



RIKSADVOKATEN

Statsadvokatembetene
Politidistriktene

DERES REF.:

VÅR REF.:

2014/01510-036 PEO009
274

DATO:

14.02.2017

NASJONAL STANDARD FOR ETTERFORSKING OG PÅTALEPRAKSIS I MINDRE ØKONOMISKE STRAFFESAKER

Vedlagt oversendes standard for etterforskning og påtalepraksis i mindre økonomiske straffesaker. Den er utarbeidet av en arbeidsgruppe med representanter fra politiet og påtalemyndigheten på bakgrunn av oppdragsbrev fra regjeringen til Politidirektoratet og Konkursrådet. Standarden ble sendt på høring til statsadvokatene 28. juni 2016, uten at det innkom vesentlige merknader.

Riksadvokaten anbefaler at standarden legges til grunn så langt den passer, dog slik at det i straffesakssammenheng må være rom for en viss lokal tilpasning.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Per Eirik Vigmostad-Olsen
statsadvokat
(sign)

Vedlegg

Gjenpart (med vedlegg):
Justis- og beredskapsdepartementet
Politidirektoratet
ØKOKRIM
Konkursrådet

NASJONAL STANDARD FOR PÅTALEPRAKSIS OG ETTERFORSKING I MINDRE ØKONOMISKE STRAFFESAKER

1 INNLEDNING

Ved Regjeringens oppdragsbrev nr. 6 for 2015 ble Politidirektoratet og Konkursrådet bedt om å utarbeide nasjonale standarder for påtalepraksis i konkurssaker. Arbeidet skulle skje i samråd med Riksadvokaten.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av statsadvokat Erik Førde (Oslo statsadvokatembeter), politiinspektør Jan Stapnes (Økoteamet i Vestfold), politiadvokat Knut-Aleksander Hymer (Økoteamet i Østfold) og førstestatsadvokat Bård Thorsen (ØKOKRIM).

Arbeidsgruppen har gjort et utvalg av hvilke typer lovovertridelser som er egnet til å bli omhandlet i standarden. Med basis i utvalget ble det gjennomført en spørreundersøkelse om påtalepraksis i disse sakene hos samtlige av landets økoteam. Tilbakemeldingene vitner om en svært sprikende påtalepraksis i relativt standardiserte saker, hvilket illustrerer behovet for en nasjonal standard.

I ovennevnte oppdragsbrev ba Regjeringen også om at det ble utarbeidet samarbeidsrutiner mellom bostyrer, politi og domstol i konkurssakene. Denne følger påtalestandarder som vedlegg 1 og bes iaktatt. Videre gjøres oppmerksom på "Instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og NAV", vedlegg 2, som skal følges i saker som hører inn under kontrollmyndighetenes område. Konkursrådet har utarbeidet en anbefaling om anmeldelse av straffbare forhold, vedlegg 3.

2 DE ENKELTE OVERTREDELSER

2.1 Manglende bokføring

2.1.1 Hjemmelsgrunnlag

Ved innføring av ny straffelov ble hjemmelsgrunnlaget for straff endret. Bokførings- og regnskapsloven inneholder ikke lenger selvstendige straffehjemler, men kun henvisninger til straffeloven §§ 392-394, se bokføringsloven § 15 og regnskapsloven § 8-5.

Bestemmelsene i straffeloven omfatter alle typer bokførings- og regnskapsovertridelser, også slike som er hjemlet i andre lover enn bokførings- og regnskapsloven. Straffeloven § 392 flg. inneholder strengt tatt ingen selvstendig handlingsnorm, disse er å finne i særlovene.

I tråd med den vanlige systematikken er straffelovens bestemmelser utformet som en bestemmelse om alminnelig overtridelse i § 392, hvor handlingsnormen, dvs. en henvisning til særlovgivningen, befinner seg. Strafferammen for alminnelige overtridelser er bot eller fengsel inntil 2 år. Det er videre en bestemmelse om grov overtridelse i § 393, hvor det angis hva som gjør overtridelsen grov. Det følger av ordet "særlig" at oppregningen i alternativ a)-f) ikke er uttømmende. Det skal foretas en helhetsvurdering. Strafferammen for de grove overtridelsene er fengsel inntil 6 år. Skyldkravet etter begge disse bestemmelsene er forsett. Endelig har loven en bestemmelse om uaktsomme overtridelser i § 394. Det er ikke noen særskilt bestemmelse for

grove regnskapsovertredelser i uaktsom form. Strafferammen for de uaktsomme overtredelsene er bot eller fengsel inntil 1 år. Det er verdt å merke seg at slik straffeloven nå er bygget opp vil hver straffebestemmelse være undergitt selvstendig foreldelse. Foreldelsesfristen for uaktsomme overtredelser (også de grove) er på 2 år, jf. strl. § 86. Spesialregelen om suspensjon av foreldelse under konkurs og gjeldsforhandling er imidlertid videreført i strl. § 90, og er nå også utvidet til å omfatte regnskapsovertredelsene.

