



**Utrykt vedlegg til
Prop. 1 S
(2012-2013)**

Utenriksdepartementets behandling
av økonomiske misligheter.

Innholdsfortegnelse:

- I. Innledning
- II. Kilder for varslinger
- III. Spesielt om midler kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, globale fond og programmer
- IV. Hovedtrekk i behandling av et varsel
- V. Hvilken lærdom har vi trukket så langt?
- VI. Omtale av et utvalg saker
- VII. Vedlegg

I Innledning

Fellesskapets penger skal brukes i samsvar med demokratiske beslutninger for på beste mulige vis oppnå de målsetninger fellesskapet har satt seg. I visse sammenhenger har det vist seg at tillit ikke er tilstrekkelig for at dette alltid vil skje. Det er også nødvendig med kontrollmekanismer. Pengene skal både brukes slik det var forutsatt av Stortinget og i samsvar med god økonomistyring og inngåtte avtaler. For å påse at så skjer med bistandspengene, opprettet Utenriksdepartementet i november 2007 Sentral kontrollenhet (SK) som et uavhengig kontrollorgan for forvaltningen av midler på departementets budsjett. SK består pr i dag av en kontrolldirektør som rapporterer direkte til Utenriksråden og fem medarbeidere. Norad opprettet i mars 2011 et Varslingsteam (VT) i Avdelingen for Metode og Resultater (AMOR), som rapporterer til Norads direktør, med en tilsvarende kontrollfunksjon for de penger som er blitt delegert til Norad fra Utenriksdepartementet til drift og tilskudd. VT består i dag av en leder og medarbeidere i AMOR som det trekkes på etter behov, til sammen anslagsvis halvannet årsverk. Fredskorpset har integrert kontrollfunksjonen i sitt normale administrative oppsett. Det samme har Norfund gjort.

Norad, Fredskorpset og Norfund har således et selvstendig ansvar for å behandle økonomiske mislighetssaker. De rapporterer til SK når sakene oppstår og informerer SK om utfallet av sakene når de er avsluttet. Dermed har SK en samlet oversikt over saker vedrørende økonomiske misligheter. Denne oversikten er bl.a. grunnlaget for de oversikter som legges ut på www.regjeringen.no hvert kvartal om avsluttede saker, som disse organene har arbeidet med. EØS-midlene og pengene til Norway Grants og Innovasjon Norge omfattes ikke av oversikten.

Sentralt i arbeidet med å påse at pengene blir brukt slik som forutsatt er prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter, som bl.a. setter krav til reaksjon når det kan dokumenteres at misligheter har funnet sted. For ordens skyld, bemerkes at undersøkelse av påståtte misligheter og eventuell bekreftelse på slike, ikke nødvendigvis betyr at det er grunnlag for individuell straffeforfølgning eller straffeansvar. Nulltoleranseprinsippet omfatter alle avvik fra gjeldende regelverk eller avtale, både forsettlig og ved uaktsomhet. Det grunnleggende i prinsippet er at penger skal brukes som forutsatt av Stortinget. Hvis fellesskapets penger brukes i strid med forutsetningen, slik disse er nedfelt i budsjettvedtak eller lov, forskrift eller avtale, skal de søkes tilbakeført til fellesskapet.

II Kilder for varslinger

Norske utenriksstasjoner er en viktig kilde til varsling om mulige økonomiske misligheter. De oppdager misligheter som følge av varslinger fra partnere eller andre berørte, men mange oppdages også gjennom den oppfølgingen av norsk-finansierte prosjekter ambassadene gjennomfører. Styrket oppfølging betyr både at misligheter oppdages og at de forebygges. Enkelte ambassader bruker revisorer for å bistå dem i oppfølgingen. Noen bruker også advokater til å bistå. Bruk av slik ekspertise bidrar både til at saker oppdages og raskt kan følges opp med varierende former for spesialrevisjon, men også til å styrke ambasadenes evne til å forebygge misligheter. En viktig sekundær effekt av dette er læring og kompetanseoverføring til medarbeidere på ambassadene som er klart positivt.

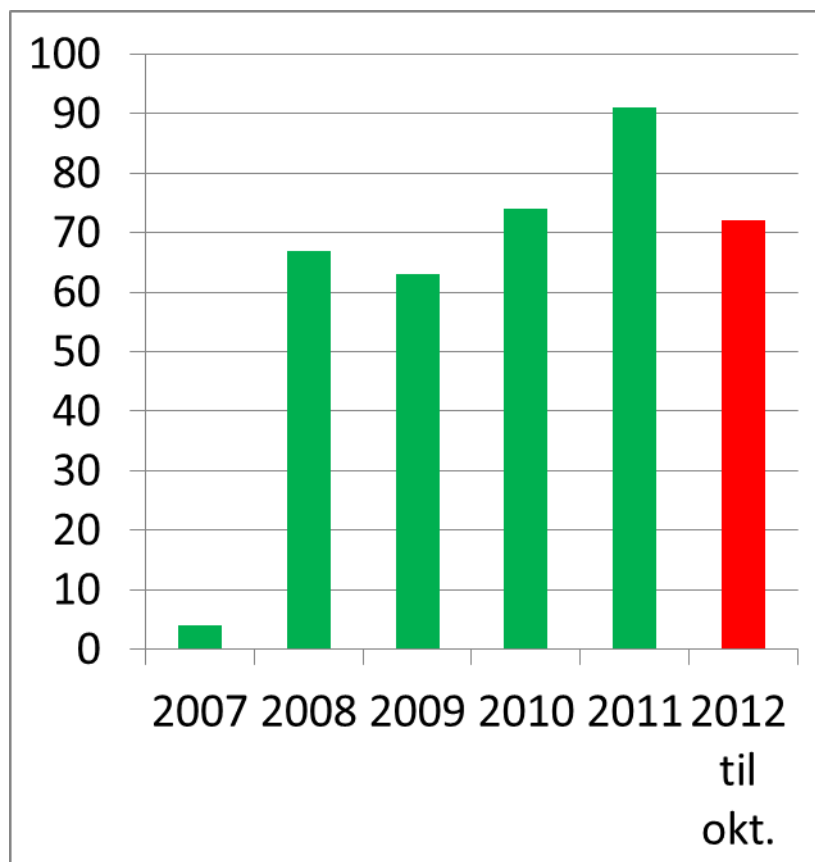
Avtalepartnere som får tildelt penger direkte fra Utenriksdepartementet eller utenriksstasjoner, Norad, Fredskorpset eller Norfund, er pålagt å rapportere om saker hvor det er mistanke om økonomiske misligheter. Dette kravet gjelder også for multilaterale og andre ikke-norske institusjoner når de mottar støtte til konkrete prosjekter og programmer.

Terskelen for varsling skal være lav, og i mange tilfelle vil en mistanke som ikke åpenbart er grunnløs, være tilstrekkelig til å utløse varslingsplikten.

Mange av varslene om misligheter kommer direkte fra organisasjoner som har mottatt tilskudd fra departementet, Norad, Fredskorpset eller Norfund. Av departementets budsjett for 2012 på omlag 33 mrd. kroner, utgjør 29 mrd. kroner tilskudd i en eller annen form. Av dette kanaliseres omlag 18 mrd. kroner gjennom multilaterale- og globale organisasjoner og programmer. I tilskuddsavtalene forplikter mottakeren seg til å varsle departementet ved mistanke om misbruk. De ti største, norske frivillige organisasjonene har gjennom avtale med UD, eller Norad forpliktet seg til å offentliggjøre antall avsluttede saker om økonomiske misligheter de har behandlet, og en beskrivelse av organisasjonens arbeid med å bekjempe korrupsjon. Slik offentliggjøring skal finne sted i 2013. De fem største norske NGOene har pr 12.10.12 mottatt 1 477 mill. kroner fra UD eller Norad.

En ekstern varslingskanal ble opprettet i 2008 av Utenriksdepartementet, Norad og Fredskorpset. Alle som er blitt kjent med kritikkverdige forhold tilknyttet utenriksstjenesten, Norad eller Fredskorpset kan varsle gjennom denne kanalen. Dette kan skje med navn eller anonymt. Varslene blir så videresendt til Sentral kontrollenhet i UD, Norad eller Fredskorpset for behandling, avhengig av hvilket organ som har ansvaret for forvaltningen av saken det gjelder.

Figuren illustrerer antall saker mottatt av UD, Norad, Fredskorpset og Norfund fordelt på år:



III Spesielt om penger kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, globale fond og programmer

FN-organisasjonene og andre ikke-norske institusjoner som Norge samarbeider med, er ansvarlig på grunnlag av avtale for å føre kontroll med at mottatte pengene går til de formål som er forutsatt for bevilgningen.

Avtalene om støtte til enkeltprosjekter i regi av multilaterale organisasjoner er etterhvert blitt lagt nær opp til avtalene departementet har med frivillige organisasjoner. Dette betyr bl.a. at mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres til SK, og at misbrukte penger skal tilbakeføres til Norge.

Støtte som internasjonale organisasjoner og programmer disponerer gjennom sine egne budsjetter, reguleres fullt ut av organisasjonenes egne vedtekter og Norge har ikke særskilt innsynsmulighet. Det er som regel ikke mulig å henføre eventuelle økonomiske misligheter til den enkelte giverstats penger. Rapporter som departementet mottar om misligheter knyttet til slike midler, inngår derfor ikke i departementets oversikter over varslings- og mislighetssaker.

Norge arbeider, sammen med andre medlemsland, gjennom styrende organer for at organisasjonene skal leve opp til de retningslinjer som er vedtatt for å bekjempe økonomiske misligheter. Informasjon om økonomiske mislighetssaker gjøres, i økende grad, kjent for offentligheten i årsrapporter og på hjemmesider. Se bl.a.: FNs utviklingsprogram (www.undp.org), Verdensbanken (www.worldbank.org), ADB (www.adb.org), det Globale Fond for bekjempelse av Aids, Tuberkulose og Malaria (GFATM) (www.gfatm.org), Den globale vaksinealliansen (GAVI) (www.gavialliance.org) og FNs interne kontrollorgan OIOS (www.un.org/Depts/oios).

Norge legger vekt på å sikre større åpenhet i organisasjonenes økonomistyring. Styrene for henholdsvis UNDP/UNFPA og Unicef har i år besluttet at deres internrevisjonsrapporter i fremtiden skal være offentlige. Dette er et viktig skritt i riktig retning, men det gjenstår likevel mye før vi kan si oss tilfreds med innsynet vi har i oppfølgingen av økonomiske mislighetssaker i FN-organisasjonene generelt. Sammenlignet med f. eks. Verdensbanken og ADB, men ikke minst med EFTA sin finansieringsmekanisme for EØS-bidragene (FMO), er det et godt stykke igjen. Kravet om bedre rapportering til medlemslandene vil bli fulgt opp i nye ramme- og prosjektavtaler med multilaterale organisasjoner, hvor Norge vil kreve bedre innsynsrett i bruken av pengene og oppfølgingen av eventuelle mulige misligheter som det varsles om eller som oppdages av organisasjonen.

I samarbeid med Island og Liechtenstein gir Norge penger til prosjekter i land i Sentral- og Sør-Europa under EØS finansieringsordningen. Denne ordningen administreres av Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel (tilknyttet EFTA sekretariatet) <http://www.eeagrants.org/>. FMO administrerer i tillegg penger til prosjekter i de samme landene som kommer kun fra Norge (Den norske finansieringsordningen, Norway Grants). Det er utarbeidet egne regler for saksbehandlingen i FMO. FMO offentliggjør en egen oversikt over mislighetssaker den har ferdigbehandlet. Innovasjon Norge (IN) <http://www.innovasjonnorge.no/> offentliggjør tilsvarende en liste over avsluttede mislighetssaker knyttet til samarbeidsprogrammene med Bulgaria og Romania som IN forvalter, på vegne av Utenriksdepartementet.

Norge leder et nordisk pilotprosjekt hvor målet er å utvikle en metode for effektivt å kartlegge gjennomføringen av nulltoleransen i multilaterale organisasjoner.

IV Hovedtrekk i behandlingen av et varsel

Når SK, VT, Fredskorpset eller Norfund mottar en varsling, vil det innledningsvis bli vurdert om varslet er grunnløst eller av en slik karakter at det gir grunn til videre undersøkelser. De innledende undersøkelsene kan ta fra noen timer til noen dager.

For sakene som ikke avvises innledningsvis og det er dokumentert mistanke, blir det gitt instruks om at penger tiltenkt den aktuelle avtalen/prosjekt skal fryses inntil saken er utredet. Kun i helt spesielle tilfelle vil det fryses penger som er tiltenkt et annet prosjekt, selv om samme partner står bak begge. Dette vil normalt bare skje hvis de innledende undersøkelsene gir grunn til å tro at økonomistyringen hos partneren, eventuelt hos en av dennes samarbeidspartnere, er slik at det er stor risiko for tilsvarende misligheter i andre prosjekter.

Deretter går saken inn i en fase med fokus på å dokumentere/avkrefte innholdet i varslingen. Ofte vil det være nødvendig å engasjere et uavhengig, internasjonalt anerkjent revisjonsfirma til å foreta en spesialrevisjon ("forensic audit") for å få avkrefte/bekreftet mistanken om at økonomiske misligheter har funnet sted og eventuelt omfanget av mislighetene.

Når all tilgjengelig og nødvendig dokumentasjon er innhentet, tas beslutningen om egnede reaksjoner.

Fra opprettelsen i november 2007 til 30. september 2012 har SK registrert i alt 371 varsler om mistanke om økonomiske misligheter. Dette inkluderer ikke bare saker hvor utenriksstjenesten forvalter pengene, men også saker hvor forvaltningen er delegert til andre, det være seg offentlige institusjoner samt departementets underliggende etater (Norad og Fredskorpset), Norfund, multilaterale organisasjoner/fond, eller frivillige organisasjoner. Alle som har fått delegert ansvar for å forvalte penger, har et selvstendig ansvar for å forebygge og håndtere økonomiske misligheter og informere den aktuelle giveren (UD, Norad, Fredskorpset, Norfund) når det oppstår mistanke om økonomiske misligheter og om utfallet av sakene.

