

## **RETNINGSLINJER FOR NORAD - HÅNTERING AV MISTANKE OM ØKONOMISKE MISLIGHETER**

Retningslinjene må lese i sammenheng med Utenriksdepartementets dokument «Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter», datert 21.12.2018

Gjelder fra 15.01.2019 (erstatte tidligere retningslinjer av 25. januar 2011)

### **1 Innledning**

Norad har nulltoleranse for økonomiske misligheter. Dette innebærer at det vil reageres på et hvert avvik fra de forutsetningene som ligger til grunn for forvaltning av Norads midler, herunder avtaler knyttet til drift og tilskuddsforvaltning. Reaksjonen vil være tilpasset avvikets karakter og alvorlighetsgrad.

Retningslinjene 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 Norad, både drifts- og tilskuddsmidler.

Retningslinjene må ses i sammenheng med gjeldende relevant regelverk og etiske retningslinjer for statstjenesten.

### **2 Hva retningslinjene omfatter**

#### **2.1 Økonomiske misligheter og mislighold**

Begrepet økonomiske misligheter brukes i disse retningslinjene som et samlebegrep for økonomiske forhold som er ulovlige eller som innebærer misbruk av Norads midler.

Eksempler på økonomiske misligheter kan være korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, regnskapsovertredelser, favorisering/nepotisme eller annen misbruk av stilling i tilknytning til den norske støtten. Tilskuddsavtalene definerer og gir eksempler på økonomiske misligheter som omfattes av avtalene, og straffelovgivningen regulerer korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet.

Begrepet mislighold brukes som et samlebegrep på ulike former for brudd på forutsetninger og avtaler. Begrepene økonomiske misligheter og mislighold er delvis overlappende, siden økonomiske misligheter vil utgjøre mislighold av en avtale. Mange typer mislighold, eksempelvis forsinket rapportering vil imidlertid ikke utgjøre økonomiske misligheter. Også mislighold vil kunne gi grunnlag for reaksjoner, avhengig av misligholdets karakter og bestemmelsene i den konkrete avtalen. Når Norad stiller midler til rådighet gjennom en avtale, påtar avtalepartneren seg en forpliktelse til å bruke tildelte midler i tråd med avtalen, også der midlene er delegert videre. Ethvert avvik gir grunnlag for reaksjon fra Norads side, med utgangspunkt i avtalens innhold.

