



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 73

(2006–2007)

Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26
om skadeserstatning (gjennomføring
av Europarådets sivilrettslige
konvensjon om korrupsjon)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 73

(2006–2007)

Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26
om skadeserstatning (gjennomføring
av Europarådets sivilrettslige
konvensjon om korrupsjon)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5.8.3	Departementets vurdering	37
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6	5.9	Korrupsjon med tilknytning til utlandet	39
2.1	Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon	6	5.9.1	Høringsnotatet	39
2.2	Høringene	7	5.9.2	Høringsinstansenes syn	39
3	Ratifikasjon	10	5.9.3	Departementets vurdering	41
4	Korrupsjonsbegrepet	11	5.10	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget om en erstatningsbestemmelse om korrupsjon	41
4.1	Korrupsjonsbegrepet i konvensjonen	11	5.10.1	Høringsnotatet	41
4.2	Høringsnotatet	11	5.10.2	Høringsinstansenes syn	42
4.3	Høringsinstansenes syn	12	5.10.3	Departementets vurdering	43
4.4	Departementets vurdering	12	5.10.3.1	Generelt	43
5	Erstatningsrettslige spørsmål	13	5.10.3.2	Administrative og økonomiske konsekvenser for domstolene og påtalemyndigheten	43
5.1	Generelt om høringsnotatets forslag til en ny erstatningsbestemmelse for skade voldt ved korrupsjon	13	5.10.3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser for skadevoldersiden	44
5.2	Bør det innføres et særlig erstatningsansvar for skade som følge av korrupsjon?	14	5.10.3.4	Økonomiske og administrative konsekvenser for skadelidte	44
5.2.1	Høringsnotatet	14	5.11	Enkelte andre spørsmål knyttet til en erstatningsregulering	44
5.2.2	Høringsinstansenes syn	14	5.11.1	Foreldelse	44
5.2.3	Departementets vurdering	16	5.11.2	Beviskrav	45
5.3	Korrupsjonsbegrepet i erstatningsrettslig sammenheng	16	5.11.3	Forholdet til menneskerettighetene	45
5.3.1	Høringsnotatet	16	5.11.4	Dekning av utgifter til rettslig bistand	45
5.3.2	Høringsinstansenes syn	18	6	Avtalerett	47
5.3.3	Departementets vurdering	19	6.1	Generelt om konvensjonens krav og høringsnotatet	47
5.4	Ansvar for den som svarer for korrupsjonen eller har medvirket til denne	20	6.2	Høringsinstansenes syn	47
5.4.1	Høringsnotatet	20	6.3	Departementets vurdering	48
5.4.2	Høringsinstansenes syn	20	6.3.1	Artikkel 8 nr. 1	48
5.4.3	Departementets vurdering	20	6.3.2	Artikkel 8 nr. 2	50
5.5	Arbeidsgiveransvaret	21	6.3.3	Særlig om korrupsjonsbegrepet på det avtalerettslige området	51
5.5.1	Høringsnotatet	21	7	Vern av arbeidstakere – varsling ...	52
5.5.2	Høringsinstansenes syn	24	7.1	Høringsnotatet	52
5.5.3	Departementets vurdering	27	7.2	Høringsinstansenes syn	54
5.6	Særlig om heftelsesform, lemping, regress og medvirkning	30	7.3	Departementets vurdering	56
5.6.1	Høringsnotatet	30	8	Enkelte andre spørsmål	58
5.6.2	Høringsinstansenes syn	31	8.1	Regnskap og revisjon	58
5.6.3	Departementets vurdering	32	8.2	Innhenting av bevis	58
5.7	Økonomisk tap	32	8.3	Midlertidige tiltak	58
5.8	Ikke-økonomisk tap	32			
5.8.1	Høringsnotatet	32			
5.8.2	Høringsinstansenes syn	36			

8.4	Internasjonalt samarbeid, overvåkning av gjennomføring av konvensjonen, avsluttende bestemmelser.....	58
9	Merknader til de enkelte bestemmelser	60
9.1	Til lovforslaget del I om endringer i skadeserstatningsloven	60
9.2	Til lovforslaget del II om ikrafttredelse	61

Forslag til lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon)	62
--	-----------

Vedlegg

1	Sivilrettslig konvensjon om korrupsjon (Strasbourg, 4. november 1999).....	63
1	Civil Law Convention on Corruption (Strasbourg, 4.XI.1999)	63

Ot.prp. nr. 73

(2006–2007)

Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 29. juni 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslår Justisdepartementet lovendringer for å sikre gjennomføringen av Europarådets sivilrettslige konvensjon (4. november 1999) om korrupsjon i norsk rett. Et hovedelement i konvensjonen er reguleringen av erstatningsansvar, og det foreslås derfor en ny bestemmelse i skadeserstatningsloven om erstatningsansvar ved korrupsjon. Regjeringen har i St.prp. nr. 86 (2006-2007) bedt om Stortingets samtykke til at Norge ratifiserer konvensjonen.

Norge undertegnet konvensjonen da den ble åpnet for undertegning 4. november 1999. Det er allerede vedtatt enkelte lovendringer som bidrar

til å oppfylle konvensjonen. Ved lov 1. desember 2006 nr. 64 ble arbeidsmiljøloven endret for å beskytte varslere. Disse endringene omfatter nye bestemmelser om rett til å varsle, vern mot gjengjeldelse mot den som varsler, og plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Endringene trådte i kraft 1. januar 2007.

I proposisjonen blir det også vurdert om det trengs lovendringer på andre områder for å oppfylle konvensjonens krav. Etter Justisdepartementets syn er det ikke nødvendig med ytterligere lovendringer.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon

Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon (ETS nr. 174) (heretter «konvensjonen») ble vedtatt av Europarådets ministerkomité 9. september 1999. Norge undertegnet konvensjonen 4. november 1999, da den ble åpnet for undertegning. Konvensjonen trådte i kraft 1. november 2003. Den sivilrettslige konvensjonen inngår – sammen med Europarådets strafferettslige konvensjon 27. januar 1999 om korrupsjon (ETS nr. 173) – i det felles arbeidet for å bekjempe korrupsjon. På grunnlag av Straffelovrådets utredning NOU 2002: 22 En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon og Ot. prp. nr. 78 (2002-2003) ble det i 2003 vedtatt endringer i straffeloven 1902 for å gjennomføre den strafferettslige korrupsjonskonvensjonen i norsk rett.

Nedenfor gis det en oversikt over bestemmelsene i den sivilrettslige konvensjonen. Konvensjonen er vedlagt proposisjonen her i engelsk versjon og norsk oversettelse.

Konvensjonen har 23 artikler. Artikkel 1 til 12 inneholder de materielle bestemmelsene om korrupsjon og angir hvilke tiltak konvensjonsstatene skal iverksette nasjonalt. Artikkel 13 og 14 har bestemmelser om samarbeid mellom konvensjonsstatene og om overvåking av gjennomføringen av konvensjonen. Artiklene 15 til 23 inneholder standardbestemmelser om undertegning, ratifikasjon og tiltrædelse til konvensjonen samt territoriell anvendelse m.m. Det er utarbeidet en forklarende rapport til konvensjonen.

Artikkel 1 angir konvensjonens formål. Det slås fast at konvensjonsstatene skal sørge for at det finnes effektive rettsmidler i nasjonal rett for dem som har lidd skade som følge av korrupsjon, slik at de kan forsvare sine rettigheter og interesser og ha mulighet til å få erstatning.

Artikkel 2 definerer hva som menes med korrupsjon etter konvensjonen.

Artikkel 3 til 7 regulerer spørsmål om rett til erstatning ved korrupsjon. Etter *artikkel 3* skal konvensjonsstatene sørge for at skadelidte som følge av korrupsjon kan gå til søksmål for å få full erstatning. Erstatningen kan omfatte materiell skade, tap

av fortjeneste og ikke-økonomisk tap. *Artikkel 4* angir vilkårene for erstatning. For det første må den saksøkte ha begått eller gitt tillatelse til korrupsjonen, eller unnlatt å treffe rimelige tiltak for å hindre korrupsjonen. I tillegg må saksøkeren ha lidd skade, og det må være årsakssammenheng mellom skaden og korrupsjonen. Artikkel 4 bestemmer videre at det i nasjonal lovgivning skal finnes regler om solidaransvar hvis flere er ansvarlig for skade som skyldes den samme korrupsjonsvirksomheten.

Artikkel 5 foreskriver at konvensjonsstatene skal sørge for at det finnes hensiktsmessige fremgangsmåter for å saksøke staten for erstatning når skade er oppstått som følge av korrupsjon begått av dens offentlige tjenestemenn i tjenesten. *Artikkel 6* fastsetter at medvirkning skal kunne føre til reduksjon eller bortfall av erstatningskravet. *Artikkel 7* har regler om foreldelse av erstatningskrav.

Artikkel 8 regulerer avtalers gyldighet. Konvensjonsstatene skal sørge for at avtaler eller avtalevilkår om korrupsjon skal være døde og maktesløse. Videre skal den avtalepart som er villedet på grunn av korrupsjon, kunne reise søksmål for å få kjent avtalen ugyldig.

Artikkel 9 bestemmer at nasjonal rett må gi hensiktsmessig vern mot uberettigede sanksjoner for arbeidstakere som på grunnlag av rimelig mistanke og i god tro melder fra om korrupsjon til ansvarlige personer eller myndigheter.

Etter *artikkel 10* skal nasjonal rett sikre at bedrifters årsregnskap gir et tydelig og pålitelig bilde av bedriftens økonomiske stilling. Videre understreker artikkel 10 betydningen av revisors arbeid for å hindre korrupsjon, ved at det i nasjonal rett skal fastsettes at revisor skal bekrefte at årsregnskapet gir et pålitelig bilde av bedriftens økonomiske stilling.

Artikkel 11, 12 og 13 omhandler innhenting av bevis, midlertidige tiltak og internasjonalt samarbeid. Bestemmelsene konkretiserer ikke hvilket innhold de nasjonale reglene skal ha, men partene forplikter seg til å utvikle effektive systemer som tilgodeser de hensyn som konvensjonen tar sikte på å ivareta.

Partenes gjennomføring av konvensjonen skal

overvåkes av Europarådets eget overvåkingsorgan, Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO), jf. *artikkel 14*.

I *artikkel 15 til 23* finnes bestemmelser om bl.a. stedlig virkeområde, ikrafttredelse, tiltredelse og endringer i konvensjonen. Det er ikke mulig å ta forbehold mot noen av bestemmelsene i konvensjonen, jf. artikkel 17. Ifølge artikkel 19 berører ikke konvensjonen de rettigheter og forpliktelser som følger av internasjonale multilaterale instrumenter om særlige forhold.

2.2 Høringene

Justisdepartementet sendte 8. oktober 2003 konvensjonen på høring med sikte på ratifikasjon. Høringsfristen var 8. januar 2004. Departementet la i høringsnotatet foreløpig til grunn at norsk rett oppfyller de krav som konvensjonen stiller. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Høyesterett
Lagmannsrettene
Oslo tingrett
Bergen tingrett
Drammen tingrett
Kristiansand tingrett
Sunnmøre tingrett
Stavanger tingrett
Trondheim tingrett
Nord-Troms tingrett
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidirektoratet
ØKOKRIM
Regjeringsadvokaten

Sivilombudsmannen

Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Forsvarergruppen av 1977
Norges Juristforbund

Amnesty International Norge
NGO-forum for menneskerettigheter
Norsk Presseforbund

Redaktørforeningen
Rettspolitisk forening
Transparency International Norge

Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
IKT-Norge
Kommunenenes Sentralforbund
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Kommuneforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Statstjenestemannsforbundet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Den Norske Advokatforening
Finansdepartementet
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forsvarsdepartementet
Helsedepartementet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Nærings- og handelsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Oslo politidistrikt
Politidirektoratet
Riksadvokaten
Trondheim tingrett
Utenriksdepartementet.

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Datatilsynet
Fiskeridepartementet
Forbrukerrådet
Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
Kultur- og kirkedepartementet
Landbruksdepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Sosialdepartementet
Miljøverndepartementet.

Etter høringen ble enkelte spørsmål vurdert på nytt av departementet. Det gjaldt spørsmålene om

norsk erstatningsrett oppfyller konvensjonens krav, om korrupsjonsavtalers gyldighet og om vern av arbeidstakere som varsler om korrupsjon. Når det gjaldt erstatningsspørsmålet, fant man grunn til tvil om forholdet mellom norsk rett og konvensjonens krav. Justisdepartementet sendte derfor 12. oktober 2005 på høring et forslag til en ny erstatningsbestemmelse om korrupsjon. Høringsfristen var 1. februar 2006.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene
Høyesterett
Lagmannsrettene
Oslo tingrett
Salten tingrett
Stavanger tingrett
Trondheim tingrett
Domstoladministrasjonen
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Riksrevisjonen
Sametinget
Sivilombudsmannen
ØKOKRIM
Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Fylkesmennene
Bergen kommune
Bodø kommune
Hamar kommune
Kristiansand kommune
Oslo kommune
Stavanger kommune
Tromsø kommune
Trondheim kommune

Akademikerne
Amnesty International Norge
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den norske revisorforening
De regionale helseforetakene
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forsvarergruppen av 1977
Framtiden i våre hender
Handels- og servicenæringens Hovedorganisasjon
IKT-Norge
Kommunenes Sentralforbund
Landsorganisasjonen i Norge
NGO-forum for menneskerettigheter

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Norges Ingeniørorganisasjon (NITO)
Norske Kommunale Regnskapskontrollørers Forbund
Norske Skatterevisorers Landsforening
Norsk Forsikringsjuridisk Forening
Norsk Kommuneforbund
Norsk senter for menneskerettigheter
Næringslivets Hovedorganisasjon
Politiembetsmennenes landsforbund
Politiets fellesforbund
Rettspolitisk forening
Statsadvokatenes forening
Statstjenestemannsforbundet
Transparency International Norge
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Følgende høringsinstanser har hatt merknader til høringsnotatet:

Den Norske Advokatforening
Domstoladministrasjonen
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Jernbaneverket
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Næringslivets Hovedorganisasjon
Oslo kommune, byrådsavdelingen for finans og utvikling
Politiets Fellesforbund
Troms politidistrikt
Riksadvokaten
Rogaland Statsadvokatembeter
Utenriksdepartementet.

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader eller valgte ikke å uttale seg:

Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Datatilsynet
Eiendomsmeglerforetakenes Forening
Finansdepartementet
Fiskeri- og kystdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Helse- og omsorgsdepartementet
Høyesterett
Konkurransetilsynet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet

Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning
(gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon)

Miljøverndepartementet
Politidirektoratet
Samferdselsdepartementet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund.

Høringsinstansenes syn vil bli tatt opp i tilknytning
til de spørsmål uttalelsene gjelder.

3 Ratifikasjon

I høringsnotatet 8. oktober 2003 foreslo Justisdepartementet at Norge ratifiserer Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon. Departementet uttalte følgende:

«Arbeidet mot korrupsjon er høyt prioritert på det internasjonale plan. Det skyldes en økende erkjennelse av hvilke problemer korrupsjon fører med seg både nasjonalt og internasjonalt. Korrupsjon utgjør en trussel mot rettsstaten, demokratiet, menneskerettighetene og sosial rettferdighet, og kan også hindre økonomisk utvikling og virke konkurransevridende.

Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon har ikke som formål å harmonisere de enkelte lands rettssystemer, men forplikter partene til å etablere effektive systemer for å tilgodese de hensyn som konvensjonen tar sikte på å ivareta. Sentrale tiltak er tilgang til effektive rettsmidler for personer som har lidd skade som følge av korrupsjon og mulighet for rimelig erstatning.

Etter Justisdepartementets foreløpige vurdering oppfyller norsk rett allerede de krav som konvensjonen stiller.»

Det var bred støtte i høringen til departementets forslag om å ratifisere konvensjonen. Enkelte

høringsinstanser har imidlertid hatt synspunkter på forholdet mellom konvensjonens krav og norsk rett, jf. nærmere om disse synspunktene i proposisjonen punkt 4 til 7.

Departementet viser til at spørsmålet om ratifikasjon er behandlet særskilt i St.prp. nr. 86 (2006-2007). For sammenhengens skyld bemerker departementet følgende: Norge undertegnet konvensjonen 4. november 1999 da den ble åpnet for undertegning. Det har hele tiden vært et siktemål at Norge skal ratifisere konvensjonen, siden arbeidet mot korrupsjon er høyt prioritert i Norge. I proposisjonen her foreslås det enkelte lovendringer som vil bidra til en tydelig gjennomføring av konvensjonens erstatningsbestemmelser. Ved lov 1. desember 2006 nr. 64 (i kraft 1. januar 2007) ble arbeidsmiljøloven endret med sikte på å beskytte varslere. Disse lovendringene gjør etter departementets syn at Norge vil oppfylle konvensjonens krav. Det vises nærmere til punkt 4 til 7 nedenfor hvor det gjøres nærmere rede for forholdet mellom konvensjonens krav og norsk rett på de enkelte punktene.

4 Korrupsjonsbegrepet

4.1 Korrupsjonsbegrepet i konvensjonen

Artikkel 2 i konvensjonen definerer hva som menes med korrupsjon i konvensjonen.

Bestemmelsen forplikter ikke konvensjonsstatene til å ha en slik definisjon av korrupsjon i nasjonal rett. Siden korrupsjonsbegrepet inngår i de øvrige forpliktelsene etter konvensjonen, må nasjonal rett imidlertid dekke de handlinger som etter konvensjonen defineres som korrupsjon.

Definisjonen begrenser seg ikke til korrupsjon i offentlig sektor, og må da forstås slik at den dekker både privat og offentlig sektor. Det fremgår av punkt 33 i de forklarende merknadene til konvensjonen at konvensjonen har et ganske vidt virkeområde. Det vide virkeområdet reflekterer den samlede tilnærmingen til kampen mot korrupsjon, som ikke bare utgjør en trussel mot finansielle interesser, men mot demokratiske verdier, rettsstaten, menneskerettigheter og sosial og økonomisk fremgang. Definisjonen fanger opp alle situasjoner der bestikkelse og andre korrumperte forhold benyttes for at mottakeren skal handle (eller unnlate å handle) i strid med sine plikter. Etter ordlyden i artikkel 2 må bestikkelsen påvirke (fordreie) den rette utførelsen av en plikt eller atferd. Det fremgår av de forklarende merknadene til konvensjonen punkt 34 at det ikke nødvendigvis må være mottakeren av bestikkelsen som oppnår fordelene – det vil også være korrupsjon i konvensjonens forstand når en tredjeperson oppnår en fordel ved bestikkelsen.

Både aktiv og passiv bestikkelse omfattes av definisjonen. Med aktiv bestikkelse menes å gi, tilby eller love noen en utilbørlig fordel eller utsikt til fordel for å oppnå en ytelse. Passiv bestikkelse innebærer at noen krever eller mottar en utilbørlig fordel eller utsikt til fordel. I begge tilfeller er det tilstrekkelig at det er gitt et løfte om en uberettiget fordel; fordelene behøver ikke være oppnådd.

Definisjonen innebærer videre at det må være årsakssammenheng mellom bestikkelsen mv. og den pliktstridige handlingen eller unnlatelsen. Det er altså ikke korrupsjon hvis fordelene eller løftet om en fordel er gitt etter og uavhengig av at

den pliktstridige handlingen er utført, eventuelt etter at det er tatt en beslutning om å unnlate å handle.

Etter definisjonen er det ikke noe krav at fordelene har økonomisk verdi. Korrupsjonsdefinisjonen omfatter i tillegg til bestikkelser også «enhver annen utilbørlig fordel».

4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet uttales det bl.a. følgende:

« (...) I og med at konvensjonen ikke presiserer nærmere hva som ligger i utilbørlighetsbegrepet, vil det ved gjennomføringen være opp til statene å trekke opp grensene for hva som skal anses som en utilbørlig fordel. Departementet antar at retningslinjene som er trukket opp for praktiseringen av utilbørlighetsvurderingen etter den nye straffebestemmelsen mot korrupsjon i straffeloven § 276 a, langt på vei bør være avgjørende også i denne sammenheng.

Straffelovrådet har uttalt at man «i det enkelte tilfelle [må] foreta en totalvurdering av situasjonen, hvor en rekke momenter vil spille inn. Momenter i denne sammenheng vil være formålet med ytelsen, ytelsens art og verdi, hvilken grad av åpenhet som foreligger, hvilket regelsett som eksisterer i bedriften eller bransjen, om forholdet gjelder offentlige tjenestemenn eller privat næringsliv, og også ellers hvilken posisjon henholdsvis giver og mottaker til ytelsen har, m.m.», se NOU 2002: 22 side 39. Justisdepartementet har gitt mer utførlige retningslinjer for praktiseringen av utilbørlighetsbegrepet i Ot. prp. nr. 78 (2002-2003), se særlig side 34-36 og 55-56. Både Straffelovrådet, departementet og Stortingets justiskomite har uttalt at det kreves et klart klanderverdig forhold for at de nye straffebudene mot korrupsjon skal komme til anvendelse. Justisdepartementet antar at hva som vil være en utilbørlig fordel etter den sivilrettslige konvensjonen artikkel 2, som regel bør avgjøres etter de samme linjer.

Det er imidlertid grunn til å peke på at de nye norske straffebestemmelsene rekker

svært vidt. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor det ikke er grunnlag for å legge det strafferettlige utilbørighetsbegrepet til grunn i sivilrettslige sammenhenger, uten at dette innebærer noe problem i forhold til Norges forpliktelser etter den sivilrettslige korrupsjonskonvensjonen (...).

Når det gjelder bestikkelse av offentlige tjenestemenn, antar departementet at praksis omkring lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn § 20 vil kunne gi en viss veiledning for hva som skal anses som en utilbørlig fordel.»

4.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg om gjennomføringen av korrupsjonsbegrepet i norsk rett generelt. Det har kommet synspunkter på spørsmålet i tilknytning til forslaget til ny erstatningsbestemmelse om korrupsjon. Disse synspunktene vil bli tatt opp i sammenheng med erstatningsspørsmålet.

4.4 Departementets vurdering

På bakgrunn av den forklarende rapporten til konvensjonen legger departementet til grunn at man ikke er forpliktet til å innta noen definisjon av korrupsjon som i konvensjonens artikkel 2 i nasjonal rett. Det finnes uansett ikke noe egnet sted i regelverket å innta en slik generell definisjon. Om det er hensiktsmessig med en definisjon av korrupsjon i en ny erstatningsbestemmelse, kommer departementet tilbake til under punkt 5.3 nedenfor.

Siden konvensjonen ikke presiserer nærmere hva som ligger i utilbørighetsbegrepet, vil det ved gjennomføringen være opp til statene å trekke grensen for hva som skal anses som en utilbørlig fordel. Departementet legger som i høringsnotatet til grunn at retningslinjene som er trukket opp for utilbørighetsvurderingen etter straffeloven, langt på vei bør være avgjørende også i denne sammenheng.

5 Erstatningsrettslige spørsmål

5.1 Generelt om høringsnotatets forslag til en ny erstatningsbestemmelse for skade voldt ved korrupsjon

Artikkel 3 til 6 i konvensjonen omhandler spørsmålet om erstatning ved korrupsjon.

I høringsnotatet 8. oktober 2003 la departementet til grunn at norsk rett oppfyller kravene i konvensjonen.

Den Norske Advokatforening uttalte den gang:

«Lovutvalget er i tvil om at det er riktig at norsk lovgivning allerede er i overensstemmelse med de krav som konvensjonen stiller. Dette har sammenheng med at lovgivningen på sivilrettens område er fragmentarisk. Sentrale rettsregler følger av sedvane, ikke av positiv lovgivning, og den nærmere fastlegging av innholdet i reglene er derfor mindre klart enn når en kan holde seg til positiv lovgivning.

Dette gjelder i særlig grad på erstatningsrettens område. I forhold til konvensjonens bestemmelse om adgang til å kreve kompensasjon for skade pga. korrupsjon, er det grunn til å peke på at den ulovfestede culperegelen bare gir grunnlag for erstatning for økonomisk skade, og det er gjennomgående et strengt beviskrav knyttet til skadelidtes påvisning av økonomisk tap.

Adgangen til erstatning for ikke-økonomisk skade er på den annen side positivrettslig regulert, først og fremst i skadeerstatningsloven. Vilkaaret er her at skaden er tilføyd enten ved bestemt angitte straffbare handlinger eller ved ærekrenkelse. Kravet kan som regel bare rettes mot den fysiske person som har utført krenkelsen. Forutsetningen for å rette krav mot stat, kommune eller andre juridiske personer, er at det foreligger et såkalt organansvar. Omfanget av dette organansvaret er ikke avklart etter rettspraksis.

Det er grunn til å peke på at reglene om adgang til å kreve erstatning for ikke-økonomisk skade, ikke bare har betydning for størrelsen av erstatningskravet og hvilke tapsposter som kan erstattes. De har også en vesentlig betydning fordi de fritar skadelidte for å måtte bevise økonomisk tap for å kunne oppnå erstat-

ning. I mange tilfeller vil det være vanskelig å føre tilstrekkelig bevis for tap, og norske domstoler er gjennomgående strenge ved sin vurdering av bevisene på dette punkt.

Begrensningene i skadelidtes muligheter til å kreve erstatning for ikke-økonomisk skade etter norsk rett, gjelder selvfølgelig ikke bare skade pga. korrupsjonshandlinger. Dette er et generelt problem i norsk erstatningsrett, og dette spørsmålet bør tas opp til vurdering på bredere grunnlag enn det som det her er tale om.»

Utenriksdepartementet hadde følgende synspunkter:

«Den norske erfaringen med evalueringen av hvordan Norge oppfyller sine OECD forpliktelser etter OECD-konvensjonen mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn (såkalt fase 2 evaluering) tilsier at en på norsk side bør søke å gjennomføre konvensjonsforpliktelser på en klar og tydelig måte i lov eller forskrift. I fase 2-evalueringen opplevde den norske delegasjonen at det var svært vanskelig å få forståelse for norsk rettstradisjon og å få kommunisert det materielle innholdet i lovgivningen. En klar bestemmelse som gjennomfører konvensjonsforpliktelsene vil derfor kunne medvirke til å unngå slike problemer. Selv om en på norsk side greide å forklare den norske rettssituasjonen må en regne med at dette kan komme opp ved senere evalueringer, med mindre en får på plass klare bestemmelser i lovverket.»

Etter høringen fant departementet grunn til å se nærmere på enkelte spørsmål knyttet til erstatningsansvaret, særlig med sikte på artikkel 5 om statens ansvar.

For å tydeliggjøre norsk rett, oppfylle minstekravene i konvensjonen samt etablere regler som i hensiktsmessig grad rekker lenger enn konvensjonens krav, foreslo departementet i høringsnotat 12. oktober 2005 en ny bestemmelse i skadeserstatningsloven om erstatning ved korrupsjon, herunder påvirkningshandel. I det følgende brukes begrepet korrupsjon som et samlebegrep for korrupsjon og påvirkningshandel. Forslaget lød:

«§ 1-6 (ansvar for skade voldt ved korrupsjon)

1. Den som har lidt skade som følge av korrupsjon, kan kreve erstatning fra den som med forsett eller uaktsomhet svarer for korrupsjonen eller for medvirkning til korrupsjonen. Erstatning kan også kreves fra den ansvarliges arbeidsgiver hvis korrupsjonen er skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Lovens § 2-1 nr. 2 og nr. 3, § 2-2 og § 2-3 gjelder tilsvarende.
2. Erstatning skal dekke den skadelidtes økonomiske tap, jf. kapittel 3 og 4. Den ansvarlige og dennes arbeidsgiver kan også pålegges å gi en fysisk person slik erstatning som finnes rimelig for personlig krenkelse eller velferdstap som anses voldt ved korrupsjonen, uten vilkår om økonomisk tap.
3. Med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c. Dette gjelder uten hensyn til om noen er straffskyldig. Hører den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hjemme i Norge, gjelder ansvaret også om korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet.»

Forslaget innebærer et særskilt erstatningsrettslig ansvar for skader som følge av korrupsjon. Etter forslaget nr. 3 er korrupsjon definert som atferd etter straffeloven §§ 276 a (korrupsjon) og 276 c (påvirkningshandel) uten hensyn til om noen er straffskyldig. Videre foreslås det i nr. 3 tredje punktum at erstatningsansvaret skal gjelde også om korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet. Vilkåret for dette er at den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver er hjemmehørende i Norge.

Erstatning kan kreves enten av den som svarer for korrupsjonen eller har medvirket til denne (nr. 1 første punktum), eller av den ansvarliges eventuelle arbeidsgiver dersom korrupsjonen har skjedd i tilknytning til tjenesten (nr. 1 annet punktum). Etter forslaget kreves det skyld i form av forsett eller uaktsomhet fra den som svarer for korrupsjonen, mens arbeidsgiveren skal hefte på objektivt grunnlag for uaktsomhet eller forsett på arbeidstakerens hånd. Det kreves årsakssammenheng mellom korrupsjonen og skaden. Videre innebærer alminnelige adekvansbetraktninger at det i utgangspunktet må avgrenses mot fjerne, avledede og upåregnelige skadefølger.

Dersom det etter dette er grunnlag for erstatningsansvar, skal erstatningen etter nr. 2 første punktum dekke skadelidtes økonomiske tap. I nr. 2 annet punktum er det videre foreslått at den

ansvarlige eller dennes arbeidsgiver skal kunne pålegges et oppreisningsansvar for personlig krenkelse eller velferdstap.

Det var delte meninger blant høringsinstansene om departementets forslag. Synspunktene knytter seg særlig til spørsmålene om arbeidsgiveres ansvar, oppreisning og korrupsjon i utlandet. Høringsinstansenes syn vil bli tatt opp i sin rette sammenheng nedenfor.

5.2 Bør det innføres et særlig erstatningsansvar for skade som følge av korrupsjon?

5.2.1 Høringsnotatet

Som nevnt under punkt 5.1, foreslo Justisdepartementet i høringsnotatet 12. oktober 2005 å lovfeste en særskilt erstatningsregel om korrupsjon i skadeserstatningsloven.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening, Domstoladministrasjonen, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Jernbaneverket, Landsorganisasjonen i Norge, Politiets Fellesforbund, Riksadvokaten, Rogaland Statsadvokatembeter og Troms politidistrikt støtter forslaget om å lovfeste en egen erstatningsbestemmelse om korrupsjon. *Finansnæringens Hovedorganisasjon* uttaler imidlertid:

«FNHs høringsuttalelse er basert på tilbakemeldinger fra våre medlemsbedrifter som selger ansvarsforsikring.

FNH og selskapene støtter innføringen av en ny bestemmelse som foreslått. Selskapene ønsker på den annen side ikke at deres ansvars- eller kriminalitetsforsikringsprodukter skal dekke denne type skader og erstatningskrav som konsekvens av dem.

Vi legger til grunn at lovens/direktivets viktigste intensjon er å skape større oppmerksomhet blant virksomhetens ledelse omkring korrupsjon som et tiltagende samfunnsproblem. Et potensielt erstatningsansvar for arbeidsgiver er ment å være et incitament til å drive holdningsskapende arbeid, etablere interne kontrollrutiner m.v. internt i de enkelte bedrifter for derved å minimere risikoen for at korrupsjon skal finne sted. Selskapene ønsker derfor ikke å bidra til å underminere lovens/direktivets intensjon ved å tilby forsikringer som dekker erstatningsansvar for slike straffbare handlinger.»

Også *Utenriksdepartementet* synes å støtte forslaget:

«Utenriksdepartementet er enig med Justisdepartementet i at forslag til ny § 1-6 i skadeserstatningsloven vil bidra til å oppfylle Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon. Formålet med lovforslaget er bl. a. å gi et bidrag til å bekjempe korrupsjon. I den sammenheng påpekes at artikkel 35 i FNs konvensjon mot korrupsjon pålegger partene å iverksette tiltak for å sikre at personer som lider skade som følge av korrupsjon, skal ha rett til å gå til søksmål mot de ansvarlige for å få erstatning for skaden. Forslaget til ny § 1-6 i skadeserstatningsloven går lenger enn det som kreves etter FN konvensjonen og tydeliggjør at norsk lovgivning oppfylder kravene i artikkel 35.»

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) peker på at andre tiltak som holdningsskapende arbeid på alle nivåer i en virksomhet kan ha vel så god preventiv effekt som en erstatningsregel, men gir likevel betinget støtte til en erstatningsbestemmelse rettet mot den ansvarlige. KS uttaler imidlertid:

«Det bør vurderes nærmere hvorvidt erstatningsansvaret for den som svarer for korrupsjonen skal begrenses til de tilfellene hvor vedkommende straffedømmes for korrupsjon. Se nærmere nedenfor om ulik bevisbedømmelse i erstatnings- og straffesaker. I tillegg bør definisjonen på korrupsjon i skadeserstatningsloven § 1-6 nr. 3 første punktum gis en tilsvarende avgrensning som den sivilrettslige konvensjonens artikkel 2 når det gjelder kravet til fordreining av den korrekte atferd. Det er først når det skjer en slik fordreining at den skadelidende bør være erstatningsberettiget. (...)»

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) går som den eneste høringsinstansen mot forslaget om en særregulering av erstatningsansvaret ved korrupsjon, og peker på at den som lider tap som følge av korrupsjon, vil ha et godt erstatningsrettslig vern etter gjeldende rett. NHO uttaler:

«NHO mener at det ikke er spesielle forhold ved korrupsjon som tilsier en særlig erstatningsregulering. Visst er det slik at korrupsjon er et alvorlig samfunnsproblem, men vi kan ikke se at dette i seg selv er tilstrekkelig til å begrunne en særregulering av de involverte erstatningsansvar. Det finnes en rekke misligheter og overtreidelser som alle er alvorlige og som alle fører til større eller mindre tap for de berørte. De problemene som oppstår der

ansatte uaktsomt eller forsettlig bryter personvernlovgivningen, konkurranselovgivningen og miljølovgivningen, og der ansatte på egne vegne – men i tilknytning til arbeidsforholdet – begår underslag, tyveri og dokumentfalsk, er alle eksempler på dette.»