I alt er 220 saker avsluttet, mens 151 saker fortsatt er til behandling, enten i SK eller hos andre med slikt ansvar. Av de avsluttede sakene er 128 avsluttet fordi:

- undersøkelsene ikke har avdekket at det har forekommet økonomiske misligheter, eller
- saken ligger utenfor SK, VT, Fredskorpset eller Norfund sitt mandat fordi eventuelle misligheter det er varslet om, ikke berører penger Stortinget har bevilget til UD.

I 92 avsluttede saker ble det dokumentert forhold som er fulgt opp i samsvar med vedlagte:

- Nulltoleranse for korrupsjon. Utdyping av innholdet i politikken, 2010
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2008
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2009
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2011
- Retningslinjer for Norads håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2011

Disse sakene er omtalt i rapporter av 31. august 2011 samt i de ajourførte kvartalsoversikter for 1., 2. og 3. kvartal i år.

V Hvilken lærdom har vi trukket så langt?

Sakene som er registrert så langt varierer både hva gjelder innhold og omfang. Det innebærer at det er nødvendig å behandle hver sak konkret. Videre betyr det at nye saker ofte inneholder delvis nye elementer og problemstillinger som byr på nye utfordringer. Det er likevel et gjennomgående trekk at hovedproblemstillingene har tilstrekkelige fellestrekk til at erfaringer fra tidligere saker kommer til god nytte for kontrollenhetene i behandlingen av nye saker.

Håndteringen av et økende antall saker gir også økt kompetanse til berørte saksbehandlere i UD-systemet. Både UD, Norad, Fredskorpset og Norfund har utarbeidet retningslinjer for håndtering av økonomiske misligheter som virkemiddel for saksbehandlingen som er tilgjengelige på web. UD sine retningslinjer er blitt ajourført i lys av erfaringene.

De erfaringer kontrollenhetene høster i arbeidet med disse sakene, omsettes også i konkret opplæring av kollegaer. Dette gjøres organisert og i regi av Utenriktjenestens Kompetansesenter. Enkelte av kursene er gjort obligatoriske for ansatte i UD og Norad. Norad har innført et elektronisk spørreskjema hvor alle nyansatte må bekrefte at de har gjort seg kjent med nulltoleranspolitikken og Norads retningslinjer. Medarbeiderne i Sentral Kontrollenhet og i Norads Varlingsteam er aktive i rådgivning og opplæringen av kollegaer både i Oslo og på stasjonene.

Departementet har ved rekrutteringen av nytt utsendt personell til ambassadene lagt vekt på relevant bistands- og forvaltningserfaring der det er aktuelt, og enkelte ambassader har også fått styrket lokal stab med økonomi- og revisjonskompetanse. Samtidig arbeider departementet på systemnivå med forbedringer av rutiner. Dette betyr bl.a. revisjon av håndbøker og avtalemaler.

Erfaringen viser at også samarbeidspartnerne til UD, Norad, Fredskorpset og Norfund fortsatt har behov for informasjon om nulltoleransen for korrupsjon og hva den innebærer. Som ledd i dette er sentrale dokumenter lagt ut på www.regjeringen.no og det er avholdt møter med bl.a. norske NGOer hvor fokus har vært nulltoleransen. Norad, Fredskorpset og Norfund sine hjemmesider inneholder tilsvarende informasjon.

Noen av nulltoleransens krav er kritisert av organisasjonene. Dette gjelder særlig kravet om frys av videre utbetalinger når det er dokumentert mistanke om økonomiske misligheter og kravet om tilbakebetaling av konstaterte beløp knyttet til økonomiske misligheter. Nulltoleransen tar utgangspunkt i det grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipp om at departementet og dets underliggende organer plikter å sikre at midlene de disponerer brukes i samsvar med gjeldende rett og forutsetningene for vedtaket. Departementet vil fortsette å ha dialog med organisasjonene for å tilstrebe mest mulig effektiv nulltoleranspolitikk.

I mange saker har arbeidet med å fremskaffe fakta i den konkrete saken vært tidkrevende. Dette bunner i flere forhold. Ofte er det slik at de som begår misligheter ønsker å dekke over alle spor. I andre tilfeller kan det skorte på mulighetene til å få innsyn i samarbeidspartners dokumentasjon. I nyere avtalemaler er det innarbeidet bestemmelser som søker å bøte på disse svakhetene.

Utenriksdepartementet og ambassadene arbeider også med å samle bistandsporteføljen på færre tilskuddsavtaler for å redusere forvaltningsbyrden og derigjennom styrke kontrollen.

Det er flere prosjekter/tilskudd hvor både Utenriksdepartementet og Norad gir tilskudd til samme mottaker. Dagens praksis er, i lys av de føringer forvaltningsstrukturen legger, at den av UD eller Norad som har mer enn 50 % av bevilgningen, også står ansvarlig for hele saksbehandlingen vedrørende kontrollfunksjonene.

Mer åpenhet omkring resultatene av nulltoleransen for korrupsjon har blitt møtt med interesse fra det offentlige. Vi vil løpende vurdere hvordan presentasjonen av arbeidet kan bidra best mulig til åpenhet, debatt og forebygging av korrupsjon.

VI Omtale av et utvalg saker

Utvalget av saker det redegjøres for i denne rapporten er naturlig nok kun hentet fra saker som er ferdig behandlet, dvs. avsluttet. Ved utgangen av september 2012 var dette i alt 220 saker. Av disse er 128 saker undersøkt og avsluttet uten at departementet har funnet grunn til å reagere. I 92 saker har departementet derimot funnet at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å reagere. Det er blant disse 92 saker at utvalget for denne redegjørelsen er gjort. 12 saker er valgt for å illustrere bredden av problemstillinger som behandles. Eksemplene illustrerer følgende:

1. Anke av forvaltningsvedtak om tilbakebetaling
2. Underslag begått av lokal ansatt
3. Mislighold i stat til stat avtale.
4. Anslag på misligholdet som grunnlag for tilbakebetaling
5. Støtte til tjenesteproduksjon for andre lands myndigheter
6. Revisjon som ikke avdekker misligheter
7. Oppsigelse av avtale når forutsetningene endres
8. Mangelfull oppfølging
9. Prosjekter med spesiell risiko
10. Manglende adgang til innsyn hos samarbeidspartner
11. Foreldelse
12. Misligheter knyttet til visumbehandling

1. Anke av forvaltningsvedtak om tilbakebetaling

Departementet ble i april 2004 orientert om at totalt 7 585 000 kroner var blitt underslått ved Kirkens Nødhjelps kontor i Khartoum i 2002 - 2003. Midlene var underslått av KNs lokalt ansatte finansdirektør. Av de underslåtte midlene var 6,9 mill. kroner bevilget over offentlige budsjetter, henholdsvis humanitære budsjetter (4 448 000 kroner), overgangsbistand (1 901 000 kroner) og Norads budsjett for sivilt samfunn (ca. 500 000 kroner).

Departementet ba i brev av 18. desember 2006 om tilbakebetaling av de underslåtte midlene. I vurderingen la Departementet vekt på at KN i den aktuelle situasjon ikke hadde etablert tilfredsstillende internkontroll, og at de underslåtte tilskuddsmidlene ikke hadde gått til avtalte formål, slik at det således forelå et avtalebrudd. Kirkens Nødhjelp påklaget vedtaket i brev av 6. februar 2007 på grunnlag av at de i tiden etter underslaget hadde videreført arbeidet knyttet

til en rekke av de berørte prosjektene, og finansiert dette med organisasjonens egne midler. Egne midler (4 mill. kroner) skal i følge KN ha blitt tilført prosjektene i 2004 og 2005. Departementet var ikke informert eller konsultert om disse bidragene, og hadde ikke godkjent dette som erstatning for midler underslått i 2002 og 2003. KN anket UD's krav om tilbakebetaling av 6 349 200 kroner som var bevilget til KNs Sudan-program over offentlige budsjetter til Kongen i statsråd slik lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gir adgang til. Klagen ble ikke tatt til følge av Kongen i Statsråd.

Saken understreker viktigheten av at organisasjoner som forvalter offentlige bistandsmidler har gode nok rutiner for prosjektforvaltning. Dette er spesielt viktig fordi midlene benyttes i land og områder med stor fattigdom og hvor korrupsjon er utbredt. Norske myndigheter forventer at mottakere av norske bistandsmidler har god økonomistyring og nulltoleranse for korrupsjon. I den aktuelle saken la departementet avgjørende vekt på at KN, i dette prosjektet og på den tiden, ikke hadde tilfredsstillende rutiner og adekvat internkontroll, og at midlene ikke gikk til de avtalte formål. UD er tilfreds med at KN i tiden etter underslaget har gjort gjennomgripende tiltak for å forbedre økonomistyringen. KN fremstår i dag som en veldrevet organisasjon med betydelig fokus på bekjemping av korrupsjon.

2. Underslag begått av lokal ansatt

I 2006 ble det opprettet en ambassadeseksjon med en utsendt i Dili, underlagt ambassaden i Jakarta, som fortsatte å ha det direkte ansvaret for bistandssamarbeidet. Det ble i 2010 besluttet nedlegging av ambassadeseksjonen f.o.m. 1.7.2011, og med styrking av ambassaden i Jakarta for å videreføre arbeidet overfor Øst-Timor. I mai 2011 ble Sentral kontrollenhet varslet om at det var avdekket at en lokalansatt hadde tatt av kassen og beriket seg på refusjon av hotellutgifter. I sum utgjorde dette totalt 750 USD. Lokalansatt innrømmet underslag og sa opp sin stilling. Det konstaterte beløpet ble tilbakebetalt. Vurderingen av rettslig forfølgelse konkluderte med at det ikke var realistisk å forvente en tilfredsstillende juridisk prosess. Saken ble avsluttet med det.

Nulltoleransen gjelder selvsagt også for egne ansatte, herunder lokal ansatte. Spørsmålet om involvering av påtalemyndighetene ved straffbare handlinger vurderes i hvert enkelt tilfelle. Blant annet vil det være nødvendig med vurdering av både lovgivningen, rettssystemet i landet og enkelte sider av immunitetsspørsmålet.

3. Misligheter i stat til stat avtale.

Regjeringen inngikk i 1994 en 4 års avtale med regjeringen i Tanzania om å bistå landet med utvikling av naturressurser. Denne avtalen ble fornyet gjentatte ganger, sist til perioden 2002-2006. Gjennom sluttevaluering og revisjon av programmet i 2006/2007 ble det slått fast at kontrollen med pengene ikke hadde vært god nok, og at penger hadde vært brukt i strid med avtalen. I alt ble det bevilget 300 mill. kroner i perioden.

Ekstern revisor ble engasjert for å gå igjennom regnskapene for hele avtaleperioden. Det førte til avdekking av bruk av midler brukt i strid med inngått avtaler på i alt omlag 11 mill. kroner, dvs. økonomiske misligheter. Misbruket dreide seg om merverdi og andre avgifter som var innbetalt til den tanzanianske statskassen, bruk av prosjektmidler til lønn for prosjektansatte selv om avtalen sa at Tanzania selv skulle stille med nødvendig mannskap, misbruk av

reiseregulativet ved at møtedeltakere fikk utbetalt for mye godtgjørelse, underslag i ett prosjekt, korrupsjon i forbindelse med kjøp av motorsykler som ble betalt, men aldri levert, og en god del tilfeller av manglende dokumentasjon i form av kvitteringer for innkjøp etc. Alle elementene ble godtatt av Tanzania som tilbakebetalte 10,7 mill. kroner (differansen skyldes utviklingen i valutakursen).

Da mislighetene ble avdekket, ble all videre finansiering lagt på is.

Fire ansatte i det tanzanianske departementet ansvarlig for gjennomføringen av programmet ble suspendert og etterforsket av Tanzanias Prevention and Combating of Corruption Bureau (tilsvarende etterforskningsdelen av Økokrim). Påtalemyndigheten besluttet imidlertid ikke å reise tiltale i saken. Denne beslutningen ble begrunnet med at muligheten for å få rettskraftig domfellelse var begrenset.

Saken bevisstgjorde betydning av å vurdere finansforvaltning, ikke bare faglige resultater, og anskueliggjorde behovet for å engasjere ekstern finansiell rådgiver på fast basis. Det er nå en systematisk finansiell rådgivning/kontroll av tilskuddsmottakere fra starten av ved mange av våre utenriksstasjoner. En sekundær effekt var forbedringer i virksomheten til Tanzanias riksrevisjon og reform og styrking av finansforvaltningen i Tanzania. Det ga også verdifull erfaring i håndtering av en relativt stor sak hvor avtalepartnere var regjeringene.

4. Anslag på misligheter som grunnlag for tilbakebetaling

Norad støttet gjennom flere år, gjennom Bistandsnemda (nå DIGNI), byggingen av en skole i Kisangani. DIGNI inngikk en avtale med De norske pinsemenighetens ytre misjon (PYM) om å gjennomføre prosjektet. Skolen var under bygging i perioden 2003-2007, og ble tatt i bruk høsten 2007. PYM fattet mistanke om økonomiske misligheter siden skolebygget hadde blitt forholdsvis mye dyrere enn andre tilsvarende bygg PYM hadde fått oppført. En undersøkelsesgruppe, inkludert revisor og personer med byggefaglig kompetanse, besøkte Kisangani i desember 2007.

Deres rapport konkluderte med at skolebygget sannsynligvis var påført større kostnader enn det bygget tilsa. PYM sendte to av sine seniormedarbeidere til Kisangani for en grundig vurdering av saken. DIGNI holdt tilbake resterende midler tildelt for 2008 til virksomhet knyttet opp til skolebygget i Kisangani.

Undersøkelsene konkluderte med et sannsynlig overforbruk på 68 000 USD. Dette beløpet ble tilbakebetalt av PYM til Norad.

Anmeldelse til påtalemyndighetene ble vurdert, men bl.a. på grunn av mangel på holdbare bevis for underslag, ble dette ikke forfulgt.

I en situasjon hvor spørsmålet om dokumentasjon ikke primært er regnskapsteknisk, men etterprøving av fysiske gjenstanders kvalitet, vil det ofte måtte foretas skjønn basert på faglig innsikt. UD og Norad vil i slike situasjoner gjøre en egen vurdering av de konklusjoner avtalepartneren fremkommer med. I dette tilfellet fant man å kunne godta vurderingen som var gjort av DIGNIs sakkyndige.

