

Oslo, den 10. november 1970.

Herr statsadvokaten i

Behandling av økonomiske straffesaker.

I. Under betegnelsen økonomiske straffesaker sammenfattes flere kategorier saker av forskjellig faktisk og rettslig karakter. De grupper av saker som det særlig tenkes på, er for det første straffbare skatte- og avgiftsunndragelser og manglende betaling av skattetrekk og pålagte avgifter. Dernest visse forbrytelser i gjeldsforhold, særlig de som kommer opp i forbindelse med behandlingen av større akkord- og konkursboer. Av tradisjonelle vinningsforbrytelser er det helst større underslag, bedrageri og utroskap ofte kombinert med uriktig og uordentlig regnskapsføring, som i denne sammenheng regnes med til de økonomiske straffesaker.

De saker eller grupper av saker som i særlig grad har påkalt min interesse, er de forbrytelser som kan sies å representere markante angrep på samfunnets fellesgoder. I første rekke gjelder dette visse skatte- og avgiftsunndragelser. Dernest er det forbrytelser som vesentlig forringer eller helt øder formuesgoder som er nødvendige grunnlag for opprettholdelse og videre ekspansjon av deler av arbeids- og næringslivet, og som skal muliggjøre dekning av tilgodehavender til en større krets av kontraktspartnere. De uheldige sidevirkninger av slike forbrytelser kan være svært omfattende og samfunnsmessig sett særdeles uheldige og skadelige.

II. I de første etterkrigsår og frem til midten av 1950-årene var politiet og påtalemyndigheten sterkt belastet med forskjellige saker på det økonomiske område. Det gjaldt bl.a. overtredelser av pris-, rasjonerings- og forsyningslovgivningen, valutasaker og ikke minst et omfattende og tidkrevende økonomisk landssvikoppgjør. Politiet hadde imidlertid den gang en forholdsvis stor stab av embets- og tjenestemenn som hadde kunnskaper og erfaring i å behandle slike saker. Etter som årene har gått, er de fleste av disse saksbehandlere sluttet eller gått over i andre tjenestestillinger. Dette var bakgrunnen for at det i 1950-årene fra Riksadvokatembetet overfor Justisdepartementet flere ganger ble tatt til orde for å beredskapsdisponere de embets- og tjenestemenn i politiet som var spesielt egnet til å behandle større og vanskeligere økonomiske saker. Etter hvert ble imidlertid færre og færre tjenestemenn

beredskapsdisponert for behandling av slike saker. Da jeg i begynnelsen av januar 1969 undersøkte forholdet nærmere, viste det seg at det bare i liten utstrekning kunne ytes bistand til etterforskning av økonomiske saker fra et politikammer til et annet.

Ved organiseringen av etterforskningen og behandlingen av økonomiske saker, er det nødvendig å sondre mellom de enklere saker som ikke byr på altfor store problemer, og de mer betydelige, vanskelige og omfangsrike saker.

Saker av den mer enkle type, som heller ikke er altfor store av omfang, forutsettes nå som før behandlet av det stedlige politi uten assistanse av etterforskere utenfor politikammeret. Når det gjelder de mer omfangsrike og vanskelige saker, har det vært undersøkt og overveid om en sentralisering av etterforskningen vil være den beste og mest effektive måte å organisere saksbehandlingen på. Som jeg tidligere har gitt uttrykk for, er jeg kommet til at også disse saker må behandles på det lokale plan. De mindre politikamre forutsettes å kunne søke og få assistanse av etterforskere utenfra om og når dette blir nødvendig. Det har vært drøftet og vurdert om det til denne oppgave bør opprettes en sentral gruppe av eksperter f. eks. ved Kriminalpolitisen-tralen. Jeg har ikke funnet denne løsning hverken heldig eller for tiden gjennomførbar. Assistanse bør ytes fra de større nærmestliggende politikamre. Ved disse politikamre forutsettes det utdannet tjenestemenn som skal være beredskapsdisponert til etterforskning av økonomiske saker også ved de nærmestliggende politikamre. En slik regional organisatorisk oppbygging av bistandsordningen for etterforskningen synes å bli den beste løsning både på kortere og lengre sikt.

