurransen ennå pågikk (Dagbladet 31.08.07). Halvorsen forsvarte Ørnhøi og betegnet det som uproblematisk at han ”spiser middag på et offentlig sted sammen med representanter for svensk industri”. Hun sa at Ørnhøi ikke handlet på vegne av partiet i jagerflysaken, men kun opptrådte på vegne av seg selv (Dagbladet 31.08.07).

Møtet på Statholdergaarden fikk politiske konsekvenser. En drøy måned senere endret forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen (Ap) Forsvarets etiske retningslinjer for lobbykontakt. Hun oppfordret tilbyderne av kampfly til å fortelle hvilke byråer og rådgivere de hadde kontakt med i Norge, og hvilke andre som representerte dem (FD, 08.10.07). Disse opplysningene skulle gjøres offentlig tilgjengelig på departementets nettsted. Tiltaket var altså ment å fremme åpenhet. Det skulle bidra til at alle involverte til enhver tid skulle vite hvem de snakket med.

”Det vanskelige når du forholder deg til ulike lobbyister, er at det blir spredt desinformasjon, og at du ikke vet hvem du egentlig forholder deg til. Det var krevende i denne saken, og lærte meg at lobbyaktivitet er blitt veldig framtrødende i mange sammenhenger”, sa Strøm-Erichsen (Dagbladet, 08.09.07).

Hvorvidt Stein Ørnhøi i denne sammenhengen kan betegnes som innehaver av en betrodd offentlig eller politisk stilling, kan diskuteres. Han hadde ingen formelle verv i SV, men var medlem av Utvalg for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet. Dette utvalget ble opprettet av regjeringen i mai 2007, for ”å gi råd til

utenriksministeren og andre regjeringsmedlemmer om sikkerhetspolitikk i bred forstand, men med fokus på spørsmål som har innvirkning på norsk sikkerhet” (UD, 11.05.07). Utvalget har gitt offentligheten lite innsyn i sitt arbeid, slik at det er vanskelig å vurdere betydningen av vervet. Men plass i et utvalg som gir råd til regjeringen, må etter mitt syn kunne betraktes som betrodd stilling. Samtidig hadde Ørnhøi nære forbindelser til regjeringen gjennom partifolk som SV-leder og daværende finansminister Kristin Halvorsen og statssekretær Bård Vegard Bård ved Statsministerens kontor. Han var kjent som en av Halvorsens nærmeste rådgivere, og hadde vært sentral i utformingen av partiets forsvars- og sikkerhetspolitikk i en årrekke. Selv uten formelle verv hadde altså Ørnhøi en nærhet til makten som tilsier varsomhet. Sentralt i denne saken, som i Knudsen-saken, er det at påvirkningsagentenes politiske kapital; dvs. den kunnskap og de forbindelser de besitter, og som gir nærhet til makten, blir forsøkt utnyttet. Men en viktig forskjell er at mens Knudsen stilte på et partimøte som valgt representant med en dobbeltrolle, deltok Ørnhøi på et møte der påvirkningshandelen var formålet: PR-rådgiverne ville bruke Ørnhøi til å fremme sine interesser i regjeringen.

Skjedde lobbyvirksomheten åpent eller lukket?

Møtet kan ikke betegnes som åpent selv om det ble holdt på restaurant, et offentlig sted. Dette var ikke et kunngjort, offentlig møte med en kjent dagsorden, og bare en tilfeldighet – at to journalister satt ved nabobordet – gjorde at det ble offentlig kjent.

Var de som ble forsøkt påvirket klar over dette?

Ørnhøi visste at de to han møtte var lobbyister og hvem de jobbet for. Han ble ikke ført bak lyset. Tvert imot framstår han som en person som er interessert i å oppnå det samme som lobbyistene, og ivrer etter å bringe deres synspunkter videre til sine kontakter ved makten.

Ble det tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel?

Regningen på restaurantmåltidet kom ifølge Dagblad-journalistene på ca. 7.000 kroner for de tre personene. Statens satser for bevertning var da til sammenligning inntil 990 kroner per person (FAD, PM 2006-20), altså langt under halvparten av kuvertprisen på Statholdergaarden. I Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren fra samme år, 2007, er hovedregelen at man ikke kan motta bevertning, eller andre ytelser som er egnet til eller ment for å påvirke. Det minnes videre om at ”det du blir påspandert må tåle dagens lys”. For gaver av ubetydelig verdi og som kan mottas, er grensen satt til 200 kroner (Forsvarsdepartementet, 2007:7– 9). Stein Ørnhøi var ikke ansatt i Forsvaret og dermed ikke

omfattet av reglene, men satsene setter fordelene han mottok i perspektiv. Relativt sett var altså verdien av middagen, ca. 2.300 kroner, langt over begge de nevnte satsene.

