

## KUNNSKAPSPROSJEKTET

### STRAFFBARE FORHOLD I STIFTELSE - ANMELDELSER

#### Innledning

Stiftelsestilsynet ble etablert etter ikrafttredelsen av ny stiftelseslov i 2005.

Stiftelsestilsynets kompetanse etter stiftelsesloven følger av lovens § 7. Av denne fremkommer at Stiftelsestilsynet skal:

- a) Føre et stiftelsesregister der alle stiftelsene skal være registrert
- b) Føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og stiftelsesloven
- c) Treffe vedtak med hjemmel i stiftelsesloven.

Stiftelsestilsynet har med disse hjemler sett på det som en del av sine oppgaver å melde fra til politiet om mulige straffbare forhold i stiftelser. Arbeidet med å melde om mulige straffbare forhold ble i all hovedsak startet i 2009 da de første anmeldelsene ble utarbeidet og oversendt til politiet.

Stiftelsestilsynet har hatt et fokus på å søke å avdekke spesielt økonomisk utroskap i stiftelser. Videre har Stiftelsestilsynet søkt å få ryddet i stiftelser som ikke fører regnskap.

I arbeidet med avdekking av mulige straffbare forhold i stiftelser har Stiftelsestilsynet har god dialog med Økokrim og enkelte politidistrikt.

I all hovedsak gjelder anmeldelsene saker om overtredelser av regnskapsloven og bokføringsloven, samt straffelovens bestemmelser om økonomisk utroskap og underslag. I en del saker om overtredelse av regnskaps- og bokføringsloven er det i meldingene til politiet tatt forbehold om at det kan være andre overtredelser i tillegg, som for eksempel økonomisk utroskap eller underslag. Dette er begrunnet med at de manglende regnskap gjør at en ikke har hatt mulighet til å undersøke og få fastlagt sikkert om det er midler igjen, eller om hvor disse eventuelt har tatt veien. I meldingene til politiet er anført at andre straffbare forhold er noe som eventuelt må avdekkes gjennom politiets videre etterforskning.

Det har opp gjennom tidene vært svært lite praksis på at straffbare forhold i stiftelser forfølges av tilsynsmyndigheten eller politiet. Gjennom årene har det kun vært et fåtall slike saker. Praksisen har heller ikke vært enhetlig. De aktuelle fakta som her fremkommer vil således kunne være med på å danne en oppfatning av hvordan sakene blir behandlet, hva som straffes, hvem som straffes, og en oppfatning av nivået på straffene.

I relasjon til dette må det også tas hensyn til at stiftelsene er en særegen organisasjonsform uten eksterne eiere, og med styret som det øverste organ. Videre må det hensyntas at



stiftelsene etter lovgivningen for eksempel fullt ut har så vel regnskapsplikt, innsendingsplikt og revisjonsplikt.

### **Samlet data**

I det videre skal jeg gjennomgå de data og opplysninger som danner grunnlag for gjennomgangen. Opplysningene stammer fra Stiftelsestilsynets egen innsamling og erfaring med behandlingen av overtredelser og meldingene av disse til politiet.

Først skal det gis en oversikt over antall meldte saker delt inn etter typer overtredelser. Dernest skal jeg se på hva disse sakene har resultert i, og hvordan de er blitt behandlet av politiet. Dette særlig for antall forelegg, dommer og henleggelse. I siste del av gjennomgangen skal jeg gjennomgå Stiftelsestilsynets vurdering av dataene. Dette deles da inn i henleggelse, henleggelsesgrunner, klager, hvem som straffes og reaksjoner. Til slutt er det oppsummert konklusjoner av funnene som er gjennomgått.

### **Meldte saker**

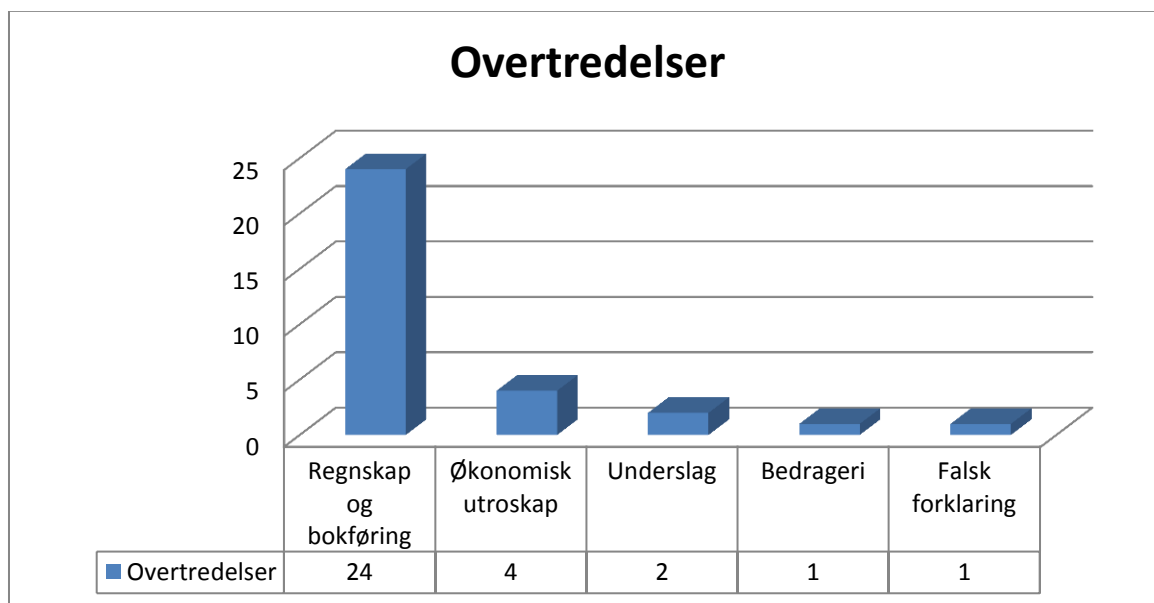
I perioden april 2009 og frem til august 2013 har Stiftelsestilsynet meldt fra til politiet om 28 saker med mulige straffbare forhold i stiftelser. Sakene er hos Stiftelsestilsynet oftest blitt behandlet over tid hvor de involverte har fått mange sjanser og tilstrekkelig tid til å ordne opp. Stiftelsestilsynets vurdering har vært at de som ordner opp unngår å bli meldt til politiet. I all hovedsak gjelder dette sakene om manglende regnskapsføring.