Straffeloven av 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015. Det følger av strl. § 3 at det i utgangspunktet er gjerningsdatoens lov som skal legges til grunn, med mindre anvendelse av ny lov medfører et gunstigere resultat. Lovendringen er ikke ment å medføre noen materielle endringer eller endringer i straffenivået. Forhold fra før 1. oktober 2015 skal således iredteføres etter bokføringsloven § 15. Hvis et forhold er begått både før og etter 1. oktober 2015 og det regnes som ett sammenhengende straffbart forhold, må begge lovgrunnlagene angis i tiltale/forelegg. Det er imidlertid ikke nødvendig å utforme to grunnlag selv om det er to lovbestemmelser som kommer til anvendelse.

3.1.2 Kort om sentrale bevistema, etterforskingsskritt og generelt om bruk av standarden på bokføringsovertredelser

Etterforskning opp mot personansvar:

Utgangspunktet er at straffansvaret for manglende bokføring retter seg mot personer som har vært i formell ledelsesrolle i virksomheten ("den som"). I denne vurderingen er det naturlig å se hen til hvilke plikter som påhviler daglig leder og styret etter selskapslovgivningen. Etter aksjeloven/allmennaksjeloven § 6-14 fjerde ledd er det daglig leder som har hovedansvaret for selskapets regnskapsføring. Styret eller styreleder har ansvaret dersom selskapet ikke har daglig leder, og styret har uansett et overordnet ansvar for at det føres en betryggende kontroll med selskapets regnskap og formuesforvaltning, jf. asl/aasl § 6-12 tredje ledd. Har selskapet en egen regnskapsfunksjon, må det undersøkes om arbeidsavtale eller stillingsinstruks gjør at de/den som er direkte ansvarlig for denne funksjonen kan stilles til ansvar.

I en del tilfeller er det ikke samsvar mellom formell og reell posisjon i virksomheten. Enten ved at personer som er formelt registrert i verv ikke er ment å fylle funksjonen, eller ved at personer som ikke er registrert i realiteten sitter med myndighet og ansvar.

I Rt. 2008 s. 592 (premiss 23) redegjøres det for at proforma-registrering ikke utelukker straffansvar så lenge skyldkravet er oppfylt.

Når det gjelder straffansvar for personer som ikke er registrert i formell rolle, men som har hatt reell myndighet og ansvar i virksomheten, så må etterforskningen avklare om nevnte personers rolle er tilsvarende som for daglig leder eller styremedlem. Er den det, så er de innenfor den personkretsen som omfattes av strl. §§ 392 til 394. Slike eventuelle "stråpersoner" vil kunne tiltales for medvirkning om de subjektive vilkår for straff er oppfylt.

Sentrale etterforskingsskritt for å klarlegge personkretsen for straffansvar er:

- avhør av mistenkte
- innhenting av registreringsopplysninger i Brønnøysundregistrene
- avhør av kunder/leverandører
- undersøkelse av hvem som har hatt kontakten med offentlige myndigheter

- avhør av sentrale ansatte i virksomheten

I saker som ventelig vil bli avgjort med påtaleunntatelse/forelegg er det tilstrekkelig med avhør av mistenkte pr. telefon. I mer alvorlige saker tas avhør ved oppmøte.

Straffutmålingsmomenter:

Rettspraksis viser at det er særlig to momenter som er vesentlige ved straffastsettelsen for unnlatt bokføring. Dette er *tidsperioden* for unnlatt bokføring og *omsetningens størrelse*. Selv om det ikke er direkte uttalt i rettspraksis, bør man i bagatellsakene vurdere tidsperioden ut fra om det har vært aktivitet i virksomheten eller ikke. Det vil si at man i saker som kvalifiserer til bot, ikke bør innregne i tidsperioden den tiden hvor virksomheten lå død forut for konkursåpning.

