



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

**MANDAT FOR UTREDNING AV REGLENE OM
FORETAKSSTRAFF OG KORRUPSJON**

31. mai 2018

1. INNLEDNING

Det er snart 27 år siden den generelle hjemmelen for foretaksstraff ble innført i 1991. Den etterfølgende rettsutviklingen og utviklingen i hvordan virksomhet i foretak organiseres og fungerer i praksis, tilsier at det er behov for en helhetlig evaluering og revisjon av reglene om foretaksstraff.

Ved anmodningsvedtak 23. mars 2017 ba dessuten Stortinget regjeringen fremme forslag om lovendringer med sikte på en tydeligere og mer effektiv korrupsjonslovgivning, jf. Innst. 191 L (2016–2017) og Dok. 8:67 L (2015–2016). Det er snart 15 år siden straffebudene mot korrupsjon ble vedtatt. I lys av tiden som har gått og det nevnte anmodningsvedtaket er det grunn til å vurdere om det er behov for lovendringer. Siktemålet med vedtaket gjør det også naturlig å vurdere behov for andre tiltak som kan fremme effektiv bekjempelse av korrupsjon i tråd med Norges internasjonale forpliktelser. Stortingets anmodningsvedtak aktualiserer også spørsmål om endringer i de alminnelige reglene om foretaksstraff.

Departementet ønsker derfor en utredning av om reglene om foretaksstraff og korrupsjon bør revideres.

2. REVISJON AV REGLENE OM FORETAKSSTRAFF

Utredningen skal inneholde en analyse av reglene for foretaksstraff i straffeloven §§ 27 og 28, en vurdering av om det er behov for lovendringer, samt forslag til eventuelle lovendringer. Siktemålet er å fremme foretaksstraffens preventive virkning og gjennomføring av Norges internasjonale forpliktelser innenfor strafferettens system, samtidig som grunnleggende rettsstatsprinsipper som forutberegnelighet og rettsikkerhet ivaretas. Innenfor disse rammene skal det også ses på mulighetene for å utvikle foretaksstraffinstituttet som et mer fleksibelt virkemiddel for å avdekke og forhindre at det begås lovbrudd i virksomheten.

Av problemstillinger som særlig skal vurderes er:

- a) Hvilken tilknytning mellom foretaket og den som har begått lovbruddet som kreves for at foretaket kan straffes
 - i. Etter gjeldende rett kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet «på vegne av» foretaket, jf. straffeloven § 28 første ledd første punktum. Dette omfatter også medvirkningstillegget etter straffeloven § 15. Tilknytningskravet har to elementer. For det første et personelt tilknytningskrav som bestemmer hvem som kan pådra foretaket ansvar. Dette omfatter ledelse og ansatte på alle nivåer. Det kan etter omstendighetene også omfatte oppdragstakere dersom foretaket har en reell myndighet til instruksjon og kontroll. For det andre omfatter tilknytningsvilkåret et funksjonelt krav. Lovbruddet må være begått som ledd i utøvelsen av den funksjon personen har i foretaket, herunder må lovbruddet ligge innenfor det påregnelige.
 - ii. Det skal vurderes om foretak i større utstrekning enn i dag bør kunne holdes ansvarlig for lovbrudd begått av agenter, andre selvstendige oppdragstakere og andre som kan forbindes med selskapet, herunder skal rekkevidden av medvirkningsansvaret vurderes.
- b) Hvorvidt det skal kreves skyld for at et foretak skal kunne straffes
 - i. Etter gjeldende rett kan et foretak straffes når et straffebud «er overtrådt» av noen som har handlet på vegne av foretaket, jf. straffeloven § 28 første ledd første punktum. Gjerningspersonen trenger ikke identifiseres (anonyme feil), og overtredelsen kan også begås gjennom kumulasjon av flere personers handlinger (kumulative feil). Straffansvaret er i utgangspunktet ment å være objektivt: Det kreves ikke at noen enkeltvis eller samlet oppfyller

skyldkravet som er fastsatt i det aktuelle straffebudet, jf. straffeloven § 28 første ledd annet punktum. Hvorvidt det er utvist skyld vil likevel ha betydning ved avgjørelsen av om foretaksstraff skal ilegges, jf. straffeloven § 28 bokstav b. Etter straffeloven 1902 § 48 a måtte skyldkravet i det aktuelle straffebudet være oppfylt. Ansvar for kumulative feil kunne bare anvendes når skyldkravet var uaktsomhet. Bakgrunnen for endringen var blant annet at den nye straffeloven bygger på et rettspolitisk prinsipp om at uaktsomhetsansvar skal begrenses til grov uaktsomhet, noe som kunne komme til å begrense adgangen til å ilegge foretaksstraff for anonyme og kumulative feil, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 17.5 side 242. Endringen har vært kritisert i juridisk teori.

