



**Rapport om
økonomiske misleghaldssaker osv. i 2023**

**Sentral kontrollering
Utanriksdepartementet**

Sentral kontrollering: Rapport om økonomiske mislighaldssaker osv. i 2023

1. Nulltoleranse

Utanriksdepartementet har nulltoleranse for økonomisk mislighald og anna misbruk av midlane til departementet. Dette gjeld både driftsmidlar og tilskotsmidlar. Denne rapporten behandlar økonomisk mislighald av tilskotsmidlar i bistanden. Nulltoleranse tyder at det skal reagerast på alle avvik frå dei føresetnadene som er fastsette for bruken av offentlege midlar. Dette kan òg gjelde avvik i form av manglande oppfølging av mistanke om seksuell utnytting, misbruk eller trakassering (SEAH), sjå punkt 4.4.

Prinsippet gjeld for alle tilsette i utanrikstenesta, vare- og tenesteleverandørar og organisasjonar, og andre som forvaltar pengar som er tildelte frå Utanriksdepartementet.

Prinsippet om nulltoleranse for økonomisk mislighald gjeld òg for bruk og forvaltning av midlar som Utanriksdepartementet har delegert gjennom tildelingsbrev eller på annan måte til andre aktørar, mellom anna til underliggjande etatar som Norad og Norec, og tilskot som Norfund har gjeve.

Ansvaret for å gjennomføre prinsippet om nulltoleranse kviler på den eininga som har budsjettansvar for midlane. Likeins skal alle tilskotsmottakarar forplikte seg til nulltoleranse for økonomisk mislighald i samband med norsk støtte og til å rapportere eventuelle avvik frå dette prinsippet.

Sentral kontrollering har eit særleg ansvar for å følgje opp rapportar om avvik frå tilskotsavtalar eller andre saker om mislighald i utanrikstenesta. Norad¹, Norec og Norfund har eit sjølvstendig ansvar for å følgje opp saker under ansvarsområda deira.

Hovudregelen er at misbrukte midlar skal betalast tilbake. Det same gjeld midlar som det ikkje kan dokumenterast at er brukt i tråd med avtalen. Politimelding vert vurdert dersom det er sannsynleg at straffbare forhold har funne stad.

For nærmare opplysningar, sjå vedlagde policy-notat «Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter» og «Retningslinjer for utenrikstjenestens håndtering av mistanke om økonomiske misligheter».

2. Behandling av mislighaldssaker

Dei aller fleste sakene som Sentral kontrollering behandlar, dreier seg om mogleg misbruk av tilskotsmidlar. Sakene vert vanlegvis melde til Sentral kontrollering frå den ansvarlege eininga i utanrikstenesta eller frå den organisasjonen som har fått støtta. Mistanke om ulovlege, uetiske eller uakseptable forhold kan òg rapporterast av andre, ope eller anonymt, til Sentral kontrollering på e-post til s-kontrollenhet@mfa.no eller til den eksterne varslingskanalen vår².

Som regel vil vidare utbetalingar til den aktuelle sluttmottakaren verte stansa inntil saka er greidd ut og adekvate, risikodempende tiltak er gjennomførte. Ofte vil avtalepartnaren som har rapportert om avvik hos den lokale partnaren sin, sjølv vedta gransking og stanse overføringar inntil granskinga er ferdigstilt. Sentral kontrollering vil normalt vente på resultatata frå desse granskingsane før fleire tiltak vert vurderte. Dersom avtalepartnaren ikkje sjølv har vedteke gransking, vert saka greidd ut av Sentral kontrollering, i nært samarbeid med dei einingane som det gjeld i utanrikstenesta, og med avtalepartnaren. I ein del tilfelle vert ekstern kompetanse engasjert for å granske ei sak eller gjennomføre spesialrevisjon. Utanriksdepartementet har rammeavtalar med to selskap for slike

¹ Sjå [årlege publikasjonar frå Internrevisjonen i Norad](#)

² [Varsling i utenrikstjenesten - regjeringa.no](#), mellom anna med informasjon om den eksterne varslingskanalen.

tenester. I tillegg har Sentral kontrollering rammeavtale med eksterne advokattjenester for å følge opp særleg juridisk krevjande saker.