Og videre:

«Vår hovedinnvending mot forslaget, gjelder selve idéen om å særregulere erstatningsansvaret for bare én av mange forgåelser; korrupsjon. Noe av norsk erstatningsretts styrke er at reglene er generelle, at de har blitt til gjennom grundige avveininger i rettspraksis og teori, og at reglene har vist seg å være tilpasningsdyktige ved endrede samfunnsforhold. NHO ønsker ingen dreining mot en mer kasuistisk erstatningsrett.

En svakhet ved høringsnotatet, er at det svært ensidig gjør rede for at hensynet til skadelidte tilsier et meget vidt erstatningsansvar. Vi kan imidlertid ikke se at det er spesielle forhold ved korrupsjon som taler for andre vurderinger enn de våre generelle erstatningsregler bygger på.»

NHO sammenfatter sine hovedsynspunkter slik:

- «– Vi støtter ikke forslaget om å lovregulere erstatningsansvaret for korrupsjon. Med unntak for særregelen i artikkel 5, er gjeldende norsk erstatningsrett i overensstemmelse med konvensjonen.
- Gjeldende erstatningsregler er godt egnet til å regulere erstatningsansvar for skade voldt ved korrupsjon. NHO ønsker ikke en dreining mot en mer kasuistisk erstatningsrett, der lovgiver særregulerer ansvaret for enkelte forgåelser – som korrupsjon.
- NHO er enig i at det kan stilles spørsmål ved om gjeldende rett fullt ut oppfylder kravene om erstatning ved korrupsjon i tilknytning til offentlig tjenestemann i artikkel 5 i Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon. NHO mener imidlertid at eventuell manglende overensstemmelse bør lede til regulering som kun regulerer den erstatningsrettslige posisjonen til den som lider tap etter korrupsjon begått av offentlige tjenestemenn, og ikke til en generell regel som den foreslåtte.
- Hvis departementet går videre med forslaget om å særregulere erstatningsansvaret for korrupsjon, må reguleringen kun omfatte ansvaret til den eller de som har begått korrupsjonen; den direkte skadevolder. NHO tar sterkt avstand fra å innføre en regel der arbeidsgiver uten selvstendig

ansvar, unyansert og uten begrensninger, identifiseres med en ansatt som har begått korrupsjon.

- NHO mener at arbeidsgiveres erstatningsansvar for ansattes korrupsjon, reguleres på en adekvat måte i gjeldende rett gjennom skadeserstatningsloven § 2-1. Ansattes korrupsjon vil i mange tilfeller innebære ansvar for arbeidsgiveren etter gjeldende regler (...)
- Vi mener at det ikke er grunnlag for å innføre regler om oppreisningserstatning for skadelidte etter korrupsjon. Under enhver omstendighet bør slikt erstatningsansvar ikke pålegges arbeidsgiver, som uten egen skyld holdes ansvarlig for ansattes skadegjørende handlinger. Arbeidsgivere er ikke ansvarlige for oppreisningserstatning etter gjeldende rett, selv ikke der de hefter for ansattes skadegjørende handlinger som medfører død eller betydelig skade på annen person. Vi kan da ikke se at slikt ansvar bør være aktuelt ved korrupsjon.»

Også noen av de høringsinstansene som i utgangspunktet støtter en lovregulering av erstatningsansvaret ved korrupsjon har innvendinger mot eller merknader til deler av departementets forslag. Høringsinstansenes synspunkter på enkeltspørsmål vil bli tatt opp under det aktuelle punkt nedenfor.

5.2.3 Departementets vurdering

Departementet går på bakgrunn av høringen inn for at det lovfestes en erstatningsregel for skade voldt ved korrupsjon. Flere høringsinstanser har pekt på at en lovfestning vil tydeliggjøre norsk rett. I den nærmere utformingen av bestemmelsen har departementet tatt hensyn til synspunktene i høringen, og søkt å utforme en regel som ivaretar de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, jf. nærmere under punkt 5.5 flg.

5.3 Korrupsjonsbegrepet i erstatningsrettslig sammenheng

5.3.1 Høringsnotatet

I høringsnotatets forslag til ny § 1-6 i skadeserstatningsloven heter det i nr. 3 første punktum:

«Med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c.»

Korrupsjonsbegrepet i erstatningsrettslig sammenheng knyttes med dette til korrupsjonsbegre-

pet i straffeloven. I høringsnotatet punkt 3.5 uttales følgende om korrupsjonsbegrepet:

«Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon definerer korrupsjon i artikkel 2, som det fremgår under punkt 2 foran. Et siktemål med en erstatningsrettslig bestemmelse om korrupsjon er å dekke de tilfellene konvensjonen omfatter.

Imidlertid kan det også reises spørsmål om erstatningsbestemmelsen bør gå lenger enn konvensjonen. Den norske straffelovens nye bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel, som ble innført i straffeloven §§ 276 a og 276 c ved lov 4. juli 2003 nr. 79, dekker flere forhold enn den sivilrettslige konvensjonens korrupsjonsdefinisjon. Flere grunner kan tale for å la en erstatningsbestemmelse omfatte de samme objektive forhold som straffelovsbestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel dekker. Ved disse bestemmelsene har Stortinget tatt stilling til hva som bør anses som rettsstridige forhold av denne karakter som lovgivningen bør motvirke. Det kan være unaturlig å la en særlig erstatningsbestemmelse om samme tema ha en snevrere avgrensning. Den som lider tap grunnet et korrupsjonsmessig forhold som anses som objektivt rettsstridig i straffelovens forstand, bør kunne få dekket sitt tap dersom de erstatningsrettslige subjektive skyldkravene er oppfylt, hvis da ikke forholdene er slik at regler om skadelidtes medvirkning mv. konkret tilsier et annet resultat.

Også praktiske grunner taler for en lik avgrensning: Lovverket blir enklere, erstatningskravene blir lettere å behandle i samme prosess som straffesaken, og dessuten vil domstolens rettslige avklaringer knyttet til straffesakene også bidra til å avklare vilkårene for erstatningsansvar. En grunnleggende forutsetning i både straffeloven og i den sivilrettslige konvensjonens definisjon er at det er tale om et «utilbørlig» forhold. Grensedragningen her forutsetter avveininger som trolig bør falle likt ut i strafferettslig og erstatningsrettslig sammenheng. Grensedragningen må forutsettes å bli nærmere avklart i fremtidig rettspraksis. For å legge opp til en enhetlig tilnærming til spørsmålene bør reglene, også i andre detaljer som gjelder reglenes objektive virkeområde, avstemmes best mulig.

Straffelovsdefinisjonene er slik utformet: Etter straffeloven § 276 a første ledd straffes for «korrupsjon» den som «for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller ... gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv

eller oppdrag». Etter straffeloven § 276 c første ledd straffes for «påvirkningshandel» den som opptrer tilsvarende, men med krav om at dette skjer «for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag». Kravet (som ved «korrupsjon») om at dette skjer «i anledning av stilling, verv eller oppdrag», gjelder ikke hvis det er spørsmål om «påvirkningshandel». I begge paragrafers annet ledd er det presisert at «stilling, verv eller oppdrag i utlandet» også er omfattet av første ledd.

Både den sivilrettslige konvensjonen og straffeloven § 276 a retter seg mot både aktiv og passiv korrupsjon. Aktiv korrupsjon er det tale om når korrupsjonen består i å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning av vedkommendes stilling, verv eller oppdrag. Passiv korrupsjon er når en person i anledning av en stilling, et verv eller et oppdrag krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en slik fordel. Straffeloven § 276 c retter seg mot både aktiv og passiv påvirkningshandel.

«Påvirkningshandel» som omfattes av straffeloven § 276 c faller utenfor korrupsjonsdefinisjonen i den sivilrettslige konvensjonens artikkel 2. Bestemmelsen om påvirkningshandel er inntatt i straffeloven med utgangspunkt i Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon (Criminal Law Convention om Corruption, Strasbourg, 27.01.1999) artikkel 12. Etter den strafferettslige konvensjonen er det påvirkningshandel hvor en person som tilhører beslutningstakerens politiske parti, familie eller omgangskrets, eller som av andre årsaker er eller hevder å være i stand til å øve påvirkning på beslutningstakeren, utnytter sin stilling til å kreve eller motta utilbørlige fordeler. Straffebudet mot påvirkningshandel retter seg etter Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 59 «mot utilbørlige fordeler som kreves, tilbys, gis eller mottas for å påvirke utføringen av en annens – altså en tredjepersons – stilling, verv eller oppdrag». Men hvis det er tale om en påvirkningsagent som mottar en utilbørlig fordel «i anledning av egen stilling, eventuelt eget verv eller oppdrag», faller det utenfor straffebestemmelsen om påvirkningshandel.

Departementets forslag til en erstatningsbestemmelse om korrupsjon omfatter også påvirkningshandel som omfattes av straffeloven § 276 c. Forslaget til ny § 1-6 nr. 3 første punktum er utformet slik at erstatningsbestemmelsen gjelder for «atferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c». Med «atferd som nevnt» siktes det til den objektive gjerningsbeskrivelsen, altså ikke til de subjektive straffbarhetsvilkårene. I forslaget til ny § 1-6 nr. 3 annet punktum fremgår også at det ikke har

noen selvstendig betydning for den erstatningsrettslige vurderingen om noen er straffskyldige for de tilsvarende objektive forhold etter straffeloven §§ 276 a eller 276 c. Hvis for eksempel en person pga. sin sinnstilstand finnes strafferettslig utilregnelig og går fri fra straff, vil den erstatningsrettslige bedømmelsen stå på egne ben og skje med utgangspunkt i skadeserstatningsloven ny § 1-6, jf. § 1-3.

Den sivilrettslige konvensjon om korrupsjon artikkel 2 regner som korrupsjon bare atferd som faktisk fordreier den rette utførelsen av en plikt eller atferd som kreves av mottakeren. Departementets forslag til ny § 1-6 gjelder når noen «har lidt skade som følge av korrupsjon». Departementet finner ikke grunn til å begrense erstatningsregelen slik at den bare skal gjelde når atferden som faller under straffeloven §§ 276 a eller 276 c faktisk har fordreiet, eller påvirket, den rette utførelsen av en plikt eller atferd. Det avgjørende for at spørsmålet om erstatningsansvar skal kunne komme på tale bør være om det faktisk foreligger slik atferd som objektivt sett rammes av straffeloven, og at denne atferden har ført til at det foreligger en skade. Normalt vil dette ha sammenheng nettopp med at den rette utførelsen av en plikt eller atferd er fordreiet eller påvirket.

Den som involverer seg i objektivt sett straffbar korrupsjon, må være forberedt på at dette kan føre til skader også før dette faktisk fordreier den rette utførelsen av en plikt eller atferd. For eksempel kan den korrumperte arbeidsgiver eller medarbeidere påføres økonomisk eller ikke-økonomisk skade allerede ved at disse får grunn til mistanke om korrupsjonen. Mulige konsekvenser for varslere i virksomheten er nevnt foran under punkt 3.4.1. De ansvarlige for korrupsjonen må anses nærmest til å bære de tapene som kan oppstå. I forhold til arbeidsgiverens tap gjelder dette innenfor rammen av vurderingstemaet i skadeserstatningsloven § 2-3 nr. 3, jf. forslaget til ny § 1-6 nr. 1 tredje punktum.

Dersom ny § 1-6 nr. 3 første punktum skulle gis en liknende avgrensning som den sivilrettslige konvensjons artikkel 2 når det gjelder kravet til fordreining av den korrekte atferd, kunne bestemmelsen for eksempel utformes slik:

«Med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c, som har påvirket den rette utførelsen av en plikt eller forventet atferd.»

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om en slik begrensning bør tas med i paragrafen fremfor forslaget i punkt 5 nedenfor.»

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har merknader til korrupsjonsbegrepet som er lagt til grunn i høringsnotatet.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) mener at definisjonen av korrupsjon i § 1-6 nr. 3 første punktum bør gis en tilsvarende avgrensning som den sivilrettslige konvensjonen artikkel 2 når det gjelder kravet til fordreining av den rette atferd. Det er ifølge KS først når det skjer en slik fordreining at den skadelidte bør være erstatningsberettiget.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«Tredje ledd første punktum i lovutkastet innebærer at erstatningsansvaret inntreffer ved adferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c.

Det er på det rene at de norske straffebestemmelsene dekker flere forhold enn de som dekkes av den sivilrettslige konvensjons korrupsjonsdefinisjon. Som nevnt oppfatter vi at lovforslaget står på egne ben, og at departementet foreslår en «overimplementering» av konvensjonsreglene.

På generelt grunnlag er vi enige i at det lovteknisk er en fordel om bestemmelser med en viss sammenheng gis et likt anvendelsesområde, og at dette hensynet taler for at det knyttes erstatningsrettsvirkninger til de samme handlingene som etter gjeldende rett medfører straffansvar. I dette tilfellet mener vi imidlertid at gjerningsbeskrivelsene i straffeloven ikke er egnet som grunnlag for en erstatningsregel. Slik vi ser det, oppstår det særlig to problemer:

- Hvorvidt en arbeidsgiver i det hele tatt bør kunne ansvarliggjøres der en ansatt har begått påvirkningshandel
- Straffelovens manglende fokus på kausalitet, innebærer at gjerningsbeskrivelsene er lite egnet som grunnlag for en erstatningsrettslig vurdering.

Etter straffeloven § 276 c er det påvirkningshandel der noen:

- a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag, eller
- b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.

Straffebudet retter seg mot den som krever, mottar eller aksepterer et tilbud om utilbørlig fordel for å påvirke *en annens – tredjepersons –* stilling, verv eller oppdrag. NHO mener at det kan stilles spørsmål ved om tilfellene som omfattes av den objektive gjerningsbeskrivelsen i § 276 c, i det hele tatt er egnet for aktiv identifikasjon tilnærmet uten begrensning. Vi ønsker å illustrere dette gjennom noen eksempler:

- I et selskap A med ansatte-representanter i styret, skal styret behandle spørsmålet om selskapet skal ekspandere og dermed etablere virksomhet i et nabofylke. Det er kjent at styret er i tvil, og stemmene til de ansattes representanter kan bli avgjørende. De ansatte er i utgangspunktet positive til forslaget. Ekspansjonen kan sikre eksisterende arbeidsplasser, og kanskje skape noen nye. Tillitsvalgte i den konkurrerende bedriften B i nabofylket – som er bekymret for å bli utkonkurrert – tar kontakt med noen innflytelsesrike fagforeningsorganiserte i A, som ikke er styremedlemmer. Sistnevnte går med på å forsøke å få de ansattes representanter i As styre til å gå imot ekspansjonsplanene, dersom de mottar visse fordeler fra de fagorganiserte i B.

Dersom noen lider økonomisk tap eller påføres personlig krenkelse eller velferdstap i en situasjon som dette, er det da rimelig at selskap A skal være erstatningsansvarlig? NHO mener nei.

- En ansatt NN i en bedrift Z har et barnebarn som går i første klasse, som mobbes på skolen. NN vil gjøre det som skal til for at barnebarnet får plass på den lokale private skolen, der miljøet er bedre. Skolen har imidlertid få plasser, og legger vekt på foresattes mulighet til å bidra med arbeid og annet for å sikre dens økonomi. NN «lover» at han, hvis barnebarnet gis plass på skolen, skal sørge for at bedriften Z – som er kjent for å sponse en rekke lokale idrettslag – sponser skolens virksomhet gjennom gaver etc. Etter dette rykker barnebarnet frem på ventelisten, og tildeles den eneste ledige plassen.

Dersom foreldrene til barnet som ikke fikk plass lider noe økonomisk tap eller påføres personlig krenkelse eller velferdstap i en situasjon som dette, er det da rimelig at foreldrene skal kunne fremme erstatningskrav mot NNs arbeidsgiver Z? NHO mener nei.

En rekke eksempler kan tenkes, og vi mener at det er lite treffende å innføre et objek-

tivt ansvar for arbeidsgiver – uten begrensninger – der ansatte har gjort noe som omfattes av gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 276 c (påvirkningshandel).

Slik straffeloven §§ 276 a og 276 c er utformet, stilles det intet krav om at de utilbørlige forholdene rent faktisk har ledet til at noen andre har agert annerledes enn hva de ville gjort uten korrupsjonen eller påvirkningshandelen. Sagt litt upresist, stiller straffelovsbestemmelsene ikke opp noe krav om årsakssammenheng mellom den straffverdige handlingen og resultatet. Dette er da også helt naturlig; det er for eksempel straffverdig å kreve en utilbørlig fordel – helt uavhengig av om man mottar slik fordel. En annen sak er om det bør utløse erstatningsansvar (for arbeidsgiveren).

NHO mener at de handlinger som er beskrevet i straffeloven §§ 276 a og 276 c, ikke er egnet som grunnlag for en erstatningsvurdering, ettersom bestemmelsene ikke stiller som vilkår at korrupsjonen faktisk har fordreiet den rette utførelsen av en plikt eller adferd. Departementet hevder at den «som involverer seg i objektivt sett straffbar korrupsjon, må være forberedt på at dette kan føre til skader også før dette faktisk fordreier den rette utførelsen av en plikt eller adferd». Det er mulig at departementets standpunkt er holdbart for den personen som overtrer gjerningsbeskrivelsene i straffebudene, men standpunktet kan neppe gjelde for en arbeidsgiver som kommer i ansvar ved identifikasjon.»

Riksadvokaten uttaler følgende om korrupsjonsbegrepet:

«Riksadvokaten er enig med departementet i at erstatningsbestemmelsen om korrupsjon også bør omfatte påvirkningshandel som omfattes av straffeloven § 276 c. I forslaget er det derfor tatt inn et avsnitt som sier at med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276a og 276c. En annen mulighet er i stedet å skrive «korrupsjon/påvirkningshandel» på de steder der det i forslaget bare står «korrupsjon».»

Rogaland Statsadvokatembeter uttaler:

«Vi er enige med departementet i at skadeserstatningslovens § 1-6 bør omfatte både ordinær korrupsjon § 276 a og påvirkningshandel § 276 c. Det er ingen saklig grunn til å skille mellom de to typetilfellene, i erstatningsrettslig sammenheng.

For så vidt angår spørsmålet om erstatningsplikten bør forbeholdes de tilfeller hvor

korrupsjonen har påvirket pliktutførelsen, eller utformes i tråd strl. § 276 a og c, er vi noe mer i tvil. I de færreste tilfeller vil det oppstå noe erstatningsbetingende tap eller krenkelse som tilsier oppreisning, hvor det ikke er oppnådd noen endring av adferden ved korrupsjonen. I slike tilfeller har korrupsjonen i en viss forstand preg av å være et forsøk uten faktiske konsekvenser. Dersom det likevel skulle være slik at også et slikt «forsøk» på korrupsjon har medført tap eller krenkelser, er det ingen grunn til å nekte den skadelidte erstatning. I tillegg kommer at den foreslåtte utforming av § 1-6 vil lette fellesbehandling med eventuell straffesak, og lette den skadelidtes bevisbyrde. Dersom det for erstatning men ikke for straff stilles krav til at handlingen faktisk er påvirket, vil den skadelidte i en del saker ha en plikt til bevisføring som går lengre enn den påtalemyndigheten har. Dette vil av praktisk grunner ikke være heldig. I enkelt[e] tilfeller vil det og kunne medføre at forening med straffesaken må avskjæres i medhold av strpl. § 427,2. ledd.

Vi slutter oss derfor til departementets forslag på dette punkt.»

5.3.3 Departementets vurdering

Bare noen få av høringsinstansene har kommentert departementets forslag til korrupsjonsbegrep, og departementet legger til grunn at det er bred tilslutning til forslaget i høringsnotatet. *Riksadvokaten* og *Rogaland Statsadvokatembeter* støtter uttrykkelig departementets forslag. Departementet følger på denne bakgrunn opp forslaget om å la erstatningsbestemmelsen gjelde for forhold som objektivt sett rammes av straffeloven §§ 276 a og 276 c.

Siden forslaget til norsk erstatningsbestemmelse bygger på straffelovens regler, kreves det ikke at atferden faktisk har fordreiet eller påvirket den rette utøvelsen av en plikt eller atferd. I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om det bør tas inn en begrensning i korrupsjonsbegrepet i erstatningsrettslig sammenheng slik at det bare er atferd som fordreier den korrekte atferden som skal anses som korrupsjon. Etter konvensjonen artikkel 2 regnes bare som korrupsjon atferd som faktisk fordreier den rette utførelsen av en plikt eller atferd som kreves av mottakeren.

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) har tatt til orde for en tilsvarende avgrensning som i konvensjonen. Også *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* er kritisk til depar-

tementets forslag og viser til at straffelovens bestemmelse ikke inneholder noe årsakskrav.

Etter departementets syn bør ikke disse innvendingene føre frem. Straffelovens korrupsjonsbegrep vil gi en ytre ramme for de handlingene som kan gi grunnlag for erstatningsansvar. Hvorvidt handlingene vil medføre erstatningsansvar, er et eget spørsmål som må avgjøres etter en nærmere vurdering av de øvrige vilkårene for erstatningsansvar. Departementet er enig med *Rogaland Statsadvokatembeter* som i høringen peker på at det neppe er særlig praktisk med erstatningsbetingende tap eller krenkelser i tilfeller der handlingen ikke har fordreid den rette utførelsen av en plikt eller atferd, men at erstatningsansvar ikke bør utelukkes dersom dette skulle inntreffe.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener videre at gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 276 c (påvirkningshandel) ikke er egnet som grunnlag for en erstatningsregel. Synspunktet gjelder forslaget om arbeidsgiveransvar, og NHO mener at ansvar for arbeidsgiveren i slike tilfeller ikke vil være rimelig. Dersom arbeidsgiveransvaret modifiseres som foreslått nedenfor under punkt 5.5.3, ved at vurderingen av ansvaret knyttes til en rimelighetsvurdering som vil kunne ta de konkrete forholdene i saken i betraktning, kan departementet ikke se at NHOs innsigelser om påvirkningshandel får betydning.

5.4 Ansvar for den som svarer for korrupsjonen eller har medvirket til denne

5.4.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at den som forsettlig eller uaktsomt svarer for korrupsjon eller for medvirkning til korrupsjon, skal være erstatningsansvarlig, jf. forslaget til ny § 1-6 nr. 1 første punktum. Ifølge høringsnotatet følger et slikt ansvar allerede av den gjeldende ulovfestede skyldregelen i norsk rett. Forslaget i høringsnotatet gjelder videre «skade som følge av korrupsjon». I dette ligger det ifølge høringsnotatet at vanlig ulovfestet erstatningsrettslig årsakslære, herunder adekvansregler som avgrenser ansvaret mot for fjerne, avledede eller upåregnelige skadefølger, kommer til anvendelse. Det uttales imidlertid i høringsnotatet at man ved vurderingen av årsaks- og avgrensingsspørsmål må ta hensyn til

de særlige forhold knyttet til korrupsjon, og at ansvaret ut fra adekvansbetraktninger ikke bør trekkes for snevert.

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser (med unntak av *Næringslivets Hovedorganisasjon*, som er mot en særregulering av erstatningsansvaret ved korrupsjon, jf. punkt 5.2.2) går mot å lovfeste erstatningsansvaret for den direkte skadevolderen eller medvirkeren.

Til spørsmålet om adekvat årsakssammenheng mellom korrupsjonen og skaden, bemerker *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* at man er enig i at adekvansbetraktninger ikke bør trekkes for snevert. *Rogaland Statsadvokatembeter* uttaler på sin side at det er grunn til å trekke snevrere grenser for erstatningsansvaret ut fra årsaks- og adekvansbetraktninger enn antydnet i høringsnotatet.

Under henvisning til ulik bevisbedømmelse i straffe- og erstatningssaker reiser *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* spørsmål om erstatningsansvaret for den som svarer for korrupsjonen, bør begrenses til tilfeller hvor vedkommende straffedømmes for korrupsjon.

5.4.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn bør skyldansvaret for de delaktige fremstå som det primære i en lovbestemmelse. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om ansvar for den som svarer for korrupsjon eller har medvirket til denne, i tråd med forslaget i høringsnotatet. Et skyldansvar for korrupsjon følger av gjeldende ulovfestet rett i dag. Departementet finner ikke grunn til å begrense ansvaret til de tilfellene der noen straffedømmes for korrupsjon, jf. nærmere om forholdet til menneskerettighetene under punkt 5.11.3.

Når det gjelder spørsmålet om adekvansbetraktninger i disse sakene, går departementet inn for at vanlig ulovfestet erstatningsrettslig årsakslære, herunder adekvansregler som avgrenser ansvaret mot for fjerne, avledede eller upåregnelige skadefølger, kommer til anvendelse. Ut fra slike betraktninger vil domstolene i den enkelte sak kunne vurdere hvor langt ansvaret bør strekkes i det konkrete tilfellet. Korrupsjon kan anta mange ulike former, og skyldforholdene kan ligge ulikt an.

5.5 Arbeidsgiveransvaret

5.5.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet 12. oktober 2005 uttalte departementet at man etter en fornyet vurdering var i tvil om konvensjonens krav etter artikkel 5 er oppfylt. Artikkel 5 krever en adgang til å rette krav mot staten mv. når noen har lidt skade som er et resultat av korrupsjon begått av dens offentlige tjenestemenn under utøvelse av deres funksjoner. I høringsnotatet uttales det følgende generelt om hvilke krav konvensjonen artikkel 5 antas å stille:

«I departementets høringsnotat 8. oktober 2003 var artikkel 5 ansett uproblematisk. Høringsnotatet viser til at når korrupsjon har påvirket enkeltvedtak, utløser dette ugyldighet og dermed etter forholdene erstatningsansvar. Videre vises det til at gjelder det bestikkelse ved tildeling av kontrakt etter anbud, vil det være adgang til å kreve erstatning fra staten på samme måte som i privat sektor. Norsk rett anses derfor etter høringsnotatet å fylle kravene i artikkel 5. Høringsrunden ga ikke noe videre bidrag til denne diskusjonen.

Departementet legger fortsatt til grunn at reglene knyttet til ugyldige enkeltvedtak og regler om erstatning i kontraktsforhold er av betydning for oppfyllelsen av konvensjonens artikkel 5. Imidlertid består statens og det offentliges virksomhet i ikke liten utstrekning i myndighetsutøving som ikke anses som enkeltvedtak. Offentlig myndighetsutøving kan således påføre skade overfor langt flere enn deltakere i en anbudsrunde, kontraktsparter eller dem et enkeltvedtak er rettet mot. Skade kan for eksempel påføres dem som berøres av statens tjenesteyting, dersom slike ytelser blir påvirket av korrupsjon, og da enten tjenestemottakeren har helt eller delvis rett til den gitte ytelsen eller ikke. Det samme kan også tenkes hvis korrupsjon påvirker budsjettvedtak og forskriftsvedtak på en måte som får skadelige virkninger. Rent praktisk er det lett å tenke seg et økonomisk eller ideelt tap som følge av disposisjoner som er påvirket av korrupsjon (skade som foreligger med korrupsjonen, som man ville ha vært uten hvis korrupsjonen ikke hadde skjedd). Blant annet kan spørsmålet oppstå der det som er påvirket, er ytelser og hjelp som skadelidte ville fått, men uten at det forelå rettskrav på ytelsen eller på en viss kvalitet på ytelsen (ellers vil skadeserstatningsloven § 2-1 også uten lovendringer etter forholdene kunne gi grunnlag for erstatningskrav). Som eksempel kan tenkes at skade oppstår etter at en offentlig tjenestemann som

følge av korrupsjon omdisponerer penger eller fysiske ressurser som (etter organets interne disposisjoner) skal bedre sikkerheten, til et formål som begunstiger den som har bestukket tjenestemannen, og etter forholdene også uten at dette i seg selv ville vært urettmessig av andre grunner enn at korrupsjonen faktisk var den bestemmende faktor. Hva som her gjelder erstatningsrettslig, er mer uklart enn i de tilfeller høringsnotatet nevner. Adekvansreglene vil nok sette visse grenser for utstrekningen av et eventuelt ansvar i forhold til upåregnelige, fjernere eller mer avledede skadefølger, men dette kan ikke anses problematisk i forhold til konvensjonen.

I forhold til arbeidsgiveransvaret ligger imidlertid en spesifikk begrensning i skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1 annet punktum, jf. også første punktum i.f., som medfører at arbeidsgiveransvaret trolig ikke kan anses aktuelt i forhold til korrupsjon i seg selv: «Ansvaret omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren og arten av arbeidet eller vervet». Forarbeidene her, Erstatningslovkomiteens Innstilling II 1964, side 45, trekker i retning av at arbeidsgiveransvaret ikke dekker korrupsjon: «[D]et kan vel sies at dersom arbeidstakeren volder skaden med forsett vil dette gjennomgående» falle utenfor arbeidsgiveransvaret. Det sies videre at dette også gjelder hvis «arbeidstakeren har handlet stikk i strid med et konkret pålegg om hvordan han skal forholde seg». Ved korrupsjon er det for en offentlig tjenestemann tale om en overtredelse av straffeloven. Rettspraksis i forhold til tilfeller der en ansatt har stjålet i tjenesten, se Nils Nygaard, Skade og ansvar, 5. utgåve 2000 side 230-231, trekker også i retning av at arbeidsgiveransvaret ikke vil omfatte korrupsjon.

Organansvaret for staten mv. vil også bare under særlige forhold gi ansvar ved tjenestemenns korruperte opptreden. Vilåårene for organansvar krever mer enn, og prinsipielt sett noe annet enn, at korrupsjon er begått av en tjenestemann under utøvelsen av dennes funksjon. Organansvaret kan ikke anses som avgjørende ved vurderingen av om konvensjonen artikkel 5 er tilfredsstillt.

Staten kan bli ansvarlig for korrupsjonens skadefølger basert på at statens tjenestemenn forsettlig eller uaktsomt forsømmer forebyggingsiltak og kontrolliltak som tar sikte på å hindre korrupsjon. Et ytterligere vilkår for slikt ansvar vil være at de forsømte tiltakene i det enkelte tilfellet faktisk ville hindret den kor-

rupsjon som skjedde og skadefølgene av denne. Dette mulige ansvaret vil i tilfelle følge av arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1. Vurderingen av et mulig ansvar etter disse linjer vil i enkelttilfellene bli nokså konkret, og for ulike tenkelige typetilfeller av korrupsjon kan vurderingen falle ulikt ut. Mange typer korrupsjon kan det være svært vanskelig å hindre ved kontroll, noe som da etter forholdene vil hindre at staten blir holdt ansvarlig.

Spørsmålet om hva konvensjonen artikkel 5 krever er langt fra åpenbart. Departementet antar imidlertid at artikkel 5s pålegg om passende prosedyrer for å kreve erstatning, må forutsette at det finnes et generelt ansvarsgrunnlag som rekker videre enn organansvaret, ansvaret ved ugyldige enkeltvedtak og ansvar i kontraktsforhold, men at de nærmere erstatningsvilkårene blir et internrettslig spørsmål, jf. de forklarende merknader til konvensjonen, Explanatory Report, punkt 49. Departementet har etter fornyet vurdering vanskelig for å legge til grunn at artikkel 5 bare kan ses som en regel om at nasjonal rett skal ha et hensiktsmessig saksbehandlingssystem og prosessuelt system når noen krever erstatning fra staten mv. Artikkel 5 må antas å innebære en forpliktelse til å ha materielle erstatningsregler med en viss generell karakter. Departementet legger til grunn at konvensjonens krav best blir oppfylt ved en regel som har en generell karakter på samme måte som arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1, men uten den begrensingen som gjør at arbeidsgiveransvaret trolig ikke kan anses å dekke korrupsjonstilfellene. Best i tråd med å ha et ansvar for «korrupsjon begått av [statens] offentlige tjenestemenn under utøvelsen av deres funksjoner», jf. konvensjonens artikkel 5, vil det også være at ansvaret knyttes direkte til korrupsjonen, og ikke bare indirekte til forsømte forebyggings- og kontrolltiltak.»

I høringsnotatet ble det foreslått at arbeidsgiveren skal ha et objektivt ansvar for arbeidstakerens uaktsomme og forsettlige korrupsjonshandlinger, jf. lovutkastet § 1-6 nr. 1 annet punktum jf. første punktum. Det eneste som kreves er at korrupsjonen er skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Ytterligere krav om nærhet og påregnelighet i forhold til arbeidsforholdet oppstilles ikke, sml. arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1. Om departementets forslag til regulering av arbeidsgivers ansvar heter det i høringsnotatet:

«Et eventuelt lovfestet og utvidet ansvar for arbeidsgivere må anses som et praktisk viktig spørsmål. Spørsmålet har en praktisk betydning særlig fordi skaden som voldes på en tredjeperson ved korrupsjon kan være omfattende. Direkte skyldige enkeltpersoner vil ikke nødvendigvis være i stand til å dekke erstatningsansvaret de har pådratt seg.