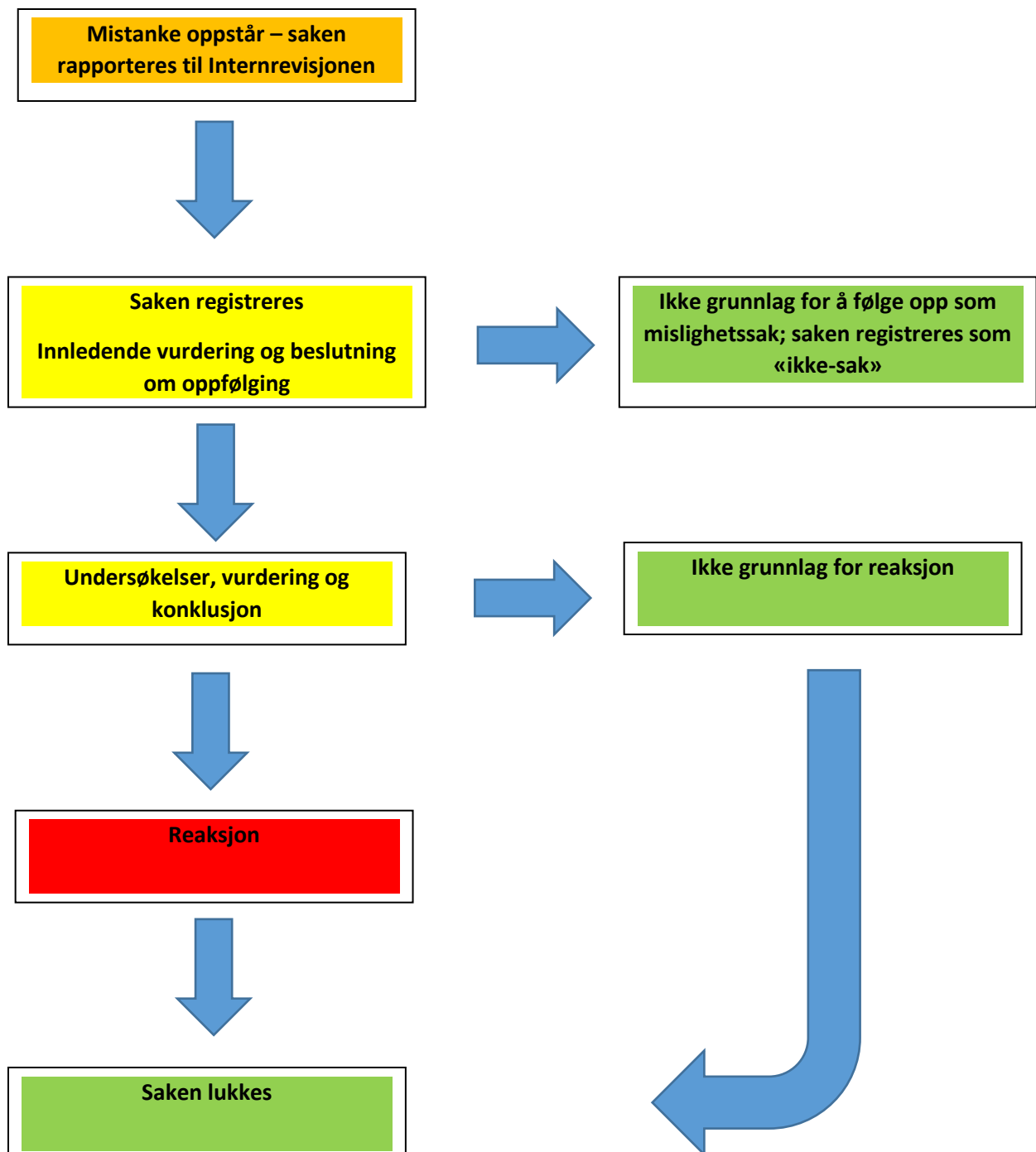
Saker som gjelder økonomiske misligheter vil bli fulgt opp av Norads Internrevisjon, mens det er den enheten som har forvaltningsansvaret for den aktuelle avtalen som normalt vil følge opp saker som gjelder mislighold som ikke er relatert til misligheter.

## 2.2 Andre kritikkverdige forhold

Norad har egne retningslinjer for håndtering av konflikter, trakassering eller annen utilbørlig opptreden. Disse regulerer saker av ren personalmessig karakter. Saker som gjelder andre kritikkverdige forhold, slik som brudd på lover, regelverk og instruksjer i forbindelse med saksbehandling eller arbeidsutøvelse, skal håndteres i tråd med retningslinjene som gjelder mistanke om økonomiske misligheter så langt de passer.

## 3 Saksgang

Noe forenklet kan saksgangen illustreres som følger:



### 3.1. Mistanken oppstår. Rapportering til Internrevisjonen

Ofte oppstår mistanke om økonomiske misligheter i forbindelse med ordinær saksbehandling. Typiske tilfeller er at informasjon ikke stemmer, er uforståelig eller uteblir.

Avvik varierer i art og omfang, og beskrives enklest ved at det foreligger en handling eller unnlattelse i strid med gjeldende regelverk eller avtale. Dersom avviket er relatert til en konkret avtale, vil avtalen være en viktig referanse i vurderingen av om det foreligger avvik og hvordan saken bør følges opp. Den enheten som har budsjettansvar for de aktuelle midlene har undersøkelsesplikt for alle avvik som oppdages. Mistanke om økonomiske misligheter skal rapporteres skriftlig og uten ugrunnet opphold til Internrevisjonen. I tvilstilfeller skal Internrevisjonen kontaktes for avklaring.