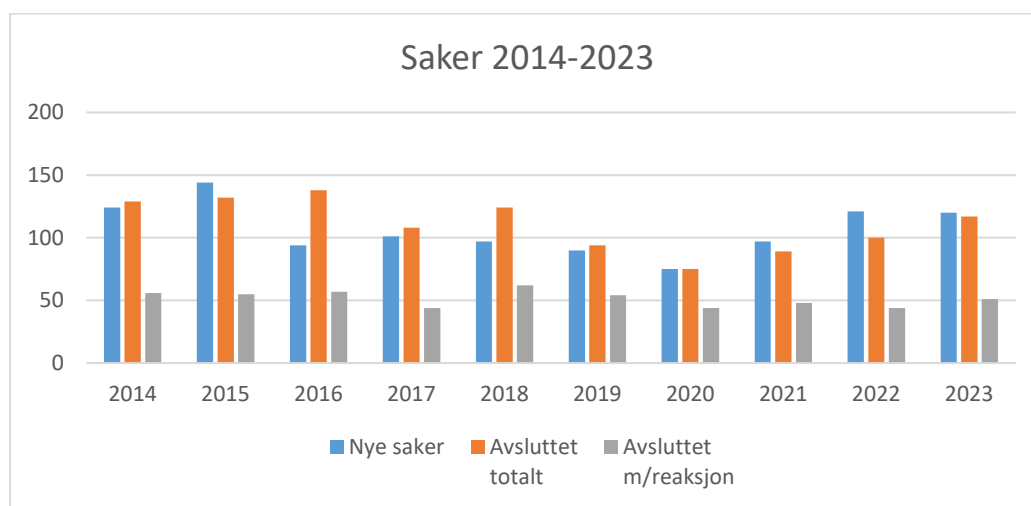
Tilskotsavtalane inneheld føresegrer om nulltoleranseprinsippet og om moglege sanksjonar ved misleghald eller andre avtalebrot. I dei fleste sakene der det har skjedd økonomisk misleghald, aksepterer den aktuelle tilskotsmottakaren å betale tilbake det misleghaldne beløpet. Dersom motparten avviser kravet frå Sentral kontrollering, vert det vurdert rettslege steg for å inndrive midlane.

Saka vert lukka dersom granskinga slår fast at det ikkje har skjedd noko som gjev grunnlag for reaksjon frå departementet si side. I saker der departementet har krav på tilbakebetaling, vert saka lukka først når midlane er betalte tilbake.

Saker som vert avslutta med reaksjon, vert offentleggjorde kvartalsvis på Utanriksdepartementet si nettside, sjå [Rapporter om økonomiske mislighetssaker - regjeringa.no](https://www.regjeringen.no)

3.1 Utvikling i talet på saker

Sidan 2007 har Sentral kontrollering registrert 1590 misleghaldssaker og avslutta 1446. Av dei avslutta sakene er 726 avslutta med reaksjon, i all hovudsak med krav om tilbakebetaling. Det er betalt tilbake totalt 175,1 millionar kroner. Tala omfattar òg saker under ansvarsområda til Norad³ og Norec.⁴



Talet på nye saker fall i perioden 2015–2020, men har sidan stige. Det er vanskeleg å trekkje nokre slutningar om kva som er årsaka til auken. Terskelen for å registrere saker som misleghaldssaker, vil truleg medverke til kor mange saker som vert registrerte. Det kan òg konstaterast ein nedgang under pandemien, og at talet på saker deretter har vore stigande. Frå 2022 omfattar tala òg nokre av dei sakene som er registrerte i Utanriksdepartementet om seksuell utnytting, misbruk og trakassering (sjå 4.4). Det er naturleg at talet på saker vil variere frå år til år, og nedgang eller oppgang gjev ikkje grunnlag for å trekkje slutningar om andre typar årsaker.

³ Norad registrerer og behandlar òg enkelte saker under Klima- og miljødepartementet. Desse er ikkje tekne med i talmaterialet.

⁴ Inntil 2017 omfattar tala òg saker under Norfund sitt ansvarsområde.

3.2 Saker behandla i 2023

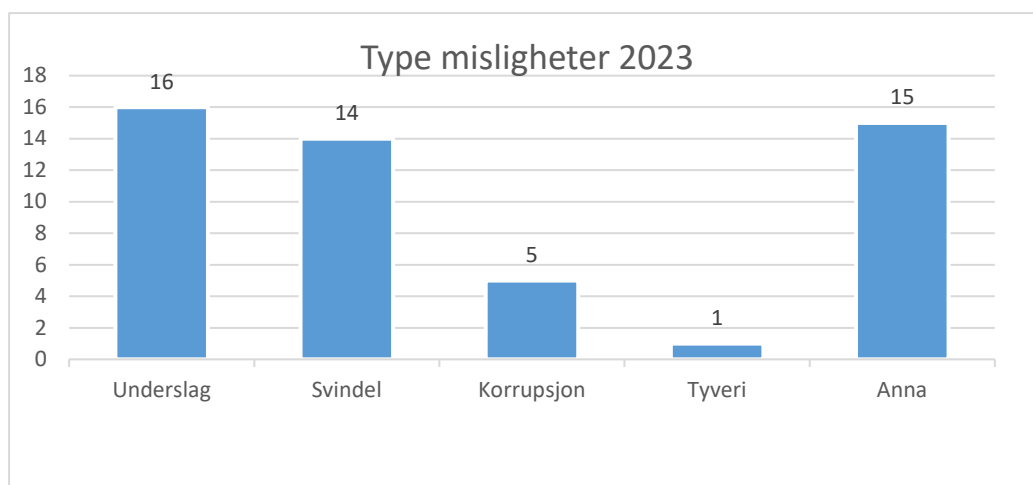
I 2023 registrerte Sentral kontrollen 120 nye saker. I den same perioden vart 117 saker avslutta. Av desse vart 51 avslutta med reaksjon, og alle desse var knytte til programområde 03 Internasjonal bistand. Det vart betalt tilbake om lag 15,6 millionar kroner. Under visse vilkår kan tap som følge av misleghald dekkjast ved at tilskotsmottakarane betalar tilbake det aktuelle beløpet til prosjektet. Av dei 51 sakene med reaksjon var det 14 slike saker i 2023, med eit samla beløp på om lag 5,6 millionar kroner.

