



Grov korrupsjon og annen grov økonomisk kriminalitet

I forbindelse med endringen av de etiske retningslinjene høsten 2021 ble kriteriet «grov korrupsjon» utvidet til «grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet.» I den nye § 4 g heter det nå: «Observasjon eller utelukkelse kan besluttes for selskaper der det er en uakseptabel risiko for at selskapet medvirker til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon eller annen grov økonomisk kriminalitet.»



Utover det ordinære arbeidet under korrupsjonskriteriet har det i 2021 gått med en del tid til å forberede inkluderingen av annen grov økonomisk kriminalitet som en del av kriteriet.

I 2021 har Etikkrådet anbefalt å sette to selskaper til observasjon på grunn av en uakseptabel risiko for at selskapene bidrar til eller selv er ansvarlig for grov korrupsjon. Etikkrådet anbefaler oftere observasjon i korrupsjonssaker enn i andre saker. Dette skyldes at normbruddene som regel ligger noe tilbake i tid når de blir offentlig kjent, samtidig som selskaper som blir involvert i korrupsjon, ofte vil iverksette endringer som gjør at det blir tvil om utviklingen fremover i tid.

I mars satte Norges Bank det tyske industriselskapet Thyssenkrupp AG til eierskapsutøvelse etter en tilråding om observasjon fra Etikkrådet av desember 2020. Norges Bank har ansvaret for å følge opp selskaper gjennom eierskapsutøvelse, mens Etikkrådet følger opp selskaper som står til observasjon.

Thyssenkrupp kan knyttes til korrupsjonsanklager eller -mistanker i totalt åtte land over et tidsrom på mer enn tyve år. Etikkrådets gjennomgang av selskapets antikorrupsjonssystemer ga inntrykk av at Thyssenkrupp hadde gjort mye for å få et helhetlig og effektivt apparat på plass. Samtidig merket rådet seg at det i en konkret korrupsjonssak var betydelig avvik mellom hva selskapet selv hadde opplyst, og den informasjonen rådet hadde hentet inn fra andre kilder. Rådet mente også at Thyssenkrupp ikke hadde etablert betryggende sikkerhet for at selskapet alltid vil være i stand til å håndtere korrupsjonsrisikoen knyttet til bruk av tredjeparter i tilstrekkelig grad.

I juli ble det sør-koreanske entreprenørselskapet Hyundai Engineering & Construction Co Ltd (HDEC) satt til observasjon. HDEC kan knyttes til korrupsjonsanklager eller -mistanker i tre land i tidsrommet 2008–2018. I tillegg har HDEC vært involvert i 13 forskjellige budriggingssaker i perioden 2005–2013. Etter Etikkrådets syn hadde selskapet tatt for lett på de forskjellige anklagene. Rådets gjennomgang av selskapets systemer og rutiner for å forebygge og avdekke korrupsjon ga videre inntrykk av at det er mye som gjenstår å utvikle og implementere, men selskapet ga samtidig uttrykk for ambisjoner om å øke sin innsats for å sikre etterlevelse etter regelverk som gjelder forebygging av økonomisk kriminalitet.

Rett før årsskiftet besluttet Norges Bank at den kanadiske privatflyprodusenten Bombardier Inc skulle settes til observasjon, og beslutningen ble offentliggjort i mars 2022. Bombardier eller selskapets datterselskap kan knyttes til korrupsjonsanklager eller -mistanker i seks land over et tidsrom på mer enn ti år. Etikkrådets gjennomgang av selskapets systemer og rutiner for å forebygge og avdekke korrupsjon ga inntrykk av at en del elementer er på plass, men avviket mellom hva selskapet selv har opplyst, og den informasjonen rådet har hentet inn fra andre kilder, gjorde at Etikkrådet stilte spørsmål ved hvor effektivt selskapet håndterer tredjeparts risiko og varsler om mulige uregelmessigheter. Ettersom Bombardier i 2021 solgte ut dandelen av virksomheten som de fleste av anklagene og mistankene knyttet seg til (transportdivisjonen), mente rådet likevel det var grunnlag for å observere utviklingen fremover i tid.

I 2021 har rådet også videreført observasjonen av det italienske forsvarsselskapet Leonardo som har vært under observasjon siden 2017.