Samtidig er verdien lav sett i forhold til selv de strengeste bøter som etter staffeloven er ilagt for slike forhold. Etisk sett kan det diskuteres om det er riktig at en politiker – som Ørnhøi kan kalles, selv uten formelle verv i partiet – lar seg bespise på restaurant av én part i en pågående konkurranse om et stort, offentlig oppdrag. Samtidig er det ikke grunn til å tro at fordelene var egnet til å påvirke Ørnhøis standpunkt. Det var allerede vel kjent at Ørnhøi, i likhet med SV, primært var imot at Norge overhodet skulle kjøpe nye jagerfly, men at han subsidiært støttet kjøp av svenske jagerfly som et ledd i et norsk–svensk forsvarssamarbeid.

Ørnhøi-saken er mindre problematisk enn Knudsen-saken. Her, som i Knudsen-saken skjedde påvirkningen lukket, men i motsetning til i Knudsen-saken var partene kjent med hverandres roller. Ørnhøis formelle verv var mindre viktig enn Knudsens, idet han ikke satt i et organ med beslutningsmyndighet. Fordelen han oppnådde, en fin middag på restaurant, var trolig for liten til å gjøre dette til et straffverdig forhold. Når saken likevel framstår som en gråsonesak etisk sett, er det fordi møtet var lukket, ikke åpent og transparent, og fordi Ørnhøi gjennom sitt SV-nettverk hadde nærhet til makten. Kritikken møtet ble møtt med, demonstrerer nettopp det problematiske ved denne typen møter; at de kan svekke tilliten til den politiske prosessen.

7. Konklusjon

De nye, strenge straffebestemmelsene Norge fikk i 2003, hadde dels bakgrunn i en internasjonal antikorrupsjonstrend som vokste fram på 1990-tallet, dels i nasjonale forhold. Den nye loven er blitt en viktig norm, men er lite spesifikk, og veiledning i hvordan den skal tolkes, må hentes fra forarbeidene og dommer. Siden den bare har virket i knapt åtte år, er det relativt få rettskraftige dommer. For påvirkningshandel, som denne oppgaven omhandler, finnes ingen dommer. Dette gjør det vanskelig å trekke klare grenser for korruperte handlinger, særlig for påvirkningshandel, denne særegne typen korrupsjon hvis kjennetegn er bruk av mellommann.

Samtidig er ikke loven eneste norm. Handlinger kan være korruperte når de bryter med viktige demokratiske prinsipper, som at beslutningsprosessene skal være åpne for innsyn, og at avgjørelser skal fattes i tråd med lover og regler. Definisjonen jeg har lagt til grunn for denne oppgaven – ”misbruk av en betrodd offentlig eller politisk stilling i bytte for en utilbørlig politisk eller annen fordel i strid med demokratiske prinsipper eller prosesser” – skiller seg fra andre ved spesifikt å nevne politisk fordel og å vektlegge måten fordelene oppnås på; dvs. ved å bryte demokratiske prinsipper. Dette understreker sammenhengen mellom demokrati og korrupsjon og setter søkelyst på korrupsjonens potensielle skadevirkning på demokratiet som institusjon. Denne effekten av korrupsjon har fått økt oppmerksomhet, ved siden av de mer omtalte økonomiske skadevirkningene.

Betydning av å verne om rettsstatsprinsippene og å sikre tilliten til demokratiet, var viktig også for endringen i den norske straffeloven i 2003, som kom som en oppfølging av Europarådskonvensjonen om korrupsjon (ETS No. 173). På 1990-tallet gjorde Europarådet antikorrupsjonsarbeid til en hovedsak, med kriminalisering av korrupsjon som et viktig virkemiddel. Fordi konvensjonen anbefalte kriminalisering også av påvirkningshandel, ble dette tatt inn i norsk lov, som et nytt begrep med et eget punkt i korrupsjonsparagrafen. ’Påvirkningshandel’ skiller seg altså fra annen type korrupsjon som loven omhandler, ved at det handler særskilt om påvirkning ved hjelp av mellommenn.