Oversikt over talet på saker 2023					
	Overført fra 2021	Nye	Avsluttet totalt	Avsluttet m/reaksjon	Under behandling per 31.12.23
UD	73	56	64	13	65
Norad	56	60	50	38	66
Norec	8	4	3	0	9
	137	120	117	51	140

Den relative skilnaden mellom Utanriksdepartementet og Norad når det gjeld talet på saker med reaksjon, kjem sannsynlegvis i stor grad av at tersklane for registrering av misleghaldssaker er ulike. Departementet registrerer i større grad saker etter kvart som dei vert mottekne, medan Norad gjer visse føregranskingar før ei sak vert registrert.

4.1 Type misleghald – misleghald er meir enn korrupsjon

Dei enkelte misleghaldssakene er ofte samansette og kan innehalde fleire ulike element av misleghald. Ei grovkategorisering viser at 16 av dei 51 sakene med reaksjon i 2023 dreier seg om underslag, 14 dreier seg om svindel (til dømes manipulering av rekneskap), fem om korrupsjon og ei om tjuveri. I kategorien «Anna» finn ein manglande rapportering, udokumenterte kostnader, brot på reglar om anskaffingar og midlar som er brukte til noko anna enn det avtalte føremålet osv. Det var 15 saker i denne kategorien i 2023.

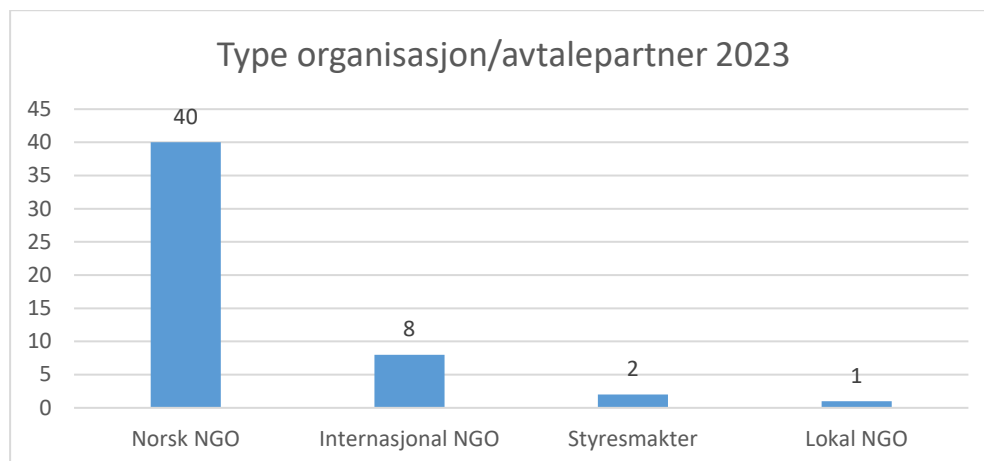


Det er viktig å understreke at dette berre viser kva type misleghald som vart avdekt og reagert på. Oversikta viser ikkje nødvendigvis det relative omfanget av dei faktiske problema. Skilnadene kan mellom anna hengje saman med at enkelte former for misleghald er enklare å avdekkje enn andre.⁵

⁵ Korrupsjon vert her definert som det å bestikke eller ta imot bestikkingar i form av pengar, gåver eller tenester.

4.2 Type organisasjon/avtalepartner

40 av dei 51 sakene med reaksjon i 2023 knytter seg til norske ikkje-statlege organisasjonar (NGO-ar) og åtte til internasjonale NGO-ar. I dei aller fleste av desse sakene fann misleghaldet stad hos organisasjonen sin eigen lokale partner eller i organisasjonens eget lokale kontor. To sakar skjedde hos lokale styresmakter og éin hos ein lokal NGO som var direkte avtalepartner.



Tala gjev ikkje grunnlag for å slutte at norske NGO-ar er meir utsette enn andre for økonomisk misleghald. Røynslene viser at dei norske organisasjonane vanlegvis har eit godt system for å førebygge, avdekkje og rapportere mogleg misleghald. Slike gode system er eit krav frå Utanriksdepartementet for å kunne få tilskot. Norsk bistand gjennom norske NGO-ar er òg mykje større enn bistanden gjennom internasjonale og lokale NGO-ar.

FN, utviklingsbankane og andre multilaterale organisasjonar og fond som Noreg støttar, er forventa å ha nulltoleranse for økonomisk misleghald og følgje opp dette gjennom førebyggjande tiltak, kontrollsystem, interne retningslinjer og reaksjonar i tilfelle regelbrot. Dette inneber mellom anna forventning om at organisasjonane har – eller er knytte til – ein uavhengig internrevisjons- og granskingsfunksjon med tilstrekkeleg mandat og kapasitet til å føre tilsyn med verksemdene, og til å gjennomføre granskning ved mistanke om misleghald internt og hos eksterne partnerar. Noreg arbeider på ulike måtar, mellom anna gjennom deltaking i styrande organ, for å styrkje økonomiforvaltninga til organisasjonane og kontrollen og handteringa deira av misleghaldssaker.