Den sentrale begrunnelsen for en eventuell regel om et ansvar for statlige, kommunale og private arbeidsgivere er at når korrupsjon skjer i tilknytning til arbeidstakerens utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, anses arbeidsgiveren nærmere til å bære konsekvensene av korrupsjonen enn den skadelidte tredjeperson. Ileggelse av skadeserstatning dreier seg om å fordele konsekvensene av en skade mellom ulike involverte på skadevoldersiden og skadelidtesiden. Alternativet til ansvar for arbeidsgiveren er at de skadelidte selv må bære skadene i større grad. At arbeidsgiverne generelt sett vil være i stand til å sette inn forebyggende tiltak mot korrupsjon i tilknytning til sin virksomhet, kan også ses som en del av begrunnelsen for et objektivt arbeidsgiveransvar for korrupsjon. Iblant vil korrupsjonen være foretatt av arbeidstakeren i arbeidsgiverens interesse.

Konvensjonens artikkel 5 omhandler bare statlige arbeidsgivere. Etter departementets syn gjør argumentene for et arbeidsgiveransvar seg like sterkt gjeldende i privat og kommunal sektor, som i statlig sektor. Slik som utførelsen av offentlig virksomhet i dag er organisert, utføres dertil også offentlige oppgaver av private innenfor flere sektorer. I stor grad er fordelingen av oppgaver mellom offentlig og privat sektor også forskjellig etter hvor man befinner seg i landet. Dette taler også for likebehandling av arbeidsgivere, uansett status som enten statlig, kommunal eller privat. Fordelingen av oppgaver mellom statlig og kommunal sektor varierer også over tid. I relasjon til konvensjonen kan det også spørres om bestemmelsen om statens ansvar tar sikte på bare staten i snever forstand, eller offentlig sektor i det hele.

Et motargument mot å pålegge arbeidsgiverne et ansvar vil være at dette kan gi arbeidsgiveren en grunn til å la være å medvirke til å avdekke korrupsjonen. Departementet antar imidlertid at en slik motivasjon i flere tilfeller kan foreligge allerede før erstatningsreglene kommer inn i bildet, for å unngå negativ publisitet, sanksjoner fra myndighetene, eller fordi korrupsjonen har gitt følger som er til arbeidsgiverens gunst. Departementet vil også trekke frem at arbeidsgiveren etter gjeldende rettstil-

stand i en korrupsjonssak kan risikere å bli møtt av erstatningskrav på ulike grunnlag, for eksempel på kontraktsrettslig grunnlag eller ved ugyldige forvaltningsvedtak. Andre eksempler er hvis arbeidsgiverens egne organer eller andre ansatte enn de involverte i korrupsjonen har forsømt kontroll- og tilsynsplikter.

Et annet motargument mot et arbeidsgiveransvar – og i sterkeste grad mot et objektivt ansvar for arbeidsgiveren – vil være at korrupsjonen iblant vil ha skjedd stikk i strid med arbeidsgiverens interesser. Iblant vil arbeidstakeren ved korrupsjonen ha påført også arbeidsgiveren skade.

Det kan være et spørsmål hvor strengt et eventuelt arbeidsgiveransvar bør være. Et objektivt ansvar er det strengeste alternativet, mens en lempeligere ordning kan være at ansvaret bare slår inn hvis også arbeidsgiveren kan lastes for feil. Et ansvar hvor det kreves at arbeidsgiveren selv kan lastes vil imidlertid praktisk sett være et snevert ansvar i forhold til staten, kommuner og større bedrifter og organisasjoner. Skyld utvist av arbeidsgiveren selv vil, for statens, kommuners og juridiske persons del, være skyld utvist av statens, kommunens eller den juridiske personens styrende organer. En ordning hvor arbeidsgiveren svarer objektivt hvor ansatte på visse nivåer har gjort seg skyldig i korrupsjon, men ikke for andre ansatte, kan også teoretisk sett tenkes. En slik ordning vil i tilfelle gi vanskelige avgrensingsproblemer i praksis, og vil også være avvikende i forhold til det ordinære arbeidsgiveransvaret. Det ordinære arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 er et objektivt ansvar som slår inn når arbeidstakere på høyere eller lavere nivå har utvist skyld. Ansvaret er strengt i den forstand at det gjelder også når skylden som er utvist er grov, slik tilfellet normalt vil være ved korrupsjon.

Noe annet er at arbeidsgiveren også uten et objektivt ansvar for korrupsjon, som i forslaget til ny skadeserstatningslov § 1-6, kan hefte allerede etter skadeserstatningsloven § 2-1 dersom ansatte forsettlig eller uaktsomt forsømer å utføre forebyggende eller kontrollerende tiltak som burde vært satt inn mot korrupsjon, og som i det konkrete tilfellet ville hindret korrupsjonen og dens skadevirkninger. Et objektivt ansvar knyttet direkte til det at en ansatt har gjort seg skyldig i korrupsjon, vil likevel gi et sterkere erstatningsvern, ikke minst fordi vanskelige bevisproblemer unngås.

Det kan spørres om Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon artikkel 4 nr. 1 i) tilsier at et objektivt ansvar for arbeids-

givere ikke er forenlig med konvensjonen. Etter nevnte konvensjonsbestemmelse skal lovgivningen som vilkår for skadeserstatning kreve at saksøkte har begått eller tillatt korrupsjonen, eller mislykkes i å ta rimelige eller fornuftige skritt for å forebygge korrupsjonen. I Explanatory Report punkt 42 fremgår at dette «means that employers are responsible for the corrupt behaviour of their employees if, for example, they neglect to organise their company adequately or fail to exert appropriate control over their employees». Hvis man tar bestemmelsen og de forklarende merknader helt på ordet utelukker dette et objektivt arbeidsgiveransvar i relasjon til så vel direkte korrupsjon, som i forhold til forebygging og kontroll for å hindre korrupsjon, og da også etter skadeserstatningsloven § 2-1. Det er imidlertid en lite rimelig fortolkning å forstå konvensjonen slik at arbeidsgiveren på dette området bare kan hefte for skyld utvist av sine styrende organer. Konvensjonen må etter Justisdepartementets vurdering forstås slik at det i nasjonal rett kan skje identifikasjon mellom en ansatt som aktiv skadevolder og dennes arbeidsgiver. Det vil si at en arbeidsgiver kan hefte på objektivt grunnlag forutsatt at en ansatt har utvist slik skyld eller gjort slike feil som er nevnt i artikkel 4 nr. 1 i). Etter Justisdepartementets vurdering er dette også den fortolkning som best samsvarer med konvensjonens artikkel 5 om korrupsjon begått av statens tjenestemenn under utøvelsen av deres funksjoner. Denne synes å forutsette at det i forhold til staten må gjelde ansvarsgrunnlag som har en viss generell rekkevidde, og at staten – som organ – med en viss generell rekkevidde må identifiseres med sine tjenestemenn som aktive skadevoldere i tilknytning til korrupsjon og korrupsjonsforebygging. Artikkel 5 ville ellers blitt uten nevneverdig betydning. I ytterste konsekvens ville for eksempel statens ansvar for ugyldige forvaltningsvedtak bli innskrenket hvis ikke artikkel 4 nr. 1 i) tillot identifikasjon på objektivt grunnlag mellom staten og offentlige tjenestemenn.

Departementets foreløpige standpunkt er etter en helhetsvurdering at de beste grunner taler for et objektivt arbeidsgiveransvar, dersom en ansatt har gjort seg skyldig i korrupsjon. Det som fremstår som mest avgjørende for vurderingen er at arbeidsgiveren pga. sin tilknytning til arbeidstakeren generelt må anses nærmere enn den skadelidte tredjeperson til å bære konsekvensene av korrupsjon, hvis korrupsjonen er skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren.»

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene er kritiske til forslaget.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* går mot departementets forslag. KS viser til at det etter gjeldende rett som hovedregel ikke har vært ansvar for arbeidsgiveren der arbeidstakeren har begått straffbare handlinger, og at det vil innebære en vesentlig endring av rettsstillingen hvis det innføres et objektivt ansvar som foreslått. KS viser til at straffbare handlinger anses å ligge utenfor det en arbeidsgiver kan føre kontroll med og ta ansvar for, samt være i strid med arbeidsgiverens interesser og mot arbeidsinstruksen. KS mener at et slikt ansvar i enkelte tilfeller, der arbeidsgiveren overhodet ikke kan klandres, vil få en rent pønalt karakter. KS uttaler:

«KS er av den oppfatning at det ordinære arbeidsgiveransvaret i § 2-1 har preventiv effekt god nok. Det forhold at en arbeidsgiver kan bli ansvarlig dersom vedkommende ikke gjør det som kan eller bør gjøres for å unngå en korrupsjonssituasjon, er det som vil påvirke arbeidsgiver til å gjøre en jobb i forhold til holdningsdannelse og det å forebygge korrupsjon. At arbeidsgiver i tillegg skal kunne bli ansvarlig også der vedkommende har gjort alt som kan forventes, vil neppe ha ytterligere preventiv effekt. KS mener derfor det ikke er grunn til å innføre et objektivt erstatningsansvar for arbeidsgiver for arbeidstakernes straffbare handlinger som avviker fra det som følger av skadeserstatningsloven § 2-1, og går i mot en slik bestemmelse som foreslått i forslaget § 1-6 nr. 1 annet punktum.

Et ytterligere motargument er som anført i høringsnotatet at korrupsjon vil skje stikk i strid med arbeidsgiverens interesser – og kanskje også påføre denne tap. KS vil fremheve at dette argumentet særlig vil ha gyldighet for kommuner og fylkeskommuner. Disse vil ikke ha noe «å tjene» på korrupsjon, snarere tvert i mot. Dette kan stille seg noe annerledes for arbeidsgiveren til den som tilbyr bestikkelser eller annet, og som deretter vil kunne komme i en bedre posisjon enn dersom korrupsjon ikke var benyttet. Videre vil et objektivt ansvar kunne medføre svært urimelig resultat i konkrete enkeltsaker – der arbeidsgiver virkelig har gjort en innsats mot korrupsjon men likevel blir rammet. Dessuten kan et slikt ansvar få svært store konsekvenser for den enkelte arbeidsgiver i og med at det kan innebære ansvar for store økonomiske tap. Det må blant

annet sees hen til mindre virksomheter, som kan risikere å gå konkurs.»

NHO mener at en arbeidsgiver allerede etter gjeldende rett, etter en konkret vurdering etter skadeserstatningsloven § 2-1, vil kunne holdes ansvarlig for ansattes brudd på korrupsjonsreglene:

«Av høringsnotatet kan det synes som om departementet legger til grunn at korrupsjon faller utenfor arbeidsgiveransvaret etter gjeldende rett, jf. første avsnitt på s. 7. Vi mener en slik konklusjon ikke er riktig, og i det minste for unyansert. Slik vi ser det, vil arbeidsgiver etter gjeldende rett i mange tilfeller kunne holdes erstatningsansvarlig for ansattes brudd på korrupsjonsreglene. I andre tilfeller vil arbeidsgiver ikke kunne holdes ansvarlig. Spørsmålet beror på en konkret anvendelse av skl. § 2-1 i lys av bl.a. Høyesteretts praksis.»

NHO viser til dommen i Rt. 2000 s. 211 som et eksempel på at arbeidsgiver etter gjeldende rett kan holdes ansvarlig, selv om den ansatte forsettlig har begått straffbare handlinger. NHO uttaler:

«Sistnevnte dom vil etter vår vurdering innebære at en rekke handlinger som omfattes av straffeloven § 276 a (og enkelte handlinger som omfattes av straffeloven § 276 c), kan føre til ansvar for arbeidsgiver etter gjeldende rett. (...)

Vi kjenner ikke til rettspraksis som eksplisitt behandler spørsmålet om en arbeidsgiver kan holdes ansvarlig etter skl. § 2-1, ved ansattes brudd på straffeloven § 276 a eller § 276 c. De ulike korrupsjons- og påvirkningshandels-tilfellene kan være så vidt forskjellige at spørsmålet uansett ikke kan løses generelt. I motsetning til hva som vil bli rettsstillingen dersom den foreslåtte bestemmelsen vedtas, må arbeidsgivers ansvar vurderes konkret i den enkelte sak. Slik vi ser det, på bakgrunn av de nevnte dommene, lar det seg imidlertid gjøre å utlede noen generelle utgangspunkter for gjeldende rett:

- Korrupsjon eller påvirkningshandel begått av en ansatt, kan føre til arbeidsgiveransvar dersom det er betydelig nærhet og sammenheng mellom de korrupte handlingene og den ansattes arbeidsfunksjon
 - Der denne sammenhengen ikke er tilstrekkelig, og den ansatte forsettlig har begått handlinger som omfattes av straffeloven §§ 276 a og 276 c, vil arbeidsgiver ikke kunne holdes ansvarlig uten egen skyld.
- (...)

Arbeidsgiveransvaret bygger på en avveining av flere hensyn, der bl.a. ønsket om å plassere driftsrisikoen hos arbeidsgiver, vektlegges. Rettspraksis viser imidlertid at ansvaret har visse begrensninger, som er velbegrunnede. Det er lite treffende å pålegge arbeidsgiver ansvar for ansattes skadevoldende handlinger når ansatte går utenfor det som er rimelig å regne med, og når de skadevoldende handlingene har en perifer tilknytning til arbeidet. Når arbeidsgiver i praksis ikke har mulighet til å forhindre at ansatte begår skadevoldende handlinger, bør arbeidsgiver ikke kunne holdes ansvarlig. Selv om hensynet til skadelidte og muligheten for pulverisering av ansvar alltid taler for at noen andre enn skadelidte skal bære skaderisikoen, bør et objektivt ansvar uten naturlige begrensninger reserveres til tilfellene som omfattes av gjeldende ulovfestede regler om objektivt ansvar (for «farlig bedrift»).

I likhet med KS fremhever NHO at korrupsjon ofte skjer i strid med arbeidsgivers interesser, og at arbeidsgiveren regelmessig vil være skadelidende. NHO peker videre på at et unyansert objektivt erstatningsansvar kan lede til at arbeidsgivere blir mer tilbakeholdende med å avsløre korrupsjon. NHO mener at i den grad erstatningsregler vil ha preventiv effekt i korrupsjonssaker, vil regler basert på aktsomhetsvurderinger være mer treffende enn regler om objektivt ansvar. NHO uttaler om dette:

«En bedrift som er bekymret for sitt potensielle erstatningsansvar, vil ha incitamenter for å føre aktivt tilsyn og streng kontroll dersom ansvaret beror på en aktsomhetsvurdering. Interne kontrollrutiner m.v. vil ha liten betydning dersom ansvaret gjøres objektivt. Gjeldende regler om ansvar basert på culpavurderinger – og om arbeidsgiveransvar der det er tilstrekkelig sammenheng mellom korrupsjonshandlingen og den ansattes arbeidsoppgaver – bør derfor videreføres.»

Den Norske Advokatforening mener at lovforslaget innebærer en endring av det rettslige utgangspunktet ved at arbeidsgiveren pålegges et objektivt erstatningsansvar, og at forslaget må modifiseres. Advokatforeningen mener at det må kunne sannsynliggjøres en eller annen form for svikt hos arbeidsgiveren som det er rimelig, under en streng synsvinkel, å hevde har medført eller medvirket til at korrupsjonen kunne skje. Advokatforeningen peker på at korrupsjonen ofte vil være foretatt uten kunnskap fra arbeidsgiverens side

eller med noen reell mulighet for denne til å forhindre forholdet, og ofte vil korrupsjonen være klart i strid med arbeidsgivers interesser. Ifølge Advokatforeningen vil det i slike tilfeller virke urimelig å pålegge arbeidsgiveren et objektivt erstatningsansvar.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) mener at et objektivt ansvar vil bryte med hovedregelen i norsk erstatningsrett og må anses svært betenkelig ut fra et rettssikkerhetssynspunkt. HSH mener at et objektivt ansvar for arbeidsgivere vil virke svært urimelig, og at en arbeidsgivers ansvar må begrenses til tilfeller hvor det kan sannsynliggjøres skyld hos arbeidsgiveren i form av feil eller svikt som det er rimelig å hevde har medført eller medvirket til at korrupsjon kunne skje. HSH viser til at korrupsjonen kan ha skjedd klart i strid med arbeidsgiverens interesse, og at arbeidsgiveren selv kan være skadelidende. HSH peker videre på at et erstatningsansvar vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for små- og mellomstore bedrifter. HSH mener videre at det må stilles krav om årsakssammenheng og påregnelighet.

Også *Oslo kommune (byrådsavdeling for finans og utvikling)* er kritisk til forslaget om et objektivt arbeidsgiveransvar, og uttaler:

«Oslo kommune støtter opp under det antikorupsjonsarbeidet som pågår nasjonalt og internasjonalt. Oslo kommune anstrenger seg kontinuerlig for å bygge opp systemer og kontrollrutiner som skal forebygge og avdekke eventuell korrupsjon i kommunens organer.

Det er en kjensgjerning at uansett hvor gode rutiner og systemer man har på området, er det umulig for en arbeidsgiver å sikre seg 100% mot at korrupsjon kan forekomme. Når korrupsjon begås av kommunens ansatte er kommunen også som regel skadelidende i tillegg til tredjepart. Det kan tenkes at kommunen har lidd et økonomisk tap som følge av korrupsjonen, og uansett vil kommunen alltid være rammet ved at omdømmet og tilliten blant befolkningen er skadet. For kommunen vil derfor alltid korrupsjon gå på tvers av arbeidsgivers interesser (og ikke bare iblant, slik departementet uttrykker det s. 10 i høringsnotatet).»

Rogaland statsadvokatembeter er skeptisk til et objektivt erstatningsansvar for arbeidsgivere og uttaler:

«Vi er noe i tvil om objektivt erstatningsansvar for arbeidsgiver for ansattes passive korrupsjon (strl. § 276a litra a) vil være rimelig og hen-

siktsmessig. Korrupsjon kjennetegnes nettopp ved at det som følge om tilsagn om urettmessig begunstiging treffes en annen avgjørelse en den som ellers ville blitt truffet. Dette medfører at den korrupte ikke lengre treffer avgjørelse i bedriftens/ etatens interesse men til fordel for den som betaler (og seg selv). Slike avgjørelser vil etter sitt vesen alltid være en annen enn den optimale for arbeidsgiver, og derved i strid med dennes interesser. Den bedrift/etat som har en korrupt ansatt vil i mange henseender rammes minst like hardt som de øvrige som rammes av korrupsjonen. Dette gjelder både ved at det treffes uhensiktsmessige eller tapsbringende beslutninger, og eventuelt omdømmetap, dersom forholdet blir kjent.

Argumentene for et objektivt arbeidsgiveransvar er vesentlig sterkere ved aktiv korrupsjon (strl. § 276a litra b). På den annen side vil et objektivt ansvar bare komme til anvendelse i de tilfeller hvor korrupsjonen ikke er initiert av bedriftens styrende organer, og disse heller ikke kan legges noen uaktsomhet til last i forhold til den ansattes korrupsjon. I de øvrige tilfeller vil ett strengt uaktsomhetsansvar gi tilstrekkelig grunnlag for erstatningsplikt. Etter vår oppfatning kan det reises spørsmål ved om det er tilstrekkelig grunnlag for et objektivt ansvar for disse presumptivt sjeldne tilfellene. Det må formodes at de fleste bedrifter/ etater uavhengig av et objektivt erstatningsansvar vil gjøre det som er mulig for å unngå ansattes aktive bruk av korrupsjon. Særlig vil et strengt uaktsomhetsansvar i like stor grad ivareta de hensyn departementet søker å sikre ved å foreslå objektivt ansvar. Dersom bedriften / etaten har opptrådt fullt ut aktsomt, er det heller ikke uten videre rimelig at de dekker ett eventuelt tap oppstått som følge av korrupsjon. Dette gjelder særlig dersom ansvaret også skal omfatte eventuelle oppreisningskrav.»

Rogaland statsadvokatembeter uttaler videre at de erstatningsrettslige konsekvensene kan bli betydelige, og for en del virksomheter ødeleggende, dersom departementets forslag vedtas fullt ut. Ifølge Rogaland statsadvokatembeter vil denne virkningen i det vesentlige fjernes dersom man erstatte forslaget til objektivt arbeidsgiveransvar med et uaktsomhetsansvar.

Også *riksadvokaten* er tvilende til om arbeidsgiveransvaret bør være objektivt, og mener at et strengt uaktsomhetsansvar må være å foretrekke. *Riksadvokaten* har for øvrig følgende merknader til ansvarsregelen for arbeidsgivere:

«Konvensjonens artikkel 5 omhandler bare statlige arbeidsgivere. Riksadvokaten er enig med departementet i at en likebehandling av arbeidsgivere, uansett status er mer naturlig i Norge. Vektleggingen av statens ansvar i artikkel 5 kan neppe forhindre at også andre arbeidsgivere pålegges samme ansvar. Med inspirasjon fra straffeloven § 48a kan, så langt det passer, arbeidsgivere defineres slik «Med arbeidsgivere menes her selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.»

Riksadvokaten foreslår at man ved erstatningsansvar for arbeidsgiver anvender uttrykket «på vegne av», det vi si det samme uttrykk som ved straffansvar for foretak, jf straffeloven § 48a. Ved anvendelse av det etablerte begrepet «på vegne av» fra straffeloven § 48a åpner man også opp for anvendelse av rettspraksis gjeldende § 48a. Spørsmål om når arbeidstaker og arbeidsgiver alene eller i fellesskap skal stå til ansvar for sine handlinger er avklart i rettspraksis gjeldende § 48a. Denne rettspraksisen kan gi veiledning ved tolkning av § 6-1. Forslagsvis kan formuleringen være: «Erstatning kan også kreves fra den ansvarliges arbeidsgiver hvis korrupsjonen/påvirkningshandelen er skjedd på vegne av arbeidsgiver.»

Når det gjelder hvilke krav konvensjonen stiller på dette punktet, synes *Den Norske Advokatforening*, *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* og *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)* alle å mene at konvensjonen ikke krever innført et objektivt ansvarsgrunnlag i norsk rett som foreslått i høringsnotatet. Også *Oslo kommune (byrådsavdeling for finans og utvikling)* synes å være av samme oppfatning selv om kommunen i utgangspunktet finner spørsmålet uklart:

«Oslo kommune mener det er uklart om konvensjonens bestemmelser foreskriver et objektivt ansvar slik vi kjenner det i norsk rett. Konvensjonens artikkel 4 tyder på at objektivt arbeidsgiveransvar ikke gjelder for de tilfelle at arbeidsgiver har truffet rimelige foranstaltninger for å hindre korrupsjon. Etter Oslo kommunes mening kan konvensjonens bestemmelser oppfylles ved at det stilles vilkår når det gjelder arbeidsgivers handlemåte i forhold til et eventuelt erstatningsansvar. Dersom det kan vises til gode rutiner, både i forhold til forebygging og etterfølgende kontroll, bør arbeidsgiver ikke være erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag. Synspunktet ovenfor gjelder både i forhold til erstatning for økonomisk tap og oppreisningserstatning.»

Også *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler at man ikke kan se at spørsmålet om norsk rett er i samsvar med artikkel 5 i konvensjonen skal gi grunnlag for et forslag som i høringsnotatet. NHO mener imidlertid det kan stilles spørsmål ved om gjeldende rett fullt ut oppfyller kravene i konvensjonen om erstatning ved korrupsjon begått av offentlig tjenestemann, og uttaler om dette:

«Etter å ha vurdert problemstillingene som er behandlet i høringsnotatet pkt. 2.3, er vi enige i at det kan reises tvil om gjeldende rett i alle aktuelle tilfeller gir skadelidte mulighet til å nå frem med erstatningskrav mot offentlig myndighet. Vi mener gjeldende rett gir tilstrekkelig adgang til å fremme erstatningskrav i forbindelse med ugyldige enkeltvedtak, og at gjeldende rett klart nok sikrer den erstatningsrettslige posisjonen til de som lider tap som følge av bestikkelser m.v. av offentlige ansatte i forbindelse med anbud om kontrakter. Vi ser imidlertid – som departementet gjør – at det er tvil om gjeldende rett entydig sikrer den erstatningsrettslige posisjonen for de som lider tap etter korrupsjon som har påvirket annen myndighetsutøvelse.

Slik vi ser det, byr det på få lovgivningsmessige utfordringer å sikre at norsk rett er i overensstemmelse med konvensjonens artikkel 5. Med den helt spesielle rollen offentlige myndigheter har, og fordi det ligger et betydelig ansvar i å forvalte myndighet på fellesskapets vegne, vil det etter vår mening være uproblematisk å innføre regler som klart pålegger det offentlige erstatningsansvar for skade lidt etter korrupsjon, begått av offentlige tjenestemenn under utøvelsen av deres funksjon. Korrupsjon begått av offentlige tjenestemenn vil på mange måter være mer alvorlig enn korrupsjon næringsdrivende imellom – sett hen til den myndighet som forvaltes av det offentlige. Og en klar regel om det offentliges ansvar i slike saker, synliggjør det spesielle ansvaret det offentlige bør ha, og har, etter konvensjonens artikkel 5.»

Riksadvokaten og *Rogaland statsadvokatembeter* går ikke nærmere inn på hva konvensjonen krever.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler seg videre om konvensjonen på den annen side er til hinder for at man i norsk rett eventuelt går lenger enn konvensjonen krever:

«Selv om vi mener at konvensjonen isolert sett ikke er til hinder for at Norge vedtar nærmest ubegrensede regler om identifikasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, mener vi at kon-

vensjonens regulering som sådan er et viktig argument for ikke å vedta mer vidtrekkende ansvarsregler. For det første gir konvensjonens artikkel 4 klart uttrykk for at det er de uaktsomme handlinger eller unnlatelser som bør føre til ansvar; ikke arbeidsgiverposisjonen i seg selv. For det annet er det grunn til å tro at de fleste konvensjonsstatene vil sørge for at statenes erstatningsregler ikke leder til et langt større ansvar enn det konvensjonen tilsier. Dette vil i så fall føre til at norske arbeidsgivere er underlagt mer vidtrekkende erstatningsregler enn andre sammenlignbare virksomheter i utlandet. Dette kan gi en uheldig ansvarseksponering når norske selskaper utøver virksomhet i utlandet.» (...)

Riksadvokaten har for øvrig synspunkter på den nærmere utformingen av en erstatningsregel, og tar til orde for å utforme erstatningsbestemmelsen mer i tråd med straffeloven 1902 kapittel 3 A om foretaksstraff.

5.5.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn taler den klare skepsisen i høringsrunden for at forslaget om arbeidsgiveransvar modifiseres sammenliknet med forslaget i høringsnotatet. En modifisering forutsetter at konvensjonen ikke krever et så strengt ansvar som opprinnelig foreslått. Departementet tar derfor først stilling til hvilke krav konvensjonen stiller.

Bakgrunnen for forslaget i høringsnotatet var at departementet var noe i tvil om norsk rett i tilstrekkelig grad oppfyller artikkel 5 i konvensjonen om statens ansvar for korrupsjon begått av dens offentlige tjenestemenn under utøvelsen av deres funksjoner. Flere høringsinstanser mener at konvensjonen ikke krever et så strengt ansvar som foreslått i høringsnotatet. På bakgrunn av innspillene i høringen og en nærmere vurdering av konvensjonens ordlyd og forklarende rapport er departementet enig i dette.

Konvensjonen artikkel 4 angir vilkårene for erstatning. Det fremgår her at man skal kunne saksøke den som har begått korrupsjonen, eller den som har unnlatt å treffe rimelige tiltak for å hindre korrupsjonen. Dette kan for eksempel være en arbeidsgiver, jf. den forklarende rapporten til konvensjonen avsnitt 42. Det er naturlig å oppfatte det slik at det kan være tale om arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor. Ansvarsgrunnlaget, også for en arbeidsgiver, synes i konvensjonen å bygge på culpabetraktninger.

Departementet kan etter en fornyet vurdering ikke se at artikkel 5 etter sin ordlyd gir grunnlag for å anta at det skal gjelde noe særskilt ansvarsgrunnlag for staten utover ansvarsgrunnlaget angitt i artikkel 4. De nærmere vilkår for arbeidsgiveransvaret, for eksempel om staten skal gå fri ansvar hvis den ikke kan legges noe til last, må det være opp til nasjonal lovgivning å fastsette, noe som sies uttrykkelig i avsnitt 49 i de forklarende merknadene som lyder:

«Article 5 does not indicate the conditions for the liability of the Party. The Convention leaves each Party free to determine in its internal law the conditions in which the Party would be liable (...).»

Artikkel 5 gjelder etter sin ordlyd statens ansvar for korrupsjon begått av dens offentlige tjenestemenn.

Departementet foreslår imidlertid at den norske erstatningsregelen om korrupsjon skal omfatte både privat og hele offentlig sektor. Etter departementets syn er det ikke grunn til å begrense arbeidsgiveransvaret på dette området til staten som arbeidsgiver. Argumentene for et arbeidsgiveransvar gjør seg like sterkt gjeldende i privat og kommunal sektor, som i statlig sektor. Slik utførelsen av offentlig virksomhet i dag er organisert, utføres også offentlige oppgaver av private på flere områder. Fordelingen av oppgaver mellom offentlig og privat sektor kan også variere fra kommune til kommune. Dette taler for likebehandling av arbeidsgivere, uansett status som statlig, kommunal eller privat. Fordelingen av oppgaver mellom statlig og kommunal sektor varierer også over tid.

Selv om konvensjonen ikke krever innført et så strengt arbeidsgiveransvar som foreslått i høringsnotatet, er den ikke til hinder for et slikt ansvar. Dette er også lagt til grunn i høringsnotatet, og høringsinstansene er ikke uenige i dette. I det følgende drøfter departementet spørsmålet om det, uansett konvensjonens krav, er hensiktsmessig å innføre et strengt ansvar for arbeidsgiver.

Behovet for å innføre nye og strengere regler beror på hvor langt det alminnelige arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1 rekker.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at skadeserstatningsloven § 2-1 kan påføre en arbeidsgiver ansvar som følge av forsømte forebyggings- og kontrolltiltak, men trolig ikke for arbeidstakeres korrupsjon i seg selv. Departementet mener

etter en fornyet vurdering at skadeserstatningsloven § 2-1 nok etter omstendighetene også kan få anvendelse i disse tilfellene, jf. nedenfor.

Spørsmålet om en arbeidsgivers erstatningsansvar overfor en tredjeperson for straffbare handlinger begått av en ansatt var oppe i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2000 s. 211. En bank ble holdt ansvarlig som arbeidsgiver for tap voldt ved bedrageri, der en av bankens ansatte medvirket. Sakens faktum var som følger: En banksjef i DnB medvirket med overlegg til at en annen person fikk overført og utbetalt 17, 2 millioner kroner. Pengene ble overført fra en konto i Kreditkassen til en privatkonto i DnB for deretter å bli utbetalt. Størstedelen av Kreditkassens tap ble dekket av et forsikringsselskap, som deretter krevde regress fra DnB. Spørsmålet var om DnB som arbeidsgiver ble ansvarlig for sin banksjefs delaktighet i bedrageriet. Høyesterett uttalte:

«Ut fra motivene [til skadeserstatningsloven] synes utgangspunktet etter dette å være at forsettlig og uredelige handlinger ikke i seg selv utelukker arbeidsgiveransvaret, men slike forhold kan imidlertid føre til at arbeidstakeren har gått utenfor det som er rimelig å regne med. I så fall faller handlingen utenfor arbeidsgiveransvaret. Hvorvidt det er tilfelle, må vurderes konkret.»

Det er etter dette klart at en arbeidsgiver kan bli erstatningsansvarlig etter § 2-1 for skader voldt ved ansattes straffbare handlinger. Dette må også gjelde for korrupsjonshandlinger. I den nærmere vurderingen av om arbeidsgiveren blir ansvarlig, må det foretas en totalvurdering av om korrupsjonen har en nær nok sammenheng med den ansattes arbeidsoppgaver og er så påregnelig for arbeidsgiveren at det tilsier ansvar for ham. Selv om dommen i Rt. 2000 s. 211 gjelder bedrageri, har følgende av rettens betraktninger etter departementets syn interesse også for korrupsjonstilfellene:

«Som kunderådgiver for særlig velstående kunder fremstår det som meget naturlig at B aktivt bidro til åpning av en ny konto for en av sine klienter. Rett nok skjedde det hele i bedragerisk hensikt og med forfalsket signaturkort, men både innad i banken og utad var B den serviceytende kunderådgiver. På samme måte fremstår det som normalt at kunderådgiveren opptrer aktivt og med tett oppfølging når en kunde som rådgiveren har ansvar for, skal ha ut en kontantsum av størrelse som i vår sak. Handlingene er således foretatt i tilknytning til

den regulære drift av banken. Disse momenter taler for at arbeidsgiveransvaret dekker Bs handlinger (...)

Selv om det således eksisterer en utpreget nærhet mellom Bs arbeidsoppgaver og de skadevoldende handlingene, må det i tillegg spørres om handlingene er så ekstraordinære at de faller utenfor det som er rimelig å regne med, jf. § 2-1 nr 1 annet punktum. Dette skal i følge lovbestemmelsen avgjøres ut fra arten av virksomheten og karakteren av arbeidet. Vi står i vår sak overfor en bank som mottar penger til oppbevaring og forvaltning, og dessuten forestår betalingsformidling. I en slik virksomhet kan man i alminnelighet ikke se bort fra at en ansatt fra tid til annen i forbindelse med sine arbeidsoppgaver prøver å begå straffbare handlinger. Jeg kan ikke se at en handlings straffbarhet i seg selv vil være tilstrekkelig for å unnta situasjonen fra arbeidsgiveransvaret. Og jeg kan heller ikke se at den konkrete situasjon i vår sak – det dreier seg om et stort pengebeløp og det er involvert flere personer i tillegg til den bankansatte – fremstår som så upåregnelig at den av den grunn faller utenfor området for arbeidsgiveransvaret.