I omtalen av påvirkningshandel i forarbeidene til den norske lovbestemmelsen, nevnes lobbyvirksomhet spesielt. Den oppfattes som problematisk spesielt når en påvirkningsagent ikke opplyser at han opptrer på vegne av en tredjepart. Både Straffelovrådet og Økokrim

anbefalte at Norge skulle reservere seg mot bestemmelsen og begrunnet det med at grensedragningen ville være vanskelig. Stortinget vedtok likevel enstemmig å innlemme den i norsk lov. Hensikten var klar; å verne om tilliten til demokratiet og de demokratiske prosessene gjennom å kriminalisere overtramp. Loven og forarbeidene er likevel så vidt uklare at en konkret lovgrensning kan være vanskelig å trekke, og det er lite rettspraksis på området. Når det gjelder påvirkningshandel er det kun ilagt en bot. For å gjøre gråsonen mindre og bidra til grensedragningen, har jeg analysert to konkrete påvirkningshandlinger ut fra tre kriterier: a) lobbyvirksomheten foregikk i åpenhet, b) de som ble forsøkt påvirket av lobbyister, var klar over dette, og c) det ble ikke tilbudt eller mottatt en utilbørlig fordel. Bare hvis svaret er bekræftende på alle punktene, er påvirkningshandelen klart lovlig og legitim. Hvis svaret er nei på ett eller flere punkter, kan aktiviteten være juridisk og etisk problematisk.

De to sakene jeg har analysert, Knudsen- og Ørnhøi-sakene, representerer den type konflikter som lobbyvirksomhet kan skape i forhold til lov og etikk. I begge tilfeller var aktørene profesjonelle lobbyister og personer med tilknytning til det politiske miljø. Analysen viser hvor krevende det kan være å trekke en grense mellom lovlig/ulovlig og legitim/illegitim lobbyvirksomhet. Men med bakgrunn i loven og forarbeidene til den og de tre nøkkeltrekkene nevnt ovenfor, konkluderer jeg med at Knudsen-saken ligger i en juridisk gråsoner, ut fra de fakta som er offentlig kjent, og at det kunne vært reist tiltale. Begrunnelsen er at hun kunne defineres som offentlig tjenestemann, med tilhørende krav til etisk standard, at hun ikke opplyste om oppdraget fra en viktig interessent, samt størrelsen på honoraret hun skal ha mottatt. Etisk sett kan aktiviteten klart betegnes som korrupsjon.

Ørnhøi-saken ville neppe blitt rammet av straffebestemmelsene, ut fra min analyse, men befinner seg etisk sett i en gråsoner. At konklusjonen ble ulik, skyldes at Ørnhøi i den påvirkningshandelen han deltok i, var kjent med at det var lobbyister han møtte, mens dette var ukjent i Knudsen-saken, og at Knudsen ser ut til å ha mottatt en langt større økonomisk fordel enn Ørnhøi. I begge sakene fant det man kan kalle lobbymøtene sted uten åpenhet, og begge sakene må selv med en velvillig tolkning betegnes som gråsonesaker.

De demokratiske problemene som lobbyvirksomheten representerer, er i Norge møtt med ett konkret tiltak, ved siden av kriminaliseringen av korrupsjon: Karantenereregler for politikere og embetsmenn som går til nye stillinger i privat virksomhet, fastsatt av

Moderniseringsdepartementet i 2005. Å sikre tilliten til det politiske system og forvaltningen mot selv mistanke om at tjenestemenn utnytter kunnskaper og tidligere stilling til å gi enkeltvirksomheter særlig fordeler, er et viktig hensyn bak reglene. Karantenebestemmelsene forutsetter at den som planlegger en overgang, selv melder fra til et uavhengig utvalg, Karanteneutvalget, og ber om å få sin sak vurdert. Praksis viser at dette skjer, og i 32 av 71 innmeldte saker i perioden 2005–2010 ble det ilagt karantene og/eller saksforbud. Dette tyder på at bestemmelsen virker etter hensikten, selv om saker kan passere 'under radaren' fordi ordningen er basert på frivillighet. Den har dessuten satt en norm og bidratt til bevisstgjøring om dette som et problemområde, noe som kan virke preventiv, slik at færre saker havner i korrupsjonens gråsoner. Innføringen viser en vilje til å regulere dette området utover straffelovens bestemmelser.

Norske politikere har derimot ikke ønsket å innføre et annet aktuelt tiltak mot de problematiske sidene ved lobbyvirksomhet: En registreringsordning for aktørene, i form av et lobbyregister der det som et minimum må oppgis hvem som søker å påvirke hvem. Forslag om dette er fremmet for Stortinget fire ganger i perioden 1996–2007 og blitt nedstemt hver gang. Politikernes manglende vilje til å regulere "egen" virksomhet står i kontrast til vedtaket om å vedta det som ble kalt verdens strengeste korrupsjonslovgivning i 2003. Et lobbyregister kunne, på samme måte som karantenebestemmelsene, bidratt til klarere normer for påvirkningsarbeid og økt forståelsen for hvilken type aktivitet som straffeloven er ment å ramme.