Ansvar for å førebygge, avdekkje og handtere økonomisk misleghald ligg hos dei multilaterale organisasjonane sjølve. Dei har òg ansvar for å rapportere om misleghald i årsrapportar og i nokre tilfelle til kvar enkelt gjevar. Frå norsk side skal ein følgje med på korleis organisasjonane handterer misleghaldssaker og søkje å samarbeide med andre land om felles reaksjonar når det er aktuelt. Organisasjonane sine forpliktingar overfor Noreg i saker der norske midlar kan vere ramma, er regulerte i avtalar og vert følgde opp i tråd med desse.

FN-systemet åleine granskar fleire tusen saker årleg. Desse sakene vert publiserte på nettsidene til dei respektive organisasjonane, sjå til dømes

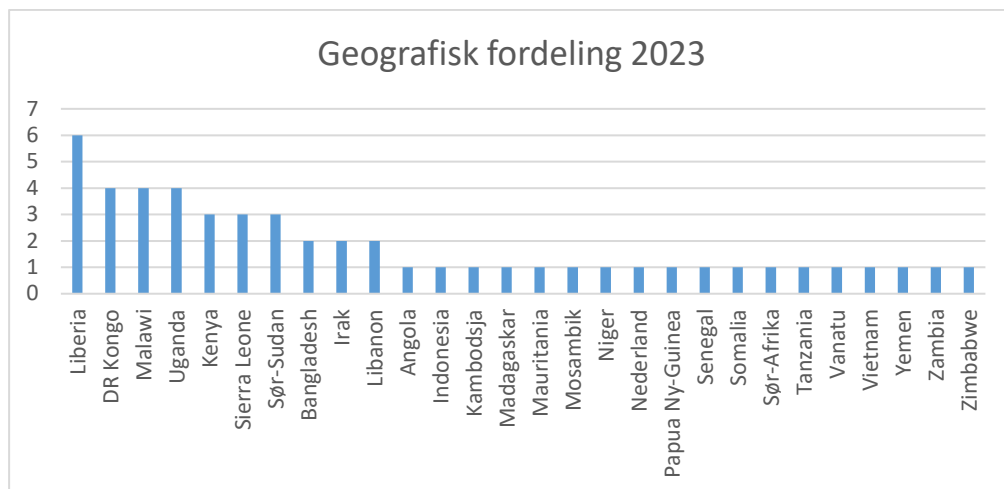
for UNDP: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/audit/office-of-audit-and-investigation.html>

for Verdsbanken: <https://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency#2>

for Det globale fondet for kamp mot AIDS, tuberkulose og malaria: <https://www.theglobalfund.org/en/oig/reports/>

4.3 Geografi

Liberia er landet som har flest saker med reaksjon i 2023. Talet på saker per land kan variere sterkt frå år til år.



Skilnaden mellom landa kan ha fleire årsaker. Kriminalitetsnivå og andre former for risiko er éin faktor. Den har truleg òg samheng med omfanget av og innretninga på norsk støtte. Ein annan viktig faktor er at det ikkje alltid er mogleg å føre god nok kontroll. Særleg i krigs- og kriseramla land vil det kunne vere vanskeleg å avdekkje økonomisk misleghald.

For meir informasjon om dei enkelte sakene som vart avslutta med reaksjon i 2023, sjå kvartalsrapportar på regjeringa.no [Rapporter om økonomiske mislighetssaker - regjeringa.no](https://www.regjeringa.no/rapporter-om-okonomiske-mislighetssaker-regjeringa-no)

4.4 Saker med mistanke om seksuell utnytting, misbruk eller trakassering (SEAH-saker)

Sentral kontrollering, Norad og Norec får òg varsel om mistenkte tilfelle av seksuell utnytting, misbruk eller seksuell trakassering (SEAH) hos partnarar som får tilskotsmidlar. I 2023 fekk og behandla Sentral kontrollering 14 varsel om seksuell utnytting, misbruk eller seksuell trakassering og avslutta 13. Norad fekk ni saker og avslutta fem. Norec fekk to og avslutta éi sak.

Sjå [Utenrikstjenestens retningslinjer for håndtering av varsler om seksuell utnyttelse, seksuelt misbruk og seksuell trakassering hos tilskuddsmottakere](#)

PRAKTISERING AV NULLTOLERANSE FOR ØKONOMISKE MISLIGHETER

1. Innledning

Utenriksdepartementet har nulltoleranse for økonomiske misligheter knyttet til bruk av midler som Stortinget bevilger over departementets budsjett. Prinsippet om nulltoleranse gjelder både drifts- og tilskuddsmidler.

Utenriksdepartementet tilstreber å redusere risiko og forebygge økonomiske misligheter i alle deler av virksomheten. Nulltoleransen innebærer at Utenriksdepartementet vil reagere på ethvert avvik fra de forutsetninger som ligger til grunn for bruk av departementets midler, herunder avtaler knyttet til drift og tilskuddsmidler. Reaksjonen vil være tilpasset avvikets karakter og alvorlighetsgrad.

Prinsippet om nulltoleranse for økonomiske misligheter gjelder også for bruk og forvaltning av midler som Utenriksdepartementet har delegert gjennom tildelingsbrev eller på annen måte til andre aktører, herunder underliggende etater - Norad, Norec (tidligere Fredskorpset), og tilskudd gitt av Norfund.

