Etikkrådets vurdering av framtidig risiko i korrupsjonssaker

I retningslinjenes § 3 heter det: «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.» Rådet vurderer både aktiv og passiv korrupsjon under korrupsjonskriteriet.

Siden 2013 har Etikkrådet ikke bare vurdert selskaper når omfattende korrupsjonsbeskyldninger fanges opp gjennom nyhetsovervåkningen, men også gjennomgått selskaper i land og sektorer hvor risikoen for korrupsjon ifølge internasjonale indekser antas å være særlig høy. De sektorene som Etikkrådet så langt har vurdert og delvis fortsatt arbeider med, omhandler selskaper med virksomhet innenfor bygg- og anleggsbransjen, olje- og gass-sektoren, forsvarsindustrien og telekommunikasjonsbransjen. Denne tilnærmingen gir ikke bare et godt utgangspunkt for å identifisere korrupsjonsrisiko- og utfordringer, men den gir også et sammenlikningsgrunnlag for å vurdere hvilke selskaper som er de verste lovovertrederne, og hvilke som ikke utøver god selskapsstyring og dermed er gjenstand for fremtidig risiko for korrupsjon i virksomheten.

Etikkrådet gjør først en grundig undersøkelse av korrupsjonsanklager mot et selskap blant annet ved å kontakte eksperter og relevante offentlige organer og ved å bruke konsulenter med spisskompetanse innenfor det relevante fagområdet. For selskaper som synes å være involvert i grov korrupsjon, vurderer rådet deretter om det foreligger en risiko for at den grove korrupsjonspraksisen kommer til å fortsette, noe som er avgjørende for om rådet vil anbefale å utelukke selskapet fra fondet.

Det er flere momenter som sammen er avgjørende for rådets vurdering av framtidig risiko. Først og fremst legger rådet vekt på selskapets respons på korrupsjonsanklagene og om det er foretatt utskiftning av personer som visste eller burde ha visst om hva som har foregått. Flere selskaper som Etikkrådet har undersøkt og vært i dialog med de siste årene, har gjort omfattende endringer i styresammensetningen og i konsernledelsen etter at korrupsjonsanklagene ble kjent, blant annet for å kommunisere internt og eksternt at man ønsker en endret kurs. Noen selskaper har også opprettet nye styreorganer for å sikre en bedre internkontroll, mens enkelte til og med har flyttet sin virksomhet eller avsluttet sin virksomhet i særlig korrupsjonsutsatte land. Andre igjen har kuttet betydelig ned på agentbruken som en direkte respons på avdekkede korrupsjonstilfeller.

Videre legger Etikkrådet stor vekt på prosedyrene et selskap har etablert, og hvordan de blir gjennomført for å forhindre korrupsjon. Disse tiltakene er sammenfattet i selskapets antikorrupsjonsprogram, som normalt utgjør en viktig del av den overordnede internkontrollen *(Compliance Program)*.

Rådets vurdering av selskapers antikorrupsjonsarbeid

Hensikten med et selskaps antikorrupsjonsprogram er å oppdage, forhindre og reagere på brudd på interne og eksterne lover og regler. Antikorrupsjonsprogrammet kan derfor si noe om risikoen for at regelstridige handlinger vil fortsette i fremtiden. Ved vurderingen av et selskaps antikorrupsjonsprogram tar rådet utgangspunkt i internasjonale standarder og bestepraksis, og det legges avgjørende vekt på hvordan programmet er gjennomført.*

Etter internasjonale standarder og bestepraksis er det en forutsetning for et effektivt antikorrupsjonsprogram at det gjøres en målrettet risikokartlegging- og vurdering for på best mulig måte å legge grunnlaget for det fremtidige arbeidet. De selskapene som etter rådets erfaring synes å gjøre gode vurderinger av hvordan korrupsjon effektivt kan oppdages og forebygges, har gjort omfattende interne granskninger av korrupsjonsanklagene ved hjelp av konsulenter som har fått tilstrekkelig ressurser og autonomi til å få klarlagt hva som egentlig gikk galt, og hvorfor. Deretter har man satt kvalifisert personale til å gjøre en vurdering av den konkrete korrupsjonsrisikoen selskapet står overfor. I tillegg til en vurdering av selskapets størrelse, lokale og regionale forhold, sektoren selskapet opererer i, og selskapets spesifikke forretningsmodell, gjøres også dyptgående undersøkelser av selskapets operasjoner i forretningsområder hvor risikoen for korrupsjon er størst. Særlig i store selskaper gjøres risikokartlegging og -vurdering jevnlig, og spesielt utsatte deler av virksomheten følges opp kontinuerlig.