Få land har hittil innført lobbyregistrere, men internasjonal utvikling på dette feltet kan også påvirke Norge. En sammenligning med andre lands ordninger er derfor interessant. Jeg har vektlagt USA og EUs registerordninger, fordi de representerer ytterpunkter i reguleringsgrad, og fordi dette er land og organer vi gjerne ser til når ny politikk utvikles. USA har et svært detaljert regelverk, med en omfattende registrerings- og rapporteringsplikt for lobbyister. Brudd på reglene kan straffes med bøter eller fengsel. I EU er lobbyreglene nye, i en utprøvningsfase, mindre omfattende og basert på frivillighet.

Ble et register i en eller annen form ble innført i Norge, ville det trolig hatt svakheter og smutthull, men like fullt satt en norm for lobbyvirksomheten og bidratt til et sterkere søkelys på de uheldige sidene ved den og som i de alvorligste tilfellene kan betegnes som straffbar påvirkningshandel.

Karantenerogler og lobbyregistre er skal bidra til åpenhet og rolleklarhet. De definerer hvordan aktørene bør opptre for å unngå å havne i gråsonen for påvirkningshandel eller trække over streken, og bidrar slik sett til grensedragningen. Når loven gir stort rom for tolkning, er det desto viktigere de etiske normene klargjøres gjennom slike regelsett.

Litteratur

- Allern, Sigurd (1997): *Når kildene byr opp til dans*. Oslo: Pax forlag.
- Andersen, Ulf André og Per Arne Solend (2007): *Ved Ørnhøis bord*. Metoderapport til SKUP. Oslo: Dagbladet.
- Andvig, Jens Chr. og Odd-Helge Fjeldstad (2001): *Corruption. A Review of Contemporary Research*. NUPI-rapport.
- Eikrem, Yngve (2006): *Profesjonell myndighetskontakt i Norge*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Gardiner, John (2007): *Defining corruption*, s. 25-40 i Arnold J. Heidenheimer og Michael Johnston (red), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Gedde-Dahl, Siri, Anne Hafstad og Alf Endre Magnussen (2008): *Korrupsjon i Norge*. Oslo: Kagge Forlag.
- Grindheim, Jan Erik og Kaare Strøm (kommer): *Norsk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haywood, Paul (1997): *Political Corruption: Problems and Perspectives*. Side 1-19 i Paul Heywood (red.), *Political Corruption*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hjellum, Torstein (2007): *Politisk korrupsjon som demokratisk problem*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Johannessen, Leif Erlend og Jarle Skjørestad (2008): *Om lobbying*. Perspektiv 04/08. Oslo: Stortingets utredningsseksjon.
- Lindstedt, Catharina og Daniel Naurin (2005): *Transparency and Corruption. The conditional significance of a free press*. Paper prepared for the conference "The Quality of Government: What It Is, How to Get it, Why It Matters". Göteborg: Göteborg University.
- Lindstedt, Catharina og Daniel Naurin (2006): *Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis*. Paper presented at the IPSA 20th World Congress. Göteborg: Göteborg University.
- Lindstedt, Catharina og Daniel Naurin (2010): *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in reducing Corruption*. International Political Science Review 2010 31: 301.
- Maskell, Jack (2007): *Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules*. Washington: Congressional Research Service. Report RL31126.

Mccooy, Jennifer L. og Heather Heckel (2001): *The Emergence of a Global Anti-corruption Norm*. International Politics 38: 65-90.

Norske Informasjonsrådgivere: *Størrelsen på bransjen 2006*.

http://www.nir.no/vis_bransjen_statistikk.php?article_id=1590&id2=cxvZfcUtOBVZNwkEDuaXBzEIJ

Seger, Alexander m.fl.(2008): *Corruption and democracy: Political finances - conflicts of interest – lobbying – justice*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Stordrange, Bjørn (2007): *Forbrytelser mot vårt økonomiske system. Utroskap, bestikkelser og investorbetrageri*. 2. utgave. Oslo: Fagbokforlaget.

Søreide, Tina: *Is it wrong to rank? A critical assesment of corruption indices*. CMI. WP 2006:1

Transparency International: *Corruption Perception Index (CPI) 2010*.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010

Transparency International: *Global Corruption Barometer (GCB) 2010*.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010

Transparency International: *Bribe Payers Index (BPI) 2008*.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

Valde, Birgit Skjelbred-Knudsen (2006): *Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend?* Notat 3 – 2006. Bergen: Rokkansenteret, UiB.