Etter min mening taler også legislative argumenter for at arbeidsgiveransvaret bør omfatte Bs handlinger. En av begrunnelsene for arbeidsgiveransvaret ligger i prevensjonstanken – at skadevoldersituasjoner vil kunne forebygges. Det er DnB som kan iverksette så vel praktiske som organisatoriske tiltak for å redusere muligheten for at utro tjenere påfører banken eller andre tap. (...)

DnB har (...) hevdet at banken likevel ikke kan være ansvarlig fordi det ikke er årsakssammenheng mellom Bs handlinger og Kreditkassens tap. Det pekes på at tapet ble forårsaket av den falske giroen. Da pengene ble overført til B og bedrageriet var fullbyrdet, hadde B bare opprettet kontoen for A. I seg selv var dette en fullt lovlig handling som ikke kan medføre erstatningsplikt.

Denne argumentasjonen kan ikke føre frem. For det første er det neppe treffende å kalle det en lovlig handling når en konto opprettes ved bruk av falskt underskriftskort i den hensikt å benytte kontoen til gjennomføring av bedragerier. Men dernest dreier det seg her om å fastslå årsaken til at Kreditkassen led et tap på 17,2 millioner kroner. Sentralt for dette tapet står uttaket av pengene fra DnB. Først på dette tidspunkt fikk bedragerne realisert sitt mål. Både opprettelsen av kontoen og uttaket av pengene har den nødvendige årsakssammenheng med Kreditkassens tap.»

I avgjørelsen er det vist til annen rettspraksis knyttet til ansattes straffbare handlinger hvor det ikke ble funnet å være tilstrekkelig nærhet og påregnelighet til å konstatere ansvar for arbeidsgiveren, jf. den såkalte rengjøringsbyrådommen inntatt i Rt. 1982 s. 1349 og vaktmesterdommen inntatt i Rt. 1996 s. 385. Departementet går ikke nærmere inn på disse avgjørelsene, da faktum i disse sakene lå slik an at de er mindre relevante for spørsmålet om arbeidsgiveransvar for korrupsjonshandlinger.

Om den nærmere vurderingen i Rt. 2000 s. 211 uttaler Bjarte Askeland i Erstatningsrettslig identifikasjon (2002) s. 141:

«Når Høyesterett legger vekt på at handlingene ble «foretatt i tilknytning til den regulære drift av banken», bygger man i realiteten på at arbeidstakeren benyttet seg av at han var plassert i en posisjon hvor han hadde tillit og dermed adgang til å utføre bedrageriet. Arbeidsgiver gav dermed arbeidstakeren middelet for skadehandlingen. Dette skaper en tilknytning mellom arbeidsgiver og skadehandlingen som det virker rasjonelt å legge vekt på.»

Etter departementets syn kan tilsvarende betraktninger etter omstendighetene være nærliggende i mange korrupsjonstilfeller.

Selv om det etter dette kan legges til grunn at skadeserstatningsloven § 2-1 kan innebære ansvar også i korrupsjonstilfeller, mener departementet at det kan være behov for en særskilt regulering av arbeidsgiveres erstatningsansvar for korrupsjon som har skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Departementet viser for det første til at det er noe usikkert hvor langt skadeserstatningsloven § 2-1 rekker, og dermed om bestemmelsen gir en tilstrekkelig regulering av ansvaret. En særskilt lovbestemmelse vil videre kunne utformes spesielt med sikte på korrupsjonstilfellene, og kan dermed gi en mer tilpasset anvisning på hva som skal være vurderingstemaet når man skal ta stilling til om arbeidsgiveren skal ilegges ansvar. Departementet viser dessuten til at en egen lovbestemmelse vil være med på å tydeliggjøre arbeidsgiverens ansvar for å forhindre at det begås korrupsjon i virksomheten.

I lys av høringen foreslår departementet en modifisert versjon av høringsnotatets forslag, slik at arbeidsgiveren kan bli fri for ansvaret ved å påvise at alle rimelige forholdsregler er tatt for å hindre korrupsjon og ansvar heller ikke vil være rimelig etter en samlet vurdering av omstendighe-

tene i saken. Siden departementets forslag vil medføre ansvar i noe større utstrekning enn skadeserstatningsloven § 2-1, vil § 2-1 ikke få betydning i korrupsjonstilfellene.

Et modifisert ansvar for arbeidsgiveren sammenliknet med forslaget i høringsnotatet, vil langt på vei ivareta de hensyn som departementet var opptatt av i høringsnotatet. Bestemmelsen vil dermed kunne gi et viktig bidrag til å bekjempe korrupsjon.

Ansaret vil kunne virke preventivt ved at det kan bidra til at arbeidsgiveren sørger for kontrolltiltak for å hindre korrupsjon. Et modifisert ansvar kan derfor tenkes å ha vel så god preventiv effekt enn et rent objektivt ansvar. At arbeidsgiversiden oppfatter ansvaret som rimelig, kan trolig i seg selv medvirke til at virksomheter i større grad lojalt søker å forebygge korrupsjon og bringe eventuell korrupsjon frem i lyset.

Flere høringsinstanser har pekt på at korrupsjon oftest skjer i strid med arbeidsgiverens interesser, og at arbeidsgiveren selv vil kunne ha tap som følge av korrupsjonen. Også dette taler etter departementets syn for et modifisert ansvar.

I de tilfellene hvor det ikke foreligger ansvarsgrunnlag for arbeidsgiveren, vil skadelidte uansett kunne rette kravet mot den direkte skadevolderen. Forutsatt at denne er søkegod, vil det sikre at skadelidte får dekket sitt tap.

Riksadvokaten har tatt til orde for å utforme erstatningsbestemmelsen mer i tråd med straffeloven 1902 kapittel 3 A om foretaksstraff. Øvrige høringsinstanser har ikke hatt synspunkter på spørsmålet. *Departementet* mener det er hensiktsmessig å legge til grunn erstatningsrettslig regulering og praksis også i disse sakene, og følger opp forslaget i høringsnotatet om at skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 2 og 3 med definisjon av arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiverbegrepet gis tilsvarende anvendelse, jf. lovforslaget § 1-6 nr. 1 tredje punktum innledningsvis. Se nærmere om skadeserstatningsloven § 2-2 og 2-3 nedenfor under punkt 5.6. Når det gjelder riksadvokatens forslag om å benytte formuleringen «korrupsjonen/påvirkningshandelen er skjedd på vegne av arbeidsgiveren», mener departementet at dette forslaget vil gi en for snever avgrensning av erstatningsansvaret.

5.6 Særlig om heftelsesform, lemping, regress og medvirkning

5.6.1 Høringsnotatet

Det er ikke sagt uttrykkelig i høringsnotatet at arbeidsgiveren og arbeidstakeren hefter solidarisk overfor skadelidte, men dette må på vanlig måte legges til grunn i samsvar med regelen om solidaransvar i skadeserstatningsloven 5-3 nr. 1. Et slikt krav følger også av konvensjonen artikkel 4 nr. 2. Den skadelidte kan dermed i utgangspunktet gå på hvem han vil. Den skadelidte kan imidlertid ikke med endelig virkning bestemme hvor ansvaret skal plasseres. Det kan derfor i ettertid skje en fordeling mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren i en regressomgang, jf. de særlige regress- og lempingsreglene i skadeserstatningsloven § 2-2 og 2-3, som etter høringsforslaget § 1-6 nr. 1 tredje punktum vil gjelde tilsvarende ved skade voldt ved korrupsjon. I høringsnotatet heter det følgende om disse bestemmelsene:

«Lovens § 2-2 gjelder lemping av arbeidsgiverens ansvar, og må ha samme aktualitet i korrupsjonstilfeller som ved annen skade voldt av en arbeidstaker som arbeidsgiveren svarer for.

Lovens § 2-3 om lemping av arbeidstakerens ansvar bør også gjelde tilsvarende. Da det å være innblandet i korrupsjon i alminnelighet må anses som et nokså graverende forhold fra arbeidstakerens side, kan det antas at lempingsregelen ikke uten videre vil slå inn i alle tilfeller der den ellers kan tenkes å slå inn. Er forholdet forsettlig og straffbart, vil dette sterkt tale imot at lemping foretas. Forholdene kan i praksis likevel være så forskjellige fra tilfelle til tilfelle, at lemping av ansvaret må kunne vurderes på samme måte som i andre tilfeller. Ansvaret etter § 1-6 nr. 1 første ledd vil bl. a. gjelde for medvirkning til korrupsjon, og det er ikke gitt at for eksempel en underordnet ansatt som medvirker til en overordnet ansatts korrupsjonshandlinger bør bedømmes like strengt som den overordnede. Skyldmomentet og graden av medvirkning vil ha betydning ved lempingsvurderingen.

At § 2-3 gjelder tilsvarende, betyr følgende: Lovens § 2-3 nr. 1 gjelder lemping når arbeidsgiveren som er blitt ansvarlig for arbeidstakeren etter § 1-6 nr. 1 annet punktum krever regress fra arbeidstakeren. Lovens § 2-3 nr. 2 første punktum gjelder når den skadelidte tredjeperson krever erstatning fra arbeidstakeren selv etter § 1-6 nr. 1 første punktum. Lovens § 2-3 nr. 2 annet punktum gjelder ved et eventuelt

etteroppgjør mellom arbeidstakeren og arbeidsgiveren, dersom arbeidstakeren selv først har ytet erstatning til den skadelidte tredjeperson. Regelen må som § 2-3 nr. 1 antas å få mindre betydning i praksis ved korrupsjon enn ved annen skadeforvoldelse. Regelen sikrer imidlertid at mellomoppgjøret mellom arbeidsgiveren og arbeidstakeren ikke blir avhengig av hvem den skadelidte tredjeperson innkrever erstatning fra først. Regelen i § 2-3 nr. 3 gjelder for situasjonen der arbeidsgiveren for egen skade krever erstatning fra arbeidstakeren etter § 1-6 nr. 1 første punktum.

Vesentlig i forslaget til ny § 1-6 nr. 1 er det at begrensningene i § 2-1 nr. 1 første punktum i.f. (om at det tas hensyn til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten er tilsidesatt) og § 2-1 nr. 1 annet punktum (om at ansvaret ikke omfatter skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som det etter virksomhetens art mv. er rimelig å regne med) ikke gis tilsvarende anvendelse. Ansvaret for arbeidsgiveren er dermed strengt, også i betraktning av at arbeidsgiveren selv kan være en blant flere skadelidte ved korrupsjonen. Et slikt ansvar bygger som sagt på at arbeidsgiveren må anses nærmere til å bære skaden enn en skadelidt tredjeperson, pga. tilknytningen til arbeidstakeren som har begått eller medvirket til korrupsjon i tilknytning til utføring av sitt arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren kan gjøre tiltak for å forebygge korrupsjon i egen virksomhet, men et ansvar vil slå inn også der forebyggende tiltak er gjort uten å ha hatt effekt. I så fall vil dette være et moment for lemping etter § 1-6 nr. 1 tredje punktum, jf. § 2-2 nr. 1. Ved vurderingen av lemping av arbeidsgiverens ansvar i forhold til en skadelidt tredjeperson, bør imidlertid hensynet til reparasjon for tredjeperson ha vesentlig vekt. Normalt må arbeidsgiveren anses som nærmere til å bære den økonomiske risikoen for korrupsjonens skadefølger, slik at lemping ikke bør skje uten videre selv der arbeidsgiveren har opptrådt uklanderlig og aktivt har søkt å forebygge korrupsjon i sin virksomhet. Arbeidsgiveren vil på sin side kunne kreve regress fra den ansvarlige arbeidstaker så langt dette følger av § 1-6 nr. 1 første punktum, jf. også tredje punktum og § 2-3 nr. 1.»

Spørsmålet om skadelidtes medvirkning ble ikke uttrykkelig tatt opp i høringsnotatet, men det er forutsatt at slik medvirkning kan komme i betraktning.

5.6.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har ikke hatt innvendinger til forslaget om å gi skadeserstatningsloven §§ 2-2 og 2-3 anvendelse også i korrupsjonssaker.

Når det gjelder den nærmere anvendelse av lempingsreglene, er *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* kritisk til departementets syn i høringsnotatet. Ifølge NHO er det urimelig å innføre et tilnærmet ubegrenset objektivt ansvar for arbeidsgiveren, uten at det ved lempingsvurderingen legges stor vekt på arbeidsgiverens opptreden og de tiltak som denne har iverksatt for å forebygge korrupsjon. NHO uttaler:

«Etter gjeldende rett kan arbeidsgivers ansvar etter skl. § 2-1 lempes i medhold av § 2-2, jf. skl. § 5-2, som lyder:

«Erstatningsansvaret kan lempes når retten under hensyn til skadens størrelse, den ansvarliges økonomiske bæreevne, foreliggende forsikringer og forsikringsmuligheter, skyldforhold og forholdene ellers finner at ansvaret virker urimelig tyngende for den ansvarlige. Det samme gjelder når det i særlige tilfelle er rimelig at den skadelidte helt eller delvis bærer skaden.»

Lovforslaget åpner etter sin ordlyd for lemping. (En annen sak er hvorvidt det lovteknisk er heldig å innføre lempingshjemmelen gjennom en henvisning til skl. § 2-2, som i sitt første ledd kun viser til den alminnelige lempingsregelen i skl. § 5-2. Lovteknisk kunne det kanskje enklere vært vist direkte til § 5-2.)

Selv om lempingen foreslås vurdert i tråd med § 2-2 jf. § 5-2, kan det synes som om departementet legger til grunn at lempingsmulighetene skal være snevrere enn det som ellers følger av § 5-2. Vi viser spesielt til departementets bemerkning avslutningsvis i høringsnotatet pkt. 3.2.4, der det heter:

«Ved vurderingen av lemping av arbeidsgiverens ansvar i forhold til en skadelidt tredjeperson, bør imidlertid hensynet til reparasjon for tredjeperson ha vesentlig vekt. Normalt må arbeidsgiveren anses som nærmere til å bære den økonomiske risikoen for korrupsjonens skadefølger, slik at lemping ikke bør skje uten videre selv der arbeidsgiveren har opptrådt uklanderlig og aktivt har søkt å forebygge korrupsjon i sin virksomhet.»

Disse vurderingene forsterker vår motstand mot forslaget. Det er meget urimelig å innføre et tilnærmet ubegrenset objektivt ansvar for arbeidsgiver, uten at det ved lempingsvurderingen legges stor vekt på arbeidsgiverens opptreden og de tiltak som denne har iverksatt for å forebygge korrupsjon. Vi min-

ner om at skl. § 5-2 foreskriver at «skyldforhold og forholdene ellers» skal iakttas ved vurderingen av lemping. Vi mener at en utvidelse av ansvar – ved at begrensningene som ellers følger av § 2-1 er foreslått å ikke gjelde – tilsier at ansvaret i større grad enn ellers bør lempes.»

NHO uttaler videre følgende om medvirkning:

«Slik vi ser det bør en regel som innebærer en tilnærmet ubegrenset aktiv identifikasjon på skadevoldersiden, slik forslaget til § 1-6 gjør, medføre tilsvarende passiv identifikasjon på skadelidtesiden. Sagt med andre ord; den svært omfattende erstatningsrettslige identifikasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på skadevoldersiden, må innebære at kretsen som skadelidte identifiseres med etter § 5-1 tredje ledd, blir tilsvarende.

Hvis en ansatt A i bedrift Z tar imot «smøring» fra ansatt B i bedrift X, og begge de ansatte klart har gått ut over det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten og karakteren av arbeidet, kan forslaget til § 1-6 innebære at bedrift Z er erstatningsansvarlig overfor bedrift X. Slik vi ser det bør § 5-1 tredje ledd i et slikt tilfelle også lede til identifikasjon på skadelidtesiden.»

5.6.3 Departementets vurdering

Departementet følger opp forslaget i høringsnotatet om at lempings- og regressreglene i §§ 2-2 og 2-3 skal gjelde tilsvarende, jf. forslaget til § 1-6 nr. 1 tredje punktum.

Siden departementet foreslår å modifisere forslaget om arbeidsgiveransvar, jf. punkt 5.5 foran, faller etter departementets syn forutsetningen for merknaden fra Næringslivets Hovedorganisasjon om lemping i hovedsak bort. Departementet legger til grunn at lempingsvurderingen må skje etter forholdene i det enkelte tilfellet.

Konvensjonen artikkel 6 innebærer at konvensjonspartene må ha regler om skadelidtes medvirkning. Departementet legger til grunn at medvirkningsreglene i skadeserstatningsloven § 5-1 oppfyller konvensjonens krav.

Spørsmålet om identifikasjon på skadelidtes side (passiv identifikasjon) må vurderes ut fra forholdene i det enkelte tilfellet, basert på skadeserstatningsloven § 5-1 og prinsippene for passiv identifikasjon slik disse er utviklet gjennom rettspraksis. Med departementets forslag til arbeidsgiveransvar her i proposisjonen, vil imidlertid ikke det konkrete spørsmålet som NHO reiser, melde seg. I arbeidsforhold er det for tingskade og

annen formueskade vanlig lære at den passive identifikasjonen går minst like langt som aktiv identifikasjon på skadevoldersiden. Hvorvidt også forslaget her i proposisjonen vil føre til ansvar for en arbeidsgiver for arbeidstakerens opptreden (aktiv identifikasjon) i det tilfellet NHO beskriver, vil bero på en konkret vurdering ut fra lovens vilkår. Departementet er uansett enig i at et endelig og fullt ansvar for arbeidsgiver Z i NHO's eksempel, som et utgangspunkt kan synes mindre rimelig, og legger til grunn at skadeserstatningsloven § 5-1 eventuelt kan anvendes slik at man i et slikt tilfelle når et rimelig resultat.

5.7 Økonomisk tap

I høringsnotatet ble det foreslått at erstatningen skal dekke skadelidtes økonomiske tap, jf. nærmere om ikke-økonomisk tap under punkt 5.8. Høringsinstansene har ikke hatt merknader til dette. Departementet opprettholder forslaget, jf. lovforslaget § 1-6 nr. 2, og legger til grunn at man ved dette oppfyller konvensjonen artikkel 3. Økonomisk tap skal på vanlig måte omfatte personskadeerstatning, tingskadeerstatning og annen formueskade.

5.8 Ikke-økonomisk tap

5.8.1 Høringsnotatet

Spørsmålet om skadelidtes rett til erstatning for ikke-økonomisk tap ble første gang tatt opp av departementet i høringsnotatet 8. oktober 2003. Det ble den gang lagt til grunn at også erstatning for ikke-økonomisk tap er omfattet av forpliktelsen i konvensjonen artikkel 3, men at det er opp til statene å avgjøre hva slags ikke-økonomisk skade som skal dekkes og hva slags kompensasjon som i tilfelle skal gis. Departementet antok at norsk rett tilfredsstilte kravene i konvensjonen, og uttalte om dette:

«Etter skadeserstatningsloven § 3-6 første ledd kan det kreves erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk tap av en som har «krenket en annens ære». Dette innebærer at det kan kreves erstatning for alle utsagn som rammes av straffeloven § 247 slik denne må forstås i lys av den europeiske menneskerettskonvensjon. Et av alternativene i § 247 er «tap av den for hans stilling eller næring fornødne tillit». Det følger av bl.a. dommen inntatt i Rt. 1987 side

764 at oppreisning også kan tilkjennes en juridisk person. Se også Johs. Andenæs og Anders Bratholm, Spesiell strafferett, utvalgte emner, 3. utgave side 258. Utover disse tilfellene er det vanskelig å se hva slags ikke-økonomisk tap som kan oppstå som følge av korruperte handlinger. Selve dommen i favør av skadelidte vil virke som en oppreisning for den som har vært utsatt for den krenkelsen som korrupsjon innebærer, som påpekt i de forklarende merknader avsnitt 36. Justisdepartementet antar derfor at norsk rett vil tilfredsstillе kravene i konvensjonen om at det skal kunne kreves erstatning for ikke-økonomisk tap som følge av korrupsjon, men ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet.»

Det kan synes som om det i høringsnotatet fra 2003 er forutsatt at konvensjonen krever dekning av ikke-økonomisk tap i større grad enn konvensjonens ordlyd tilsier. Konvensjonen stiller etter sin ordlyd små krav til nasjonal rett på dette punktet, jf. artikkel 3 nr. 2 hvor det heter at erstatningen «kan» dekke ikke-økonomisk tap. Også ved gjennomføringen av konvensjonen i svensk rett er det lagt til grunn at konvensjonen stiller begrensede krav til dekning av ikke-økonomisk tap. Det heter i Prop. 2003/04: 70 s. 42-43:

«I artikkel 3.1 sags at varje konventionsstat i sin nationella rätt skall föreskriva att den som lider skada till följd av korruption har rätt att väcka talan för att få full kompensasjon. Enligt regeringens mening är det uppenbart att denna regel inte enbart kan ses som en processuell regel om rätt att väcka talan vid domstol utan att regeln också innebär en skyldighet för konventionsstaterna att se till att det finns en materiell rätt till skadestånd.

I artikkel 3.2 anges vissa skadeposter, dvs. vilka typer av skador som kan täckas genom skadestånd. I den engelska språkversionen av artikeln anges att ersättningen kan (eng.«may») täcka «material damage», «loss of profits» och «nonpecuniary loss». De två förstnämnda skadeposterna motsvarar sakskada och inkomstförlust. Den tredje skadeposten avser icke-ekonomisk skada, dvs. det som i svensk rätt vanligen benämns ideell skada.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att artikkel 3.2 -till skillnad från övriga artiklar i konventionen – inte inleds med en föreskrift om att varje part i sin nationella rätt skall föreskriva det som artikeln anger. Det kan även nämnas att i det ursprungliga utkastet till konventionen användes ordet shall i stället för may men att detta ändrades sedan flera medlems-

stater ansett formuleringen för långtgående. Man har således avsiktligt valt en mindre imperativ formulering i artikkel 3.2. Att ordet may skulle indikera en exemplifiering kan vidare knappast innebära att det skulle vara frivilligt för konventionsstaterna att se till att korruptionsskador ersätts. Själva rätten till skadestånd regleras ju i artikkel 3.1. När det däremot gäller ersättningsgilla skadetyper finns mycket olikartade regler i konventionsstaterna och avsikten med artikkel 3 är inte att harmonisera dessa regler. Artikkel 3 skall alltså uppfattas så att den föreskriver att en rätt till ersättning skall finnas för den som lider skada till följd av en korruptionshandling och att de skadetyper som nämns utgör exempel på vad ett sådant skadestånd kan täcka.»

I departementets høringsnotat 12. oktober 2005 heter det følgende om erstatning for ikke-økonomisk tap:

«Når det gjelder artikkel 3 er departementet også etter en nærmere vurdering kommet til at norske erstatningsregler må anses å tilfredsstillе minstekravene i konvensjonens artikkel 3. Spørsmålet som her er blitt nærmere vurdert, er om bestemmelsen stiller strengere krav til dekning av ikke-økonomisk tap enn norsk rett gjør. (...)

Den svenske regjeringens vurdering trekker i retning av at konvensjonens artikkel 3 muligens stiller mindre strenge krav til intern rett når det gjelder dekning av ikke-økonomiske tap enn det departementet la til grunn i sitt høringsnotat gjengitt foran. I relasjon til skadeserstatningsloven § 3-6 vil departementet også tilføye – men trolig uten at det har avgjørende betydning for om konvensjonens minstekrav er oppfylt – at også juridiske personer etter den ulovfestede skyldregelen kan måtte svare erstatning for ærekrenking, så sant organet selv har utvist skyld.

Generelt er det Justisdepartementets vurdering at norsk rett oppfyller konvensjonens minstekrav for så vidt gjelder erstatning for ikke-økonomisk tap.»

I høringsnotatet ble det likevel foreslått en regel om oppreisning, jf. forslaget til ny § 1-6 nr. 2 annet punktum som lød:

«Den ansvarlige og dennes arbeidsgiver kan også pålegges å gi en fysisk person slik erstatning som finnes rimelig for personlig krenkelse eller velferdstap som anses voldt ved korrupsjonen, uten vilkår om økonomisk tap.»

Om bakgrunnen for forslaget heter det i høringsnotatet:

«3.4.1 Bør oppreisningserstatning innføres, og hvem bør være ansvarlig?

Justisdepartementet finner det naturlig å ta opp spørsmålet om erstatningsbestemmelsen for skade voldt ved korrupsjon bør omfatte oppreisningserstatning. Det vil i denne sammenheng si erstatning for personlig krenkelse og velferdstap som korrupsjonen har voldt. Forslaget § 1-6 nr. 2 annet punktum legger et slikt ansvar både på den ansvarlige og dennes arbeidsgiver. I tilfelle arbeidsgiveren skal svare slik erstatning, innebærer dette et avvik i forhold til det ordinære arbeidsgiveransvaret i lovens § 2-1, som bare omfatter ansvar for økonomisk tap, men ikke oppreisningserstatning etter § 3-5.

Departementet har under punkt 2 foran lagt til grunn at konvensjonens minstekrav til intern rett kan anses oppfylt uten at intern rett blir tilført nye oppreisningsregler. Imidlertid kan det anses som naturlig i lys av konvensjonens artikkel 3 å vurdere om rettstilstanden bør utvides på dette området. Vurderingen behøver ikke nødvendigvis å falle likt ut for den ansvarlige og dennes arbeidsgiver. En tenkelig regel kan være at den ansvarlige pålegges slikt ansvar, men ikke arbeidsgiveren. Høringsinstansene bes særlig om å gi eventuelle synspunkter på om et eventuelt objektivt ansvar for arbeidsgiveren bør inkludere oppreisningserstatning, forutsatt at arbeidstakeren har utvist skyld.

Som det fremgår under punkt 2 ovenfor, vil skadeserstatningsloven § 3-6 om erstatning for ærekrenking kunne slå inn i tilfeller av korrupsjon. Imidlertid antar departementet at det kan oppstå mange andre ideelle skadevirkninger av korrupsjon enn ærekrenkelser. Blant annet kan det tenkes slike skadevirkninger dersom regelen gis virkning for korrupsjon der skaden oppstår i utlandet, jf. punkt 3.6. Et tenkt eksempel på skade av ikke-økonomisk art grunnet korrupsjon kan være følgende: Grunneiere, leietakere og beboere til et område eller en bygning blir tvangsflyttet mot full økonomisk erstatning for tapte verdier (ekspropriasjon). Senere kommer det for en dag at tiltaket i seg selv ikke ville blitt igangsatt eller berørt de aktuelle personer, uten at bestemte tjenestemenn var bestukket av representanter for en utbyggerinteresse. Selv om tiltaket blir reversert eller de berørte har fått full økonomisk erstatning (for eksempel ved ekspropriasjon), kan korrupsjonen ha medført en personlig krenkelse eller et velferdstap. Dette vil kunne begrunne at oppreisningserstatning ytes.

Oppreisningsbestemmelsen i forslaget til ny § 1-6 nr. 2 annet punktum krever at ansvarsvilkårene i nr. 1 første og annet punktum er innfridd. Forslaget stiller altså ikke opp et strengere skyldkrav enn for å få dekket et økonomisk tap. Den primært ansvarlige eller arbeidsgiveren vil ikke bli ansvarlig uten at arbeidstakeren har gjort en feil (korrupsjonen eller medvirkningen til denne) og svarer for dette pga. forsett eller uaktsomhet.

Begrensningen til personlige krenkelser eller velferdstap for fysiske personer går naturlig inn i tradisjonen fra andre lover med liknende bestemmelser. Dette gir et direktekrav mot den som svarer for korrupsjonen fra den som er blitt utsatt for krenkelser eller velferdstap, også der en tredjeperson har utført selve den skadevoldende eller krenkende handlingen. «Personlige krenkelser eller velferdstap» kan være ulikeartede hendelser og forhold, for eksempel ærekrenkelser, former for motarbeiding som har gitt en personlig belastning, tvangsflytting av eiendomsbesittere, leietakere eller beboere av et område eller en bygning, påføring av psykiske belastninger mv., alt etter forholdene knyttet til korrupsjonen i det enkelte tilfelle.

Til sist vil departementet nevne at forslaget til en erstatningsbestemmelse om korrupsjon også kan tenkes å få anvendelse for skade som korrupsjonen volder for ansatte i en virksomhet, dersom disse ikke er medskyldige i korrupsjonen. Det kan i forbindelse med avdekking av korrupsjon oppstå skade som rammer uskyldige ansatte, for eksempel ansatte som legalt varsler overordnede, politiet, offentlige tilsynsmyndigheter eller offentligheten om korrupsjon eller mistanke om korrupsjon. Forslaget til ny § 1-6 åpner også for at varsleren kan kreve erstatning fra den ansvarlige eller arbeidsgiveren, for økonomisk tap eller for ikke-økonomisk tap, så sant vilkårene i § 1-6 er innfridd. Hvis varsleren blir usaklig oppsagt, kan arbeidsmiljøloven 17. juni 2005 nr. 62 § 15-12 annet ledd gi grunnlag for erstatningskrav mot varslers arbeidsgiver. I enkelte tilfeller kan derfor forslaget til ny § 1-6 overlappe arbeidsmiljøloven § 15-12 annet ledd.

3.4.2 Andre lovbestemmelser om oppreisning

Ved vurderingen av om oppreisningserstatning for korrupsjon bør innføres, og hvem som i tilfelle bør hefte for erstatningen, kan det ha interesse å se nærmere på hvilke andre bestemmelser om oppreisningserstatning som finnes i lovverket. Ulike bestemmelser om dette er etter hvert innført på flere lovområder,

og det har de senere år vært innført flere kasuistiske oppreisningsregler.

Det finnes flere eksempler på at staten, en arbeidsgiver eller andre med liknende tilknytning til den som forøver en krenkelse, må svare for oppreisningserstatning på objektivt grunnlag. Nedenfor finnes en oversikt og rangering av ulike bestemmelser om oppreisningserstatning. Først nevnes de ansvarsgrunnlag som holder andre enn krenkeren ansvarlig på objektivt grunnlag, eller som holder noen ansvarlig på rent objektivt grunnlag for egne feil. Til sist nevnes ansvarsgrunnlag som krever subjektiv skyld og bare holder krenkeren selv ansvarlig.

Oppreisningserstatning fra staten for varetektsfengsling, pågrepelse og soning av straff ytes ved innstilling av strafforfølgningen eller ved frifinnelse. Ansvarsgrunnlaget er etter straffeprosessloven § 447 rent objektivt. Erstatning ytes uavhengig av om noen av statens tjenestemenn i det hele har gjort noen feil. Dette er den mest vidtgående oppreisningsbestemmelsen, men gjelder tilfeller der enkeltpersoner har vært utsatt for statens mest inngripende virkemidler.

Arbeidsmiljøloven 2005 § 15-12 annet ledd om rimelighetsbasert erstatning ved usaklig oppsigelse stiller ikke opp krav om skyld, hverken for arbeidsgiveren selv eller for eventuelle ansatte som har opptrådt i oppsigelsessaken på arbeidsgiverens side. Når arbeidssøker eller arbeidstaker er forskjellsbehandlet av arbeidsgiveren eller noen som handler for denne, gir også likestillingsloven § 17 første ledd krav på bl.a. rimelighetsbasert oppreisningserstatning «uten hensyn til arbeidsgiverens skyld».

Den nye lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) gir etter § 14 første ledd ved visse lovbrudd oppreisningserstatning, hvis den ansvarlige har opptrådt «forsettlig eller uaktsomt». I arbeidsforhold gjelder dette etter annet ledd «uten hensyn til arbeidsgivers skyld». I arbeidsforhold gjelder altså det samme strenge oppreisningsansvaret for arbeidsgiver som i arbeidsmiljøloven 2005 § 15-12. Utenfor arbeidsforhold er derimot ansvaret bare rettet mot krenkeren selv, og da med krav om skyld i form av forsett eller uaktsomhet.

Utkastet i NOU 2005: 8 Likeverd og tilgjengelighet til ny lov om forbud mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) § 16 gir adgang til å pålegge for den som «forsettlig eller grovt uaktsomt» har gjort visse lovbrudd å betale oppreisning, jf. første ledd. Etter annet ledd foreslås at dette i arbeidsforhold

skal gjelde «uten hensyn til arbeidsgivers skyld». Et mindretall går imot annet ledd. Et annet mindretall foreslår at skyldkravet i første ledd blir «forsettlig eller uaktsomt». Reglene som foreslås her er altså på linje med reglene i den allerede nevnte diskrimineringsloven, men med visse dissenser.

Bestemmelsene om oppreisning for ærekrenkelser og krenkelser av privatlivets fred etter skadeserstatningsloven § 3-6 retter seg mot både krenkeren selv, jf. første ledd, og mot eieren eller utgiveren av trykt skrift hvis ærekrenkelsen er formidlet i skriftet, samt mot kringkastingsselskap for sending i kringkasting, jf. annet ledd. For krenkeren selv krever bestemmelsen at det er utvist «uaktsomhet» eller at vilkårene for straff er tilstede. Hvis krenkeren selv kan holdes ansvarlig, kan også de nevnte eiere, utvivere mv. holdes ansvarlig på objektivt grunnlag, altså uten krav til egen skyld.

Hovedregelen om oppreisning for personskade i skadeserstatningsloven § 3-5 gjelder for den som «forsettlig eller grovt aktløst» har voldt skade mv. Ansvarsgrunnlaget retter seg her bare mot krenkeren selv. Her kan tilføyes at tendensen i rettspraksis etter skadeserstatningsloven § 3-5 er at skyldmomentet – preventive og pønale betraktninger – er kommet mer i bakgrunnen ved vurderingen av om erstatning bør gis og ved utmålingen, selv om kravet til opptreden som er «forsettlig eller grovt aktløst» er et minstekrav som må oppfylles, jf. Rt. 2005 side 104 og Rt. 1999 side 1363. Fokus er rettet mot at oppreisning først og fremst skal kompensere for den krenkelse som er påført, se særlig side 108-109 og 1378-1379 i de to dommer.