5. Støtte til tjenesteproduksjon for andre lands myndigheter

Kabul Ambulance Service (KAS) ble startet i 2002. Fra 2002 til 2004 ble KAS drevet i samarbeid mellom ICRC, Norges Røde Kors og Ministry of Public Health (MoPH). Den internasjonale Røde Kors komiteen (ICRC) trakk seg ut av samarbeidet i 2004 - dels for å legge til rette for en sterkere lokal forankring, dels på grunn av endrede prioriteringer i en stadig skiftende kontekst i Afghanistan. Norges Røde Kors har mottatt til sammen i overkant av 35 mill. kroner i støtte til KAS fra UD i driftsperioden.

Da Norges Røde Kors fikk varsel om mulig økonomiske misligheter, iverksatte de umiddelbart en intern undersøkelse av de fremsatte påstandene. Anklagen som ble fremsatt var knyttet til underslag og bestikkelser. Resultatet av undersøkelsene avdekket at personer i ledelsen ved KAS hadde underslått penger i forbindelse med innkjøp av forbruksvarer og utstyr til KAS fra og med september 2006 og frem til forholdet ble avdekket i september 2009.

Det samlede beløp på de falske fakturaene var ca. 700 000 kroner, men det faktiske beløp som var underslått var lik 700 000 kroner fratrukket det beløp som var benyttet til faktiske innkjøp. Nesten alle ekte fakturaer som reflekterte de største, faktiske innkjøpene av medisinsk utstyr mellom 2006 og 2009, var gjort utilgjengelige. For å komme fram til det beløpet som var underslått, ble det derfor beregnet faktisk forbruk av innkjøp. Det underslåtte beløpet ble fastsatt til 495 884 kroner.

Det ble også avdekket at det var begått misligheter ved ett innkjøp av bildeler og indikasjoner på at faktura ved et annet innkjøp av bildeler var falsk. Totalbeløp for underslag av bildeler var 98 312 kroner.

I alt ble 594 196 kroner tilbakebetalt til UD.

Afghanske myndigheter påtok seg ansvaret for å følge opp spørsmålet om påtale for de angjeldende personer som alle var afghanske statsborgere.

Saken ble tilfredsstillende løst gjennom god og konstruktiv dialog mellom Norges Røde Kors og UD som er nødvendig når skjønn er en viktig del av vurderingen. Måten saken utviklet seg på avdekket også hvor viktig det er for begge parter at sakene behandles individuelt og ikke er gjenstand for automatikk, og at reaksjonene, spesielt i spørsmålet om frys av videre utbetaling, bare rettes mot de deler av samarbeidet hvor misligholdet har funnet sted.

6. Revisjon som ikke avdekker misligheter

Norad har støttet International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) siden 1997. IWGIA er en internasjonal menneskerettighetsorganisasjon som arbeider med urbefolkningers rettigheter. I april 2012 ble Norad varslet om et mulig underslag ved IWGIAs hovedkontor i København.

Mistanken hadde oppstått da en ansatt gjorde ledelsen oppmerksom på mistenkelige bilag godkjent av en av organisasjonens regnskapsmedarbeidere. Ledelsen konfronterte regnskapsmedarbeideren med mistankene mot ham. Han erkjente skyld og ble suspendert. IWGIA satte i gang undersøkelser av bilag og regnskap fra 2009, 2010, 2011 og 2012

sammen med revisor. IWGIA anmeldte den mistenkte samme dag som revisors rapport om underslaget forelå.

Ved revisjon av årsregnskapet for 2011 ble størrelsen på det underslåtte beløpet fastslått til 435 126 DKK. Underslaget hadde funnet sted i perioden 2009-2011. Det ble avgjort at hele underslaget skulle tapsføres i regnskapsåret 2011. IWGIA hadde flere givere i perioden og Norads andel av det underslåtte beløpet var 189 445 DKK, tilsvarende 197 440 kroner. Norad fremmet krav om tilbakebetaling og dette er imøtekommet.

IWGIA har hatt interne kontrollrutiner på plass og de har i tillegg en utvidet avtale med et internasjonalt revisjonsselskap de tre siste årene for å bedre kunne sikre at underslag eller andre økonomiske misligheter skulle avdekkes raskt. IWGIA har i etterkant av dette underslaget satt i gang arbeid for ytterligere å styrke interne kontrollfunksjoner og prosedyrer. Denne saken illustrerer at eksterne revisjon og revisorgodkjente regnskaper ikke er noen garanti for at økonomiske misligheter avdekkes.

7. Oppsigelse av avtale når forutsetningene endres.

Community Trust Fund (CTF) på Sri Lanka var en organisasjon hvor Norge var en av mange bidragsytere. Ett av formålene med arbeidet til organisasjonen var etnisk integrering i Sri Lanka. UD ble varslet om korrupsjon i 2010 fra tredjepart. Videre utbetalinger til CTF ble frosset inntil videre. Undersøkelser som ble igangsatt konstaterte at all rapportering til ambassaden på det finansielle området var tilfredsstillende og hadde vært gjennomgått av ambassadens eksterne revisor. Det ble ikke funnet noe som antydte mislighold i bruken av norske tildelte midler.

Organisasjonen ble klaget inn til NNGO-sekretariatet i Sri Lanka. NNGO-sekretariatet er underlagt forsvarsministeriet og har tilsyn med alle NGOer som er registrert i Sri Lanka.

Fra norsk side ble det krevet at ubrukte midler i CTF ble tilbakebetalt til ambassaden da forsvarsministeriet gjennom NNGO-paraplyen overtok organisasjonen og formålet med støtten ikke lenger var til stede. Kravet ble etterkommet og pengene tilbakebetalt.

Enkelte av mottakerlandene av norske bistandspenger har etablert en form for tilsynsmyndighet for sine nasjonale NGOer. Dette kan av og til innebære en utfordring for gjennomføring av nødvendige reaksjoner på konstatert avtalebrudd begått av NGOer i de land hvor denne organisasjonsformen er valgt.

8. Mangelfull oppfølging

UD støttet 1998-2005 Normicro, et mikrokredittprosjekt drevet av Flyktningshjelpen i Aserbajdsjan, med til sammen 8 466 700 kroner. I 2006 ble UD informert av Flyktningshjelpen om at organisasjonen forhandlet med en finansinstitusjon om overdragelse av Normicro, som i 2002 hadde fått aserbajdsjansk lisens som finansinstitusjon. UD fremsatte ikke krav om refusjon for midlene departementet hadde gitt i tilskudd for drift og oppbygging av kapital. Dette skjedde heller ikke da Flyktningshjelpen i mai 2007 meddelte UD at Normicro var avhendet. Først da ambassaden i Baku i desember 2008 rapporterte at aserbajdsjanske myndigheter hevdet

at Normicro urettmessig hadde drevet med moms- og avgiftsfritak som veldedig organisasjon siden 2002 reagerte departementet med å åpne varslingssak og å igangsette undersøkelser. Behandlingen av varslingssaken tok imidlertid så lang tid at et eventuelt krav mot Flyktningshjelpen var blitt foreldet.

Saken avdekket manglende oppfølging av prosjektet. Det burde ha blitt reagert på de opplysninger departementet mottok i 2006 og 2007 om avhending av prosjektet. Både tildelingsavtalen og oppfølgingen av prosjektet illustrerer at tilskuddsforvaltning av utradisjonelle utviklingsprosjekter, slik som mikrofinanskonstruksjoner, krever spesialkompetanse som et departement vanligvis ikke besitter. Departementet har i dag rammeavtaler med revisjons- og advokatfirmaer for å kunne kjøpe ekstern kompetanse i oppfølgingen av tilskuddsforvaltningen. Omtalte prosjekt er et eksempel på et område der det ville vært naturlig å benytte slik ekstern kompetanse i dag. Disse erfaringene er også tatt med i arbeidet med nye maler for tilskuddsforvaltning, og i opplæringen av saksbehandlere i departementet som forvalter tilskuddsmidler.

9. Prosjekter med spesiell risiko

Norsk Folkehjelp informerte Utenriksdepartementet i 2009 om misligheter knyttet til prosjekter i Burma som organisasjonen gjennom sine egne kontrollmekanismer hadde oppdaget. Organisasjonens egne undersøkelser viste at 116 271 kroner var blitt borte som følge av økonomisk misligheter hos lokale partnerorganisasjoner, og refunderte departementet dette beløpet. Norsk Folkehjelp iverksatte samtidig tiltak for å sikre seg mot tilsvarende misligheter, bl.a. ved å stanse støtten til enkelte lokale partnerorganisasjoner og styrke kontrollen med den delen av prosjektet som ble videreført.

Utenriksdepartementet aksepterer normalt ikke organisasjoners egen redegjørelse som grunnlag for vedtak om tilbakebetaling, men på grunn av den politiske situasjonen i Burma og prosjektenes art ble det ikke ansett mulig å få gjennomført uavhengig revisjon som ville kunne etterprøve Norsk Folkehjelps egen gjennomgang. Departementet aksepterte også Norsk Folkehjelps argumentasjon for at en anmeldelse av forholdet ville vanskeliggjøre videre arbeid i Burma og innebære en risiko for uforholdsmessig strenge straffer for de antatt skyldige.

Denne saken viser bl.a. problemene med å følge opp mulige misligheter i land og i regioner hvor våre alminnelige kontrollverktøy ikke kan anvendes. Ekstra vanskelig er det når disse to faktorene opptrer samme. Kombinasjonen mellom sted og prosjekttype gjorde at departementet i denne saken måtte basere seg på organisasjonens egne dokumenterte, undersøkelser.

Saken illustrerer også nødvendigheten av å legge vekt på forebygging og å ha spesielle kontroll og oppfølgingsmekanismer på plass, når det ellers er gode grunner for å gi støtte til denne type risikoprojekter.

Erfaringene fra denne og lignende saker er del av grunnlaget for departementets arbeid med nye verktøy for risikostyring i tilskuddsforvaltningen og videreutviklingen av avtalemålene som verktøy for saksbehandlingen innen tilskuddsforvaltningen.

10. Manglende adgang til innsyn hos samarbeidspartner

Verdensbankens internkontroll varslet i 2009 det nordiske valggruppekontoret at det i forbindelse med konsulentoppdrag fra enkelte konsulenter var foretatt falsk fakturering til et konsulentfond der også Norge er bidragsyter. Forfalskningen dreide seg om dels at utgifter som ikke var refusjonsberettiget, var fakturert som timer, dels at det var fakturert timer ut over den grense som var satt for korttidsoppdrag. Den norske andelen av dette utgjorde 25 000 kroner som ble tilbakebetalt samme år.

Utenriksdepartementet ba om å få innsyn i den interne rapporten som lå til grunn for beslutningen om tilbakebetaling. Dette ble fra verdensbankens side avslått under henvisning til bankens konfidensialitetsregler.

Saken er i seg selv relativt enkel. Det reiser seg imidlertid et prinsipielt spørsmål om hvor langt man kan få innsyn i prosesser som involverer norske offentlige midler gitt til utviklingsbankene og FN-systemet. Dels er det tale om en kontrollfunksjon, men dette kan også ses i sammenheng med et ønske om å heve egen kompetanse på dette området og selvsagt at tilbakebetalt beløp faktisk er i overensstemmelse med rettmessig krav. Verdensbanken fikk nye retningslinjer for ekstern åpenhet «disclosure policy» i 2011. Retningslinjene blir vurdert som å ligge i fremste rekke blant multilaterale institusjoner hva gjelder å gi innsyn.

11. Foreldelse

Regjeringene i Norge og Tanzania inngikk i 2001 avtale om rehabilitering av veistrekningen Songwe-Tunduma. Tilskuddet var på 167 mill. kroner. Tanroads, som er et statlig selskap, var implementerende etat. I pakt med den praksis som ble fulgt den gang, ble det opprettet en prosjektkonto for prosjektet i DNB (Norge). Tanroads oppdaget gjennom internkontroll, høsten 2005, at det var foretatt irregulære utbetalinger fra prosjektkontoen sommeren/høsten 2005. I alt var det foretatt irregulære utbetalinger av USD 890 566 (NOK 5 739 699). Utbetalingene skjedde på grunnlag av forfalskede signaturer. Etter at svindelen ble avdekket, ble Price Waterhouse Coopers (PWC) engasjert for å gå gjennom prosjektforvaltningen. PWC kom med flere anbefalinger som ble fulgt opp, bl.a. ble rutinene forut for utbetalinger bedret. Samarbeidet med Tanroads ble videreført ut prosjektperioden, men bevilgningen ble nedjustert med 5,7 mill. kroner.

Ambassaden ble varslet om saken i oktober 2005. Ambassaden har senere hatt en tett oppfølging av saken, herunder frys av penger i en periode. Ambassaden ga råd til Tanroads om oppfølging av saken. Ambassaden rettet også krav til Tanroads om tilbakebetaling iht. tilbakebetalingsklausulen i avtalen. Tanroads aksepterte tilbakebetaling under forutsetning av at DNB refunderte tapet. Saken ble fulgt opp fra Tanroads side ved at forholdet ble anmeldt til politiet. Oslo politidistrikt bisto tanzaniansk politi i etterforskningen. Det ble identifisert fire mistenkte, hvorav to skal ha flyktet fra landet. Straffesak mot én mistenk er i prosess. Sistemann er bekreftet død. Tanroads krevde pengene tilbakebetalt av DNB og varslet om søksmål sommeren 2008 dersom pengene ikke ble refundert innen august 2008. Varsel om søksmål ble imidlertid ikke fulgt opp av Tanroads.

Sentral kontrollenhet ble informert om Tanroads-saken august 2008, og fulgte da opp saken ved å ta kontakt med Rettsavdelingen og Regjeringsadvokaten. Regjeringsadvokaten

konkluderte med at saken var foreldet; enten som et krav basert på alminnelig erstatningsrett eller som et krav basert på kontrakt. Avhengig av hvilken hjemmel som legges til grunn ble den alminnelige foreldelsesfristen på 3 år ansett å være utløpt enten i august eller i oktober 2008.

Prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon er omtalt i St.prp 1(2006-2007). Departementet har tydeliggjort og utdypet innholdet i denne politikken i Notat av 9.6.2010. Politikken er blitt formidlet til alle berørte både internt i utenriksstjenesten og alle tilskuddsmottakere på forskjellig måter, herunder offentliggjøring på www.regjeringen.no.