- ii. Unntaket fra skyldkravet som ble innført ved straffeloven § 27 skal evalueres. Det skal vurderes om det er behov for lovendringer, herunder om det bør gjeninnføres et skyldkrav for foretaksstraff og hva det eventuelt skal gå ut på

c) Lovbrudd i konsernforhold

- i. Etter gjeldende rett regnes mor- og datterselskap som to forskjellige foretak. Morselskapet kan imidlertid etter omstendighetene bli ansvarlig for medvirkning til overtredelser begått i et datterselskap. Det kan heller ikke utelukkes at lovbrudd begått av ansatte i et datterselskap etter omstendighetene også kan være begått «på vegne av» morselskapet.
- ii. Det skal vurderes om morselskaper bør kunne holdes ansvarlig for lovbrudd begått i datterselskaper i større grad enn i dag.

d) Betydningen av identitetsendringer

- i. Dersom et foretak gjennomgår identitetsendringer etter at et lovbrudd er begått, for eksempel ved fusjon, oppkjøp, oppløsning eller reorganisering, skal straffansvaret etter gjeldende rett plasseres hos det foretaket som lovbruddet ble begått på vegne av. Dette er ikke nærmere lovregulert og beror på en sammensatt vurdering hvor retningslinjene er utpenslet i rettspraksis og juridisk teori.
- ii. Det skal vurderes om det er behov for å endre rettstilstanden for slike identitetsendringer. Uavhengig av om det er behov for

materielle endringer, skal det vurderes om det er behov for å lovfeste bestemmelser om dette.

e) Betydningen av forebyggende tiltak

- i. Foretakets tiltak for å forebygge lovbrudd har etter gjeldende rett først og fremst betydning for det fakultative skjønnet av om foretaket bør straffes. Etter straffeloven § 28 bokstav c) skal det legges vekt på om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget lovbruddet. I tillegg til å være et element i det fakultative skjønnet, kan forebyggende tiltak ha en betydning i vurderingen av om lovbruddet er begått «på vegne av» foretaket. Nærmere bestemt vil forebyggende tiltak kunne ha betydning for om lovbruddet kan anses for å være påregnelig for foretaket, jf. pkt. a ovenfor.
- ii. Det skal vurderes om organisatoriske og forebyggende tiltak for å forhindre lovbrudd bør tillegges større betydning enn etter gjeldende rett, og hvordan dette eventuelt bør reguleres. Flere hensyn kan tilsi varsomhet med bruk av foretaksstraff dersom gode forebyggende tiltak var etablert. Blant annet prosessøkonomiske hensyn- og bevis hensyn kan likevel gjøre det betenkelig å legge stor vekt på forebyggende tiltak fordi bevisføring om foretakenes «indre liv» kan være omfattende og komplisert. Det kan også svekke foretaksstraffens preventive virkning dersom det fremstår viktigere å kunne vise til forebyggende tiltak enn faktisk å forhindre at lovbrudd skjer. Lovtekniske alternativer som skal vurderes er blant annet:
 - 1) innføring av en særskilt straffrihetsgrunn i tilfeller hvor forebyggende tiltak har blitt etablert,
 - 2) endring av hvilken betydning forebyggende tiltak bør ha i vurderingen av om overtredelsen er begått «på vegne av» foretaket,
 - 3) endring av hvilken betydning forebyggende tiltak skal tillegges som ledd i det fakultative skjønnet, og
 - 4) om en økt betydning av organisatoriske og forebyggende tiltak skal bero på om det på utvalgte områder er fastsatt særskilte regulatoriske påbud om forebyggende tiltak, slik man kjenner det blant annet fra HMS-området.