Tidsperiode:

Som et minimum må det undersøkes hvor lang tidsperiode regnskap ikke er ført, herunder hvilke deler av perioden det ikke har vært aktivitet. Minimum etterforskingsskritt bør være:

- innhente /gjennomgå boinnberetninger fra bostyrer i konkurs
- innhente utskrift av alle kunngjøringer på Brønnøysundregistrene (brreg.no) som viser om årsregnskap er innsendt
- undersøke om det har vært drift i hele perioden, jf. nedenunder

Omsetning:

For det andre må etterforskningen klarlegge størrelsen av omsetningen i virksomheten i perioden regnskapet ikke er ført. Omsetningens størrelse er av Høyesterett brukt som et mål på omfanget av virksomheten, og er direkte relevant for utmålingen. Omsetningens størrelse har betydning for unntatelsens iboende skadepotensial. Minimum etterforskingsskritt bør være:

- innhenting av kontoutskrifter (helst digitalt) fra bankforbindelse
- for det tilfellet at det ikke er mulig å få oversikt over omsetning og antall transaksjoner, så kan et alternativ være å bruke kreditorlisten/fordringslisten (i konkursboet) til å si noe om virksomhetens omfang

Er all omsetning kontant / ikke mulig å skaffe oversikt over ved enkle undersøkelser i bank, så må kunder/leverandører avhøres i den grad disse lar seg spore opp.

3.1.3 Straffeutmåling

Det vises til Rt. 1996 s. 22 og 1996 s. 905 om alvorligheten av manglende regnskapsføring.

Som veiledning til straffeutmålingen hitsettes:

Unnlatt bokføring i driftsperiode på:	<u>Omsetning i driftsperiode</u> før konkurs	Normal reaksjon/ Avgjørelse	Veiledende rettspraksis:
Mellom 0-6 måneder, hvis	Omsetning <u>inntil</u> kr.	Forelegg kr 10.000 - 20.000 (subsidiært 10-20	

overtredelsen ikke er grov	1.000.000,-	dager fengsel)	
Mellom 6-12 måneder	Omsetning <u>inntil</u> 1.000.000,-	Forelegg kr 20.000 - 50.000 (subsidiært 20-50 dager fengsel)	I tillegg til forelegg inndras besparelse knyttet til å ikke engasjere regnskapsfører, jf. HR-2015-2469-A.
Mellom 12-24 måneder	Omsetning mellom 1.000.000,- og 1.500.000,-	Betinget fengsel + bot eller samfunnsstraff.	Rt. 2008 s. 334 (Mangelfull regnskapsføring i 24 måneder, med omsetning på 1,4 mill. Samfunnsstraff i 36 timer.)
24 måneder eller lengre	Omsetning <u>over</u> 1.500.000,-	Ubetinget fengsel	Rt. 2008 s. 675 (Mangelfull regnskapsføring i 12 måneder, med omsetning på 2 mill. Ubetinget fengsel i 27 dager.) Rt. 2004 s. 1074 (Mangelfull regnskapsføring i 4 år og 6 måneder, med samlet omsetning på 1,7 mill. Ubetinget fengsel i 60 dager.)

3.1.4 Inndragning

Ved manglende føring av regnskap skal besparelsen knyttet til ikke å engasjere regnskapsfører inndras, se HR-2015-2469-A, jf. både strl.(1902) § 34 og strl. (2005) § 67.

Besparelsen fastsettes skjønnsmessig. Det kan være hensiktsmessig å føre bevis for besparelsens størrelse (hvor mye det ville kostet å føre regnskapet løpende). Det anses her tilstrekkelig at politidistriktet innhenter en generell uttalelse om pris ift. virksomhetens antall transaksjoner, ansatte, mv. som kan brukes i alle saker. Det bør også gjøres fradrag for det "hypotetiske skattefradrag" i den skjønnsmessige vurderingen.

3.2 Regnskapsloven – manglende utarbeidelse og innsendelse av årsregnskap

3.2.1 Hjemmelsgrunnlag

Straffeloven §§ 392-394 jf. regnskapsloven § 8-5, jf. § 3-1,

3.2.2 Kort om sentrale bevistema og etterforskingsskritt

I saker som ventelig vil bli avgjort med påtaleunntatelse/forelegg er det tilstrekkelig med avhør av mistenkte pr. telefon. Styrets leder / innehaver er den som plikter å sørge for innsendelse på vegne av selskapet / enkeltpersonforetaket, og som følgelig vil være mistenkt.