Offentlige dokumenter

Borgarting lagmannsrett: *Dom av 01.06.10 - LB-2009-164828*

Commission of the European Communities: *COM(2009) 612 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. European Transparency Initiative: the Register of Interest Representatives, one year after*. Brussel, 28.10.2009.

Commission of the European Communities: *Commission's lobby register improved following one-year review*. Brussel. IP/09/1608. Pressemelding.

Commission of the European Communities: *Register of interest representatives*

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/consultation/statistics.do> (06.05.11)

Commission of the European Communities (2009): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*. Brussels: COM(2009) 612 final.

Council of Europe: *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

Council of Europe: *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173). Explanatory Report.* <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/173.htm>

Dokument nr.8:113 (1995-1996): *Forslag fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen om åpenhet omkring informasjonsrådgivning.*

Dokument nr. 8:31 (2000-2001): *Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.*

Dokument nr. 8:5 (2003-2004): *Forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Trine Skei Grande om registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.*

Dokument nr. 8:32 (2007-2008): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.*

European Parliament (2007): *Lobbying in the European Union.* Briefing Paper. PE 393.266

Fornyings-, administrasjons- og administrasjonsdepartementet (2011): *Avgjørelser fra Karanteneutvalget*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/lonns-og-personalpolitikk/etikk_og_karantene/avgjorelser-fra-karanteneutvalget.html?id=438702 (06.05.11)

Fornyings-, administrasjons- og administrasjonsdepartementet (2006): *Statens satser for bevertning 2006.* PM-2006-20
<http://www.sph.dep.no/Personalmeldinger/2006-PMer/PM-2006-20-Administrative-bestemmelser---endringer-av-satser/>

Forsvarsdepartementet (2007): *Etiske retningslinjer i kampflyprosjektet.* Brev fra til tilbyderne av 08.10.07
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2008/etiske-retningslinjer-i-kampflyprosjekte.html?id=496787>

Forsvarsdepartementet (2007): *Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren.*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/stmeld-nr-38-2006-2007-/7/3.html?id=475512>

GRECO (Group of States against corruption) (2009): *Evaluation report on Norway on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2).*

Inst. S. nr. 21 (2008-2009): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.*

Moderniseringsdepartementet (2005): *Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling m.v. utenfor statsforvaltningen.*

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/ret/2005/0001/ddd/pdfv/252917-retningslinjer_karantene_saksforbud_statsforvaltningen.pdf

Moderniseringsdepartementet (2005): *Retningslinjer om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere.*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2005/retningslinjer-om-informasjonsplikt-kara.html?id=438641>

Ot.prp. nr. 78 *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon) 2002-2003*

Regjeringens dokumentarkiv: *Informasjon til norsk næringsliv i utlandet. Bedriftenes utfordringer.*

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/260246/234931/korrupsjon_nei/2.html?id=448646#noteref2

Straffeloven, paragraf 276 a-c

<http://www.lovdatabank.no/all/hl-19020522-010.html - 276a>

United Nations: *The United Nations Convention against Corruption.*

http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf

Utenriksdepartementet (2007): *Utvalg for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet opprettet.*

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressemeldinger/2007/utvalg.html?id=466606>

Utenriksdepartementet: *Traktatregister.*

<http://www.lovdatabank.no/traktater/index.html>

Verdensbanken: *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project.*

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Mediekilder

Aftenposten (11.06.08): - *Lobbyregister mot korrupsjon*

Aftenposten (04.07.09): *Siemens-toppene frikjent for korrupsjon.*

Bergens Tidende (14.08.02): *Eks-statsråd drev dobbeltspill.*

Bergens Tidende (15.08.02): - *Visst var Knudsen illojal.*

Dagbladet (27.10.09): *Stopp Bjarne Håkon.*

Dagens Næringsliv (16.12.03): *100.000 i måneden for å være tilgjengelig.*

Dagens Næringsliv (24.10.09): *Bygger politisk pr-hus.*

Fædrelandsvennen (31.12.09): *Blir kalt korrupte.*

Mandag Morgen, 24.11.2008: *Norske politikere avstår fra lobbyåpenhet.*

Nordlys.no (02.05.10): *Beklager påstand om korrupsjon.*
<http://www.nordlys.no/nyheter/article5099026.ece>

Norsk Telegrambyrå (NTB) (22.08.02): *Stemples som illojal.*

NRK Brennpunkt (2008): *Bak lukkede dører – Luftens agenter.* <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/341940/>