Som det er redegjort for i Innledningen til dette dokument har departementet og Norad etablert enheter med kontrollansvar bl.a. for å følge opp varslingssaker. Det er dessuten utarbeidet retningslinjer for saksbehandlingen av økonomiske mislighetsaker. Dette sikrer enhetlig saksbehandling og er med på å bygge opp viktig forvaltningskompetanse. Denne saken har anskueliggjort betydningen av foreldelsesregler. Foreldelse er omtalt i siste versjon av retningslinjer for saksbehandling av økonomiske mislighetsaker. Departementet har i tillegg også vektlagt opplæring i foreldelsesloven.

12. Misligheter knyttet til visumbehandling

Det er fremsatt beskyldninger om korrupsjon i forbindelse med visumbehandling ved flere norske utenriksstasjoner. Anklagene går ofte på at visumsøknaden ikke vil bli behandlet uten en motytelse.

I de aller fleste tilfellene har det ikke vist seg å være hold i disse beskyldningene. Situasjonen er som regel at det er ord mot ord. Enkelte anklager fremstår som klart grunnløse. Det er imidlertid tilfeller hvor arbeidsforholdet til ansatte ved utenriksstasjoner er blitt avvirket som følge av forhold som er kommet frem under den interne oppfølgingen av korrupsjonsanklagene.

Sakene som har vært til behandling viser at korrupsjonsanklagene til dels er vanskelig å dokumentere og til dels vanskelig å rettsforfølge, selv hvor misligheter er sannsynliggjort.

Departementet arbeider kontinuerlig med å sikre en transparent og forutsigbar saksbehandling av visumsøknader for å forebygge korrupsjon. Saksbehandlingsrutiner er trolig det viktigste verktøyet, men det har også vært et hensyn ved utformingen av lokaler hvor visumsøkerne blir tatt imot og hvor behandlingen av søknadene skjer. Budskapet som formidles til de som arbeider med visumspørsmål på utenriksstasjonene er at det er helt uakseptabelt å inngi seg på adferd som kan fremstå som korrupt og at avskjed er konsekvensen.

Vedlegg:

- Nulltoleranse for korrupsjon. Utdyping av innholdet i politikken, 2010
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2008
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2009
- Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2011
- Retningslinjer for Norads håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, 2011

Til: Utenriksråden
Kopi: Ass. Utenriksråd
Fra: Sentral Kontrollenhet
Saksbeh.: Glenne/Lyngroth/Tunold/Lund
Dato: 09.06.2010
Saksnr.:

**Nulltoleranse for korrupsjon.
Utdyping av innholdet i politikken.**

1. Innledning

Regjeringen har i flere meddelelser til Stortinget berørt spørsmålet om korrupsjon. I St.prp.nr.1(2006-2007) er målsettingen med dette arbeidet formulert som følger:

”Norge vil gi klar beskjed om at korrupsjon ikke aksepteres. Regjeringen har nulltoleranse for korrupsjon i alle Norges programmer og alt vi gir støtte til. Våre samarbeidsland må også støttes i sitt arbeid med å bekjempe korrupsjon. Vi vil også støtte de internasjonale organisasjoners arbeid mot korrupsjon.”¹

Etter en tids arbeid knyttet til nulltoleranse for korrupsjon slik det er uttrykt ovenfor, er det trolig nyttig med en utdyping av hvordan dette best kan operasjonaliseres. Notatet er utarbeidet i samråd med berørte avdelinger.

Sentral kontrollenhet, i samråd med fagavdelingene, har tidligere utarbeidet retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter, som i all hovedsak gjelder saksgangen forut for eventuelle reaksjoner. Disse retningslinjene vil bli oppdatert i lys av dette notatet. I tillegg vil notatet måtte sees i sammenheng med de gjeldende

¹ St.prp. nr 1(2006.2007), side 12.

kravene til oppfølging og kontroll i tilskuddsforvaltningen,² og Hovedinstruksen for økonomistyring i utenriksstjenesten³.

Som hovedregel vil administrasjonstillegg i avtaler innenfor tilskuddsforvaltningen fastsette at revisjon og kontroll dekkes av dette bidraget. For drift, herunder innkjøp, er dette vanligvis ikke tilfellet. Det vil være forbundet med en viss kostnad å følge opp krav til dokumentasjon (konsulentmidler, advokatutgifter, revisjonsutgifter osv) i særlige tilfeller. Det foreslås derfor at Sentral kontrollenhets budsjett anvendes til å dekke slike kostnader i den grad de ikke kan dekkes av fagavdelingenes eller ambassadenes budsjetter.

2. Korrupsjon og andre former for økonomiske misligheter

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav om intern kontroll. Det heter bl.a. at ” Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.”⁴ Det legges til grunn at nulltoleranse for korrupsjon bygger på Økonomireglementets og på Straffelovens⁵ grunnleggende ide om hvilke type handlinger begrepet er ment å favne.

Det foreslås at midler brukt på en måte som ikke er i overensstemmelse med de forutsetninger og de formål Stortinget og Regjering har lagt til grunn for bevilgningen, medfører brudd med prinsippet om nulltoleranse for korrupsjon. Begrepet *økonomiske misligheter* brukes her som et samlebegrep for de forhold departementet vil reagere mot.

Eksempler på økonomiske misligheter kan være korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, eller favorisering/nepotisme. I denne sammenheng omfatter begrepet også uaktsomme handlinger. I Straffeloven er uaktsomhet definert på følgende måte: ”den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger

²

http://udintra/administrativ/Tilskudd/Krav+_til_oppf%c3%b8lging_og_rapportering/Krav_til_oppf%c3%b8lging_og_rapportering.htm

³ Revidert Hovedinstruks for økonomistyring i utenriksstjenesten – gjeldende fra 1.1.2010

⁴ Reglement for økonomistyring i staten, § 14. Fastsatt 12.12.2003 med endringer senest 14.11.2006.

⁵ 26.kapittel. Bedrageri, utroskap og korrupsjon, Almindelige borgerlig Straffelov

kan bebreides.”⁶ Uaktsomhet kan dermed også omfatte passivitet, unnfalighet og uforstand.

Mislighold av inngåtte avtaler foreligger ved avvik fra det avtalte. Også slike mislighold vil gi grunnlag for reaksjoner, varierende med grunnlaget for misligholdet..

Nulltoleranse for økonomiske misligheter medfører at forholdene departementet undersøker og reagerer på, kan være av ulik art og alvorlighetsgrad. Det kan være tale om alt fra klare tilfeller av straffbare forhold til uforskyldt mislighold av avtalen. Den konkrete saksbehandlingen, herunder omfang av undersøkelser, og valg av reaksjonsform vil variere avhengig av hva som er blitt avdekket i den konkrete sak.

3. Tilskuddsmidler og driftsmidler.

Nulltoleranse for økonomiske misligheter skal praktiseres ved forvaltning av alle midler Stortinget har bevilget som budsjett for Utenriksdepartementet.

Det betyr at tilskuddsmidler så vel som driftsmidler er omfattet, uansett om forvaltningen ligger i Utenriktjenesten eller er delegert til andre aktører. Eksempler på slike aktører kan være underliggende organer, frivillige organisasjoner, andre lands regjeringer, multilaterale organisasjoner, globale programmer og globale fond.

4. Igangsetting av undersøkelser

a) Kartlegging av avvik

Nulltoleranse for korrupsjon innebærer at det ligger en forpliktelse til å foreta nærmere undersøkelser der det kan konstateres at det foreligger et objektivt avvik fra det avtalte. I slike tilfeller må det foretas en nærmere undersøkelse av hva som er årsaken til avviket.

I den grad det kan konstateres at avviket skyldes forhold som avtalepartneren ikke er herre over, vil det ikke være nødvendig å igangsette nærmere undersøkelser vedrørende mulige økonomiske misligheter. Det vil likevel være grunnlag for å reagere med stans i utbetalinger, tilbakebetalingskrav o.l. der avtalebruddet tilsier det, jfr.

⁶ Lov om straff § 23

pkt. 5 nedenfor. Hvordan det i slike tilfeller reageres på forholdet vil bero på avtalens ordlyd, og omstendighetene forøvrig.

Der en foreløpig undersøkelse viser at avviket kan skyldes forhold avtaleparten er herre over, bør nærmere undersøkelser igangsettes for å undersøke om det er mistanke om økonomiske misligheter.

b) Terskel for igangsetting av undersøkelser: mistanke om økonomiske misligheter

Nulltoleranse for korrupsjon innebærer at en mistanke om økonomiske misligheter skal undersøkes med sikte på en nærmere avklaring om mistanken kan begrunnes eller ikke, uansett størrelsen på det beløpet som mistanken retter seg mot. Dette gjelder uavhengig av om mistanken er rettet mot økonomiske misligheter som har funnet sted i eller utenfor avtale.

En mistanke om økonomiske misligheter skal uten ugrunnet opphold varsles til Sentral kontrollenhet, eventuelt via fagavdeling eller advokatfirmaet G-Partner AS, av enhver som har grunnlag for en slik mistanke.

Vurderingsgrunnlaget for å sette i gang en verifikasjonsprosess er at det foreligger en berettiget grunn til å tro at mistanken har noe for seg. Spørsmålet forelegges for Sentral kontrollenhet, som i samråd med berørt fagavdeling/ambassade fatter beslutningen om igangsetting av undersøkelser, eventuelle forundersøkelser, for å fremskaffe materiale for å vurdere om man skal gå videre med saken.

Selv om et konkret engasjement er avsluttet, tilskuddsmottaker slår seg selv konkurs eller er begjært konkurs eller det trues med det fra den/de som har mottatt midler, eller organisasjonen er blitt avvirket, så skal det likevel søkes avdekket hvorvidt misligheter har funnet sted, samt vurderes hva som er adekvat reaksjon

c) Dokumentert faktagrunnlag for Departementets videre reaksjoner.

Mistanker om økonomiske misligheter skal som hovedregel søkes bekreftet/avkreftet gjennom fremskaffelse av tilstrekkelig dokumentasjon som sannsynliggjør at misligheter faktisk har funnet sted. Saksbehandlingen, herunder omfanget av undersøkelsene som settes i verk, vil kunne variere ut fra mislighetens karakter, alvorlighetsgrad og hvorvidt avtalen inneholder bestemmelser som

legger bevisbyrden for dokumentasjon på avtalepartner. Fremgangsmåten og omfanget av undersøkelser vil derfor måtte tilpasses den konkrete sak.

Den mistanken angår, skal ha mulighet til å kommentere faktagrunnlaget. Tidspunktet for at vedkommende får kommentere faktagrunnlaget må avpasses i lys av faren for bevisforspillelse og sabotering av forundersøkelsen og eventuell senere straffesak.

Departementet skal ikke akseptere ekstrapolering eller generalisering av enkeltfunn som dokumentasjon på omfanget av mislighetene. På den annen side kan det aksepteres at omfanget av mislighetene blir beregnet av forvalter når det er helt klart at dette er den eneste mulighet for å anslå omfanget. Departementet må foreta en selvstendig vurdering av holdbarheten av beregningene.

5. Departementets reaksjonsformer

Valg av reaksjonsform i den enkelte sak vil variere ut fra karakteren og alvorlighetsgraden på forholdet. Reaksjonene anført i 5.1 og 5.2 gjelder for alle tilfeller hvor det foreligger begrunnet mistanke.

Det er normalt kun dokumenterte misligheter det er aktuelt å reagere på. Det er likevel slik at man i konkrete tilfeller av udokumenterte misligheter nøye bør vurdere om fremtidige prosjekter skal avvikles/ikke gjennomføres med den aktuelle samarbeidspartneren .

Der det ikke er dokumentert misligheter, men kun et avvik fra det avtalte (dvs. mislighold av avtalen), vil enkelte av reaksjonene anført nedenfor kunne anvendes, særlig 5.1 og 5.2.

5.1 Tiltak som iverksettes med én gang

Stans i fremtidige utbetalinger

Ved begrunnet mistanke, uavhengig av årsak, skal som hovedregel, alle berørte overføringer til en sluttmottaker av tilskudd umiddelbart fryses inntil saken er utredet.⁷ Opphevelse av frys besluttes av Sentral

⁷”Komiteen er tilfreds med departementets målsetting om umiddelbart å følge opp alle begrunnede mistanker om misligheter samt å stanse alle overføringer inntil sakene er utredet, og komiteen legger til grunn at dette følges opp i praksis.”

kontrollenhet i samråd med fagavdelingen eller angjeldende ambassade.

Departementet skal ha som målsetting at alle tilskudd , og alle avtaler, er basert på nærhet i tid mellom mottakers ytelse og norske utbetalinger. Dette medfører at man skal tilstrebe at utbetalinger av tilskudd skjer i trancher etter behov, og basert på etterprøvbare milepæler som sikrer at man kan stanse utbetalinger underveis i et prosjekt/program/avtaleforhold⁸

5.2 Krav om tilbakebetaling. Erstatningskrav.

a) Tilbakebetaling

Det skal kreves tilbakebetaling av de beløp som er dokumentert misligholdt uavhengig av årsak. Disse midlene skal tilbakeføres til Staten.

Avgjørende for om departementet skal kreve midlene tilbakebetalt er at mislighold enten er

- fastslått i en straffesak;
- fastslått i et sivil søksmål;
- kontrakten med forvalter eller tilskuddsmottaker gir en ubetinget rett til å kreve midlene tilbakebetalt;
- akseptert av den som har misligholdt; eller
- det anses overveiende sannsynlig (dokumentert) basert på de undersøkelser departementet har gjennomført.

Dersom motparten er uenig i at departementet har krav på tilbakebetaling, fordi vedkommende partner bestrider misligholdet, skal departementet vurdere konkrete rettslige skritt for å få midlene inndrevet. Hvilke skritt som skal tas må vurderes konkret i lys av det enkelte mislighold, misligholdets karakter, beløpets størrelse, avtalens ordlyd, inndrivningsmuligheter i forhold til kostnader, etc. Beslutningen om dette fattes av Sentral kontrollenhet.

Departementet må fremsette krav om tilbakebetaling innen rimelig tid. Foreldelsesreglene setter absolutte frister for når krav om tilbakebetaling kan fremsettes.