Som nevnt er det i flere av sakene gjort rede for flere ulike typer straffbare forhold. Av denne grunn blir antall meldte straffbare forhold flere enn antall meldte saker.

De meldte sakene fordeler seg i forhold til overtredelsene slik:

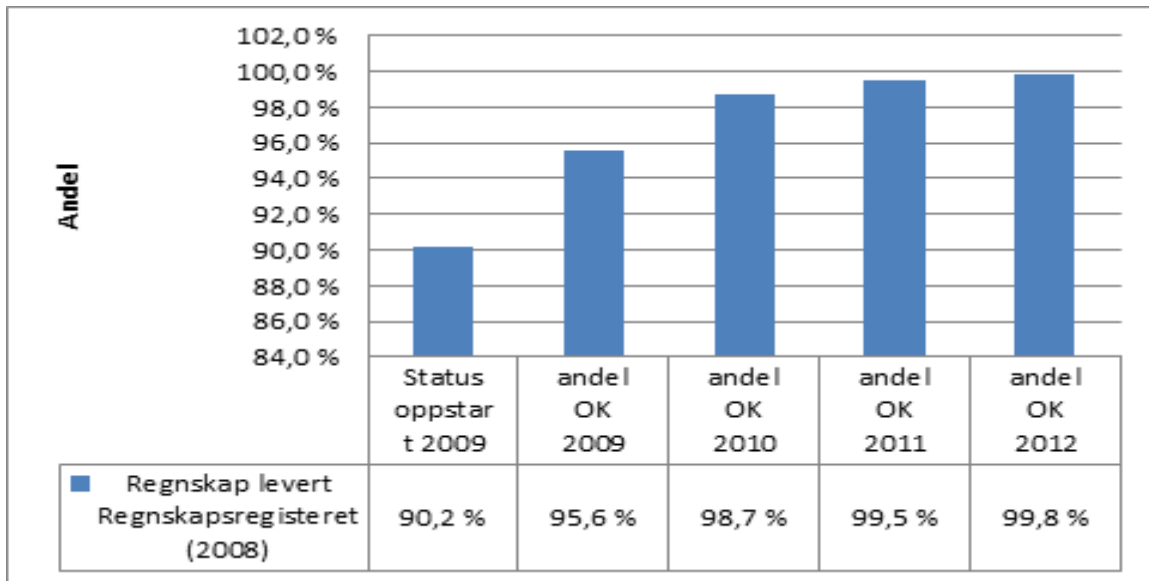
Regnskap- og bokføring:	24 saker
Økonomisk utroskap:	4 saker
Underslag:	2 saker
Bedrageri:	1 sak
Falsk forklaring:	1 sak

Dette kan fremstilles slik:



Som det fremkommer av disse tallene utgjør det alt vesentlige av antallet saker overtredelser av regnskaps- og bokføringsloven. Som nevnt har Stiftelsestilsynet hatt et fokus på regnskapsføring i vårt tilsynsarbeid. Dette er et arbeid som i det alt vesentlige har pågått siden 2008/2009. Tidligere var antallet stiftelser som ikke førte regnskap relativt stort. Resultatet av Stiftelsestilsynets arbeidet er at det i dag er langt færre stiftelser som ikke fører regnskap.

Utviklingen av dette kan synliggjøres ved følgende tall:



Det fremgår av dette at antallet stiftelser hvor det nå ikke føres regnskaper er liten og har vært synkende for hvert år. Stiftelsestilsynet har gjennom sitt arbeid med dette derfor oppnådd intensjonene med å få flest mulig antall stiftelser til å etterkomme de plikter som følger av lovgivningen for føring av regnskaper. Arbeidet med å oppnå dette har blant annet vært å purre de stiftelser som ikke leverer regnskap, samt en trussel om at sakene for de som unnlater regnskap vil bli meldt til politiet.