Ved påføring av fysisk skade etter skadeserstatningsloven § 3-5 er det lett å se for seg «uhellsliknende» overtredelser i form av simpel uaktsom skadepåføring, og som ikke bør føre med seg spørsmål om oppreisningserstatning. En liknende mellomkategori er det vanskelig å se for seg ved korrupsjon. I lys av den øvrige rettsutvikling og av at regelen om ikke-økonomisk tap etter forslaget § 1-6 nr. 2 annet punktum er en «kan»-regel, legger forslaget til grunn samme skyldkrav som for dekning av økonomisk tap etter forslaget til § 1-6. Å skille skarpt mellom grov og simpel uaktsomhet synes i lys av rettsutviklingen ikke naturlig i denne sammenheng.

I arbeidsforhold er det etter forslaget til ny § 1-6 tilstrekkelig at skylden er utvist av arbeidstakeren. I tilfelle slik skyld på arbeidstakeren foreligger, hefter arbeidsgiveren ved siden av på et objektivt grunnlag. En sammen-

likning med oppreisningsreglene i lovgivningen for øvrig taler etter departementets vurdering hverken for eller mot å la arbeidsgiveren svare for oppreisningserstatning i korrupsjonstilfellene på et slikt objektivt grunnlag. Løsningsene varierer fra lov til lov, uten at det er lett å se noen klar linje eller helhetlig begrunnelse for variasjonene.

Departementet vil imidlertid fremholde at ansvaret for arbeidsgiveren i forslaget til ny § 1-6 prinsipielt ligger på linje med ansvaret for eier, utgiver av trykt skrift og for kringkastingselskap etter skadeserstatningsloven § 3-6. Det innebærer at ansvaret for arbeidsgiveren som ligger i forslaget til ny § 1-6 er mindre strengt enn det arbeidsgiveransvaret for oppreisningserstatning som følger av arbeidsmiljøloven, diskrimineringsloven og forslaget til ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov, siden de tre sistnevnte ikke krever subjektiv skyld hverken på arbeidstakerens eller arbeidsgiverens hånd for å holde arbeidsgiveren ansvarlig.»

5.8.2 Høringsinstansenes syn

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Jernbaneverket, Landsorganisasjonen i Norge, Politiets Fellesforbund, Troms politidistrikt og Utenriksdepartementet støtter departementets forslag til erstatningsregel generelt, men uttaler seg ikke spesielt om oppreisningsspørsmålet. Også *Den Norske Advokatforening* har gitt sin generelle støtte til forslaget om en erstatningsregel, med reservasjon for forslaget om arbeidsgiveransvar. Om dette også innebærer en reservasjon for forslaget om oppreisningsansvar for arbeidsgiveren, fremgår ikke av uttalelsen.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) går mot forslaget om oppreisningsansvar ved korrupsjon både for den direkte skadevolderen og arbeidsgiveren. *Domstoladministrasjonen* mener at arbeidsgiverens ansvar må begrenses på samme måte som arbeidsgiverens ansvar for andre typer skadevoldende handlinger fra arbeidstakeren, jf. skadeserstatningsloven § 2-1.

KS uttaler:

«I korrupsjonssaker vil det ikke nødvendigvis forekomme personlige krenkelser som vil kunne betinge et oppreisningsansvar. Det mest nærliggende er erstatning for økonomisk tap. Skadeserstatningslovens oppreisningsansvar i § 3-5 retter seg mot krenkeren.

Skadeserstatningslovens ansvar for ærekrenkelser i § 3-6 retter seg mot krenkeren og mot eieren eller utgiveren av trykt skrift samt mot kringkastingselskap.

Det er foran gjort rede for at KS ikke støtter forslaget om et objektivt erstatningsansvar for arbeidsgiver. KS kan heller ikke se at de preventive effektene av et objektivt oppreisningsansvar vil berettigje et slikt ansvar for arbeidsgiver i korrupsjonssaker, og går i mot forslaget.

I forhold til oppreisningsansvar for den ansvarlige går KS av de samme grunner i mot å innføre en slik bestemmelse. I tillegg anses det heller ikke som påkrevd i forhold til de kravene som oppstilles i konvensjonen. Det vises også til departementets redegjørelse for skadeserstatningsloven § 3-6, som dekker ærekrenkestilfellene.»

NHO gir uttrykk for følgende:

«Etter gjeldende rett vil en arbeidsgiver som holdes ansvarlig etter skl. § 2-1, ikke være ansvarlig for oppreisningserstatning til skadelidte; ansvaret er begrenset til skadelidtes økonomiske tap.

Selv om gjeldende rett oppfyller konvensjonens krav uten at det innføres nye regler om oppreisningserstatning, har departementet valgt å foreslå regler om dette. Forslaget til § 1-6 innebærer at både den direkte skadevolder og en arbeidsgiver uten egen skyld som identifiseres med en arbeidstaker, kan pålegges å yte ikke-økonomisk erstatning til fysisk person for «personlig krenkelse eller velferdstap som anses voldt ved korrupsjon», jf. forslaget annet ledd annet punktum.

Etter skadeserstatningsloven er oppreisningserstatning forbeholdt tilfellene der noen grovt uaktsomt eller forsettlig har forvoldt annens død, voldt skade på person eller tilført krenkelser eller utvist mislig adferd som nevnt i skl. § 3-3. I tillegg kommer bestemmelsene i § 3-6 om ærekrenkelser og krenkelser av privatlivets fred.

Generelt mener NHO at erstatning for ikke-økonomisk tap bør begrenses til grove rettsbrudd, hovedsakelig av den type som innebærer oppreisningserstatning etter skadeserstatningsloven. Det er en styrke ved norsk erstatningsrett at erstatning hovedsakelig skal kompensere et økonomisk tap. Vi registrerer at det i ulike lover finnes hjemler for oppreisningserstatning for tilfeller som ikke er sammenlignbare med tilfellene som reguleres direkte av skl. § 3-5. Vi mener likevel at det bør utvises varsomhet mot å stadig åpne for ilegging av oppreisningserstatningsansvar. Slik vi

ser det, bør det skje en overordnet vurdering av utviklingen på dette området, herunder en analyse av om det er ønskelig å øke innslaget av ikke-økonomisk erstatning i norsk rett, og hvilke effekter dette gir. Etter vår oppfatning har de ulike reglene om oppreisningserstatning liten preventiv effekt. Det byr dessuten på store utfordringer å begrunne hvorfor grove straffbare handlinger kan lede til oppreisningserstatning på samme nivå som for eksempel ved ugyldige oppsigelser av ansettelsesforhold. Til sammenligning vises det til Rt-2002-1288 (to overtredelser av strl. § 192 første ledd bokstav b – bedømt etter skjerpingen av seksuallovbrudd 11. august 2000 – begge fornærmede tilkjent 50.000,- i oppreisning), og Rt-2001-1253 (ulovlig avskjedigelse, men vilkårene for oppsigelse forelå – den avskjedigede tilkjent 50.000 i oppreisning).

Basert på ovennevnte mener vi det ikke er grunnlag for å innføre regler om oppreisningserstatning for skadelidte etter korrupsjon.

Dersom det først skal innføres regler om oppreisningserstatning, bør ansvaret begrenses til å gjelde den direkte skadevolder som har utvist skyld. Å innføre ansvar for oppreisningserstatning for noen som ikke har opptrådt klanderverdig – kun på bakgrunn av aktiv identifikasjon med skadevolder – bryter med gjeldende prinsipper om arbeidsgiveransvar. Igjen vil vi understreke at det på dette området ikke gjør seg gjeldende spesielle forhold som taler for å løse erstatningsspørsmålene på annen måte enn det som følger av skl. § 2-1. Etter gjeldende rett vil en arbeidsgiver ikke være ansvarlig for oppreisningserstatning der en ansatt forvolder død eller alvorlig skade på en person. Vi kan da ikke se at slikt ansvar skal være aktuelt ved korrupsjon.»

Rogaland statsadvokatembeter stiller spørsmål ved behovet for en oppreisningsregel som foreslått, og uttaler:

«Oppreisningserstatning er som påpekt i høringsnotatet forbeholdt bestemte krenkelser. Disse har det til felles at de på ulike måter antas å virke krenkende i en slik grad at det vil være naturlig at det ytes oppreisning, for ikke økonomisk tap. Det er ikke helt lett å se at korrupsjon i sin alminnelighet vil ha en slik virkning. Korrupsjon vil stort sett ikke medføre noen direkte krenkelse av noen, med mindre det treffes vedtak som i seg selv utgjør en krenkelse for eksempel fengsling. I så tilfelle vil andre regler gi rett til oppreisning. Tvert om vil den alminnelige virkning av korrupsjon være ulike typer økonomisk tap eller avsnitt. Vi stiller oss derfor tvilende til om det er behov for en

egen bestemmelse om rett til oppreisning. På den annen side skal oppreisning tilkjennes og utmåles etter domstolens skjønn. Dersom oppreisning ikke finnes rimelig av domstolen, vil det heller ikke bli tilkjent. Slik sett vil ikke bestemmelsen om oppreisning komme til anvendelse i annet enn de spesielle tilfeller hvor det er lidt velferdstap, og det er rimelig at oppreisning tilkjennes. Det er neppe noen særlig gode grunner for at den som slik er rammet av korrupsjon skal være uten mulighet til å søke oppreisning. Eller for den del at den korruperte skal skånes for et[t] slikt søksmål. Dette argumentet vil imidlertid gjelde alle typer rettsstridig opptreden. Ettersom det er lovens ordning at adgangen til å søke oppreisning er forbeholdt enkelte skarpt avgrensede lovbrudd kan det reises spørsmål ved om det er sakelig grunn til å innlemme korrupsjon blant disse.»

Riksadvokaten deler Rogaland statsadvokatembeters tvil til om det er behov for en egen bestemmelse om rett til oppreisning, og uttaler videre:

«Men som det også fremholdes skal oppreisning tilkjennes og utmåles etter domstolens skjønn. En slik «delegering» til domstolene med hjelp av en «tvilsom» bestemmelse er uheldig lovgivningsteknikk. En slik lovmessig oppreisningsmulighet kan fort føre til prosess-økonomiske omkostninger. Riksadvokaten foreslår derfor at en slik oppreisningsbestemmelse ikke blir innført nå, men at lovgiver kommer tilbake til spørsmålet hvis behovet skulle vise seg.»

5.8.3 Departementets vurdering

I lys av konvensjonens ordlyd legger departementet til grunn at norsk rett oppfylles konvensjonens krav på dette punktet, jf. at norske erstatningsregler i visse tilfeller allerede gir rett til dekning av ikke-økonomisk tap. Dette synspunktet støttes også av den forklarende rapporten til konvensjonen avsnitt 39. Departementet viser også til at en slik forståelse av konvensjonen er lagt til grunn i Sverige, jf. punkt 5.8.1. Konvensjonens ordlyd kan leses slik at man ikke behøver å kompensere ikke-økonomisk tap overhodet, men et slikt synspunkt kan være noe tvilsomt i lys av den forklarende rapporten avsnitt 38 og 39. Dette er uansett ikke en aktuell problemstilling etter norsk rett, som jo allerede har regler om dekning av ikke-økonomiske tap i visse tilfeller.

Spørsmålet er derfor om man i norsk rett, skal innføre et eget oppreisningsansvar på dette områ-

det, selv om konvensjonen ikke krever det. Departementet ser først på om det bør innføres et oppreisningsansvar for den direkte skadevolderen.

Utgangspunktet i norsk erstatningsrett er at skadevolderen bare skal dekke den skadelidtes økonomiske tap. I visse tilfeller har skadelidte også krav på dekning av ikke-økonomisk tap, for eksempel i form av oppreisning. Oppreisningsansvaret er etter gjeldende rett begrenset til bestemte tilfeller som går frem av skadeserstatningsloven §§ 3-5 og 3-6, samt enkelte særlige situasjoner regulert i særlovgivningen.

Et fellestrekk ved dagens oppreisningsregler er at de gjennomgående gjelder personlige krenkelser påført skadelidte. Vilkåret for oppreisning etter den alminnelige oppreisningsregelen i skadeserstatningsloven § 3-5 er således skade på person eller andre bestemte krenkelser etter straffeloven (innbrudd, falsk anklage, seksuallovbrudd, forbrytelser mot den personlige frihet, legemsfor nærmelser, utpresning og ran, krenkelse av en annens fred). De øvrige bestemmelsene om oppreisning som er trukket frem i høringsnotatet, gjelder også direkte personlige krenkelser: frihetsberøvelse, usaklig oppsigelse, diskriminering, ærekrenkelse og krenkelse av privatlivets fred. Korrupsjon er ikke på samme måte i seg selv en direkte krenkelse av noens person. Korrupsjon kan etter departementets syn bedre sammenliknes med andre formuesforbrytelser, hvor det ikke finnes særlige oppreisningsregler.

Forslaget i høringsnotatet er etter sin ordlyd begrenset til personlige krenkelser og velferdstap, men dette synes ut fra den nærmere omtalen i høringsnotatet delvis å ta sikte på ulike sekundærfølger av den primære krenkelsen (korrupsjonen). I høringsnotatet ble det vist til at korrupsjonen kan få uheldige virkninger for noen ved at det i kjølvannet av korrupsjonssaken forekommer ærekrenkelser, motarbeiding som gir personlig belastning, tvangsflytting og psykiske belastninger. Men dette er en noe annen situasjon enn den som gjeldende oppreisningsregler tar sikte på, der primærkrenkelsen i seg selv gir grunnlaget for oppreisning. Slike sekundærfølger som høringsnotatet omtaler, kan tenkes ved mange slags former for rettsstridig opptreden, for eksempel underslag og andre former for økonomisk kriminalitet. Dersom den krenkelsen som en sekundærfølge utgjør, faller inn under gjeldende regler om oppreisning, kan skadelidte naturligvis påberope seg dette også der primærkrenkelsen består i korrupsjon. Dette kan ha betydning ved ærekrenkelser og enkelte krenkelser i arbeidsforhold.

Departementet mener som nevnt at oppreisningsansvaret på de områder som i dag er regulert i spesiallovgivningen (straffeprosesslovens erstatningsregel om varetekt, arbeidsmiljølovens regler om erstatning ved usaklig oppsigelse og varslings, erstatning ved forskjellsbehandling etter likestillingsloven, erstatning ved diskriminering etter diskrimineringsloven, skadeserstatningslovens regler om erstatning ved ærekrenkelser og krenkelser av privatlivets fred), ikke tilsier noen liknende særregulering av oppreisningsspørsmålet ved korrupsjon. De vidtrekkende bestemmelsene om ikke-økonomisk tap i arbeidsmiljøloven og likestillingsloven har primært sin bakgrunn i EØS-forpliktelser, jf. Ot. prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering punkt 12.3 s. 138-139. I korrupsjonskonvensjonen ligger det derimot ikke noen slik vidtgående forpliktelse. Departementet peker også på at man i diskrimineringslovens forarbeider har lagt vekt på at diskriminering i mange tilfeller ikke volder økonomisk tap. Også bestemmelsen om ærekrenkelser i skadeserstatningsloven § 3-6 har en slik funksjon, fordi det ved ærekrenkelser ofte kan være vanskelig å påvise et økonomisk tap. Retten til oppreisning kan derfor fremstå som særlig viktig for den skadelidte. Slike hensyn gjør seg ikke gjeldende i korrupsjonstilfellene på samme måte. Tvert om er det, som flere høringsinstanser har pekt på, nettopp i slike tilfeller mest aktuelt med økonomisk tap.

Spørsmålet er da om man likevel bør åpne for at skadelidte skal få kompensert sitt ikke-økonomiske tap på dette området utover det som allerede måtte følge av gjeldende regler om oppreisning. Etter departementets syn er det betenkelig å innføre regler om oppreisningsansvar på nye enkeltområder uten at det er særlig grunn til det. Departementet kan som nevnt ikke se at det gjør seg gjeldende andre hensyn for korrupsjon enn for andre former for rettsstridige handlinger som etter gjeldende rett heller ikke gir grunnlag for oppreisning. Departementet går etter dette ikke inn for at det innføres regler om oppreisningsansvar for korrupsjon.

Når departementet ikke foreslår særlige oppreisningsregler for den direkte skadevolderen, er det etter departementets syn uaktuelt å legge et slikt oppreisningsansvar på arbeidsgiveren. Departementet viser også til at det har vært betydelig motstand mot en slik regel i høringen. Noe annet er at arbeidsgiveren allerede etter gjeldende rett kan bli ansvarlig på grunnlag av egen skyld (organansvaret), også for oppreisning.

Spørsmålet her er om arbeidsgiveren skal hefte objektivt for oppreisning gjennom et arbeidsgiveransvar. En slik ordning vil være et avvik sammenliknet med det ordinære arbeidsgiveransvaret i skadeserstatningsloven § 2-1, som bare omfatter ansvar for økonomisk tap.

5.9 Korrupsjon med tilknytning til utlandet

5.9.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at ny § 1-6 i skadeserstatningsloven skal gjelde også når korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet. Forutsetningen er at den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hører hjemme i Norge.

I høringsnotatet heter det følgende om forslaget:

«Straffeloven §§ 276 a og 276 c rammer forhold i utlandet, se begges annet ledd. Disse gjør det klart at med «stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet».

I erstatningsrettslig sammenheng må det legges til grunn at den ulovfestede hovedregelen for spørsmålet om norsk retts anvendelse i utlandet – etter norsk internasjonal privatrett – er at det avgjørende er om Norge kan anses som handlingsstedet. I så fall gjelder norsk rett. Foretas handlingen derimot i et annet land, vil etter hovedregelen dette andre landets rettstilstand være avgjørende for om handlingen er ulovlig, om den medfører ansvar og for eventuell utmåling av erstatning. Hvis skadevirkningen oppstår i et annet land enn landet for handlingsstedet, oppstår spørsmålet om virkningsstedets rett kan legges til grunn. Spørsmålet er ikke sikkert avklart i gjeldende rett.

Etter Justisdepartementets lovforslag til ny § 1-6 nr. 3 tredje punktum vil ansvaret gjelde også om korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet. I så fall vil ny § 1-6 komme til anvendelse dersom den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hører hjemme i Norge.

Virkeområdet for norske erstatningsregler utvides og avklares ved dette. Dette gir best effekt til målsettingen bak konvensjonen, som er å motvirke korrupsjon også over landegrensene. Det kan ikke utelukkes at korrupsjon vil gi svært vesentlige skadevirkninger når den foretas slik at skaden oppstår i utlandet, for eksempel i land med dårlig offentlig sosialt og rettssikkerhetsmessig sikkerhetsnett for de

skadelidte. Som eksempel kan nevnes tvangsflytting av bønder, landsbyfolk eller urbefolkning i forbindelse med utbyggingsprosjekter o.a. i utviklingsland. Hvis et norsk selskap skulle stå bak et slikt prosjekt og ved hjelp av korrupsjon får det gjennomført i strid med hensynet til de skadelidte, slår regelen inn.

Den alminnelige regel vil være at det er adgang til å saksøke fysiske og juridiske personer hjemmehørende i Norge for norske domstoler. Norske domstoler vil da legge til grunn reglene i forslaget til skadeserstatningsloven ny § 1-6 så langt dette følger av § 1-6 nr. 3 tredje punktum.

Den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver som hører hjemme i Norge, vil kunne saksøkes i den rettskrets hvor de har bopel eller sitt sete etter hovedreglene i tvistemålsloven § 18 og § 21, jf. tvisteloven 17. juni 2005 nr. 90 § 4-4. Av spesielle regler som kan komme til anvendelse, nevner departementet tvistemålsloven § 33. Etter denne kan flere skyldnere som er forpliktet i fellesskap etter forholdene saksøkes sammen i en rettskrets der en av dem har sitt alminnelige vernetting, forutsatt at begge hører under norske domstolars domsmyndighet, jf. også den nye tvisteloven § 15-2. Innenfor Luganokonvensjonens geografiske virkeområde, jf. lov 8. januar 1993 nr. 21, er også utgangspunktet at personer saksøkes for domstolene i sin bostedsstat, jf. artikkel 2. Etter artikkel 6 nr. 1 kan en person som har bopel i en stat, og som er en av flere saksøkte, også saksøkes ved domstolene for det sted i samme stat hvor en annen av de saksøkte har bosted.»

5.9.2 Høringsinstansenes syn

Noen av høringsinstansene gir uttrykk for skepsis til departementets forslag.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler:

«Departementet foreslår å utvide og avklare virkeområdet for norske erstatningsregler ved at den foreslåtte erstatningsbestemmelsen kommer til anvendelse også der korrupsjon skjer i utlandet, og der skaden oppstår i utlandet. Etter gjeldende norsk internasjonal privatrett skal erstatning for korrupsjon som skjer i et annet land, vurderes etter handlingsstedets erstatningsregler.

Konsekvensen av lovforslaget vil være at et norsk selskap med ansatte i utlandet, må være forberedt på å bli saksøkt for erstatning for korrupsjon hvis utenlandsansatte overtrer gjerningsbeskrivelsene i de norske straffebestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel.

Ettersom de norske straffebestemmelsene er mer vidtrekkende enn det som følger av Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon, ser vi ikke bort fra at lokalt ansatte utlendinger kan komme til å overtre de norske straffebestemmelsene.

NHO er bekymret for det ansvar norske selskaper som driver virksomhet i utlandet kan bli eksponert for, gjennom lovforslaget. Bekymringen gjelder ikke det ansvaret som selskapene pålegges som mulig direkte skadevoldere, men eksponeringen ved at arbeidsgiver tilnærmet uten begrensning – og uten at det ses hen til alle preventive tiltak arbeidsgiver innfører for å motvirke korrupsjon – skal identifiseres med ansatte som overtrer de norske korrupsjonsreglene. Et potensielt omfattende ansvar i utlandet, forsterker de uheldige konsekvensene ved å innføre et unyansert og objektivt ansvar.

Hvis norske selskaper som driver virksomhet i utlandet underlegges erstatningsregler som skiller seg vesentlig fra andre lands regler, kan dette lede til helt ekstraordinær ansvarseksponering. En kan lett tenke seg at et norsk selskap med utenlandske ansatte driver virksomhet i et konsortium sammen med en rekke andre internasjonale selskaper, og at en ansatt i den forbindelse overtrer den norske korrupsjonslovgivningen. Selv om det ikke foreligger noen klanderverdige forhold i det norske selskapet, og til tross for at den ansatte forsettlig har brutt alle pålegg kun med sikte på egen vinning, kan det norske selskapet etter de foreslåtte reglene pådra seg erstatningsansvar av betydelig størrelse. Dersom ingen av de andre selskapene i konsortiet er underlagt tilsvarende erstatningsregler, vil skadelidte rette sitt fulle krav mot det norske selskapet.»

Riksadvokaten bemerker:

«Riksadvokaten er enig med departementet i at lovteksten bør klargjøre erstatningsansvaret også for handlinger foretatt i et annet land. Uttrykket «handlingssted» kan tas inn i lovteksten, f.eks slik: «Hører den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hjemme i Norge anses Norge for å være handlingssted uansett hvor handlingen skjer, eller skaden oppstår.»»

Rogaland statsadvokatembeter har følgende synspunkter:

«Vi er for så vidt enige med departementet i at det vil gi best effekt til målsetning bak konvensjonen, om erstatningsplikten også omfatter handlinger begått i utlandet, og med virkning i utlandet. Det er imidlertid uten videre klart det

vil kunne by på atskillige praktiske problemer å avgjøre et slikt krav i Norge. For påtalemyndigheten vil dette gjerne komme opp i forbindelse med straffesak, hvor korrupsjonen har funnet sted i utlandet. I slike tilfeller vil det uansett måtte foretas bevisføring omkring forhold som har funnet sted i utlandet. Dersom erstatningskrav fremmet i tilknytning til dette likevel medfører uforholdsmessige ulemper for straffesaken, vil strpl § 427,2. ledd få anvendelse. Vi har derfor ingen innvendinger til forslaget på dette punkt. (...)»

Rogaland statsadvokatembeter har videre enkelte avsluttende merknader som særlig synes å ha relevans for spørsmålet om ansvar for korrupsjon i utlandet:

«Avslutningsvis vil vi likevel peke på at forslaget samlet sett, vil kunne medføre en temmelig uforutsigbar erstatningsplikt for norske selskaper eller offentlig etater særlig de som er engasjert i utlandet. For eksempel om en ansatt i norsk virksomhet i utlandet tross kontroll fra bedriftens side mottar bestikkelser som leder til at et hjelpeprosjekt (for eksempel brønnboring/ vegbygging/ skole etablering) eller ett kommersielt initiert tiltak (for eksempel industriprosjekter, oljeleting og vegbygging) blir igangsatt i en provins i stedet for en annen. I ett slikt tilfelle kan det kreves erstatning og eventuelt oppreisning til alle som ville ha nyttiggjort seg prosjektet slik det skulle vært, i tillegg vil forbigåtte internasjonale eller lokale kontraktører kunne kreve erstatning for tapte oppdrag.

Forholdet vil i noen grad kunne bli tilsvarende ved aktiv korrupsjon, om for eksempel et norsk selskap vinner en oljeutvinningstillatelse og det avdekkes at bestikkelser er gitt til bestemmende myndigheter. Skal det i så tilfelle svares erstatning til for eksempel konkurrerende oljeselskaper, og eventuelt nasjonale myndigheter (etter lemping). Ytterligere kompliserende blir det om det kan antas at samtlige av de konkurrerende selskaper har gitt bestikkelser. Selv om det ikke er like lett å tenke seg eksempler, vil tilsvarende erstatningskrav også kunne oppstå ved aktivitet i Norge. Dersom korrupsjon finner sted ved for eksempel tildeling av oljeutvinningstillatelser, fiskerirettigheter, større offentlige eller private anbud, eller påvirkningshandel som leder til at for eksempel vegutbygging prioriteres på ett sted på bekostning av det opprinnelig tiltenkte.

Vi antar følgelig at de erstatningsrettslige konsekvenser i tillegg til å være uforutsigbare lett vil kunne bli betydelige, og for en del virksomheter ødeleggende, dersom departementets forslag vedtas fullt ut. Det er ikke uten

videre opplagt at dette vil være heldig verken i forhold til hjelpeorganisasjoner eller andre selskaper, eller for den del statlig engasjement. Denne virkningen vil i det vesentlige fjernes dersom departementets forslag til objektivt ansvar for arbeidsgiver erstattes med uaktsomhetsansvar. I tillegg er det etter vår oppfatning grunn til å trekke snevrere grenser for erstatningsansvaret ut fra årsaks og adekvansbetraktninger enn antydnet i høringsnotatet.»

5.9.3 Departementets vurdering

Departementet er kommet til at forslaget i høringsnotatet bør opprettholdes. Siden departementet foreslår å modifisere forslaget om arbeidsgiveransvar sammenliknet med forslaget i høringsnotatet, jf. punkt 5.5 foran, vil det bero på en helhetsvurdering om korrupsjonstilfellet rammes av arbeidsgiveransvaret. Videre vil ansvarseksponeringen for virksomheten bli mindre ved at arbeidsgiveren ikke pålegges et oppreisningsansvar, jf. foran under punkt 5.8. Høringsinstansenes bekymringer om et for vidtrekkende ansvar synes dermed imøtekommet, også i forhold til ansvar for korrupsjon i utlandet.

På denne bakgrunn legger ikke departementet avgjørende vekt på argumentet om at lokalt ansatte uforvarende kan komme til å overtre norske straffebestemmelser, og dermed fylle vilkårene for erstatningsansvar etter norsk rett. Det må være et klart ansvar for selskaper som driver virksomhet i utlandet, å informere, også sine lokalt ansatte, om hva som følger av norsk korrupsjonslovgivning.

At departementets forslag ligger nærmere den ansvarsreguleringen som konvensjonen legger opp til, reduserer i noen grad behovet for å gi erstatningsbestemmelsen virkning i utlandet (siden andre stater som skal gjennomføre konvensjonen, vil ha samme type regler). Regelen vil imidlertid ha sin vesentlige betydning for norske selskaper mv. som driver virksomhet i stater som ikke er tilsluttet Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon.

5.10 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget om en erstatningsbestemmelse om korrupsjon

5.10.1 Høringsnotatet

I departementets høringsnotat heter det om de økonomiske og administrative konsekvensene av høringsforslaget:

«Økonomiske og administrative konsekvenser er knyttet til lovforslaget i den utstrekning det utvider gjeldende erstatningsregler, og i den grad det avklarer gjeldende erstatningsregler. Avklarende regler virker ressursbesparende når saker kommer opp, men kan gjøre at flere saker kommer opp.

Utvidelsen av gjeldende rett er som sagt under punkt 3.1 foran knyttet først og fremst til forslaget § 1-6 nr. 1 annet punktum om et objektivt arbeidsgiveransvar, til § 1-6 nr. 2 annet punktum om et oppreisningsansvar, og til ansvaret knyttet til korrupsjon med tilknytning til utlandet. Ved vurderingen av arbeidsgiveransvarets virkninger må det tas i betraktning at dette for en del bare overlapper ansvar som kan følge av allerede gjeldende rett, dvs. erstatningsansvar knyttet til kontraktsforhold, erstatningsansvar for organets egen skyld og det offentliges erstatningsansvar knyttet til ugyldige forvaltningsvedtak. Etter forholdene vil et erstatningsansvar direkte på grunnlag av § 1-6 være enklere å vurdere, også der en ansvarspåstand på annet grunnlag kunne ført frem.

Ved vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser er det avgjørende hvilke følger reglene vil ha sammenliknet med en situasjon der reglene ikke vedtas. Når det gjelder korrupsjon, har man lite av nøyaktig kunnskap om dagens faktiske situasjon. Ut fra forholdene i sammenliknbare økonomier kan det være grunn til å tro at det med tilknytning til Norge skjer mer korrupsjon enn det som avdekkes. Når man har begrenset kjennskap til dagens faktiske situasjon, lar det seg ikke gjøre å forutsi særlig presist hvor mye korrupsjon man vil ha i fremtiden, eller hvor mye av dette som kan bli avdekket.

Hvilken virkning en eventuell erstatningsbestemmelse vil ha for omfanget av korrupsjon i fremtiden, er usikkert. Et formål med å utvide erstatningsansvaret og avklare rettstilstanden bedre er likevel å bidra til en forebyggende effekt, sammen med strafferettens regler.

Hvis man holder seg til de tilfeller som avdekkes i fremtiden, vil forslaget ha den virk-

ning at korrupsjonen vil få større økonomiske konsekvenser for de ansvarlige og deres eventuelle arbeidsgivere. Kostnadene knyttet til korrupsjon vil i større grad kunne bli vellet over fra de skadelidte til de ansvarlige for korrupsjonen og deres eventuelle arbeidsgivere. Omfanget av disse virkningene avhenger som sagt av omfanget av korrupsjonen i fremtiden og hvor mye som blir avdekket. De skadelidte kan være både enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer, både i og utenfor Norge.

Det er lite trolig at bestemmelsen vil få administrative konsekvenser for det offentlige, bortsett fra der det offentlige som arbeidsgiver må behandle krav som settes frem. For domstolene og påtalemyndigheten må det antas at kravene, uten vesentlige administrative merkostnader, kan behandles sammen med de tilknyttede straffesakene i saker som gjelder straffeloven §§ 276 a og 276 c. For øvrig er det vanskelig å vurdere følger for domstolene, siden dette avhenger av hvor mange saker som løses utenrettslig, ved rettsmegling osv. Det er ikke grunn til å anta at en ny § 1-6 i skadeserstatningsloven vil få en slik betydning for domstolene at det kan påvirke domstolenes budsjettammer.

De mest kompliserte sakene kan trolig bli saker der det kreves erstatning for korrupsjon utført i utlandet eller med skadevirkninger i utlandet. Om eller i hvilket omfang slike saker kan komme opp er det imidlertid ikke mulig å si noe nærmere om. Dette avhenger av en rekke faktiske omstendigheter som det er vanskelig å si noe sikkert om i dag. Usikkerheten som knytter seg til en slik utvidelse av gjeldende norsk rett som det er tale om her, kan etter Justisdepartementets vurdering forsvares ut fra de grunner som taler for utvidelsen. Også straffeloven §§ 276 a og 276 c er gitt anvendelse utenfor norsk område.»

5.10.2 Høringsinstansenes syn

Domstoladministrasjonen uttaler seg om forslaget antatte virkninger for domstolene:

«Det er i høringsnotatet uttalt at «(F)or domstolene og påtalemyndighetene må det antas at kravene, uten vesentlige administrative merkostnader kan behandles sammen med de tilknyttede straffesakene i saker som gjelder straffeloven §§ 276a og 276c.» Denne vurderingen stemmer ikke med forslaget til ny § 1-6. Her heter det følgende i forslaget til § 1-6 nr 3: «Med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276a og 276c. Dette gjelder uten hensyn til om noen er straffskyldig.» Føl-

gen av en slik bestemmelse er at man kan få opp erstatningskrav uten at det nødvendigvis reises straffesak som følge av den erstatningsbetingende handling.