Den formelle rammen for et antikorrupsjonsprogram utformes i form av skriftlige styringsdokumenter på bakgrunn av det som har kommet frem gjennom den forutgående risikokartleggingen. Selskapets forretningsetikk er ofte gjenspeilet i interne retningslinjer, typisk i en *Code of Conduct*.

Her kommuniserer ledelsen selskapets holdninger og bindende normer for anti-korrupsjon både til egne ansatte og til eksterne parter. Ledelsen synliggjør her den etiske kulturen i selskapet. Etikkrådets erfaring er at de selskapene som effektivt vil kunne gjennomføre sine antikorrupsjonsprogrammer, også har en ledelse som benytter en rekke anledninger til å kommunisere både internt og eksternt sin holdning til korrupsjon – det utøves en klar «*tone from the top*». Det som synes å være en troverdig *tone from the top* er at det her også vises til konkrete eksempler på at tidligere ansatte, uavhengig av posisjon og rolle, har blitt sanksjonert som følge av regelbrudd, og at det gjelder like regler for alle.

Samtlige av de selskapene rådet har vært i dialog med, har etablert et nettbasert opplæringsprogram som omhandler *Code of Conduct* og andre relevante styringsdokumenter, hvor også ledelsens holdning og forventninger til ansatte er kommunisert. Nettbaserte opplæringsprogrammer inneholder også ofte dilemmatrening og konkrete oppgaver som gjenspeiler aktuelle regelbrudd som har funnet sted i selskapet. Noen selskaper erfarer at det er langt mer effektivt at denne formen for opplæring gis i grupper hvor ansatte kan reise spørsmål og diskutere saker i fellesskap. I tillegg er det viktig at det utformes et opplæringsprogram som gis personlig til ledere, mellomledere og ansatte som er spesielt eksponert for korrupsjonsrisiko. I flere selskaper som rådet har vært i dialog med, gis det også muntlig opplæring til for eksempel agenter og viktige tredjeparter. Enkelte selskaper har erfart at det er mest effektivt at klasseromsundervisning gis i mindre grupper hvor det er tilstrekkelig mulighet for gode diskusjoner. Basert på den dialogen som rådet har hatt med enkelte selskaper, er det en absolutt forutsetning for et godt opplæringsprogram at selskapet vurderer om ansatte etter endt opplæring føler seg i stand til å håndtere de situasjonene som de gjennom sitt arbeid kan komme i.

Samtlige av de selskapene som rådet har hatt en dialog med de siste årene, opplever at det er stor korrupsjonsrisiko forbundet med bruk av tredjeparter. Det er derfor ofte viet store ressurser til inngående vurderinger av motpartsrisiko, såkalte *integrity due diligence*, og da særlig i forbindelse med kontrakter hvor risikoen for korrupsjon av ulike årsaker anses å være særlig høy.

Internasjonale standarder og bestepraksis legger også til grunn at det må etableres en entydig og transparent framgangsmåte for rapportering av regelbrudd, for hvordan rapporter registreres og granskes, og for hvordan mangler i systemet jevnlig utbedres. Det må også synliggjøres for alle hvilke reaksjoner som ilegges enkeltpersoner som bryter de interne retningslinjene og andre lover og regler.

Det bør opprettes en varslingskanal hvor alle ansatte kan varsle anonymt om mulige brudd uten å risikere sanksjoner. Rådet legger til grunn at det ideelle er at ansatte føler seg komfortable med å rapportere om mislighold både gjennom bruk av de anonyme varslingskanaler, men også direkte til for eksempel en overordnet. Deretter må avvikssaker loggføres, rapporteres og håndteres effektivt.

Internasjonale standarder legger også til grunn at antikorrupsjonsprogrammet bør overvåkes, evalueres og forbedres jevnlig basert blant annet på intern erfaring, samt eksterne forhold som nye lover og regler.