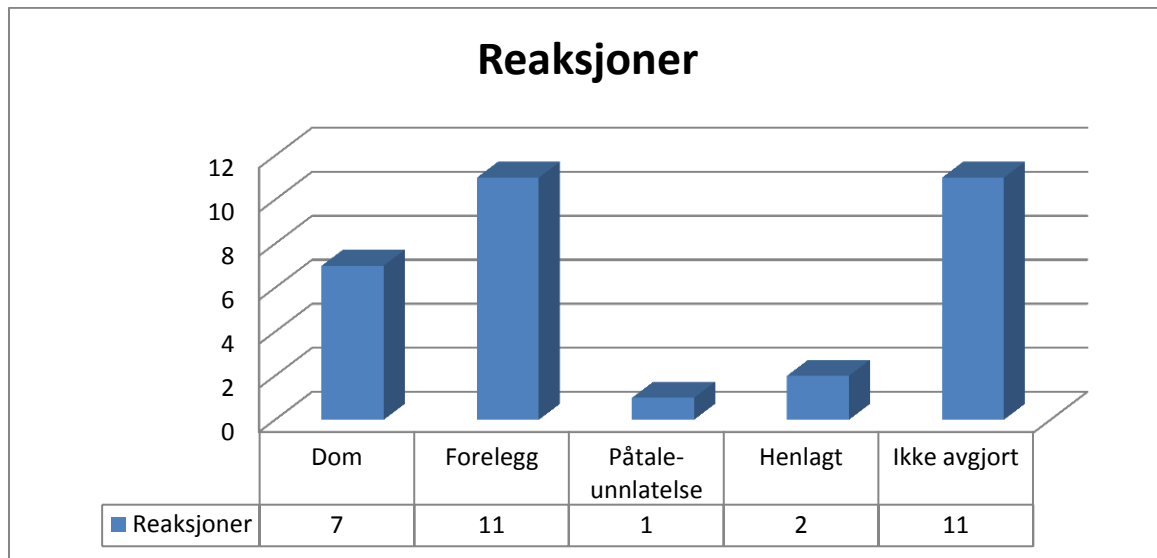
### Reaksjoner

I flere saker har det vært flere reaksjoner i samme sak. Som for meldte saker vil derfor antall reaksjoner være flere enn antall meldte saker.

Totalt fordeler reaksjonene seg slik:

Dom:	7 personer
Forelegg:	11 personer
Påtaleunnlattelse:	1 person
Henlagt:	2 saker
Ikke avgjort:	11 saker

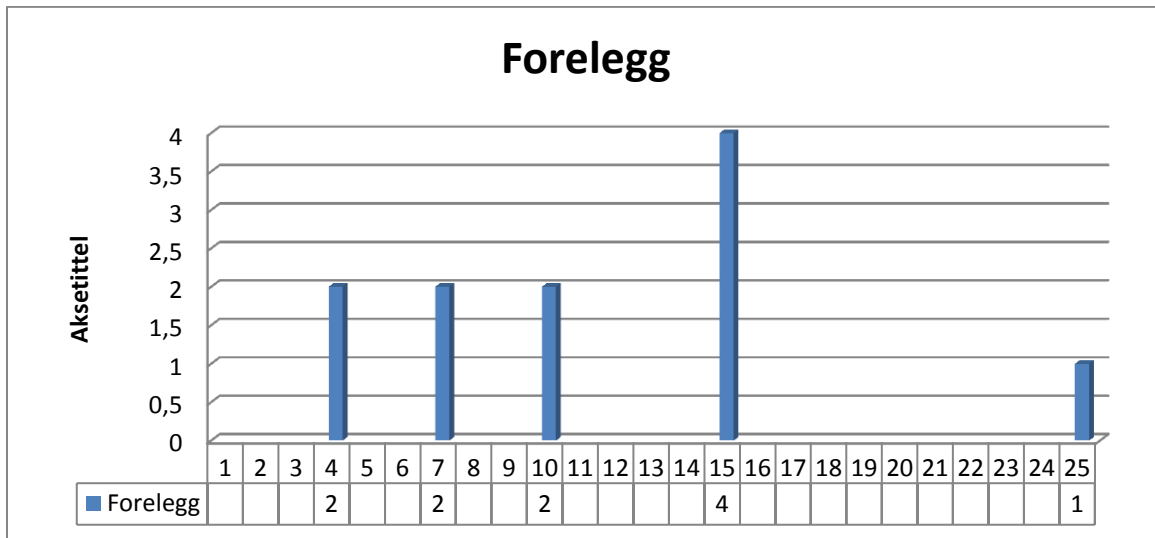
Dette kan fremstilles slik:



Dersom en holder utenom de saker som er henlagt eller ikke avgjort, samt en sak med som er avgjort ved påtaleunntatelse, så fordeler reaksjonene seg som følger:

Forelegg:     4 000 x 2  
                   7 000 x 2  
                   10 000 x 2  
                   15 000 x 4  
                   25 000

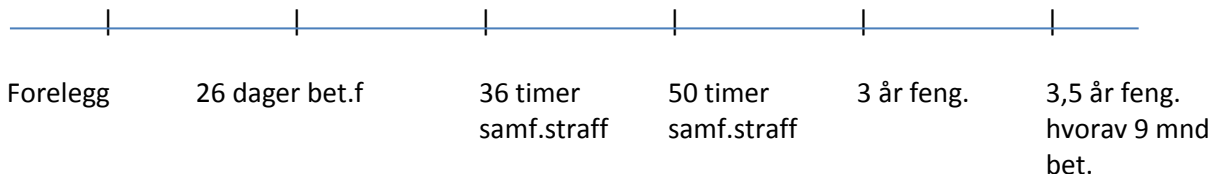
Dette kan fremstilles slik:



Dommene fordeler seg som følger:

- Bot kr 5 000
- 25 dager betinget fengsel
- Samfunnsstraff 36 timer
- Samfunnsstraff 50 timer
- Samfunnsstraff 120 timer
- 3 år fengsel
- 3,5 år fengsel hvorav 9 måneder betinget, pluss erstatning og inndragning (dommen er ikke rettskraftig)

Dette kan fremstilles slik:



Flere av de meldte sakene har blitt henlagt av politiet. De aller fleste henleggelsene er blitt påklaget av Stiftelsestilsynet. Av de sakene som er blitt behandlet er de aller fleste av disse klagen blitt omgjort av Statsadvokaten eller politiet selv. Noen saker er påklaget flere ganger etter at henleggelse er gjort etter ulike henleggelsesgrunner. Det foreligger flere innsendte klagesaker til behandling som pr i dag ikke er avgjort.



