

NOU

Norges offentlige utredninger **2020:10**

Straffelovrådets utredning nr. 2

Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet

Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Likhhet for loven
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Frie og hemmelige valg
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Verdier og ansvar
Finansdepartementet
8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
Arbeids- og sosialdepartementet
9. Blindsonen
Arbeids- og sosialdepartementet
10. Straffelovrådets utredning nr. 2
Justis- og beredskapsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2020: 10**

Straffelovrådets utredning nr. 2

Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet

Utredning fra et råd oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. juni 2019.

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 16. september 2020.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1453-7

DepMedia

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Straffelovrådet ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. juni 2019 for å utrede og legge frem forslag om endringer i straffelovgivningen etter nærmere oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Rådets andre oppdrag gjelder inndragning av utbytte fra straffbare handlinger med tilknytning til kriminelle gjenger. Rådet avgir med dette sin utredning.

Oslo 16. september 2020

Linda Gröning
leder

Susann Funderud
Skogvang

Knut Erik Sæther

Anders Brosveet

Line Steen Presthus

Rune Utne Reitan

Jonatan Michaeli

Straffelovrådets utredninger

Nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper

Nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet

Innhold

Straffelovrådets utredninger	5	4.8	Inndragning av utbytte av uspesifiserte straffbare handlinger som gjenstand for heleri eller hvitvasking etter straffeloven § 69	36
Del I Sammen drag og rådets arbeid	11			
1 Sammen drag	13	4.9	Forebyggende inndragning – straffeloven § 70	37
2 Rådets oppdrag og arbeid	15	4.10	Hvem skal inndragning foretas overfor? Særlige problemstillinger	38
2.1 Mandatet	15			
2.2 Rådets sammensetning og rolle ...	15			
2.3 Rådets mandatforståelse	16	4.10.1	Utgangspunkt	38
2.4 Utredningsarbeidet	16	4.10.2	Inndragning overfor aksjonær der utbyttet har tilfalt et selskap eller lignende	38
2.5 Videre opplegg	17			
3 Terminologi	18	4.10.3	Inndragning overfor erververe	40
Del II Rettslig bakgrunn	21	4.10.4	Hvem inndragningskravet skal rettes mot – partsstilling i inndragningssaken	40
4 De strafferettslige inndragningsreglene	23	4.10.5	Særlig om ting uten kjent eier eller eier uten kjent oppholdssted i Norge	41
4.1 Innledning	23			
4.2 Bakgrunn og generelle begrunnelser	23	4.11	Dobbeltinndragning og solidarisk ansvar	41
4.3 Inndragningsreglenes karakter og formål	24	4.12	Hvem inndragning skjer til fordel for. Forholdet til erstatningskrav	42
4.3.1 De ulike bestemmelsenes formål	24	4.13	Beviskrav, bevistema og bevisbyrde ved inndragning av utbytte	43
4.3.2 Skillet mellom pønale og gjenopprettende eller forebyggende formål	24	4.14	Bortfall av inndragningsansvar	43
4.4 Nærmere om formålet med inndragning av utbytte	25	4.15	Oppsummering og avsluttende betraktninger om gjeldende rett	44
4.5 Inndragning av utbytte av en straffbar handling – § 67	26			
4.5.1 Bestemmelsens innhold	26	5	Andre regler av betydning for inndragningsreaksjonen	45
4.5.2 Utgifter i forbindelse med utbyttet fra den straffbare handling	27	5.1	Innledning	45
4.5.3 Adgang til reduksjon eller bortfall i den grad inndragning vil være klart urimelig	30	5.2	Erstatning, skatt og andre gjenopprettende økonomiske reaksjoner	45
4.6 Utvidet inndragning – § 68	30	5.3	Straffeprosessuelle tvangsmidler til sikring av inndragningskrav	46
4.6.1 Bestemmelsens innhold	30	5.4	Regler om etterforskingen og domstolsbehandlingen	47
4.6.2 Vurderingen av om det er forsvarlig å bygge på en presumsjon for at formuesgodene er utbytte av straffbare handlinger. «Kriminell livsstil»	32	5.5	Inndrivelse og realisering av idømte inndragnings- og erstatningskrav	48
4.7 Inndragning av ting med tilknytning til det straffbare forholdet – § 69	33	5.6	Sivilrettslig inndragning som et mulig supplerende spor	49

6	Inndragning og forholdet til straffebegrepet i Grunnloven og EMK	51	10.2	Utfordringer påpekt i tidligere utredninger	71
6.1	Innledning	51	10.2.1	Oversikt	71
6.2	Inndragning og forholdet til Grunnlovens straffebegrep	51	10.2.2	Utfordringer med kunnskap, tradisjon og kultur	72
6.3	Inndragning og EMKs straffebegrep	52	10.2.3	Manglende samarbeid og kommunikasjon	72
6.3.1	EMKs straffebegrep	52	10.2.4	Manglende ressurser eller manglende prioritering	72
6.3.2	Krav til utforming av skyldkrav og beviskrav	55	10.2.5	Utfordringer med regelverket	73
6.3.3	Uskyldspresumsjonen	56	10.2.6	Prosjekt Økokrim / Oslo politidistrikt enhet øst	74
6.4	Oppsummering	57	10.2.7	Rådets samlede inntrykk fra tidligere utredninger	74
7	Andre sentrale konstitusjonelle skranker	59	10.3	Utfordringer påpekt i tilbakemeldinger til rådet	75
7.1	Innledning	59	10.3.1	Oversikt over rådets informasjonsinnhenting	75
7.2	Grunnloven § 105 og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1	59	10.3.2	Innspill fra Økokrim	75
7.3	Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen	60	10.3.3	Innspill fra statsadvokatembetene	76
			10.3.4	Innspill fra politidistriktene	77
			10.3.5	Rådets samlede inntrykk fra tilbakemeldingene	77
8	Traktater og internasjonale anbefalinger	61	11	Rådets vurdering av de rettslige utfordringene	78
8.1	Innledning	61	11.1	Innledning	78
8.2	Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte av straffbare handlinger (CETS 141) mv.	61	11.2	Utfordringer ved inndragningsregelverket	78
8.3	EUs direktiv om frysing og inndragning av redskap og utbytte av straffbar handling	61	11.3	Strukturelle utfordringer av betydning for regelanvendelsen ...	79
8.4	FNs konvensjoner	62	11.3.1	Betydningen av system, kunnskap, tradisjon og ressurser	79
8.5	Anbefalinger og retningslinjer fra Financial Action Task Force (FATF)	62	11.3.2	Betydningen av et fungerende «inndragningssystem»	79
8.6	Oppsummering	63	11.3.3	Kunnskap	80
			11.3.4	Tradisjon	80
			11.3.5	Hensynet til forsvarlig ressursbruk	81
9	Inndragningsreglene i andre land	64	11.4	Typetilfelleanalyse av utfordringene	82
9.1	Innledning	64	11.4.1	Formål og utforming	82
9.2	Finland	64	11.4.2	Typetilfelle 1: beslag av verdier hos personer med gjengtilknytning	83
9.3	Sverige	65	11.4.3	Typetilfelle 2: beslag av verdier i forbindelse med ransaking for annet straffbart forhold	83
9.4	Danmark	66	11.4.4	Typetilfelle 3: utbytte fra narkotikasak med flere gjerningspersoner	84
9.5	Oppsummering	67	11.4.5	Typetilfelle 4: samarbeid med utenlandske myndigheter for å finne utbytte	86
Del III	Utfordringer med inndragning etter gjeldende rett	69	11.5	Oppsummering	86
10	Utfordringer påpekt i tidligere utredninger og i tilbakemeldinger til rådet	71			
10.1	Innledning	71			

Del IV	Rådets vurderinger og anbefalinger om regelendringer og andre tiltak	87	12.7.2	Utvidet adgang til å ilegge solidaransvar	99
12	Rådets vurderinger av behovet for regelendringer	89	13	Tiltak ut over endringer i straffeloven kapittel 13	101
12.1	Innledning	89	13.1	Innledning	101
12.2	Målet om effektiv inndragning	89	13.2	Oppfølging av tidligere anbefalinger	101
12.2.1	Effektivitet som overordnet mål ...	89	13.3	Endringer i andre deler av straffeloven og i andre lover	101
12.2.2	Vurderingen av inndragningsreglens effektivitet	90	13.3.1	Betydningen av samvirkende regelsystem	101
12.2.3	Effektivitet og de enkelte ledd i organisasjonene	90	13.3.2	Tvangsmidler etter rettskraftig dom	101
12.2.4	Effektivitetsutfordringer i gjeldende regler	91	13.3.3	Lengre foreldelsesfrist	102
12.3	Nullstillingsprinsippet som prinsipielt utgangspunkt	92	13.3.4	Endring av primærkompetansen for beslutning om heftelse: oppfølging av NOU 2016: 24	103
12.4	Rådets forslag om regelendringer: oversikt	92	13.3.5	Saksforberedelse og kompetansepørsmål ved rettens behandling av inndragningssaker: oppfølging av NOU 2016: 24	103
12.5	Klargjøring av regelverkets formål og struktur	92	13.3.6	Forholdet til betenkningen om sivilrettslig inndragning	104
12.5.1	Rådets overordnede vurdering av behovet for klargjøring i straffeloven kapittel 13	92	13.3.7	Inndragningsbestemmelser i spesiallovgivningen	105
12.5.2	Skillet mellom inndragning begrunnet i nullstilling eller forebygging, og inndragning som anses som straff etter EMK	93	13.4	Institusjonelle endringer	105
12.5.3	Utvidelse av § 66 til en henvisnings- og formålsbestemmelse	94	13.4.1	Bedre resultatmål for inndragning i politiet og påtalemyndigheten ...	105
12.5.4	Lovfesting av nullstillingsprinsippet	94	13.4.2	Egen inndragningsenhet	106
12.5.5	Klargjøring av virkeområdet for bestemmelsen om utvidet inndragning	95	13.4.3	Samordning mellom politiets operative enheter og namsmyndighetene. Mulige endringer i tvangsfullbyrdsloven	106
12.6	Endringer av inndragningshjemlene	96	13.5	Samarbeid og kompetanseheving	107
12.6.1	Ny bestemmelse om inndragning av utbytte uavhengig av om det konkretiseres hvilken straffbar handling som har skapt utbyttet ...	96	13.5.1	Samarbeid med EU	107
12.6.2	Beviskravet for at en gjenstand er utbytte av uspesifiserte straffbare handlinger	97	13.5.2	Kompetanseheving i alle ledd	108
12.6.3	Inndragningskrav av ting som ingen gjør krav på	97	Del V	Lovforslag og administrative og økonomiske konsekvenser	109
12.6.4	Tema for uaktsomhetsvurderingen for inndragning hos omsetningsserverver etter straffeloven § 72	98	14	Administrative og økonomiske konsekvenser	111
12.7	Andre endringer rådet har vurdert	99	15	Lovutkast med merknader	112
12.7.1	Straffeloven § 79 første ledd bokstav c og utvidet inndragning ...	99	15.1	Straffeloven § 66	112
			15.1.1	Lovutkast	112
			15.1.2	Merknader til bestemmelsen	112
			15.2	Straffeloven § 67	112
			15.2.1	Lovutkast	112
			15.2.2	Merknader til bestemmelsen	113
			15.3	Straffeloven ny § 67 a	115
			15.3.1	Lovutkast	115

15.3.2	Merknader til bestemmelsen	115	15.7.2	Merknader til bestemmelsen	120
15.4	Straffeloven § 68	117	15.8	Straffeloven § 72	120
15.4.1	Lovutkast	117	15.8.1	Lovutkast	120
15.4.2	Merknader til bestemmelsen	117	15.8.2	Merknader til bestemmelsen	120
15.5	Straffeloven § 69	118	15.9	Straffeloven § 74	121
15.5.1	Lovutkast	118	15.9.1	Lovutkast	121
15.5.2	Merknader til bestemmelsen	118	15.9.2	Merknader til bestemmelsen	121
15.6	Straffeloven § 70	119	15.10	Straffeloven § 100	122
15.6.1	Lovutkast	119	15.10.1	Lovutkast	122
15.6.2	Merknader til bestemmelsen	119	15.10.2	Merknader til bestemmelsen	122
15.7	Straffeloven § 71	120			
15.7.1	Lovutkast	120	Kilder og litteratur		123

Del I
Sammendrag og rådets arbeid

Kapittel 1

Sammendrag

Rådet har i sitt andre deloppdrag vurdert endringer i straffeloven kapittel 13 for å gjøre inndragning til et mer effektivt virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. I tråd med mandatet har rådet særlig sett på reglene om inndragning av utbytte, men rådet har også vurdert disse reglene i sammenheng med de øvrige reglene om inndragning i straffeloven kapittel 13.

Rådets hovedkonklusjon er at gjeldende rett i hovedsak gir tilstrekkelige hjemler for å sikre effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Det norske regelverket er sammenlignbart med inndragningsreglene i de øvrige nordiske land, og det er heller ingen bindende internasjonale instrumenter som anbefaler mer vidtgående regler. Enkelte land utenfor Norden har imidlertid supplerende regler om sivilrettslig inndragning, og departementet har for tiden til behandling en utredning om slike regler også i Norge.

Rådet har vurdert nærmere de rammer som Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser setter til nye eller endrede inndragningsregler. Et sentralt spørsmål etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er i hvilken grad inndragning utgjør «straff» i konvensjonens forstand. Rådets gjennomgang viser at inndragning som går ut over en ren nettoinndragning av utbyttet – definert som gjenoppretting eller «nullstilling» av situasjonen til slik den ville vært dersom gjerningspersonen unnlot å fullføre eller fortsette den straffbare handlingen – kan bli ansett som straff etter EMK. Fra dette utgangspunktet har rådet gjennomgått hva som gjelder med hensyn til utforming av skyld- og beviskrav i regler om strafferettslig inndragning, og hvilke føringer uskyldspresumsjonen gir. Rådet har videre drøftet de skrankene som følger av eiendomsretten og vurdert betydningen av Barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 for inndragning rettet mot personer under 18 år.

Rådet har undersøkt tidligere utredninger om inndragningsreglene generelt og innhentet informasjon og synspunkter særlig fra politiet og påtalemyndigheten om utfordringer og mulige løsninger ved inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet.

Både tidligere utredninger og rådets informasjonssinnhenting viser at regelverket i det store og hele anses å gi tilstrekkelige hjemler for inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet, og at utfordringene i stor grad beror på andre forhold enn selve regelverket. Det har likevel kommet frem at reglene på noen punkter oppfattes som uklare, og at de gir for lite konkret veiledning om hva som kan inndras og i hvilke situasjoner. I tillegg finnes særlige bevismessige utfordringer. For eksempel er det påpekt i tilbakemeldingene til rådet at det er uforholdsmessig ressurskrevende å inndra kontanter og andre verdigjenstander som gjengmedlemmer bærer med seg på gaten eller i andre situasjoner, og som åpenbart er utbytte fra kriminalitet, men uten at det kan bevises hvilken eller hvilke konkrete straffbare handlinger verdiene er utbytte av.

Rådet har tatt som utgangspunkt for sine vurderinger at (kriminalpolitisk) effektivitet må avveies mot hensynet til rettighetene og rettsikkerheten til den som rammes av inndragning, der særlig vernet av eiendomsretten må tas i betraktning. Ved å lempe på beviskravene for å inndra, eller ved å utvide den skjønsmessige adgangen til inndragning, øker risikoen for at det finner sted en urettmessig inndragning av lovlig ervervet eiendom.

Et viktig prinsipielt utgangspunkt for rådet har vært *nullstillingsprinsippet*. Det bærende formålet med inndragning av utbytte er å foreta en korreksjon slik at situasjonen gjenspeiler forholdene slik de var før den straffbare handlingen fant sted. Fra dette utgangspunktet er det også en viktig erkjennelse for rådet at det må skilles mellom inndragning som ikke er ment å være straff, jf. inndragning etter reglene i straffeloven kapittel 13, og inndragning som fremstår som pønalt begrunnet.

Rådet har vurdert fordeler og ulemper med ulike mulige regelendringer. Rådet har også vurdert forslag som har blitt fremmet i tidligere utredninger, og særlig innspill som rådet har fått i sin informasjonssinnhenting.

For å gjøre inndragningsreglene lettere tilgjengelige foreslår rådet en klargjøring av regle-

nes formål og innbyrdes struktur gjennom følgende endringer:

- Endring av straffeloven § 66. Bestemmelsen formuleres som en oversikts- og henvisningsbestemmelse, hvor de ulike formene for og formålene med inndragning samt forholdet mellom bestemmelsene fremgår.
- Endring i straffeloven § 67 om inndragning av utbytte. Nullstillingsprinsippet ved inndragning lovfestes i tredje ledd. Videre tydeliggjøres i femte ledd at utbytte i form av bestemte ting som utgangspunkt skal inndras ved gjenstandsinndragning.
- Endring av § 68 om utvidet inndragning. Det foreslås klargjort innledningsvis at formålet med bestemmelsen er å inndra utbytte fra straffbare handlinger uten at det er nødvendig å påvise hvilken eller hvilke handlinger utbyttet stammer fra. Videre foreslås endringer i lovteksten for å klargjøre at bestemmelsen ikke bare er aktuell der det er grunnlag for å inndra *alt* lovbrøtteren eier og som ikke vedkommende beviser lovlig erverv av, men at bestemmelsen også kan benyttes til å inndra enkelt-eiendeler på grunnlag av konkret mistanke. Det foreslås også inntatt en beskrivelse av de sentrale vurderingselementene ved vurderingen av hvorvidt den fakultative adgangen til utvidet inndragning bør benyttes. Hensikten er at bestemmelsen bedre skal gjenspeile en forutsetning i forarbeider og rettspraksis om at lovbrøtteren normalt må ha utvist en «kriminell livsstil» for at utvidet inndragning skal være aktuelt. Rådet presiserer i tilknytning til lovendringen at denne forutsetningen gjør seg gjeldende med ulik styrke i ulike situasjoner.