Tildelingsbrev og avtaler, belastningsfullmakter eller oppdragsbrev om overføring av forvaltningsansvar skal vise til nulltoleranseprinsippet og inneholde bestemmelser om at mistanker om økonomiske misligheter skal rapporteres til Utenriksdepartementet og følges opp i tråd med disse retningslinjene.

Likeledes skal alle tilskuddsmottakere forplikte seg til nulltoleranse for økonomiske misligheter knyttet til norsk støtte og til å rapportere avvik fra dette prinsippet.

Når det gjelder anskaffelseskontrakter, er det bestemmelser i anskaffelsesregelverket som skal sikre at det ikke tildeles kontrakter til leverandører som det hefter spesielle forhold ved, slik at en i konkrete situasjoner kan ha rett eller plikt til å avvise en leverandør dersom vilkårene for dette er oppfylt.

Praktisering av nulltoleranse for økonomiske misligheter må ses i sammenheng med gjeldende regelverk for bruk av bevilgede midler og etiske retningslinjer for statstjenesten.

2. 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 departementets 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. Straffeloven regulerer korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet. Regelverk og retningslinjer for statens ansatte inneholder også bestemmelser om økonomiske misligheter. Tilskuddsavtalene definerer og gir eksempler på økonomiske misligheter som omfattes av plikten til å forebygge og reagere.

Begrepet mislighold brukes som et samlebegrep på ulike former for brudd på forutsetninger og avtaler. Begrepene misligheter og mislighold er delvis overlappende, siden økonomiske misligheter nesten alltid vil utgjøre mislighold. Mange typer mislighold, eksempelvis forsinket rapportering, vil imidlertid ikke alene utgjøre økonomiske misligheter, men følges opp som avvik av den ansvarlige som forvalter midlene.

3. Reaksjonsformer

Når det stilles tilskuddsmidler til rådighet gjennom en avtale, påtar avtalepartneren seg en forpliktelse til å bruke tildelte midler i tråd med denne. Ethvert avvik kan gi grunnlag for reaksjon fra givers side, med utgangspunkt i avtalens innhold.

Tilskuddsavtalene inneholder som hovedregel en definisjon av økonomiske misligheter som, i tillegg til forhold som korrupsjon, underslag og nepotisme, omfatter «all bruk av tilskuddsmidler som er i strid med arbeidsplan og budsjett». Der det foreligger økonomiske misligheter, har Utenriksdepartementet en vid adgang til å suspendere utbetalingen av hele eller deler av tilskuddsbeløpet, si opp avtalen og kreve tilbakebetaling av hele eller deler av tilskuddet.

Forholdene som avdekkes og reageres på, vil være av ulik art og alvorlighetsgrad. Hovedregel er at misligholdte midler skal betales tilbake. Den konkrete oppfølgingen, herunder omfang av undersøkelser og valg av reaksjonsform, vil variere avhengig av hva som er blitt avdekket i den konkrete saken. Reaksjonen bør være forholdsmessig, det vil si at den står i forhold til avvikets karakter, hvor store midler det er snakk om og hvor ressurskrevende det vil være å følge opp med en reaksjon. Den forvaltnings- eller avtalerettslige reaksjonen skal ikke ha til hensikt å straffe mottakeren.

3.1 Stans i videre utbetalinger

Ved begrunnet mistanke om økonomiske misligheter hos en mottaker av departementets midler, uavhengig av årsak, skal som hovedregel alle overføringer til mottakeren under en tilskuddsavtale umiddelbart stanses inntil saken er utredet og adekvate, risikodempende tiltak er gjennomført der det er aktuelt. Stans vil normalt bare gjelde utbetalinger under den aktuelle avtalen.

3.2 Tilbakebetaling

Det skal som hovedregel kreves tilbakebetaling av tilskuddsbeløp som er dokumentert misligholdt eller som tilskuddsmottaker ikke kan gjøre rede for at er brukt i samsvar med avtalen. Grunnlag for krav om tilbakebetaling vil normalt finnes i avtalen selv, men kan også fremgå av rettskraftig dom eller ved erkjennelse av den som har ansvaret for å forvalte midlene. Krav om tilbakebetaling må fremsettes innen rimelig tid. Foreldelsesreglene setter absolutte frister for når et krav om tilbakebetaling kan følges opp ved rettslige midler. Reglement for og bestemmelser om økonomistyring i staten setter nærmere rammer for oppfølging av krav.

I enkelte tilfeller og på gitte betingelser kan tap som følge av misligheter eller mislighold av en tilskuddsavtale dekkes ved at tilskuddsmottaker tilbakebetaler det aktuelle beløpet til prosjektet.

For at tilbakebetaling skal kunne skje på denne måten, er det en absolutt betingelse at tilskuddsmottaker selv har avdekket forholdet og umiddelbart varslet Utenriksdepartementet.

I tillegg vil Utenriksdepartementet foreta en konkret vurdering, hvor følgende momenter vil bli tillagt særlig vekt:

- Staten holdes skadesløs.
- Tilskuddsmottaker har etablert god internkontroll for forvaltningen av midlene og er ikke selv vesentlig å laste for avviket.
- Så fremt det er rettslig grunnlag for det, er forholdet anmeldt. Unntak fra dette, f.eks. fordi anmeldelse ikke er tilrådelig på grunn av manglende rettsikkerhet, skal avtales med Utenriksdepartementet.
- Forhold som muliggjorde avvik er ryddet opp i, og departementet mener det er sannsynliggjort at midlene vil bli brukt på forsvarlig vis og i tråd med rammene for avtalen.