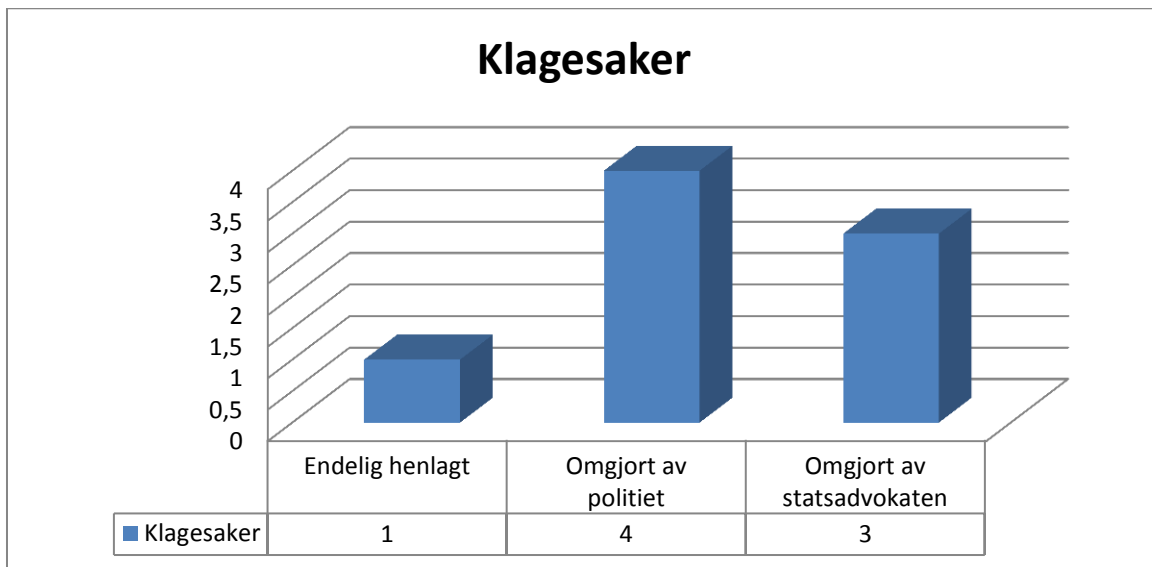
Sakene som er omgjort fordeler seg slik (det er da ikke hensyntatt at det er inngitt flere klager i samme sak):

Endelig henlagt: 1

Klager omgjort av politiet: 4

Klager omgjort av Statsadvokaten: 3

Dette kan fremstilles slik:



### **Stiftelsestilsynets gjennomgang og vurdering av dataene**

Dataene som fremkommer ovenfor, og som er undersøkt, er relativt beskjedne. Dette følger av at tallmaterialet, antall anmeldelser, ikke er mange. Likevel er det noen trekk som peker seg ut.

Etter å ha gjennomgått tallmaterialet er det flere interessante forhold som peker seg ut og som det kan være grunn til å se nærmere på.

## 1. Henleggelse

For det første har Stiftelsestilsynet opplevd at flere politidistrikt ofte er veldig snar med å henlegge de meldte sakene. I all hovedsak blir sakene henlagt etter bevisets stilling. Det er også henlagt saker grunnet manglende saksbehandlingskapasitet. Dette gjelder flere av de saker som nå er påklaget men pr dags dato ikke avgjort av henholdsvis politiet eller Statsadvokaten.

Stiftelsestilsynet har også opplevd at en sak om overtredelse av regnskapslovgivningen har blitt henlagt som intet straffbart forhold. Denne ble senere omgjort av politiet etter klage fra Stiftelsestilsynet og ble deretter henlagt etter bevisets stilling. Saken ble så på ny påklaget til Statsadvokaten som har omgjort henleggelsen og beordret ytterligere etterforskning i saken.

Stiftelsestilsynets vurdering av politiets henleggelsespraksis er at det kan se ut som om straffbare forhold i stiftelser enten ikke prioriteres av politiet, eller at stiftelsesretten er ukjent for politiet på en slik måte at det ikke er behagelig å behandle disse. Praksis har vist seg at mange klager på henlagte anmeldelser enten blir omgjort av Statsadvokaten eller også ofte av politiet selv.

En slik praksis er av flere grunner svært betenkelig. Dersom en ser hen til de særlige særtegnene ved stiftelser som organisasjonsform, er det vanskelig å se at disse sakene ikke skal gis den nødvendige prioritet med etterforskning hos politiet. Det er mulig at dette er grunnet i manglende kunnskap om stiftelser. Isolert sett er ikke de fleste sakene store, men konsekvensene av, og mulighetene til, å berike seg selv eller andre er store i stiftelsesformen.

Videre er en slik henleggelsespraksis betenkelig all den tid en slik behandling står i stor fare for å svekke tillitten til hele stiftelsesformen. Flere store stiftelser er etablert de senere år nettopp med bakgrunn i at stiftelsene har fått et mer effektivt tilsyn. Dersom resultatet blir som tidligere praksis, ingenting, vil dette stå i fare for å svekke tillitten til stiftelsesformen for fremtiden. Dette fordi en ikke får en kontrollvirksomhet med stiftelser som fremstår som effektiv. For å unngå dette er en avhengig av et effektivt tilsyn og ikke minst en effektiv oppfølging av sakene med vurdering av påtale og straff når de først anmeldes.

