

Det Kongelige Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement

v. Terje Dyrstad

Oslo 27. juni 2013

## **INNSPILL TIL NORSK HANDLINGSPLAN 2013-2015: OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP**

### **Innledning**

Transparency International Norge (TI Norge) viser til møte i FAD den 13. juni 2013, til workshop avholdt hos TI Norge den 8. mai 2013 og til diverse korrespondanse. TI Norge takker for invitasjonen til å komme med innspill til den nye norske handlingsplanen. Våre innspill vil primært basere seg på de anbefalinger som er gitt i rapporten *Norges integritetssystem – ikke helt perfekt?* (her referert til som NIS-rapporten). Rapporten ble lansert i juni 2012 og er distribuert til alle departementer. Flere eks kan om ønskelig ettersendes enten til FAD eller det enkelte departement.

NIS-rapporten avdekket noen svakheter og de største svakhetene knyttet seg til integritetsmekanismer som gjelder for Stortinget. På indikatoren i undersøkelsen *i hvilken grad det finnes bestemmelser som sikrer integriteten til representantene* scorer Norge svært lavt (25 poeng av 100 mulige). Mangel på lobbyregister, etiske retningslinjer, karantenebestemmelser og skriftlige habilitetsregler er svakheter som fremheves i rapporten. På dette området har Norge altså et stort forbedringspotensial. TI Norge er usikre på om anbefalinger knyttet til disse forhold er egnet som forslag til tiltak innenfor rammen av OGP, og vi har derfor ikke tatt dette med. Dersom departementet mener at forpliktelser knyttet til integritetsmekanismer for Stortinget er relevante for OGP, kan TI Norge komme tilbake med ytterligere innspill. Det vises for øvrig til NIS-rapporten side 59 flg for en utdypning av problemstillingene.

### **1. Større åpenhet i selskaper som har virksomhet i andre land (land-for-land rapportering)**

- Ansvarlig departement: Finansdepartementet

Finansdepartementet sendte den 7. mai ut forslag til innføring av land-for-land rapportering for norske selskaper som driver virksomhet innen utvinningsindustrien og skogsdrift. TI Norge mener at slik rapportering bør gjelde alle selskaper som opererer multinasjonalt og mener dette er et fornuftig og realistisk mål for Norge å nå innen det tidsrommet handlingsplanen gjelder for.

Per i dag er det begrensede krav til norske selskaper om å gjøre rede for økonomien til sine utenlandske datterselskaper. En konsekvens av dette er at norske selskaper som ønsker det, kan unngå åpenhet om store deler av sin virksomhet ved å etablere datterselskaper i sekretessedestinasjoner (også kalt skatteparadis) – stater hvor utenlandske personer og selskaper gis gode muligheter for å skjule informasjon om egen virksomhet og mulighet til å omgå en rekke nasjonale og internasjonale regler. Lukkede selskapsstrukturer gjør det mulig å unndra store midler som skriver seg fra korrupsjon, skatteunndragelser og kapitalflukt. Dette er et problem i alle land, men det er mest alvorlig for fattige lands muligheter for å få til utvikling og bekjempe fattigdom.

Transparency International ga ut en rapport i fjor (juli 2012) om åpenhet i selskapsrapportering blant verdens største multinasjonale selskaper (Transparency in corporate reporting: Assessing the world's largest companies). Rapporten omfatter 105 selskaper som har en samlet verdi av over 11 trillion dollar og berører folks liv i mer enn 200 land globalt.

Land-for-land rapportering (LLR) er en av parameterne som er undersøkt i denne studien. Ikke overraskende var resultatet for LLR blant de undersøkte selskapene svært nedslående. Se rapporten i detalj her:

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency\\_in\\_corporate\\_reporting\\_assessing\\_the\\_worlds\\_largest\\_companies](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_in_corporate_reporting_assessing_the_worlds_largest_companies)

En tilsvarende rapport er nå under utarbeidelse i regi av TI Norge. Resultatene vil trolig bli offentliggjort i september/ oktober 2013. Denne undersøkelsen dekker de 50 største norske børsnoterte selskapene som har utenlandsvirksomhet av betydning. Blant disse er det kun to selskaper som utvinner naturressurser og som dermed vil bli omfattet av det norske kravet til LLR. De andre 48 selskapene vil ikke omfattes av LLR kravet slik det er foreslått, samtidig som de aller fleste norske selskapene trolig vil score svært dårlig på denne parameteren.