På grunn av de ulikheter som gjelder med hensyn til bevisbedømmelse og skyldkrav mellom henholdsvis strafferetten og erstatningsretten, antar Domstoladministrasjonen at man i praksis vil oppleve at det fremmes krav om erstatning uten at det reises straffesak om det samme forholdet. Det vil være vanskelig å forutsi hvor mange saker dette vil gjelde pr år og dermed hvor stor økning i saksmengden domstolene vil oppleve som følge av bestemmelsen. Antagelig vil det bli få saker pr år, slik at de økonomiske og administrative konsekvensene dermed vil bli små. Domstoladministrasjonen vil likevel ikke unnlate å gjøre oppmerksom på at selv om de er små administrative og økonomiske konsekvenser av enkeltforslag, vil summen av flere enkeltforslag kunne utgjøre en merkbar økning i saksmengden hos domstolene.

Ut fra erfaringstall vedrørende domstolenes virksomhet, vet vi at et dommerårsverk i snitt behandler 50 sivile saker pr år. For hvert dommerårsverk ansettes ofte en saksbehandler. Direkte kostnader ved et dommerårsverk og et saksbehandlerårsverk er 1,3 millioner kroner.

I tillegg må man regne med at omfanget at straffesaker med bakgrunn i straffeloven §§ 276a og 276c vil øke på grunn av borgelige rettskrav med bakgrunn i forslaget til skadeserstatningsloven § 1-6. Hvor mye dette vil utgjøre er vanskelig å si noe sikkert om, men man må være oppmerksom på forholdet ved vurderingen av konsekvensene av forslaget.»

Også *Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler seg om domstolsbehandlingen av sakene. Det er uklart om disse synspunktene tar spesifikt sikte på de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, men departementet finner det hensiktsmessig å gjengi dem her i tilknytning til Domstoladministrasjonens synspunkter:

«Etter straffeprosessloven § 3 kan rettskrav som fornærmede eller andre skadelidte har mot siktede, fremmes i anledning straffesaken etter reglene i straffeprosessloven kapittel 29, såfremt rettskravet springer ut av samme handling som straffesaken gjelder. Et erstatningskrav etter § 1-6 mot den som er siktet for brudd på straffeloven § 276 a eller § 276 c, kan altså kreves behandlet i straffesaken.

Etter strpl. § 427 annet ledd skal det forholdsvis mye til før skadelidtes erstatningskrav

kan nektes tatt med i straffesaken; kravet kan nektes fremmet dersom det vil være til uforholdsmessig ulempe for behandlingen av straffesaken.

Selv om bestemmelsene i strpl. §§ 431 og 432 for så vidt innebærer at retten ikke behøver å behandle et erstatningskrav på bakgrunn av spinkel bevisførsel om tapets omfang m.v., vil vi hevde at omfattende erstatningskrav for økonomisk tap risikerer en stemoderlig behandling i en straffesak. Som naturlig er, vil saken i første rekke dreie seg om de straffettslige vurderingene, og de erstatningsrettslige spørsmålene kan ofte komme i bakgrunnen. NHO mener at krav om oppreisningserstatning og «enkle» krav om erstatning for tingsskader og personskader (som erstatning for ødelagte klær og tannlegeutgifter for fornærmede i en sak om legemsbeskadigelse) er egnet for pådømmelse i anledning straffesaken. Det bør imidlertid utvises varsomhet med å la omfattende og kompliserte erstatningskrav for formuesskade, bli behandlet sammen med straffesaken.

Krav om erstatning for økonomisk tap som følge av korrupsjon, vil etter vår vurdering sjeldent egne seg for behandling i anledning straffesaken mot de involverte. Komplekse erstatningskrav om formuestap bør unntas ordningen for borgelige rettskrav etter straffeprosessloven kap. 29.»

Også andre høringsinstanser uttaler seg om de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget, men da i tilknytning til enkeltspørsmål. Departementet viser til at *Rogaland statsadvokatembeter* mener at de erstatningsrettslige konsekvensene for en del virksomheter vil kunne bli ødeleggende dersom departementets forslag vedtas fullt ut. *Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon* peker på at mindre virksomheter kan risikere å gå konkurs som følge av det omfattende ansvaret som foreslås i departementets høringsnotat. *Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon* etterlyser en omfattende analyse av hvordan et objektivt ansvar vil påvirke små- og mellomstore bedrifter.

5.10.3 Departementets vurdering

5.10.3.1 Generelt

Siden departementet foreslår å modifisere forslaget i høringsnotatet når det gjelder arbeidsgiveransvar og oppreisning, jf. punkt 5.5 og 5.8 i propo-

sisjonen, vil de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget bli mindre omfattende enn etter forslaget i høringsnotatet.

5.10.3.2 Administrative og økonomiske konsekvenser for domstolene og påtalemyndigheten

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at erstatningskravene, uten vesentlige administrative merknader, kan behandles i tilknytning til straffesakene. Departementet mener at dette også gjelder for forslaget i proposisjonen her. Selv om departementet er åpen for at det i en del tilfelle vil være mest hensiktsmessig å behandle erstatningskrav for korrupsjon i en særskilt sak, antar departementet ikke at en ny § 1-6 i skadeserstatningsloven vil få en slik betydning for domstolene at det kan påvirke domstolenes budsjettrammer.

Domstoladministrasjonen peker på at det etter en lovendring kan ventes å bli reist flere rene erstatningssaker om korrupsjon, samt at omfanget av straffesakene kan forventes å øke på grunn av borgerlige rettskrav. Departementet vil fremholde at det allerede etter gjeldende rett kan fremmes erstatningskrav på dette området med henvisning til det alminnelige arbeidsgiveransvaret eller annet erstatningsgrunnlag. En egen bestemmelse om erstatningsansvar ved korrupsjon kan imidlertid gi mer oppmerksomhet om mulige ansvarsgrunnlag, noe som kan medføre flere saksanlegg eller at flere borgerlige rettskrav tas med i straffesaken. Dette er det ikke mulig å spå sikkert om. Som nevnt foran går departementet ikke inn for et særlig oppreisningsansvar i korrupsjonstilfellene. Dette vil kunne gjøre sakene noe mindre omfattende. Departementet viser videre til at Domstoladministrasjonen selv har antatt at det vil dreie seg om få saker hvert år hvor erstatningskravet reises uavhengig av straffesaken.

Departementet viser for øvrig til at *Næringslivets Hovedorganisasjon* har tatt til orde for at komplekse erstatningskrav om formuestap bør unntas fra straffeprosesslovens ordning med at borgerlige rettskrav kan behandles i tilknytning til straffesaken. Straffeprosessloven legger imidlertid opp til at retten vurderer om det sivile kravet egner seg til pådømmelse i straffesaken. Dette vil bero på forholdene i den enkelte sak, og departementet mener at det fortsatt bør være slik.

5.10.3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser for skadevoldersiden

Forslaget til en ny erstatningsregel vil også kunne få konsekvenser for stat, kommune og andre virksomheter i privat og offentlig sektor dersom disse begår korrupsjon eller vil hefte som arbeidsgiver for ansattes korrupsjon.

Regelen om skyldansvar innebærer ikke en skjerping sammenliknet med dagens rettstilstand. En lovfesting av ansvaret kan imidlertid medføre større oppmerksomhet om ansvarsgrunnlaget, og dermed generere flere krav enn tidligere.

Når det gjelder arbeidsgiveransvaret, bemerker departementet at arbeidsgivere både i privat og offentlig sektor etter gjeldende rett allerede risikerer et ansvar, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. Også på dette punktet vil departementets forslag imidlertid innebære en klargjøring i forhold til gjeldende rett og dermed kunne medføre flere søksmål. Departementets forslag til en ny regel om arbeidsgiveransvar, jf. lovforslaget § 1-6 nr. 1 annet punktum, tilsiktes å rekke minst like langt som skadeserstatningsloven § 2-1.

Siden det er domstolene som vil måtte anvende det nye arbeidsgiveransvaret på korrupsjonsområdet i det enkelte tilfellet, kan det ikke fastslås sikkert hvor omfattende de økonomiske konsekvensene av departementets forslag vil bli. Departementet legger imidlertid til grunn at det modifiserte forslaget i tilstrekkelig grad imøtekommer de bekymringene enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for om de økonomiske konsekvensene av departementets forslag i høringsnotatet. Departementet går derfor ikke inn for å etterkomme *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjons* ønske om en omfattende konsekvensanalyse, også fordi en slik analyse ville være tilnærmet umulig å foreta, da ansvaret vil bero på en rekke usikre faktorer.

Etter departementets syn må man kunne legge til grunn at en erstatningsbestemmelse som foreslått vil ha preventiv effekt. Det er naturlig å anta at private bedrifter og det offentlige i lys av et mulig erstatningsansvar vil drive et aktivt antikorrupsjonsarbeid for å etablere gode arbeidsformer og rutiner som kan forhindre korrupsjon. Også det forhold at forsikringsbransjen ikke vil bidra til å forsikre et erstatningsansvar som følge av korrupsjon, jf. høringsuttalelsen fra *Finansnæringens Hovedorganisasjon* gjengitt under punkt 5.2.2, vil kunne bidra til den preventive effekten. Dette kan imidlertid resultere i økte utgifter til korrupsjonsforebygging for virksomhetene.

På den annen side må det også tas i betraktning at en større oppmerksomhet om korrupsjon og tiltak i virksomhetene for å forebygge korrupsjon må antas å ha en positiv samfunnsøkonomisk effekt, som i et bredere perspektiv også vil komme virksomhetene til nytte.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) mener det er grunn til å tro at de fleste konvensjonsstater vil sørge for at de nasjonale erstatningsreglene ikke leder til langt større ansvar enn konvensjonen tilsier, noe som vil medføre at norske arbeidsgivere blir underlagt mer vidtrekkende erstatningsregler enn andre sammenliknbare virksomheter i utlandet. Dette kan ifølge NHO gi en uheldig ansvarseksposering når norske selskaper utøver virksomhet i utlandet. *Departementet* bemerker at med det modifiserte forslaget som fremmes i proposisjonen her, jf. særlig under punkt 5.5 og punkt 5.8, vil norske selskapers konkurransemessige stilling i forhold til konkurrenter i utlandet neppe bli nevneverdig påvirket i negativ retning.

5.10.3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser for skadelidte

I den grad forslaget leder til erstatningsansvar for skadevolderen, vil tapet flyttes fra den skadelidte til skadevolderen. Forslaget vil dermed ha positive konsekvenser for de skadelidte. Selv om forslaget til ny erstatningsregel er modifisert etter høringen, vil det innebære et godt erstatningsrettslig vern for de skadelidte.

5.11 Enkelte andre spørsmål knyttet til en erstatningsregulering

5.11.1 Foreldelse

Artikkel 7 i konvensjonen har regler om foreldelse av erstatningskrav. Bestemmelsen skal sikre at det ikke gjelder for korte foreldelsesfrister for erstatningskrav i korrupsjonssaker. Etter artikkel 7 nr. 1 første punktum kan ikke foreldelsesfristen være kortere enn tre år fra den dag skadelidte fikk kunnskap om eller burde fått kunnskap om skaden eller korrupsjonshandlingen og om den ansvarliges identitet. Foreldelsesloven § 9 nr. 1 må anses å oppfylle konvensjonens krav på dette punktet.

Etter artikkel 7 nr. 1 annet punktum skal erstatningskrav ikke kunne fremsettes etter utløpet av en frist på ikke mindre enn 10 år fra det tidspunkt korrupsjonen fant sted. Dette må forstås som en

regel om absolutt foreldelsesfrist. Dette kravet er mer enn oppfylt gjennom den norske foreldelsesloven § 9 nr. 2 som etter hovedregelen setter den absolutte foreldelsesfristen til 20 år.

5.11.2 Beviskrav

I høringsnotatet ble det ikke foreslått særlige regler om beviskrav knyttet til de ulike erstatningsvilkår eller utmåling av erstatningen.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) uttaler om dette spørsmålet:

«Ettersom den foreslåtte regelen kobler erstatningsansvar direkte opp mot overtredelse av de objektive gjerningsbeskrivelsene i straffloven §§ 276 a og 276 c, mener vi det er naturlig å vurdere hvilke beviskrav som skal gjelde der det fremmes erstatningskrav i medhold av regelen. I høringsnotatet pkt. 3.8 heter det at departementet ikke foreslår «særlige regler om bevisvurderingen».

Våre kommentarer i det følgende gjelder både beviskravene i saker der det kreves erstatning mot et foretak eller en person som direkte ansvarlig, og der det kreves erstatning fra en arbeidsgiver som ikke selv har overtrådt korrupsjonsbestemmelsene, men som identifiseres med en ansatt som har overtrådt reglene.

I en sak der det fremmes erstatningskrav basert på at noen har overtrådt gjerningsbeskrivelsene i straffloven §§ 276 a eller 276 c, mener vi det kan herske uklarhet om hvilke beviskrav som gjelder. [...] vil det her være snakk om spesielle forhold som kan tilsi et skjerpet beviskrav. Når erstatning for de fleste praktiske tilfeller vil bero på om noen forsettlig har overtrådt straffelovgivningen, må det etter vår oppfatning stilles krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Dette gjelder både i tilfeller der retten tar stilling til straffespørsmålet og erstatningsspørsmålet i samme sak, og i saker der retten kun tar stilling til erstatningsspørsmålet. Vi viser i denne sammenheng til Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvistemål* 2. utg. 2001, pkt. 14.7.3, med videre henvisninger.

Der erstatningskrav fremmes mot arbeidsgiveren alene, og kravet bygger på at en arbeidstaker har overtrådt gjerningsbeskrivelsen i straffeloven §§ 276 a eller 276 c, vil arbeidstakeren ikke være part i saken. Uten at vi er sikre på spørsmålet, antar vi at det også da må stilles krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt ved vurderingen av om arbeidstakeren har overtrådt straffebudene. Det forhold at retten må ta stilling til om den ansatte har begått et straffbart forhold, taler for strenge bevis-

krav, selv om rettsvirkningen – erstatningsplikt – ikke direkte rammer ham.»

Departementet holder for sin del fast ved at det ikke er grunn til å lovfeste særskilte regler om beviskravet. Dette bør domstolene ta stilling til i samband med bevisvurderingen på vanlig måte. Utgangspunktet i en erstatningssak er sannsynlighetsovervekt. Om det er aktuelt å stille strengere krav til beviset, vil måtte vurderes konkret på bakgrunn av rettspraksis, der det legges vekt på om det er tale om et sterkt belastende faktum for vedkommende. Etter omstendighetene kan det derfor være grunn til å skjerpe kravet til sannsynlighetsovervekt i korrupsjonssakene, men dette kan stille seg forskjellig alt etter hva tvilen gjelder. I spørsmålet om korrupsjon er utøvd, kan det således bli tale om et skjerpet krav. På den annen side vil det som oftest neppe være grunn til å kreve mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for at det er årsakssammenheng mellom korrupsjonen og skaden.

5.11.3 Forholdet til menneskerettighetene

Siden et erstatningskrav kan tenkes både i tillegg til straff og i stedet for straff, kan det spørres hvordan forslaget til ny § 1-6 i skadeserstatningsloven står i forhold til menneskerettighetene, særlig den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

Departementet antar at særskilte saker om straff og erstatning for korrupsjon ikke vil komme i strid med forbudet mot dobbel strafforfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4, uansett hvilken rekkefølge sakene kommer i.

Forholdet til uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 nr. 2 vil kunne komme opp dersom en person blir frifunnet for tiltale om korrupsjon, men i samme eller en senere sak dømmes til å betale erstatning. Dette kan inntreffe fordi skyldkravene og beviskravene i strafferetten og erstatningsretten er ulike. Etter Den europeiske menneskerettsdomstols praksis er ikke et slikt utfall i strid med EMK. Men retten må i forhold til erstatningskravet sørge for å formulere seg slik at det ikke skapes tvil om frifinnelsen i straffesaken, jf. fra norsk rettspraksis bl.a. Rt. 2004 s. 321.

5.11.4 Dekning av utgifter til rettslig bistand

Jernbaneverket reiser i høringen spørsmål om staten bør dekke skadelidtes utgifter til rettslig bistand under etterforskningen og fremming av erstatningskravet:

Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning
(gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon)

«(...) kan korrupsjon være både en vanskelig og langvarig prosess å etterforske og avdekke. Spesielt hvor det innenfor en enhet eller lignende foreligger en ukultur for korrupsjon, vil etterforskningen kunne by på utfordringer, da de involverte vil av frykt for konsekvensene, forsøke å hindre at forholdet blir kjent. I mange tilfeller vil enkeltpersoner og småbedrifter mangle økonomisk ressurser for å forfølge et krav de mener å være berettiget til. Etter Jernbaneverkets oppfatning bør det derfor vurderes om staten ikke bør dekke skadelidtes utgifter til rettslig bistand under etterforskningen og ved fremming av erstatningskravet. Ellers kan prosessrisiko og risikoen for å sitte igjen med store advokatutgifter effektivt skape en barriere for avdekking av korrupsjon. Dette vil igjen medføre at trusselen om erstatningsansvar ikke får ønsket virkning.»

tementet kan videre ikke se at skadelidte vil ha et særlig behov for dekning av utgifter til å forfølge et erstatningskrav i korrupsjonstilfellene sammenliknet med andre tilfeller. Muligheten for å få et borgerlig rettskrav pådømt i forbindelse med straffesaken er en åpenbar fordel for skadelidte. Forholdene vil kunne ligge slik an at mye av bevisførselen blir felles for både straffekravet og erstatningskravet. Dette innebærer at skadelidte er bedre stilt enn i rene sivile saker hvor i utgangspunktet alt avhenger av partens eget prosessopplegg. Selv om det også på dette området kan forekommer at en erstatningssak blir reist uavhengig av en straffesak, er det etter departementets syn ikke grunn til å innføre særregler om rettshjelp. Et eventuelt krav om fri rettshjelp bør på vanlig måte vurderes etter lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp med forskrift.

Departementet vil først bemerke at konvensjonen ikke krever innført slike regler. Depar-

6 Avtalerett

6.1 Generelt om konvensjonens krav og høringsnotatet

Konvensjonen artikkel 8 regulerer avtalerettslige spørsmål. Artikkel 8 nr. 1 og 2 omhandler forskjellige situasjoner for ugyldighet av avtaler. Etter nr. 1 skal det i nasjonal lovgivning fastsettes at avtaler eller avtaleklausuler som innebærer korrupsjon, skal være døde og maktesløse. Etter nr. 2 skal den avtalepart som er villedet på grunn av korrupsjon, kunne reise søksmål for å få kjent avtalen ugyldig. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at norsk rett oppfyller konvensjonens krav.

6.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen uttalte i høringen at norsk rettspraksis på det tidspunkt neppe var fullt ut i samsvar med konvensjonens krav, men bemerket:

«Selv om norsk rett i dag ikke fullt ut er i overensstemmelse med konvensjonen, vil det neppe være nødvendig med noen lovendring for å rette på dette. Konvensjonen vil i seg selv være en rettskilde, og domstolene plikter å anvende rettsreglene slik at de i størst mulig grad samsvarer med folkerettslige forpliktelser. I og med at rettsstilstanden på dette punktet er såpass ubefestet, vil det neppe være problemer knyttet til at konvensjonen i seg selv medfører en strengere rettspraksis enn tidligere på dette punkt.»

Finansdepartementet tok til orde for lovendring for å gjøre det helt klart hva som gjelder i disse tilfellene:

«Etter Finansdepartementets syn er det ikke opplagt at norsk rett i dag er i samsvar med konvensjonsbestemmelsen om at korrupsjon skal være en absolutt ugyldighetsgrunn for en avtale. Det er ingen lovbestemmelse hvor dette eksplisitt kommer til uttrykk. Den gamle bestemmelsen i norske lov fra 1687 5-1-2 praktiseres ikke slik at enhver avtale mot lov eller ærbarhet er en nullitet.

I dommen Justisdepartementet viser til, Rt. 1993 s. 312, tok Høyesterett stilling til om en debitor var forpliktet til å betale sin gjeld til et meglerfirma når meglerfirmaet hadde gitt ham kreditt i strid med kredittforbudet i verdipapirhandelloven § 25. Høyesterett tok utgangspunkt i at det ikke gjelder noen alminnelig regel om at en avtale med lovstridig innhold er uten virkning mellom partene, men at spørsmålet må avgjøres ved en tolkning av den enkelte lov hvor det også legges vekt på enkelte momenter av mer generell karakter – herunder om reelle hensyn tilsier at lovovertrедelsen får slik virkning. (NL 5-1-2 ble ikke nevnt.) Høyesterett kunne ikke utlede noen løsning på spørsmålet fra forarbeidene, og avviste at debitor kunne få medhold ut fra «andre alminnelige synspunkter», herunder «hensynet til effektiv rettshåndhevelse og konkret rimelighet». Det ble blant annet vist til at overtredelse av kredittforbudet var sanksjonert med straff og at megleren risikerte tap av bevilling. Det var «ikke grunn til å bruke tap av tilbakebetalingsretten som sanksjonsmiddel». Debitor ble dømt til å betale, men kravet ble redusert med kurtasje og renter, fordi det ville være lite rimelig om megleren skulle innkassere noen form for vinning ved det ulovlige forhold. Saksomkostninger ble ikke tilkjent, fordi Høyesterett fant at saken hadde reist spørsmål av en viss prinsipiell interesse.

Etter Finansdepartementets syn er denne dommen ikke et godt argument for at norsk rett vil tilsidesette som en nullitet en avtale som inneholder korrupsjon i strid med strl. §§ 276a flg. For det første illustrerer dommen at så lenge det ikke var noen klar lovbestemmelse som etablerte slik ugyldighetsvirkning for den ulovlige kredittgivningen, ble det tvil og rettsak om spørsmålet (HR mente også at saken reiste spørsmål av en viss prinsipiell interesse). Dommen gir heller ikke full avklaring av spørsmålet, selv om noen momenter kan utledes. Videre var det straffesanksjonerte forbudet mot å yte kreditt til aksjespekulasjon gitt ikke bare av hensyn til avtalens parter, men også ut fra offentligrettslige hensyn fordi slik virksomhet anses skadelig for verdipapirmarkedet. Høyesterett viste til at kredittforbudet var straffesanksjonert, og at megleren også risikerte

tap av bevilling. Det var da ikke nødvendig også å la avtalen bli en nullitet slik at meglerfirmaet mistet pengene. Samme argumentasjon kan man lett tenke seg i et tilfelle av korrupsjon. Det kan i et konkret tilfelle ligge slik an at det kan argumenteres for at det ikke vil være hensiktsmessig/fornuftig å annullere avtalen, selv om de personer/virksomheter som har vært direkte involvert i korrupsjonen straffefølges.

Konvensjonsteksten art. 8 nr.1 krever at partene i sin nasjonale lovgivning skal fastsette at enhver avtale eller avtaleklausul som innebærer korrupsjon, skal være død og maktesløs. For å rydde enhver tvil av veien, bør det etter Finansdepartementets syn fastsettes en lovbestemmelse hvor dette kommer klart til uttrykk. Det vil samtidig innebære en tydeligere markering av avstandtagen til korrupsjon, og sånn sett «gjøre seg bedre» enn en henvisning til NL fra 1687 og praksis fra domstolene. En egen bestemmelse vil også bli mer synlig, og bedre kunne gi en preventiv effekt. Det kan i denne sammenheng også være naturlig å vurdere nærmere hvilken betydning ugyldigheten skal få for andre enn avtalens parter. Dette reiser, som Justisdepartementet nevner, en rekke ulike og til dels kompliserte spørsmål.»

6.3 Departementets vurdering

6.3.1 Artikkel 8 nr. 1

I høringsnotatet 8. oktober 2003 heter det:

«Justisdepartementet antar at avtaler som er kommet i stand på en måte som rammes av de nye straffebestemmelsene mot korrupsjon i straffeloven §§ 276 a, 276 b og 276 c, som den alt overveiende hovedregel vil være å anse som ugyldige etter læren om reproberte rettsforhold. Det dreier seg her om straffesanksjonerte forbud som ikke bare er gitt for å beskytte avtalens parter, men som bygger på at virksomheten anses skadelig for samfunnet. Allmenne hensyn tilsier at rettsordenen ikke tillater slike avtaler.»

Departementet viser til at artikkel 8 nr. 1 regulerer avtaler «providing for corruption», etter den norske oversettelsen avtaler «som innebærer korrupsjon». Det er naturlig å forstå konvensjonen slik at det er selve korrupsjonsavtalene som reguleres. Artikkel 8 nr. 1 bestemmer at en avtale om korrupsjon skal være «null and void». Dette må forstås slik at korrupsjon vil være en absolutt

ugyldighetsgrunn. En avtale om en ytelse eller fordel som innebærer korrupsjon, må settes til side uansett om avtalens parter ønsker den gjennomført.

Ut fra de engelske og franske autentiske versjonene av konvensjonen legger departementet til grunn at ugyldigheten ikke trenger å komme til uttrykk i en særskilt lovbestemmelse. Det er tilstrekkelig til å oppfylle konvensjonen at rettstilstanden på grunnlag av alminnelige avtalerettslige regler eller rettspraksis er i samsvar med konvensjonen.

I svensk rett anså man det unødvendig å foreta noen lovendring da konvensjonen ble ratifisert. I den svenske regjeringens proposisjon 2003/04:70 heter det om dette spørsmålet (punkt 8.3) s. 46:

«Ett avtal som i sig utgör en korruptionshandling – t.ex. när en bestickare och en mottagare av en muta avtalar om en muta av visst slag eller visst belopp – betraktas enligt svensk rätt som ogiltigt redan på den grunden att avtalets innehåll är otillåtet. Ett sådant avtal kan inte framtvingas på rättslig väg och ogiltigheten skall beaktas ex officio. Från underrätt finns exempel på att käromål om fullgörelse av ett avtal om muta har ogillats på den grunden att avtalet saknade rättsordningens gillande och stöd.»

Spørsmålet er etter dette om en avtale som innebærer korrupsjon, må regnes som en nullitet i norsk rett, slik at norsk rett oppfyller kravet i konvensjonen artikkel 8 nr. 1.

Det gjelder ingen alminnelig regel i norsk rett om at enhver lovstridig avtale må settes til side som en nullitet. NL 5-1-2 avgjør etter sin ordlyd at avtaler som «ikke er imod Loven, eller Ærbarhed, skulle holdis i alle deris Ord og Puncter, saasom de indgangne ere». Bestemmelsen gir likevel ikke grunnlag for å slutte motsetningsvis at enhver avtale som strider mot lov, er en nullitet. I dommen inntatt i Rt. 1993 s. 312 er det uttalt at det ikke gjelder noen alminnelig regel om at lovstridige avtaler er uten virkning. Det fremgår av dommen at «spørsmålet må avgjøres ved en tolking av den enkelte lov hvor det også legges vekt på enkelte momenter av mer generell karakter – herunder om reelle hensyn tilsier at lovovertrедelsen får slik virkning».

Saken i Rt. 1993 s. 312 gjaldt et meglerforetak som lot en kunde handle aksjer på kreditt i strid med et forbud i verdipapirhandelloven. Meglerfirmaet krevde at kunden skulle gjøre opp gjelden, men han nektet under henvisning til at det forelå

en lovstridig avtale som ikke kunne håndheves. Høyesterett påla kunden å betale, men gjorde fradrag for kurtasje og renter. Avtalen ble dermed i det vesentlige opprettholdt, selv om det forelå brudd på regler som var begrunnet i viktige samfunnshensyn. Justisdepartementet la i høringsnotatet fra 2003 til grunn at avtaler som rammes av korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven, vil være av en art som rettsordenen ikke vil tillate.

I lys av synspunktene i høringsrunden har Justisdepartementet vurdert behovet for lovendring på nytt, men fastholder standpunktet om at en lovendring ikke er nødvendig. Ny rettspraksis styrker departementets oppfatning om at norsk rett gjennom bestemmelsen i NL 5-1-2 allerede er i samsvar med konvensjonen. Departementet viser her til Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2004 s. 1582. Selv om avgjørelsen gjelder andre forhold enn korrupsjon (nemlig en avtale om «penger under bordet» ved salg av en konsesjonspliktig landbrukseiendom), inneholder den vurderinger av ugyldighetsspørsmålet som vil ha betydning også for korrupsjonstilfellene.

I dommen i Rt. 2004 s. 1582 kom Høyesterett til at tilleggsavtalen om «penger under bordet» var ugyldig da den streid mot lov og ærbarhet, jf. NL 5-1-2. I vurderingen av om avtalen måtte settes til side la Høyesterett vekt på at det forelå brudd på regler som skulle ivareta viktige samfunnshensyn. Det ble (i avsnitt 35) uttalt at:

« (...) tilleggsavtalen tok sikte på å omgå et av konsesjonslovens sentrale formål – å oppnå en «samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling». Dette formålet og den korresponderende pris-kontrollen er begrunnet i to hovedhensyn: For det første å forhindre at personer utenom landbruket får drive prisene på landbrukseiendommer i været slik at yrkesutøverne i landbruket fordrives – med andre ord et ønske om at eierskap og drift av landbrukseiendommene skal være på samme hånd. For det andre tar det sikte på å beskytte kjøperne mot å måtte betale vederlag som ikke kan forsvares ved den avkastning eiendommen kan gi. Dette taler etter min mening sterkt for at tilleggsavtaler som den foreliggende er ugyldige.»

Det ble (i avsnitt 36) pekt på reelle hensyn som tilsa at avtalen ble kjent ugyldig:

«Ugyldighet vil etter min mening mest effektivt kunne motvirke avtaler som den foreliggende, selv om man – som understreket av lagmannsretten – «ikke bør ha for store forventninger om hva som kan oppnås». Anses disse avtalene gyldige, og kjøperen pålegges beta-

lingsplikt, kan selgere trygt kreve overpris i hemmelige tilleggsavtaler. Jeg finner det tilstrekkelig å vise til at dersom kjøperen motsetter seg betaling slik at forholdet blir kjent, risikerer kjøperen at konsesjonen blir omgjort. Kjøperen kan dermed føle seg tvunget til å avgi den falske forklaringen som avtalen om hemmelighold har lagt grunnlaget for. Dersom avtalene derimot anses ugyldige, vil kjøperen kunne ha et økonomisk motiv til å bryte taushetsbestemmelsen, og avstå fra å gi falsk forklaring til landbruksmyndighetene.»

Videre uttales det (i avsnitt 39 og 40):

«Etter min mening ville det i tillegg være støtende om en avtale som den foreliggende skulle kunne håndheves med domstolenes hjelp. Det er primært selgerne som har den økonomiske interessen i å inngå slike avtaler som middel til å skaffe seg et vederlag som overstiger det som kan oppnås på lovlig måte. Og markedssituasjonen gir, slik denne saken illustrerer, selgerne mulighet for å utnytte denne posisjonen. Jeg kan ikke se at de har noen beskyttelsesverdig interesse i å beholde denne merprisen.

Jeg er etter dette kommet til at avtalen må kjennes ugyldig fordi den strider mot lov og ærbarhet. For så vidt gjelder det siste alternativet viser jeg til at en avtale som forplikter partene til å begå en alvorlig forbrytelse, representerer et kvalifisert brudd på allment aksepterte moralnormer.»

Også i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2006 s. 328 medførte NL 5-1-2 ugyldighet, idet en forsikringsavtale ble satt til side som ugyldig fordi forsikringen gjaldt en ulovlig forsikringsinteresse.

Det er videre av interesse å se på hvilken vurdering og karakteristikk Høyesterett generelt har gitt av korrupsjon. I en dom i en straffesak inntatt i Rt. 2001 s. 227 uttalte Høyesterett (på s. 230) følgende om korrupsjonens samfunnsskadelige karakter:

«Korrupsjon er en forbrytelse av sterkt samfunnsskadelig karakter. Dette og det omfang korrupsjon har internasjonalt, er bakgrunnen for de mange resolusjoner og konvensjoner som aktor har vist til. For korrupsjon innen næringslivet er det et spesielt moment at det vil kunne hindre rasjonalisering og effektivisering. De avhengighetsforhold som oppstår i forbindelse med korrupsjon, kan gi grunnlag for utpressing og annen kriminalitet som kan gi skadevirkninger langt utover de som direkte ville følge av bestikkelsen.

Karakteristisk for korrupsjon er at den foregår svært fordekt, med utvisning av stor oppfinnsomhet når det gjelder å skjule hva som foregår. Oppdagelsesrisikoen vil generelt være liten. Det er vanskelig å ta forholdsregler mot at ansatte tar imot bestikkelser. For arbeidsgiveren vil følgene kunne være direkte økonomisk tap, men også tap av tillit i markedet dersom korrupsjon avdekkes, eller det oppstår mistanke om slike forhold. Selv om korrupsjon ikke er så utbredt i Norge som i enkelte andre land, viser undersøkelser at det forekommer. Vi må regne med mørketall. Når oppdagelsesrisikoen er liten, tilsier allmennpreventive hensyn at de tilfellene som avdekkes, straffes strengt.»

På bakgrunn av nyere rettspraksis, samt konvensjonens status som rettskilde og tolkingsfaktor, kan det etter departementets syn legges til grunn at avtaler om korrupsjon vil medføre ugyldighet etter NL 5-1-2. For det første representerer korrupsjon et direkte brudd på bestemmelser i straffeloven som er gitt til vern mot atferd som anses svært samfunnsskadelig. Korrupsjon representerer videre – etter departementets vurdering – et grovere rettsbrudd enn de tilfeller som ble behandlet i dommene i Rt. 1993 s. 312, Rt. 2004 s. 1582 og Rt. 2006 s. 328. Departementet ser det etter dette slik at Norge oppfylder artikkel 8 nr. 1 i konvensjonen, og at lovendring er ikke nødvendig.

