

## NOEN BETRAKTNINGER OM KORRUPSJON

AV LAGDOMMER ANNE-METTE DYRNES

*Any discussion of the nature or prevention of corruption needs to begin by acknowledging that these issues have only recently arrived on the agendas of both the international and Norwegian communities. For example, in Norway, a bribe that had been paid to a foreign public official could be tax-deductible until 1996. International conventions on corruption do not contain a definition of corruption. However, they clearly indicate that a broad approach is the best one. This is also in line with the experience in Norway.\**

### Innledning

Lars Korsells artikkel drøfter de mulige koblinger mellom korrupsjon på den ene side og økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet på den annen side. Korsell spør blant annet om korrupsjon kan betraktes som en av flere kriminalitetsformer innenfor den økonomiske og organiserte kriminaliteten, eventuelt i hvilken utstrekning. Kan korrupsjon være kriminalitet for å oppnå økonomisk vinning, eller skal korrupsjon snarere ses som et verktøy for økonomisk og organisert kriminalitet? Hans svar – som ikke overraskende er at det er koblinger mellom de ulike fenomenene – er basert på forskningsresultater fra to undersøkelser som ble gjennomført i Sverige i 2005 og 2007.

Min kommentar vil bli i fire punkter: Først vil jeg minne om at den straffettslige bekjempelse av korrupsjon relativt nylig har kommet på den internasjonale dagsorden, og si noe om hva jeg tror det har å si for vår kunnskap om korrupsjon og forskningsresultatene. Deretter vil jeg kommentere noen av Korsells svar når det gjelder mørketallene. Her vil jeg ta utgangspunkt i erfaringen i Norge. Jeg vil så se på hva de sentrale internasjonale konvensjonene mot korrupsjon og organisert kriminalitet sier om de sammenhengene som Korsell behandler, og vurdere om Korsells resultater sier noe om konvensjonstekstenes relevans. Endelig vil jeg sammenligne situasjonen i de nordiske landene, særlig Sverige og Norge, men her må jeg begrense meg til noen få punkter.

Innledningsvis vil jeg nevne at det ikke er vanlig verken i lovtekster eller konvensjoner mot korrupsjon å skille mellom det som gjerne betegnes som småkorrupsjon (petty corruption) og alvorlig korrupsjon (grand corruption). Det er imidlertid vanlig å gjøre det i litteraturen og i diskusjonen om korrupsjon. For det

---

\* Title in English: *Some Reflections Regarding Corruption*. Original in Norwegian.

tema som vi skal diskutere her er det hensiktsmessig å være klar over dette skillet. Hvis en forretningsforbindelse tilbyr en middag, er det neppe tale om verken økonomisk eller organisert kriminalitet. Men for den alvorlige korrupsjonens vedkommende er det etter min mening ikke vanskelig å se koblingene til organisert og økonomisk kriminalitet. Det er for eksempel ikke tvil om at mafiaen i Italia benytter korrupsjon som et middel i sin profittmotiverte kriminelle virksomhet. Og når det gjelder koplingen til økonomisk kriminalitet er det utallige eksempler. Ett av dem er Lockhead-skandalen som jeg skal komme tilbake til nedenfor.

### **Bekjempelsen av korrupsjon – den internasjonale dagsorden**

Når vi skal snakke om hvordan korrupsjonen arter seg – dens natur så å si – må vi ta i betraktning at det er relativt kort tid siden den mer aktive bekjempelsen av fenomenet startet. Jeg antar at dette har betydning også når man skal tolke forskningsresultater. Korrupsjon er ikke et nytt problem, men det er nytt at det tas initiativ til å bekjempe det, i alle fall på det internasjonale planet. Ikke før mot slutten av 1990-tallet kom de internasjonale initiativene. Korrupsjon var til da lovlig i internasjonal handel. I Norge var det inntil 1996 mulig for norske selskaper å få fradrag i skatten for bestiktelser til offentlige tjenestemenn i utlandet.<sup>1</sup> Det er også verdt å merke seg at det ikke er oppnådd enighet om en definisjon av korrupsjon i det internasjonale samfunn. Ingen av de sentrale internasjonale konvensjonene mot korrupsjon inneholder noen definisjon av fenomenet.

