

SAMMENDRAG

Denne Fase 4-rapporten, utarbeidet av OECD-arbeidsgruppen mot bestikkelser, evaluerer og presenterer anbefalinger for forbedring av norske myndigheters implementering og håndhevelse av konvensjonen om bekjempelse av korrupsjon og bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn i forbindelse med internasjonale forretningstransaksjoner og relaterte instrumenter. Rapporten beskriver hva norske myndigheter har oppnådd og hvilke utfordringer som gjenstår i denne forbindelse, med særlig vekt på utviklingen i etterkant av Fase 3-evalueringen av Norge fra 2011.

Generelt har Norge et robust juridisk rammeverk som har støttet aktiv håndhevelse av antikorrupsjonslovverket. I etterkant av Fase 3-evalueringen har norske myndigheter imidlertid gjort noen vesentlige endringer som kan svekke denne innsatsen. Dette gjelder særlig den nye straffeloven, som begrenser Norges jurisdiksjon i forbindelse med forbrytelser som begås i utlandet, blant annet ved å potensielt begrense jurisdiksjonen for straffeforfølgelse av egne borgere i forbindelse med bestikkelser i utlandet (personalprinsippet), til handlinger som er «straffbare også etter loven i landet der de er foretatt». Arbeidsgruppen er bekymret for at usikkerhet om hvorvidt dette kravet også skal gjelde for lovbrudd knyttet til bestikkelser i utlandet, kan svekke norske myndigheters evne til å håndheve denne loven på en effektiv måte. Dette jurisdiksjonsproblemet forsterkes av at lovbrudd i form av bestikkelser som begås innenfor virksomheten til utenlandske datterselskaper, bare kan knyttes tilbake til morselskapet dersom en eller flere av de fysiske personene som er involvert, handlet på morselskapets vegne.

Norske myndigheter har aktivt håndhevet lovverket om bestikkelser i utlandet, særlig med tanke på størrelsen på befolkningen og økonomien. Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM) har, ved hjelp av et bredt spekter av etterforskningsverktøy som er tilgjengelig for dette organet, proaktivt iverksatt etterforskning og straffeforfølgelse av personer knyttet til bestikkelser i utlandet. Av 23 saker med mistanke om tilfeller av bestikkelser i utlandet som har funnet sted siden konvensjonen om bekjempelse av korrupsjon og bestikkelser (her omtalt som antikorrupsjonskonvensjonen) trådte i kraft 15. februar 1999, har norske myndigheter iverksatt 10 granskninger. Av disse er to fortsatt pågående, tre har blitt frafalt og fem har resultert i at sanksjoner eller straffetiltak er iverksatt overfor minst én tiltalt. Av de fullførte sakene omhandlet fire av dem grov korrupsjon, mens én omhandlet påvirkningshandel. Totalt ble det iverksatt straffetiltak overfor fire fysiske personer og fire juridiske personer, mens seks fysiske personer og én juridisk person ble frikjent. I ett tilfelle ble det gitt påtaleunntatelse overfor de tre fysiske personene som var involvert i saken.

Anbefalingene i denne rapporten identifiserer tiltak som norske myndigheter bør iverksette for å adressere mulige hindringer for håndhevelsen av gjeldende lovverk. Arbeidsgruppen anbefaler spesielt at norske myndigheter ser til at de effektivt kan påberope seg jurisdiksjon for straffeforfølgelse av egne borgere i forbindelse med straffbare handlinger knyttet til bestikkelser i utlandet. Det anbefales også at Norge avklarer ulike sider ved det juridiske rammeverket for straffeforfølgelse knyttet til bestikkelser i utlandet. Arbeidet med å avklare bruken av forelegg, begrensende faktorer og omfanget av bedriftens juridiske ansvar for straffbare handlinger som er begått som en del av driften til tilknyttede enheter (f.eks. datterselskaper eller joint ventures) bør ha særlig høy prioritet. Selv om Riksadvokaten har utstedt nyttige veiledninger, kreves ytterligere innsats for å øke forutsigbarheten for disse aspektene ved håndhevelse av lovverk knyttet til bestikkelser i utlandet. Norske myndigheter skal bruke alle passende midler de har til rådighet for å oppnå dette. Mangelen på tydelighet her er til hinder for næringslivets evne til å få full klarhet i sine forpliktelser i henhold til loven. Et enda mer presserende problem for arbeidsgruppen er risikoen for at denne juridiske usikkerheten – gitt de tilgjengelige ressursene – kan redusere fokuset på straffeforfølgelse av bestikkelser i utlandet, ettersom påtalemyndighetene snarere har fokus på andre straffbare forhold som er enklere å undersøke og fremskaffe beviser for.