3.3 Erstatningskrav

Det skal i det enkelte tilfellet vurderes hvorvidt det skal reises erstatningskrav mot avtaleparten eller andre. Det er ulike forhold som vil kunne utløse et erstatningskrav, for eksempel dersom departementet har lidt et økonomisk tap eller det er påløpt kostnader i forbindelse med mislighold. Et erstatningskrav vil kunne følge av avtalen eller av alminnelige regler om erstatning utenfor kontrakt.

3.4 Rettslige skritt, herunder strafferettslig forfølgning

Dersom motparten er uenig i et krav, skal departementet vurdere rettslige skritt for å få midlene inndrevet. Når det er tilstrekkelig dokumentert og det er sannsynlighetsovervekt for at straffbare forhold har funnet sted, skal det alltid vurderes å forfølge saken strafferettslig.

3.5 Unntak for force majeure

I enkelte tilfeller kan tilskuddsmottaker eller annen avtalepart påberope seg ansvarsfrihet på grunn av særlige omstendigheter som ikke er under menneskelig kontroll, og som det derfor på forhånd er klart at mennesker ikke kan avverge (force majeure). Tilsvarende vil avtaler som viser til norsk rett kunne begrunne en vurdering av avtalerettslig rimelighet i oppfølging av situasjoner der det foreligger mislighold. Som hovedregel inneholder ikke Utenriksdepartementets tilskuddsavtaler bestemmelser om ansvarsfrihet, hevingsgrunn eller lignende på grunn av force majeure eller urimelighet, men det kan ikke utelukkes at det i enkelte saker foreligger grunnlag for ansvarsfrihet på dette grunnlag i medhold av relevante regler.

Økonomiske misligheter vil i sin natur bare unntaksvis være et forhold som oppfyller vilkårene for ansvarsfritak i henhold til bestemmelser om force majeure.

3.6 Arbeidsrettslige forføyninger

I saker som berører utenriktjenestens egne ansatte kan det være aktuelt med arbeidsrettslige forføyninger, eventuelt i kombinasjon med andre reaksjonsformer, herunder politianmeldelse. Statens personalhåndbok inneholder retningslinjer for behandling av slike saker.

Det forventes at tilskuddsmottakere, leverandører og forvaltere av delegerte midler vurderer arbeidsrettslige forføyninger i saker om økonomiske misligheter som gjelder deres ansatte.

3.7 Konsekvenser for samarbeidsforholdet

Et samarbeidsforhold skal avvikles dersom det er grunnlag for avvikling av avtalen på grunn av økonomiske misligheter og samarbeidspartneren ikke har vist nødvendig evne eller vilje til å rydde opp.

4. Samarbeid med andre givere

I de tilfellene hvor Norge ikke er alene om å støtte en partner, bør som hovedregel de andre givene informeres når det oppstår mistanke om økonomiske misligheter knyttet til det norske bidraget. Der det er aktuelt bør andre givere oppfordres til å dele informasjon.

Når misligheter berører flere givere, vil reaksjonene måtte drøftes med sikte på en felles, samordnet løsning. Nulltoleranse for økonomiske misligheter og krav om tilbakebetaling skal formidles tydelig som norsk holdning og praksis.

5. Midler kanalisert gjennom multilaterale kanaler

FN, utviklingsbankene og andre multilaterale organisasjoner og fond som Norge støtter forventes å ha nulltoleranse for økonomiske misligheter og følge opp dette gjennom forebyggende tiltak, kontrollsystemer, interne retningslinjer og reaksjoner i tilfelle overtredelser. Dette innebærer bl.a. at organisasjonene har – eller er tilknyttet – en uavhengig internrevisjons- og granskingsfunksjon med tilstrekkelig mandat og kapasitet til å føre tilsyn med virksomhetene og til å foreta granskning ved

mistanke om misligheter internt og hos eksterne partnere. Norge arbeider på ulike måter, bl.a. gjennom deltakelse i styrende organer, for å styrke organisasjonenes økonomiforvaltning, kontroll og håndtering av mislighets saker.

Ansvar for å forebygge, avdekke og håndtere økonomiske misligheter ligger hos organisasjonene. De har også ansvar for å rapportere om misligheter i årsrapporter og i noen tilfeller til den enkelte giver. En skal fra norsk side følge med på organisasjonenes håndtering av mislighets saker og søke å samarbeide med andre land om felles reaksjoner når det er aktuelt. Organisasjonenes forpliktelser overfor Norge i saker hvor norske midler kan være berørt er regulert i avtaler og følges opp i tråd med disse.

RETNINGSLINJER FOR UTENRIKSTJENESTENS HÅNDTERING AV MISTANKE OM ØKONOMISKE MISLIGHETER

Gjelder fra 11. desember 2018
(Erstatter tidligere retningslinjer av 18. mars 2011)

1 Innledning

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

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.

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 departementets 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. Tilskudsavtalene 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 departementet 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 departementets side, med utgangspunkt i avtalens innhold.