Jeg vil minne om at det var USA som var først ute - og lenge alene - i bekjempelsen av korrupsjonen i internasjonale forretningsforhold. I forbindelse med Watergate-skandalen oppdaget Securities Exchange Commission - SEC – at mange børsnoterte selskaper hadde såkalte "slush funds" (svarte kasser) som ble benyttet til å betale bestiktelser til utenlandske offentlige tjenestemenn. I 1976 ble det således avdekket at selskapet Lockhead Aircraft betalte bestiktelser til embetsmenn i Nederland, Tyskland, Italia og Japan for at de skulle kjøpe Lockheads fly. Skandalen førte til vedtakelse av loven Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) i 1977 i USA. Dermed risikerte amerikanske selskaper og utenlandske selskaper som var registrert på børs i USA, straff for å betale bestiktelser til utenlandske offentlige tjenestemenn, mens det fortsatt var fritt fram for andre selskaper. Dette skapte ulike konkurransevilkår, og USA begynte derfor i 1988 å arbeide for at handelspartnerne skulle vedta lignende lover som FCPA. Disse bestrebelsene førte til vedtakelsen av OECD-konvensjonen i 1997.<sup>2</sup> Dermed var kampen mot korrupsjonen satt på den internasjonale dagsorden.

Senere har de internasjonale initiativene kommet i tur og orden. Det siste, og kanskje viktigste – fordi det er av global karakter – er FNs konvensjon mot korrupsjon av 2003.<sup>3</sup> Alle FNs 192 medlemsland kan delta. Pr. 14. august i år hadde 95 land ratifisert konvensjonen, herunder Danmark, Finland og Norge, men ikke Sverige.

## Mørketall

Undersøkelsen fra 2005 må antas å indikere at mørketallene er store. Av de 5635 spurte tjenestemennene var det 5,7 % som hadde mottatt utilbørlige tilbud. 18 % av tilbudene gjaldt penger og slike tilbud rammes mest sannsynlig av korrupsjonslovgivningen også i Sverige, vil jeg tro. Da er tallet på politianmeldelser – 1,3 % – lavt.

Det er generelt vanskelig å si noe om kriminalitetens mørketall. Jeg antar at det er spesielt vanskelig når det gjelder det vi kan karakterisere som skjult kriminalitet, som for eksempel korrupsjon. Det er sjelden vitner til det som har foregått. Konsekvensene er ikke synlige slik som for annen kriminalitet, for eksempel narkotikakriminaliteten der man kan se utslåtte rusmisbrukere på gatene i alle byer av en viss størrelse. Korrupsjonen har ingen ofre. Oppdagelsesrisikoen er liten. Det hjelper ikke med flere politifolk i gatene. Hvis myndighetene ikke har søkelyset rettet mot problemet blir det trolig ikke oppdaget mange saker. Det er risikofyllt å være "whistleblower", så selv personer som har kjennskap til korrupsjonslignende forhold på sine arbeidsplasser eller andre steder, kvier seg for å melde fra om dem. Myndighetsposisjoner som blir tilbudt fordeler føler det trolig belastende å rapportere om det som har skjedd, noe også 2005-undersøkelsen synes å tyde på.

I Norge viser erfaringen de siste årene at det er mer korrupsjon, særlig i offentlig sektor, enn tidligere antatt.<sup>4</sup> Det er mulig dette skyldes at forekomsten av korrupsjon faktisk har økt. Uansett – etter min mening kan økningen et stykke på vei forklares med at det har vært en økt *oppmerksomhet* mot korrupsjon i det norske samfunnet de siste årene. Den økte oppmerksomhet har kommet til uttrykk på flere måter:

Da Økokrim<sup>5</sup> for noen år siden hadde noen store saker som gjaldt korrupsjon i hjelpeorganisasjonene UNICEF og Røde Kors, var det oppsiktsvekkende for mange i det norske samfunnet at personer i ledende stillinger kunne utnytte sine stillinger i disse organisasjonene på bekostning av barn og mennesker i nød. Disse sakene fikk mye medieomtale og de bidro til å øke bevisstheten om korrupsjon. Når korrupsjon var mulig i slike tillitsverv, var muligheten for korrupsjon i det offentlige også mer nærliggende.