Det kan her være hensiktsmessig å vise til noen konkrete klagesaker hvor dette har kommet på spissen. I en konkret klagesak hvor politiet henla saken på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet har Statsadvokaten uttalt at:

*«Anmeldelser fra offentlige kontrollorganer skal normalt være gjenstand for etterforskning. Kontrollorganer skal føre tilsyn innenfor sitt forvaltningsområde, og en må legge til grunn at spørsmål om anmeldelse til politiet blir nøye vurdert og at kontrollorganet er av den oppfatning at forholdet er alvorlig når anmeldelse blir inngitt. Kontroll med stiftelser er en viktig oppgave. Stiftelser er selvstendige juridiske enheter som kan forvalte betydelige økonomiske ressurser. En side av kontrollen er med å avdekke mulig økonomisk kriminalitet, - underslag, utroskap eller skatteunndragelser. Det er av allmennpreventive grunner viktig at politiet da følger opp Lotteri- og stiftelsestilsynets anmeldelse*



*med etterforskning i tilfeller der tilsynet anmelder mulige straffbare forhold. Dette kunne i seg selv være grunnlag for omgjøring av politiets henleggelse.»*

Videre har Statsadvokaten i samme sak uttalt følgende:

*«En finner derfor at politiets henleggelse omgjøres og ber om at saken blir gjenstand for etterforskning. Av allmennpreventive grunner som nevnt ovenfor må saken gis prioritet slik at kontrollvirksomheten med stiftelser fremstår som effektiv.»*

Stiftelsestilsynet slutter seg fullt ut til disse uttalelsene fra Statsadvokaten.

En annen betenkelig faktor med en praksis knyttet til at saker henlegges på en slik måte som det er redegjort ovenfor, er det faktum at sakene får en svært ulik praksis alt etter hvor i landet de meldes. Dette er et problem for rettssikkerheten og kravet til likebehandling.

Her ser en store forskjeller på politidistriktene. På den ene side er de noen politidistrikt som behandler alle saker med en adekvat reaksjon. På den andre sider er det noen politidistrikt som henlegger sakene kort tid etter at de er kommet inn. Henleggelsene her kan være både manglende saksbehandlingskapasitet og bevisets stilling. En kunne kanskje tro at det var de store politidistriktene som var rask med å henlegge saker på manglende saksbehandlingskapasitet. Det er ikke nødvendigvis tilfelle. Det er også eksempler på store politidistrikt som gir sakene en adekvat behandling i hele løpet med saken.

Det er også grunn til å trekke frem det forhold at politiet selv ofte omgjør egne henleggelse etter at henleggelsen er påklaget. Grunnen til en slik praksis kan en bare spekulere i. Det kan være nærliggende å påstå at enkelt prøver å unngå å behandle saken ved å henlegge, for så å omgjøre ved en klage. Ofte er det i hvert fall etter Stiftelsestilsynets oppfatning ingenting i bevissituasjonen som tilsier en henleggelse etter bevisets stilling.

Stiftelsestilsynet mener at en slik praksis som det er vist til ovenfor, er svært betenkelig. Her bør påtalemyndigheten åpenbart søke etter å få en enhetlig praksis for behandlingen av disse sakene. Dette særlig i forhold til hvilke saker som det virkelig er grunnlag for å henlegge, men også i forhold til hvilke saker det er grunnlag for å gi en reaksjon, som forelegg, siktelse eller tiltalebeslutning.

## **2. Henleggelsesgrunn**

For det andre er det henleggelse etter bevisets stilling som er den mest vanlige henleggelsesgrunnen i de sakene som Stiftelsestilsynet har meldt. Dersom en medtar manglende saksbehandlingskapasitet så er det nesten fullt ut dekkende for sakene som henlegges. Som vist ovenfor så gjelder det store flertallet av anmeldelsene manglende regnskapsføring, utarbeidelse av årsregnskap og innsending av dette.

Både regnskapsloven og bokføringsloven har klare krav som settes til styret. Når dette suppleres med stiftelsesloven § 30 fremstår pliktkravene som relativt ukompliserte.

Stiftelsestilsynet har ofte hatt store vanskeligheter med å se hva det har vært med bevisene som skulle være vanskelig i de meldte sakene. Stiftelsene har full regnskaps-, innsendings- og revisjonsplikt. Dersom dette ikke er gjort, er dette et ansvar for hele styret, og burde etter Stiftelsestilsynets oppfatning ikke i særlig stor grad reise vanskelige spørsmål knyttet til bevissituasjonen.

I noen av sakene som er henlagt på bevisets stilling har Stiftelsestilsynet bedt om, og fått tilgang til, sakens dokumenter. For det fleste av disse sakene er det ikke gjort noe særlig etterforskning i det hele før saken henlegges etter bevisets stilling. I en konkret sak viste det lille som var gjort av etterforskning at saken i alle fall ikke bevismessig var svekket. Likevel ble saken henlagt etter bevisets stilling. Saken ble senere omgjort av politiet selv etter klage fra Stiftelsestilsynet. Stiftelsestilsynet er derfor av den oppfatning at det kan være grunn til å tro at disse meldte sakene ikke har vært undergitt noen reell behandling.