III. Jeg skal i det følgende peke på enkelte forhold som bør iakttas under behandlingen av økonomiske straffesaker og kort gjøre rede for enkelte tiltak som er iverksatt for å effektivisere saksbehandlingen.

1. Etterforskningen av forhold hvor det er mistanke om økonomiske misligheter m.m., blir ofte vanskeliggjort ved at politiet kommer for sent inn i bildet. Foruten tidstapet før meldingen kommer, kan etterforskningen også på grunn av den sene start bli vanskeligere og mer tidkrevende. Det er derfor viktig og nødvendig at underretning og meldinger blir gitt til politiet så snart som mulig. Viktig er også kontakten og samarbeidet mellom forskjellige offentlige etater, bostyrere og undertiden organisasjoner, bedrifter m.v.

Jeg vil særlig fremheve den underretningsplikt som i konkurslovens § 31, annet ledd,¹⁾ er pålagt bostyrere og skifterettene. Bostyreren er pålagt en klar plikt til å vurdere og uttale seg om de økonomiske forhold og om det er grunn til å gjøre strafferettslig ansvar gjeldende. Både

¹⁾ Se også Kkl. § 20, annet ledd og Akkl. § 10, annet ledd.

81

bostyret (bostyreren og utvalget) og skifteretten skal varsle påtalemyndigheten hvis det foreligger omstendigheter som gir grunn til nærmere undersøkelser eller forfølgning fra påtalemyndighetens side. Fra politiets side er det ønskelig at slik innberetning kommer snarest mulig. Det har imidlertid hendt at bostyreren (og utvalget) i første omgang nøyer seg med å avgi en foreløpig innberetning til skifteretten, hvor det ikke blir vurdert eller tatt standpunkt til om det er grunn til å gi melding til politiet. Den endelige innberetning kommer som oftest relativt sent og gir ikke alltid inntrykk av at denne for skifteretten og påtalemyndigheten så viktige side av saken, er tilstrekkelig vurdert. Dette har jeg fremhevet overfor Justisdepartementet, som i rundskriv av 30. januar 1970 til landets fylkesmenn har bedt skifterettene om å innskjerpe overfor bostyrerne deres innberetningsplikt samtidig som det er presisert at eventuell innberetning skal gis så snart som mulig. Skifteretten og andre offentlige myndigheter plikter også å gi melding til ligningsmyndighetene. Det vises for så vidt til landsskattelovens § 67 (byskattelovens § 59) som gjelder dødsbobehandling m.v. For øvrig vurderer skifteretten rent konkret om det til politiet eller ligningsmyndighetene m.v. skal gis melding om mulig skattesvik eller andre mislige forhold.

Av praktisk viktige retningslinjer eller instruksjoner for varsel og anmeldelse til påtalemyndigheten kan nevnes

- a) Sirkulære av 30. juni 1959 fra direktøren for skattevesenet om innberetning til påtalemyndigheten om avgiftsunndragelser m.v.
- b) Sirkulære av 3. oktober 1959 fra Riksskattestyret om innberetning om straffbare overtredelser av skattelovene.
- c) Sirkulære av 3. august 1970 fra direktøren for skattevesenet om anmeldelser for overtredelser av skattebetalingsloven m. v.

som alle er kommet i stand etter forutgående drøftelser med riksadvokaten.

Jeg vil imidlertid understreke at når det oppstår mistanke om at straffbare handlinger som er undergitt ubetinget offentlig påtale er foretatt, plikter politi- og påtalemyndighet på egen hånd å innlede etterforskning, uten å avvente en formell påtalebegjæring. Når det gjelder skatte- og avgiftsunndragelser m.v., vil det imidlertid være nødvendig å innlede et samarbeid med ligningsmyndighetene jo før jo heller. Det samme gjelder bostyreren og bostyret når det gjelder mistanke om konkurstmisligheter m. m.