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008, Dokument 1 (2009-2010).

⁸ Bestemmelser om økonomistyring i staten, § 6.3.5

b) Sivilt søksmål

Departementets politikk må være at ved avtalebrudd av økonomisk karakter, hvor partneren ikke er villig til å gjøre opp for seg, skal departementet gå til sivilt søksmål med krav om tilbakebetaling og eventuelt erstatning.

Hvilke skritt som skal tas må vurderes konkret i lys av det enkelte mislighold, misligholdets karakter, beløpets størrelse, avtalens ordlyd, inndrivningsmuligheter i det aktuelle landet i forhold til kostnader, etc. Beslutningen om dette fattes av Sentral kontrollenhet i samråd med berørt fagavdeling.

Dersom sivilt søksmål må reises for utenlandsk domstol vil reglene om statsimmunitet og eventuelt diplomatisk immunitet for utsendt personale kunne få betydning. Spørsmål knyttet til statsimmunitet og/eller diplomatisk immunitet skal vurderes før søksmål reises, i samråd med Rettsavdelingen.

Spørsmål knyttet til eventuelt vitnemål for utsendt personell forelegges departementet på vanlig måte.⁹

c) Ettergivelse av krav

Dersom det konstateres at det ikke er midler tilgjengelig for å tilbakebetale misligholdte tildelinger, er det mulig å ettergi kravet. Bestemmelser om økonomistyring i staten¹⁰ fastlegger prosedyren for det. Terskelen for å ettergi krav er meget høy. Det er ikke tilstrekkelig at den som har misligholdt midler hevder at det ikke er midler å hente.

Det minnes om at første skritt på veien mot å ettergi krav er å stille kravet i bero. Bestemmelser om økonomistyring i staten krever at det må foreligge en grundig vurdering for å stille innkreving i bero¹¹. Dersom kostnadene ved fortsatt innkreving overstiger forventet innbetaling, kan innkrevingen stilles i bero.

Ettergivelse av statlige krav forutsetter som utgangspunkt Stortingets samtykke. Finansdepartementet er gitt myndighet til å bestemme hvem som skal avgjøre de konkrete sakene, derfor må spørsmålet om

⁹ Jf. Utenriksinstruksen kapittel 5.

¹⁰ Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12.12.03 med endringer 21.12.05 og 14.11.06.

¹¹ Jfr Bestemmelser om økonomistyring i staten, § 5.4.3

ettergivelse av krav alltid forelegges for Utenriksdepartementet som forespør Finansdepartementet¹².

d) Erstatningskrav

Departementets politikk må være at det i det enkelte tilfellet må vurderes hvorvidt departementet har et erstatningskrav mot partner eller annen kontraktspart. Det er ulike forhold som vil kunne utløse et erstatningskrav. Et erstatningskrav vil kunne følge av avtalen eller av de alminnelige ulovfestede reglene om erstatning utenfor kontrakt, og det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Et eksempel på et mulig erstatningskrav i en innkjøpssituasjon, er der departementet lider et økonomisk tap fordi kontraktspartener leverer varene som kjøpes inn for sent. Det vil under tiden også kunne være aktuelt å kreve erstatning for utgifter departementet har hatt i forbindelse med å kartlegge at det foreligger misligheter. Der det kan konstateres at departementet har lidt et erstatningsmessig tap, skal kravet fremmes mot partner eller kontraktspart. Et erstatningskrav vil kunne komme i tillegg til et krav om tilbakebetaling av misligholdte midler.

5.3. Strafferettslig forfølgning

Når det er blitt dokumentert med tilstrekkelig grad av sannsynlighetsovervekt at økonomiske misligheter har funnet sted, skal det alltid vurderes å anmelde saken til relevant påtalemyndighet. Utgangspunktet for departementet er at all straffbar virksomhet knyttet til økonomiske misligheter skal anmeldes.

Hvem som er relevant påtalemyndighet, og i hvilket land det skal anmeldes, må vurderes konkret i den enkelte sak. Korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven får anvendelse på handlinger som er begått i utlandet av norske og utenlandske statsborgere. Dette innebærer at personer som overtrer de nevnte bestemmelsene i utlandet, kan straffeforfølges i Norge etter norsk lov. Oversendelse av saken til norsk påtalemyndighet, i stedet for eller i kombinasjon med anmeldelse til lokal påtalemyndighet, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Dette besluttes av Sentral kontrollenhet i samråd med Rettsavdelingen.

Det kan forekomme tilfeller hvor det er tilstrekkelig som reaksjon at vedkommende lands påtalemyndighet og/eller utenriksmyndighet,

¹² Bevilgningsreglementet, § 10.

informeres om sakens realiteter, og oppfordres til å iverksette straffeprosessuelle skritt etter sitt lands rettssystem.

Beslutning om å anmelde saksforholdet, eller andre skritt, fattes av Sentral kontrollenhet etter samråd med Rettsavdelingen.

I avgjørelsen om man skal ta initiativ til å rettsforfølge en sak, må det alltid gjøres en nærmere vurdering av hvorledes rettssystemet fungerer i det landet hvor en eventuell rettsprosess vil finne sted. Sentralt i en slik vurdering må være om rettssystemet fungerer i overensstemmelse med grunnleggende prinsipper for rettssikkerhet. Momenter som kan inngå i en slik vurdering er bl.a. hvorvidt en rettsprosess vil kunne føre til dødsstraff eller andre typer straff som ikke aksepteres i Norge, hvor lang tid rettsprossen vil kunne ta og hvilke kostnader som en slik prosess vil innebære.

Spørsmål knyttet til eventuelle vitnemål for utsendt personell i en lokal straffesak forelegges departementet på vanlig måte.¹³

5.4 Arbeidsrettslige forføyninger

Avhengig av sakens karakteristika kan det også være aktuelt med arbeidsrettslige forføyninger. Å gjøre unntak fra denne regelen kan bare aksepteres i helt ekstraordinære tilfelle. Bestemmelsene i Utenriksinstruksen fastslår at embets- og tjenestemenn er ansvarlig overfor staten for tap som skyldes at han eller hun ikke har opptrådt forsvarlig i forvaltningen av økonomiske midler¹⁴. Statens Personelhåndbok inneholder retningslinjer for behandling av slike saker.¹⁵

5.5 Avvikling av samarbeid. Vurdering av øvrig samarbeid med samme partner. Gjenopptakelse av samarbeid.

Et samarbeidsforhold må avvikles dersom det er bekreftet at samarbeidspartneren har misligholdt avtalen og ikke har vist nødvendig evne og vilje til å rydde opp. En samarbeidspartner som er dømt for korrupsjon eller andre økonomiske misligheter, kan ikke

¹³ Jf. Utenriksinstruksen kapittel 5.

¹⁴ Utenriksinstruksen kapittel 12, § 4 med kommentarer. Det henvises der til lov av 28.mars 1958 om ansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsførere m.v. I loven heter det bl.a. : ” Enhver embets- eller tjenestemann som innkrever eller mottar penger for staten, eller som forøvrig står staten til regnskap for innbetaling, utbetaling, oppbevaring eller forvaltning av penger eller verdipapirer, er overfor staten ansvarlig for tap som skyldes at han ikke har opptrådt forsvarlig.”

¹⁵ Statens Personelhåndbok, kap. 10.20.2 og 10.20.3

regne med å kunne forvalte norske midler i fremtiden med mindre det er klart dokumentert at partneren har foretatt en fundamental og gjennomgripende endring i sin holdning og praksis hva gjelder økonomiske misligheter og har de nødvendige kontrollsystemer på plass.

I mange tilfeller vil den aktivitet som mistanken retter seg mot bare være en del av relasjonen mellom departementet og/eller underliggende enheters forhold til vedkommende partner. I slike tilfeller vil det være nødvendig med en vurdering av årsakene til hva som gikk galt i det konkrete tilfellet før man beslutter om samarbeidet forøvrig med vedkommende partner skal videreføres eller ikke.

Før samarbeidet om den suspenderte aktiviteten eventuelt gjenopptas, er det nødvendig å forsikre seg om at alt er gjort for at misligheter ikke skal kunne gjenta seg. Konflikten mellom på den ene siden å rydde opp og på den annen side å få gjennomført en aktivitet, må løses ved at det først ryddes opp. At slik opprydding faktisk har skjedd må kunne dokumenteres tilfredsstillende.

Spørsmålet forelegges Sentral kontrollenhet for beslutning.

6. Samarbeid med andre givere

Når det norske engasjementet er uttrykt gjennom et samarbeid med andre givere, vil reaksjonene måtte drøftes i dertil egnede fora, med sikte på en felles, samordnet løsning. Nulltoleranse for økonomiske misligheter skal formidles tydelig som norsk holdning og praksis.

I de tilfeller hvor Norge ikke er alene om å stille midler til disposisjon for en partner, bør som hovedregel de andre givernes informeres om avdekkete mistanker. Dette bør gjelde gjensidig.

7. Midler kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner

For internasjonale organisasjoner/institusjoner som forvalter norske midler, legges til grunn at de har adekvate forebyggende tiltak, kontrollsystemer, oppfølgingsrutiner og reaksjoner som tilfredsstillende kravet om nulltoleranse for økonomiske misligheter. Dette må organisasjonene/institusjonene kunne dokumentere. Dersom organisasjonen/institusjonen sin forvaltning ikke er tilfredsstillende sett med norske øyne, må forbedringstiltak drøftes i egnede fora, inkludert styrende organer.

Når mistanke om økonomiske misligheter knytter seg til organer i FN-familien eller andre internasjonale institusjoner, vil hovedregelen være

at ansvaret for oppfølging av slike mistanker er tillagt vedkommende institusjon. Departementet vil alltid ha muligheten til å reise spørsmål om bekjempelse av økonomiske misligheter i slike internasjonale institusjoner på generelt grunnlag i dertil egnede fora. I de tilfeller hvor tilskudd går utenom de ordinære budsjetter, f.eks. i form av tilskudd til særlige tiltak, er det påkrevd at ansvaret for kontroll med forvaltningen av midlene og for at nødvendige oppfølgingsrutiner er adekvate, er avklart i avtalen.

8. Ansvar/Delegering

I de tilfelle hvor ansvaret for styring og kontroll delegeres gjennom inngåtte avtaler, vil departementets ansvar for kontroll og oppfølging være regulert av avtalen. Det innebærer at det må utvises en særlig aktsomhet i vurderingen av om den enkelte forvalter som er tiltenkt ansvaret for delegerte midler, har tilfredsstillende erfaring og administrativ kapasitet og adekvate systemer for kontroll og oppfølging. Om nødvendig bør det søkes faglig hjelp til en slik vurdering. Det betyr også at dersom mistanke om økonomiske misligheter oppstår skal departementet kreve at forvalter er seg sitt ansvar bevisst og tar grep for å rydde opp.

Dersom departementet pålegger en revisjonsgjennomgang av regnskaper hos forvalter eller den forvalter har videredelegert oppgaven til, må det avtales konkret at departementet ikke skal dekke kostnadene for dette. Eksempel på bestemmelser om dette er tatt inn i Retningslinjene for administrasjonstilskudd.¹⁶ Selv om dette er utgangspunktet må departementet, i helt spesielle tilfeller, være beredt til å finansiere slike gjennomganger, for å sikre nødvendig styring og uavhengighet av selve kontrollen. Slike kostnader dekkes av Sentral kontrollenhet.

Håndbøker, ordningsregelverk, veiledere og maler for tilskuddsforvaltningen er sentrale hjelpemidler for å etablere de riktige ansvarsforhold tilpasset den enkelte avtales karakteristika.

9. Særlig om revisjon

Som hovedregel vil departementet akseptere de konklusjoner anerkjente og uavhengige revisjonsfirmaer kommer til ved sin gjennomgang av mislighetssaker. I de tilfeller hvor departementet har grunnlag for å tvile på at revisjonen har vært reell, vil videre skritt for å

¹⁶ Reviderte Retningslinjer for administrasjonstilskudd (Kap 163 og Post 164.70) Beslutningsnotat 6.4.09.

avdekke faktiske forhold bli igangsatt. Dette kan f. eks. være tilfelle når det synes rimelig klart at revisjonen ikke har vært foretatt av et uavhengig revisjonsfirma, eller når det er grunn til å tvile på at revisjonen har bygget på reell underlagsdokumentasjon, eller det fremkommer av forutsetningene for revisjonen at bare deler av problemkomplekset er belyst. Det stilles krav til at revisjonen følger anbefalte internasjonale standarder¹⁷ og det er bare i de tilfelle hvor lokale standarder sammenfaller med internasjonale standarder i materiell forstand, slik som i Norge, at man aksepterer disse lagt til grunn.

I Tilskuddsforvaltningen er det utarbeidet veiledere og maler for oppfølging og rapportering. I dette hjelpeverktøyet er det også gitt veiledning om forskjellige sider ved revisjon¹⁸.

10. Åpenhet

Departementet har forpliktet seg overfor Riksrevisjonen til ”å etablere en samlet oversikt for varsling og oppfølging over saker hvor det har vært mistanke om eller slått fast misligheter og korrupsjon.”¹⁹ Oversikten vil ikke omfatte saker som inntreffer i multilaterale organer eller globale/regionale ordninger, med mindre norske midler er direkte berørt.

En oversikt over antall ferdigbehandlede saker som er meldt til departementet vil bli publisert på departementets hjemmeside på internett. Det er ønskelig å informere om størrelsen på misligholdte midler og hvor mye av disse midlene som er tilbakeført til staten, samt hvilke reaksjoner som er iverksatt. Det vil også være ønskelig med en viss indikasjon på hvem som har hatt forvalteransvaret for midlene og når saken ble kjent for departementet.

¹⁷ ISA som fastsettes av International Assurance and Auditing Standards Board som er et underorgan av The International Federation of Accountants (IFAC).

¹⁸ Veileder for valg av oppfølgings- og rapporteringskrav (Veileder V05), Oppfølgings og rapporteringskrav(S10) og D03 Veiledning for oppdragsbeskrivelse ved attestasjonsoppdrag til revisor(SA3000).

¹⁹ Dokument nr. 1(2006-2007)Utenriksdepartementet

Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i utenriktjenesten og Norad

Gjelder fra januar 2008

1 Virkeområde

Retningslinjene gjelder for utenriktjenesten (Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene) og Norad.