De nye straffebestemmelsene i straffeloven §§ 276 a, b og c som ble vedtatt i 2003 økte nok også oppmerksomheten. Korrupsjon er her det å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en "utilbørlig fordel" – en bestikkelse (passiv korrupsjon) eller det å gi eller tilby en slik fordel (aktiv korrupsjon). I forbindelse med vedtaket av loven uttalte daværende justisminister Odd Einar Dørum at Norge nå hadde fått en av verdens strengeste korrupsjonslover. Om det stemmer skal jeg ikke ha sagt, men at loven er vidtrekkende er utvilsomt. Den dekker aktiv og passiv korrupsjon, korrupsjon i så vel offentlig som privat sektor, rene tilfeller av smø-

ring, såkalt tilretteleggingsbetaling (facilitation payment) samt påvirkningshandel (trading in influence). Strafferammen for de grove tilfellene er 10 års fengsel. Påtalen er ubetinget offentlig uansett om det gjelder privat eller offentlig sektor.

Dessuten iverksatte Justisdepartementet et 3-årig prosjekt (2002-2005) mot korrupsjon og hvitvasking blant annet med det formål å øke oppmerksomheten mot problemet.<sup>6</sup> Prosjektet hadde ansvar for utarbeidelse av regjeringens handlingsplan mot økonomiske kriminalitet. Det drev utstrakt foredragsvirksomhet både i privat og offentlig virksomhet.

I tillegg vil jeg også fremheve at norske medier etter hvert har begynt å interessere seg sterkt for korrupsjonsspørsmål. I flere norske korrupsjonssaker er etterforskning iverksatt etter at sakene først ble omtalt i mediene.<sup>7</sup>

### **Nærmere om de internasjonale konvensjonene**

De internasjonale konvensjonene som jeg vil vise til, er OECDs konvensjon om bekjempelse av bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn i internasjonale forretningsforhold (OECD-konvensjonen), FNs konvensjon mot korrupsjon og FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet.<sup>8</sup>

OECD-konvensjonen retter seg mot korrupsjon i internasjonale forretningsforhold. Koblingen til økonomisk kriminalitet er klar. Konvensjonspartene skal kriminalisere det å tilby, love eller gi en bestikkelse til en offentlig tjenestemann. Den aktive bestikker vil ofte være et selskap eller personer i selskapet. Konvensjonspartene skal ha effektive sanksjoner til rådighet, også mot selskaper (artikkel 3). Foretaksstraff vil være et slikt sanksjonsmiddel.

Som nevnt er det ingen av de sentrale internasjonale konvensjonene som inneholder en definisjon av fenomenet korrupsjon. Det fremgår imidlertid av FN-konvensjon mot korrupsjon at en bred tilnærming er lagt til grunn. Konvensjonen pålegger konvensjonsstatene å kriminalisere også andre handlinger enn bestikkelser, for eksempel underslag/utroskap og hvitvasking av utbytte (money laundering). Former for økonomisk kriminalitet må således bekjempes for at bekjempelsen av korrupsjon skal bli effektiv. Denne konvensjonen er som nevnt ikke ratifisert av Sverige. Korsells artikkel tyder imidlertid på at konvensjonene er relevante også for forholdene i Sverige. I sakene til Riksenheten mot korrupsjon (2007-undersøkelsen) dominerer foretakene blant de aktive bestikkerne. Noe mer enn en fjerdedel av de utilbørlige tilbudene kommer fra foretak. Disse kan imidlertid ikke straffes etter svensk rett. Dette kommer jeg tilbake til. Korsell konkluderer med at det i visse situasjoner er en sammenheng mellom korrupsjon og økonomisk kriminalitet.

Når det så gjelder sammenhengen mellom korrupsjon og organisert kriminalitet<sup>9</sup> vil jeg nevne at FNs konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 8 pålegger konvensjonsstatene å kriminalisere korrupsjon.

