



SENTER FOR INTEGRITET  
I FORSVARSSEKTOREN

KONGENS GATE 4,  
0153 OSLO

SIFS 3/2016  
01.04 2016

## **Etiske krav ved anskaffelser i forsvarssektoren**

### **Innledning**

I 2013 ble Senter for integritet i forsvarssektoren (SIFS) gitt i oppdrag å utarbeide forslag til alminnelige kontraktsvilkår til bruk ved anskaffelser i forsvarssektoren. Formålet er at leverandørene skal forplikte seg til å treffe tiltak for å redusere risikoen for korrupsjon hos seg selv og sine underleverandører. Vilåårene er forutsatt å skulle bli en del av Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF). Denne rapporten tar for seg bakgrunnen for oppdraget, og presenterer et forslag til alminnelige kontraktsvilkår. Avslutningsvis drøftes også hvilke virkemidler som bør tas i bruk, og eventuelle sanksjonsmuligheter dersom vilåårene brytes. SIFS' anbefaling er at vilåårene gjøres om en til en frivillig standard som leverandørene inviteres til å tiltre.

### **Bakgrunn**

SIFS fikk i 2013 tildelt 300 000 kroner for å løse oppdraget på vegne av Forsvarsdepartementet (FD). Bakgrunnen for oppdraget er at FD ønsker å redusere risikoen for korrupsjon hos hele leverandørkjeden. Formålet med å utarbeide nye etiske krav er å redusere risikoen for korrupsjon både overfor forsvarssektorens eget personell, samt hos leverandørene. Kravene skal gjelde både norske og utenlandske leverandører, uansett hvor de opptre. På bakgrunn av dette har SIFS utarbeidet forslag til tiltak gjennom alminnelige kontraktsvilkår for anskaffelser i forsvarssektoren.

### **Metode**

Ved utarbeidelsen av kontraktsvilkåårene har SIFS tatt utgangspunkt i en bransjestandard laget av organisasjonen *AeroSpace and Defence Industries Association of Europe (ASD)*. SIFS har deretter hatt en dialog med *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi)*. SIFS opplever at den norske forsvarsindustrien tar korrupsjon på alvor, og vi har derfor hatt god nytte av kompetansen FSi besitter på området. En viktig faktor har vært at de nye kontraktsvilkåårene ikke virker utilbørilig konkurransevridende mellom norske og utenlandske leverandører, ei heller for mindre selskaper. Her har vi mottatt viktige innspill fra FSi. SIFS har også hatt kontakt med ASD, samt med den britiske bransjeorganisasjonen, ADS Group.

## Problemstillinger

I hovedsak er forslaget basert på bransjestandarden utarbeidet av ASD. I prinsippet vil vilkårene gjelde hele verdikjeden bak en leveranse, samt mor- og datterselskap til hovedleverandører. I praksis vil leddet over i verdikjeden få et ansvar for å følge opp kravene overfor sine underledd.

Virkeområdet er korrupsjon slik det er definert i gjeldende norsk straffelov<sup>1</sup>. Dette gir en klar definisjon, men også en definisjon som ikke nødvendigvis er lik som den som finnes i andre lands lovgivning. Dette kan være en problemstilling for utenlandske leverandører fra land med en mindre streng definisjon enn den norske.

Vi har i tillegg til disse vurdert å ta inn en spesiell bestemmelse om bruk av mellommenn, enten de er agenter eller lobbyister. Bruk av mellommenn er ansett å øke risikoen for korrupsjon og utilbørlig og skjult påvirkning. Krav til åpenhet omkring bruk av mellommenn er et vanskelig område, og noe vi har diskutert med FSi. Konklusjonen er at det er vanskelig å finne en klar definisjon på mellommenn. Disse kan være rådgivere, fremskutte salgslodd, rene lobbyister eller en kombinasjon av disse. I utlandet vil norsk industri være avhengig av slike mellommenn, og disse ønsker ikke alltid å bli offentlig eksponert. Det har derfor vært vanskelig å utarbeide et vilkår som ivaretar problematikken vedrørende mellommenn, uten at det også har vesentlige negative konsekvenser. Mellommenn blir uansett omfattet av vilkår overfor underleverandører. Vi har derfor valgt ikke å innta et særskilt vilkår vedrørende mellommenn.