Rapporten og anbefalingene i den gjenspeiler funnene til ekspertene fra Tsjekia og Danmark som gjennomførte evalueringen, og ble vedtatt av arbeidsgruppen i juni 2018. Rapporten er basert på lovverk og annet materiell levert av de norske myndighetene samt evalueringsgruppens egne undersøkelser. Rapporten er også basert på informasjon som gruppen innhentet i løpet av et besøk til Oslo i januar 2018. I løpet av dette besøket møtte gruppen representanter fra Norges offentlige og private sektor, media og det sivile samfunn. Norske myndigheter skal sende en skriftlig rapport til arbeidsgruppen i juni 2020 med detaljer om implementeringen av alle anbefalingene og tiltak knyttet til håndhevelsen av det aktuelle lovverket.

E.2. Arbeidsgruppens anbefalinger

1. Når det gjelder påvisning av tilfeller med bestikkelser i utlandet, anbefaler arbeidsgruppen at norske myndigheter:

a) informerer sine ansatte i utenriktjenesten om bestikkelser i utlandet og deres rolle i å avdekke slike forhold og innrapportere disse til de aktuelle myndighetene [2009-anbefalingen punkt III.i og iv; IX.ii og Tillegg I.A]

b) avklarer hvorvidt og på hvilken måte eierdepartementet skal innrapportere mistanke om tilfeller av bestikkelser i utlandet som involverer en statseid virksomhet, der den aktuelle statseide virksomheten ikke umiddelbart og fullt ut utleverer relevant informasjon til de rettshåndhevende myndighetene [2009-anbefalingen, pkt. IX.i og ii]

c) forsterke FIUs innsats for å gjennomgå MT-rapporter for saker som potensielt er relatert til bestikkelser i utlandet [artikkel 7 i antikorrupsjonskonvensjonen; 2009-anbefalingens pkt. III.i] og

d) styrke tilbakemeldingene og veiledningene gitt av FIU for å bistå de innrapporterende aktørene i å kunne identifisere mistenkelige transaksjoner som potensielt kan være knyttet til bestikkelser i utlandet, på en bedre måte [artikkel 7 i antikorrupsjonskonvensjonen; 2009-anbefalingens pkt. III.i].

2. Når det gjelder endringene i straffeloven som trådte i kraft i 2015, anbefaler arbeidsgruppen at Norske myndigheter:

a) endrer straffeloven slik at det blir mulig å straffeforfølge norske personer som har begått straffbare handlinger knyttet til bestikkelser i utlandet, uavhengig av om handlingene regnes som ulovlige eller straffbare i jurisdiksjonen de ble begått i [artikkel 1 i antikorrupsjonskonvensjonen, 2009-anbefalingens pkt. III.ii og V] og

b) endrer straffelovens gjeldende bestemmelser som begrenser straffetiltak for straffbare handlinger knyttet til bestikkelser i utlandet, til de straffetiltakene som gjelder for jurisdiksjonen der det aktuelle forholdet fant sted [artikkel 3 i antikorrupsjonskonvensjonen].