I klagesakene viser det seg at Statsadvokatene ofte opphever henleggelsene som er gjort av politiet etter bevisets stilling. Noen av disse blir også omgjort av politiet selv uten at sakene sendes til Statsadvokaten som klageinstans.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at det er svært betenkelig med en praksis der saker blir henlagt etter bevisets stilling uten særlig etterforskning. Videre er det betenkelig med slike henleggelse når faktum og bevissituasjonen skulle være relativ enkel, for eksempel at det ikke foreligger førte eller innsendte regnskaper.

### **3. Klager**

Stiftelsestilsynet har påklaget en rekke henleggelse gjort av politiet. Som oftest er disse henleggelsene grunnet i bevisets stilling eller manglende saksbehandlingskapasitet.

Mange av klagesakene er omgjort. Stiftelsestilsynet merker seg at mange av disse omgjøringene blir gjort av politiet selv, uten at sakene sendes til Statsadvokaten som klageinstans. I fire tilfeller hvor saken er sendt til Statsadvokaten er tre henleggelse omgjort og en opprettholdt.

Det som er gjennomgående for de saker som Statsadvokaten har gjort om, er at det ikke er gjort tilstrekkelig etterforskning eller etterforskning i det hele, eller at mistenkte har anført at han ikke var klar over de krav som stilles. I en sak har Statsadvokaten i klagesaken uttalt at:

*«Hva mistenkte trodde om ulike forhold blir dermed ikke spesielt interessant og i hvert fall ikke når bestemmelsen også rammer uaktsomme overtredelser.»*

I en annen sak redegjorde politiet i oversendelsen til Statsadvokaten for et betydelig etterforskningsbehov som verken Stiftelsestilsynet eller Statsadvokaten fant særlig adekvat. Sistnevnte kan tyde på at politiet brukte betydelig ressurser på å beskrive hvorfor saken ikke skulle behandles på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet. Saken i seg selv hadde et relativt enkelt faktum. Statsadvokaten uttalte i sin avgjørelse følgende:

*«Politiet har i sin påtegning hit redegjort for hvor omfattende etterforskningen vil bli. Ved en rask gjennomgang av saken synet det klart at det objektive, - uttak av 410.000 kr til formål som var stiftelsen uvedkommende synes ikke omstridt, jf anmeldelsen bilag 6, 7, 8 og 9. En deler dermed ikke politiets oppfatning om at etterforskningen vil kreve «ikke ubetydelige ressurser». Hvorfor politiet anfører at direktør og avdelingsdirektør i Lotteritilsynet må avhøres og alle stiftelsens bankbilag må gjennomgås er uklart. Det er noe uheldig at politiet skisserer et etterforskningsomfang som åpenbart ikke er nødvendig når en argumenterer for at henleggelsen bør opprettholdes.»*

Stiftelsestilsynet slutter seg fullt ut til denne vurderingen og uttalelsen fra Statsadvokaten.

Stiftelsestilsynet merker seg at flertallet av klagesakene omgjøres av politiet selv uten at disse blir sendt til Statsadvokaten. Dette er noe oppsiktsvekkende i seg selv. Grunnen til at dette blir gjort kan en bare spekulere i. Med bakgrunn i dette kan det være grunn til å hevde at politiet i slike saker først prøver en henleggelse for å prøve å unngå å behandle saken, for så å omgjøre henleggelsen når det kommer klage. En av grunnene kan være at politiet av erfaring vet hvor Statsadvokaten står i slike spørsmål, og at de vil søke å unngå en behandling der. Dersom så er tilfelle er det betenkelig at politiet først prøver en henleggelse for så å gjøre denne om etter at det er innkommet klage. Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at en eventuell henleggelse fra politiet bør være fundert på en reell behandling og vurdering av saken slik den er meldt til politiet. Noe annet vil fremstå som kritikkverdigg.

Det er også betenkelig at det her, slik som det er omtalt ovenfor, er en så stor ulikhet i praksisen rundt om i de enkelte politidistrikt når det gjelder behandlingen og henleggelsespraksisen. Dette fører til uønskede forskjeller alt etter hvor i landet den mulige overtredelsen har funnet sted og blir meldt.

Det er Stiftelsestilsynets oppfatning at Statsadvokatene i klagesaker fra Stiftelsestilsynet har hatt en adekvat behandling av disse. Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at Statsadvokatene har sett på disse meldingene med mer alvor enn det som er tilfelle for politiet. Sakene som er omgjort av Statsadvokaten har da også endt med enten fellende dom eller vedtatt forelegg.

#### **4. Hvem straffes?**

I henhold til stiftelsesloven § 30 er styret stiftelsens øverste organ. Forvaltningen av stiftelsen hører inn under styret. Videre fremkommer blant annet at stiftelsens styre skal påse at regnskap og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Bestemmelsen i § 30 hjemler således det forhold at det er stiftelsens styre som er ansvarlig for stiftelsens regnskaper. Dette er et ansvar som påhviler alle styrets medlemmer, og ikke for eksempel bare styrets leder. Denne forståelsen som kan utledes fra § 30 har og støtte fra uttalelsen i NOU 1998:7 om stiftelser side 71, hvor fremheves at regnskapsføring er et sentralt element i styrets pliktforhold. I Ot.prp.nr. 15 (2000-2001) om lov om stiftelser side 106, er også dette lagt til grunn av departementet.

Videre regulerer stiftelsesloven § 35 blant annet daglig leder sitt ansvar. Etter § 35 annet ledd er det blant annet daglig leder sitt ansvar å sørge for at stiftelsens regnskap er i samsvar med lov og forskrifter. Denne bestemmelsen hjemler derfor daglig leder sitt ansvar for stiftelsens regnskapsføring.