Vi har også vurdert å ta inn en betingelse som pålegger leverandører en plikt til å heve kontrakter dersom underleverandører har gjort seg skyldig i korrupsjon. Dette har vi ikke funnet hensiktsmessig ettersom en slik plikt kan forhindre forsvarssektoren i å motta leveranser som er kritiske, for eksempel i operasjoner. Det kan også faktisk straffe en leverandør utilbørlig ved at vedkommende ikke får fremstilt varer og tjenester som er nødvendige for selskapets inntjening. Uansett vil en leverandør måtte sikre seg en rett til å heve en kontrakt dersom underleverandøren gjør seg skyldig i korrupsjon.

Det er i tillegg tatt inn bestemmelser om plikt til å offentliggjøre visse forhold, for eksempel bidrag til politiske organisasjoner. FD bør være klar over at ikke alle leverandører har en plikt til å offentliggjøre en årsmelding. Denne plikten foreligger imidlertid for allmennaksjeselskap.

## Forslaget

Nedenfor følger SIFS forslag til alminnelige kontraktsvilkår.

---

<sup>1</sup> Straffeloven, § 267 a. For korrupsjon straffes den som a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet. Straffen for korrupsjon er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte.

## **Anti-korrupsjonskrav til leverandører til forsvarssektoren**

### **Forsvarssektorens generelle krav til anti-korrupsjon**

Leverandøren skal kunne dokumentere at alle tiltak som med rimelighet kan forventes for å forebygge korrupsjon er iverksatt, slik som retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll og programmer for å følge opp ledelse, ansatte, innleide og mellommenn.

Nedenfor følger definisjoner og spesifikke krav som inngår som, men ikke utelukkende er del av dette generelle krav for etterlevelse ved leverandørens oppfyllelse av leveranser til forsvarssektoren:

### **Definisjoner**

Med forsvarssektoren menes i dette dokument Forsvarsdepartementet, Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Nasjonal sikkerhetsmyndighet i Norge.

Med leverandør menes i dette dokument leverandørforetaket og leverandørforetakets mor- og datterforetak og underleverandører.

Med korrupsjon menes i dette dokument straffbar korrupsjon og påvirkningshandel slik det er definert i Norges lov om straff (straffeloven av 20. mai 2005 nr. 28).

### **Informasjon fra leverandør til involverte om anti-korrupsjonskrav**

Leverandørens ledelse skal påse og kunne dokumentere at styremedlemmer, ansatte, innleide og mellommenn gjøres kjent med og forplikter seg til etterlevelse av krav som samsvarer med dette dokument.

### **Nasjonale lover skal etterleves**

Leverandøren skal påse at deres styremedlemmer, ansatte, innleide og mellommenn etterlever de nasjonale lover i de land de opererer i.

### **Leverandørens holdninger og forebygging av korrupsjon**

Leverandørens styremedlemmer, ansatte, innleide og mellommenn skal ikke under noen omstendighet begå eller medvirke til korrupsjon.

Leverandørens ledelse skal kunne dokumentere at det foreligger en uttrykt tydelig støtte til etterlevelse av krav som samsvarer med dette dokument.

Leverandøren skal kunne dokumentere varslingsrutiner, herunder ha en varslingskanal for mistanke om eller bevis for korrupsjon.

Leverandørens ledelse skal kunne dokumentere å ha oppmuntret til rapportering gjennom linjen eller gjennom en uavhengig varslingskanal om mistanke eller bevis for korrupsjon eller avvik fra krav i samsvar med dette dokument.

Leverandørens ledelse skal kunne dokumentere å ha utpekt ansatte på høyt nivå som skal påse etterlevelse av krav som samsvarer med dette dokument. Slike ansatte trenger ikke være utpekt til bare dette.

*Leverandøren skal kunne dokumentere at det foreligger en rett til heving av avtale overfor styremedlemmer, ansatte, innleide og mellommenn som i medhold av rettskraftig avgjørelse har begått eller medvirket til korrupsjon.*

*Leverandøren skal kunne dokumentere at det foreligger prosedyrer og rutiner som er egnet til å gi en avskrekkende, relevant og forholdsmessig sanksjonering av styremedlemmer, ansatte, innleide og mellommenn som i medhold av rettskraftig avgjørelse har begått eller medvirket til korrupsjon.*

*Leverandøren skal stille krav til sine underleverandører om at disse har retningslinjer for etisk forretningsførsel og et anti-korrupsjonsprogram som er tilpasset virksomhetens størrelse og kompleksitet. Et slikt program skal være basert på en helhetlig risikovurdering for virksomheten.*

*Leverandøren skal kunne dokumentere at holdninger og korrupsjonsforebyggende tiltak er tydelig kommunisert innad og utad.*