f) Foretaksstraffens fakultative karakter

- i. Etter gjeldende rett er systemet at domstolen har en skjønnsmessig kompetanse til å frifinne et foretak selv om vilkårene for straffansvar er oppfylt. Dette følger av uttrykket «kan» i straffeloven § 27. Skjønnskompetansen representerer også en selvstendig henleggelsesgrunn for påtalemyndigheten. Relevante momenter ved utøvelsen av skjønnnet følger av straffeloven § 28. Momentene er ikke uttømmende. Det fakultative skjønnnet ble innført som en motvekt til at hjemmelen for foretaksstraff er generell og ansvaret vidtrekkende. Fordelen med systemet er at det gir fleksibilitet til å fritta for straffansvar der dette ikke anses hensiktsmessig. Utfordringen er at ordningen gir uklare rammer for grensene for foretaksansvar, noe som svekker forutberegneligheten. Systemet innebærer også at grensene for straffansvar i stor grad overlates til påtalemyndighetens og domstolens individuelle skjønn.
- ii. Det skal vurderes om det fortsatt er hensiktsmessig at foretaksstraffen er fakultativ, og hvilke alternativer som dette eventuelt kan erstattes med. Et alternativ kan for eksempel være å fjerne det fakultative skjønnnet, men slik at vilkårene klargjøres i større grad enn i dag. Dette må i tilfelle sees i sammenheng med at det i dag ikke stilles krav om oppfyllelse av skyldkravet i straffebudet. Et annet alternativ kan være å snevre inn skjønnskompetansen gjennom hovedregler eller presumsjoner, jf. Rt. 2007 side 1684 for så vidt gjelder brudd på forurensningsloven.

g) Utmåling av bøtestraff

- i. Etter gjeldende rett straffes foretak med bøter, jf. § 27 tredje ledd. I tillegg kan foretak idømmes rettighetstap og inndragning. Retningslinjene for det fakultative skjønnnet av om foretaket skal straffes i straffeloven § 28 gjelder også for utmåling av bøtestraffer.
- ii. Det skal vurderes om det bør innføres mer detaljert lovgivning eller retningslinjer for utmåling av bøtestraffer mot foretak, herunder bestemmelser om beregning av botens størrelse. I den forbindelse skal også vurderes om betydningen av selvrapporing og samarbeid skal tydeliggjøres. Det skal også vurderes i hvilken grad økonomien i morselskap eller i konsern bør kunne tas i betraktning ved utmålingen.

h) Forholdet til administrative sanksjoner

- i. Et utviklingstrekk de senere år er fremveksten av administrative sanksjoner for brudd på regulatorisk lovgivning. Innenfor konkurranseloven har overtredelsesgebyr erstattet foretaksstraff, mens på andre områder utøver forvaltningen tilsyns-, kontroll og sanksjonsmyndighet i tillegg til påtalemyndigheten straffeprosessuelle virksomhet. Ved lov 27. mai 2016 nr. 15 (i kraft 1. juli 2017) ble det innført generelle regler om administrativ foretakssanksjon som gjelder når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak.
 - ii. Ved evalueringen og revisjonen av reglene om foretaksstraff skal det tas hensyn til hva som vil være en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom ulike former for forvaltningsvirksomhet og straffeprosessuell etterforskning av foretak. Videre skal det ved forslag til endringer i reglene om foretaksstraff sees hen til om dette tilsier endringer også i reglene om administrativ foretakssanksjon.
- i) Offentliggjøring av forelegg og henleggelsesbeslutninger mot foretak
- i. De fleste straffesaker mot foretak avgjøres ved forelegg. Etter gjeldende rett er ikke forelegg offentlige på samme måte som en dom. Det samme gjelder henleggelsesbeslutninger.
 - ii. Det skal vurderes om forelegg og henleggelsesbeslutninger mot foretak bør begrunnes og offentliggjøres i større grad enn i dag og hvordan dette i så fall kan gjøres. Større grad av offentlighet om forelegg og henleggelsesbeslutninger vil kunne gi større forutberegnelighet vedrørende bøtenivå og utøvelsen av det fakultative skjønnet. Det vil også kunne gi større mulighet til å etterprøve påtalemyndighetens skjønnsutøvelse.
- j) Andre spørsmål som skal vurderes
- i. Andre reaksjonsformer – det skal vurderes om det bør innføres andre former for sanksjoner mot foretak enn bot, rettighetstap og inndragning. Det skal i den forbindelse vurderes om ordningen med forelegg skal utvikles eller suppleres med andre reaksjonsformer som for eksempel fullbyrdelsesutsettelse mot tilsyn.
 - ii. Rettighetstap – det skal vurderes om straffelovens bestemmelser om rettighetstap (straffeloven kapittel 10) er hensiktsmessig utformet med tanke på reaksjoner mot foretak. Herunder skal det

vurderes om foretak bør kunne fratras retten til å utøve en virksomhet eller aktivitet eller lignende i større grad enn i dag.