Retningslinjene gjelder all forvaltning, herunder drift, tilskuddsforvaltning, konsulære saker, rekruttering og utlendingsfeltet.

2 Definisjoner

- Med "økonomiske misligheter" menes ulike former for klanderverdige forhold hvor hensikten har vært å oppnå uberettiget økonomisk vinning for seg selv eller andre. Eksempelvis kan dette være korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri eller tyveri, men også andre handlinger kan etter omstendighetene være å anse som økonomiske misligheter.
- Med "enhet" menes i dette dokument enhver organisatorisk enhet i utenriktjenesten. Norad anses i denne sammenheng som en enhet.
- Med "forundersøkelse" menes aktivitet som tar sikte på å avgjøre behovet for en grundigere og mer omfattende undersøkelse (gransking) av et faktisk forhold, samt å skissere opplegget for en etterfølgende undersøkelse (gransking), herunder prioritering av rekkefølgen av tiltak og virkemidler.
- Med "gransking" menes aktivitet som tar sikte på å bringe klarhet i et faktisk forhold og å gjøre en vurdering av hvilke rettslige, økonomiske og/eller andre konsekvenser som faktum fører til. Gransking kan være lovbestemt eller ikke lovbestemt.

3 Prinsipper

- Utenriktjenesten og Norad skal praktisere nulltoleranse for økonomiske misligheter.
- Begrunnet mistanke om økonomiske misligheter skal uten ugrunnet opphold rapporteres til Utenriksdepartementet ved Sentral kontrollenhet.

- Likhetsprinsippet skal gjelde ved behandling av alle saker. Det medfører blant annet at alle skal ha lik behandling og lik reaksjon der sakene er like.

4 Ansvarsforhold ved rapportering

Den enheten som oppdager forhold som gir grunnlag for mistanke om økonomiske misligheter, skal rapportere om dette uten ugrunnet opphold og direkte til Sentral kontrollenhet.

Den enkelte medarbeider i utenriktjenesten og Norad som har mistanke om økonomiske misligheter, skal normalt informere om dette til sin nærmeste linjeleder. Alternativt kan den eksterne varslingskanalen benyttes, jfr. varslingstjenesten på UD's intranett og UD's internettside.

Sentral kontrollenhet har ansvar for å informere utenriksråden og berørte enheter, herunder Kommunikasjonsenheten i UD og Informasjonsleder i utviklingsministerens sekretariat.

5 Saksforberedelse, rapportering og registrering

5.1 Saksforberedelse

Enheten skal sørge for at saken er best mulig opplyst når den sendes til Sentral kontrollenhet. Dersom det er flere parter som kan ha blitt utsatt for økonomiske misligheter i tilknytning til samme sak, bør det avklares hvordan disse forholder seg til saken.

Enheten må påse at den ikke setter i gang undersøkelser som kan skade bevisene i saken. Det er viktig å være oppmerksom på at den/de mistanken rettes mot, ikke bør gjøres kjent med at det iverksettes undersøkelser.

5.2 Rapportering

Rapportering skal skje skriftlig til Sentral kontrollenhet. Standard rapporteringsskjema skal benyttes, se vedlegg 2. Lokale forhold, som har betydning for vurdering av saken, skal omtales.

Enheten skal vurdere om saken bør forhåndsvarsles til Sentral kontrollenhet - både av hensyn til tidsaspektet og for rådgivning om eventuelle strakstiltak.

5.3 Registrering

Sentral kontrollenhet har ansvar for å registrere saken og sørge for nødvendig ajourføring mht. sakens utvikling og avslutning. Sentral kontrollenhet skal etter nærmere anvisning føre oversikt over registrerte saker som gjelder mistanke om økonomiske misligheter i Utenriktjenesten og Norad.

6 Forundersøkelse og gransking

6.1 Forundersøkelse

Sentral kontrollenhet skal, etter samråd med berørte enheter, beslutte om det skal igangsettes forundersøkelse. Det er Sentral kontrollenhet som har det faglige ansvaret for oppfølging og håndtering av saken – herunder ansvaret for å lede/koordinere gjennomføring av forundersøkelsen. I forundersøkelsen kan det innhentes bistand fra eksterne spesialister.

6.2 Gransking

Beslutning om å iverksette gransking fattes av utenriksråden etter anbefaling av Sentral kontrollenhet og etter samråd med berørte enheter. Det er Sentral kontrollenhet som har det faglige ansvaret for oppfølging og håndtering av saken – herunder ansvaret for å lede/koordinere gjennomføring av granskingen. Gransking av saken skal bringe fram alle relevante fakta som skal danne grunnlag for en endelig beslutning om reaksjon i saken. I granskingen kan det innhentes nødvendig bistand fra eksterne spesialister.

6.3 Forslag til reaksjon

Etter at forundersøkelse og granskning av saken er gjennomført, skal Sentral kontrollenhet utarbeide en rapport med forslag til reaksjon. Denne rapporten skal forelegges utenriksråden.

7 Reaksjon

På bakgrunn av den fremlagte granskningsrapporten skal utenriksråden eller den utenriksråden bemyndiger treffe beslutning om reaksjon i saken. Gjelder saken Norads ansvarsområde, kan utenriksråden delegerer beslutningen til direktøren i Norad.

8 Informasjon

Avdeling for kompetanse og ressurser i UD har, etter samråd med Sentral kontrollenhet, ansvar for å underrette Riksrevisjonen i henhold bestemmelsene i Statens Personalhåndbok (avsnitt 10.19, pkt 2).

Utenriktjenestens og Norads generelle regler for informasjonsbehandling skal følges.

For ekstern informasjon skal faglig bistand fra relevante enheter i utenriktjenesten og Norad benyttes

Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter

Gjelder fra 02.12.2009

1 Innledning

Disse retningslinjene erstatter tidligere retningslinjer av januar 2008 og veilederen av september 2008.

Retningslinjene gjelder for utenriktjenesten (Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene) og har som formål å sikre korrekt håndtering av saker som gjelder mistanke om økonomiske misligheter.

Retningslinjene retter seg mot misligheter knyttet til forvaltning av departementets økonomiske midler, også i de tilfeller hvor forvaltningsoppgavene er delegert. Retningslinjene skal også gjelde for de tilfeller hvor en ansatt eller andre som utfører oppgaver på vegne av utenriktjenesten benytter sin stilling til å skaffe seg selv eller andre en urettmessig fordel. Økonomiske misligheter kan for eksempel være korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri eller tyveri.

Retningslinjene skal følges når mistanke har oppstått, og omhandler derfor ikke preventive tiltak.¹

2 Grunnprinsipper

- Det skal praktiseres null-toleranse for økonomiske misligheter.²
- Alle saker skal behandles i henhold til god forvaltningsskikk.
- Alle saker skal behandles med en høy grad av aktsomhet.

3 Saksgang og ansvarsforhold

3.1 Utgangspunkt

Forvaltningsloven setter krav til saksbehandlingen i all offentlig forvaltning, også i saker som gjelder økonomiske misligheter. Loven setter bl.a. krav til at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes,³ og at man som ansatt i forvaltningen som hovedregel har taushetsplikt i denne type saker.⁴ Opplysninger man får kunnskap om, skal behandles med aktsomhet. Saksbehandlingen må ikke skje på en måte som kan forspille bevis eller vekke unødig oppmerksomhet.

Nedenfor gis en beskrivelse av hvem som skal involveres i saksbehandlingen og på hvilken måte, jf. også flytskjemaet i vedlegg 1. Dersom det oppstår spørsmål underveis i saksgangen, kan Sentralkontrollenhet i UD kontaktes for råd. Det skal alltid være tett dialog mellom Sentral kontrollenhet og organisasjonene⁵ som jobber med konkrete mistanker om økonomiske misligheter.

¹ For nærmere beskrivelse av preventive tiltak, se Utenriksdepartementets håndbøker i tilskuddsforvaltning,

² Det er en politisk målsetning at det skal praktiseres null-toleranse for korrupsjon jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007) s. 12, 2. spalte.

³ Jf. Forvaltningslovens § 17.

⁴ Jf. Forvaltningslovens § 13.

⁵ Betegnelsen "organisasjonsenheter" vil i dette dokumentet bli brukt om en utenriksstasjon, avdeling eller seksjon i Utenriksdepartementet.

3.2 Mistanken oppstår

Mistanke om økonomiske misligheter kan oppstå som følge av informasjon fra eksterne kilder, interne kilder eller som en egenopplevd erfaring, jf. vedlegg 2 som lister opp en del kjennetegn for når man bør være på vakt. Det kan også skje at saken først blir omtalt i media, se pkt. 4.2 for prosedyrer for mediekontakt.

Mistanke om økonomiske misligheter kan også komme som et muntlig eller skriftlig varsel til den eksterne varslingskanalen.⁶ Varslingskanalen kan benyttes både av egne ansatte og eksterne aktører. Det er adgang til å varsle anonymt. Se UD's varslingsplakat ("Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten iht. arbeidsmiljøloven"), vedlegg 3, for nærmere omtale av hvordan man går frem ved varsling.

3.3 Alternative prosedyrer regulert i avtaler med samarbeidspartnere

Utenriktjenesten vil ofte i sine avtaler med samarbeidspartnere ha forpliktet seg til å bruke samarbeidspartneres⁷ egne kontrollsystemer, herunder systemer for varsling og regelverk/prosedyrer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter. Dette er tilfellet bl.a. for globale fond, EØS-midlene, FN, utviklingsbankene og stat-til-stat avtaler.

Når det oppstår mistanke om økonomiske misligheter i et samarbeid som er regulert i en slik avtale, skal den organisasjonsenhet som har ansvar for avtalen gi informasjon om saken til Sentral kontrollenhet og eventuelt andre relevante organisasjonsenheter parallelt med at saken følges opp i henhold til samarbeidspartners prosedyrer. Organisasjonsenheten skal holde seg oppdatert om samarbeidspartners håndtering av saken.

I de tilfeller hvor samarbeidspartners håndtering av saken ikke synes å være tilfredsstillende, skal det reageres i tråd med bestemmelsene i avtalen. Hvis det oppstår tvil om det skal reageres, bør Sentral kontrollenhet kontaktes for rådgivning. Selv om oppfølgingen av saken iht. avtalen er samarbeidspartners ansvar, kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å gjøre nærmere undersøkelser. I så tilfelle, skal saksgangen som beskrevet nedenfor, følges så langt den passer.

3.4 Er mistanken begrunnet?

I de tilfeller hvor mistanke om økonomiske misligheter oppdages av organisasjonsenheten selv, er det en forutsetning for at saken kan tas videre, at organisasjonsenheten har gjort en nærmere vurdering av om mistanken er begrunnet. Også i varslingssaker er det nødvendig at det gjøres en nærmere vurdering av mistanken. Sentral kontrollenhet vil orientere relevant organisasjonsenhet om saker som kommer inn via varslingskanalen.⁸

I vurderingen av om mistanken er begrunnet kan det være aktuelt å ta kontakt med andre berørte aktører, for eksempel andre givere eller leverandører, for å undersøke nærmere om det er grunnlag for mistanken og/eller om andre aktører har satt i gang prosesser for å undersøke saken nærmere.

⁶ Se link til varslingskanalen på UD's sider på Regjeringen.no:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Folkerett/antikorrupsjon/varslingstjenesten.html?id=495009>

⁷ Begrepet "samarbeidspartnere" er ment å dekke også de tilfeller hvor forvaltningsansvaret er delegert.

⁸ Det gjøres unntak fra denne prosedyren i de tilfeller hvor varslet gjelder egne medarbeidere. I slike saker vil Sentral kontrollenhet samarbeide med den organisasjonsenheten som har ansvar for personalsaker i UD.

3.5 Rapporteringsstadiet

Når det er innhentet nødvendig informasjon, skal organisasjonsenheten utarbeide et notat som redegjør for sakens faktum og gi en vurdering av om mistanken er å anse som begrunnet eller ikke. Notatet skal kunne danne utgangspunkt for den videre saksbehandlingen. Se vedlegg 4 for momenter som skal/kan omtales.

Når Sentral kontrollenhet mottar organisasjonsenhetens notat om mistanke om økonomiske misligheter, skal Sentral kontrollenhet gi tilbakemelding om at saken er mottatt og informere om videre prosess. I de tilfeller hvor varslingskanalen er benyttet, skal Sentral kontrollenhet gi tilbakemelding til varslers, forutsatt at han/hun ikke er anonym, om at varslingssaken er under behandling.

3.6 Undersøkelsesstadiet

Finner Sentral kontrollenhet at mistanken i organisasjonsenhetens rapport er begrunnet, vil Sentral kontrollenhet i nært samarbeid med organisasjonsenheten, beslutte at det skal settes i gang tiltak for å undersøke saken nærmere. Vanligvis vil det være organisasjonsenheten i tett dialog med Sentral kontrollenhet som har ansvar for å sette i gang og følge opp disse tiltakene.

Det skal som et ledd i undersøkelsene, gjøres en løpende vurdering av hensynet til kontradiksjon, dvs. behovet for å orientere den mistanken gjelder om saken og gi vedkommende mulighet til å uttale seg om saken før den når reaksjonsstadiet.

3.6.1 Ulike fremgangsmåter

Ettersom ingen saker er like, vil det kunne variere hvilke tiltak som anses som mest hensiktsmessige. Aktuelle tiltak kan være: eksterne undersøkelser som revisjon/"forensic audit" og/eller interne undersøkelser som feltbesøk/ekstraordinær kontroll/ henvendelse utført i egen regi til relevante parter for å innhente mer informasjon. Det kan være aktuelt å sette i gang flere ulike tiltak for å sikre at faktagrunnlaget blir så fullstendig som mulig.

Uavhengig av valg av undersøkelsesform er formålet å fremskaffe et best mulig faktagrunnlag for beslutning. Når undersøkelsen er gjennomført, skal organisasjonsenheten i nært samarbeid med Sentral kontrollenhet gjøre en helhetlig vurdering av det materialet som er innhentet.