### **Gaver og gjestfrihet**

*Leverandøren kan kun gi gaver og bevertning til offentlig tjenestemann dersom dette ikke er korrupsjon og etterlever de nasjonale lover i de land den offentlige tjenestemann er ansatt eller utøver sin virksomhet.*

*Leverandøren skal regnskapsføre slike gaver og slik bevertning.*

*Forsvarssektoren kan kreve innsyn i leverandørens regnskapsopplysninger om gaver og gjestfrihet overfor offentlig tjenestemann.*

### **Bidrag til politiske partier og organisasjoner**

*Leverandøren kan kun gi bidrag til politiske partier og organisasjoner, herunder deres tillitsvalgte, ansatte eller kandidater, dersom bidraget ikke er korrupsjon og bidraget etterlever de nasjonale lover i de land disse opererer i.*

*Leverandøren skal regnskapsføre slike bidrag og rapportere bidragene i leverandørens årsrapport.*

### **Hensiktsmessigheten av å ha dette som alminnelige kontraktsvilkår**

Å redusere korrupsjonsrisiko gjennom å innta krav i alminnelige kontraktsvilkår baserer seg på at man faktisk vil bruke heving av en kontrakt som sanksjonsmulighet. SIFS understreker det sterke fokuset på korrupsjon som allerede finnes i norsk industri. Det er grunn til å anta at både *plikten* for anskaffende myndighet til å avvise tilbud fra korrupsjonsdømte leverandører, samt *risikoen* for et omdømmetap, bør virke motiverende.

Dersom en slik sanksjonsmulighet skal bli brukt, må det være forutsigbart. Dette betyr at den blir brukt når kravene i kontraktsvilkårene ikke oppfylles av leverandørene. Sanksjonsmuligheten må også brukes overfor *alle* leverandører som bryter vilkårene. Forsvarssektoren står overfor leverandører og leveranser som sektoren er kritisk avhengig av. FD må derfor vurdere hvorvidt innføringen av nye kontraktsvilkår er et hensiktsmessig virkemiddel.

SIFS' anbefaling er imidlertid en positiv tilnærming til arbeidet med å bekjempe korrupsjon, snarere enn tvang. Basert på arbeidet med denne rapporten anbefaler vi derfor at vilkårene gjøres om til en

*standard* som leverandørene kan tiltre. Dersom de ikke ønsker å tiltre, inviteres de til å gi en forklaring på dette. Leverandørenes holdning til erklæringen vil offentliggjøres.

SIFS anbefaler også at det utvikles et eget verktøy som leverandørene kan bruke til å evaluere sin egen risiko for korrupsjon. Dette kan være hensiktsmessig for spesielt mindre leverandører, og det kan være en effektiv måte for forsvarssektoren og allmennheten å få innsyn i hva industrien gjør på dette området. SIFS foreslår å bruke de avsatte ressursene (NOK 300 000) til å utarbeide et slikt verktøy. Verktøyet bør utvikles i samråd med FSI.

### Videre oppfølging

Når FD har tatt en beslutning om hvilken tilnærming man vil velge bør etatene i sektoren høres. Dessuten bør relevante bransjeorganisasjoner rådføres. Selv om SIFS i hovedsak har rådført seg med FSi, står forslaget kun for SIFS regning. Det er dessuten flere relevante bransjeorganisasjoner som bør tas med, ettersom forslaget vil gjelde alle leverandører.

Forsvarsmarkedet er internasjonalt og det bør derfor arbeides for å gjøre standarden gjeldende i hele det euroatlantiske området. Derfor anbefaler SIFS at FD tar initiativ gjennom NATOs *Conference of National Armaments Directors* (CNAD) til at en slik standard blir definert som en gjennomgående i NATO. Standarden bør også gjøres gjeldende i NATO som organisasjon. Et slikt initiativ kan gjøres sammen med nordiske partnere og allierte. *NATO Industry Advisory Group* (NIAG) kan gis i oppdrag å vurdere innføringen av en slik standard. Den nye NATO Building Integrity policy, som forventes vedtatt på toppmøtet i Warszawa i juni, vil danne et godt grunnlag for det foreslåtte initiativet.

### Avslutning

SIFS overleverer med dette et utkast til alminnelige kontraktsvilkår for å redusere risikoen for korrupsjon. SIFS foreslår videre at det gjennom en positiv tilnærming utarbeides en frivillig standard basert på dette utkastet, som leverandørene inviteres til å tiltre. En slik positiv tilnærming vil ha bedre effekt enn at leverandørene påtvinges kontraktsvilkår.



Per Christensen, direktør