6.3.2 Artikkel 8 nr. 2

Artikkel 8 nr. 2 fastsetter at den avtalepart hvis samtykke er undergravd av korrupsjon, skal ha mulighet for å reise ugyldighetssøksmål for domstolene. Artikkel 8 nr. 2 er til sammenlikning med nr. 1 ingen obligatorisk ugyldighetsregel – den sier bare at avtaleparter hvis samtykke er undergravd av korrupsjon, skal ha mulighet for å reise ugyldighetssøksmål. Dette kravet er oppfylt ved søksmålsadgangen i norsk rett. Det vil ifølge avsnitt 64 i den forklarende rapporten til konvensjonen bero på domstolenes vurdering ut fra omstendighetene i den enkelte sak om en slik avtale skal kjennes ugyldig. En slik vurdering vil etter norsk rett måtte foretas av domstolene på vanlig måte etter avtalerettslige regler.

Konvensjonen er noe uklar når det gjelder hvilke avtaler og avtaleparter det siktes til. I den forklarende rapporten avsnitt 65 fremgår det at konvensjonen ikke pålegger statene å gi tredjepersoner mulighet til å anlegge ugyldighetssøks-

mål. Hvem som er parter i en avtale, og hvem som er tredjepersoner, kan imidlertid fremstå som noe uklart. Spørsmålet er om konvensjonen artikkel 8 nr. 2 bare gjelder partene i selve avtalen om korrupsjon, eller om den også gjelder parter i andre avtaler som er berørt av korrupsjonen.

Høringsnotatet fra 2003 kan synes å legge til grunn at parter i andre avtaler enn selve korrupsjonsavtalen skal anses som tredjepersoner.

Konvensjonens ordlyd tyder imidlertid på at også parter i andre avtaler som er berørt av korrupsjonen, skal ha søksmålskompetanse. Tredjepersoner i konvensjonens forstand vil i så fall være noen som ikke er avtalepart overhodet, for eksempel en potensiell forbigått anbyder. En slik forståelse av konvensjonen reiser uansett ikke spørsmål om lovendring, da enhver avtalepart etter norsk rett vil kunne gå til søksmål med påstand om at den avtalen han selv er part i, er ugyldig. Om kravet fører frem, vil bero på en konkret vurdering, noe som samsvarer med konvensjonens ordning, jf. om den forklarende rapporten avsnitt 64 foran.

I den svenske proposisjonen ble det reist spørsmål om artikkel 8 nr. 2 krever at utenforstående skal kunne kreve at en avtale kjennes ugyldig (Prop. 2003/04: 70 s. 46):

«[Justitieombudsmännen (JO)] tar i sitt remissvar upp frågan om hur en utomstående skall kunna väcka talan om ogiltighet av ett avtal som tillkommit genom korruption och där han eller hon själv inte är part. Enligt JO finns ingen svensk bestämmelse som ger en sådan rätt. Regeringen kan dock inte uppfatta ordalydelsen i artikel 8.2 på annat sätt än att artikeln endast är tillämplig på avtalsparterna och inte på tredje män. Det framgår också tydligt av den förklarande rapporten att så är avsikten. Enligt regeringens mening föreskriver därför inte konventionen någon möjlighet för tredje man att föra talan om ogiltighet. På grund av det anförda anser regeringen att Sverige uppfyller de åtaganden som finns i artikel 8. Inte heller i denna del krävs alltså någon lagändring.»

Det er ikke noen grunn til å bedømme konvensjonen annerledes fra norsk side på dette punktet. Enhver med rettslig interesse vil, uansett status som avtalepart, kunne gå til søksmål med krav om erstatning dersom vilkårene for dette er til stede etter nasjonal rett, jf. den forklarende rapporten avsnitt 65. Selv om det ikke er noe krav etter konvensjonen at tredjepersoner kan reise ugyldighetssøksmål, vil anvendelsen av § 1-3 i den nye tvisteloven, som trer i kraft 1. januar 2008, etter

omstendighetene kunne åpne for slike søksmål etter norsk rett.

6.3.3 Særlig om korrupsjonsbegrepet på det avtalerettslige området

Også på det avtalerettslige området må det sørges for at ugyldighetsvirkningen eller muligheten for å reise ugyldighetssøksmål etter konvensjonen

artikkel 8 får virkning for avtaler om korrupsjon i konvensjonens forstand, jf. korrupsjonsbegrepet i konvensjonen artikkel 2. Dette er tilfellet etter gjeldende norsk rett, jf. NL 5-1-2 samt norske prosessregler. Etter norsk rett vil man nok i tillegg komme til at avtaler om påvirkningshandel (som ikke er omfattet av konvensjonen) kan bli satt til side som ugyldige.

7 Vern av arbeidstakere – varsling

7.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet 8. oktober 2003 la departementet til grunn at det ikke var nødvendig å foreslå lovendringer for å oppfylle kravene i konvensjonens artikkel 9. Det ble likevel reist spørsmål om konvensjonens forpliktelser burde synliggjøres i lovgivningen:

«Etter artikkel 9 skal den nasjonale lovgivningen gi et hensiktsmessig vern («appropriate protection») mot enhver uberettiget sanksjon mot arbeidstakere som med rimelig grunn til å ha mistanke om korrupsjon i god tro melder fra om sin mistanke til ansvarlige personer eller myndigheter.

Vurderingen av en arbeidstakers adgang til å varsle om mistanke om korrupsjon på arbeidsplassen må ta utgangspunkt i den alminnelige lojalitets- og troskapsplikten som foreligger i et ansettelsesforhold. Lojalitets- og troskapsplikten innebærer at arbeidstakeren må slutte lojalt opp om arbeidsgiverens interesser, og avstå fra enhver utilbørlig tilsidesettelse eller undergraving av disse interessene til fordel for egne eller andres, se Kristen Andersen, *Fra arbeidslivets rett*, 1967, side 136. Definisjonen viser til en tilbørlighetsstandard, og det er denne som kan sies å uttrykke begrensningen i lojalitetsplikten: Dersom arbeidstakerens interesser er tilstrekkelig tungtveiende, eller vesentlige samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende, vil arbeidstakeren kunne være berettiget til å fremme andre interesser enn arbeidsgiverens, selv om dette skulle skje på bekostning av arbeidsgiverens interesser, se Henning Jakhelln, *Arbeidsrettslige studier* bind III, 2000, side 1635.

Det generelle stillingsvernet i norsk rett følger av lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidsmiljø (arbeidsmiljøloven) §§ 60 og 66. Vilkåret for oppsigelse etter § 60 nr. 1 er at det er «saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold.» Avskjed er et strengere virkemiddel, og vilkåret etter arbeidsmiljøloven § 66 nr. 1 er at arbeidstakeren «har gjort seg skyldig i grovt pliktbrudd eller annet vesentlig mislighold av arbeidsavtalen».

For tilsatte i statens tjeneste følger grunnlaget for oppsigelse og avskjed av lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) §§ 9, 10 og 15. Fast tilsatt tjenestemann med mindre enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig tjenestemann med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste kan sies opp fra sin stilling når det har «saklig grunn i virksomhetens eller tjenestemannens forhold», jf. § 9 første ledd. Videre kan tjenestemann uavhengig av ansettelsestid sies opp bl.a. når vedkommende er «varig uskikket for stillingen», jf. § 10 nr. 2 bokstav b. Både embets- og tjenestemann kan avskjediges etter § 15 første ledd når vedkommende:

- «a) har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter,
- b) ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.»

Også andre sanksjoner enn oppsigelse og avskjed kan være aktuelle. De kan være formalisert, slik som ordensstraffene i tjenestemannsloven § 14. Både i privat og offentlig sektor kan en tenke seg mer uformelle sanksjoner. I offentlig sektor vil alminnelige krav til saklighet begrense arbeidsgivers adgang til å illegge mer eller mindre formelle sanksjoner som følge av at arbeidstakere har sagt fra om mulig korrupsjon. En forbigåelse ved tilsetning eller forfremmelse i offentlig forvaltning vil være usaklig dersom den skjer på et grunnlag som artikkel 9 gjelder for, og i slike tilfelle vil den forbigåtte kunne kreve vedtaket kjent ugyldig eller erstatning. Også i privat sektor vil arbeidsgivers styringsrett begrenses av mer allmenne saklighetsnormer, jf. f.eks. Kårstø-dommen, inntatt i Rt. 2001 s. 418 (på s. 427). I privat sektor kan videre forbudet mot trakassering i arbeidsmiljøloven § 12 nr. 1 første ledd tredje punktum være relevant.

Det kan reises spørsmål om regler om taushetsplikt kan være til hinder for at en ansatt varsler om mulig korrupsjon. I offentlig forvaltning kan de aktuelle opplysninger tenkes å gå inn under reglene i forvaltningsloven § 13

første ledd nr. 2 om taushetsplikt for forretningshemmeligheter. Regler om taushetsplikt har på ingen måte til formål å gi vern for korrupsjon – snarere tvert i mot. Er det først tale om korrupsjon, kan det ikke antas at denne taushetsplikten gjelder, selv om bestemmelsen etter sin ordlyd skulle omfatte forholdet. Forholdet til taushetsplikten kan være mer problematisk hvis det er tale om opplysninger som kan tyde på mulig korrupsjon. I de forklarende merknader til konvensjonen avsnitt 68 forutsettes det at forsvarlig varsling ikke skal regnes som brudd på taushetsplikt. Varslingen kan være forsvarlig selv om det faktisk ikke foreligger korrupsjon. Unntakene fra taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 og 6 vil gi forvaltningsorganet adgang til å anmelde eller gi opplysninger til påtalemyndigheten. Etter ordlyden er denne regelen knyttet til forvaltningsorganet, ikke til den enkelte tjenestemann, og etter en uttalelse fra arbeidsgruppen som forberedte reglene om taushetsplikt, synes dette tilsiktet (se Ot. prp. nr. 3 (1976-77) vedlegg 2, s. 154). Arbeidsgruppen tilføyde imidlertid at det vil bero på alminnelige forvaltningsrettslige regler (eventuelt instruks) hvem som kan opptre på vegne av organet. Når konvensjonen er ratifisert av Norge, må den etter departementets mening ses på som en slik instruks som vil gi den enkelte rett til å melde fra til påtalemyndigheten eller til en kontrollinstans, særlig dersom det ikke er lyktes å få overordnede til å ta opp om det foreligger korrupsjon. På lignende måte vil konvensjonens krav få betydning for regler om taushetsplikt i privat sektor, eventuelt ved at en avtale som medfører taushetsplikt blir satt delvis til side med hjemmel i avtaleloven § 36. På denne bakgrunn antar departementet at det ikke er nødvendig å foreslå lovendringer med sikte på regler om taushetsplikt for å oppfylle kravene i konvensjonen artikkel 9, men ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Når domstolene skal ta stilling til om det lovlig kan få konsekvenser for arbeidsforholdet at en arbeidstaker har varslet om korrupsjon på arbeidsplassen, må rettsgrunnlaget for det arbeidsrettslige virkemidlet – som bl.a. bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven – tolkes i lys av Grunnloven § 100 og EMK art. 10. Det må i det enkelte tilfelle foretas en avveining mellom lojalitetsplikten og ytringsfriheten, eller som her: retten til å varsle om ulovlige og korrupte forhold. På grunnlag av Grl. § 100 og EMK art. 10 er det klart at ytringsfriheten – og dermed stillingsvernet i disse sakene – står sterkere jo tyngre sam-

funnsmessige hensyn som taler for at slike forhold bekjempes. Videre følger det av en forholdsmessighetsbetraktning at det må være et rimelig forhold mellom den arbeidsrettslige reaksjonen og bruddet på lojalitetsplikten. Dette innebærer at f.eks. avskjed fordrer et grovere brudd på lojalitetsplikten enn omplasing av arbeidstakeren innad i virksomheten. Det finnes imidlertid lite direkte relevant rettspraksis som belyser hvor grensen går for ansattes rett til slik varsling. Ytringsfrihetsskommisjonen viser i sin utredning, NOU 1999: 27 side 132, til fem momenter som kan gi rettledning for når det er legitimt å varsle.

1. Offentliggjøringen bør være motivert av god vilje og aldri av egen nytte.
2. Det bør gjelde et alvorlig kritikkverdig forhold.
3. Interne prosedyrer bør være forsøkt uten tilfredsstillende resultat.
4. Det bør i utgangspunktet foreligge dokumentasjon på det kritikkverdige forholdet. Krav om dokumentasjon bør imidlertid ikke være til hinder for at bruk av anonymitetsrett/kildevern gir anledning til å varsle også om begrunnede mistanker.
5. Offentliggjøringen bør være et hensiktsmessig middel for å få det kritikkverdige til å opphøre.

På grunn av fravær av praksis og teori må disse momentene antakelig ses mest som en sammenstilling av de reelle hensyn som gjør seg gjeldende på dette området. Det kan likevel påpekes at den britiske Public Interest Disclosure Act fra 1998 er bygd opp etter de samme linjene. I hvilken grad en norsk domstol vil legge disse momentene til grunn, kan imidlertid ikke sies med sikkerhet. Hensynet til en klarere rettstilstand kan for så vidt tale for å lovregulere dette spørsmålet ved gjennomføring av konvensjonen, men etter Justisdepartementets oppfatning er teksten i artikkel 9 så vidt fleksibel at det folkerettslig ikke vil være nødvendig å endre norsk rett på dette punktet. Vi viser da særlig til de modifikasjonene som ligger i ordlyden «hensiktsmessig vern» og «uberettiget sanksjon». Vi ber om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet, og særlig på om det av hensyn til artikkel 9 eller av rettspolitiske grunner for øvrig bør foretas lovendringer for å sikre også i privat sektor mot at noen blir forbigått ved tilsetting eller forfremmelse fordi de har varslet om mulig korrupsjon.

Selv om det ikke skulle være nødvendig med lovendring, kan det reises spørsmål om konvensjonens forpliktelser bør synliggjøres i lovgiv-

ningen. En ber også om høringsinstansenes syn på dette.»

7.2 Høringsinstansenes syn

Den Norske Advokatforening uttaler:

«Bestemmelsen i art. 9 om vern av arbeidstakere som melder fra om mistanke om korrupsjon antas etter departementets mening å være dekket av de rettsregler som kan utledes av arbeidsmiljøloven og grunnlovens § 100. Dette er grundig drøftet i høringsbrevet, og det er utvilsomt et spørsmål som kan by på vanskeligheter i praksis.

Det er lovutvalgets oppfatning at det i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven bør etableres et bedre vern for såkalte «whistleblowers». Å utlede yringsfriheten på dette området av grunnlovens § 200 og EMK art. 10 er ikke noen tilfredsstillende løsning. Det er en økende tendens til at arbeidsgivere og institusjoner gjennom regler om taushetsplikt overfor ansatte, styremedlemmer m.v., prøver å hindre at ufordelaktige opplysninger om virksomheten lekker ut. Så lenge det ikke finnes klare lovbestemmelser i formell lov, bla. i aksjeloven, arbeidsmiljøloven m.v. som sikrer retten til å melde fra i slike tilfeller, vil lett det interne regelverk i den enkelte institusjon bli avgjørende, og dette regelverket vil regelmessig ha som virkning at institusjonen eller virksomheten beskyttes mot lekkasjer som er negative for virksomheten eller ledelsen.

Lovutvalget kan derfor ikke slutte seg til Justisdepartementets forutsetning om at norsk rett også på dette punkt tilfredsstiller kravene i konvensjonen.»

Oslo Politidistrikt, med tilslutning fra *Politidirektoratet*, uttaler:

«Artikkelen pålegges den nasjonale lovgivning å verne sk. «whistleblowers» mot enhver uberettiget sanksjon i forbindelse med avsløring av korrupsjon. Departementet har i sitt høringsnotat vist til det eksisterende regelverk, som beskytter arbeidstakere mot «usaklige» handlinger ved oppsigelse, tilsetninger og forfremmelser mv. Dette vernet er for «whistleblowers» indirekte og avledet, og vil i en trengt situasjon muligens lett kunne bli omgått eller neglisjeres. Oslo politidistrikt har ingen åpenbare løsninger på dette, men ser at det kunne være hensiktsmessig å formulere en henvisning eller inkludering av «whistleblowing» i lovteksten – formentlig passende i arbeidsmiljøloven og evt. i tillegg tjenestemannsloven. Til

illustrasjon kan nevnes en bestemmelse i forslaget til ny lov om etnisk diskriminering (NOU 2002: 12) § 5 – som er foreslått å være «forbud mot negativ gjengjeldelse». Bestemmelsen oppstiller en straffebelagt norm mot adferd som for så vidt vil kunne være forbudt eller usaklig etter andre bestemmelser, men det er altså foreslått en egen eksplisitt norm for å verne en aktivitet man mener er vesentlig for å bekjempe et onde. Muligens ville en slik bestemmelse også kunne forenkle problematikken knyttet til taushetsplikt og ansettelsesforhold i privat sektor.»

Finansdepartementet mener at det er nødvendig med flere lovendringer i forbindelse med ratifiseringen av konvensjonen artikkel 9, og uttaler på det generelle plan:

«I forhold til stillingsvernet (oppsigelse og avskjed) må det være uproblematisk at vi er innenfor konvensjonsbestemmelsen. Vanskeligere spørsmål kan oppstå i forhold til reglene om taushetsplikt og grensegangen mellom lojalitetsplikt og yringsfrihet. Justisdepartementet skriver at taushetsplikten ikke kan antas å gjelde hvis det først er tale om korrupsjon – selv om taushetspliktsbestemmelsen etter sin ordlyd omfatter forholdet – fordi regler om taushetsplikt ikke har til formål å gi vern for korrupsjon. Dette vil imidlertid være en vanlig konflikt mellom en lovs ordlyd og formål, hvor valget av tolkningsresultat ikke er opplagt. Brudd på taushetsplikt kan for mange tilsatte føre til straffeansvar, og det ryddigste vil etter Finansdepartementets mening være å lovfeste at taushetsplikt ikke brytes ved varsel om korrupsjon.

Hvis det er tale om opplysninger som kan tyde på *mulig* korrupsjon, kan forholdet til taushetsplikten iflg. Justisdepartementet være mer problematisk. Etter en drøftelse av de forklarende merknader til konvensjonen, uttalelser fra arbeidsgruppen som forberedte reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven og situasjonen når konvensjonen er ratifisert av Norge, kommer Justisdepartementet frem til at konvensjonen må ses på som en instruks som vil gi den enkelte rett til å melde fra til påtalemyndigheten eller til en kontrollinstans, særlig dersom det ikke har lyktes å få overordnede til å ta opp om det foreligger korrupsjon. Justisdepartementet antar etter dette at det ikke er nødvendig å foreslå lovendringer med sikte på regler om taushetsplikt for å oppfylle kravene i konvensjonens artikkel 9.

Slik Finansdepartementet ser det, er det, i forhold til denne konvensjonsbestemmelsen,

uheldig at det må detaljerte og kompliserte juridiske vurderinger til for å slå fast at en ansatt som varsler om korrupsjon (antakelig) har et vern. Det er vel neppe noen lett sak for en ansatt å varsle om (mistanke om) korrupsjon, og det er antakelig noe som gjøres etter overveielser for og imot hos den ansatte. Hvis vedkommende er usikker på hva han/hun selv risikerer ved å ta opp forholdet, kan det i seg selv bidra til at terskelen for å varsle blir høy. Hvis man ønsker å unngå det, vil det antakelig være fornuftig at det kommer klarere frem at den ansatte har beskyttelse i forhold til å melde fra om bestikkelser. Også i forhold til den vanskelige grensdragningen mellom lojalitetsplikt og ytringsfrihet, kan det være oppklarende med en lovfesting av vern for «wistleblowers» i korrupsjonssaker.»

Finansdepartementet uttaler seg også særskilt om ligningsloven § 3-13:

«Konvensjonsteksten krever vern for arbeidstaker som har «rimelig grunn» til å melde fra om mistanke om korrupsjon. Det synes å være en lavere terskel enn den i ligningsloven § 3-13. Etter ligningsloven § 3-13 nr. 2 bokstav f, kan ligningsetatens tilsatte først melde fra om mistenkelige forhold utenfor skatteetatens forvaltningsområde når det foreligger «skjellig grunn til mistanke». Skjellig grunn til mistanke tolkes på samme måte som etter strpl. § 171 (sannsynlighetsovervekt). Dersom «rimelig grunn» skal forstås som en lavere terskel enn «skjellig grunn til mistanke», må det gis en lovbestemmelse/lovendring for å oppfylle kravene i konvensjonen artikkel 9 i forhold til ligningsetatens tilsatte, trolig også på flere andre forvaltningsområder.

Adressat for melding om korrupsjonsmistanke er etter konvensjonen «ansvarlige personer eller myndigheter». Denne kretsen av mulige mottakere av ellers taushetsbelagte opplysninger er videre enn den som fremgår av ligningsloven § 3-13. Dette taler også for en lovendring, idet ligningsetatens tilsatte i dag ikke kan melde fra om mistenkelige forhold til for eksempel Kredittilsynet eller Konkurransetilsynet. At mistanke kan formidles til «ansvarlige personer» reiser også spørsmål om/i hvilken grad private er ment omfattet, for eksempel revisor og styret i det selskap mistanken knytter seg til.»

Kredittilsynet gir generell støtte til Justisdepartementets forslag og kan ikke se at ratifiseringen vil

medføre behov for lovendringer innen Kredittilsynets kompetanseområde.

Landsorganisasjonen i Norge understreker at den nye arbeidsmiljøloven, hvis den virkelig skal gi «whistleblowers» beskyttelse i tråd med konvensjonens intensjoner, må gi varslere rett til vern mot enhver form for gjengjeldelse som følge av varsling, både varsling om sikkerhetsfarer og korrupsjon.

Norsk Redaktørforening er enig i at det i utgangspunktet ikke er behov for endringer i den nasjonale lovgivningen for å oppfylle konvensjonen slik den er utformet, men påpeker at departementets drøftelse, primært av konvensjonens artikkel 9, illustrerer behovet for å gjennomgå den norske rettstilstanden på området. Redaktørforeningen uttaler:

«Vi mener det foreliggende høringsbrevet til fulle dokumenterer behovet for på en langt tydeligere og mer prinsipiell måte å få slått fast norske arbeidstakers kildevern i saker hvor man varsler om forhold som kan være ulovlige og/eller kritikkverdige. Dersom ikke dette skjer, er det grunn til å frykte at man heller ikke vil nå frem med budskapet om vern for dem som vil varsle om de rene korrupsjonstilfeller. Den eneste veien å gå dersom et slikt vern skal bli tydelig – også for dem det gjelder – er å slå fast kildevernprinsippene langt mer prinsipielt enn hva Europarådskonvensjonen og gjeldende norsk rett gjør.»

Norsk Presseforbund støtter departementets oppfatning av at det folkerettslig ikke vil være nødvendig å endre norsk rett ved ratifikasjonen av konvensjonens artikkel 9, men understreker i en oppsummering at både høringsbrevet, Ytringsfrihetskommisjonens lovgivningsinitiativ på området og gjeldende praksis tydeliggjør at det er på høy tid at den generelle rettstilstanden omkring ansattes ytringsfrihet gjennomgås og synliggjøres i lovgivningen.

Nærings- og handelsdepartementet støtter ratifikasjon og kan ikke se at ratifisering medfører lovendringsbehov innenfor departementets ansvarsområde.

Konkurransetilsynet understreker behovet for regler som sikrer forutberegnelighet for rettssubjekter som indirekte berøres av konvensjonen, og nevner som eksempel regler som verner arbeidstakere som går til påtalemyndigheten med opplysninger om korrupsjon.

7.3 Departementets vurdering

Flere høringsinstanser etterlyser et klarere vern for ansatte som varsler om mulige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Et slikt generelt vern er nå på plass gjennom vedtakelsen av arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62) § 2-4 (varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten), § 2-5 (vern mot gjengjeldelse ved varsling) og § 3-6 (plikt til å legge forholdene til rette for varsling) ved lov 1. desember 2006 nr. 64 (i kraft 1. januar 2007). Dessuten har totalrevisjonen av Grunnloven § 100 ved Stortingets vedtak 30. september 2004 styrket grunnlovsvernet om ansattes ytringsfrihet. Spørsmålet som drøftes her, er først og fremst om det er nødvendig med ytterligere lovendringer som følge av de krav konvensjonen stiller til norsk rett.

Etter konvensjonen artikkel 9, som har overskriften «Vern av arbeidstakere», skal statene «i sin nasjonale lovgivning fastsette hensiktsmessig vern mot enhver uberettiget sanksjon mot arbeidstakere som har rimelig grunn til å ha mistanke om korrupsjon og som i god tro melder fra om sin mistanke til ansvarlige personer eller myndigheter». Artikkel 9 verner ansatte både i privat og offentlig sektor. Konvensjonen krever at lovbestemmelser om taushetsplikt må oppheves eller tolkes innskrenkende så langt de kommer i strid med retten til å varsle etter konvensjonen. Konvensjonen krever at det skal kunne varsles til «ansvarlige personer og myndigheter». Lovgivningen må legge til rette for varsling både internt i en virksomhet og eksternt, men det kan ikke kreves at den ansatte selv skal kunne varsle til en hvilken som helst person eller myndighet som kan tenkes å ha en slik posisjon at forholdet kan etterforskes og irettesføres. Den nærmere rekkevidden av varslingsretten kan på dette punktet være noe uklar.

Særlig på ett punkt kan det stilles spørsmål om Grunnloven § 100 og arbeidsmiljøloven § 2-4 på tilfredsstillende vis ivaretar konvensjonsforpliktelsene. Spørsmålet er hvilken betydning disse kildene har for retten til å varsle om korrupsjon i situasjoner der lovbestemmelser om *lovfestet taushetsplikt* isolert sett synes å begrense varslingsretten i større utstrekning enn det konvensjonen åpner for. Arbeidsmiljøloven § 2-4 lyder:

«§2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

1. Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
2. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har

uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

3. Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.»

Ordlyden i § 2-4 åpner for at den ansatte kan varsle etter § 2-4 uavhengig av lovbestemt taushetsplikt. I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) s. 50 høyre spalte heter det:

«Regler om taushetsplikt, ærekrenkelser mv. i andre lover kan også begrense ytringsfriheten. Slike regler gjelder uten hensyn til retten til å varsle etter arbeidsmiljøloven § 2-4.»

Paragraf 2-4 og gjeldende lovbestemmelser om taushetsplikt må imidlertid tolkes med Grunnloven § 100 som bakgrunn og rettesnor. Det er i denne forbindelse av betydning at forarbeidene til endringene i Grunnloven § 100 i 2004, særlig den debatten som skjedde i Stortinget (se St.forh. (2003–2004) s. 3585 flg.), gir signaler om et styrket grunnlovsvern for ansattes ytringsfrihet sammenlignet med det som tidligere gjaldt. Retten til å varsle om kritikkverdige forhold er en sentral del av ansattes ytringsfrihet.

Særlig er det grunn til å tro at lovbestemmelser om taushetsplikt som inneholder skjønnsmessige formuleringer vil bli påvirket, for eksempel bestemmelser om at taushetsbelagte opplysninger ikke skal gis til «uvedkommende». Om ikke annet følger av Grunnloven § 100, vil det likevel i siste omgang bero på en tolking av den aktuelle lovbestemmelsen om taushetsplikt hvorvidt den ansatte kan varsle om korrupsjon uten hinder av taushetsplikten.

Hvis en taushetspliktbestemmelse ikke er til hinder for å varsle om korrupsjon, kan den heller ikke være til hinder for å varsle om *mistanke* om korrupsjon. Grunnloven § 100 bygger på den klare hovedregelen at den som fremsetter uriktige beskyldninger, ikke i ettertid kan ilegges sanksjoner for dette på grunn av uriktigheten, hvis vedkommende på ytringstidspunktet var i aktsom god tro om ytringens riktighet, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 184 venstre spalte. Forarbeidene til arbeidsmiljøloven § 2-4 bygger på det samme, men uten slike modifikasjoner som antydes i forarbeidene til Grunnloven § 100. Ifølge Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) s. 51 høyre spalte er det «avgjørende [...] hva denne arbeidstakeren hadde *rimelig grunn til å tro* ut fra sin posisjon og

kompetanse og med de opplysninger som var tilgjengelige på det tidspunktet da varslingen skjedde». Det understrekes samme sted at det «ikke [kan] stilles for strenge krav til arbeidstakers aktsomhet». Konvensjonens krav om beskyttelse av den som har «rimelig grunn» til mistanke, synes dermed å være godt dekket i lovteksten og forarbeidene.

På bakgrunn av drøftelsene foran må det etter Justisdepartementets syn antas at de alminnelige reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 flg. ikke må endres som følge av konvensjonen.

I sin høringsuttalelse tar Finansdepartementet opp enkelte særlige spørsmål knyttet til taushetsplikten etter ligningsloven § 3-13. Bestemmelsene der er til dels mer spesifikt utformet enn de tilsvarende reglene i forvaltningsloven. Det vises til gjengivelsen av høringsuttalelsen i kapittel 7.2.

Finansdepartementets høringsuttalelse reiser spørsmål om konvensjonen kun gjelder varsling om forhold i egen virksomhet, eller om den også omfatter varsling om forhold i andre virksomheter. Både konvensjonens ordlyd, ved bruken av uttrykket «ansatt», og de forklarende merkningene til konvensjonen tilsier at artikkel 9 kun tar

sikte på varsling om korrupsjon i egen virksomhet. Dette synes også lagt til grunn i den svenske prp. 2003/04: 70 s. 47.

Finansdepartementet stiller i sin høringsuttalelse videre spørsmål om det er adgang til å varsle for eksempel Kredittilsynet og Konkurransetilsynet om mistanke om korrupsjon (mistanke rettet mot personer utenfor skatteetaten). Etter Justisdepartementets syn kan ikke Kredittilsynet og Konkurransetilsynet, slik rettskildebildet nå ser ut, ses på som «uvedkommende» i relasjon til ligningsloven § 3-13 nr. 1 så langt det er nødvendig å viderebringe den aktuelle typen opplysninger om skattytere for å sikre en effektiv forfølgning av korrupsjon.

Finansdepartementet reiser også spørsmål om taushetsplikten er til hinder for at det varsles om mistanke om korrupsjon til private, for eksempel til revisor og styret i et selskap som mistanken retter seg mot. I den grad konvensjonen innebærer en rett til å gi varsel til slike personer, kan det ikke antas at slike personer er «uvedkommende».

Etter dette kan Justisdepartementet ikke se at det er nødvendig å foreslå lovendringer for å gjennomføre konvensjonen artikkel 9 i norsk rett.

8 Enkelte andre spørsmål

8.1 Regnskap og revisjon

Artikkel 10 fastsetter at man i nasjonal lovgivning skal treffe alle nødvendige tiltak for at bedrifters årsregnskap settes opp tydelig og gir et pålitelig bilde av bedriftens økonomiske stilling.

I høringsnotatet fra 2003 ble det antatt at norsk rett oppfyller kravene i konvensjonen.

Landsorganisasjonen i Norge uttalte i høringen at forslag som ble satt frem av flertallet i NOU 2003: 23 Evaluering av regnskapsloven fremmer muligheter for økt manipulasjon av regnskapstall og muliggjør at korrupsjon blir lettere å skjule i regnskapet.

Departementet peker på at lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) ifølge Ot.prp. nr. 39 (2004-2005) Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) og enkelte andre lover (evaluering av regnskapsloven) er tilpasset internasjonale regnskapsstandarder. Norsk rett må dermed sies å være i samsvar med artikkel 10 nr. 1 i konvensjonen. Artikkel 10 nr. 2 er oppfylt ved lov 15. januar 1999 nr. 2 om revisjon og revisorer (revisorloven) § 5-6 om revisjonsberetning. Konvensjonen krever dermed ikke lovendringer på dette punktet.

8.2 Innhenting av bevis

Artikkel 11 fastsetter at det skal finnes effektive prosedyrer for innhenting av bevis i sivile saker som oppstår som følge av korrupsjon.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at norsk rett oppfyller konvensjonens krav gjennom tvistemålsloven §§ 199, 250 og 251. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til dette.

Departementet viser ellers også til tvistemålsloven § 220 (jf. § 195) om adgangen til å avhøre vitner utenfor hovedforhandling (bevisopptak), § 227 om granskning og § 267 om bevisopptak utenfor rettssak. I tiden etter høringen er også tvistemålsloven § 271 a vedtatt. Lov 17. juni 2005 nr. 90 om meglings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) trer i kraft 1. januar 2008. Lovens

femte del om bevis oppfyller konvensjonens krav. Departementet viser til kapittel 21 som har alminnelige regler om bevis, se særlig § 24-1 om vitneplikt, § 21-11 og § 26-1 jf. kapittel 27 om bevisopptak i rettssak og kapittel 28 om bevissikring utenfor rettssak. Heller ikke på dette punktet er det nødvendig med lovendringer for å oppfylle konvensjonens krav.

8.3 Midlertidige tiltak

Artikkel 12 har regler om midlertidige tiltak som er nødvendige for å sikre partenes rettigheter og interesser under sivile saker som følge av korrupsjon. I høringsnotatet fra 2003 heter det følgende om konvensjonens krav:

«I de forklarende merknader avsnitt 81 nevnes som eksempel at det skal være adgang til å fryse aktiva hos saksøkte til det foreligger dom i saken. I norsk rett vil dette måtte avgjøres etter reglene om midlertidig sikring. Det er naturlig å forstå bestemmelsen i art. 12 slik at den bare krever adgang til domstolene for å ivareta denne type interesser, og at det er overlatt til nasjonal lovgivning å utpensle de nærmere prosessuelle og materielle vilkårene. Departementet anser derfor norsk rett for å være i samsvar med konvensjonen også på dette punktet.»