Minimum etterforskingsskritt er:

- kort telefonavhør av mistenkte
- utskrift av kunngjøringene på virksomhetens side i Brønnøysundregistrene (brreg.no), som viser at årsregnskapet ikke er mottatt

3.2.3 Straffeutmåling

Manglende utarbeidelse og innsendelse av årsregnskap	Normal reaksjon/ Avgjørelse	Veiledende rettspraksis / kommentarer:
Unnlatt innsendelse for 1 år	Forelegg kr 15.000 (subsidiært 15 dager) Kan henlegges (kode 106) hvis Regnskapsregisteret har gitt gebyr tilsvarende minst botens størrelse	Behovet for reaksjon ansees ivaretatt av Regnskapsregisterets gebyr, jf Regnskapsloven § 8-3, selv om det ikke ansees som dobbeltstraff å ilegge bot (se Rt. 2005 s. 1269). I nevnte avgjørelse ble en bot på kr 10.000,- for manglende levering av årsregnskap for år 2000 ansett som "ikke for streng".
Unnlatt innsendelse for 2 år	Forelegg kr 20.000 (subsidiært 20 dager)	Rt. 2005 s. 1269, jf. strl. §§ 61, 62, 63
Unnlatt innsendelse for 3 år	Forelegg kr 30.000 (subsidiært 30 dager)	Rt. 2005 s. 1269, jf. strl. §§ 61, 62, 63

3.2.4 Inndragning / erstatning

Det skal foretas en skjønnsmessig inndragning knyttet til besparelsen ved ikke å overlate utarbeidelsen av årsregnskapet til en regnskapsfører, jf. eksempelvis HR-2015-2469-A.

3.3 Manglende skattetrekk og separering

3.3.1 Hjemmelsgrunnlag

Skattebetalingsloven §§ 18-1 og 18-2 (i pengemangelstilfellene).

Skattebetalingsloven § 18-1 rammer både unnlatelse av å foreta skattetrekk og separering av skattetrekksmidlene, se Rt. 1994 s. 1051 og Rt. 1989 s. 1304. Dersom arbeidsgiver ikke har midler til å holde tilbake skattetrekket skal det beregnes og holdes tilbake skattetrekk av det beløpet som faktisk er tilgjengelig (nettolønn), jf. Rt. 1961 s. 68.

Straffeloven (1902) §§ 255/256 alternativt straffeloven (2005) §§ 324/ 325 anvendes på de tilfellene arbeidsgiver har penger, men bruker de til andre formål enn skattetrekk.

3.3.2 Kort om sentrale bevistema og etterforskningskritt

Ved overtredelse av skattebetalingsloven er bevistemaet om ansvarlig arbeidsgiver faktisk har separert / beregnet nettolønn eller ikke. Dette er en formalovertredelse, og fordrer sjelden mer bevisførsel enn det som følger ved en anmeldelse fra kemner.

Minimum etterforskning er:

- innhente kontoutskrifter for virksomheten for perioden vedkommende ikke har separert midler / foretatt forskuddstrekk (fortrinnsvis i Exel)
- telefonavhør av mistenkte

Hvis gjennomgangen av kontoutskrifter viser at vedkommende faktisk hadde penger til å betale forskuddstrekk på tidspunktet for utbetaling av lønn – men har benyttet pengene til andre formål – bør saken bedømmes som underslag og medføre tiltale.

3.3.3 Straffeutmåling

Manglende separering av skattetrekksmidler	Normal reaksjon/ Avgjørelse	Veiledende rettspraksis / kommentarer:
Manglende gjennomført skattetrekk, inntil kr 500.000,-	Forelegg på 10 % av unnlatt skattetrekk (subsidiært fengsel tilsvarende 1 dag pr kr 1.000 i bot.) Kreve erstatning til kemneren av brutto lønn.	At erstatningen skal tilsvare brutto lønn følger av LG-2013-1965.
Manglende gjennomført skattetrekk, over kr 500.000,-	Tiltale/underslag (strl. 1902 §§ 255/256 eller strl. 2005 §§ 324/ 325)	
Manglende	Forelegg kr 10.000	

innlevering av termin-trekkoppgave for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift 1-3 terminer	(subsidiært 10 dager fengsel)	
Manglende innlevering av termin-trekkoppgave for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift 4-6 terminer	Forelegg kr 15.000 (subsidiært 15 dager fengsel)	
Manglende innlevering av termin-trekkoppgave for forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift for mer enn 6 terminer.	Forelegg kr 20.000 (subsidiært 20 dager fengsel)	

3.4 Ligningsloven og merverdiavgiftsloven – unnlattelse av innsending av selvangivelse og oppgaver mv

3.4.1 Hjemmelsgrunnlag

Straffeloven § 378.

Formalovertrædelser på manglende innsendelse er ikke lenger straffbart i seg selv, slik det var etter tidligere straffebestemmelser i merverdiavgiftsloven og ligningsloven. Dette ble endret i forbindelse med ny straffelov, men er en endring som ikke vil ha tilbakevirkende kraft, jf. straffeloven (2005) § 3. Se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 398 annen spalte.