3. Når det gjelder straffeforfølgelse av tilfeller av bestikkelser i utlandet, anbefaler arbeidsgruppen at norske myndigheter:

a) påser at ØKOKRIM fortsetter å gjøre tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for korrupsjonsteamene sine for å kunne (i) opprettholde og videreutvikle den faglige kompetansen organet har opparbeidet seg med hensyn til bestikkelser i utlandet, og (ii) etterforske og straffeforfølge tilfeller der det er mistanke om bestikkelser i utlandet [artikkel 5 i antikorrupsjonskonvensjonen; kommentar 27; 2009-anbefalingens tillegg I.D]

b) tydeliggjøre hvordan beløpene for bøter og inndragelse fastsettes i saker omhandlende bestikkelser i utlandet, og påse at disse beregningene munner ut i avskrekkende straffetiltak for både fysiske personer og juridiske personer [artikkel 3(1) og 3(3) i antikorrupsjonskonvensjonen]

c) publisere mer omfattende informasjon om hvordan bøter og beløp som skal inndras, fastsettes i domfelte saker om bestikkelser i utlandet [artikkel 3(1) og 3(3) i antikorrupsjonskonvensjonen].

d) offentliggjøre, der dette er hensiktsmessig og i samsvar med gjeldende lov, så mye informasjon som mulig om aksepterte forelegg.

4. Når det gjelder rapporteringsplikten for eksterne revisorer, anbefaler arbeidsgruppen at norske myndigheter:

a) utvider rapporteringsplikten i revisorloven til å pålegge revisorer å også innrapportere forhold til ledelsen som kan utløse strafferettslig ansvar for den juridiske personen (og ikke bare de fysiske personene i toppledelsen) [Fase 3-anbefaling 4.a; 2009 anbefaling III-iv, v og X.B.iii], og

b) vurderer å inkludere et eksplisitt krav om rapportering til rettshåndhevende myndigheter, der dette er aktuelt, i utkastet til endring i revisorloven [2009-anbefalingens pkt. X.B.v].

5. Arbeidsgruppen anbefaler at norske myndigheter sørger for at det blir økt bevissthet om de nye reglene for offentlige anskaffelser, inkludert bruken av politiets vandelsattest, og at de streber etter å sikre at kontraktørselskaper etterlever reglene for utestengelse på grunnlag av bestikkelser i utlandet, med den ytterste flid og profesjonalitet [2009-anbefalingens pkt. XI.i].

E.3. Oppfølging av arbeidsgruppen

6. Arbeidsgruppen skal følge opp punktene nedenfor etter hvert som rettspraksis og lovverket utvikles:

a. Hvilke tiltak norske myndigheter har iverksatt for å gi økt forutsigbarhet for (i) forelegg, (ii) begrensende faktorer, (iii) egenrapportering og (v) det strafferettslige ansvaret juridiske personer har for handlingene til tilknyttede og ikke-tilknyttede mellomledd.

b. Hvorvidt Norge er i stand til effektivt å innføre straffetiltak overfor selskaper som bruker mellomledd, herunder datterselskaper, til å begå straffbare handlinger knyttet til bestikkelser i utlandet på sine vegne.

c. Videre utvikling innen vern av varslere, både fordi det ser ut til å være et behov for videre arbeid med dette, og fordi elementer i Norges eksisterende rammeverk for vern av varslere kan tjene som modell for andre land.

d. Norske myndigheters videre straffeforfølgelse av tilfeller av bestikkelse i utlandet, særlig overfor statseide aktører.

e. Norske myndigheters bruk av etterforskningsverktøy, særlig med hensyn til sporing av penger internasjonalt, retts teknisk revisjon og virkningen av de nye reglene for utvidede overvåkingsteknikker.

f. Anvendelse av hvitvaskingsbestemmelser basert på et primærlovbrudd knyttet til bestikkelser i utlandet, der Norge baserer seg på EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.

g. Hvorvidt tilgjengeligheten av «selvrensende» tiltak i det norske regelverket for offentlige anskaffelser påvirker i hvilken grad bedriftens juridiske ansvar tillegges vekt i fremtiden.