Med utgangspunkt i de to omtalte rapportene mener TI Norge det blir for snevert at kun selskaper i utvinningsindustrien og som driver skogsdrift skal avkreves LLR. Som nevnt vil dette medføre at svært få selskaper vil omfattes. Alle selskaper i alle bransjer bør derfor inkluderes. Spesielt selskaper med virksomheter hvor det kreves lisenser/konsesjoner fra myndigheter bør omfattes av LLR, fordi dette erfaringsmessig medfører høy risiko for korrupsjon. I tillegg er det mange bransjer utenom petroleum, gruvedrift og skogsdrift som også utnytter naturressurser, for eksempel fiskeoppdrett, vann-/vind-/bølgekraft og telekommunikasjon. Disse bør også omfattes av LLR.

Det vises for øvrig til TI Norges høringsuttalelse til Finansdepartementet av 26. juni 2013. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing---rapport-om-land-for-land-rappor/horingsuttalelser.html?id=726753>

## **2. Ytterligere styrking av varslerinstituttet**

- Ansvarlig departement: Arbeidsdepartementet

TI Norge har kontaktet Arbeidsdepartementet i forbindelse med antatt evaluering av arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, men har pr i dag ikke fått noen tilbakemelding. Det har heller ikke lyktes TI Norge å finne informasjon om dette på departementets hjemmeside.

Lover og regler er viktige elementer i et nasjonalt integritetssystem, men er alene ikke tilstrekkelig. Institusjoner består av enkeltmennesker: Ledere og ansatte, politikere og tjenestemenn. En forutsetning for velfungerende og robuste institusjoner er ansatte, ledere og tillitsvalgte med godt etisk gangsyn. Videre skal det være rom for å komme med kritikk og det skal være mulig å melde fra om forhold som virker mistenkelige. Funn i denne studien tyder på at det er behov for å forbedre mulighetene til å fremme slik kritikk.

Norge har varslingsbestemmelser som favner vidt, og vi har kommet lenger enn mange andre land i å regulere varslervernet. Fortsatt er det rom for forbedring ved at virksomheter og ledere legger forholdene bedre til rette for varsling på arbeidsplassen. Rapporter om ansatte som ikke tør å si ifra om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass, er en indikasjon på at noe kan forbedres.

En forklaring på dagens situasjon kan være manglende kunnskap hos en del ledere om avveiningen mellom yttringsfriheten (grunnlovfestet rett) og ansattes lojalitetsplikt. Holdningene hos enkelte ledere kan også være en forklaring. Kjennskapen til varslingsbestemmelsene, herunder arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling, ser ut til å være for dårlig både i offentlig og privat sektor.

Etter at bestemmelsene om varsling trådte i kraft i 2007, har de vært gjenstand for mye diskusjon, og praktiseringen kan bli bedre. Det er delte meninger i synet på om regelverket bør justeres. Varslervernet kan styrkes ved å fjerne kravet om at arbeidstakers fremgangsmåte skal være forsvarlig, noe som vil kunne senke terskelen for å varsle eksternt. Skeptikerne mener andre hensyn taler imot slike endringer. Sett fra et korrupsjonsforebyggende perspektiv er det viktig med et sterkt varslervern.

Dagens varslervern trådte i kraft i 2007. Det er fortsatt behov for kunnskapsspredning på dette området, både i offentlig og privat sektor. Dette inkluderer også kunnskap om offentlig ansattes rett til å komme med kritikk i offentligheten. En fjerning av forsvarlighetskravet vil kunne styrke varslervernet ytterligere. Myndighetene og arbeidsgivere i offentlig og privat sektor må arbeide for å bevisstgjøre egne ledere om ansattes rett til å fremme kritikk om egen arbeidsplass og eget arbeidsområde i det offentlige rom. Videre bør arbeidsgiverne ha en plikt til å undersøke de forholdene det varsles om.