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til dette. Departementet legger til grunn at reglene i tvangsfullbyrdelsesloven tredje del om midlertidig sikring oppfyller konvensjonens krav. Med virkning fra 1. januar 2008 er reglene om midlertidig sikring flyttet til tvisteloven kapittel 32 til 34.

8.4 Internasjonalt samarbeid, overvåking av gjennomføring av konvensjonen, avsluttende bestemmelser

Artikkel 13 fastsetter at partene skal samarbeide effektivt i sivile saker om korrupsjon. Bestemmel-

sen er ikke nærmere kommentert i høringsnotatet eller av høringsinstansene.

Bestemmelsen pålegger partene å samarbeide effektivt innenfor rammen av internasjonale avtaler de måtte være tilsluttet og rammene for deres interne rett. D e p a r t e m e n t e t viser til at Norge er tilsluttet internasjonale konvensjoner om sivilrettslig samarbeid, samt at norsk rett legger til rette for samarbeid gjennom norske prosessregler, herunder domstollovens regler om bevisopptak. Det vises til at både tvistemålsloven § 36 a (videreført i tvisteloven § 1-2) og tvangsfullbyrdelsesloven § 1-4 åpner for at loven viker for

det som måtte følge av internasjonale avtaler. Luganokonvensjonen av 16. september 1988 om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker er gjennomført i norsk rett ved en særlov, jf. lov 8. januar 1993 nr. 21.

Gjennomføring av konvensjonen overvåkes av Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO), jf. artikkel 14. Norge deltar allerede i GRECOs arbeid.

De resterende artiklene i konvensjonen artikkel 15 til 23 er standard avsluttende bestemmelser i europarådskonvensjoner, og krever ikke endringer i norsk rett.

9 Merknader til de enkelte bestemmelser

9.1 Til lovforslaget del I om endringer i skadeserstatningsloven

Til ny § 1-6 (ansvar for skade voldt ved korrupsjon)

Spørsmålet om en erstatningsregel om korrupsjon er behandlet i de alminnelige merknadene punkt 5.

Etter § 1-6 nr. 1 første punktum kan den som har lidt skade som følge av korrupsjon, kreve erstatning fra den som svarer for korrupsjonen eller har medvirket til denne. For hva som etter bestemmelsen regnes som korrupsjon, se merknadene til nr. 3 nedenfor. Det skal gjelde alminnelige krav om årsakssammenheng og adekvans.

Ansvarsgrunnlaget er at vedkommende med forsett eller uaktsomhet svarer for korrupsjonen eller for medvirkning til korrupsjonen. Ansvarsgrunnlaget følger allerede av den gjeldende ulovfestede skyldregelen. Når regelen stilles opp med et ordvalg som krever «forsett eller uaktsomhet», er dette i tråd med vanlig lovgivningstradisjon på området.

I visse tilfeller er den ansvarliges arbeidsgiver direkte skadelidende som følge av korrupsjonen, og kan da kreve erstatning fra sin arbeidstaker etter § 1-6 nr. 1 første punktum. En skadelidt tredjeperson kan kreve erstatning fra både den ansvarlige etter § 1-6 nr. 1 første punktum og fra dennes arbeidsgiver, der det følger av § 1-6 nr. 1 annet og tredje punktum.

Ansvar for arbeidsgiveren følger av § 1-6 nr. 1 annet punktum. Det er tale om et særlig arbeidsgiveransvar som rekker noe lengre enn det alminnelige arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1, jf. punkt 5.5.3. Det første vilkåret for ansvar er at «korrupsjonen er skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren». Det alminnelige arbeidsgiveransvaret gjelder etter skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1 første punktum «under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren». Kravet om at korrupsjonen er skjedd i «tilknytning til» slikt arbeid eller verv er valgt for å utelukke tvil om hvorvidt bestemmelsen gjelder for alle former for korrupsjon. Bestemmelsen vil altså ikke bare omfatte det at arbeidstakeren er den som gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel,

men også når arbeidstakeren for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel som er å regne som korrupsjon. Bestemmelsen omfatter ikke bare korrupsjon som skjer i arbeidsgiverens interesse, men også tilfeller der arbeidstakeren krever, mottar eller aksepterer en utilbørlig fordel for å forholde seg på en måte som skader (også) arbeidsgiverens interesser. Vilkåret innebærer videre at det arbeidstakeren gjør som privatperson, som ikke berører arbeidet eller vervet for arbeidsgiveren, heller ikke medfører noe ansvar for arbeidsgiveren.

Arbeidsgiveransvaret etter annet punktum knytter seg til første punktum. Det er bare når arbeidstakeren for sin del fyller ansvarsvilkårene etter første punktum, at arbeidsgiveren kan bli ansvarlig etter annet punktum. Arbeidstakeren må altså ha utvist forsett eller uaktsomhet for at arbeidsgiverens ansvar etter annet punktum skal bli aktuelt.

Etter lovforslaget kan arbeidsgiveren komme fri et eventuelt ansvar ved å påvise at det er truffet alle rimelige forholdsregler for å unngå korrupsjon og ansvar heller ikke vil være rimelig etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken. Vilkårene er kumulative. Det er arbeidsgiveren som har bevisbyrden for de nevnte forholdene.

Hva som skal til for at en arbeidsgiver har truffet «alle rimelige forholdsregler for å unngå korrupsjon» vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sak. Et hovedformål med lovforslaget er at det skal virke preventivt, slik at korrupsjon kan unngås. Som et utgangspunkt er det naturlig å kreve at arbeidsgivere både i privat og offentlig sektor har betydelig oppmerksomhet på antikorrupsjonsarbeid i sin virksomhet. Etter departementets syn vil det i den nærmere vurderingen av spørsmålet være naturlig å ta i betraktning virksomhetens art og arbeidsgivernes forutsetninger for å drive et aktivt antikorrupsjonsarbeid. I bestemmelsen ligger det en mulighet for å nyansere strengheten i ansvaret ut fra rolleforventningen til den aktuelle arbeidsgiveren, eksempelvis dersom det skulle være grunnlag for en særskilt streng bedømmelse i tilfeller hvor arbeidsgiverens rolle krever stor grad av tillit.

Selv om arbeidsgiveren påviser at han har truffet alle rimelige forholdsregler for å unngå korrup-

sjon, vil vedkommende bare være fri ansvar dersom han påviser at ansvar ikke vil være rimelig etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken. Det blir opp til domstolene å foreta en endelig helhetsvurdering av omstendighetene i saken. Det kan i denne sammenheng være aktuelt for arbeidsgiveren å peke på forhold som vil kunne frita for ansvar etter det alminnelige arbeidsgiveransvaret etter skadeserstatningsloven § 2-1, jf. under punkt 5.5.3, hvor det fremgår at det etter § 2-1 er relevant om korrupsjonen har en nær nok sammenheng med den ansattes arbeidsoppgaver og er påregnelig for arbeidsgiveren. Skadens størrelse og arbeidsgiverens økonomiske situasjon vil kunne hensyntas innenfor rammene av lempingsreglene, jf. lovforslaget § 1-6 nr. 1 tredje punktum med videre henvisninger.

§ 1-6 nr. 1 tredje punktum fastslår at skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 2 og 3, som definerer henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakerbegrepet, gjelder tilsvarende. Se om dette i de alminnelige merknader punkt 5.5.3. Det fremgår videre av tredje punktum at også skadeserstatningsloven § 2-2 og § 2-3 om lemping og regress gjelder tilsvarende. Se om dette i de alminnelige merknader punkt 5.6.

§ 1-6 nr. 2 fastslår at erstatningen skal dekke skadelidtes økonomiske tap, jf. skadeserstatningsloven kapittel 3 og 4. Ansvar vil på vanlig måte omfatte personskadeerstatning, tingskadeerstatning og annen formueskade. Departementet har ikke fulgt opp høringsnotatets forslag om en særskilt regel om oppreisning, jf. punkt 5.8.3 i proposisjonen. Et eventuelt ikke-økonomisk tap kan imidlertid erstattes i den utstrekning dette allerede følger av gjeldende rett, jf. for eksempel skadeserstatningsloven § 3-6 om ærekrenkelser som også vil kunne ha betydning i tilfeller av korrupsjon.

Som nevnt regulerer § 1-6 nr. 1 ansvar for skade voldt ved korrupsjon. § 1-6 nr. 3 regulerer hva som skal anses som korrupsjon. Ifølge nr. 3 første punktum menes det med korrupsjon atferd som nevnt i

straffeloven § 276 a og 276 c. Dette vil si korrupsjon og påvirkningshandel etter straffeloven. Med «atferd som nevnt» siktes det til den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebudene – ikke de subjektive straffbarhetsvilkårene. Av § 1-6 nr. 3 annet punktum fremgår at det ikke har noen selvstendig betydning for den erstatningsrettslige vurderingen om noen er straffskyldig for de tilsvarende objektive forhold etter straffeloven § 276 a eller § 276 c. Se ellers på dette punktet de alminnelige merknadene punkt 5.3.3.

§ 1-6 nr. 3 tredje punktum slår fast at dersom den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hører hjemme i Norge, gjelder ansvaret etter § 1-6 også om korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet. Bestemmelsen er en særlig lovvalgsregel som vil komme til anvendelse dersom saken kommer til pådømmelse for norske domstoler og etter omstendighetene også dersom et annet lands internasjonale privatrett skulle peke på norsk lov når saken kommer opp for en utenlandsk domstol. Se ellers de alminnelige merknadene punkt 5.9.3.

9.2 Til lovforslaget del II om ikrafttredelse

I lovforslaget del II foreslås det at lovforslaget del I om endringer i skadeserstatningsloven trer i kraft når Kongen bestemmer.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon)

I

I lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning gjøres følgende endring:

Ny § 1-6 skal lyde:

§ 1-6 (ansvar for skade voldt ved korrupsjon)

1. Den som har lidt skade som følge av korrupsjon, kan kreve erstatning fra den som med forsett eller uaktsomhet svarer for korrupsjonen eller for medvirkning til korrupsjonen. Erstatning kan også kreves fra den ansvarliges arbeidsgiver hvis korrupsjonen er skjedd i tilknytning til utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, med mindre denne påviser at det er truffet alle rimelige forholdsregler for å unngå korrupsjon og ansvar heller ikke vil

være rimelig etter en samlet vurdering av omstendighetene i saken. Lovens § 2-1 nr. 2 og nr. 3, § 2-2 og § 2-3 gjelder tilsvarende.

2. Erstatning skal dekke den skadelidtes økonomiske tap, jf. kapittel 3 og 4.

3. Med korrupsjon menes atferd som nevnt i straffeloven §§ 276 a og 276 c. Dette gjelder uten hensyn til om noen er straffskyldig. Hører den ansvarlige eller dennes arbeidsgiver hjemme i Norge, gjelder ansvaret også om korrupsjonen skjer i utlandet eller skaden oppstår i utlandet.

II

Del I trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Vedlegg 1**Civil Law Convention on
Corruption (Strasbourg,
4.XI.1999)****Preamble**

The member States of the Council of Europe, the other States and the European Community, signatories hereto,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members;

Conscious of the importance of strengthening international co-operation in the fight against corruption;

Emphasising that corruption represents a major threat to the rule of law, democracy and human rights, fairness and social justice, hinders economic development and endangers the proper and fair functioning of market economies;

Recognising the adverse financial consequences of corruption to individuals, companies and States, as well as international institutions;

Convinced of the importance for civil law to contribute to the fight against corruption, in particular by enabling persons who have suffered damage to receive fair compensation;

Recalling the conclusions and resolutions of the 19th (Malta, 1994), 21st (Czech Republic, 1997) and 22nd (Moldova, 1999) Conferences of the European Ministers of Justice;

Taking into account the Programme of Action against Corruption adopted by the Committee of Ministers in November 1996;

Taking also into account the feasibility study on the drawing up of a convention on civil remedies for compensation for damage resulting from acts of corruption, approved by the Committee of Ministers in February 1997;

Having regard to Resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption, adopted by the Committee of Ministers in November 1997, at its 101st Session, to Resolution (98) 7 authorising the adoption of the Partial and Enlarged Agreement establishing the «Group of

**Sivilrettslig konvensjon om
korrupsjon (Strasbourg,
4. november 1999)****Fortale**

Europarådets medlemsstater, de øvrige stater og Det europeiske fellesskap, som har underskrevet denne konvensjon,

Som legger til grunn at Europarådets siktemål er å oppnå større enhet mellom sine medlemmer,

Som er klar over betydningen av å styrke internasjonalt samarbeid i kampen mot korrupsjon,

Som legger vekt på at korrupsjon utgjør en stor trussel mot rettsstaten, demokrati og menneskerettighetene, billighet og sosial rettferdighet, hindrer økonomisk utvikling og utgjør en fare for markedsøkonomiens forsvarlige og rettferdige virkemåte,

Som erkjenner de negative økonomiske konsekvensene som korrupsjon har for enkeltmennesker, bedrifter og stater, samt internasjonale institusjoner,

Som er overbevist om at sivilretten er et viktig bidrag til kampen mot korrupsjon, særlig ved å gjøre det mulig for personer som har lidd skade, å få rimelig erstatning,

Som minnes konklusjonene og resolusjonene fra den 19. (Malta, 1994), 21. (Den tsjekkiske republikk, 1997) og 22. (Moldova, 1999) europeiske justisministerkonferanse,

Som tar i betraktning handlingsprogrammet mot korrupsjon, vedtatt av Ministerkomitéen i november 1996,

Som også tar i betraktning forstudien om utarbeidelse av en konvensjon om sivilrettslige midler for erstatning for skade som skyldes korrupsjon, godtatt av Ministerkomitéen i februar 1997,

Som tar hensyn til resolusjon (97) 24 om de 20 retningsgivende prinsipper for kamp mot korrupsjon, vedtatt av Ministerkomitéen i november 1997 på dens 101. sesjon, resolusjon (98) 7 om tilatelse til å vedta den delvise og utvidede avtale om opprettelse av «Gruppen av stater mot korrup-

States against Corruption (GRECO)», adopted by the Committee of Ministers in May 1998, at its 102nd Session, and to Resolution (99) 5 establishing the GRECO, adopted on 1st May 1999;

Recalling the Final Declaration and the Action Plan adopted by the Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe at their 2nd summit in Strasbourg, in October 1997,

Have agreed as follows:

Chapter I – Measures to be taken at national level

Article 1 – Purpose

Each Party shall provide in its internal law for effective remedies for persons who have suffered damage as a result of acts of corruption, to enable them to defend their rights and interests, including the possibility of obtaining compensation for damage.

Article 2 – Definition of corruption

For the purpose of this Convention, «*corruption*» means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof.

Article 3 – Compensation for damage

1. Each Party shall provide in its internal law for persons who have suffered damage as a result of corruption to have the right to initiate an action in order to obtain full compensation for such damage.
2. Such compensation may cover material damage, loss of profits and non-pecuniary loss.

Article 4 – Liability

1. Each Party shall provide in its internal law for the following conditions to be fulfilled in order for the damage to be compensated:
 - i. the defendant has committed or authorised the act of corruption, or failed to take reasonable steps to prevent the act of corruption;
 - ii. the plaintiff has suffered damage; and
 - iii. there is a causal link between the act of corruption and the damage.

sjon (GRECO)», vedtatt av Ministerkomiteén i mai 1998 på dens 102. sesjon og resolusjon (99) 5 om opprettelse av GRECO, vedtatt 1. mai 1999,

Som minnes slutterklæringen og handlingsplanen vedtatt av stats- og regjeringssjefene i Europarådets medlemsstater på deres andre toppmøte i Strasbourg i oktober 1997,

Er enige om følgende:

Kapittel I – Tiltak som skal treffes på nasjonalt plan

Artikkel 1 – Formål

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette effektive rettsmidler for personer som har lidd skade som følge av korrupsjon, for å gjøre det mulig for dem å forsvare sine rettigheter og interesser, herunder muligheten til å få erstatning for skade.

Artikkel 2 – Definisjon av korrupsjon

I denne konvensjon betyr «korrupsjon» å anmode om, tilby, gi eller motta, direkte eller indirekte, en bestikkelse eller enhver annen utilbørlig fordel eller utsikter til dette, som fordreier den rette utførelse av en plikt eller atferd som kreves av mottakeren av bestikkelsen, den utilbørlige fordel eller utsikten til dette.

Artikkel 3 – Erstatning for skade

1. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at personer som har lidd skade som følge av korrupsjon, har rett til å gå til søksmål for å få full erstatning for slik skade.
2. Slik erstatning kan dekke materiell skade, tap av fortjeneste og ikke-økonomisk tap.

Artikkel 4 – Ansvar

1. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at følgende vilkår skal være oppfylt for at det kan gis erstatning for skaden:
 - i. saksøkte har begått eller gitt tillatelse til korrupsjonen, eller unnlatt å treffe rimelige tiltak for å hindre korrupsjonen,
 - ii. saksøkeren har lidd skade, og
 - iii. det er årsakssammenheng mellom korrupsjonen og skaden.

2. Each Party shall provide in its internal law that, if several defendants are liable for damage for the same corrupt activity, they shall be jointly and severally liable.

Article 5 – State responsibility

Each Party shall provide in its internal law for appropriate procedures for persons who have suffered damage as a result of an act of corruption by its public officials in the exercise of their functions to claim for compensation from the State or, in the case of a non-state Party, from that Party's appropriate authorities.

Article 6 – Contributory negligence

Each Party shall provide in its internal law for the compensation to be reduced or disallowed having regard to all the circumstances, if the plaintiff has by his or her own fault contributed to the damage or to its aggravation.

Article 7 – Limitation periods

1. Each Party shall provide in its internal law for proceedings for the recovery of damages to be subject to a limitation period of not less than three years from the day the person who has suffered damage became aware or should reasonably have been aware, that damage has occurred or that an act of corruption has taken place, and of the identity of the responsible person. However, such proceedings shall not be commenced after the end of a limitation period of not less than ten years from the date of the act of corruption.
2. The laws of the Parties regulating suspension or interruption of limitation periods shall, if appropriate, apply to the periods prescribed in paragraph 1.

Article 8 – Validity of contracts

1. Each Party shall provide in its internal law for any contract or clause of a contract providing for corruption to be null and void.
2. Each Party shall provide in its internal law for the possibility for all parties to a contract whose consent has been undermined by an act of corruption to be able to apply to the court for the contract to be declared void, notwithstanding their right to claim for damages.

2. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at dersom flere saksøkte er ansvarlige for skade fra den samme korrupsjonsvirksomheten, skal de være solidarisk ansvarlige.

Artikkel 5 – Statlig ansvar

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette hensiktsmessige framgangsmåter for at personer som har lidd skade som følge av korrupsjon begått av dens offentlige tjenestemenn under utøvelsen av deres funksjoner, kan kreve erstatning fra staten eller, når det gjelder en part som ikke er en stat, fra partens relevante myndigheter.

Artikkel 6 – Skadelidtes medvirkning

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at erstatningen blir redusert eller underkjent, under hensyn til alle omstendigheter, dersom saksøkeren ved sin egen feil har medvirket til skaden eller til å forverre den.

Artikkel 7 – Foreldelsesfrister

1. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at det for krav om skadeserstatning skal gjelde en foreldelsesfrist på ikke mindre enn tre år fra den dato da personen som har lidd skaden, ble kjent med eller med rimelighet burde ha vært kjent med at skaden var oppstått eller at korrupsjon hadde funnet sted, og med den ansvarlige personens identitet. Slike krav kan likevel ikke fremsettes etter utløpet av en foreldelsesfrist på ikke mindre enn ti år fra datoen da korrupsjonen fant sted.
2. Partenes lovgivning om midlertidig opphør eller avbrytelse av foreldelsesfrister skal, når det er hensiktsmessig, få anvendelse på fristene fastsatt i nr. 1.

Artikkel 8 – Gyldighet av avtaler

1. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at enhver avtale eller avtaleklausul som innebærer korrupsjon, skal være død og maktesløs.
2. Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette at alle avtaleparter hvis samtykke er undergravd av korrupsjon, skal ha mulighet til å gå til retten for å få avtalen erklært ugyldig, uten at deres rett til å kreve skadeserstatning berøres.

Article 9 – Protection of employees

Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities.

Article 10 – Accounts and audits

1. Each Party shall, in its internal law, take any necessary measures for the annual accounts of companies to be drawn up clearly and give a true and fair view of the company's financial position.
2. With a view to preventing acts of corruption, each Party shall provide in its internal law for auditors to confirm that the annual accounts present a true and fair view of the company's financial position.

Article 11 – Acquisition of evidence

Each Party shall provide in its internal law for effective procedures for the acquisition of evidence in civil proceedings arising from an act of corruption.

Article 12 – Interim measures

Each Party shall provide in its internal law for such court orders as are necessary to preserve the rights and interests of the parties during civil proceedings arising from an act of corruption.

Chapter II – International co-operation and monitoring of implementation

Article 13 – International co-operation

The Parties shall co-operate effectively in matters relating to civil proceedings in cases of corruption, especially concerning the service of documents, obtaining evidence abroad, jurisdiction, recognition and enforcement of foreign judgments and litigation costs, in accordance with the provisions of relevant international instruments on international co-operation in civil and commercial matters to which they are Party, as well as with their internal law.

Artikkel 9 – Vern av arbeidstakere

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette hensiktsmessig vern mot enhver uberettiget sanksjon mot arbeidstakere som har rimelig grunn til å ha mistanke om korrupsjon og som i god tro melder fra om sin mistanke til ansvarlige personer eller myndigheter.

Artikkel 10 – Regnskap og revisjon

1. Partene skal i sin nasjonale lovgivning treffe alle nødvendige tiltak for at bedrifters årsregnskap settes opp tydelig og gir et pålitelig bilde av bedriftens økonomiske stilling.
2. Med henblikk på å hindre korrupsjon skal partene i sin nasjonale lovgivning fastsette at revisorer skal bekrefte at årsregnskapet gir et pålitelig bilde av bedriftens økonomiske stilling.

Artikkel 11 – Innhenting av bevis

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette effektive framgangsmåter for innhenting av bevis i sivile saker som oppstår som følge av korrupsjon.

Artikkel 12 – Midlertidige tiltak

Partene skal i sin nasjonale lovgivning fastsette regler for slike rettslige pålegg som er nødvendige for å sikre partenes rettigheter og interesser under sivile saker som følge av korrupsjon.

Kapittel II – Internasjonalt samarbeid og overvåkning av gjennomføringen

Artikkel 13 – Internasjonalt samarbeid

Partene skal samarbeide effektivt om forhold angående sivile saker i tilfeller av korrupsjon, særlig vedrørende utveksling av dokumenter, framskaffelse av bevis i utlandet, jurisdiksjon, anerkjennelse og iverksettelse av utenlandske dommer og saksomkostninger, i samsvar med bestemmelsene i relevante internasjonale avtaler om internasjonalt samarbeid i sivile og handelsmessige saker de er part i, samt med deres nasjonale lovgivning.

Article 14 – Monitoring

The Group of States against Corruption (GRECO) shall monitor the implementation of this Convention by the Parties.

Chapter III – Final clauses*Article 15 – Signature and entry into force*

1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, by non-member States that have participated in its elaboration and by the European Community.
2. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.
3. This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which fourteen signatories have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2. Any such signatory, which is not a member of the Group of States against Corruption (GRECO) at the time of ratification, acceptance or approval, shall automatically become a member on the date the Convention enters into force.
4. In respect of any signatory which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the expression of their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of paragraph 2. Any signatory, which is not a member of the Group of States against Corruption (GRECO) at the time of ratification, acceptance or approval, shall automatically become a member on the date the Convention enters into force in its respect.
5. Any particular modalities for the participation of the European Community in the Group of States against Corruption (GRECO) shall be determined as far as necessary by a common agreement with the European Community.

Article 16 – Accession to the Convention

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe, after consulting the Parties to the Con-

Artikkel 14 – Overvåkning

Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO) skal overvåke de kontraherende parters gjennomføring av denne konvensjonen.

Kapittel III – Sluttbestemmelser*Artikkel 15 – Undertegning og ikrafttredelse*

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning for Europarådets medlemsstater, for ikke-medlemsstater som har deltatt i utarbeidelsen av den og for Det europeiske fellesskap.
2. Denne konvensjon skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. Ratifiserings-, godtakelses- eller godkjennelsesdokumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.
3. Denne konvensjon trer i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato da fjorten signatarer har gitt sitt samtykke til å være bundet av konvensjonen i samsvar med bestemmelsene i nr. 2. En slik signatar som ikke er medlem i Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO) ved ratifisering, godtakelse eller godkjennelse, skal automatisk bli medlem på den dato konvensjonen trer i kraft.
4. For en signatar som deretter gir sitt samtykke til å være bundet av konvensjonen, trer konvensjonen i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter den dato da samtykke ble gitt til å være bundet av konvensjonen i samsvar med bestemmelsene i nr. 2. En signatar som ikke er medlem i Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO) ved ratifisering, godtakelse eller godkjennelse, skal automatisk bli medlem på den dato konvensjonen trer i kraft for signataren.
5. Eventuelle særskilte regler for Det europeiske fellesskaps deltakelse i Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO) skal fastsettes i den grad det er nødvendig ved gjensidig avtale med Det europeiske fellesskap.

Artikkel 16 – Tiltredelse til konvensjonen

1. Etter at denne konvensjon er trådt i kraft, kan ministerkomitéen i Europarådet, etter konsultasjon med konvensjonspartene, invitere

vention, may invite any State not a member of the Council and not having participated in its elaboration to accede to this Convention, by a decision taken by the majority provided for in Article 20.d. of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the representatives of the Parties entitled to sit on the Committee.

2. In respect of any State acceding to it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe. Any State acceding to this Convention shall automatically become a member of the GRECO, if it is not already a member at the time of accession, on the date the Convention enters into force in its respect.

Article 17 – Reservations

No reservation may be made in respect of any provision of this Convention.

Article 18 – Territorial application

1. Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.
2. Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.
3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

enhver stat som ikke er medlem av Rådet og som ikke har deltatt i utarbeidelsen av konvensjonen, til å tiltre denne konvensjon, ved et vedtak gjort med det flertall som er fastsatt i artikkel 20d i Europarådets vedtekter og ved enstemmig avstemning blant representantene for partene som har rett til å sitte i ministerkomitéen.

2. For stater som tiltrer konvensjonen, trer konvensjonen i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter datoen for deponering av tiltredelsesdokumentet hos Europarådets generalsekretær. En stat som tiltrer denne konvensjon, skal automatisk bli medlem i GRECO, dersom den ikke allerede er medlem ved tiltredelse, på den dato konvensjonen trer i kraft for den.

Artikkel 17 – Forbehold

Det kan ikke tas noe forbehold mot noen bestemmelse i denne konvensjon.

Artikkel 18 – Territoriell anvendelse

1. En stat eller Det europeiske fellesskap kan ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifiserings-, godtakelses-, godkjennelses- eller tiltredelsesdokument oppgi det territorium eller de territorier denne konvensjon får anvendelse på.
2. En part kan på et senere tidspunkt, ved en erklæring rettet til Europarådets generalsekretær, utvide anvendelsen av denne konvensjon til et annet territorium oppgitt i erklæringen. For et slikt territorium trer konvensjonen i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder fra den dato generalsekretæren mottar en slik erklæring.
3. En erklæring avgitt etter de to foregående numre kan for et territorium oppgitt i erklæringen, tilbakekalles ved underretning rettet til Europarådets generalsekretær. Tilbakekallelser trer i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder fra den dato generalsekretæren mottar slik underretning.

*Article 19 – Relationship to other instruments
and agreements*

1. This Convention does not affect the rights and undertakings derived from international multilateral instruments concerning special matters.
2. The Parties to the Convention may conclude bilateral or multilateral agreements with one another on the matters dealt with in this Convention, for purposes of supplementing or strengthening its provisions or facilitating the application of the principles embodied in it or, without prejudice to the objectives and principles of this Convention, submit themselves to rules on this matter within the framework of a special system which is binding at the moment of the opening for signature of this Convention.
3. If two or more Parties have already concluded an agreement or treaty in respect of a subject which is dealt with in this Convention or otherwise have established their relations in respect of that subject, they shall be entitled to apply that agreement or treaty or to regulate these relations accordingly, in lieu of the present Convention.

Article 20 – Amendments

1. Amendments to this Convention may be proposed by any Party, and shall be communicated by the Secretary General of the Council of Europe to the member States of the Council of Europe, to the non member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community, as well as to any State which has acceded to or has been invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 16.
2. Any amendment proposed by a Party shall be communicated to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on that proposed amendment.
3. The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) and, following consultation of the Parties to the Convention which are not members of the Council of Europe, may adopt the amendment.
4. The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this article shall be forwarded to the Parties for acceptance.

*Artikkel 19 – Forholdet til andre dokumenter
og avtaler*

1. Denne konvensjon berører ikke de rettigheter og forpliktelser som skriver seg fra internasjonale multilaterale dokumenter om særskilte forhold.
2. Partene i konvensjonen kan inngå bilaterale eller multilaterale avtaler med hverandre om de forhold som omhandles i denne konvensjon, med henblikk på å utfylle eller styrke dens bestemmelser eller lette anvendelsen av prinsippene fastlagt i den eller, uten at denne konvensjons formål og prinsipper berøres, underlegge seg regler om disse forholdene innenfor rammen av et spesielt system som er bindende på det tidspunkt denne konvensjon åpnes for undertegning.
3. Dersom to eller flere parter allerede har inngått en avtale eller traktat om et tema som omhandles i denne konvensjon eller på annen måte har opprettet forbindelser angående dette tema, skal de ha rett til å anvende avtalen eller traktaten eller å regulere disse forbindelsene slik, i stedet for denne konvensjon.

Artikkel 20 – Endringer

1. Endringer i denne konvensjon kan foreslås av enhver part og skal meddeles av Europarådets generalsekretær til Europarådets medlemsstater, til de ikke-medlemsstater som har deltatt i utarbeidelsen av denne konvensjon, til Det europeiske fellesskap, samt til enhver stat som har tiltrådt eller er invitert til å tiltre denne konvensjon i samsvar med bestemmelsene i artikkel 16.
2. En endring foreslått av en part skal meddeles Den europeiske komité for juridisk samarbeid (CDCJ), som skal framlegge sin uttalelse om endringsforslaget for Ministerkomitéen.
3. Ministerkomitéen skal behandle endringsforslaget og uttalelsen framlagt av Den europeiske komité for juridisk samarbeid (CDCJ) og kan, etter konsultasjon med de parter i konvensjonen som ikke er medlemmer av Europarådet, vedta endringen.
4. Teksten til endringen vedtatt av ministerkomitéen i samsvar med nr. 3 i denne artikkel skal oversendes partene for godtakelse.

5. Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this article shall come into force on the thirtieth day after all Parties have informed the Secretary General of their acceptance thereof.

Article 21 – Settlement of disputes

1. The European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) of the Council of Europe shall be kept informed regarding the interpretation and application of this Convention.
2. In case of a dispute between Parties as to the interpretation or application of this Convention, they shall seek a settlement of the dispute through negotiation or any other peaceful means of their choice, including submission of the dispute to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), to an arbitral tribunal whose decisions shall be binding upon the Parties, or to the International Court of Justice, as agreed upon by the Parties concerned.

Article 22 – Denunciation

1. Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 23 – Notification

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council and any other signatories and Parties to this Convention of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention, in accordance with Articles 15 and 16;
- d) any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, the 4th day of November 1999, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be

5. En endring vedtatt i samsvar med nr. 3 i denne artikkel trer i kraft på den trettiende dag etter at alle parter har underrettet generalsekretæren om at de har godtatt den.

Artikkel 21 – Tvisteløsning

1. Europarådets europeiske komité for juridisk samarbeid (CDCJ) skal holdes underrettet om fortolkningen og anvendelsen av denne konvensjon.
2. I tilfelle av en tvist mellom partene om fortolkning eller anvendelse av denne konvensjon skal de forsøke å løse tvisten ved forhandlinger eller andre fredelige midler etter eget valg, herunder foreleggelse av tvisten for Den europeiske komité for juridisk samarbeid (CDCJ), for en voldgiftsdomstol hvis beslutninger skal være bindende for partene, eller for Den internasjonale domstol, som avtalt mellom de berørte parter.

Artikkel 22 – Oppsigelse

1. En part kan til enhver tid si opp denne konvensjon ved en underretning rettet til Europarådets generalsekretær.
2. En slik oppsigelse trer i kraft på den første dag i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder fra den dato generalsekretæren mottar underretningen.

Artikkel 23 – Underretning

Europarådets generalsekretær skal underrette rådets medlemsstater og øvrige signatarer og parter i denne konvensjon, om:

- a) undertegninger,
- b) deponering av ratifiserings-, godtakelses-, godkjennelses- eller tiltredelsesdokumenter,
- c) ikrafttredelsesdatoer for denne konvensjon i samsvar med artikkel 15 og 16,
- d) andre handlinger, underretninger eller meddelelser angående denne konvensjon.

Til bevitnelse av dette har de undertegnede, som har behørig fullmakt, undertegnet denne konvensjon.

Utferdiget i Strasbourg, den fjerde dag i november 1999 på engelsk og fransk, med samme

deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community, as well as to any State invited to accede to it.

gyldighet for begge tekster, i ett enkelt eksemplar som skal deponeres i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekretær skal oversende rettkjente kopier til hver medlemsstat i Europarådet, til ikke-medlemsstater som har deltatt i utarbeidelsen av denne konvensjon, til Det europeiske fellesskap og til alle stater som er invitert til å tiltre den.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fås ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no

Trykk: GAN Grafisk AS – 06/2007 - opplag 2500