For personlige skatteyttere vil det normalt aldri være aktuelt å bruke denne bestemmelsen. Unntak kan tenkes hvor det er inntekter eller formuesendringer som ikke rapporteres elektronisk til ligningsmyndighetene.

For næringsdrivende vil det måtte foretas en konkret vurdering, se nedenfor.

3.4.2 Kort om sentrale bevisstema og etterforskingsskritt

Det sentrale bevisstemaet ved unnlattelser etter merverdiavgiftsloven og ligningsloven er om vedkommende:

"forstår eller bør forstå at det kan føre til skattemessige fordeler".

Minimum etterforskingsskritt er:

- kartlegge om det har vært aktivitet i virksomheten som kunne føre til skatte- eller avgiftsmessige fordeler:
 - innhente kontoutskrifter (hjemmel straffeprosessloven §§ 210 (3), jf. 230 (2))
 - avhøre kjente kunder/leverandører om virksomheten
 - innhente kunder/leverandørers reskontro
 - søk i tilgjengelige offentlige registre

I konkurstilfellene kan det være at mistenkte visste at han hadde høyere merverdiavgiftspliktige kostnader enn inntekter, og at det således ikke kunne føre til en avgiftsmessig fordel å unnlate å innlevere merverdiavgiftsoppgaver. Etterforskningen må ha som fokus å beregne netto unndratt avgift.

3.4.3 Straffeutmåling

Der det kan påvises aktivitet i virksomheten bør bøtene ikke være lavere enn kr 20.000,-, med tillegg av et beløp tilsvarende den tilleggsskatt som ville blitt ilagt (jf. RA 3.4.2009).

Det skal kun i helt særlige tilfelle justeres for individuelle forhold i straffeutmålingen etter straffeloven (1902) § 27 og straffeloven (2005) § 53 i masseovertredelsessaker, jf. Rt. 2006 s. 1601. Dommen innehar også vurderinger knyttet til tilleggsskattens størrelse (15 %, 30 % eller 60 %).

Forøvrig bør straffenivået ligge tilsvarende som for ved bedrageri av NAV og tidligere praksis knyttet til skatte- og avgiftsbedrageri.

3.5 Reglene om kreditorvern

De gamle bestemmelsene om forbrytelser i gjeldsforhold (kap. 27 i straffeloven av 1902) er videreført i kap. 31 i den nye straffeloven. Enkelte bestemmelser er omredigert, men det har ikke vært meningen å gjøre materielle endringer i de gamle bestemmelsene.

I denne standarden vil det særlig gjøres oppmerksom på at det antakeligvis er rom for å benytte straffebestemmelsen i § 401d om grovt uordentlig forretningsførsel i større omfang enn hva som gjøres i dag. Praktisk viktig er de tilfellene hvor grove regnskapsovertredelser påfører kreditorene betydelig tap. Straffverdigheten av disse overtredelsene fanges best opp ved å benytte § 401 d i konkurranseloven med §§ 392 til 394.

Erfaring viser at det anmeldes forholdsvis ofte for brudd på oppbudsplikten i § 407, men at disse anmeldelsene sjelden resulterer i etterforskning og irettføring. Straffetrusselen i § 407 bør reserveres for de grovere tilfelle. I normaltilfellene bør det ikke innledes etterforskning med mindre den tapsbringende virksomheten har pågått i mer enn 8 måneder. Men dette utgangspunktet må selvfølgelig justeres ut fra virksomhetens omfang og tapenes størrelse. Den sivilrettslige rettspraksis om styreansvar kan gi veiledning om hvilke overtredelser det er verdt å bruke politiets ressurser på.

3.6 Inndragning

Det skal etterforskes opp mot inndragning etter straffelovens (2005) kapittel 13 (tilsvarende straffeloven (1902) § 34 flg.). Sentralt i inndragningsetterforskningen er å kartlegge alle aktiva/eiendeler siktede har, slik at politiet kan ta beslag/hefte i disse til sikring av inndragningskrav, erstatningskrav, mv.

Direkte utbytte (i behold) av straffbare handlinger tas i beslag av politiet for senere inndragning eller utlevering til fornærmede (straffeprosessloven §§ 203, 204 og 205). Kompetansen tilligger påtalemyndigheten.

For å sikre inndragningskrav/erstatningskrav skal det tas hefte i formuesgoder siktede eier (straffeprosessloven §§ 217- 219). Kompetansen tilligger retten, men påtalemyndigheten kan i hastetilfelle fatte slik beslutning og dagen etter ("straks") sende saken over til retten for etterfølgende godkjenning.

For mer om inndragning, se publikasjonen "*Veileder til effektiv inndragning, ØKOKRIMs skriftserie nr. 20*". Publisert på KO:DE.