Konvensjonen skal anvendes til forebyggelse, etterforskning og irettesføring av alvorlig korrupsjon når den er grenseoverskridende og involverer en organisert gruppe, se artikkel 3. Kriteriet for alvorlig kriminalitet (serious crime) er at strafferammen er fire år eller mer. Bekjempelse av korrupsjon er således betraktet som et nødvendig tiltak ved bekjempelsen av organisert kriminalitet.

Undersøkelsen av Riksenhetens saker viser at omkring en åttendedel av de utilbørlige tilbudene kommer fra den organiserte kriminaliteten. Lars Korsell påpeker at dette er et høyt tall fordi det ikke kan dreie seg om så mange personer i det organiserte kriminelle miljøet i Sverige. Dette kan tyde på at korrupsjon er et viktig virkemiddel for organiserte kriminelle, slik at det er grunn til å tro at i den grad man har organisert kriminalitet i et land, så har man også korrupsjon.

Organisert kriminalitet er trolig et økende problem også i Norge.<sup>10</sup> Det er satt inn store ressurser mot det organiserte ransmiljøet de siste årene. Store deler av dette miljøet sitter nå i fengsel. Det man imidlertid bare et lite stykke på vei har lykkes med, er å finne *utbyttet* av denne kriminaliteten. Hvitvaskingen av ransutbyttet har så langt vært vellykket i de fleste sakene. Etter min mening er det grunn til å tro at dette kan ha sammenheng med korrupsjon. Lars Korsell nevner smugling som et eksempel på handlinger der man ser korrupsjon som et middel til annen kriminalitet. Jeg vil fremheve at ved hvitvasking vil også korrupsjon ofte være nødvendig for et vellykket resultat. Ved kontantbasert kriminalitet, som narkotika- eller ranskriminalitet, kan det for eksempel være nødvendig å bestikke bankfunksjonæren slik at han ikke rapporterer store vekslingstransaksjoner til myndighetene. I en stor ranssak fra Norge er omkring 50 millioner kroner av utbyttet fremdeles ikke oppsporet. Utbyttet var for en stor del i 200-kronesedler. Det er ikke lett å benytte et så stort antall mindre sedler som det her er tale om, uten å vekke oppsikt. Hvitvaskingsbehovet er formidabelt. Men hvordan har de klart det?

### Sammenligning

Norge ligger dårligst an av de nordiske landene på Transparency Internationals korrupsjonsliste. Listen gir først og fremst en pekepinn om hvilke oppfatninger folk har om omfanget av korrupsjon i landene på listen.<sup>11</sup> Finland og Island ligger best an på listen. Danmark er nr. 4, Sverige nr. 6 og Norge nr. 8 i 2006. Jeg har ikke noe svar på hvorfor Norge ligger dårligst an på listen. Det kan ha sammenheng med oljeindustrien. Vi har hatt en del saker med tilknytning til den. Men det kan også ha sammenheng med at det som nevnt er blitt fokusert mye på problemet i Norge.

Korsell skriver at i Sverige har korrupsjon knapt blitt diskutert eller behandlet som et spørsmål om økonomisk kriminalitet. Det er motsatt i Norge. Økokrim – Ekobrottsmyndighetens søsterorganisasjon i Norge – har hatt et eget korrupsjonsteam siden midten av 1990-tallet, hvilket reflekterer synet på korrupsjon som

en form for økonomisk kriminalitet.<sup>12</sup> Ingen har meg bekjent stilt spørsmålsteget ved dette. Sammen med korrupsjon hører ofte andre typer økonomisk kriminalitet, for eksempel regnskapsbrudd for å skjule overfakturering som kan være en metode for betaling av bestikklser. Da er det fordelaktig at forbrytelsene kan etterforskes på ett sted og at det ikke oppstår en diskusjon om hvor saken hører hjemme.