3.6.2 Særlig om gransking⁹

I de tilfeller hvor saken er svært komplisert eller av alvorlig karakter kan Utenriksråden beslutte at det skal iverksettes mer omfattende undersøkelser i form av gransking. I slike tilfeller vil Sentral kontrollenhet ha ansvar for å koordinere granskningen. Det kan engasjeres bistand fra eksterne spesialister hvis det anses nødvendig.

3.7 Reaksjonsstadiet

Etter at undersøkelse og eventuelt gransking av saken er gjennomført, overtar Sentral kontrollenhet ansvaret for den videre saksbehandlingen. Sentral kontrollenhet skal sørge for at det blir utarbeidet et notat med forslag til reaksjon eller at saken avsluttes. Dette notatet skal forelegges Utenriksråden som fatter beslutning i saken.

⁹ Med "gransking" menes aktivitet som tar sikte på å bringe klarhet i et faktisk forhold og å gjøre en vurdering av hvilke rettslige, økonomiske og/eller andre konsekvenser som faktum fører til. Begrepet granskning brukes ikke her som offentlig nedsatt utvalg eller granskingskommisjon.

Utenriksråden treffer beslutning om videre fremgangsmåte. Dette kan være anmeldelse av antatt straffbare forhold, oversendelse av saken til påtalemyndigheten for vurdering, krav om tilbakebetaling, reaksjoner hjemlet i tjenestemannslov mv. Organisasjonsenhetens ansvar for oppfølging av beslutning om reaksjoner vil variere med type reaksjon. Sentral kontrollenhet vil uavhengig av reaksjonens art koordinere videre oppfølging av saken. Organisasjonsenheten skal holdes orientert om saksgangen og utfallet av den.

3.8 Nærmere om innkreving av krav

En påregnelig reaksjon ved avdekking av misligheter vil være at det fremsettes krav om at beløpet skal tilbakebetales. Tilbakebetalte midler skal tilbakeføres til Statskassen. Organisasjonsenheten har ansvar for å inndrive uomtvistede krav. Dersom hele eller deler av beløpet som skal tilbakebetales er omtvistet, eller det av andre grunner er lite sannsynlig at et krav vil bli gjort opp, skal organisasjonsenheten sende saken til Økonomiseksjonen via Sentral kontrollenhet, som vil avgjøre videre saksgang. Økonomiseksjonen fremmer tilrådning overfor Utenriksråden.

4 Informasjon/dokumentbehandling

4.1 Intern informasjon

Distribusjon av saksdokumenter skal gjøres med varsomhet, også internt. I utgangspunktet skal en sak om mistanke om økonomiske misligheter avgrenses til å følge rapporteringslinjene som skissert i flytskjemaet i vedlegg 1. Ved rapportering av saken til Sentral kontrollenhet skal saken merkes "varslingssak" og påføres relevant hjemmel for unntatt offentlighet.

Organisasjonsenheten har ansvaret for å informere Utenriksråden og andre berørte enheter, inkludert enheter som håndterer mediehenvelser, om saken. Herunder ligger også ansvar for å utarbeide beredskapsnotater.

4.2 Ekstern informasjon

Utenriksdepartementets generelle regler for informasjonsbehandling skal følges. Ved ekstern informasjon skal faglig bistand fra informasjons- og kommunikasjonsenheten i utenriktjenesten benyttes.

Kommer det innsynsbegjæring i saken, skal Sentral kontrollenhet informeres. Vedtak om innsyn/avslag om innsyn skal meddeles Sentral kontrollenhet og informasjons- og kommunikasjonsenheten.

4.3 Oppbevaring av dokumenter

Oppbevaring av saksdokumenter skal skje på en forsvarlig måte i tråd med gjeldende regler.

RETNINGSLINJER FOR HÅNDTERING AV MISTANKE OM ØKONOMISKE MISLIGHETER

Gjelder fra 18.3.2011
(Erstatter tidligere retningslinjer av 2.12.2009.)

1. INNLEDNING

Det skal praktiseres nulltoleranse for korrupsjon for alle Utenriksdepartementets budsjettmidler, jf. Prop. 1 S (2010-2011). Utdypning av innholdet i nulltoleransepolitikken er å finne i notat av 9.6.2010 om nulltoleranse for korrupsjon, se link:

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nulltoleranse_misligheter.pdf.

Alle midler skal forvaltes i tråd med forutsetningene som er fastlagt i Stortingets budsjettvedtak. Det forventes at saksbehandling skjer i tråd med god forvaltningsskikk, regelverk for forvaltning av tilskudds- og driftsmidler og annet relevant regelverk, se vedlegg 1.

Retningslinjene gjelder for utenriktjenesten (Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene), og har som formål å sikre korrekt håndtering av saker som gjelder mistanke om økonomiske misligheter. Retningslinjene skal ha virkning for alle midler som forvaltes av utenriktjenesten, **både drifts- og tilskuddsmidler.**

Utenriktjenesten skal, også i tilfeller hvor forvaltningen er delegert, sørge for at saker vedrørende økonomiske misligheter blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Anses ikke oppfølgingen til et samarbeidsorgan for å være tilfredsstillende, skal departementet selv følge opp saken i tråd med disse retningslinjene.

Utenriktjenesten skal være en pådriver for at multilaterale organisasjoner, globale fond og programmer, FMO og offentlig-private partnerskap, etablerer og dokumenterer tilfredsstillende systemer for forebygging, avdekking og oppfølging av økonomiske misligheter. Sentral kontrollenhet skal holdes orientert om hvordan dette følges opp. Mislighetssaker hvor norske midler er berørt, rapporteres på vanlig måte jf. pkt. 3. Sentral kontrollenhet skal også orienteres om andre mislighetssaker som er til behandling i organisasjonenes systemer.

Disse retningslinjene gjelder ikke for preventive tiltak. Retningslinjene gjelder fra et avvik oppdages til saken lukkes. Saksbehandlingen kan deles inn i fem trinn:

- Avvik avdekkes/mistanken oppstår
- Rapportering
- Undersøkelse og vurdering
- Reaksjoner
- Lukking av saken

2. AVVIK AVDEKKES/MISTANKEN OPPSTÅR

Vanligvis oppdages avvik som ledd i ordinær saksbehandling. De typiske tilfeller er at noe ikke stemmer, er uforståelig eller uteblir. Avvik kan også oppdages i forbindelse med kontrollaktiviteter, f.eks. som ledd i internt initiert kontroll eller ekstern kontroll (samarbeidspartner eller revisjonen). Det blir også varslet om irregulære forhold som relaterer seg til bruk av departementets midler, både fra interne og eksterne kilder.

Avvik varierer i art og omfang, og beskrives enklest ved at det foreligger en handling/ unnlatelse i strid med gjeldende regelverk/avtale. Dersom avviket er relatert til en konkret avtale, vil avtalen være et nyttig styringsverktøy i vurderingen av om det foreligger avvik. I vedlegg 2 gis eksempler på hva som kan være indikasjoner på irregulære forhold.

Organisasjonsenheten har undersøkelsesplikt for alle avvik som oppdages.¹ Avvik skal vurderes skriftlig, vurderingen arkiveres på saken og følges opp på en adekvat måte. Dersom det er tvil om saken gjelder økonomiske misligheter knyttet til norske midler eller om saken skal rapporteres til Sentral kontrollenhet, skal Sentral kontrollenhet kontaktes for avklaring.

OM VARSLING

Enhver har rett til å varsle om irregulære forhold. Som ansatt har man plikt til å varsle arbeidsgiver om forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade. Alle varslere kan velge å være anonyme. Se varslingsplakaten for saksgang ved varsling (vedlegg 3).

UD har opprettet en ekstern varslingskanal som kan benyttes av enhver, se link:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Folkerett/Antikorrupsjon/varslingstjenesten.html?id=495009>

3. RAPPORTERING

Mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres uten ugrunnet opphold til Sentral kontrollenhet. Rapportering skal skje skriftlig og helst ved bruk av rapporteringsskjemaet i vedlegg 4 som fylles ut iht. sakens realiteter

Sentral kontrollenhet vil bekrefte at rapporten er mottatt og registrere saken som ”varslingssak”. Sentral kontrollenhet tildeler saken et kronologisk varslingssaksnummer og registrerer saken som varslingssak i P360. Saken får et P360-saksnummer av arkivet. Varslingssaksnummer og P360-saksnummer tilbakerapporteres til organisasjonsenheten. Henvisning til disse saksnumrene skal benyttes i all videre korrespondanse. Av arkivmessige hensyn bes det om at utenriksstasjonene benytter e-postmalen i vedlegg 5.

4. UNDERSØKELSE OG VURDERING

Sentral kontrollenhet vil etter mottak av rapport, vurdere saken og gi råd om hvordan saken bør håndteres videre. Når Sentral kontrollenhet finner at saken skal følges opp som varslingssak, vil

¹ Med organisasjonsenhet menes utenriksstasjon, avdeling eller seksjon i Utenriksdepartementet.

det som hovedregel bli gitt instruks fra Sentral kontrollenhet om at alle midler tiltenkt den aktuelle avtalen/prosjekt skal fryses inntil saken er avklart.

I de fleste tilfeller er det nødvendig å undersøke en mistanke om økonomiske misligheter ytterligere. Spørsmål om å sette i gang en undersøkelsesprosess forelegges for Sentral kontrollenhet, som i samråd med berørt(e) organisasjonsenhet(er) fatter beslutning om igangsetting av undersøkelser.

Undersøkelser må ikke gjøres på en slik måte at det øker faren for bevisforspillelse. Undersøkelsene må heller ikke ta for lang tid. Saken må være ferdig utredet før foreldelsesfrister² og frister for å anmelde eventuelle straffbare forhold³ utløper. På et tidlig stadium bør det avklares hvilke frister som gjelder. Frister vil variere med ulike lands regelverk. Er andre givere eller kontraktsparter berørt av samme mistanke om økonomiske misligheter, bør det søkes å samarbeide med disse i undersøkelsesfasen.

Utgangspunktet for undersøkelsesfasen er at det er nødvendig å få dokumentert de faktiske forhold slik at mistanken om økonomiske misligheter enten bekreftes eller avkreftes. Undersøkelsesfasen vil derfor ofte ha fokus på dokumentinnsamling (rapporter, regnskap, revisjonsrapporter inkludert "Management Letter", referat fra møter mv.) Enkelte ganger kan det være aktuelt med feltbesøk. Ofte vil det være nødvendig å engasjere et uavhengig, internasjonalt anerkjent revisjonsfirma til å foreta en spesialrevisjon ("forensic audit") for å få avkreftet/bekreftet mistanken om at økonomiske misligheter har funnet sted.

- Oppdragsbeskrivelse for spesialrevisjon må tilpasses den konkrete saken i samråd med Sentral kontrollenhet.
- Revisjonsfirmaer skal engasjeres i tråd med vanlige anskaffelsesregler.
- Hvem som skal dekke kostnaden må avklares forut for tildeling av oppdraget.

Når all tilgjengelig og nødvendig dokumentasjon er innhentet, skal Sentral kontrollenhet utforme et notat som gir en vurdering av saksforholdet og komme med forslag til reaksjon. Notatet vil bli klarert med berørte organisasjonsenheter og i visse tilfeller Rettsavdelingen.

5. REAKSJONER

Utgangspunktet er at det skal reageres på økonomiske misligheter. Følgende reaksjoner er aktuelle:

- Fryse i planlagte utbetalinger inntil saken er avklart jf. pkt 4 ovenfor.
- Tilbakebetaling. Se vedlegg 6 om tilbakebetalingsregler.
- Sivilt søksmål
- Ettergivelse av krav
- Erstatning
- Strafferettslig forfølgning
- Arbeidsrettslige forføyninger
- Risikodempende tiltak, handlingsplan for styrket økonomiforvaltning og kontroll
- Avvikling av samarbeid. Oppsigelse av avtale/kontrakt.
- I kommersielle kontrakter vil særskilte kommersielle reaksjoner være avtaleregulert

² Fristen for å anmelde et straffbart forhold iht. norske rett er 6 måneder etter at utenriktjenesten "er kommet til kunnskap om den straffbare handling og hvem som har foretatt den", jf. straffeloven av 1902 § 80.

³ Den alminnelige foreldelsesfrist er 3 år fra den dag misligholdet skjer, se vedlegg

Det vil alltid være nødvendig å vurdere flere enn en av disse reaksjonene i hvert enkelt tilfelle. Saksgangen vil være at Sentral kontrollenhet, i samråd med organisasjonsenheten, beslutter hvilke reaksjoner som skal gjøres gjeldende. Arbeidsrettslige forføyninger som gjelder utenriksstjenestens ansatte, besluttes av Personalseksjonen. Dette vil være en trinnvis prosess, avhengig av sakens dynamikk, og de enkelte reaksjonene vil derfor kunne inntreffe på forskjellig stadium i saksbehandlingen. Det kan også bli nødvendig å gjøre tiltak for å sikre krav eller bevis underveis.

Når det er enighet om krav om tilbakebetaling av midler, legger organisasjonsenheten inn informasjon om dette i PTA og registrerer faktisk tilbakebetaling.

6. LUKKING AV SAKEN

Ved avslutning av saken lager Sentral kontrollenhet, eventuelt i samarbeid med organisasjonsenheten, et kort oppsummeringsnotat som legges som siste dokument på varslingsaken i P360.

7. INFORMASJON/DOKUMENTBEHANDLING

Alle arkiververdige dokumenter i varslingsaker arkiveres i P360 av Sentral kontrollenhet. Taushetsbelagt innhold blir skjermet. Varslingsaker registreres i tillegg i kronologisk rekkefølge i en egen oversikt som administreres av Sentral kontrollenhet. Distribusjon av saksdokumenter skal gjøres med varsomhet. I utgangspunktet skal en sak om mistanke om økonomiske misligheter avgrenses til berørte organisasjonsenheters saksbehandler, ledere, relevant utenriksstasjon og Sentral kontrollenhet. Oppbevaring av saksdokumenter skal skje på forsvarlig måte i tråd med gjeldende regler.

Sentral kontrollenhet håndterer begjæring om innsyn i varslingsaker. Organisasjonsenhetene informeres om saken. Sentral kontrollenhet har ansvaret for å informere Utenriksråden og andre berørte enheter, inkludert enheter som håndterer mediehenverdninger, om innsynsaken. Berørte organisasjonsenheter skal i samråd med Sentral kontrollenhet utarbeide beredskapsnotater. Faglig bistand fra Kommunikasjonsenheten og Informasjonssjefen til Utviklingsministeren vil være nyttig ved ekstern kommunikasjon. Utenriksdepartementets generelle regler for informasjonsbehandling skal følges.