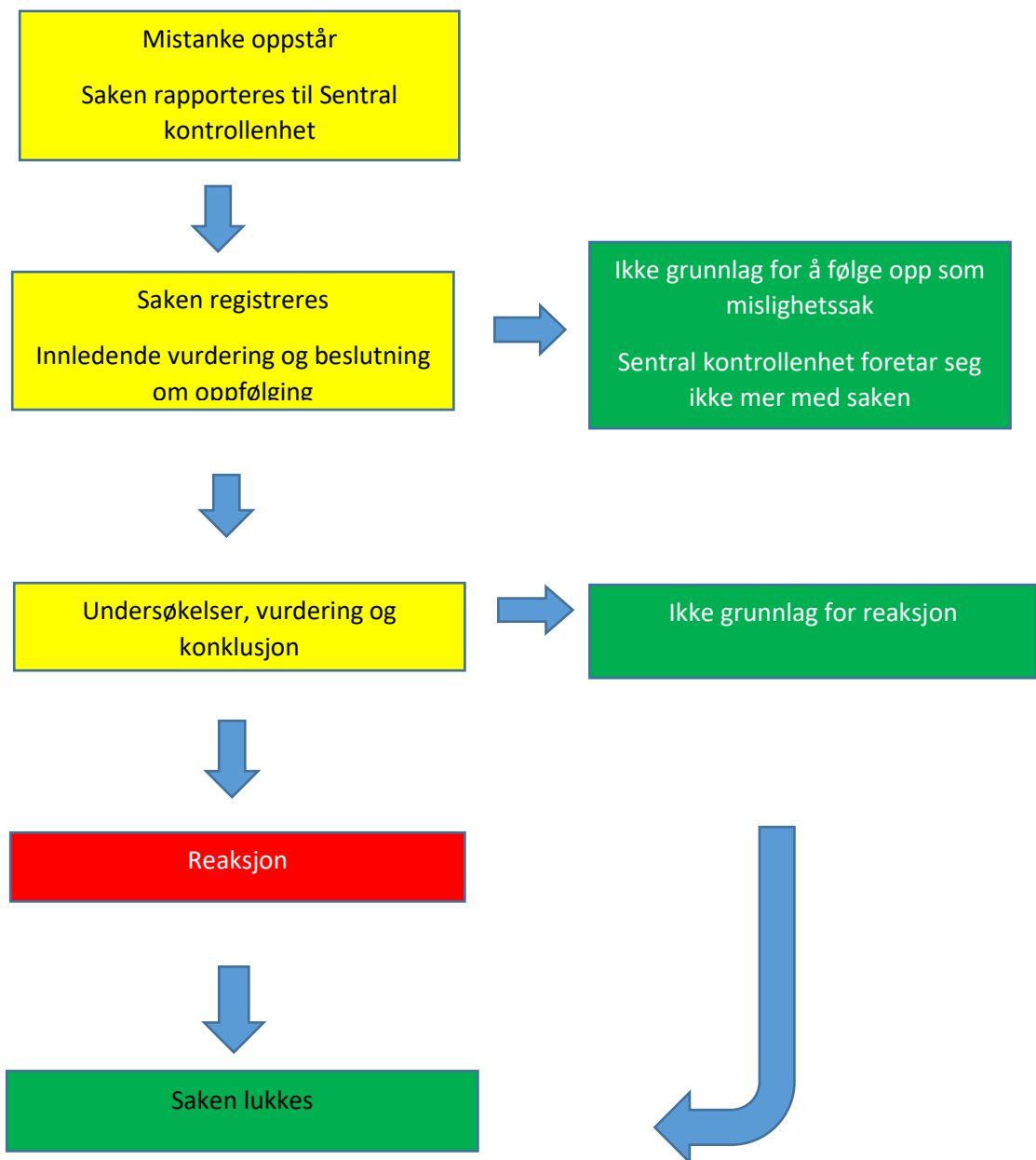
Saker som gjelder økonomiske misligheter vil bli fulgt opp av Sentral kontrollenhet, mens det er den enheten som har forvaltningsansvaret for den aktuelle avtalen som normalt vil følge opp saker som gjelder mislighold som ikke er relatert til misligheter.

2.2 Andre kritikkverdige forhold

Utenriktjenesten 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 embetsutøvelse, 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:



De enkelte trinnene er nærmere beskrevet nedenfor.

3.1. Mistanken oppstår. Rapportering til Sentral kontrollenhet

Vanligvis 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 unnløst 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 Sentral kontrollenhet. I tvilstilfeller skal Sentral kontrollenhet kontaktes for avklaring.

Normalt vil rapporteringen til Sentral kontrollenhet skje gjennom linjen, men den enkelte ansatte kan også ta direkte kontakt.

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 UD-intra (klikk «Gå til» og velg «Varsling» i dialogboksen som åpner seg). Der vil du blant annet finne varslingsplakaten som omhandler varsling om kritikkverdige forhold i utenrikstjenesten.

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.

Utenrikstjenesten 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. Sentral kontrollenhet skal holdes orientert om hvordan disse aktørene følger opp arbeidet på feltet. Samarbeidsavtaler skal sikre at mislighetssaker rapporteres til Sentral kontrollenhet når norske midler er berørt.