2. Det første spesialkurs for etterforskere i økonomiske straffesaker har i år vært holdt ved Politiskolen. Det har vært nødvendig å få igang kurs av denne art da hverken skolens grunnkurs eller avansementskurs gir særlig undervisning i emner som har tilknytning til behandlingen av økonomiske saker. Ved opptaket av elever ble det lagt vekt på å få

82

deltakere fra de største politikamre i alle landsdeler. Dette av hensyn til den før omtalte bistandsordning og beredskapsdisponering. Skolen tar sikte på i fremtiden å holde lignende, kanskje noe utvidede kurs. Tjenestemenn fra alle landets politikamre bør i tur og orden gjennomgå slike kurs. Det er av betydning at tjenestemenn som har vist at de har spesielle evner og interesse for etterforskning i økonomiske saker, i første rekke gis anledning til å delta. Vel så viktig er det imidlertid at tjenestemenn som har fått denne opplæring, blir satt i tjenestestillinger hvor deres kunnskaper og eventuell tidligere erfaring på dette område kan bli nyttiggjort.

Det har i år også vært holdt et kortere kurs for politiembetsmenn hvor enkelte sider vedrørende behandlingen av økonomiske saker ble tatt opp.

3. Selv med spesialutdannede etterforskere er det under behandlingen av enkelte økonomiske saker nødvendig å søke bistand utenfor politi- og påtalemyndighet. Det gjelder så vel sakkyndig bistand for politi- og påtalemyndighet under etterforskningen som oppnevning av sakkyndige under domstolsbehandlingen. Etter mitt initiativ har Justisdepartementet i samarbeid med Handelsdepartementet og Norges Statsautoriserte Revisorers Forening tatt opp spørsmålet om å opprette et landsomfattende utvalg av revisorer som er villige til å påta seg oppdrag som sakkyndige for påtalemyndigheten og domstolene. Etter henstilling fra foreningens styre har et større antall revisorer/revisorfirmaer sagt seg villige til å ta imot forespørsel om engasjement og oppnevning som sakkyndige i økonomiske straffesaker. Fortegnelse over utvalgsmedlemmenes navn og adresser sendes vedlagt. Ved opprettelsen av utvalget er det lagt vekt på å få både en geografisk spredning og en variert spesialerfaring blant utvalgsmedlemmene. Revisorene/revisorfirmaene er innforstått med at det for sakkyndige som skal oppnevnes av retten, bare er tale om å utpeke bestemte personer. Det vil da fra revisorfirmaene bli meddelt navnet på den i firmaet som er rede eller har best spesialerfaring til å la seg oppnevne. Fortegnelsen over utvalgsmedlemmer forutsettes holdt ajour.¹⁾

Jeg vil fremheve betydningen av at politi- og påtalemyndighet søker den sakkyndighet som de statsautoriserte revisorer representerer. Dette gjelder først og fremst den sakkyndige som skal veilede retten under hovedforhandlingen. Men jeg vil også nevne at politiet i vanskelige saker bør søke råd hos revisorer for å få drøftet et adekvat etterforskningsopplegg. I disse tilfelle opptre revisorene som politiets sakkyndige medhjelpere og deltar mer direkte i etterforskningsarbeidet enn vanlige sakkyndige ordinært gjør. Er dette tilfelle, kan det bli

1) Se rundskriv nr. 4/1972 pkt. VIII.

23

aktuelt for retten å oppnevne som sakkyndige også andre revisorer enn dem påtalemyndigheten har engasjert. Det er av betydning at revisorer som skal bistå politiet som sakkyndige, blir engasjert og kommer i arbeid så snart som mulig. Som nevnt i rundskriv herfra av 19. mars 1955¹⁾ bør statens egne organer (Riksrevisjonen og Finansdepartementet) vanligvis brukes når politiet trenger bistand til revisjon m.v. ved underslag og andre misligheter ved statskontorer. Sakkyndige som etter samråd med siktede og hans forsvarer skal foreslås oppnevnt av retten, forutsettes også kontaktet og meddelt oppdraget så snart det er praktisk mulig. I flere saker som har passert embetet her eller som jeg ellers har fått kunnskap om, er det under sakens behandling bygget på en tidligere revisorrapport i akkord- eller konkursboer. I andre tilfelle har etterforskningen og sakens behandling for øvrig vært stilt i bero til en slik rapport ble avgitt til bostyret eller skifteretten. Slike rapporter vil bare rent unntagelsesvis gi fullgod veiledning og støtte til det arbeid og den vurdering som må foretas i straffesaken. Dertil kommer at en revisor i et akkordforhandlingsbo av andre hensyn enn de strafferettslige vil måtte ta standpunkt til om debitor har begått straffbare handlinger eller ikke, jfr. konkl. § 60, jfr. § 70 nr. 4 og akkl. § 23 nr. 5. Det bør derfor som regel vises varsomhet med å benytte slike rapporter som eneste sakkyndige utredninger. Videre må det vises varsomhet med å oppnevne som sakkyndig i straffesaker, revisorer som har avgitt slike rapporter med mindre det ved siden av oppnevnes en eller flere andre sakkyndige i samme sak.