#### OM RETT OG PLIKT TIL VARSLING

Enhver har rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Som ansatt har man plikt til å varsle arbeidsgiver om forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade.

Ansatte har plikt til å varsle om økonomiske misligheter.

Alle varslere kan velge å være anonyme.

Mer informasjon om varsling, finner du på intranettet under Personelhåndboken og ved å gå inn på Internrevisjonens side på intranett. Der vil du blant annet finne varslingsplakaten som omhandler varsling om kritikkverdige forhold.

Mistanke kan også oppstå ved at samarbeidspartneren avdekker og rapporterer om avvik fra regelverk eller avtale som del av sin prosjektoppfølgning. I noen tilfeller varsler interne kilder om mulig irregulære forhold.

Norad skal arbeide for at multilaterale organisasjoner, globale fond og programmer og andre internasjonale samarbeidspartnere, etablerer tilfredsstillende systemer for forebygging, avdekking og oppfølging av økonomiske misligheter. Internrevisjonen skal holdes orientert om hvordan disse aktørene følger opp arbeidet på feltet. Samarbeidsavtaler skal sikre at mislighetssaker rapporteres til Internrevisjonen når norske midler er berørt.

Når du rapporterer til Internrevisjonen,

**HUSK**

- oppgi referanse til avtale (PTA-nummer, eventuelt annen type informasjon om avtalen)
- vær så konkret som mulig med hensyn til hva som har skjedd og hvor sikker informasjonen er
- opplys hva som er gjort og hva som planlegges for å kartlegge de faktiske forholdene
- oversend eller gi tilgang til relevant dokumentasjon
- oppgi annen informasjon som du mener Internrevisjonen bør være kjent med for å vurdere oppfølging av saken

### **3.2 Registrering, innledende vurdering og beslutning om oppfølging**

Internrevisjonen vil deretter gjøre en første vurdering av saken og beslutte om det skal opprettes en varslingssak og hvordan den bør håndteres videre.

Internrevisjonen vil registrere henvendelsen og informere avsender om saksnummer. Henvising til dette saksnummeret skal benyttes i all videre korrespondanse. Saker om økonomiske misligheter og andre kritikkverdige forhold har tilgangsbegrensning.

Den som rapporterte saken vil normalt bli informert om hvordan saken vil bli fulgt opp, eventuelt at Internrevisjonen har besluttet ikke å foreta videre oppfølging. Unntak fra dette vil gjelde i situasjoner hvor det foreligger hensyn som tilsier at slik informasjon ikke kan deles, f.eks. av personvern hensyn eller fordi det kan skade granskingen.

Multilaterale organisasjoner, globale fond og programmer, FMO og offentlig-private partnerskap vil som oftest selv ha ansvar for videre undersøkelser og håndtering av saker om økonomiske misligheter. I slike tilfeller vil Internrevisjonen ikke følge opp gjennom egne undersøkelser.

### **3.3 Undersøkelse, vurdering og konklusjon**

Berørte avdelinger og seksjoner vil bli orientert når det besluttes å følge opp en sak som varslingssak. Videre vil det som hovedregel bli gitt beskjed fra Internrevisjonen om at videre overføringer til prosjekt skal stanses inntil saken er avklart eller risikodempende tiltak iverksatt. Hensikten med dette er å forhindre ytterligere misbruk av norske midler.<sup>1</sup>

Når undersøkelsene gjelder mulige misligheter i en organisasjon som er registrert i PTA, skal Internrevisjonen vurdere å be om at det legges inn en markør (varseltrekant) på vedkommende organisasjon i PTA, med beskjed om å kontakte Sentral kontrollenhet før det inngås nye avtaler med

---

<sup>1</sup> Stans i utbetalinger under eksisterende avtaler må skilles fra de tilfeller der nye avtaler settes på vent på grunn av mistanke om misligheter. Dette er en forvaltningsrettslig og avtalerettslig annen situasjon enn stans i utbetalinger under en eksisterende avtale

organisasjonen om ytterligere støtte. Sentral kontrollenhet vil henwise videre Internrevisjonen der det er aktuelt.