Transparency International har nylig utarbeidet en rapport om varslervern og FN konvensjonen mot korrupsjon (Whistleblower protection and the UN Convention against Corruption) der det bl.a gis anbefalinger og anvisninger på god praksis på dette området se:

<http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/finish/25-special-topics/312-whistleblower-protection-and-the-un-convention-against-corruption>

### 3. Styrke gjennomskiktigheten hos offentlige myndigheter og forvaltning

- Ansvarlige departementer: Justisdepartementet og Kommunaldepartementet (lovarbeid), alle departementer (praktisering av lovene)

Praktisering av åpenhet og gode muligheter for innsyn er viktig for å forebygge korrupsjon og annen kritikkverdig praksis. Dette er spesielt viktig innenfor offentlige organers beslutningsprosesser, åpenhet om offentlige og private virksomheters finansielle aktiviteter og åpenhet om politikere og offentlige myndighetspersoners økonomiske interesser. Praktisering av åpenhet og innsyn har også et demokratisk aspekt, velgerne bør få vite hvilke vurderinger som ligger til grunn for de vedtak og beslutninger politiske myndigheter og offentlige forvaltning fatter. Det fremholdes ofte som en styrke at det norske samfunnet er åpent – noe som i stor grad er riktig. Åpenheten uttrykkes blant annet gjennom offentleglova som sier at: ”Saksdokument, journalar og liknande register for [offentlige organ] (...) er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov” og at alle kan kreve innsyn. NIS-rapporten viser at dette bildet må nyanseres.

All saksbehandling i offentlig virksomhet skal arkiveres og journalføres etter bestemmelsene i arkivlova og -forskriften. Men hvilke interne dokumenter som skal journalføres er det til dels opp til det enkelte organ å avgjøre. Organinterne dokumenter skal journalføres: ”så langt organet finn det tenleg”. Offentleglova gjelder i utgangspunktet for all offentlig virksomhet, med noen unntak. Ett av unntakene er offentlig eide selskaper uten ansatte. Disse selskapene forvalter store verdier (på kommunalt nivå ca 25 milliarder kroner) og er i dag unntatt offentleglovas regler og bestemmelser.

NIS-rapporten finner klare indikasjoner på at dagens praktisering av offentleglova er sprikende. Meroffentlighet, slik loven foreskriver, praktiseres i varierende grad, og mediene og andre opplever ofte problemer med å få innsyn i saksdokumenter og lignende fra offentlige organer. Årsakene synes å være sammensatt. Et komplisert lovverk, eksempelvis når det kommer til hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikten, kombinert med en frykt for å bryte taushetsplikten (som kan få konsekvenser for den enkelte ansatte) gjør at nekting av innsyn ofte kan oppfattes som den enkleste og minst problemfylte løsningen.

Unntaksbestemmelsene i dagens offentlighetslov er vidtgående og kravene til journalføring er til dels preget av skjønn. To konkrete anbefalinger som vil bidra til å styrke gjennomskiktigheten hos offentlige myndigheter og forvaltning foreslås.

#### **a) Fjerne unntaksbestemmelsen for offentlige selskaper uten ansatte**

Det er en rekke offentlige selskaper registrert uten ansatte som til sammen forvalter milliardbeløp på vegne av fellesskapet. Det bør være samme rett til



innsyn i disse selskapenes regnskap og andre dokumenter, som det er for andre offentlige virksomheter.

**b) Bedre praktisering av forvaltnings- og offentleglova**

Dersom ansatte i forvaltningen handler i strid med taushetspliktsbestemmelsene kan det få rettslige konsekvenser, mens det i mindre grad virker å være tilfelle ved brudd på arkiv- eller offentleglova. Som ledd i den forestående evalueringen av offentleglova bør det vurderes om sanksjoner kan bidra til bedre praktisering og etterlevelse av lovens intensjoner. Det bør også vurderes om det bør utformes nye regler om journalføring av organinterne dokumenter. Videre bør myndighetene og forvaltningen sørge for at det iverksettes kompetansehevende tiltak for offentlig ansatte med ansvar for journalføring, samt påse at det drives et kontinuerlig holdningsarbeid for å understreke viktigheten av at politiske myndigheter og offentlig forvaltning praktiserer åpenhet.