I tillegg foreslår rådet følgende endringer og presiseringer av inndragningsreglene:

- Det foreslås en ny § 67 a i straffeloven som i første ledd hjemler inndragning av utbytte uten at det kan påvises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra. Beviskravet er sterk sannsynlighetsovervekt. I andre ledd foreslås en hjemmel for inndragning i situasjoner der ingen gjør krav på å være eier av en beslaglagt ting og det er sannsynlig at tingen er utbytte fra en straffbar handling.
- I tilknytning til den foreslåtte § 67 a andre ledd om inndragning av beslaglagte ting som ingen gjør krav på å være eier av, foreslås det en endring i § 74 om partsstillingen i slike inndragningssaker.
- Videre foreslår rådet en omstrukturering av inndragningsreglene i §§ 69 og 70 slik at inn-

dragning av produktet av, gjenstanden for eller ting som har vært benyttet eller bestemt til å benyttes ved straffbare handlinger, og som ikke er pønalt begrunnet, reguleres av § 69 så langt slik inndragning er begrunnet i nullstillingsprinsippet og av en ny § 70 første ledd når inndragningen er begrunnet i å forebygge at tingen skal bli brukt til nye straffbare handlinger. Denne strukturen forutsetter at de situasjonene der § 69 i dag benyttes til å ilegge inndragning som fremstår som pønalt begrunnet – og som kan være å anse som straff etter EMK – reguleres på annen måte, for eksempel ved en form for inndragning eller konfiskasjon som formelt rubriseres som straff.

- Ordlyden i straffeloven § 72 foreslås presisert, slik at det tydelig fremgår at god tro-vurderingen for erverver handler om hvorvidt vedkommende hadde grunn til å tro at det var sammenheng mellom en straffbar handling og utbyttet, og at vedkommende ikke trenger å ha mistanke om den konkrete straffbare handlingen. Det foreslås også et nytt fjerde ledd for å klargjøre hvordan man skal unngå dobbeltinndragning der det er foretatt inndragning både hos den utbyttet først tilfalt og hos senere erverver.

Rådets endringsforslag sikter primært å bidra til mer effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet, i tråd med det rådet oppfatter som kjernen i mandatet. Forslagene til endringer i straffeloven §§ 67 tredje ledd, 69, 70 og 72 er forankret i en fornyet vurdering av hvilke grunnprinsipper som etter rådets oppfatning bør ligge til grunn for utformingen av reglene om inndragning. Det ovenfor nevnte nullstillingsprinsippet og synspunktet at inndragning etter straffeloven kapittel 13 ikke skal ha en pønalt karakter har her vært sentralt. Samlet sett innebærer forslagene dermed en prinsipiell avgrensing av inndragningsreglene som samtidig muliggjør regelendringer som kan effektivisere inndragningsinstituttet. Rådets forslag er enstemmige.

Tidligere utredninger og innspill til rådet fremhever gjennomgående at utfordringene med inndragningsregelverket i stor grad har andre årsaker enn mangler ved reglene i straffeloven kapittel 13. Rådet drøfter derfor også behovet for regelendringer i lys av andre mulige tiltak som kan bidra til å effektivisere inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Avslutningsvis i utredningen omtales tiltak som rådet vurderer som hensiktsmessig at departementet vurderer i den videre lovgivningsprosessen.

Kapittel 2

Rådets oppdrag og arbeid

2.1 Mandatet

Rådet er gitt to oppdrag knyttet til «gjengkriminalitet». Oppdragene er blant annet foranlediget av tilbakemeldinger i riksadvokatens brev til Justis- og beredskapsdepartementet 31. august 2018 om gjengkriminalitet. I nevnte brev skriver riksadvokaten at «tiden kan være inne for å vurdere» om et straffebud mot deltakelse kan være en farbar strategi i gjengsammenheng, og uttrykker også at inndragning bør være et fokusområde. Det første deloppdraget gjaldt kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper. Rådet leverte sin utredning for dette oppdraget, NOU 2020: 4, 12. mars 2020. Rådets andre deloppdrag gjelder inndragningsreglene, hvor rådet ble gitt følgende mandat:

«1. Bakgrunn

Straffbare handlinger begått av personer med tilknytning til gjengmiljøer og kriminelle organisasjoner representerer en betydelig kriminalitetsutfordring. Gjennom vold, trusler og annen kriminalitet bidrar disse miljøene til å skape utrygghet i befolkningen. Den negative utviklingen i gjengmiljøene på det sentrale Østlandsområdet reiser spørsmål om det er behov for å se på nye tiltak som kan bidra til å redusere kriminelle gjenger og organisasjoners evne til å fungere som en organisatorisk plattform for å begå kriminelle handlinger, samt forhindre nyrekruttering.

[...]

Det kan også være grunn til å se nærmere på om det er behov for lovendringer for å gjøre inndragning av utbytte fra straffbare handlinger til et sterkere kriminalpolitisk virkemiddel, særlig ved gjengkriminalitet. Utsiktene til profitte synes å være en viktig drivkraft bak gjengkriminalitet. For å kunne drive effektiv kriminalitetsbekjempelse er det derfor viktig med et funksjonelt og effektivt regelverk, som gjør inndragning praktisk mulig. Departementets generelle inntrykk basert på tilbake-

meldinger fra sentrale aktører, herunder Riksadvokaten, er at de strafferettslige inndragningsreglene i alminnelighet fungerer godt, men at det kan være grunn til å vurdere om regelverket i tilstrekkelig grad er tilpasset de særlige utfordringer som gjør seg gjeldende ved inndragning av eiendeler og verdier som stammer fra kriminalitet begått av personer med tilknytning til gjengmiljøer.

[...]

2.2 Inndragning

Straffelovrådet skal vurdere om det er grunn til å foreslå endringer i reglene om inndragning av straffbart utbytte.

Straffelovrådet bes særlig belyse og drøfte hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende ved praktiseringen av inndragningsreglene når den kriminelle handlingen er begått av personer med tilknytning til kriminelle gjengmiljøer, og om gjeldende regelverk er godt nok tilpasset disse utfordringene. Blant annet bes Straffelovrådet vurdere lovendringer som gjør det vanskeligere å omgå inndragning av eiendeler som stammer fra kriminell virksomhet gjennom formelle eierkonstruksjoner.

Straffelovrådet skal særlig være oppmerksom på lovendringer som kan gjøre inndragningsreglene til et mer effektivt kriminalpolitisk virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. Samtidig står rådet fritt til å vurdere endringer som vil ha betydning for bekjempelse også av andre former for kriminalitet.

Utvalget skal i sitt arbeid gjennomgå tilsvarende regulering i de nordiske landene, og erfaringer som en har gjort seg der, især knyttet til inndragning av verdier og eiendeler som stammer fra gjengkriminalitet.»

2.2 Rådets sammensetning og rolle

Rådet består på tidspunktet for levering av sin andre utredning av følgende medlemmer:

Linda Gröning (leder), professor ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Susann Funderud Skogvang, lagdommer ved Hålogaland lagmannsrett
Knut Erik Sæther, assisterende riksadvokat
Anders Brosveet, advokat i Advokatfirmaet Elden

For rådets to første oppdrag er følgende medlemmer med særskilt kompetanse oppnevnt:
Line Steen Presthus, politiadvokat i Oslo politidistrikt
Rune Utne Reitan, politioverbetjent i Kripos

Jonatan Michaeli har vært sekretær for rådets to første oppdrag.

Rådet viser til NOU 2020: 4 kapittel 2.2 der det gjøres rede for rådets rolle og funksjon.

2.3 Rådets mandatforståelse

Rådets oppdrag er å vurdere om det er grunn til å endre reglene om inndragning av straffbart utbytte. Det går klart frem at mandatets hovedfokus er «gjengkriminalitet». Rådet oppfatter mandatet slik at det først og fremst skal analysere hvorvidt endringer i inndragningsreglene vil kunne bidra til en mer effektiv bekjempelse av gjengkriminalitet, og at det ikke skal gjøres en analyse av inndragningsreglenes effektivitet for andre typer kriminalitet. Rådet har derfor ikke konsentrert seg om å avdekke utfordringer ved inndragning ved andre kriminalitetsformer. At rådet «står fritt» til å vurdere endringer som har betydning for bekjempelsen av andre typer kriminalitet, tilsier likevel at slike endringer kan kommenteres dersom rådet i sitt arbeid blir oppmerksom på behov for mer generelle endringer. Rådet vil også bemerke at endringer i inndragningsreglene som gjøres for å bekjempe gjengkriminalitet vil kunne få generell betydning.

Mandatet ber om en vurdering av «om det er grunn til å foreslå endringer i reglene om inndragning av straffbart utbytte». Etter en snever fortolkning kunne det tilsi at rådet ikke skulle vurdere bestemmelsen i straffeloven § 69 om inndragning av produktet av, gjenstanden for eller redskapet til en straffbar handling. Som det vil fremgå av utredningen er det imidlertid nødvendig å se inndragningsreglene i sammenheng, ved analysen av om reglene samlet sett virker som de bør, ved vurderingen av systematikken i inndragningsregelverket og i behandlingen av prinsipielle spørsmål.

Rådet skal «belyse og drøfte» hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende, og om gjeldende regler er godt nok tilpasset disse utfordringene. Ut fra tidligere utredninger om inndragning, har rådet tatt som utgangspunkt at «utfordringer» kan bestå i mange ulike forhold, også forhold som ikke knytter seg til regelverket. Selv om rådets oppmerksomhet retter seg mot behovet for lovendringer, vil rådet derfor også basere sin drøftelse på en bredere problemforståelse.

Mandatet etterspør kun regelendringer som kan gjøre inndragning mer effektivt. Rådet understreker at effektivitet ikke alene kan begrunne endringer i strafferettslige regler. Slike regelendringer må også kunne forsvares ut fra straffrettens begrunnelser og begrensninger, der de menneskerettslige skrankene i Grunnloven og EMK står sentralt.

Mandatet legger ikke opp til en vurdering av om det bør innføres et system med sivilrettslig inndragning, slik professor Jon Petter Rui foreslår i en utredning om sivilrettslig inndragning fra 2016.¹ Utredningen og høringen av den vil likevel bli omtalt som et mulig alternativ og/eller supplerende spor til det strafferettslige regelverket. Rådet trekker også inn utredningen der den belyser spørsmål av relevans for strafferettslig inndragning.

2.4 Utredningsarbeidet

Rådet har avholdt 1–2 møter i måneden mellom mars og september 2020. Professor Jon Petter Rui deltok i rådets møte 12. mai 2020. Førstestatsadvokat Håvard Kampen ved Økokrim deltok i rådets møte 8. juni 2020. Grunnet koronapandemien har rådet avholdt alle sine møter som fjernmøter (lyd og bilde).

Rådet har stilt spørsmål om utfordringer med inndragningsregelverket og bedt om innspill på aktuelle regelendringer fra Riksadvokaten, Politidirektoratet og underliggende organer. Rådet har også mottatt innspill direkte fra noen av Oslo politidistrikts enheter.

Rådet har videre mottatt skriftlig informasjon fra Danmark, Finland og Sverige om landenes inndragningsregelverk og utfordringer og problemstillingen ved anvendelsen av inndragnings-

¹ Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Vedlegg til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 07.09.2016 med ref. 16/5054. https://www.regjeringen.no/contentassets/563c5153753e41438ec0b6d047f3ab20/betenkning_sivilrettslig-inndragning.pdf.

reglene i saker som gjelder gjengrelatert kriminalitet. Rådet har videre innhentet synspunkter fra Advokatforeningens forsvarergruppe og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter.

2.5 Videre opplegg

Noen terminologiske avklaringer gis i kapittel 3. Deretter struktureres utredningen i fire deler over 14 kapitler.

I del II beskrives og drøftes den rettslige bakgrunnen for rådets vurderinger og anbefalinger. I kapittel 4 gjøres det rede for de strafferettslige inndragningsreglene, inkludert reglenes bakgrunn og begrunnelser. Fremstillingen knytter seg særlig til reglene om inndragning av utbytte. I forlengelsen av kapittel 4, beskrives i kapittel 5 andre regler som har betydning for inndragningsreaksjonen. I kapittel 5 omtaler rådet hovedtrekkene i Ruis (2016) forslag til regler om sivilrettslig inndragning. I kapittel 6 gjennomgås inndragningsreglenes forhold til straffebegrepet i Grunnloven og etter EMK. I kapittel 7 drøftes andre konstitusjonelle skranker av betydning, mens kapittel 8 omhandler relevante traktater og internasjonale

anbefalinger. Inndragningsreglene i andre nordiske land beskrives i kapittel 9.

I del III omtales de aktuelle utfordringene med inndragning etter gjeldende rett. I kapittel 10 beskrives de utfordringene som har vært påpekt i tidligere utredninger og de utfordringene som har blitt påpekt i tilbakemeldinger til rådet. I lys av disse problembeskrivelsene drøftes utfordringene ved inndragning rettet mot medlemmer i kriminelle gjenger nærmere i kapittel 11. Rådet tar stilling til hva som er hovedutfordringene ved inndragningsregelverket og dets anvendelse i saker som har tilknytning til gjengkriminalitet.

I del IV presenteres rådets vurderinger og anbefalinger om regelendringer og andre tiltak.

I kapittel 12 vurderer rådet nærmere ulike endringer i straffeloven og hvorvidt disse kan gi mer effektiv inndragning i saker som gjelder gjengkriminalitet. Fordeler og ulemper ved disse endringene drøftes. I kapittel 13 foreslås andre tiltak (andre endringer enn endringer i straffeloven) som kan vurderes nærmere i den videre oppfølgingen av utredningen.

I del V vurderer rådet administrative og økonomiske konsekvenser (kapittel 14) og legger frem et lovutkast med merknader (kapittel 15).

Kapittel 3

Terminologi

Bakmenn

Med bakmenn forstås i utredningen leder-skikkelser og andre høytstående medlemmer i kriminelle gjenger som typisk selv ikke deltar i gjennomføringen av straffbare handlinger. Bakmenn kan være i posisjon til å beordre medlemmene til å begå straffbare handlinger, eller være en organisator/planlegger for det som skal gjøres. Bakmennene vil i stor utstrekning få den største andelen av utbytte fra gjengkriminalitet.

Termen må forstås kjønnsnøytralt.

Gjengkriminalitet

I NOU 2020: 4 sondret rådet mellom gjengstrukturer på tre ulike nivåer:¹

- «Kriminelle nettverk». Samarbeid mellom enkeltpersoner om kriminalitet, uten at det er noen struktur eller organisering i samarbeidet.
- «Kriminelle grupper». Et samarbeid mellom personer om å begå kriminalitet. Samarbeidet kan være kortvarig, men gruppene preges av at hvert ledd er nødvendig for det resultatet som personene ønsker å oppnå. Straffeloven § 79 bokstav c synes å ramme nettopp slike.
- «Kriminelle organisasjoner/sammenslutninger». Organisert samarbeid med hierarki og struktur. MC-klubber og andre kjente kriminelle organisasjoner faller inn her.

Rådet legger til grunn den samme forståelsen av gjengkriminalitet og ulike gjengstrukturer i denne utredningen. Gjennomgående benyttes også disse termene i utredningen, og de ulike typene gjengstrukturer benevnes kun dersom det er nødvendig med en slik presisering.

Løpegutt

Med løpegutt forstås medlemmer, typisk unge personer, som står lavt i gjengens hierarki og som

utfører mindre oppgaver for gruppen. Det kan være oppgaver som å gi beskjeder, innkjøp av varer og bidrag til narkotikarelatert virksomhet. Oppgavene kan også være risikofylte for den som utfører dem. Mange ganger får løpeguttene verdigjenstander eller penger for å utføre kriminelle handlinger, og det kan derfor bli aktuelt med strafferettslig inndragning overfor dem.

Termen må forstås kjønnsnøytralt.

Nullstillingsprinsippet

Nullstillingsprinsippet angir at formålet med inndragning er å nullstille situasjonen slik den var før den straffbare handlingen. Prinsippet er forankret i tanken om at ingen skal tjene på kriminalitet, og at det derfor er rettfærdig å ta fra en person verdier eller gjenstander som vedkommende har ervervet gjennom straffbare handlinger. Prinsippet er også begrensende for når inndragning kan skje, og for hva som kan inndras. Inndragning kan kun begrunnes i den utstrekning det er nødvendig for å nullstille og gjenopprette situasjonen. Nullstillingsprinsippet er et viktig utgangspunkt for rådets forståelse av gjeldende inndragningsregler og for rådets forslag om regelendringer.

Utbytte

Utbytte av en straffbar handling er enhver fordel² oppnådd ved en straffbar handling.³ Ordet «av» innebærer et krav om årsakssammenheng mellom den handlingen som oppfyller gjerningsinnholdet i straffebudet og den ting eller fordel som det er spørsmål om å anse som utbytte.

Utbytte kan være konkret, i form av ting, rettigheter, fordringer, elektronisk lagret informasjon eller lignende. Utbytte kan også være abstrakt, som ved en besparelse.

¹ NOU 2020: 4 kapittel 5 og 6.2.

² Definisjonen skiller seg på dette punkt fra definisjonen av «utbytte» etter heleribestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 53 (1992–93) kapittel 2.1.

³ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) kapittel 7.4, side 23.

Utbytte omfatter også formuesgoder som trer i stedet for utbytte (surrogat). Dersom et pengebeløp som er utbytte benyttes til å kjøpe et annet formuesgode, er også dette formuesgodet å regne som utbytte. Dersom deler av kjøpesummen er betalt med midler som er utbytte, regnes en forholdsmessig del av det kjøpte formuesgodet som utbytte.