Jeg vil tilføye at direktivene i rundskriv herfra av 27. august 1940²⁾ om en viss begrensning i adgangen til å engasjere revisorassistanse er gitt på en tid og under forhold som var annerledes enn de politi- og påtalemyndigheten i dag står overfor. Rundskrivets mer generelle regler om avgrensning av oppdragene og kontrollen med at de utføres og blir utført i rett tid, har imidlertid stort sett fortsatt gyldighet. Ved engasjering og forslag om oppnevning av revisorer som sakkyndige, må for øvrig reglene i påtaleinstruksens §§ 15 og 16 iakttas.

Utgiftene til sakkyndig bistand dekkes av bevilgningen under kap. 420. Undersøknings- og domsutgifter, post 27. Straffesaker. (Delinkventfondet), eller bevilgningen under kap. 462. Andre politiformål, post 27. Straffesaker. Om de sakkyndiges godtgjørelse vises det til Justisdepartementets rundskriv av 28. september 1970 om nye salærforskrifter.

4. For å kunne gjennomføre etterforskningen i økonomiske straffesaker vil det ofte være nødvendig å foreta ransaking og beslag bl. a. for å få frem regnskaper, bilag og annet bevismateriale. Rettens samtykke til å foreta ransaking og beslag vil det i disse tilfelle som regel

1) Rundskriv nr. 2/1955, som avløses av dette rundskriv.

2) Rundskriv nr. 4/1940, som hermed faller bort.

84

være tid til å innhente. Som i alle saker hvor det anses nødvendig eller ønskelig å foreta ransaking og beslag, må det først og fremst vurderes om de objektive vilkår for dette er til stede. Videre må nødvendigheten og hensiktsmessigheten av å få ransaking og beslag foretatt, nøye vurderes.

Ved ransaking og spesielt ved beslag i saker hvor materialet er omfangsrikt og gjenstandene er mange og spredt på forskjellige steder, kan det være av stor betydning både for etterforskningen og den senere rettergang at det under selve beslaget så nøyaktig som mulig blir anmerket hvor de enkelte dokumenter og gjenstander blir funnet. Erfaringene fra et par større økonomiske straffesaker i de siste år har vist at en slik nitid registrering av hva dokumentene gjaldt, hvor de ble funnet m.v., er av uvurderlig betydning.

Ved spørsmålet av om varetektsfengsel skal begjæres, må det foruten ved vurderingen av om de mer konkrete spesielle vilkår og hensyn er til stede, også ses hen til om sakens art, dens størrelse og omstendighetene for øvrig rettfærdiggjør et slikt inngrep som frihetsberøvelsen vil representere for mistenkte.

IV. Nedenfor skal jeg peke på visse retningslinjer som bør følges ved vurderingen og behandlingen av enkelte av de saksgrupper som har størst aktualitet i dag.

1. Saker om unndragelser av omsetningsavgift vil fortsatt ha aktualitet i noen år fremover. Etter lov om merverdiavgift av 19. juni 1969 § 76, annet ledd, skal omsetningsavgiftsloven og Stortingets årlige vedtak om alminnelig omsetningsavgift til statskassen fortsatt gjelde for omsetning som har funnet sted før 1. januar 1970. Næringsdrivende som omfattes av de alminnelige bestemmelser om avgiftsplikt, er pålagt å føre regnskap og sende månedlige oppgaver over sin omsetning. Oppgaven kan gis enten på oppgaveskjema A eller B. Det har vesentlig betydning for etterforskningen av saker om avgiftsunndragelser eller manglende betaling av omsetningsavgift hvilket oppgaveskjema (oppgjørsmåte) som er brukt. Om dette vises det til meddelelse herfra av 24. juni 1966 med vedlegg.¹⁾

Omsetningsavgiften har (som merverdiavgiften er det nå) vært statens viktigste inntektskilde. Av denne grunn har det fra påtalemyndigheten vært pekt på at almenpreventive hensyn taler for en streng strafferettslig reaksjon — dette selv om vedkommende er ilagt straffeavgift. Hensynet til den alminnelige lovlydighet vil veie vel så tungt ved overgangen til merverdiavgiftssystemet, hvor betalingsunndragelsen kan få enda større omfang og skadevirkning.