- iii. Prosessuelle rettigheter – foretak har som utgangspunkt samme partsrettigheter som fysiske personer i straffesaken. Men foretaksstraff reiser flere spørsmål vedrørende utøvelsen og rekkevidden av foretaks partsrettigheter. Det oppstår også flere særlige straffeprosessuelle spørsmål for foretak som straffesubjekt. Foretaks straffeprosessuelle stilling skal vurderes. Herunder skal forslaget i NOU 2016: 24 om at selvinkrimineringsvernet ikke skal gjelde for foretak vurderes i lys av gjeldende straffeprosesslov

3. KORRUPSJONSLOVGIVNINGEN

Straffelovens bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel i §§ 387 til 389 viderefører bestemmelsene i Straffeloven (1902) § 276 a til § 276 c.

Bestemmelsene gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon av 27. januar 1999 og tilleggsprotokollen av 22. januar 2003 men går på flere punkter lenger enn konvensjonsforpliktelsene. Korrupsjonsbestemmelsene gjennomfører også Norges folkerettslige forpliktelser etter OECD-konvensjonen 21. november 1997 om motarbeidelse av bestikkelse av utenlandske tjenestemenn i internasjonale forretningsforhold og FN konvensjonen mot korrupsjon av 31. oktober 2003. Spørsmål knyttet til jurisdiksjon over korrupsjon begått i utlandet er behandlet i Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 24. mai 2018.

Utredningen skal inneholde en analyse av straffebudene i straffeloven §§ 387 til 389, en vurdering av om det er behov for lovendringer, samt forslag til eventuelle lovendringer for å sikre gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser knyttet til innsats mot korrupsjon, samtidig som grunnleggende rettsstatsprinsipper som forutberegnelighet og rettsikkerhet ivaretas

Det skal vurderes om det knyttet til noen av temaene nevnt i punkt 2 er grunn til å vurdere en særregulering for så vidt gjelder korrupsjon, herunder spørsmålet om hvilken tilknytning som kreves mellom foretaket og den som har begått lovbruddet og betydningen av forebyggende tiltak. Eventuelle behov for særreguleringer bør fortrinnsvis plasseres i tilknytning til korrupsjonsbestemmelsene. Ved eventuelle forslag til særreguleringer må forholdet til de generelle reglene om foretaksstraff utredes.

Utredningen kan i tillegg inneholde forslag til annen aktuell lovgivning eller administrative tiltak som kan bidra til mer effektiv bekjempelse av korrupsjon i foretak. Dette kan være tiltak som kommer i tillegg til eller i stedet for endring

av straffelovens bestemmelser om foretaksstraff. Problemstillinger som kan vurderes er:

- a) Bør det innføres et påbud om å forebygge korrupsjon i virksomheten?
- b) Bør departementet eller påtalemyndigheten publisere retningslinjer for antikorrupsjonsprogrammer?
- c) Bør det innføres regulatoriske krav til antikorrupsjonsprogrammer, og hvilke organer bør i tilfelle ha kontroll- og sanksjonsansvaret.

3. KOMPARATIVT UTSYN

Utredningen skal gi en oversikt over hvordan foretaksstraff og straffansvar for korrupsjon er regulert i Sverige, Danmark og utvalgte andre land. Herunder skal utredningen gi en sammenlignende analyse av foretaksstraff for korrupsjon etter straffeloven og UK Bribery Act, særlig hva gjelder kravet om tilknytning mellom foretaket og gjerningspersonen, samt betydningen av foretakets tiltak for å forebygge korrupsjon.

4. AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

Utredningen skal inneholde lovforslag med merknader i tråd med konklusjonene i vurderingen av behovet for lovendringer.

Lovforslagene skal utarbeides i samsvar med retningslinjene i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

Utredningen skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning av departementet.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes i samsvar med utredningsinstruksen med tilhørende veileder.

Utredningen skal avgis innen 31. januar 2020.