Årsakskravet

Når rådet i denne utredningen omtaler «årsakskravet», siktes det til kravet om årsaksammenheng mellom handlingen som oppfyller gjerningsinnholdet i straffebudet og utbyttet.

Del II
Rettslig bakgrunn

Kapittel 4

De strafferettslige inndragningsreglene

4.1 Innledning

Regler om inndragning finnes i de fleste moderne rettsstater. Inndragning går i hovedtrekk ut på at myndighetene ved en straffereaksjon eller et annet tiltak, som domstolene kan overprøve, beslutter at eiendom med tvang overføres til staten eller til en fornærmet med endelig virkning. Inndragning som en *strafferettslig* reaksjon knytter seg til eiendom som er ervervet gjennom eller er forbundet med straffbare handlinger, men fremheves typisk som noe annet enn *straff*. Strafferettslig inndragning kan derfor vanligvis idømmes i tillegg til straff og overfor personer som ikke oppfyller alle vilkårene for å kunne holdes straffansvarlige.

De strafferettslige inndragningsreglene finnes i straffeloven kapittel 13. Disse reglene omhandler ulike typer inndragning, som har forskjellige formål og begrunnelser. I kapittel 4 beskrives og drøftes de gjeldende reglene om strafferettslig inndragning. Først gis en kort innføring i reglens bakgrunn og begrunnelse (4.2). Deretter omtales de ulike reglene og deres ulike formål (4.3). Videre drøftes formålet med reglene for inndragning av utbytte, som rådets mandat først og fremst retter seg mot (4.4). I forlengelsen av dette forklares de ulike reglene i straffeloven §§ 67–70 nærmere (4.5–4.9) og noen særlige problemstillinger om hvem inndragning skal foretas overfor, dobbeltinndragning og solidarisk ansvar, forholdet til erstatningskrav og beviskrav, bevis-tema og bevisbyrde, drøftes (4.10–4.13). Bortfall av inndragningsansvar omtales kort (4.14). Til sist gir rådet en oppsummering av gjeldende rett (4.15).

Rådet har i kapittel 4 valgt å gi en noe bredere fremstilling av gjeldende rett enn det mandatet krever. Etter rådets mening forutsetter en nærmere problemanalyse av inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet en mer generell forståelse av rettstilstanden, samtidig som endringer i reglene i hovedsak vil måtte gjelde for inndragning generelt.¹ Slik det fremgår i kapittel 12, anbefaler rådet

ikke noen særregulering for inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet.

4.2 Bakgrunn og generelle begrunnelser

Norge har hatt generelle regler om strafferettslig inndragning siden 1800-tallet.² Den første generelle inndragningshjemmelen ble innført i kriminalloven av 1842 ved lov 3. juni 1874 kapittel 2 § 40. Inndragningsreglene i straffeloven 1902 ble vesentlig revidert i 1973. Endringene hadde bakgrunn i at det tidligere Straffelovrådet leverte en innstilling i 1970 om revisjoner i reglene, som igjen var foranlediget av nordiske drøftelser om et mer ensartet regelverk på dette området.³

Inndragningsreglens karakter og formål har variert, og det er i ulike sammenhenger og til ulike tidspunkter gitt pønale, forebyggende og gjenopprettende begrunnelser for reglene. De tidligste reglene om inndragning (såkalt «formueskonfiskasjon») var for eksempel begrunnet i ønsket om å avskrekke lovbrøyteren og andre potensielle lovbrøytere, og ga vide inndragningshjemler. Disse reglene ga mulighet til å frata lovbrøyteren hele eller deler av formuen selv om den ikke hadde tilknytning til straffbare forhold.⁴ I rettspraksis har også begrunnelsene for ulike former for inndragning variert. Som det beskrives i kapittel 4.3 er det eksempler i nyere tid på avgjø-

¹ Det finnes en rekke grundige og generelle fremstillinger av inndragningsregelverket. Se særlig Matningsdal: *Straffeloven 2005, Kommentartutgave*, kapittel 13. Inndragningsreglens historiske utvikling og bakgrunn er inngående behandlet i Matningsdals doktoravhandling *Inndragning*, Bergen 1987. Reglene er også inngående behandlet i Inndragningsutvalgets innstilling NOU 1996: 21. Någjeldende utforming av reglene er i det vesentlige vedtatt på grunnlag av Ot.prp. nr. 8 (1998–99), som fulgte opp Inndragningsutvalgets innstilling.

² For en beskrivelse av reglens bakgrunn, se NOU 1996: 21 kapittel 3.

³ Ot.prp. nr. 31 (1971–72) side 3.

⁴ NOU 1996: 21 side 15.

relser som kombinerer gjenopprettende og pønale begrunnelser.

Det någjeldende prinsipielle utgangspunktet til lovgiver er at strafferettslig inndragning ikke anses som *straff*. Utgangspunktet for forståelsen av hva som er straff, har i norsk rett ofte knyttet seg til Andenæs' definisjon av straff som et «onde som staten bevisst påfører en person som en reaksjon på et lovbrudd, i den hensikt at han skal føle det som et onde».⁵ Det har også blitt fremhevet som sentralt at straff uttrykker at lovbrøyteren offentlig klandres for lovbruddet.⁶

Standpunktet om at inndragning ikke er å anse som straff ble fastslått i Ot.prp. nr. 31 (1971–72), og dette har preget inndragningsregelverkets utvikling.⁷ Også regelverket i de andre nordiske landene har bidratt til utviklingen i Norge. I Ot.prp. nr. 31 ble det lagt vekt på at inndragning ikke anses som straff i andre nordiske land.

Standpunktet er opprettholdt i straffeloven 2005, som definerer inndragning som en «strafferettslig reaksjon» og ikke som straff, jf. §§ 29 og 30. Gjennom EMDs praksis og tolkning av reglene i EMK, har det imidlertid blitt et viktig og selvstendig spørsmål om anvendelsen av inndragningsreglene i enkelte tilfeller likevel må anses som straff. Straffebegrepet i EMK tolkes autonomt, og den nasjonalrettslige klassifikasjonen har ikke avgjørende vekt. I takt med menneskerettighetenes økende betydning i norsk rett, har EMDs forståelse av straffebegrepet preget drøftelsene om inndragningsregelverkets formål. EMKs straffebegrep og betydningen det har for utformingen av de strafferettslige inndragningsreglene omtales nærmere i kapittel 6.

4.3 Inndragningsreglenes karakter og formål

4.3.1 De ulike bestemmelsenes formål

Straffelovens inndragningsregler har ulik karakter og ulike formål. Bestemmelsene om *inndragning av utbytte* i straffeloven §§ 67 og 68 tar sikte på å frata gjerningspersonen utbytte som er oppnådd som følge av straffbare handlinger i den grad dette ikke fratas vedkommende på annen måte (vindikasjon, erstatning, skatt eller lignende). Slik inndragning har et *gjenopprettende formål*, ettersom utbyttet skal «nullstilles» før

straff utmåles. Dette gjelder både reglene om inndragning av utbytte fra konkrete straffbare handlinger etter straffeloven § 67 og reglene om inndragning av utbytte fra uspesifiserte straffbare handlinger etter straffeloven § 68.

Bestemmelsen om inndragning av *produktet av, gjenstanden for og redskapet til en straffbar handling* («corpus delictus») i straffeloven § 69 gir anledning til inndragning med flere ganske uensartede formål. Dels kan det også etter denne bestemmelsen foretas inndragning ut fra *gjenopprettende* formål, slik som for eksempel ved inndragning av ulovlig produsert sprit, ulovlig fanget fisk eller gjenstanden for en helerihandling. Dels gir bestemmelsen adgang til inndragning ut fra et *forebyggende* formål, ved å frata lovbrøyteren gjenstander som kan misbrukes til nye straffbare handlinger etter tilsvarende hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 70. Bestemmelsen gir imidlertid også adgang til å inndra gjenstander med tilknytning til den straffbare handlingen basert på «hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet» generelt, noe som omfatter «pønale» begrunnelser, jf. kapittel 4.3.2 nedenfor. Slik inndragning er heller ikke helt uvanlig, for eksempel ved verdiinndragning av «del av verdien» av et fiskefartøy som er brukt til ulovlig fiske.

Bestemmelsen i § 69 dekker på den måten mange prinsipielt og praktisk ulike inndragningssituasjoner. Som rådet kommer tilbake til i kapittel 6.3 og 12.5.2 er det i flere viktige sammenhenger avgjørende hvilke typer hensyn som begrunner inndragning, og rådet vil derfor på enkelte punkter i fremstillingen skille mellom de tre nevnte formålene for § 69-inndragning.

4.3.2 Skillet mellom pønale og gjenopprettende eller forebyggende formål

Det er sentralt for rådets drøftelser og anbefalinger om regelendringer å skille mellom «pønalt inndragning», det vil si inndragning som har karakter av straff, og inndragning som fyller et gjenopprettende eller forebyggende formål.

Som pønalt inndragning anses inndragning som ut fra dens omfang, begrunnelse eller funksjon får karakter av en gjengjeldende eller klanderbasert reaksjon. Det vil være tilfellet der inndragningen (eller deler av den) ikke kan begrunnes ut fra de gjenopprettende eller forebyggende formålene som må anses å være bærende for inndragningsinstituttet slik det er utformet i straffeloven kapittel 13, hvor inndragning er ansett som noe annet enn «straff», jf. straffeloven § 29. Da vil

⁵ Andenæs mfl. (2016) side 9. Se også Strandbakken (2004), side 168–183 og Aall (2018) side 429.

⁶ Gröning mfl. (2019) side 60.

⁷ Se Ot.prp. nr. 31 (1971–72) side 6–7.

inndragningen i stedet fremstå som en reaksjon som ilegges fordi lovbyrteren fortjener det, på grunn av at vedkommende har begått en forbrytelse, eller – med Andenæs terminologi – som et onde som ilegges med den hensikt at det skal føles som et onde, jf. kapittel 4.2 og 6.2.

Etter rådets forståelse av rettstilstanden vil slik pønalt inndragning stå i strid med intensjonene om at inndragningsinstituttet skal være noe annet enn straff. Det er derfor behov for systematisk og prinsipielt å vurdere de ulike formålene bak inndragningsreglene. Ikke minst gjør den omstendighet at inndragning etter straffeloven § 69 går ut over det gjenopprettende nullstillingsformålet, at det er behov for å gjennomgå § 69. Spørsmålet er om inndragning som ikke er begrunnet utelukkende i *gjenoppretting* eller *forebygging*, og som det derfor er nærliggende å anse som *pønalt* begrunnet, til forskjell fra i dag formelt bør ilegges som *straff*. Dette vil bli drøftet nærmere nedenfor i kapittel 12.5.2.

4.4 Nærmere om formålet med inndragning av utbytte

Inndragning av utbytte av straffbare handlinger er grunnleggende begrunnet i rettferdighetshensyn, som går ut på at ingen skal tjene på at det er begått en straffbar handling. Rettferdighetshensynet er formulert slik i NOU 1996: 21:⁸

«Når gjerningspersonen har oppnådd en vinning ved den straffbare handling, er det et grunnleggende rettferdighetskrav at vedkommende blir fratatt denne vinningen ut fra det synspunkt at ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger. Rettferdighetskravet tilsier mao. at gjerningspersonens økonomiske situasjon 'nullstilles' i forhold til den oppnådde vinning før straffen blir utmålt. Dette på samme måten som at tyvegodsset blir beslaglagt og deretter vindisert fra tyven.»

Rettferdighetshensynet rekker kun så langt at situasjonen «gjenoprettes», jf. Rt. 2011 s. 1811 avsnitt 40. Det er vanskelig å begrunne inndragning utover fratakelsen av utbyttet, i slik rettferdighet.

Dette «nullstillingsprinsippet», om at man gjennom inndragningsreglene skal søke å gjenopprette situasjonen slik at gjerningspersonen ikke får beholde utbyttet fra den straffbare hand-

lingen, har også gitt seg utslag i domstolenes tolkninger av inndragningsreglene. I tilfeller der utbyttet i første omgang har tilfalt et selskap, er det lagt til grunn at bestemmelsen i straffeloven § 71 første ledd og straffeloven 1902 § 34 fjerde ledd om at «Inndragning [...] foretas overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen» ikke er til hinder for at den verdiøkning av aksjene i selskapet som forårsakes av at selskapet mottar utbyttet, kan inndras hos aksjonæren. I Rt. 1987 s. 1194 ble det lagt til grunn at «den økonomiske vinning som tilfløt selskapet ved den straffbare virksomhet, måtte slå ut i den økonomiske verdi av hans eierinteresser», slik at det var grunnlag for å inndra denne verdiøkningen. Ordlyden «tilfalt direkte» anses altså ikke å være til hinder for å foreta inndragning av utbyttet basert på en indirekte eller lengre årsaksrekke.

I Rt. 2011 s. 868 uttalte videre Høyesterett at uttalelsene i forarbeidene om at «[r]egelverket bør innenfor de rammer som hensynet til rettsikkerheten setter, i størst mulig grad bidra til at lovbytere ikke får beholde utbyttet av forbrytelser. Kriminalitet skal ikke lønne seg» utgjorde et «viktig utgangspunkt» for tolkningen av regelverket, herunder for forståelsen av regelen⁹ om at inndragning kan skje selv om lovovertrederen ikke har utvist skyld. Også i denne saken var det tale om inndragning overfor en aksjonær basert på at utbyttet var tilfalt et aksjeselskap. Under henvisning til Rt. 1987 s. 1194 ble det uttalt at «[s]om det går fram av dette, er det ikke tale om gjennomskjering slik ein til vanleg oppfattar dette omgrepet, men om inndraging av verdistiginga som ligg føre på eineaksjeeigaren sin hand. Dette synspunktet kjem inn ved spørsmålet om frådrag for skatt [...]».¹⁰

Nullstillingsprinsippet er også bakgrunnen for at inndragningsbeløpet reduseres dersom tiltalte har betalt erstatning til fornærmede eller oppfylt en annen forpliktelse som gjelder det straffbare forholdet, jf. straffeloven § 67 tredje ledd. Nullstillingsprinsippet er derfor i mange rettsavgjørelser ansett som retningsgivende for den konkrete anvendelsen av inndragningsreglene, både ved beregningen av hva som utgjør utbytte, hvilke fra- drag som skal gjøres og hvem inndragning skal skje til fordel for. Etter denne betraktningmåten har inndragning av utbytte et gjenopprettende, ikke et pønalt, formål.

Høyesterett har også i en del saker uttrykkelig lagt til grunn at inndragningsreglene skal forstås

⁹ Straffeloven 1902 § 34 første ledd siste punktum, jf. straffeloven § 67 første ledd tredje punktum.

¹⁰ Rt. 2011 s. 868 avsnitt 24.

⁸ NOU 1996: 21 kapittel 2.1.

med bakgrunn i et gjenopprettende formål. I Rt. 2011 s. 1811 avsnitt 40 heter det for eksempel:

«Jeg kan heller ikke se at allmennpreventive hensyn kan begrunne lagmannsrettens lovførståelse. Tiltalte er dømt til straff for utroskaps-handlingen, og selskapet er i ettertid beskattet for det unndratte beløpet. Inndragning er ikke straff. Formålet bak inndragningsinstituttet – at tiltalte ikke skal tjene på den straffbare handlingen – bærer ikke lenger enn til en gjenopp-rettning av situasjonen.»

I HR-2016-590-A ble nullstillingsprinsippet benyt- tet for å begrunne at aksjekursstigning ikke kunne anses for å øke utbyttets størrelse, når aksjene ikke var realisert på tidspunktet for den økte kursen. Høyesterett uttaler i avsnitt 28:

«Jeg finner støtte for mitt syn i det overordnede hensynet bak utbytteinndragning som jeg tidli- gere har referert. A har ikke oppnådd et slikt utbytte av markedsmanipulasjonen som han av rettferdighetshensyn bør fralegge seg. Inn- dragning ville her ikke føre til en slik 'nullstil- ling' som forarbeidene fremhever som den pri- mære hensikten med utbytteinndragning. Tvert om ville inndragning overfor A nærme seg en straffereaksjon i tillegg til den fengsels- straff han er idømt.»

I HR-2020-1354-A avsnitt 12 uttaler Høyesterett seg tydelig om hva nullstilling innebærer:

«Den domfelte skal uansett ikke komme dårli- gere ut som følge av inndragningen enn om han ikke hadde begått den straffbare handling- en – inndragningen skal stille ham som om den straffbare handlingen ikke hadde funnet sted.»

I den aktuelle saken fant Høyesterett at det ikke var i strid med nullstillingsprinsippet at det ble sett bort fra tilleggs- og skjerp-tilleggsskatt ved beregningen. Det ble vist til at tilleggsskatt var en reaksjon på overtredelse av opplysnings- plikten i skattelovgivningen, og at skatten hadde et pønalt formål. Å gjøre fradrag i inndragning for denne skatten ville nøytralisere reaksjonen.

Selv om inndragning av utbytte er begrunnet i nullstillings- eller gjenopprettingshensyn og ikke er forutsatt å være pønalt begrunnet, har utbytte- inndragningsinstituttet likevel et viktig kriminali- tetsforebyggende formål. Ved at gjerningsperso- nen fratras utbyttet («nullstilles») gjennom inn-

dragningen før det utmåles straff, virker det både kriminalitetsforebyggende overfor allmennheten (allmennprevensjon) og lovbrøyteren (individual- prevensjon). Inndragning av økonomisk utbytte gjør det på den måten mindre attraktivt å begå profittmotivert kriminalitet.

4.5 Inndragning av utbytte av en straffbar handling – § 67

4.5.1 Bestemmelsens innhold

Straffeloven § 67 lyder slik:

«Utbytte av en straffbar handling skal inndras. I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Inndragning foretas selv om lovbrøyteren var utilregnelig, jf. § 20, eller ikke utviste skyld. Ansaret etter bestem- melsen her kan reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig.

Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre for- deler av utbytte. Utgifter kommer ikke til fra- drag. Kan størrelsen av utbyttet ikke godt- gjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig.

Retten – eller påtalemyndigheten i forelegg om inndragning – kan fastsette at inndragnings- beløpet skal reduseres med et beløp som tilsva- rer erstatning som lovbrøyteren eller en ansvarlig for skaden har betalt til skadelidte, og som helt eller delvis svarer til utbyttet. Det samme gjelder når lovbrøyteren har oppfylt en forpliktelse som den strafferettslige forfølgning gjelder.

Ved verdiinndragning, jf. første ledd annet punktum, kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.»

Det fremgår av bestemmelsens første punktum og spesialmerkene at inndragning er obligato- risk dersom vilkårene er oppfylt. Det alminnelige strafferettslige beviskravet – bevist utover enhver rimelig tvil – gjelder for alle vilkårene. Størrelsen av utbyttet kan imidlertid etter andre ledd siste punktum fastsettes skjønnsmessig, noe som inne- bærer at det gjelder et krav om alminnelig sann- synlighetsovervekt vurderingen av hvor stort utbyttet er.¹¹

For at inndragning skal kunne skje, må det for det første foreligge en straffbar handling. Det

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 25. Formuleringen «enhver fordel» går noe lengre enn hva som er forutsatt å gjelde for definisjonen av «utbytte» i heleri- og hvitvaskingsbestemmel- sene, jf. Ot.prp. nr. 53 (1992–93) kapittel 2.1.

innebærer at alle vilkårene for straffansvar må være oppfylt, og at den straffbare handlingen som har gitt utbyttet må konkretiseres. Allerede i andre punktum presiseres det imidlertid at inndragning skal skje selv om lovbrøteren var utilregnelig eller ikke utviste skyld.

Det er *utbyttet* av den straffbare handlingen som skal inndras. Med utbytte forstås «enhver fordel som er oppnådd ved den straffbare handling». ¹² Som fordel regnes også besparelser, slik som den besparelsen som ligger i ikke å betale skatt. Utgangspunktet er at det er den konkrete gjenstanden som «tilfalt» mottakeren «direkte ved handlingen» som skal inndras, herunder de konkrete pengene som ble mottatt. I besparelestilfellene vil det imidlertid ikke foreligge noe konkret utbytte å inndra, slik at man er henvist til verdiinndragning av den abstrakte besparelsen.

Etter dette synes «utbytte» langt på vei å overlape «ting som er frembrakt ved en straffbar handling» som kan inndras etter § 69 første ledd bokstav a. Praksis synes å være at fremstilte produkter som er ulovlig i seg selv og som ikke har noen lovlig verdi, slik som hjemmebrent, egedyrket cannabis og lignende, inndras etter § 69 selv om de strengt tatt også faller inn under definisjonen av utbytte.

Det fremgår av andre ledd at også formuesgoder som trer istedenfor utbyttet (surrogater) skal inndras. Det gjelder også der utbyttet ikke lenger er i behold eller overdratt. Et surrogat som har steget i verdi sammenlignet med verdien da det opprinnelige utbyttet tilfalt vedkommende, inndras i sin helhet. ¹³ Dette er et utslag av nullstillingsprinsippet: Gjerningspersonen skal stilles som om han aldri fullbyrde den straffbare handlingen, og verdistigningen av utbyttet ville ikke ha vært oppnådd om han ikke hadde mottatt det opprinnelige utbyttet.

For at inndragning kan skje, må det være *årsakssammenheng* mellom den straffbare handlingen og utbyttet. Hvis lovlige midler og utbytte er blandet, inndras den delen som bevises å være straffbart utbytte. Videre anses årsakskravet å være oppfylt der utbyttet er brukt til å finansiere andre formuesgoder, jf. straffeloven § 67 andre ledd første punktum. Rettsanvenderen kan derved være nødt til å følge verdiene basert på prinsippene om subrogasjon ved spørsmål om vindikasjon, ¹⁴ herunder analysere situasjonen i

sammenblandingstilfellene basert på forholdsmessige andeler.

Kravet om årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og utbyttet innebærer at man må analysere saksforholdet opp mot hva som utgjør fullbyrdelseelementet i straffebudet. For eksempel vil ikke mottatt «svart lønn» stå i årsakssammenheng med den straffbare handlingen *skattesvik*, ettersom skattesvik fullbyrdes ved at man i ettertid unnlater å oppgi inntekten på skattemeldingen. Det er da ikke årsakssammenheng mellom skattesvikshandlingen og de pengene man har mottatt som lønn, hvoretter disse ikke er utbytte *av* skattesviket. Er det derimot tale om en person som mangler arbeidstillatelse slik at selve arbeidsytelsen er ulovlig, vil det foreligge årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen (ulovlig arbeid) og lønnen.

Det fremgår av første ledd andre punktum at «[i]stedenfor utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras.» Det er altså opp til rettens skjønn å velge mellom gjenstandsinnndragning av det konkrete utbyttet og verdiinndragning av utbyttets eller surrogatets verdi når det er mulig å identifisere det materialiserte utbyttet eller surrogatet av dette. Der utbyttet kan identifiseres i form av en konkret gjenstand, vil det normalt være naturlig å inndra denne. Slik gjenstandsinnndragning kan sikres ved beslag i gjenstanden, og fullbyrdes uten ytterligere prosess ved rettskraftig dom. En dom på verdiinndragning etablerer derimot et ordinært pengekrav mot den domfelte, som må inndrives gjennom tvangsfullbyrdelse. Verdiinndragning vil i praksis ha anvendelse der utbyttet ikke lenger kan identifiseres, der utbyttet har form av en abstrakt besparelse, der sammenhengen mellom det konverterte utbyttet og den straffbare handling er for fjern, der andre eier utbyttet eller der gjenstandsinnndragning rammer for hardt.

4.5.2 Utgifter i forbindelse med utbyttet fra den straffbare handling

Det kan oppstå ulike utgifter for å skaffe seg et utbytte fra en straffbar handling. Det kan for eksempel gjelde utgifter for å muliggjøre den straffbare handlingen som genererer utbyttet, og utgifter som oppstår på grunn av det straffbare utbyttet (skatt- og avgiftskrav). Inndragning uten hensyn til utgifter kan omtales som «bruttoinndragning», mens inndragning med fradrag for utgifter kan betegnes som «nettoinndragning». Hvorvidt loven formelt tar utgangspunkt i en brutto- eller nettotilnærming vil kunne ha betyd-

¹² Ot.prp. nr. 60 (2003–2004) side 460.

¹³ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 461.

¹⁴ Se blant annet Brækhus i RG 1985 side 400 (voldgift) og Johansen (1994) side 242 med videre henvisninger.

ning for hvorvidt inndragning anses som straff etter EMK, jf. kapittel 6.3.

Hva som er «brutto» eller «netto» beror imidlertid etter rådets oppfatning på hvilken tidsperiode i hendelsesforløpet eller hvilket tidsperspektiv som legges til grunn for beregningen av utgiftene. Hvis beregningen gjøres med henblikk på hele tidsperioden fra oppstart av forberedelsene til den straffbare handlingen og frem til fullbyrdelsen, vil en nettobetraktning tilsi fradrag for alle kostnader som er pådratt under forberedelsene og gjennomføringen av den straffbare handlingen. Hvis beregningen i stedet knyttes til selve fullbyrdelseshandlingen, vil kostnader påløpt forut for dette tidspunktet ikke bli del av nettoutbyttet med mindre de umiddelbart forut for fullbyrdelseshandlingen representerte en lovlig verdi, og lovbryteren så ga fra seg denne som ledd i fullbyrdelsen. Rådet kommer tilbake til betydningen av dette nedenfor, og i kapittel 15.2.2.

Før lovendringen i 1999 var straffelovens uttrykkelige utgangspunkt at det var nettoutbyttet som skulle inndras. Gjennom rettspraksis og teori ble denne regelen nyansert og utdypet. I NOU 1996: 21 beskrives den prinsipielle retningslinjen etter den tidligere rettstilstanden slik:¹⁵

«Selv om norsk rett bygger på nettoprinsippet, er det likevel klart at det etter gjeldende rett ikke aksepteres fradrag for alle påløpte utgifter. Tvert om viser rettspraksis at det i flere praktisk viktige situasjoner ikke gis fradrag. De siste årene har dette skjedd på nye, og praktisk viktige områder.

Dette reiser spørsmålet om hva den generelle retningslinjen for når det nektes fradrag er og bør være. I Matningsdal, Inndragning s. 190–191 fremheve det at man må ta utgangspunkt i lovgrunnen for inndragning av vinning: *At ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger. Blir det konsekvensen av at det gis fradrag, må utgangspunktet være at fradrag nektes.* Denne retningslinjen har blitt fulgt i de senere års rettspraksis»

I praksis kom ikke utgifter til fradrag dersom det gjaldt gjenstand uten lovlig omsetningsverdi, mens det nesten alltid ble gjort fradrag for gjenstander med lovlig omsetningsverdi eller ellers lovlig bruk.

Etter lovendringen i 1999 fremgår hovedregelen om utbytteinndragningens omfang av straffeloven § 67 andre ledd. Avkastning og andre for-

delers av utbyttet skal også inndras, og det fastslås at «utgifter kommer ikke til fradrag». Etter ordlyden skal det altså skje en bruttoinndragning. Det kan imidlertid etter tredje ledd gjøres unntak fra denne hovedregelen for «erstatning som lovbyteren eller en ansvarlig for skaden har betalt til skadelidte, og som helt eller delvis svarer til utbyttet» og oppfyllelse av den forpliktelse som straffesaken gjelder. Det kan for eksempel gjelde skatter og avgifter. Til tross for at bestemmelsen etter sin ordlyd er fakultativ, synes Høyesterett i de fleste tilfeller å anse fradrag som obligatorisk i den grad fradrag er i tråd med nullstillingsprinsippet.¹⁶

Rettspraksis fremstår imidlertid ikke som helt konsekvent på dette punkt. I rettspraksis er det ikke gitt fradrag for reisekostnader¹⁷, kjøp eller befatning med ting som kan inndras etter straffeloven § 69¹⁸ eller generelle kostnader i forbindelse med næringsvirksomheten der den straffbare handlingen begås¹⁹. I disse tilfellene er enten sammenhengen mellom den straffbare handlingen og fradragsposten relativt svak, eller fradrag unødvendig fordi det uansett er hjemmel til å inndra den gjenstanden fradraget gjelder.

Det finnes noen eksempler i rettspraksis på tilfeller der det ikke er gjort fullt fradrag for utgifter til anskaffelse av gjenstander med lovlig omsetningsverdi. Det var tilfellet i Rt. 2015 s. 184, der spørsmålet var fastsettingen av inndragningsbeløpet for ulovlig salg av alkohol i en motorsykkelklubbs lokaler. Høyesterett måtte ta stilling til om inndragningen skulle begrenses til fortjenesten ved salget, slik at innkjøpspris ble trukket fra. Høyesterett mente det var flere «gravevende trekk» ved virksomheten, herunder at skjenkingen foregikk over flere år og at omfanget var betydelig. Høyesterett kom derfor til at det kun skulle gjøres fradrag for halvparten av innkjøpskostnadene. Denne fremgangsmåten ble også benyttet i LB-2017-153037-3 og LG-2019-100080. Disse avgjørelsene går utover den rene nettoinndragningen, og bryter på den måten med nullstillingsprinsippet.

Systembetraktninger synes å tale for at disse sakene ikke bør anses styrende for forståelsen av rettstilstanden, ettersom de bryter med nullstillingsprinsippet og det gjenoppbyggingsformålet som er bærende for inndragning etter straffeloven § 67. Når domstolene går inn i

¹⁶ Jf. Rt. 2011 s. 868 og Rt. 2012 s. 1282.

¹⁷ Rt. 1986 s. 50.

¹⁸ Se for eksempel Rt. 1992 s. 1436.

¹⁹ LH-2002-850.

¹⁵ NOU 1996: 21 kapittel 4.5.1.

skjønnsmessige vurderinger av hvilke fradrag som gjøres for gjenstander med lovlig omsetningsverdi, blant annet basert på hvor graverende forholdet er, fremstår formålet med inndragningen som pønalt.²⁰ Det er ikke i samsvar med mange uttalelser fra Høyesterett og lovens ordning om at utbytteinndragning ikke er pønalt begrunnet.²¹

I forarbeidene til lovendringen i 1999 der formuleringen om at «utgifter kommer ikke til fradrag» ble tatt inn, fremgår det at man ikke tok sikte på noen egentlig endring av rettstilstanden. I motsetning til Inndragingsutvalget, som i NOU 1996: 21 foreslo ikke å regulere spørsmålet om fradrag direkte i lovteksten,²² mente departementet at:

«det bør gå frem av definisjonen at det ikke kan gjøres fradrag for utgifter som lovbryteren har hatt i forbindelse med gjennomføringen av lovbruddet. Dette er i dag den store hovedregel i praksis. Pedagogiske grunner taler for at denne praksis nedfelles i definisjonen.»²³

Departementet uttalte samtidig at høyesterettspraksis fortsatt ville være relevant.²⁴

²⁰ Slik også Rui l.c. punkt 4.4.1.

²¹ Se for eksempel Rt. 2011 s. 1811 avsnitt 40.

²² NOU 1996: 21 kapittel 13.3.

²³ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 24.

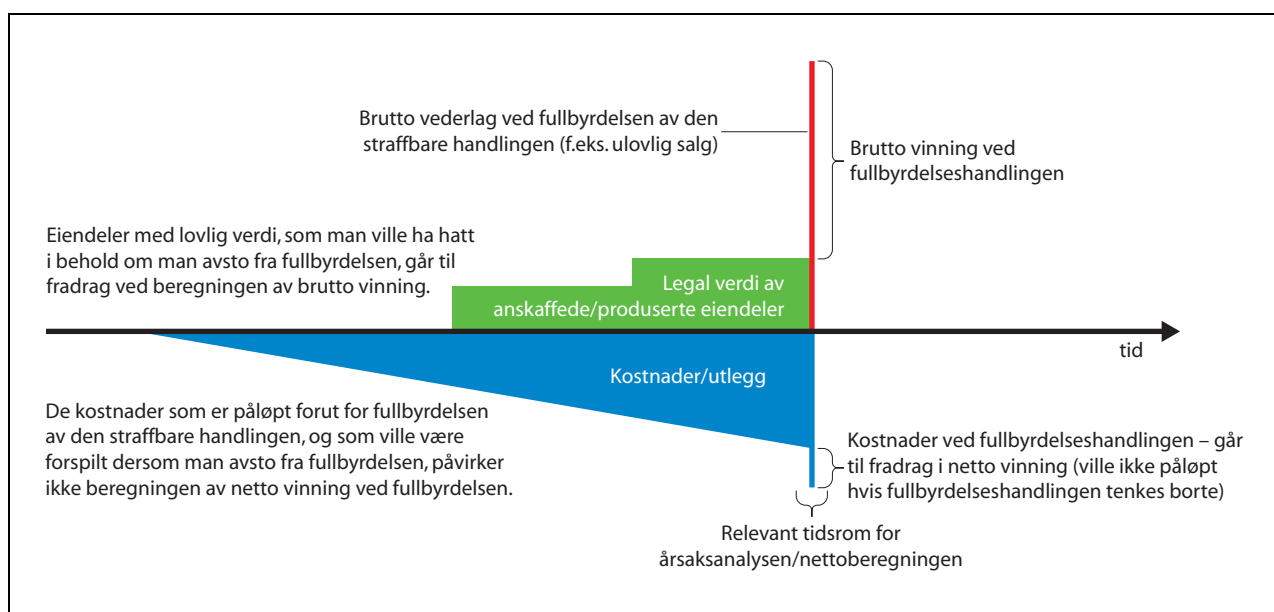
²⁴ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 65 og 66.

På bakgrunn av disse forarbeidsuttalelser uttalte Høyesterett i Rt. 2015 s. 184 følgende:

«Jeg forstår dette slik at når utgiftene gjelder anskaffelse av gjenstander med en lovlig omsetningsverdi, er det – på bakgrunn av tidligere praksis – nærliggende å anse det for 'klart urimelig' å nekte fradrag, men at det likevel er større rom enn tidligere for å se helt eller delvis bort fra utgiftene også i slike tilfelle.»

Rettstilstanden fremstår samlet sett som noe utilgjengelig og uavklart når det gjelder hvilke fradrag som skal gjøres. Rådet mener at rettstilstanden best forstås ut fra prinsippet om at ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger, herunder fullbyrde en påbegynt straffbar handling. Utgifter gjerningspersonen har pådratt før utbyttet oppstår, vil være forspilt hvis han velger å avstå fra å fullbyrde den straffbare handlingen. Ut fra et årsaksperspektiv vil også den del av utbyttet fra fullbyrdelseshandlingen som tilsvare tidligere pådratte kostnader som ville ha vært forspilt hvis fullbyrdelseshandlingen tenkes borte, utgjøre *netto utbytte av fullbyrdelseshandlingen*. I den grad kostnadene har gått til anskaffelse av gjenstander med lovlig verdi, ville imidlertid ikke verdien av det anskaffede være forspilt dersom fullbyrdelseshandlingen tenkes borte. I dette tilfellet vil nettoutbyttet utgjøre differansen mellom bruttovederlaget som mottas ved fullbyrdelseshandlingen og den lovlige verdi av de gjenstander som overdras ved handlingen.