Manglende betaling av omsetningsavgift og merverdiavgift er under-

1) Del III — nr. 3/1966.

gitt ubetinget offentlig påtale. Det vil imidlertid i praksis sjelden være aktuelt å aksjonere uten etter forutgående konferanse med skatte- eller avgiftsmyndighetene. Jeg viser for øvrig til skattedirektørens sirkulære av 30. juni 1959 (foran side 3) om de retningslinjer som gjelder for skatteinspektørene til av eget tiltak å gi anmeldelser til påtalemyndigheten.

De nærmere enkeltheter om beregning og forfall av merverdiavgift, de spesielle problemer som reiser seg ved refusjon av inngående avgift m.m. og lovens straffebed, vil jeg overveie å ta opp i et senere rundskriv.¹⁾

2. Ved lovendringer av 8. desember 1950 ble skattelovens straffebestemmelser (landsskattelovens § 118 og byskattelovens § 110) skjerpet. Under lovbehandlingen i Stortinget ble det uttalt og lagt til grunn at i prinsippet burde handlinger som stred mot bestemmelsene i skattelovene jevnstilles med andre straffbare økonomiske handlinger.

I ovennevnte lovbestemmelers siste ledd er det fastsatt at ligningsmyndighetene skal gi innberetning til skatteinspektøren eller påtalemyndigheten når det er grunn til å tro at det foreligger overtredelse av loven. Riksskattestyret har i sirkulære av 3. oktober 1959 (jfr. foran side 3) fastsatt nærmere retningslinjer for når innberetninger til påtalemyndigheten bør skje. Hovedregelen er at anmeldelsene skal begrenses til tilfelle hvor mer betydelige inntekts- og formuesbeløp forsettlig må antas unndratt fra beskatning. Er en skatteunndragelse søkt skjult ved grovt uriktig bokføring, falske dokumenter o.l., skal anmeldelse alltid inngis med mindre det foreligger helt særegne forhold.

Nevnte overtredelser er imidlertid undergitt ubetinget offentlig påtale. Dette innebærer at det også kan bli spørsmål om å aksjonere når politiet f. eks. ved etterforskning av andre saker får mistanke om skattesvik. Slik forholdene er i dag, har imidlertid politiet på egen hånd liten mulighet for å fullføre en etterforskning uten støtte i ligningsmyndighetenes arbeid og ligningsadministrasjonens skjønn. De meldinger som unntaksvis mottas av politiet fra andre offentlige myndigheter enn ligningsmyndighetene, må regelmessig sendes videre til skattemyndighetene, som om nødvendig holder bokettersyn m.m. for å få materiale til å gi uttalelse til politiet om sakens ligningsmessige stilling. Først deretter kan etterforskningen av skattesakene overtas av politiet alene. Som det tidligere er fremholdt herfra²⁾, må påtalemyndighetens representanter i slike saker samarbeide med skatteinspektørene og ligningssjefene.

Det er relativt få innberetninger om skattesvik som i de senere år er kommet politiet i hende. Grunnen til dette er sannsynligvis at

1) Rundskriv nr. 4/1972.

2) Rundskriv nr. 2/1952 og nr. 1/1964 som begge nå er falt bort.

86

ligningsmyndighetene har funnet at deres egne administrative sanksjoner i form av etterligning/tilleggsskatt er en mer effektiv og frem for alt raskere reaksjon enn en strafferettslig behandling av saken. Denne måte å behandle sakene på har for øvrig funnet støtte fra flere hold, jfr. bl. a. NTFK 1957, 1. hefte s. 3 og Nordisk Kriminalteknisk Årbok 1957 s. 143 ff.