I de fleste tilfeller er det nødvendig å undersøke en mistanke om økonomiske misligheter ytterligere. Internrevisjonen fatter beslutning om igangsetting av undersøkelser, normalt etter samråd med berørte enheter. Er andre givere eller kontraktsparter berørt, bør det tas kontakt med disse med sikte på samarbeid om videre undersøkelser.

Utgangspunktet for undersøkelsesfasen er at det er nødvendig å få dokumentert de faktiske forholdene slik at mistanken om økonomiske misligheter enten bekreftes eller avkreftes. Undersøkelsesfasen vil ofte legge vekt på dokumentinnsamling (rapporter, regnskap, revisjonsrapporter, inkludert Management Letter, referat fra møter mv.) Enkelte ganger kan det være aktuelt med feltbesøk. Undersøkelsene må gjøres på en slik måte at de ikke øker faren for bevisforspillelse.

Berørte avdelinger/seksjoner vil normalt bli bedt om å fremskaffe relevant dokumentasjon i saken og også bli tatt med på råd om hvordan saken bør følges opp. Internrevisjonen vil også kunne be enhetene om praktisk støtte i forbindelse med oppfølgingen av saken.

I en del tilfeller vil det være nødvendig å engasjere ekstern spesialistkompetanse til å foreta en spesialrevisjon og/eller annen form for gransking for å få avkreftet/bekreftet mistanken om at økonomiske misligheter har funnet sted. Oppdragsbeskrivelse for spesialrevisjon/gransking må tilpasses den konkrete varslingssaken. Anskaffelse av revisjonstjenesten skal skje i tråd med tilskuddsavtalen. Norad skal på forhånd godkjenne eventuell Norad-finansiering av revisjonen. Internrevisjonen skal rutinemessig forelegges oppdragsbeskrivelsen for godkjenning.

Hensynet til kontradiksjon skal ivaretas. Saken må være ferdig utredet før foreldelsesfrister og frister for å anmelde eventuelle straffbare forhold utløper. Frister vil variere med ulike lands regelverk og hvilket lands rett som gjelder for avtalen. Det bør på et tidlig stadium avklares hvilke frister som gjelder. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å følge opp foreldete saker. Dette vurderes konkret. I en del saker vil Internrevisjonen avvente intern gransking hos den berørte kontraktspartneren før det tas stilling til om det er behov for ytterligere undersøkelser. I slike saker kan det være aktuelt for Internrevisjonen å gi føringer for hvilke undersøkelser som bør gjøres av kontraktspartneren. I spesielle tilfeller kan Norad tilby å dekke kostnadene ved undersøkelsene helt eller delvis. Når saken er tilstrekkelig opplyst, utarbeider Internrevisjonen en sakrapport med beslutning om reaksjon. Berørte avdelinger/seksjoner blir konsultert før saken konkluderes.

### 3.4 Reaksjon

Leder av berørt tilskuddsavdeling beslutter hvilke reaksjoner som skal gjøres gjeldende ved økonomiske misligheter etter anbefaling av Internrevisjonen. Aktuelle reaksjonsformer er beskrevet i dokumentet «Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter», datert 21.12.2018 og inkluderer krav om suspensjon av utbetaling, oppsigelse av avtalen, krav om tilbakebetaling, erstatningskrav, rettslige skritt herunder strafferettslig forfølgning, arbeidsrettslige forføyninger og avvikling av samarbeid.

#### Oppfølging av krav

I forbindelse med tilbakebetaling må Norad fremsette krav innen rimelig tid, og foreldelsesreglene setter absolutte frister for når krav om tilbakebetaling rettslig sett kan føre frem. Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten setter nærmere rammer for oppfølging av krav. Norad vil inngå en avtale med Statens innkrevingsentral om inndrivning av krav.

#### Sivilt søksmål

Dersom motparten er uenig i kravet, skal Norad be departementet vurdere rettslige skritt for å få midlene inndrevet. Hvilke skritt som skal tas må vurderes ut fra bl.a. forholdets karakter, beløpets størrelse, avtalens bestemmelser, prosessrisiko og inndrivingsmuligheter.