Rettstilstanden kan illustreres slik:



Figur 4.1 Illustrasjon av rettstilstanden – nullstillingsprinsippet

4.5.3 Adgang til reduksjon eller bortfall i den grad inndragning vil være klart urimelig

I medhold av siste punktum i § 67 første ledd kan inndragning reduseres eller falle bort i den grad den vil være «klart urimelig». Unntaket må etter ordlyden og forarbeidene anses som «en snever unntaksregel».²⁵

I en del avgjørelser er det lagt til grunn at «tradisjonelle straffutmålingsmomenter» skal tillegges betydning ved vurderingen av om inndragningen skal reduseres,²⁶ herunder samordning med de øvrige idømte reaksjonene.²⁷

Rådet vil peke på at vektleggelse av slike momenter står i et spenningsforhold til det prinsipielle utgangspunktet om at inndragning av utbytte ikke er straff, men ilegges ut fra et gjenopprettende formål. Vektleggelse av slike momenter ved inndragningsvurderingen vil, i tillegg til å bryte med disse systembetragtningene, kunne medføre at reaksjonen må anses som straff etter EMK, jf. kapittel 6.3.

Ut fra rettspraksis er det ikke et avgjørende moment at utbyttet ikke lenger er i behold.²⁸ Adressaten for inndragningskravet bør ikke kunne komme seg unna inndragning ved å forbruke utbyttet. Formålet bak inndragning tilsier derfor forsiktighet med lempning av inndragningsansvaret i disse tilfellene. Det finnes imidlertid eksempler på at det har blitt vektlagt i noen grad at utbyttet er forbrukt.²⁹ I Innst. O. nr. 50 (1998–99) ga Justiskomiteen uttrykk for at inndragning bør kunne lempes dersom «vinningen er forbrukt og siktede har en svak økonomi».³⁰

Komiteen la også til grunn at utgifter som ikke kommer til fradrag etter omstendighetene også kan gi grunnlag for lemping etter første ledd siste punktum.³¹ Det samme gjelder fradrag som er nødvendig for å unngå dobbeltinndragning.

4.6 Utvidet inndragning – § 68

4.6.1 Bestemmelsens innhold

Straffeloven § 68 om «utvidet inndragning» lyder slik:

²⁵ Se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 64-65.

²⁶ Se Rt. 2015 s. 184 avsnitt 35.

²⁷ Jf. for eksempel Rt. 2007 s. 680 avsnitt 14.

²⁸ Se for eksempel LB-2017-170785-4 og LB-2019-188588.

²⁹ Se Rt. 2007 s. 973.

³⁰ Innst. O. nr. 50 (1998–99) kapittel 3, side 6.

³¹ Innst. O. nr. 50 (1998–99) kapittel 4, side 7.

«Utvidet inndragning kan foretas når lovbyteren finnes skyldig i straffbar handling som etter sin art kan gi betydelig utbytte, og lovbyteren har foretatt

- a) en eller flere straffbare handlinger som samlet kan medføre straff av fengsel i 6 år eller mer,
- b) minst én straffbar handling som kan medføre straff av fengsel i 2 år eller mer, og lovbyteren de siste 5 år før handlingen ble begått, er ilagt straff for en handling av en slik art at den kan gi betydelig utbytte, eller
- c) forsøk på handling som nevnt i bokstav a eller b.

Forhøyelse av strafferammen etter § 79 bokstav b og c kommer ikke i betraktning.

Ved utvidet inndragning kan alle formuesgoder som tilhører lovbyteren, inndras hvis lovbyteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. § 67 første ledd annet punktum og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Ved utvidet inndragning overfor lovbyteren kan også verdien av alle formuesgoder som tilhører lovbyterens nåværende eller tidligere ektefelle, inndras hvis ikke

- a) de er ervervet før ekteskapet ble inngått eller etter at ekteskapet ble oppløst,
- b) de er ervervet minst 5 år før den straffbare handlingen som gir grunnlag for utvidet inndragning, eller
- c) lovbyteren sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på annen måte enn ved straffbare handlinger som lovbyteren selv har begått.

Når to personer bor fast sammen under ekteskapsliknende forhold, likestilles det med ekteskap.»

Bestemmelsen om utvidet inndragning i straffeloven § 68 er, i likhet med straffeloven § 67, en bestemmelse om inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. I motsetning til inndragning etter straffeloven § 67 kreves imidlertid ingen konkretisering av den straffbare handlingen. Bestemmelsen etablerer, på bestemte vilkår, en legalpresumisjon for at alle formuesgoder som tilhører lovbyteren er utbytte av straffbare handlinger, og den legger bevisbyrden for denne presumsjonen på lovbyteren.

Bestemmelsens formål er å gi hjemmel for inndragning av verdier som faktisk er utbytte av straffbare handlinger, basert på at det foreligger

omstendigheter som gjør det forsvarlig å bygge på en presumsjon for at de formuesgodene som søkes inndratt, er utbytte.

Bestemmelsens første ledd oppstiller minstevilkår for at utvidet inndragning skal kunne foretas. Bestemmelsen er etter ordlyden fakultativ («kan foretas»). Forarbeidene angir at bestemmelsen særlig bør benyttes der det «på bakgrunn av det aktuelle lovbruddet sett i sammenheng med utbyttets størrelse, sannsynligheten for stort utbytte og/eller uforklarlige verdier på lovbrüterens hånd – er en velbegrunnet mistanke om at den oppklarte kriminalitet bare er en del av den kriminaliteten som er begått, og hvor det er rimelig og velbegrunnet å stille krav om at lovbrüterens sannsynliggjør at formuen er lovlig ervervet.»

Dette kan sammenfattes som at bestemmelsen er ment benyttet der det på grunnlag av de nevnte momentene anses forsvarlig å bygge på en presumsjon for at de formuesgodene som søkes inndratt ved utvidet inndragning, er utbytte av noen straffbar handling.

Det fremgår også av forarbeidene at forslaget ble fremmet med sikte på å kunne berøve bakkemennene deres fortjeneste, og dermed ramme den organiserte kriminaliteten.³²

Utvidet inndragning kan foretas hvis ett av alternativene i første ledd bokstav a til c er oppfylt. Straffeloven § 79 bokstav b og c skal ikke ha betydning for vurderingen etter første ledd, jf. andre ledd. Det betyr at forhøyelse på grunn av gjentakelse og straffbar handling utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, ikke tas i betraktning. Ved domfellelse for flere straffbare forhold er det etter bokstav a den samlede strafferammen som er avgjørende.

«Betydelig utbytte» skal ifølge forarbeidene forstås på tilsvarende måte som grensen mellom simple og grove vinningsforbrytelser i rettspraksis. I dag synes denne grensen å ligge på noe over kr 100.000. Handlingen trenger ikke å *ha gitt* betydelig utbytte, men handlingen må være av en slik *art* at den *kan* gi det. I en lagmannsrettsavgjørelse, LB-2020-33493, er det lagt til grunn at det kreves at den «konkrete straffbare handling tiltalte har begått kan gi utbytte av en slik størrelse» og at det ikke er tilstrekkelig at «forbrytelsen etter sin art generelt kan gi grunnlag for dette». Verdien av narkotikaen som var oppbevart var godt under kr 100 000, og tiltalte ble under henvisning til dette frifunnet for kravet om utvidet inndragning. Det er for rådet tvilsomt om dette er uttrykk for riktig lovtolkning. Lagmannsrettens

³² Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 29.

tolkning innebærer at formuleringen «etter sin art» ikke får noen selvstendig betydning utover tilfeller der utbyttet er usikkert. Det konkrete utbyttet bør etter rådets synspunkt heller tas i betraktning i helhetsvurderingen av om adgangen til å foreta utvidet inndragning skal brukes. Derimot fremstår det nærliggende å problematisere hvorvidt *oppbevaring* av narkotika er en type handling som *etter sin art kan gi betydelig utbytte*.³³ Dommen er anket til Høyesterett.

I og med at temaet er hvorvidt handlingen *etter sin art kan gi* utbytte i denne størrelsesorden, og ikke størrelsen på det faktisk oppnådde utbyttet, vil imidlertid dette vilkåret ikke ha karakter av noen skarp grense. Det faktiske utbyttets størrelse kan imidlertid ha betydning for om den fakultative adgangen til å foreta utvidet inndragning skal benyttes. Dersom vilkårene er oppfylt, kan «alle formuesgoder som tilhører lovbrüterens» inndras med mindre lovbrüterens sannsynliggjør at formuesgodene er «ervervet på lovlig måte», jf. § 68 andre ledd.

Formuleringen «ervervet på lovlig måte» i tredje ledd innebærer at formuesgodet må være ervervet rettmessig. Ved frifinnelse som følge av nødverge eller nødrett, vil ervervet ordinært anses rettmessig. Det vil ikke være tilfellet ved alle andre former for frifinnelse, for eksempel ved manglende skyld. Departementet uttaler at selv om formuesgodet kan inndras i slike tilfeller, bør denne adgangen ikke benyttes.³⁴

«Sannsynliggjør» innebærer at tiltalte har bevisbyrden for å bevise med sannsynlighetsovervekt at formuesgodet er ervervet på lovlig måte. At et formuesgode kan dokumenteres å være finansiert med lovlige midler, stenger ikke for utvidet inndragning, forutsatt at domfeltes forbruk er finansiert med ulovlige midler.³⁵ Det kan være en praktisk regel ved sammenblanding av lovlige midler og utbytte.

Også verdien av formuesgoder som tilhører lovbrüterens nåværende eller tidligere ektefelle eller samboer (i ekteskapsliknende forhold) kan inndras etter nærmere angitte vilkår, jf. tredje

³³ Utbytte av oppbevaring vil kunne være vederlag man får betalt for oppbevaringen. I og med at *salg* av narkotika er et annet straffbart forhold og oppbevaringshandlingen der ved kun vil være en forberedende handling i forhold til mulig fremtidig salg, kan man ikke ved domfellelse for oppbevaring se hen til hvilket utbytte handlingen *salg av narkotika* etter sin art kan gi, jf. årsakskravet i § 67 om årsakssammenheng mellom den aktuelle straffbare handling og utbyttet.

³⁴ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 69.

³⁵ Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 462 og Rt. 2003 s. 1096. Se også eksempelvis LB-2018-150249 fra underrettspraksis.

ledd. Tredje ledd regulerer kun lovbrysterens ansvar. Det innebærer at utvidet inndragning etter tredje ledd ikke kan gå ut på gjenstandsinnndragning av de konkrete formuesgodene fra ektefellen, men må skje i form av verdiinnndragning overfor lovbrysteren. Det etableres altså et pengekrav mot lovbrysteren.

Inndragning av formuesgoder som nevnt i tredje ledd som gjenstandsinnndragning må eventuelt rettes direkte mot ektefelle eller samboer som erverver etter straffeloven § 72 andre til fjerde ledd.

Med «formuesgoder» forstås alle slags gjenstander, fordringer og rettigheter som har økonomisk verdi.

4.6.2 Vurderingen av om det er forsvarlig å bygge på en presumsjon for at formuesgodene er utbytte av straffbare handlinger. «Kriminell livsstil»

At adgangen til å foreta utvidet inndragning er fakultativ, innebærer at det må gjøres en helhetsvurdering av om slik inndragning skal gjøres og eventuelt i hvilket omfang. Departementet skriver om denne vurderingen i Ot.prp. nr. 8 (1998–99).³⁶

«Adgangen til å foreta utvidet inndragning er fakultativ. Selv om vilkårene er oppfylt, er det opp til rettens skjønn om slik inndragning skal foretas, jf 'kan' i innledningen til første ledd. Det er primært personer med en kriminell livsstil forslaget tar sikte på å ramme. Utvidet inndragning bør særlig foretas når det – på bakgrunn av det aktuelle lovbruddet sett i sammenheng med utbyttets størrelse, sannsynligheten for stort utbytte og/eller uforklarlige verdier på lovbrysterens hånd – er en velbegrunnet mistanke om at den oppklarte kriminalitet bare er en del av den kriminaliteten som er begått, og hvor det er rimelig og velbegrunnet å stille krav om at lovbrysteren sannsynliggjør at formuen er lovlig ervervet. Se nærmere om når det bør foretas utvidet inndragning i utredningen s 109–110. Departementet slutter seg til de synspunkter som der er gjort gjeldende.»

Sitatet – som er fulgt opp i rettspraksis – tilsier at kjerneområdet for adgangen til å foreta utvidet inndragning er overfor personer som anses å ha en «kriminell livsstil».

Rådet vil imidlertid peke på at denne helhetsvurderingen av om det er forsvarlig å bygge på en presumsjon for at de formuesgodene som vurderes inndratt, er utbytte fra ikke nærmere konkretiserte straffbare handlinger, er sammensatt. Vurderingen vil kunne stille seg ulikt alt etter som om det er tale om å ta *alle* formuesgodene vedkommende eier eller om det kun er tale om å ta enkelte formuesgoder som gjør det særlig nærliggende å mistenke at de kan representere utbytte.

I Rt. 2013 s. 1254 behandlet Høyesterett spørsmål om utvidet inndragning av midler plassert i en trust på Guernsey, der lagmannsretten fant det bevist at midlene reelt sett var eid av tiltalte. Det ble foretatt utvidet inndragning av disse konkrete formuesgodene, uten at noe tilsvarende krav ble rettet mot tiltaltens øvrige formue.

Saken viser at utvidet inndragning ikke bare er aktuelt der man kan etablere en generell presumsjon for at *alt* tiltalte eier, er utbytte. Skal man snu bevisbyrden for *alle* formuesgoder lovbrysteren har, fremstår det velbegrunnet å forutsette «kriminell livsstil» eller lignende vurderingsmomenter. I saker der det foreligger omstendigheter knyttet til enkelt-formuesgoder som gjør det særlig nærliggende å mistenke at disse kan være utbytte, kan det imidlertid være forsvarlig å anvende bestemmelsen om snudd bevisbyrde for *disse* formuesgodene selv om det ikke er grunnlag for en *generell* karakteristikk om «kriminell livsstil».

Det at lovbrysteren kun er dømt for forsøk (første ledd bokstav c) og at lovbrysteren tidligere er dømt for forhold som etter sin art kan gi «betydelig utbytte» i nedre sjikt (rundt kr 100.000) er momenter som kan tilsi at adgangen til å foreta utvidet inndragning ikke skal benyttes. Høyesterett la i Rt. 2004 s. 1126 til grunn at bestemmelsen skal tolkes i lys av at hovedformålet er å ramme personer med en kriminell livsstil.

Utvidet inndragning kan begrense seg til enkelte formuesgoder som tilhører lovbrysteren. Dette fremgår av at inndragning etter bestemmelsen er fakultativ. I tillegg er dette uttrykkelig presisert i forarbeidene. I forarbeidene er det imidlertid samtidig uttalt at full utvidet inndragning bør være hovedregelen.³⁷

Ut fra ordlyden i straffeloven § 68 kunne man tenkt seg bestemmelsen anvendt på personer involvert i kriminelle ungdomsgjenger som for eksempel blir dømt for andre gang for salg av narkotika (som prinsipielt sett «kan gi betydelig utbytte»), som grunnlag for å beslaglegge og inn-

³⁶ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 68.

³⁷ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 69.

dra enkeltstående verdigjenstander som vedkommende ikke kan godtgjøre lovlig erverv av. Bestemmelsens vidtrekkende karakter og de vesentlige rettssikkerhetsmessige og menneskerettslige betenkeligheter en slik anvendelse vil reise, sammenholdt med lovforarbeidenes klare forutsetning om at bestemmelsens kjerneområde er «bakmenn» og «personer med en kriminell livsstil», tilsier imidlertid varsomhet med en slik anvendelse, jf. også kapittel 7.3.

Utvidet inndragning er som påpekt foran prinsipielt *inndragning av utbytte uten krav til konkretisering av hvilken straffbar handling som opprinnelig har skapt utbyttet*. En annen variant av slik inndragning er *inndragning av ting som har vært gjenstand for heleri eller hvitvasking* etter straffeloven § 69. Det anses ikke nødvendig å påvise hvilken konkret straffbar handling som har skapt det utbyttet som heles eller hvitvaskes og som derved er *gjenstand for heleri- eller hvitvaskingshandlingen*. Hvis gjenstanden for heleri eller hvitvasking inndras etter § 69, er den praktiske konsekvensen derved at man inndrar utbyttet *av* en uspesifisert primærforbrytelse. Dette behandles nærmere i kapittel 4.8 nedenfor.

4.7 Inndragning av ting med tilknytning til det straffbare forholdet – § 69

Straffeloven § 69 lyder slik:

«Inndragning av produktet av, gjenstanden for og redskapet til en straffbar handling

Ting som

- a) er frembrakt ved,
- b) har vært gjenstand for, eller
- c) har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, kan inndras. I stedet for tingen kan hele eller deler av tingens verdi inndras. § 67 første ledd tredje punktum og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Som ting regnes også rettigheter, fordringer og elektronisk lagret informasjon.

Ved avgjørelsen av om inndragning skal foretas, og hvilket omfang inndragningen skal ha, skal det særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig. Når forholdsmessigheten vurderes, skal det blant annet legges vekt på andre reaksjoner som ilegges, og konsekvensene for den som inndragningen rettes mot.»

Bestemmelsen hjemler inndragning av «ting» som har tilknytning til det straffbare forholdet. Bestemmelsen er fakultativ. I lys av at den etter sin ordlyd kan innebære svært vidtgående inndragning, er det uttrykkelig angitt i tredje ledd at det ved vurderingen av om inndragning skal foretas «særlig [skal] legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig.»

Straffeloven § 69 er ikke en bestemmelse uten betenkeligheter.³⁸ Den favner vidt, og anvendelse av den vil i enkelte sammenhenger kunne få et pønalt preg – på tross av at inndragning ikke er rubrisert som *straff* etter straffeloven § 29. Det pønale preget blir særlig fremtredende ved inndragning av ting som «har vært brukt eller bestemt til bruk ved» straffbar handling,³⁹ såkalte «corpus delicti».⁴⁰ Eksempelvis er det ved ulovlig fiske vanlig å inndra en del av fartøyets verdi etter denne bestemmelsen, noe som langt på vei har samme praktiske konsekvens som en bot.