RETNINGSLINJER FOR NORADS HÅNDTERING AV MISTANKE OM ØKONOMISKE MISLIGHETER

Godkjent av Norads direktør 25.01.2011.

Gjelder fra 26.01.2011

(Erstatter tidligere retningslinjer av januar 2008 og praktisk veileder, datert 12.09.08.)

1. INNLEDNING

Det skal praktiseres nulltoleranse for korrupsjon for alle Norads budsjettmidler. Dette følger av Prop. 1 S (2010-2011), og Utenriksdepartementets årlige Tildelingsbrev.

Innholdet i nulltoleransepolitikken er utdypet i Utenriksdepartementets notat av 9.6.2010 om nulltoleranse for korrupsjon, se lenke:

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nulltoleranse_misligheter.pdf.

Notatet legger føringene for Norads praktisering av nulltoleransepolitikken, og supplerer retningslinjene.

Retningslinjene gjelder for Norads saksbehandling, og har som formål å sikre korrekt håndtering av alle saker som gjelder mistanke om økonomiske misligheter. Retningslinjene gjelder for alle midler som forvaltes av Norad, både tilskudds- og driftsmidler, herunder innkjøps- og konsulentmidler, og uansett beløp. Retningslinjene gjelder håndtering av konkrete mistanker, og omhandler ikke forebyggende tiltak.

Alle midler skal forvaltes i tråd med forutsetningene som er fastlagt i Stortingets budsjettvedtak, de årlige Tildelingsbrevene og i tråd med god forvaltningsskikk, regelverk for forvaltning av tilskudds- og driftsmidler og annet relevant regelverk, se vedlegg 1.

Norad skal, også i tilfeller hvor forvaltningen er delegert, sørge for at saker vedrørende økonomiske misligheter blir fulgt opp på en tilfredsstillende måte. Anses ikke oppfølgingen til en samarbeidspartner for å være tilfredsstillende, skal Norad selv følge opp saken i tråd med disse retningslinjene.

Ansvarlig for håndtering av saker om mistanke om økonomiske misligheter (kalt varslingssaker) i henhold til disse retningslinjene er Varslingsteamet i Norad (se pkt 2 for omtale av relevante aktører).

Dersom mistanken er rettet mot medarbeider(e) i Norad, skal Varslingsteamets leder umiddelbart sørge for at saken overføres til Personal- og Administrasjonsavdelingen (PA) for behandling i henhold til gjeldende retningslinjer i Statens Personall håndbok. Varslingsteamet kan etter ønske fra PA bistå med å avklare mistanken.

Det skilles mellom mislighold av inngåtte avtaler, og økonomiske misligheter.

Mislighold er avvik fra det avtalte ved at en av partene ikke oppfylder sine forpliktelser.

Begrepet dekker alle former for avvik, - møter holdes ikke som avtalt, anskaffelser leveres for sent, rapporter er forsinket, prosjektaktiviteter er ikke gjennomført, ressurser stilles ikke til rådighet osv. Det kan være kritikkkverdige forhold, men det er ikke i seg selv straffbart. Enkelte former for mislighold/avvik kan imidlertid være en indikasjon på økonomiske misligheter.

Misligheter er straffbare forhold. Begrepet økonomiske misligheter brukes her som et samlebegrep og omfatter blant annet korrupsjon, underslag, bedrageri, tyveri, forfalskning, økonomisk utroskap o.a. Felles for disse handlingene er hensikten om å tilegne seg selv eller andre en uberettiget vinning.

Når det ikke foreligger mistanke om økonomiske misligheter følges mislighold/avvik fra det avtalte opp av den som er ansvarlig for avtalen på vanlig måte, i henhold til avtalens bestemmelser og god forvaltning. Oppfølgingen skal alltid dokumenteres på saken. Dersom det er mistanke om misligheter, skal saken rapporteres til Varslingsteamet uten ugrunnet opphold, og håndteres som varslingssak i henhold til disse retningslinjene. Ved tvil skal Varslingsteamet kontaktes for avklaring av videre behandling.

Saksbehandlingen kan deles inn i fem trinn:

- Mistanken oppstår
- Rapportering/registrering
- Undersøkelse og vurdering
- Reaksjoner
- Avslutning av saken

2. ROLLER OG ANSVAR

De enkelte aktørers roller og ansvar i varslingssaker er som følger:

Varslingsteamet: Ansvarlig for håndtering av alle saker der det foreligger mistanke om økonomiske misligheter, - og skal herunder motta alle varsler, avklare mistanken og foreslå reaksjoner. Teamet skal føre en oppdatert oversikt over alle saker, holde Direktøren informert, sørge for journalføring og arkivering, håndtere innsynsbegjæringer og besørge rapportering til Sentral kontrollenhet. Teamet skal arbeide i henhold til fastsatt mandat, og er underlagt avdelingsdirektør Avdeling for metode og resultatoppfølging (AMOR).

Avdelingsdirektør AMOR: Ansvarlig for Varslingsteamet, og har herunder budsjettansvar og treffer beslutninger som ikke treffes av Direktøren.

Ansvarlig avdeling: Den avdelingen som har budsjettansvar for de midlene mistanken om misligheter er knyttet til. Avdelingsdirektøren er ansvarlig for at Varslingsteamet får all nødvendig informasjon, dokumentasjon og annen bistand under oppfølgingen av varslingssaker og at pålegg fra Varslingsteamet og Direktøren etterkommes. Varslingssaker skal alltid gis den nødvendige prioritet.

Direktøren: Norads direktør er ansvarlig for at alle Norads midler forvaltes i henhold til lover, regelverk og instruksjoner og at alle mistanker om økonomiske misligheter følges opp som fastsatt. Direktøren treffer alle beslutninger om bruk av reaksjoner og avslutning av varslingssaker, og skal avklare spørsmål av politisk eller prinsipiell art med

Utenriksdepartementet. Direktøren skal informeres om alle nye varslingssaker, om innsynsbegjæringer i sakene, og ellers dersom det kan ventes offentlig oppmerksomhet rundt en sak.

Sentral kontrollenhet: Utenriksdepartementets ansvarlige enhet for varslingssaker. Holder samlet oversikt over alle varslingssaker innenfor departementets budsjettområde, inkludert underliggende etater, og skal umiddelbart motta melding om alle nye saker som gjelder Norads midler. Skal også motta melding når saker avsluttes.

3. MISTANKEN OPPSTÅR

Mistanke om mulige økonomiske misligheter kan oppstå på forskjellig vis:

- ved avvik fra inngåtte avtaler, for eksempel manglende regnskap og rapportering
- i ordinær saksbehandling (herunder fakturakontroll for innkjøp og konsulentoppdrag), ved at noe ikke stemmer, er uforståelig eller utelatt
- i forbindelse med kontrollaktiviteter som feltbesøk, revisjon, gjennomganger
- ved mottak av varsel om irregulære forhold, både fra interne og eksterne. Se nærmere om varsling i Vedlegg 2.

Ansvarlig avdeling skal gjøre en første vurdering av om mistanken er begrunnet. Varslingsteamet kan kontaktes for råd.

4. RAPPORTERING/REGISTRERING

Begrunnet mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres uten ugrunnet opphold til Varslingsteamet. Rapportering skal skje skriftlig og rapporteringsskjemaet i Vedlegg 3 skal benyttes så langt det er mulig. Rapportering skal fortrinnsvis skje via leder i ansvarlig enhet, men kan også skje direkte fra saksbehandler eller andre og eventuelt ved bruk av ekstern varslingskanal. Det kan varsles anonymt.

Ved bruk av ekstern varslingskanal mottar Varslingsteamets leder varselet når dette overbringes fra varslingskanalen, og skal sørge for at ansvarlig avdeling straks informeres.

Varslingsteamet skal bekrefte at rapporten/varselet er mottatt, og registrere saken som "varslingssak". Varslingsteamet skal føre en egen oversikt over varslingssaker, og hver sak tildeles et kronologisk varslingssaksnummer. Varslingsteamet skal også registrere saken som varslingssak i P360, i henhold til fastsatte arkivrutiner for varslingssaker. Varslingssaksnummeret og P360-saksnummeret meddeles ansvarlig avdeling og henvisning til disse numrene skal benyttes i all videre korrespondanse.

Varslingsteamet skal rapportere nye saker til Sentral kontrollenhet ved å sende kopi av rapporter/varslere så snart disse er mottatt og registrert. Norads direktør skal underrettes, senest ved å motta kopi av rapporten når den sendes til Sentral kontrollenhet.

5. VIDERE SAKSBEHANDLING, UNDERSØKELSE OG VURDERING

Varslingsteamet vil etter mottak av rapport/varsel, vurdere saken og avgjøre om den skal følges opp videre som varslingssak.

Dersom det ikke er grunnlag for videre oppfølging, skal beslutningen registreres og saken avsluttes som varslingssak både i saksoversikten og i P360. Tilbakemelding gis til ansvarlig avdeling, Direktøren og Sentral kontrollenhet.

Dersom den skal følges opp som varslingssak, har Varslingsteamet ansvaret for håndteringen, i nært samarbeid med ansvarlig avdeling.

Normalt skal alle planlagte utbetalinger til den aktuelle avtalen/tiltaket stanses inntil varslingssaken er avklart. Varslingsteamet skal så snart som mulig gi instruks om dette til ansvarlig avdeling, som så umiddelbart skal registrere dette i PTA.

Varslingsteamet er ansvarlig for at alle nødvendige undersøkelser blir foretatt og nødvendig informasjon og dokumentasjon blir innhentet for å få opplyst saken tilfredsstillende og dokumentert de faktiske forhold.

Beslutning om å innhente sakkyndige råd, revisjoner, foreta feltbesøk og lignende tas av avdelingsdirektør AMOR, etter tilråding av Varslingsteamet i samråd med ansvarlig avdeling. Ved avgjørelsen skal det tas hensyn til sakens omfang og alvorlighet. Varslingsteamet lager oppdragsbeskrivelse og engasjerer normalt firma. Kostnader forbundet med dette kan dekkes av Varslingsteamets budsjett, dersom de ikke kan dekkes på annen måte. Spørsmålet skal avklares i forbindelse med at avgjørelsen om å innhente eksterne råd tas.

Mellom partene i et avtaleforhold skal avtalefestete prosedyrer for oppfølging av økonomiske misligheter følges. Samarbeidspartners håndtering skal følges opp og det skal reageres hvis denne ikke er tilfredsstillende eller i tråd med avtalen. Dersom det er flere givere involvert i saken skal disse informeres, og oppfølgingen og reaksjonene samordnes så langt som mulig.

Når all tilgjengelig og nødvendig dokumentasjon er innhentet og saken utredet, skal Varslingsteamet utarbeide et notat til Direktøren med redegjørelse for saken, sin vurdering av den og forslag til reaksjon, eventuelle videre skritt eller avslutning. Notatet skal forelegges ansvarlig avdeling, og eventuelle kommentarer derfra skal vedlegges.

6. REAKSJONER

Utgangspunktet er at det skal reageres på økonomiske misligheter.

**Midler som er dokumentert misbrukt, skal kreves tilbakebetalt.
Spørsmålet om straffeforfølging skal alltid vurderes.**

Midler som det ikke kan redegjøres tilfredsstillende for eller som ikke er brukt i tråd med det avtalte formålet skal også i utgangspunktet kreves tilbakebetalt, selv om det ikke er mistanke om misligheter. Dette er normalt regulert i avtaler, og skal håndheves.

Følgende reaksjoner kan være aktuelle:

- Tilbakebetaling
- Oppsigelse av avtale/kontrakt
- Avvikling av samarbeid
- Sivilt søksmål
- Erstatning
- Strafferettslig forfølgning
- Arbeidsrettslige forføyninger

Beslutning av reaksjoner tas av Norads direktør etter tilråding fra Varslingsteamet. Saker som reiser spørsmål av prinsipiell eller politisk art forelegges Utenriksdepartementet på vanlig måte i henhold til Norads instruks. Norad har ikke myndighet til å ettergi krav. Eventuell sak om ettergivelse skal alltid tas opp med Utenriksdepartementet

Avhengig av sakens art kan det være nødvendig å vurdere flere av reaksjonene. Dette vil være avhengig av sakens dynamikk, og de enkelte reaksjonene vil være aktuelle på forskjellige stadier i saksbehandlingen. Det kan også bli nødvendig med tiltak for å sikre krav eller bevis underveis.

Krav om tilbakebetaling skal legges inn i PTA og følges opp av ansvarlig avdeling så snart beslutningen er truffet. Andre reaksjoner skal også følges opp enten av ansvarlig avdeling eller av Varslingsteamet, som besluttet av Direktøren.

7. AVSLUTNING AV SAKEN

Ferdigbehandlede varslingssaker skal avsluttes i P360 og i Varslingsteamets oversikt. Varslingsteamet skal, eventuelt i samarbeid med ansvarlig avdeling, utarbeide et kort oppsummeringsnotat som legges som siste dokument på varslingssaken i P360. Sentral kontrollenhet skal informeres om avslutningen ved kopi av oppsummeringsnotatet.

8. INFORMASJON/DOKUMENTBEHANDLING

Varslingsteamet er ansvarlig for at alle arkiververdige dokumenter i varslingssaker arkiveres i P360. Egne arkivrutiner fastsatt for varslingssaker skal følges. Distribusjon av saksdokumenter skal gjøres med varsomhet. Eventuelle papirkopier skal oppbevares nedlåst og makuleres etter bruk. I utgangspunktet skal kjennskap til en varslingssak under behandling avgrenses til ansvarlig avdelings saksbehandler og avdelingsdirektør, Varslingsteamet, avdelingsdirektør AMOR og Norads direktør.

Begjæring om innsyn i varslingssaker skal håndteres av Varslingsteamet. Ansvarlig avdeling, Informasjonsdirektøren og Norads direktør skal informeres om saken. Varslingsteamet er ansvarlig for at det utarbeides beredskapsnotater. Det skal vurderes om den berørte samarbeidspartneren og eventuelle andre givere skal informeres.