Dersom sivil søksmål må reises for utenlandsk domstol, vil søksmålet kunne påvirke statens og de utsendes immunitet. Spørsmål knyttet til statsimmunitet og/eller diplomatisk immunitet skal vurderes i samråd med Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet før søksmål reises. Dersom utsendt personell anmodes om å vitne eller avgi forklaring, må uttrykkelig samtykke innhentes fra Utenriksdepartementet på forhånd slik det fremgår av utenriksinstruksen kapittel 5, § 3.

#### Strafferettslig forfølgning

Når det er blitt tilstrekkelig dokumentert og det er sannsynlighetsovervekt for at økonomiske misligheter har funnet sted, skal det alltid vurderes å anmelde saken til relevant påtalemyndighet. Utgangspunktet for Norad er at alle straffbare forhold skal anmeldes. Dette gjelder også straffbare forhold utført av ansatte i Norad.

Det rettslige grunnlag for anmeldelse, i hvilket land det skal anmeldes og hvem som er relevant påtalemyndighet, må vurderes i den enkelte sak. Likeledes må det vurderes om saken skal oversendes til norsk påtalemyndighet, i stedet for eller i kombinasjon med anmeldelse til lokal påtalemyndighet.

Det kan forekomme tilfeller hvor det er tilstrekkelig som reaksjon at vedkommende lands påtalemyndighet og/eller utenriksmyndighet informeres om sakens realiteter og oppfordres til å iverksette straffeprosessuelle skritt etter sitt lands rettssystem.

I avgjørelsen om man skal ta initiativ til å straffeforfølge en sak, må det alltid gjøres en nærmere vurdering av hvordan 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, om en kan anta at rettsstatlige prinsipper vil bli lagt til grunn for behandling av saken, hvor lang tid rettsprossen vil kunne ta og hvilke kostnader en slik prosess vil innebære.

Dersom Norad og departementet vurderer anmeldelse i utlandet, vil man måtte ta stilling til om staten dermed blir part i saken og/eller norske tjenestemenn vil måtte medvirke i rettergangen, f.eks. som vitner. I begge tilfeller utløser det særlige vurderinger av eventuelt avkall på immunitet.

### **3.5 Lukking av saken**

En varslingssak lukkes hvis det konkluderes at det ikke er grunnlag for videre oppfølging – enten fordi det konstateres at det ikke har skjedd misligheter eller av andre grunner, for eksempel at kravet er foreldet – eller når utenriktjenestens krav er innfridd. Beslutning fattes av leder av berørt tilskuddsavdeling etter anbefaling fra Internrevisjonen.

### **4 Dokumentbehandling / Informasjon**

Alle arkiververdige dokumenter i varslingssaker arkiveres av Internrevisjonen. Distribusjon av saksdokumenter skal gjøres med varsomhet. I utgangspunktet skal en sak om mistanke om økonomiske misligheter avgrenses til berørte avdeling/seksjons saksbehandlere, ledelsen og Internrevisjonen.

Oppbevaring av saksdokumenter skal skje på forsvarlig måte i tråd med gjeldende regler. Personopplysningsloven med forskrift stiller særlige krav om behandling og oppbevaring av personopplysninger. Skjermingsverdig informasjon skal håndteres i tråd med sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Internrevisjonen håndterer begjæringer om innsyn i varslingssaker. Den berørte avdelingen/seksjonen informeres om saken. Innsyn vurderes etter offentleglova eller forvaltningslovens regler om partsinnsyn. Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra innsyn etter offentleglova § 13.

Norads avsluttede varslingssaker med reaksjon publiseres av Utenriksdepartementet sammen med avsluttede varslingssaker for Sentral Kontrollenhet i kvartalsvis oversikter på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) over varslingssaker som er avsluttet. Internrevisjonen utgir også årsrapport om varslingssaker.

Oslo, 1.11.2021, Godkjent av Leder for Internrevisjonen