Det pønale aspektet gjenspeiles også i henvisningen i tredje ledd til hensynet til «en effektiv håndheving av straffebudet», og at forholdsmessigheten skal vurderes i lys av «andre reaksjoner som ilegges».

Etter første ledd bokstav a kan *ting som er frembrakt ved en straffbar handling*, inndras. Denne bestemmelsen er særlig aktuell der produktet av en straffbar handling er en illegal vare og derfor ikke har lovlig verdi, slik at det kan være usikkert om produktet kvalifiserer som «utbytte» etter straffeloven § 67. Typiske eksempler er hjemmebrent sprit, dyrket cannabis eller forfalskede pengesedler. Inndragning av slike produkter vil være nært beslektet med inndragning av utbytte etter § 67, og harmonerer med nullstillingsprinsippet.

Etter første ledd bokstav b kan *ting som har vært gjenstand for en straffbar handling*, inndras. Det omfatter alle ting som inngår som en del av gjerningsbeskrivelsen i det enkelte straffebud, for eksempel et forfalsket dokument eller huset som blir forsøkt påtent for å begå forsikringsbedrageri. Av særlig interesse for fremstillingen her er at dette alternativet etter omstendighetene kan benyttes til inndragning av *gjenstanden for en heleri- eller hvitvaskingshandling*, i hvert fall så langt gjenstanden er i behold hos gjerningsmannen. Gjenstanden vil da være utbytte av en

³⁸ Se NOU 1983: 57 side 229 med henvisning til Straffelovrådets innstilling.

³⁹ Tilsvarende Rui (2016) side 58 og 59.

⁴⁰ Se Matningsdal, Inndragning (1987) side 238 flg.

eller annen primærforbrytelse som i henhold til praksis om heleribestemmelsen ikke må være konkretisert. Samtidig er det ikke heleriforbrytelsen som har skapt utbyttet, hvorefter kravet om årsakssammenheng mellom forbrytelsen og utbyttet i § 67 ikke er oppfylt. Denne situasjonen behandles nærmere i kapittel 4.8.

Andre praktiske eksempler på hva som kan være *gjenstand for* en straffbar handling, er varer som er innført til landet i strid med tolloven (smuglergods), ulovlig fanget fisk, varer som er ulovlig omsatt og ulovlig oppbevarte våpen. I enkelte av disse tilfellene, som for eksempel ved ulovlig fanget fisk, vil inndragning av *gjenstanden* for den ulovlige fangsten falle sammen med inndragning av utbytte etter § 67, og slik korrespondere med nullstillingsprinsippet. I andre tilfeller vil inndragning av hele *gjenstanden for* handlingen gå vesentlig lenger enn nullstillingsprinsippet tilsier, for eksempel hvis man inndrar varer som er forsøkt innført uten å betale pliktig toll og avgift. I slike tilfeller kan inndragning fremstå som pønalt begrunnet.

I en del tilfeller vil den omstendighet at en ting har vært *gjenstand for* en straffbar handling, medføre at det er risiko for at tingen kan misbrukes til straffbare handlinger i fremtiden. Et forfalsket dokument eller maleri kan for eksempel utgjøre risiko for misbruk ved fremtidige bedragerier. I slike tilfeller vil det være misbrukspotensialet som kan begrunne inndragning, og da etter tilsvarende begrunnelse som ligger til grunn for bestemmelsen om forebyggende inndragning i straffeloven § 70. Det må også legges til grunn at adgangen etter § 70 andre ledd om at man «[i]stedetfor å inndra tingen kan [påby] tiltak for å forebygge at tingen blir brukt til lovovertrædelser» kan anvendes analogisk etter § 69.

Når tingen allerede har vært *gjenstand for* en straffbar handling, trengs ikke like strenge krav til «nærliggende fare» for misbruk som følger av § 70.

Etter første ledd bokstav c kan *ting som har vært brukt eller bestemt til bruk ved* straffbar handling inndras. Det kan for eksempel være et fiskefartøy som har vært benyttet til ulovlig fiske, en bil som har vært benyttet til smugling, innbruddsverktøy, en PC som er blitt brukt til å laste ned og besitte barnepornografisk materiale eller våpen som er benyttet til voldshandlinger eller trusler.

Inndragning av redskaper som har vært benyttet til å utføre en straffbar handling vil i mange tilfeller være godt begrunnet i hensynet til å forebygge fremtidig misbruk, på tilsvarende måte som ved ting som har vært *gjenstand for* straffbar

handling referert foran. Dette gjelder særlig der det ikke er mulig å forebygge misbruksrisikoen gjennom tiltak som nevnt i § 70 andre ledd, som også her må kunne benyttes analogisk ut fra en mer-til-det-mindre-betraktning. Det forebyggende formålet trer for eksempel frem ved inndragning av kjøretøy som er ombygd til smuglerformål. En del av de eksemplene som er nevnt under behandlingen av bokstav b («*gjenstand for*») vil også kunne falle inn under bokstav c, som for eksempel et forfalsket maleri som kan ha vært både redskap til og *gjenstand for* et bedragersk salg.⁴¹

Utenfor de tilfellene der inndragning av tingen er påkrevd for å hindre fremtidig misbruk til straffbare handlinger, kan imidlertid inndragning etter bokstav c i det vesentlige fremstå som pønalt begrunnet.

Første ledd tredje punktum bestemmer at «[i]stedetfor tingen kan hele eller deler av tingens verdi inndras.» Dette innebærer at retten kan velge å inndra hele eller deler av verdien av den tingen som det etter bokstavene a–c er adgang til å inndra.

I de tilfellene der tingen er produktet av den straffbare handling eller har vært *gjenstand for* den straffbare handling på en slik måte at gjerningspersonen må fratras tingen for å oppnå nullstillingsprinsippet, vil alternativ verdiinndragning kunne ivareta nullstillingsformålet. Verdiinndragning som alternativt tiltak til inndragning av tingen vil imidlertid ikke være egnet til å forebygge at tingen kan bli misbrukt til straffbare handlinger i fremtiden. Derved vil verdiinndragning først og fremst være aktuelt i de tilfeller der inndragning bestemmes ut fra et pønalt formål.

I første ledd tredje punktum bestemmes at § 67 første ledd tredje punktum gjelder tilsvarende. Dette innebærer at inndragning etter § 69 kan foretas uavhengig av gjerningspersonens tilregnelighet eller skyld.

Kombinasjonen av at inndragning etter bestemmelsen kan foretas uten å konstatere at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld, og at inndragning etter straffeloven § 69 i en del tilfeller vil fremstå som pønalt begrunnet, tilsier at bestemmelsen om at inndragning kan skje uten at det foreligger skyld må tolkes innskrenkende. I de tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig gjenopprettende eller preventiv begrunnelse for inndragningen, må inndragningen anses som

⁴¹ I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463–464 nevnes senere misbruksrisiko, hvorvidt tingen er egnet til å skade eller skape fare for skade, og om det er lovlig å bruke tingen ellers, som relevante momenter for om inndragningen er påkrevd.

straff etter EMKs straffebegrep. Dermed må det stilles krav om subjektiv skyld for ileggelse av reaksjonen, jf. behandlingen i kapittel 6.3 nedenfor.

I tredje ledd gis anvisning på hvilke hensyn som skal vektlegges ved vurderingen av om den fakultative adgangen til inndragning etter bestemmelsen bør anvendes.

Vurderingsnormen tar utgangspunkt i om inndragning er «påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig.» I dette ligger et *nødvendighetskrav* og et *forholdsmessighetskrav*.

Formålsangivelsen «effektiv håndheving av straffebudet» gir begrenset veiledning om forholdet mellom de tre prinsipielt aktuelle begrunnelsene:

- gjenoppretting/nullstilling,
- forebygging av fremtidig misbruk av tingen og
- pønal/avskrekkende.

I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) uttales følgende om vurderingen etter tredje ledd:⁴²

«Hvor stor vekt hensynet til en effektiv håndheving av straffebudet normalt bør tillegges, vil variere noe mellom de forskjellige inndragningshjemlene (tredje ledd første punktum). Hensynet til håndhevingen vil typisk være spesielt viktig ved inndragning av produktet av en straffbar handling. Det vil gjennomgående være stor fare for misbruk av slike produkter. Produktene har ofte ikke en legal omsetningsverdi, noe som taler sterkt for at inndragning bør foretas. Det gjelder for eksempel falske pengesedler og hjemmebrent. Da er verdi-inndragning ikke aktuelt. Rettspraksis viser at slike produkter stort sett alltid inndras.

Hensynet til en effektiv håndheving vil ofte også kunne ha betydning ved inndragning av gjenstanden for en straffbar handling. Straffefølgningens preventive virkning kan svekkes dersom en lovbryster får beholde gjenstanden for den straffbare handlingen.

Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende når forberedelseshandlinger, det vil si atferd som ikke (ennå) har hatt skadevirkninger, unntaksvis er kriminalisert. Kriminalisering av forberedelseshandlinger skyldes at lovgiverne antar at faren for alvorlig skade er stor. Dermed vil normalt også gode grunner tale for å inndra gjenstanden for handlingen, for eksempel et ulovlig oppbevart våpen.

Hensynet til en effektiv håndheving av straffebudet kan videre ha betydning for om inndragning av redskaper bør foretas. Er det nærliggende fare for at redskapet på ny vil bli benyttet til å begå en straffbar handling, bør inndragning normalt foretas. Men slik fare vil ikke alltid foreligge. Dreier det seg om en ting det ellers er lovlig å bruke, for eksempel en båt eller en bil, vil det vanligvis ikke være grunnlag for inndragning basert på prevensjonshensynet alene etter en enkelt overtredelse med mindre lovbruddet er særlig grovt og viser en alvorlig mangel på hensynsfullhet og respekt for regelverket. Et lovlig ervervet skytevåpen benyttet ved et situasjonsbetinget affektdrap, bør inndras, selv om prevensjonssynspunktet i et slikt tilfelle ikke veier tungt. Ved gjentatte overtredelser vil det lettere være grunnlag for inndragning.

Videre er det bestemt at retten skal vurdere om inndragningen vil være forholdsmessig. Kravet til forholdsmessighet innebærer at det må foretas en helhetsvurdering der rimeligheten av inndragning veies mot samfunnets interesse i at inndragning foretas. Etter annet punktum skal andre reaksjoner som ilegges og konsekvensene for den som inndragningen rettes mot, vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen.

Det kan for eksempel virke urimelig å inndra en verdifull gjenstand som er benyttet ved den straffbare handlingen, for eksempel en bil eller en båt, hvis lovbrysterer samtidig ilegges en høy bot. Verdien av gjenstanden vil for øvrig kunne være av betydning selv om lovbrysterer ikke idømmes bot. Bruk av inndragning kan på den annen side gjøre det mulig å reagere med lavere straff.

Også konsekvensene av inndragningen for den kravet blir rettet mot, er et viktig moment i forholdsmessighetsvurderingen. Det kan få store konsekvenser for lovbrysterer om boligen hans blir inndratt. Boligen har for eksempel vært brukt som bordell. Følgelig skal det vektige mothensyn til for at inndragning av en bolig skal anses for å være forholdsmessig. For en yrkessjåfør vil det ha alvorlige konsekvenser om bilen hans blir inndratt. Men på den annen side har man særlig grunn til å vente av en yrkessjåfør at han avstår fra å bruke bilen til smugling og fra hensynsløs kjøring. Inndragning som får store konsekvenser for lovbrysterer, kan særlig være urimelig dersom grunnlaget for inndragningen er en mindre alvorlig straffbar handling. For eksempel vil det ikke være grunnlag for å inndra bilen til en person

⁴² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463.

som tar med seg noen ekstra flasker vin over grensen. Da vil hensynet til lovbryteren åpenbart veie tyngre enn samfunnets behov for en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Et annet moment i forholdsmessighetsvurderingen kan være hvor nært den aktuelle tingen er tilknyttet den straffbare handlingen som danner grunnlaget for inndragningen. Momentet vil særlig være relevant ved inndragning av redskaper. I rettspraksis er det ikke oppstilt som vilkår at redskapet var nødvendig for å gjennomføre handlingen. Samtidig må tingen ha vært relativt sentral ved gjennomføringen. En bil eller en båt kan for eksempel være et sentralt hjelpemiddel ved smugling av narkotika eller ha vært selve gjenstanden for villmannskjøring.

Generelt må det ved forholdsmessighetsvurderingen tas hensyn til at inndragning er en reaksjon på en straffbar handling. At tiltaket vil føles ubehagelig for den det er rettet mot, ligger i inndragningsinstituttets natur. Derfor må det en del til før inndragning kan sies å være uforholdsmessig.»

Så langt inndragning etter bestemmelsen er nødvendig for å oppnå *gjenoppretting* i samsvar med nullstillingsprinsippet, vil det regelmessig være grunn til å foreta slik inndragning. I slike tilfeller kan formålet etter omstendighetene også oppnås gjennom verdiinndragning. Det kan også være nærliggende å se hen til terskelen for lemping etter § 67 («klart urimelig») ved vurderingen av om inndragning anses uforholdsmessig.

Inndragning begrunnet i å *forebygge fremtidig misbruk av tingen* beror i større grad på en avveining av hvor nærliggende misbruksfaren er og hvor alvorlige konsekvenser misbruk vil få, opp mot tingens verdi, og er nært beslektet med inndragning etter § 70. Ved inndragning på dette grunnlaget vil alternativ verdiinndragning være uaktuell, fordi verdiinndragning ikke vil ivareta forebyggingsformålet.

Så langt slik inndragning går ut over nullstillingsformålet, vil inndragningen medføre at lovbyteren fratras et formuesgode. Der *begrunnelsen* for inndragningen er å forebygge fremtidig misbruk av tingen, skjer imidlertid ikke denne fratakelsen i pønalt hensikt. Bestemmelsen om at inndragning kan skje uten hensyn til skyld kommer dermed ikke i konflikt med EMK for inndragning med en slik begrunnelse.

Ut over de tilfellene som begrunnes i gjenopp-
retting eller forebygging av fremtidig misbruk, vil «hensyn[et] til en effektiv håndheving av straffe-

budet» regelmessig være av pønalt karakter. I slike tilfeller vil inndragningen være å anse som straff etter EMK, jf. fremstillingen i kapittel 6.3 nedenfor, og inndragning uten konstatering av subjektiv skyld er derfor avskåret.

Lovtekstens uttrykkelige referanse til «andre reaksjoner som ilegges» og forarbeidenes henvisning til at «inndragning er en reaksjon på en straffbar handling», peker tydelig i retning av de tilfeller der inndragningen ilegges i pønalt hensikt, ved at inndragningen i praksis anses som en del av den samlede straffereaksjonen. Rådet drøfter dette nærmere i kapittel 12.5.2.

4.8 Inndragning av utbytte av uspesifiserte straffbare handlinger som gjenstand for heleri eller hvitvasking etter straffeloven § 69

En særlig form for inndragning av ting som har vært gjenstand for en straffbar handling, er ting som har vært objekt for en heleri- eller hvitvaskingshandling etter straffeloven §§ 332 eller 337. Gjerningsbeskrivelsen i disse bestemmelsene retter seg mot ulike former for befatning med utbytte av en straffbar handling.

Hvitvaskingshandlinger etter § 337 første ledd bokstav a om «bistand til å sikre» utbyttet kan i en del situasjoner gjennomføres uten å involvere befatning med utbyttet, for eksempel der man utsteder uriktig dokumentasjon for å skjule utbyttets straffbare opprinnelse. Slik «bistand til å sikre»-handlinger kan begås uten å befatte seg direkte med utbyttet, jf. Rt. 1997 s. 1637 der handlingen ble begått før utbyttet oppsto. I slike tilfeller vil ikke utbyttet ha vært gjenstand for hvitvaskingshandlingen.

Gjenstanden for heleri- eller hvitvaskingshandlingen er derved forutsetningsvis utbytte av en eller annen primærforbrytelse. I den grad det kan bevises hvilken konkret primærforbrytelse som har skapt utbyttet, skal utbyttet inndras etter § 67, jf. § 71, hvis utbyttet har tilfalt heleren eller hvitvaskeren direkte ved primærforbrytelsen. Dersom det må legges til grunn at utbyttet først har tilfalt primærlovbryteren og deretter er overdratt til heleren eller hvitvaskeren, skal utbyttet inndras etter § 67, jf. § 72 om inndragning overfor erverver.

Høyesteretts praksis viser at bevisemaet i helerisaker etter omstendighetene kan formuleres som om det kan utelukkes at midlene stammer fra lovlige kilder.⁴³ Det er ikke nødvendig å

⁴³ Rt. 2006 s. 466.

bevise hvilken straffbar handling som har skapt utbyttet, det er tilstrekkelig å bevise at utbyttet er skapt av en eller annen straffbar handling.⁴⁴ Definisjonen av «utbytte» etter bestemmelsene i §§ 332 og 337 er imidlertid noe snevrere enn etter inndragningsbestemmelsene.⁴⁵

Det er primærlovbruddet, og ikke heleri- eller hvitvaskingshandlingen, som har skapt utbyttet. Det innebærer at det ikke er slik årsakssammenheng mellom heleri- eller hvitvaskingshandlingen og utbyttet som kreves for å kunne inndra utbyttet av primærlovbruddet etter § 67 med grunnlag i heleri- eller hvitvaskingstiltalen. Årsakskravet følger av ordet «av» innledningsvis i § 67 første ledd og knytter seg til den straffbare handling saken gjelder, som forutsetningsvis er heleri eller hvitvasking. Heleri- eller hvitvaskingshandlinger vil derimot kunne skape utbytte for heleren i form av vederlag for eller fortjeneste på heleriet eller hvitvaskingen, jf. HR-2017-822-A avsnitt 27.