Stiftelsestilsynet har ved meldingene om straffbare forhold i stiftelsene vært svært nøye med å påpeke at ansvaret for overtredelsene av regnskapslovgivningen påhviler hele styret, samt daglig leder. En slik forståelse hviler som nevnt særlig på stiftelsesloven § 30 når det gjelder styret, og på § 35 annet ledd når det gjelder daglig leder.

I nesten alle de meldte sakene, med noen få unntak, har politiet kun rettet ansvaret mot styrets leder, og da slik at resten av styret og eventuelt daglig leder, har fått sine saker henlagt etter bevisets stilling. Det få sakene hvor hele styret har fått en reaksjon, gjennom for eksempel forelegg, har alle vedtatt dette.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at dette ikke er en praksis som er i samsvar med loven, verken regnskapslovgivningen eller stiftelsesloven. Det er etter Stiftelsestilsynets oppfatning ingen tvil om at ansvaret er et kollektivt ansvar for hele styret, med tillegg av ansvaret som hviler på daglig leder. Styrets leder har ikke noe særskilt ansvar for regnskapsføringen utover det som er tilfelle for alle styrets medlemmer.

Stiftelsestilsynet har diskutert dette med flere politidistrikt, og fra noen er det kommet frem at det er en uttalt oppfatning at det er styreleder som har dette ansvaret. Videre er det i en del saker uttalt at de andre medlemmene av styret har «trodd» at styreleder har ordnet opp. En slik praksis er ikke i samsvar med loven. Som nevnt er det etter stiftelsesloven en plikt for hele styret å besørge føring og innsending av regnskapene. Videre er skyldkravet etter så vel regnskapsloven som bokføringsloven uaktsomhet. Således bør det etter Stiftelsestilsynet være særlige spesielle omstendigheter i den enkelte sak som gjør at bare styreleder forfølges og at sakene mot de andre medlemmene av styret blir henlagt.

## **5. Reaksjoner**

Det er vist til at de fleste av sakene som er meldt til politiet gjelder overtredelser av regnskap- og bokføringsloven. Dette ofte som følge av en totalt manglende føring, avlegging og innsending av regnskap. Ofte er dette overtredelser som har skjedd over flere år.

Det kan her være grunnlag for å trekke frem hva forarbeider og rettspraksis sier om slike overtredelser.

Ved manglende regnskap og bokføring har Høyesterett i Rt. 1996 side 22 uttalt følgende:

*«Unnlatt regnskapsførsel av det omfang og den karakter det her er tale om, representerer i seg selv alvorlige straffbare forhold. Dette gjelder ansett om de skjuler andre lovovertridelser eller ikke. Når regnskaper ikke føres og bilag ikke framskaffes, hindrer det innsyn i andre mulige straffbare forhold. Det har til følge at vedkommende unngår forfølgning for straffbare forhold som andre – med regnskapene i orden – må finne seg i å bli utsatt for. I den forstand kan således regnskapsovertridelser lønne seg. Unnlatt regnskapsførsel medfører dessuten at myndighetene må bruke store ressurser for å avdekke de straffbare forhold som kan være begått, ofte med det resultat at man etter stor innsats bare må resignere»*

Dommen fremhever hva som er det store problemet ved manglende regnskapsførsel. Det svekker i stor grad muligheten for å kontrollere virksomheten, og hindrer muligheten for innsyn og vurdering av andre mulige straffbare forhold. Det fremheves også at totalt manglende regnskap er å anse som alvorlige straffbare forhold.

Også forarbeidene til regnskapsloven omtaler dette. Det vises for dette til Ot.prp. nr. 42 (1997-1998) og da særlig til pkt. 13.4 åttende avsnitt.

*«Departementet legger til grunn at strafferammen for brudd på regnskapsloven bør skjerpes og bringes i overensstemmelse med strafferammen for andre formuesforbrytelser. Det foreslås i samsvar med underutvalgets forslag, at det kan gis bøter eller fengsel inntil 3 år for vesentlig overtredelse og bøter eller fengsel inntil 6 år i tilfelle der det foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Departementet vil framheve at arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet er viktig av hensyn til konkurransesituasjonen i næringslivet. Dersom enkelte driver næringsvirksomhet i strid med de fastsatte rammebetingelser, og oppnår økonomisk vinning som følge av dette, vil det vanskeliggjøre situasjonen for næringsdrivende som driver konkurrerende virksomhet i henhold til de regelfastsatte rammebetingelsene. Av hensyn til disse næringsdrivende bør regnskapslovens bestemmelser skjerpes slik at det skapes et helhetlig straffesystem for økonomisk kriminalitet, idet brudd på regnskapsbestemmelser ofte kan være ledd i et forsøk på å skjule annen økonomisk kriminalitet. Departementet legger vekt på at avdekking av en formuesforbrytelse kan være avhengig av at regnskapsloven overholdes. Det er, som påpekt av Høyesterett i Rt 1996 s. 22, uheldig at regnskapspliktige som ikke fører regnskaper, derved unngår forfølgning for straffbare forhold, som andre med regnskapene i orden må finne seg i å bli utsatt for. Departementet har for øvrig merket seg at Høyesterett i flere dommer i den senere tid har skjerpet straffen for mangelfull eller unnlatt føring av regnskapene, jf. bl.a. Rt 1992 s. 518, 1993 s. 980, 1995 s. 658, 1996 s. 22 og 1996 s. 902.»*

Konklusjonen av disse uttalelser er at total manglende regnskapsførsel og bokføring skal anses som et alvorlig straffbart forhold. Naturlig nok skal dette da gjenspeiles i den behandling som saken gis hos politiet og domstolen. Dette særlig når en tar hensyn til den straff som utmåles gjennom eventuelt forelegg eller andre straffereaksjoner.