Som nevnt kan ikke juridiske personer straffes etter svensk rett. I Norge har vi imidlertid hatt foretaksstraff i straffeloven §§ 48 a og b siden 1991. Foretaksstraffen er benyttet i korrupsjonssaker i Norge, for eksempel da oljeselskapet Statoil ASA i 2004 ble ilagt, og vedtok, en bot på 20 millioner kroner for påvirkningshandel (trading in influence).<sup>13</sup> Senere er selskapet PEAB ilagt bot i to saker. Den ene gjaldt korrupsjon i Ullevål sykehus. Her ble boten på 5 millioner kroner vedtatt. Den andre saken gjaldt korrupsjon i det kommunale selskapet Romerike vannverk hvor boten ikke ble vedtatt, slik at spørsmålet om foretaksstraff kommer opp for tingretten høsten 2007. Hvorvidt fravær av muligheten til å straffe selskapene har noe å si for synet på koblingen mellom korrupsjon og økonomisk kriminalitet i Sverige, er det vanskelig for meg å si noe sikkert om. Men det må være et tankekors at 2007-undersøkelsen viser at mer enn en fjerdedel av de utilbørlige tilbudene kommer fra foretak som altså ikke kan straffes.

### Avslutning

Korrupsjon er et gammelt fenomen. Den strafferettslige bekjempelse av det er imidlertid noe nytt i de fleste land. Omfanget av korrupsjon er usikkert. Undersøkelsene som Korsell omtaler, viser at mørketallene kan være store i Sverige. Det samme gjelder høyst sannsynlig for de andre nordiske landene. Internasjonalt legges det opp til en bred betraktningssmåte, slik at korrupsjon ikke bør anses som et isolert fenomen, men ses i sammenheng med annen kriminalitet. Undersøkelsene som Korsell viser til, underbygger riktigheten av en slik bred betraktningssmåte.

### Noter:

- <sup>1</sup> I dag heter det uttrykkelig i den norske skatteloven § 6-22 at det ikke gis fradrag for bestikkelse eller annen ytelse som er vederlag for urettmessig motytelse.
- <sup>2</sup> Pr. 19. juni 2007 er konvensjonen ratifisert av 37 land, herunder alle de nordiske landene. Det siste landet som sluttet seg til konvensjonen er Sør Afrika (19.6.07).
- <sup>3</sup> I kraft fra 14. desember 2005 etter at 30 land hadde ratifisert konvensjonen, jf. konvensjonens artikkel 68(1).
- <sup>4</sup> De såkalte Oslo-korrupsjonssakene ble avslørt på slutten av 1980-tallet. Sakene gjaldt i det vesentlige straffbare forhold i forbindelse med oppdrag som Vedlikeholdsetaten i Oslo kommune hadde gitt til private entreprenører. Hele 31 personer ble domfelt i disse sakene. Deretter gikk det mange år før det ble oppdaget nye tilfeller av korrupsjon i det offentlige. De siste 2-3 årene har antall korrupsjonssaker i offentlig sektor økt.

Ingen av sakene som er avdekket de siste årene er rettskraftig avgjort.

- <sup>5</sup> Økokrim er den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i Norge
- <sup>6</sup> Prosjektet ble ledet av Eva Joly, tidligere fransk etterforskningsdommer og leder av etterforskningen mot selskapet Elf i Frankrike.
- <sup>7</sup> Mediene spiller utvilsomt en viktig rolle, både som "vaktbikkjer" og som mottaker av tips. Det er nok mange som heller vil tipse mediene og nyte godt av kildevernet, enn å varsle arbeidsgiver med den risiko for gjengjeldelse som det hittil har innebåret.
- <sup>8</sup> Konvensjonene er av henholdsvis 1997, 2003 og 2000.
- <sup>9</sup> Organisert kriminalitet er definert slik i FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 2(a): (...) a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes (...) in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.
- <sup>10</sup> Dette går frem av flere utredninger og handlingsplaner, for eksempel NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn* og Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. I Norge har Den nasjonale enhet mot organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) et særlig ansvar for bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten, men slik kriminalitet etterforskes også av politiet.
- <sup>11</sup> Listen omtales som en Corruption Perception Index.
- <sup>12</sup> Økonomisk kriminalitet anses gjerne som et paraplybegrep for en rekke lovbrudd i knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Det er profittmotiverte, lovstridige handlinger som begås innenfor, eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig.

Adresse:

Borgarting lagmannsrett  
Keysers gate 13  
Postboks 8017 Dep  
NO – 0030 Oslo