Det er imidlertid lagt til grunn i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) at utbytte av en primærforbrytelse kan inndras i straffesak mot heleren som *gjenstand for* helerihandlingen tiltalen gjelder.⁴⁶ I HR-2017-822-A avsnitt 31–32 uttales imidlertid:

«Det kan være noe usikkert om de beløp A har hvitvasket i seg selv 'har vært gjenstand for en straffbar handling' slik dette uttrykket naturlig må forstås. Forholdet i saken her ligger på siden av det lovgiveren først og fremst har hatt i tankene med denne delen av bestemmelsen om gjenstandsinnndragning. Jeg viser til gjennomgangen hos Magnus Matningsdal, Innndragning, Bergen 1987 side 238 flg. Imidlertid nevnes i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 346 'utbytte som har vært gjenstand for hvitvasking' som eksempel på ting som kan inndras etter § 35. Uttalelsen er ikke nærmere underbygget, og den avklarer ikke om også hvitvaskingsutbytte som ikke lenger er i hvitvaskerens besittelse kan inndras. Det foreligger ikke rettspraksis som tar stilling til hjemmelsspørsmålet. [...] Fordi inndragning i medhold av § 35 etter min mening uansett ikke bør finne

sted, finner jeg ikke grunn til å ta stilling til hjemmelsspørsmålet.»

Så langt gjenstanden for heleri- eller hvitvaskingshandlingen, som da også er utbytte av en primærforbrytelse, er i behold hos heleren eller hvitvaskeren, tilsier nullstillingsprinsippet at dette inndras, og at inndragning etter § 69 «er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet».

En slik kombinert bruk av heleribestemmelsen og bestemmelsen om inndragning av gjenstanden for en straffbar handling etter § 69 har samme karakteristikk som utvidet inndragning. Man foretar inndragning av utbytte uten krav om å konkretisere hvilken handling det som inndras er utbytte av.

Bruken av heleribestemmelsen i kombinasjon med inndragning etter straffeloven § 69 synes å dekke et praktisk behov for å kunne inndra enkeltgjenstander som finnes under omstendigheter som etablerer en sterk presumsjon for at gjenstanden er utbytte av *noen* straffbar handling. Prinsipielt og systematisk sett faller dette som nevnt i samme kategori som utvidet inndragning. Den faktiske presumsjonen er imidlertid knyttet til konkrete faktiske omstendigheter fremfor lovbestemte vilkår, og presumsjonen knytter seg bare til den konkrete gjenstanden.

4.9 Forebyggende inndragning – straffeloven § 70

Straffeloven § 70 hjemler forebyggende inndragning, og lyder slik:

«En ting kan inndras når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er en nærliggende fare for at den vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling. Er tingen egnet til bruk ved kroppskrenkelser, er det tilstrekkelig at det er fare for slik bruk. Innndragning av en informasjonsbærer, jf. § 76, kan bare foretas når det er fare for uopprettelig skade.

I stedet for å inndra tingen kan det påbys tiltak for å forebygge at tingen blir brukt til lovovertridelser.

§ 69 andre ledd gjelder tilsvarende.

Inndragning etter første ledd kan foretas uansett hvem som er eier.»

Bestemmelsen gir hjemmel for å foreta gjenstandsinnndragning hvis det er en «nærliggende fare» for at den kan bli gjenstand for eller brukt ved en

⁴⁴ For heleri må primærlovbruddet være utført av en annen enn heleren, likevel slik at man ved prinsipal/subsidiær tiltale for henholdsvis primærlovbrudd og heleri, kan dømme for heleri selv om det ikke kan utelukkes at tiltalte er primærlovbryter. Ved hvitvasking kan selvvask-alternativet i § 337 bokstav b anvendes også der tiltalte selv er primærlovbryter.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 53 (1992–93) kapittel 2.1. Se også kapittel 3 ovenfor.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 346.

straffbar handling. Det kan gjelde alle typer gjenstander og symboler, også penger som kan bli brukt til kjøp av narkotika eller annet straffbart erverv. Formuleringen «nærliggende fare» innebærer at slik inndragning kan foretas selv om det ikke foreligger sannsynlighetsovervekt for at tingen vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.⁴⁷ Tingens art og forholdene for øvrig er momenter som inngår i denne vurderingen, og i nevnte sted i forarbeidene gis en del eksempler.

I rettspraksis har det i «forholdene for øvrig»-vurderingen blitt vektlagt om eieren tidligere er straffet for handlinger som gjelder tingen⁴⁸, og typen miljø som vedkommende ferdes i.⁴⁹ Sistnevnte moment er særlig aktuelt i forbindelse med inndragning fra deltakere i gjengkriminalitet.

Andre ledd gir nærmere anvisning på en forholdsmessighetsvurdering. Dersom mindre inngripende tiltak er egnet til å forebygge faren, er det ikke nødvendig med inndragning.

Siste ledd gjør denne formen for inndragning uavhengig av hvem som er eier. Denne presiseringen fraviker imidlertid ikke utgangspunktet om at eieren må gjøres til part.

Inndragning etter § 70 kan være et virkemiddel i saker om gjengkriminalitet hvor det blir funnet penger og det foreligger konkrete holdepunkter for at pengene kan bli brukt til straffbare forhold, for eksempel kjøp av narkotika. Forebyggende inndragning av penger reiser imidlertid betydelige rettsikkerhetsmessige betenkeligheter, og det må antas at det skal mye til før «tingens art og forholdene for øvrig» gir «nærliggende fare for» at penger vil bli «brukt ved en straffbare handling.» Bestemmelsen kan også ha en funksjon i å fjerne våpen og farlige gjenstander fra grupper i den hensikt å forhindre konflikt mellom gruppene. Bestemmelsen kan også tenkes brukt for å inndra symbolgjenstander, slik som en vest med logoen til en etablert kriminell MC-gjeng som brukes for å inngi frykt ved ulovlig gjeldsinnkreving.

4.10 Hvem skal inndragning foretas overfor? Særlige problemstillinger

4.10.1 Utgangspunkt

En praktisk problemstilling er hvem inndragning skal foretas overfor. Denne problemstillingen gjør

seg særlig gjeldende når gjerningspersonen(e) benytter seg av eierkonstruksjoner som involverer selskap eller overfører hele eller deler av utbyttet til andre.

Straffeloven § 71 første og andre ledd lyder:

«Inndragning av utbytte etter § 67 foretas overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Det skal legges til grunn at utbyttet er tilfalt lovbryteren, med mindre lovbryteren sannsynliggjør at det er tilfalt en annen.

Utvidet inndragning etter § 68 foretas overfor lovbryteren.»

Ordet «utbytte» må også her forstås som enhver fordel som oppnås. Det vil for eksempel være en fordel dersom det straffbare utbyttet går direkte til kreditorer til innfrielse av gjerningsmannens forpliktelser.⁵⁰ Lovbryteren vil ordinært være motivert av å motta en økonomisk fordel selv, og derfor oppstiller bestemmelsens første ledd andre punktum en presumsjon for at utbyttet er tilfalt lovbryteren.

4.10.2 Inndragning overfor aksjonær der utbyttet har tilfalt et selskap eller lignende

Som omtalt i kapittel 4.2 er det siden Rt. 1987 s. 1194 lagt til grunn at der utbyttet av en straffbar handling tilfaller et selskap, vil det ut fra en årsaksbetraktning være grunnlag for å inndra den verdiøkning som derved uten videre skjer på aksjonærens hånd ved at hans eierinteresser i selskapet blir mer verdt. Utbyttet – i form av verdiøkning av eierinteressene – anses derved «tilfalt direkte» til aksjonæren. Det kan da foretas «inndragning av verdistiginga som ligg føre på eineaksjeeigaren sin hand», jf. Rt. 2011 s. 868 avsnitt 24, jf. avsnitt 33 om at dette er «tale om ei konstatering av kven 'utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen' i straffelova § 34 fjerde ledd første punktum.»

Inndragning overfor aksjonær av den verdistigning på vedkommendes hånd som er forårsaket av at utbyttet tilfalt selskapet må derved beregnes etter vanlige prinsipper om årsaks-

⁴⁷ Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 465.

⁴⁸ Se Rt. 2009 s. 1011.

⁴⁹ Se Rt. 1997 s. 27.

⁵⁰ Forutsetningen må være at det er tale om innfrielse av gjeld som har rettsordenens beskyttelse. Hvis det f.eks. er narkotikagjeld som betales, er betalingen straffbart utbytte på mottakerens hånd og «innfrielsen» av «gjelden» innebærer ikke at «skyldneren» blir fri fra noen fordring som anerkjennes av rettsordenen. Skyldneren mottar derved ingen fordel i straffelovens forstand. Inndragning må derved gjøres på mottakerens hånd.

sammenheng. Hvis selskapets mottak av utbyttet utløser en skatteforpliktelse for selskapet, vil denne redusere verdiøkningen av aksjeverdiene. Og dersom det foretas inndragning hos selskapet, eller selskapet fratras utbyttet på annen måte, for eksempel gjennom erstatning eller vindikasjon, vil det ikke være forårsaket noen verdiøkning å inn- dra på aksjonærens hånd. Dersom selskapet har negativ egenkapital slik at aksjene har negativ verdi både før og etter at utbyttet tilfaller selska- pet, må det formodentlig foretas en konkret vur- dering av hvorvidt det foreligger noen verdi- økning som kan danne grunnlag for inndragning hos aksjonæren.

I tillegg til det grunnleggende kravet om at sel- skapets mottak av utbytte må ha utløst en verdi- stigning av aksjonærens eierandeler (aksjer) i sel- skapet, har domstolene i praksis oppstilt et vilkår om at lovbyteren har begått den straffbare hand- lingen på vegne av selskapet, og at vedkommende er eneaksjonær eller «i realiteten kontrollerer» selskapet, jf. Rt. 2012 s. 1282. I det sistnevnte lig- ger at det kan ses mer konkret på den rollen som utøves i selskapet. Også mindretallsaksjonærer eller andre med mer eller mindre formelle roller i selskapet kan etter omstendighetene bli ilagt inn- dragning av verdiøkning av eierandel.⁵¹

Et særskilt spørsmål ved inndragning av verdi- stigning av eierandel etter disse prinsippene er hva som kan kreves for at slik verdistigning kan anses «oppnådd» på aksjonærens hånd. I HR-2016- 590-A legger Høyesterett til grunn at:

«Utbytte» omfatter i utgangspunktet enhver fordel oppnådd ved den straffbare handlingen. Det kreves ikke at fordelen er realisert ved at den er gjort om til penger eller utnyttet på annen måte. Men det må faktisk være oppnådd et utbytte. Foreligger ingen reell berikelse, er det ikke behov for å foreta inndragning for å til- bakeføre – 'nullstille' – til situasjonen før lov- bruddet.»⁵²

Den aktuelle saken handlet om markedsmanipula- sjon i aksjemarkedet, der det var spørsmål om hvorvidt en forbigående verdiøkning av aksjer kunne inndras på tross av at aksjene ikke ble reali- sert. Om den konkrete vurderingen ble det uttalt:⁵³

«Generelt kan det etter mitt syn ikke utelukkes at økt aksjekurs som følge av en straffbar hand- ling kan medføre et utbytte som kan inndras, selv om gevinsten ikke er realisert. Når jeg likevel har kommet til at det ikke er grunnlag for inndragning overfor A, skyldes det først og fremst at årsaken til den økte kursen var regn- skapsmanipulasjon i form av en fiktiv inntekts- post som ville bli avdekket, og som bare kunne ha midlertidig betydning for verdsettelsen av aksjene. Det var altså tale om en forbigående kursoppgang uten noe grunnlag i den reelle økonomiske situasjonen i selskapet.

Dersom A hadde realisert merverdien som skyldtes hans markedsmanipulasjon – ved å avhende aksjene eller på annen måte – kunne hans utbytte utvilsomt vært inndratt. Men når A – i den særegne situasjonen som forelå – ikke tok skritt til å realisere den midlertidige verdi- stigningen på aksjene som var uten realøkon- omisk grunnlag, viker jeg tilbake for å konsta- tere at han har hatt en reell berikelse som kan inndras i form av et oppnådd utbytte.»

I de tilfeller der aksjonæren har mottatt aksje- utbytte eller tilsvarende fra selskapet etter at sel- skapet mottok utbytte fra den straffbare handlin- gen, eller der aksjene er realisert, er det ikke tvil- somt at utbyttet er oppnådd på aksjonærens hånd. Ut fra resonnementet i dommen må det imidlertid legges til grunn at en reell økning av selskapets substansverdi som er i behold hos selskapet må anses «oppnådd» på aksjonærens hånd slik at den kan inndras. Dette ut fra det grunnleggende resonnementet i Rt. 1987 s. 1194 om at «den øko- nomiske vinning som tilfløt selskapet ved den straffbare virksomhet, måtte slå ut i den økon- omiske verdi av hans eierinteresser».

I en del tilfeller vil det kunne være vanske- ligere å hevde at det at utbytte tilfalt selskapet har resultert i at aksjonæren har «oppnådd» utbytte gjennom verdistigning på sine eierinteresser. Der det aktuelle selskapet hadde negativ egenkapital selv etter å ha mottatt utbyttet, og særlig dersom selskapet før domstidspunktet er gått konkurs eller avvirket uten utbetaling til aksjonærene, er det vanskelig å anse utbyttet som «oppnådd» på aksjonærens hånd.

Spørsmålet om utbytte i form av verdistigning på aksjonærers hånd kan anses «oppnådd», kan også reise særlige spørsmål i situasjoner der sel- skapet driver ulovlige handler som dels gir vin- ning og dels gir tap.⁵⁴ Med mindre det er tale om

⁵¹ Jf. LG-2019-100080. Anke til Høyesterett ble nektet tillatt fremmet jf. HR-2020-967-U.

⁵² HR-2016-590-A avsnitt 24.

⁵³ HR-2016-590-A avsnitt 26-27.

⁵⁴ Jf. NOU 1996: 21 kapittel 4.5.3.3.

en «sammenhengende virksomhet» skal inndragning overfor selskapet beregnes ut fra de enkelte handler som har gitt vinning, uten fradrag for de som har gått med tap. Dersom man i et slikt tilfelle skulle velge å foreta inndragning av verdiøkning av aksjene overfor aksjonæren(e) i selskapet vil det formodentlig kun være netto verdistigning – hensyntatt alle handlende – som kunne anses «oppnådd».

Det følger av Rt. 2012 s. 1282 at påtalemyndigheten kan velge om den vil fremme inndragningskravet mot selskapet som mottok utbyttet «direkte ved handlingen», eller mot aksjonæren(e) som inndragning av det indirekte utbyttet i form av verdiøkning på aksjene forårsaket av selskapets mottak av det direkte utbyttet. Det fremstår imidlertid best i tråd med lovens system og nullstillingsprinsippet å inndra utbyttet direkte hos selskapet så langt det er mulig å sikre utbyttet der. Ved å velge denne fremgangsmåten unngås også komplekse årsaks- og bevisproblemer knyttet til beregningen av hvilken verdiøkning selskapets mottak av utbytte har forårsaket på aksjonærens hånd – og som kan anses «oppnådd». De prosessuelle ulempene ved å gjøre selskapet til part i saken for inndragningskravets del vil normalt være begrensede i forhold til fordelene – særlig der tiltalte også kan representere selskapet i prosessen.

I tilfeller der det ikke er utsikter til å kunne inndrive inndragningskravet fra selskapet, vil det være mer nærliggende å rette kravet mot aksjonæren(e) – forutsatt at ikke selskapets økonomiske omstendigheter da medfører at det ikke kan anses «oppnådd» noen verdiøkning av aksjene, jf. HR-2016-590-A.

4.10.3 Inndragning overfor erververe

Gjenopprettingsformålet som ligger til grunn for reglene om inndragning av utbytte tilsier at det konkrete utbyttet (utbytte som kan gjenstandsinn-dras) så langt det kan spores og påvises, primært skal inndras der det befinner seg, uavhengig av hvem det befinner seg hos. Dette ligger til grunn for bestemmelsen i straffeloven § 71 om at inndragning som utgangspunkt skal skje hos den som utbyttet «tilfalt direkte ved handlingen» og bestemmelsen i § 72 første ledd om inndragning hos erverver som har mottatt utbyttet som gave eller uten å være i god tro.

Loven formulerer aktsomhetstemaet som om mottakeren «forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom den straffbare handlingen og det overdratte», jf. § 72 første ledd. I det sistnevnte

synes det etter ordlyden «den straffbare handlingen», i motsetning til heleribestemmelsens «en straffbar handling», å ligge at vedkommende må være kjent med den konkrete straffbare handlingen. Spørsmålet om hva slags kjennskap som kreves er ikke særskilt berørt i forarbeidene, utover at det gis uttrykk for at erververen «burde ha forstått de faktiske forhold som begrunner inndragningen».⁵⁵ Det kan bety at vedkommende burde kjenne til det konkrete straffbare forholdet, men det kan også bety at det er tilstrekkelig at vedkommende burde kjenne til at utbyttet stammer fra et straffbart forhold – og derfor at det kan inndras. Rettstilstanden her fremstår som noe uavklart. Skyldgraden – simpel uaktsomhet – er den samme som hva som skal til for å kunne dømmes til straff for uaktsomt heleri for befatning med utbyttet. Det fremstår som inkonsistent om terskelen skal være høyere for å foreta inndragning hos erververen enn for å straffe vedkommende for heleri. Bestemmelsen må derved forutsetningsvis tolkes slik at uaktsomhetstemaet er hvorvidt det ervervede var utbytte fra *noen* straffbar handling.