Stiftelsestilsynet merker at det er det store forskjeller i hvordan sakene behandles og hvilke resultater sakene får. Selv om straff i stor grad også skal vurderes individuelt, og for utmåling

av bøtestraff, evneprinsippet i straffeloven § 27, kan det se ut til at forskjellene blir svært store i ellers sammenlignbare saker.

For saker som ikke er avgjort ved dom, varierer reaksjonen fra påtaleunntatelse til forelegg på kr 25 000,-. De minste foreleggene som er registrert er på kr 4 000,-. Utover dette er det også saker som er oversendt domstolene, enten som tiltale til hovedforhandling eller siktelse til tilståelsesdom.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at det slett ikke er noen form for enhetlig praksis i reaksjonene for ellers sammenlignbare saker. Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at reaksjonen er svært avhengig av hvilket politidistrikt som har hatt saken til behandling.

Noen få politidistrikt tar hensyn til de uttalelser som er gjengitt ovenfor fra henholdsvis Høyesterett og fra forarbeidene til regnskapsloven. Dette resulterer da i at sakene oversendes retten med påstand om fengsel for manglende regnskapsføring over flere år. Likevel er det slik at de fleste politidistrikt avgjør ellers sammenlignbare saker med å utferdige et forelegg i ulik størrelsesorden. Det er ikke unaturlig at disse foreleggene avslutter saken ved at de blir vedtatt. Dette følger av at alternativet som her kunne ha gitt ubetinget fengsel for samme overtredelse.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at politi og påtalemyndigheten må arbeide for å få en adekvat behandling av disse sakene. Videre må det arbeides for å få en enhetlig reaksjon som også er i samsvar med de føringer som ligger i forarbeidene og i domstolspraksisen som det er vist til ovenfor. Slik situasjonen nå er så er det så store forskjeller i behandlingen og utmålingen at vi mener at dette ikke kan forsvares. Dette er problematisk i forhold til både rettssikkerhet og krav til likebehandling for ellers like tilfeller.

## **Oppsummering**

Jeg skal her kort gi en oppsummering av de forhold som er påpekt ovenfor.

### Stiftelsesformen og troverdigheten til denne.

For Stiftelsestilsynet er det viktig å skape en troverdighet til stiftelsesformen. Det viktige her blir at det tas tilstrekkelig hensyn til det spesielle med stiftelsesformen. Særlig vil en her fremheve det spesielle at stiftelser er selveiende, uten eksterne eiere og med styret som det øverste organ. Dette gjør stiftelsene vesentlig mer sårbare for å bli utsatt for økonomisk kriminalitet enn det som er tilfelle for andre selskapsformer.

For å skape en slik troverdighet til stiftelsesformen må det blant annet etableres et effektivt tilsyn. Videre er det viktig at politi, påtalemyndighet og domstolene følger opp mulige straffbare forhold som Stiftelsestilsynet melder slik at de allmennpreventive hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad.

### Store sprik i avgjørelsen av sammenlignbare saker.

Som der fremkommer ovenfor er det store sprik i hvordan de meldte sakene behandles. Dette gjelder både i forhold til om sakene i det hele blir gjenstand for etterforskning, men og også i forhold til den reaksjon som velges.

Som nevnt er det viktig for å skape en effektiv og troverdig tilsyn med stiftelser at sakene blir gjenstand for etterforskning og ikke bare søkes henlagt på bevisets stilling. Videre er det viktig, for de sakene hvor det konstateres skyld, at det blir gitt en adekvat reaksjon som er i samsvar med rettspraksis og forarbeidene til loven.

Stiftelsestilsynet har vanskelig med å forstå at politi og påtalemyndighet kan leve med de store sprikene som nå fremkommer av praksis. Dette gjelder selvfølgelig de sprikene som er i ellers sammenlignbare saker.

Det er Stiftelsestilsynets oppfatning at Statsadvokatene i klagesaker fra Stiftelsestilsynet har hatt en adekvat behandling av disse. Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at Statsadvokatene har sett på disse meldingene med mer alvor enn det som er tilfelle for politiet. Sakene som er omgjort av Statsadvokaten har da også endt med enten fellende dom eller vedtatt forelegg.

### Mange henleggelse blir omgjort etter klage.

Det er et problem at politiet i starten, uten videre etterforskning, er snar med å henlegge sakene. Det er videre et problem at sakene, henleggelsene, må påklages for å få disse adekvat behandlet hos politi og påtalemyndighet.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at politi og påtalemyndigheten her må ta disse sakene mer på alvor, og se hvilke konsekvenser en manglende behandling av disse får både for muligheten til å tappe stiftelsene og for de allmennpreventive hensyn.

### Hvem straffes

Slik det fremkommer ovenfor er det relativt utbredt at det kun er stiftelsens styreleder som blir straffeforfulgt. Det er i denne sammenhengen vist til at dette ikke er i samsvar med loven.

Stiftelsestilsynet er av den oppfatning at politi og påtalemyndigheten her må etterforske og eventuelt straffeforfølge hele stiftelsens styre, og stiftelsens daglig leder, der det er grunnlag for dette.

6.9.2013.



Lotteri- og  
stiftelsestilsynet