Når du rapporterer til Sentral kontrollenhet,

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 Sentral kontrollenhet bør være kjent med for å vurdere oppfølging av saken
- ✓ regler om håndtering av personopplysninger eller skjermingsverdig informasjon

3.2 Registrering, innledende vurdering og beslutning om oppfølging

Sentral kontrollenhet vil deretter gjøre en første vurdering av saken og beslutte om det skal opprettes en varslings sak og hvordan den bør håndteres videre.

Sentral kontrollenhet vil registrere henvendelsen i UD-sak 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 i UD-sak.

Den som rapporterte saken vil normalt bli informert om hvordan saken vil bli fulgt opp, eventuelt at Sentral kontrollenhet 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 Sentral kontrollenhet ikke følge opp gjennom egne undersøkelser.

3.3 Undersøkelse, vurdering og konklusjon

Berørte enheter i utenriktjenesten vil bli orientert når det besluttes å følge opp en sak som varslings sak. Det samme gjelder Norad og Fredskorpset dersom saken kan være relevant for dem, f.eks. fordi det har samarbeid med den organisasjonen som saken gjelder.

Videre vil det som hovedregel bli gitt instruks fra Sentral kontrollenhet 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. Stans vil normalt bare gjelde nye utbetalinger under den aktuelle avtalen⁶.

Når undersøkelsene gjelder mulige misligheter i en organisasjon som er registrert i PTA, skal Sentral kontrollenhet 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 organisasjonen om ytterligere støtte.

⁶ 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.

I de fleste tilfeller er det nødvendig å undersøke en mistanke om økonomiske misligheter ytterligere. Sentral kontrollenhet 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 enheter i utenriktjenesten vil normalt bli bedt om å fremskaffe relevant dokumentasjon i saken og også bli tatt med på råd om hvordan saken bør følges opp. Sentral kontrollenhet 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 varslingsaken.
- ✓ Anskaffelser skal skje i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, samt departementets egne instruksjer og rutiner (for økonomiforvaltning og anskaffelser). Rammeavtaler om spesialrevisjon og gransking skal brukes så langt det finnes hensiktsmessig og de er relevante for det konkrete oppdraget.
- ✓ Sentral kontrollenhet godkjenner oppdragsbeskrivelsen, velger leverandør og dekker utgiftene for spesialrevisjonen/granskingen. Eventuelle avvik fra dette skal avtales skriftlig.

Hensynet til kontradiksjon skal ivaretas. Det er likevel slik at dersom det av hensyn til videre undersøkelser er viktig at den/de det varsles om ikke gjøres kjent med varslingen, skal den/de det blir varslet om ikke gjøres kjent med den.

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 Sentral kontrollenhet 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 Sentral kontrollenhet å gi føringer for hvilke undersøkelser som bør gjøres av kontraktspartneren. I spesielle tilfeller kan Sentral kontrollenhet tilby å dekke kostnadene ved undersøkelsene helt eller delvis.

Når saken er tilstrekkelig opplyst, skal Sentral kontrollenhet konkludere med hensyn til reaksjon i saken. Ved behov vil berørte enheter og/eller Rettsavdelingen bli konsultert før saken konkluderes. Dersom det ut fra gjeldende retningslinjer kan være tvil om hvordan en sak bør konkluderes, skal den forelegges utenriksråden for beslutning.

3.5 Reaksjon

Sentral kontrollenhet beslutter hvilke reaksjoner som skal gjøres gjeldende ved økonomiske misligheter. Aktuelle reaksjonsformer er beskrevet i dokumentet «Nulltoleranse for økonomiske misligheter», 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 departementet 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. Utenriksdepartementet har inngått en avtale med Statens innkrevingsentral om inndrivning av krav.

Sivilt søksmål

Dersom motparten er uenig i kravet, skal 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. Beslutningen om dette fattes av Sentral kontrollenhet etter samråd med berørte enheter og Rettsavdelingen.

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 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 departementet er at alle straffbare forhold skal anmeldes. Dette gjelder også straffbare forhold utført av ansatte i utenriktjenesten.

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 rettsikkerhet. 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 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.

3.6 Lukking av saken

En varslings sak 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. Vedtak om lukking av saken fattes av Sentral kontrollenhet.

I komplekse saker skal det lages et kort oppsummeringsnotat som grunnlag for lukkingen. I andre saker kan lukking skje på bakgrunn av en kort tilrådning med henvisning til grunnlaget for å avslutte saken.

4 Dokumentbehandling / Informasjon

Alle arkiververdige dokumenter i varslings saker arkiveres av Sentral kontrollenhet. Distribusjon av saksdokumenter skal gjøres med varsomhet. I utgangspunktet skal en sak om mistanke om økonomiske misligheter avgrenses til berørte organisasjonsenheters saksbehandlere, ledere, relevant utenriksstasjon og Sentral kontrollenhet.

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.

Sentral kontrollenhet håndterer begjæringer om innsyn i varslings saker. Den berørte organisasjonsenheten 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.

Sentral kontrollenhet publiserer kvartalsvise oversikter på www.regjeringen.no over varslings saker som er avsluttet med reaksjon. Sentral kontrollenhet utgir også [årsrapport om varslings saker](#).