**4. Bedre harmoni mellom foretaksstraff og anbudsnektelse i det offentlige**

- Ansvarlig departementer: Justisdepartementet og Fornyingsdepartementet

Et forhold som kan ha betydning for etterforskning av korrupsjonssaker er dagens lempningsordning ved brudd på Konkurranseloven, som innebærer et slags amnesti hvis bedriften anmelder seg selv. Økokrim har en uformell avtale med Konkurransetilsynet om at Økokrim ikke skal iverksette etterforskning i kartellsaker som er under vurdering av Konkurransetilsynet og hvor lempning kan bli aktuelt. Hvis et foretak som søker Konkurransetilsynet om lempning for konkurranselovbrudd også er involvert i andre former for økonomisk kriminalitet, som for eksempel korrupsjon, er det derfor vanskelig for Økokrim å iverksette etterforskning. NIS-rapporten peker på at rettssituasjonen på dette området fremstår som problematisk.

I rapporten pekes det også på uheldige konsekvenser av at korrupsjon kan straffes etter straffeloven og samtidig møtes med sanksjoner etter lov om offentlige anskaffelser. Det kan se ut til at terskelen for å ilegge foretaksstraff blir høy, fordi det innebærer å bli utestengt som leverandør til det offentlige.

Regjeringen bør derfor utrede hvordan dagens situasjon er når det gjelder håndhevelsen av anbudsnektelsen i anskaffelsesregelverket og terskelen for å ilegge foretaksstraff. Myndighetene bør derfor, i samråd med Økokrim og Konkurransetilsynet, se på hva som kan gjøres for å skape en mer helhetlig og konsekvent praksis på dette området. I den sammenheng bør det også utredes om det er behov for nye regler mht. hva som skal til for at et korrupsjonsdømt selskap igjen skal få bli leverandør til det offentlige.

**5. Domstolenes uavhengighet – bruk av midlertidig tilsatte dommere**

Ansvarlig departement: Justisdepartementet

I vurderingen av domstolenes uavhengighet peker NIS-rapporten på noen kritiske forhold. Det kan bl.a. reises spørsmål om dommeres uavhengighet er tilstrekkelig ivaretatt dersom de er

midlertidig ansatt. Uavhengigheten kan bli satt på prøve ved at hensynet til egen stilling kan ha innvirkning på dommerens avgjørelser. Dette gjelder både for dommerfullmektiger og konstituerte dommere.

For å sikre at tilliten til domstolene ivaretas, er det viktig at rekrutteringsprosessene er åpne og at det er like muligheter for alle. Det brukes en del konstituerte dommere i dagens domstoler. For korttidskonstitusjoner (mindre enn seks måneder) er det ingen krav om at stillingen skal utlyses, og ofte gjøres dette ikke i praksis. Ved ansettelse av dommere gir Innstillingsrådet en begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere i prioritert rekkefølge som sendes til Justisdepartementet for videre behandling. Selve innstillingen er offentlig, men begrunnelsen for rangering er unntatt offentlighet. I rapporten reises det spørsmål ved om også begrunnelsen for innstillingen burde vært offentlig tilgjengelig.

Bruken av midlertidig tilsatte dommere er betydelig, og bør begrenses. Der konstitusjoner likevel er nødvendige, må disse stillingene utlyses.

## **6. Annet - Åpenhetsgaranti**

### **- Ansvarlig departement: Utenriksdepartementet**

TI Norge vil avslutningsvis oppfordre regjeringen til å bruke OGP som kanal til å fremme initiativer som fremgår av Meld.St.25 (2012-2013) Dele for å skape. Spesielt egnet er regjeringens ambisjon om å fremme en Åpenhetsgaranti slik den er beskrevet i meldingen (side 96). Dette initiativet må også sees i sammenheng med Finansdepartementets pågående arbeid om LLR – se også pkt 1.

TI Norge håper regjeringen vil ta med disse innspillene i Norges handlingsplan nr 2 til OGP, og ser frem til Deres tilbakemelding.

Med hilsen

Guro Slettemark  
generalsekretær