Etikkrådet følger løpende med på korrupsjonsanklager som er knyttet til selskaper fondet er investert i. De alvorligste anklagene som fanges opp gjennom porteføljeovervåkingen, utredes. I tillegg til de to tilrådingene som ble avgitt i løpet av året, har rådet hatt spesielt fokus på to selskaper innenfor henholdsvis industriservice og oljeservice. Videre er gjennomgangen av statskontrollerte olje- og gass-selskaper som ble påbegynt i 2020, avsluttet. For ett av disse selskapene vil arbeidet fortsette i 2022.

Tilnæringsmåten i korrupsjonssaker

Basert på erfaringene med korrupsjonssaker siden Etikkrådet startet sin virksomhet i 2005, hadde rådet i 2012 en gjennomgang av dette arbeidet som blant annet resulterte i et skarpere fokus på risiko og en mindre vektlegging av rettslige prosesser enn tidligere. I forbindelse med Etikktutvalgets utredning, og i lys av at det hadde gått nesten ti år siden forrige gang man hadde vurdert tilnæringsmåten i korrupsjonssaker, besluttet rådet i 2021 å gjennomgå arbeidet med dette kriteriet på nytt.

Rådet gikk gjennom sentrale føringer fra lover, regler og forarbeider, arbeidsmetodikken i korrupsjonssaker, selskapenes ansvar for å dokumentere sitt antikorrupsjonsarbeid, vektning av forskjellige typer risiko, utformingen av selve tilrådningssteksten og rådets informasjonsgrunnlag i de enkelte sakene.

Forarbeidene til retningslinjene for observasjon og utelukkelse gir viktige føringer for Etikkrådets arbeid.¹⁰ Spesielt gjelder dette Etikktvalgets utredning og den videre behandlingen av denne. Forarbeidene gjør det blant annet klart at Etikkrådet ikke vurderer straffeansvar, og at rådet derfor ikke behøver å finne det bevist at et selskap er ansvarlig for en ulovlig praksis. Det er korrupsjonsrisikoen fremover som er Etikkrådets vurderingstema. Rådet vurderer denne risikoen blant annet basert på informasjon om selskapets tidligere handlinger og hva selskapet gjør for å forhindre tilsvarende handlinger i fremtiden.

Etikkrådet tar likevel alltid utgangspunkt i anklager eller mistanker om korrupsjon når rådet beslutter å vurdere et selskap. I en del korrupsjonssaker er det mulig å finne informasjon om anklager i rettsdokumenter, men ikke alltid. Slike dokumenter kan også være vanskelige å få tilgang til og krevende å analysere. Mediartikler – både rapporter fra selve rettsprosessene og graveartikler som frembringer informasjon om korrupsjonsanklagene uavhengig av eventuelle strafferettslige etterforskninger – er også en viktig kilde. Det sentrale for rådet er at man har tilstrekkelig og troverdig dokumentasjon på at selskapet kan knyttes til handlinger som kvalifiserer som korrupsjon, eller som innebærer høy risiko for korrupsjon, uavhengig av om denne dokumentasjonen kommer fra dommer eller andre troverdige kilder. I tillegg til informasjon fra rettsdokumenter og medieartikler trekker rådet også på andre relevante kilder slik som Verdensbanken, andre offentlige myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner m.m. der slike kilder finnes.

Når det gjelder fremtidig korrupsjonsrisiko, er selskapets antikorrupsjons-/etterlevelsessystemer det mest sentrale momentet for Etikkrådets vurdering. Selskapets antikorrupsjonssystemer holdes opp mot sentrale prinsipper i internasjonale retningslinjer og standarder for slike systemer. Etikkrådet legger også betydelig vekt på selskapets virksomhetsstyring og forretningsstruktur og eventuelle endringer som har skjedd etter at selskapet har blitt involvert i korrupsjonsanklager.

Ettersom korrupsjon er straffbart, påpekte Etikktvalget at selskaper legger stor innsats i å hemmeligholde eventuell korrupt aktivitet, og anbefalte at kravene til sannsynliggjøring av nye korrupsjonshandlinger bør være mindre strenge ved fremtidige vurderinger av utelukkelse. Dette sluttet Stortinget seg til. I den forbindelse har Etikkrådet også vurdert på nytt hva slags forventninger rådet skal ha til selskapets bidrag til å opplyse saken. Også for fremtiden legger rådet til grunn at selskapet må godtgjøre at det arbeider effektivt med å forebygge korrupsjon dersom Etikkrådet skal anse risikoen for fondet som akseptabel. Hvis et selskap ikke kan dokumentere at det følger sine retningslinjer i praksis på sentrale områder, vil andre risikomomenter og informasjon fra andre kilder kunne bli tillagt større vekt i rådets vurdering.