Hva gjelder organiseringen av antikorrupsjonsarbeidet, er det ansett som en bestepraksis at multinasjonale selskaper av en viss størrelse har en uavhengig etterlevelsesavdeling, ofte kalt *Compliance Department*, som har ansvar for alle regioner og divisjoner, og som har tilstrekkelige ressurser og budsjetter. Lederen (*Chief Compliance Officer* eller tilsvarende) rapporterer til konsernledelsen og til styret. Denne etterlevelsesfunksjonen er normalt ansvarlig for det overlappende etterlevelsesarbeidet både når det gjelder antikorrupsjon og blant annet konkurranserettslige forhold, og det er normalt tett samarbeid og informasjonsutveksling mellom *Compliance Department* og de som har ansvaret for andre styringsorganer. For en effektiv korrupsjonsforebygging bør ansvars- og rollefordelingen i etterlevelsesavdelingen fastsettes av *Chief Compliance Officer*, og vedkommende bør utarbeide nødvendige styringsdokumenter, herunder antikorrupsjonsprosedyrene, som først utvikles på bakgrunn av den forutgående risikovurderingen og deretter forbedres på bakgrunn

av en etterfølgende overvåkning og kontroll av programmet. *Compliance*-avdelingen bør også ha ansvar for å fastsette mål for de ulike delene av selskapet og å gi råd om hvordan disse skal gjennomføres i virksomheten.

Etikkrådet har vært i dialog med flere multinasjonale selskaper som har valgt å organisere *compliance*-arbeidet på ulike måter, men som alle opplever at den løsningen de har valgt, er den beste. For rådets vurdering vil det avgjørende være at selskapet har tatt et bevisst standpunkt til hva som er den mest effektive organiseringen for akkurat det selskapet, hvorvidt *Chief Compliance Officer* på grunnlag av utdanning og tidligere arbeidserfaring vil være skikket til å utføre sitt arbeid, og om det for øvrig er allokert tilstrekkelige ressurser til *Compliance*. Det synes imidlertid å være en forutsetning for et effektivt antikorrupsjonsprogram at *Chief Compliance Officer* har en direkte rapporteringslinje til styret, og at de andre internkontrollorganene både i administrasjonen og i styret samarbeider om et felles mål.

For en effektiv korrupsjonsforebygging og en optimal utnyttelse av ressurser internt bør det være en tydelig rollefordeling mellom samtlige funksjoner i konsernet. Rådet har inntrykk av at de «beste» selskapene har et tett samarbeid mellom etterlevelsesavdelingen, juridisk avdeling, internrevisjonsavdelingen og HR i alt arbeid med etterlevelse – et samarbeid som evalueres med jevne mellomrom. Det rapporteres jevnlig til konsernledelsen og til styret om arbeidet.

Informasjonsgrunnlaget for rådets vurderinger av antikorrupsjonsprogrammer

Etikkrådet gjennomgår all tilgjengelig offentlig informasjon om antikorrupsjonsprogrammet og ber om kopier av relevante skriftlige styringsdokumenter, prosedyrer og kontrollmekanismer for selskapene som vurderes. I tillegg har rådet møter med selskaper for å forstå hvordan de skriftlige dokumentene og kontrollmekanismene er satt ut i livet. Rådet ber normalt om konkrete eksempler, samt kopier av dokumenter. Selskaper som er involvert i korrupsjonssaker, må kunne formidle på en overbevisende måte at de har laget en plan for antikorrupsjonsarbeidet, at ressurser er stilt til rådighet for arbeidet, og at planen vil bli gjennomført. Bare hvis selskapet sannsynliggjør at antikorrupsjonsarbeidet organiseres og gjennomføres tilstrekkelig effektivt, kan rådet konkludere med at den fremtidige risikoen for korrupsjon er redusert slik at selskapet ikke bør utelukkes fra fondet.

Selskaper som i 2014–2016 har blitt anbefalt satt til observasjon eller utelukket fra fondet

Enkelte av de selskapene som Etikkrådet har vurdert i årene 2014–2016 og som har gjort omfattende endringer i sitt antikorrupsjonsarbeid, har blitt anbefalt satt til observasjon og ikke utelukket fra fondet. I disse sakene har Etikkrådet vært i tvil om hvorvidt formelle endringer i internkontrollen og antikorrupsjonsprogrammet er tilstrekkelige, og dessuten om de vil bli effektivt gjennomført. Selskapene har heller ikke kommet med noen form for erkjennelse av at det har hatt en korrupsjonshistorikk. Rådet har forståelse for dette all den tid eventuelle pågående etterforskninger ikke er avsluttet, og det ikke foreligger rettskraftige dommer. Samtidig antas at en slik holdning vanskeliggjør en kulturendring på sikt, og at risikoen for gjentakelse derfor fortsatt vil kunne være til stede.