Jeg vil understreke at jeg ser alvorlig på straffbare overtredelser av våre skattelover. Som jeg nettopp har pekt på, vil imidlertid politiet ikke alene kunne etterforske disse vanskelige saker. Erfaring har dessuten vist at hverken ligningsmyndighetene eller politiet kan make å tilrettelegge og slutføre en etterforskning i alle saker vedrørende skattesvik. Det riktige må derfor være å konsentrere etterforskningen om den grovere skattesvik, og la de mindre saker bli avgjort administrativt i form av etterligning og tilleggsskatt. Slik bør det i alle fall forholdes inntil de rette myndigheter har vurdert og sluttbehandlet de forslag som er fremsatt i Innstilling II fra Ligningsforvaltningsutvalget (Vilsted-komiteén). Når det gjelder straffen i disse saker, bør det nedlegges påstander som er i samsvar med intensjonene for lovendringen av 8. desember 1950.

3. Ved etterforskning av saker vedrørende underslag av trekk i lønn til skatt og andel av trygdeprenie,¹⁾ er det av betydning at det søkes samarbeid med kemnerkontorene som vil kunne skaffe til veie materiale av stor betydning for etterforskningen.

En viktig og vesentlig del av etterforskningen i disse saker må imidlertid politiet foreta uten bistand fra nevnte myndigheter. Som kjent må det ved etterforskningen klarlegges hvorvidt skattetrekk virkelig er foretatt eller om nettolønnen er utbetalt uten avkortning (jfr. Rt. 1959 s. 1114). Om nødvendig må politiet engasjere assistanse hos revisorer også i disse saker.

Ellers må slike saker subsidiært etterforskes med henblikk på mulige overtredelser av skattebetalingsloven. Jeg viser til det nylig utsendte sirkulære av 3. august 1970 fra direktøren for skattevesenet om anmeldelse til påtalemyndigheten for overtredelse av skattebetalingsloven (foran side 3) og til Rt. 1961 s. 68.²⁾

4. Etter at de tiltak som er nevnt under punkt II og III er satt i verk, regner jeg med at politiet og påtalemyndigheten blir i stand til raskere og mer effektivt å gripe inn når det gjelder behandlingen av misligheter som kommer for dagen i forbindelse med konkurser. Er det større bedrifter med virksomhet som har strukket seg over flere politi-

¹⁾ Arbeidstakerens andel av trygdepreniene er nå inkludert i skattetrekket.

²⁾ Av senere avgjørelser kan nevnes: Rt. 1971 s. 620 og Rt. 1972 s. 187 og s. 770.

87

distrikter, er det grunn for herr statsadvokaten til straks å koordinere opplegget for etterforskningen. Lignende tiltak fra herr statsadvokaten vil være nødvendig når det gjelder mistanke om misligheter med skattetrekk. Betydningen av at etterforskningen kommer i gang så snart som mulig, er nevnt tidligere. Jeg vil også understreke betydningen av at politiet og påtalemyndigheten på et tidlig tidspunkt orienterer seg hos og søker samarbeid med bostyrene.

5. Ved etterforskningen av økonomiske saker er regnskapene ofte et helt nødvendig bevismateriale. Forsømmelse av regnskapsplikt er i seg selv straffbart. Dessuten kan manglende regnskapsføring få betydning ved straffutmålingen for andre økonomiske forbrytelser og forseelser, jfr. Rt. 1970 s. 205. Jeg viser også til Rt. 1970 s. 46 hvor det gis uttrykk for at det ikke behøver å ha noen betydning i formildende retning at ordentlige regnskaper er ført.

Hjemmelen for og omfanget av den regnskapsplikt som er pålagt de forskjellige yrkesutøvere m.m., vil skatteinspektørene kunne gi nærmere opplysninger om.

Til slutt vil jeg fremholde at etterforskningen og behandlingen av de økonomiske straffesaker bør gis høy prioritet. Dreier det seg om særlig store og vanskelige saker, bør politiet på et tidlig tidspunkt underrette herr statsadvokaten, som senere må holde seg orientert om etterforskningens gang.

En del eksemplarer av dette rundskriv følger vedlagt til fordeling blant politimestrene innen herr statsadvokatens distrikt.

L. J. Dorenfeldt

Magnar Flornes