Når det gjelder andre risikoelementer enn selskapets eget antikorrupsjonsarbeid, synes det klart at graden av etterforskning, påtale og fellende dommer i korrupsjonssaker både i landene hvor selskapene er hjemmehørende, og hvor de har sin virksomhet, vil kunne påvirke selskapenes risikotoleranse. Dette gjelder også graden av åpenhet og informasjonstilgang mer generelt i de aktuelle landene. Etikktvalget åpner for en tyngre vektning av slik informasjon – fra indekser og andre relevante kilder – men gjør det samtidig klart at dette ikke kan brukes som selvstendig grunnlag for utelukkelse eller observasjon. Det må brukes som et supplement til den informasjonen som Etikkrådet henter inn knyttet til det enkelte selskap.

¹⁰ Se hhv. NOU 2003: 22: *Forvaltning for fremtiden. Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8124659de12416dbe2a942b5461be93/no/pdfs/nou200320030022000dddpdfs.pdf> («Graverutvalget»); og NOU 2020: 7: *Verdier og ansvar. Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland*, <https://www.regjeringen.no/contentassets/86dac65c22384dda9584dc2b1a052a91/no/pdfs/nou202020200007000dddpdfs.pdf> («Etikktvalget»).



Annen grov økonomisk kriminalitet

Arbeidet knyttet til utvidelsen av korrupsjonskriteriet til også å gjelde annen grov økonomisk kriminalitet har i første rekke gått ut på å klargjøre hva som ligger i dette begrepet, samt vurdere en hensiktsmessig prioritering og metodisk tilnærming. Rådet har også rekruttert en ny medarbeider som skal arbeide med denne problemstillingen.

I utgangspunktet omfatter økonomisk kriminalitet et bredt spekter av kriminalitetsområder i tillegg til korrupsjon, blant annet bedrageri, hvitvasking, konkurskriminalitet, regnskapskriminalitet, skattekriminalitet, ulovlig samarbeid, underslag, verdipapirkriminalitet og økonomisk utroskap. Gitt omfanget og kompleksiteten knyttet til alle de forskjellige formene for økonomisk kriminalitet, vil rådet i startfasen bygge opp kompetansen innenfor mer avgrensede områder, og så utvide fokuset til å omfatte flere kriminalitetsformer etter hvert.

Forarbeidene til de nye retningslinjene nevner eksplisitt hvitvasking og skatteunndragelse i diskusjonen av utvidelsen av korrupsjonskriteriet. Etikkrådets egen statistikk viser også at disse er blant de kriminalitetsformene som kan knyttes til flest selskaper i fondet. Hvitvasking og skattekriminalitet kan dermed være naturlige startpunkter for oppbygging av kompetanse på økokrimområdet.

Etikktutvalget påpekte at det kan finnes «enkeltilfeller der selskaper har vært involvert i ulike former for grov økonomisk kriminalitet som samlet sett kan etablere et handlingsmønster som gjør risikoen for ny økonomisk kriminalitet uakseptabel.»¹¹ Dette stemmer også overens med rådets egne erfaringer. Etter rådets vurdering bør det være en kumulativ tilnærming når det vurderes om selskapets tidligere normbrudd er over terskelen for det uakseptable. En slik praksis har rådet allerede skapt en viss presedens for gjennom HDEC-tilrådningsen, som la vekt på ulovlig samarbeid (budrigging) i tillegg til de rene korrupsjonssakene som selskapet også kunne knyttes til.

Etikktutvalget har for saker med utspring i annen grov økonomisk kriminalitet lagt opp til en utredningsprosess som tilsvarer dagens praksis i korrupsjonssaker. Så langt det er mulig og hensiktsmessig, vil rådet tilstrebe å legge dette til grunn. Arbeidet må likevel utvikles etter hvert som man vinner erfaring. Det er også viktig at Etikkrådet og Norges Bank har en felles forståelse for anvendelsen av kriteriet, og vi vil derfor informere banken løpende etter hvert som arbeidet med kriteriet tar form.

11 NOU 2020: 7, s. 198.