I de sakene som har ledet til en anbefaling om utelukkelse, har Etikkrådet ment at det er en uakseptabel risiko for at selskapet har vært involvert i grov korrupsjon. Når rådet videre har konkludert med at det er risiko for gjentakelse, er det enten begrunnet i at selskapet ikke har svart på rådets henvendelser eller at selskapet ikke har godtgjort at det er tatt målrettede skritt i riktig retning. I noen saker har det for eksempel ikke blitt tatt ordentlig tak i den åpenbare korrupsjonsrisikoen som ligger i en omfattende bruk av agenter i høyrisikoland. I andre saker har ledelsen – selv etter at tidligere toppledere har blitt domfelt for korrupsjon – unnlatt å ta tydelige nok grep for forbedring, ved for eksempel at regelbrudd ikke har fått konsekvenser for ledere som visste eller burde ha visst om korrupsjonsbruken. I enkelte av disse sakene har rådet fått inntrykk av at selve grunnlaget for antikorrupsjonsprogrammet er mangelfullt fundert, og at det derfor er tvilsomt om man vil kunne etablere

og gjennomføre et antikorrupsjonsprogram som er tilpasset virksomhetens risikoprofil. I samtlige av disse sakene har selskapene heller ikke erkjent å ha hatt et korrupsjonsproblem ut over at enkelte ansatte har begått regelbrudd.

De selskapene som er gjenstand for omfattende korrupsjonsetterforskning og som Etikkrådet har utredet, men etter en prosess likevel har valgt å legge bort, har vært åpne om sine utfordringer og gitt omfattende informasjon om hva som gjøres for å forebygge korrupsjon. I disse sakene har selskapene tydelig demonstrert at de gjør hva som med rimelighet kan forventes for å oppdage, forebygge og respondere på korrupsjon. Etikkrådet har i disse sakene fått tilgang til all skriftlig dokumentasjon som har blitt etterspurt. Disse selskapene vil rådet følge med på videre og eventuelt ta opp igjen til ny vurdering dersom det skulle dukke opp nye korrupsjonstilfeller.

* Retningslinjer for anti-korrupsjonsprogrammer

Det finnes flere nyttige retningslinjer for hvordan en skal utarbeide og implementere anti-korrupsjonsprogrammer i selskaper. Se blant annet FNs anti-korrupsjonsportal TRACK (Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge), tilgjengelig på http://www.track.unodc.org/Pages/home.aspx, Global Compact: A guide for anti-corruption risk-assessment (2013), tilgjengelig på https://www.unglobalcompact.org/resources/411 og OECD's Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance (2010), tilgjengelig på http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44884389.pdf

Foreign Corruption Prevention Act (FCPA) og UK Bribery Act har vært med å utvikle internasjonale standarder for korrupsjonsforebygging, kanskje særlig FCPA og tilhørende sanksjonsprosedyrer som har blitt utviklet etter hvert som korrupsjonssaker har blitt forlikt mellom selskaper og amerikanske myndigheter. I 2012 publiserte det amerikanske Justisdepartementet (DoJ) og US Securities and Exchange Commission (SEC) en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter FCPA, kalt A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act, tilgjengelig på http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/guide.pdf

Denne veiledningen viser også til andre relevante retningslinjer, som Business Ethics: A Manual for Managing a Responsible Business Enterprise in Emerging Market Economies, utgitt av Department of Commerce, International Trade Administration, tilgjengelig på http://ita.doc.gov/goodgovernance/business_ethics/manual.asp

I tillegg til sine anti-korrupsjonsregler har FCPA også regler om internkontroll- og revisjon. I 2011 publiserte det britiske Justisdepartementet en veiledning for hvordan selskaper bør innrette seg for å unngå straffansvar etter UK Bribery Act. Veiledningen er tilgjengelig på http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf

Transparency International (TI) har i Business Principles for Countering Bribery listet opp en rekke generelle anbefalinger for hvordan en skal etablere etterlevelsessystemer. Anbefalingene kan også brukes som en referanse for allerede eksisterende systemer. TIs anbefalinger ble først lansert i 2003, og revidert i 2009, og sist i 2013. Anbefalingene er tilgjengelig på http://www.transparency.org/whatwedo/publication/business_principles_for_countering_bribery

Videre er generelle prinsipper for anti-korrupsjon nedfelt i The OECD Guidelines for Multinasjonal Enterprises, http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf

Andre relevante kilder er The United Nations Global Compact (The Ten Principles), Asia-Pacific Economic Council (Anti-Corruption Code of Conduct for Business), International Chamber of Commerce (ICC Rules on Combating Corruption), the World Bank (Integrity Compliance Guidelines), og The World Economic Forum (Partnering Against Corruption-Principles for Countering Bribery).