Etter hva rådet er kjent med, benyttes regelen om inndragning overfor erververe i svært liten grad, på samme måte som det i liten grad rettes inndragningskrav mot tredjepersoner eller selskaper ut over de tiltalte, som har mottatt utbytte direkte ved handlingen og som derved er primærsubjekt for inndragningsansvar etter straffeloven § 71.

4.10.4 Hvem inndragningskravet skal rettes mot – partsstilling i inndragningssaken

Inndragningskrav må som utgangspunkt reises mot eieren – eller dersom det er tale om å inndra rettigheter, mot rettighetshaveren – jf. straffeloven § 74 første ledd. Dersom det er noen annen enn tiltalte som er eier eller rettighetshaver, må vedkommende gjøres til part i straffesaken for inndragningskravets vedkommende. Det samme gjelder dersom det fremmes krav om verdiinndragning mot andre enn tiltalte.⁵⁶

Partsstillingen i saken er på samme måte som i sivilprosessen styrende for spørsmål om rettskraft og ikke minst fullbyrdelse. Særlig der fullbyrdelse må skje gjennom tvangsfullbyrdelse følger det av tvangsfullbyrdelsesloven § 4-7 at en dom «er bare tvangsgrunnlag overfor den som i tvangsgrunnlaget er nevnt som forpliktet», noe

⁵⁵ Jf. NOU 1996: 21 kapittel 4.6.2.

⁵⁶ Se HR-2020-710-A.

som igjen forutsetter at vedkommende har vært part i saken. Som Høyesterett uttaler i HR-2020-710-A avsnitt 28: «Hovedregelen om at eieren må gjøres til part, er [...] utslag av et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp som ikke trenger hjemmel i lov.»

Det kan fremstå som om en *prosesskultur* der fokus tradisjonelt har vært på skyld- og straffespørsmålet for den personlig tiltalte, og der inndragningsspørsmål oppfattes som et aksessorium i straffesaken, ligger til grunn for at inndragningskrav i liten grad rettes mot den prinsipielt ansvarlige der dette er en annen enn lovbryteren personlig. Den relativt omfattende rettspraksisen om avledet inndragning av verdiøkning på aksjonærens hånd der et selskap har mottatt utbyttet *direkte ved handlingen* er et eksempel på dette, jf. fremstillingen i kapittel 4.10.2.

4.10.5 Særlig om ting uten kjent eier eller eier uten kjent oppholdssted i Norge

Straffeloven § 74 andre til fjerde ledd har særregler for behandling av krav om inndragning av eiendeler som er beslaglagt eller verdien av slike, dersom «eieren eller rettighetshaveren [er] ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge». I slike tilfeller «kan inndragning foretas i sak mot lovbryteren eller den som var besitter ved beslaget, såfremt det finnes rimelig av hensyn til eieren.» Etter andre punktum gjelder det samme for inndragning av verdien av gjenstand som er beslaglagt eller har vært det og er frigitt mot sikkerhetsstillelse. Eieren skal imidlertid like fullt «så vidt mulig gis varsel om saken.»

I disse tilfellene kan altså inndragning foretas uten at eieren er gjort til part. Vilårene for å gjøre unntak fra den grunnleggende rettssikkerhetsgarantien om at eieren må gjøres til part, som er beskrevet i HR 2020-710-A, er strenge. Det er en absolutt forutsetning at gjenstanden er tatt i beslag – hvilket som regel vil ha gitt eieren foranledning til å bli kjent med saken.

Bestemmelsen i § 74 regulerer ikke direkte forholdet til verdigjenstander – herunder pengebeløp – som beslaglegges av politiet under omstendigheter som gir skjellig grunn til mistanke om at gjenstanden er utbytte av straffbar handling, og som ingen gjør krav på. Som det fremgår av navnet til Ruis utredning fra 2016, «Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder», var et av aspektene som ble behandlet spørsmålet om å rette inndragningskrav direkte mot *formuesgodet*. Dette er særlig aktuelt

for formuesgoder ingen gjør krav på. Som rådet vil komme inn på i drøftelsen i kapittel 12.6.3, er det spørsmål om en begrenset adgang til å fremme inndragningskrav om beslaglagte formuesgoder som ingen gjør krav på, uten å gjøre noen til part, kan være forsvarlig og hensiktsmessig innenfor straffelovens system.

4.11 Dobbeltinndragning og solidarisk ansvar

Det er alminnelig antatt at dobbeltinndragning, altså inndragning av utbytte fra samme straffbare forhold hos flere eller verdien av samme utbytte flere ganger ved ulike former for inndragning, ikke skal skje.⁵⁷ Dobbeltinndragning går utover en ren nullstilling, og innebærer at flere blir ilagt inndragningsansvar for det samme utbyttet. Der som fordelingen av utbyttet mellom flere gjerningspersoner ikke kan fastslås, gir bevislettelsesregelen i straffeloven § 67 andre ledd siste punktum, sammenholdt med presumsjonsregelen om at utbyttet er tilfalt lovbryteren i § 71, retten anledning til å fordele inndragningssansvaret etter skjønn basert på hva den finner sannsynlig.

Dersom flere medvirker ved et straffbart forhold, skal utbyttet inndras ved at hver enkelt gjøres ansvarlig for sin andel.⁵⁸ Det er som hovedregel ikke mulig å gjøre medvirkerne solidarisk ansvarlige. Denne regelen kan i enkelte tilfeller skape vanskelige bevismessige problemstillinger om hvem utbyttet «direkte» er tilfalt. Disse utfordringene er løst i loven ved bevislettelsesregelen i § 67 andre ledd siste punktum, sammen med presumsjonsregelen i § 71 første ledd andre punktum om at lovbryteren har bevisbyrden for om utbyttet skal anses tilfalt en annen. Dette innebærer at retten må bygge på den fordelingen av utbyttet som den finner mest sannsynlig. Ved fravær av holdepunkter for noe annet, kan det være grunn til å anta at gjerningspersonene deler utbyttet likt.

Det har tidligere vært antydnet at det ved inndragning av «*corpus delictus*» – ting som har vært gjenstand for den straffbare handling – etter straffeloven § 69 etter omstendighetene kunne være åpning for å foreta dobbeltinndragning i en del tilfeller. Det heter i det tidligere Straffelovrådets innstilling om inndragning på grunn av straffbare handlinger:

⁵⁷ Jf. for eksempel NOU 1996: 21 kapittel 13.5, Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 67 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 466.

⁵⁸ Jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 66.

«Etter omstendighetene vil det altså kunne være flere inndragningsansvarlige. I de tilfelle hvor det kan være aktuelt med inndragning av tingens verdi, vil det derfor kunne oppstå spørsmål om dobbeltinndragning eller solidarinndragning. – Dobbeltinndragning foreligger hvor det skjer inndragning av samme verdi hos flere, selv om tingen bare har hatt tilknytning til ett straffbart forhold. Et tidligere norsk utkast som Den nordiske strafferettskomité henviser til i sin betenkning, inneholdt et uttrykkelig forbud mot dobbeltinndragning, mens hverken den svenske eller danske lov – eller de tidligere lovutkast – har noe slikt forbud. Straffelovrådet er ved de senere drøftelser kommet til at det heller ikke her i landet er tilstrekkelig begrunnet å sette et absolutt forbud mot dobbeltinndragning. Det kan tenkes unntakstilfelle – særlig når inndragningsansvaret er pønalt begrunnet, og det foreligger et samvirke ved lovovertrædelsen – hvor det kan være et visst behov for dobbeltinndragning. Rådet vil imidlertid understreke at som den store hovedregel bør dobbeltinndragning ikke finne sted. Hvor det er begått flere straffbare handlinger, som hver enkelt utgjør et selvstendig straffbart forhold, f.eks. ulovlig omsetning av valuta gjennom flere ledd, kan det selvsagt bli tale om inndragning av selve valutaen på siste ledd og av verdien på de foregående ledd. I dette tilfelle foreligger overhodet ikke dobbeltinndragning.»⁵⁹

Ettersom lovgiver nå uttrykkelig har fastslått at inndragning ikke er straff, fremstår det tvilsomt om det er adgang til en slik pønalt dobbeltinndragning som det vises til. Dette må særlig gjelde i lys av hva Høyesterett uttaler i HR-2017-822-A om anvendelsen av straffeloven 1902 § 35, som tilsvarende straffeloven § 69. Tiltalte i saken hadde forestått omfattende hvitvasking i form av å utstede fiktive fakturaer, motta bankoverførslor av penger som stammet fra straffbare handlinger for så å ta ut pengene i kontanter og gi dem tilbake til oppdragsgiveren. Pengene var derfor ikke i behold hos tiltalte, og det ble gjort gjeldende krav om verdiinndragning tilsvarende hele beløpet tiltalte hadde håndtert. Høyesterett uttalte:

«Etter min oppfatning bør det også legges vekt på at inndragning etter § 35 overfor hvitvaske-

ren ikke treffer det reelle formålet med inndragning i dette saksforholdet. Hvis det var mulig, ville det utvilsomt vært hensiktsmessig å inndra utbyttet fra de underliggende straffbare forholdene i gjenopprettende øyemed, jf. blant annet HR-2016-590-A hvor formålet med utbytteinndragning oppsummeres. Gjenstandsinndragning overfor A ivaretar imidlertid ikke et slikt formål. Intet av utbyttet utover det han selv beholdt som vederlag, er i behold hos A, og inndragning hos ham har ingen gjenopprettende effekt overfor dem som har hatt utbytte av primærlovbruddene.»⁶⁰

Rådet mener at Høyesteretts standpunkt her avklarer rettstilstanden i samsvar med reglens formål og prinsipielle begrunnelse.

4.12 Hvem inndragning skjer til fordel for. Forholdet til erstatningskrav

I lys av inndragningsreglens nullstillingsformål kommer reglene som utgangspunkt først til anvendelse der utbyttet ikke forut for dommen er fratatt lovbyteren på annen måte – typisk ved at rette eier vindiserer de stjålne eller underslåtte gjenstandene, eller ved at lovbyteren har betalt erstatning til fornærmede før pådømmelsen.⁶¹

Straffeloven § 75 første ledd bestemmer at inndragning skjer til fordel for statskassen når ikke annet er bestemt, men at retten «kan [...] bestemme at det inndratte skal anvendes til dekning av erstatningskrav fra den skadelidte.» Bestemmelsen er etter sin ordlyd fakultativ, og det er i forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 § 37 d lagt til grunn at det normalt vil være «temmelig kurant» å anvende inndratte midler til dekning av fornærmedes erstatningskrav.⁶² Tilsvarende uttales det i forarbeidene til § 75 at «dekning normalt bør skje dersom det ikke er spesielle momenter i saken som taler mot en slik løsning.»⁶³

Høyesterett har i Rt. 2011 s. 1811 lagt til grunn nullstillingsprinsippet og gjenopprettingsformålet som styrende også ved anvendelsen av denne bestemmelsen. En eneaksjonær var domfelt for utroskap mot sitt eget selskap, og utbyttet ble inndratt. Aksjeselskapet fremmet begjæring om kjennelse for at inndragningen skulle skje til fordel for

⁵⁹ Inndragning på grunn av straffbare handlinger. Innstilling fra Straffelovrådet (det Sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) avgitt 11.03.1970, (SRI 1970) side 16–17.

⁶⁰ HR-2017-822-A avsnitt 38.

⁶¹ Jf. fremstillingen i kapittel 4.5.2.

⁶² Ot.prp. nr. 31 (1971–72) side 12.

⁶³ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 467 andre spalte.

selskapet. Påtalemyndigheten anførte «at det vil være i strid med allmenne hensyn og prevensjonshensynet om tiltalte heleide selskap skal få erstattet sitt tap i de inndratte midler.» Høyesterett uttaler i avsnitt 39:

«Utroskaps-dommen bygger på at aksjeselskapet er påført et tap på kr 2 500 000. Rasjonalet bak reglene om inndragning og erstatning er at det skal skje en nullstilling av situasjonen, til slik det var før den straffbare handling. Dette oppnås ved at 'vinningen' på kr 2 500 000 tilbakeføres til selskapet. Det er derfor i og for seg riktig når lagmannsretten uttaler at tiltalte vil ha 'utbyttet av sin straffbare virksomhet i behold om det inndratte tilbakeføres aksjeselskapet'. Poenget er imidlertid at midlene aldri forlot tiltaltes 'økonomiske sfære' som følge av lovbruddet, og det at midlene gis i erstatning til selskapet innebærer derfor bare at situasjonen blir tilbakeført til slik den var før den straffbare handling fant sted.»

I lys av dette må bestemmelsen forstås slik at inndragningen skal skje til fordel for fornærmede så langt dette er i samsvar med nullstillingsprinsippet.

I tilfeller der tiltalte betaler erstatning til fornærmede eller annet krav som forfølgningen gjelder etter pådømmelsen, slik at inndragningen i dommen ikke er redusert med erstatningsbeløpet, bestemmer straffeloven § 67 tredje ledd at retten kan fastsette at inndragningsbeløpet skal nedsettes tilsvarende. Også denne bestemmelsen må forstås slik at nedsettelse skal skje så langt det følger av nullstillingsprinsippet.

4.13 Beviskrav, bevistema og bevisbyrde ved inndragning av utbytte

Som utgangspunkt må påtalemyndigheten bevise at det som kreves inndratt som utbytte er utbytte av den konkrete straffbare handlingen tiltalen gjelder, med det alminnelige strafferettslige beviskravet. Av hensyn til ønsket om å gjøre inndragningsreglene mer effektive er det imidlertid gjort viktige modifikasjoner.

Straffeloven § 67 andre ledd siste punktum bestemmer at «[k]an størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig», noe som innebærer en bevislettelsesregel om at beviskravet for *størrelsen av utbyttet* er vanlig sannsynlighetsovervekt.⁶⁴

Etter straffeloven § 71 pålegges lovbrøyteren bevisbyrden for at utbytte som kan inndras etter § 67 er tilfalt noen annen enn ham selv.

Der flere har samvirket om den straffbare handlingen som har gitt utbyttet, medfører kombinasjonen av disse to bestemmelsene at retten må legge til grunn den fordelingen av utbyttet mellom de ulike medvirkerne som den finner mest sannsynlig.

Inndragning overfor erverver kan skje på objektivt grunnlag hvis overdragelsen er skjedd uten vederlag. Ved vederlag kreves aktsom god tro for å unngå inndragning – med andre ord er simpel uaktsomhet tilstrekkelig for inndragning.

Ved domfellelse, og eventuelt tidligere domfellelse, for bestemte typer forbrytelser som definert i straffeloven § 68 bortfaller kravet om at utbyttet må stamme fra den handling tiltalen gjelder, og i det hele kravet om å konkretisere hvilken straffbar handling som har forårsaket utbyttet. I tillegg etableres det en legalpresumsjon for at alle eiendeler tilhørende lovbrøyteren som vedkommende ikke kan sannsynliggjøre lovlig erverv av, er utbytte.

4.14 Bortfall av inndragningsansvar

Foreldelsesfristen for inndragningsansvar er regulert i straffeloven § 92. Som utgangspunkt gjelder fristene for foreldelse av straffansvar i § 86, men fristen skal uansett ikke være kortere enn 5 år. For inndragning av utbytte etter §§ 67 og 68 skal fristen ikke være kortere enn 10 år. I tillegg kommer bestemmelsen i foreldelsesloven § 11 om tilleggsfrist ved domfellelse i straffesak til anvendelse på inndragningsansvar.

Foreldelse av idømt inndragningsansvar reguleres i straffeloven § 99. For inndragning av utbytte etter §§ 67 og 68 er fristen 10 år. For annen inndragning er fristen 5 år. Ved utløpet av fristen faller ansvaret bort, men slik at inndrivelse med grunnlag i allerede etablerte sikkerheter som utleggspant eller lignende fortsatt kan skje.

Foreldelse av idømt inndragningsansvar er i praksis kun aktuelt ved ilagt verdiinndragning, da ting som er aktuelt å inndra ved gjenstandsinn-dragning regelmessig vil være tatt i beslag.

Straffeloven § 100 andre ledd regulerer forholdet der lovbrøyteren eller den ansvarlige tredjeperson dør. Annen inndragning enn inndragning av utbytte etter §§ 67, 68 og 72 andre ledd faller

⁶⁴ Unntaket gjelder bare utbyttets størrelse, ikke *at* det er oppnådd utbytte, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 461.

bort ved den ansvarliges død. Sak om inndragning av utbytte kan derimot fremmes overfor dødsboet. Etter særskilt beslutning av retten kan også ilagt inndragning fullbyrdes. Er det utstedt proklama⁶⁵ i den ansvarliges bo vil imidlertid inndragningsansvar omfattes av proklamavirkningen etter skifteloven § 75.

Kjennetegnet ved de former for inndragning som ikke faller bort ved den ansvarliges død, er at disse inndragningsformene prinsipielt sett er begrunnet i nullstillingsprinsippet, slik at inndragningen forutsetningsvis ikke skal ilegges med grunnlag i et pønalt formål. De øvrige inndragningsformene likebehandles derimot med straff ved at ansvaret faller bort ved den ansvarliges død. Som påpekt i kapittel 4.7 vil en del av disse inndragningssituasjonene fremstå som pønalt begrunnet.

4.15 Oppsummering og avsluttende betraktninger om gjeldende rett

Rådets oppfatning er at gjeldende inndragningsregler gir bred adgang til inndragning av utbytte av straffbare handlinger. Loven gir imidlertid i liten grad veiledning om det bærende gjenopprettings- eller nullstillingsformålet. Lovens ordlyd om at utgifter ikke kommer til fradrag, er så sterkt modifisert i praksis at den er egnet til å villedende rettsanvenderen om hva som er gjeldende rett. Det er også enkelte andre utfordringer ved reglernes

anvendelse på utbytte fra gjengkriminalitet, som rådet kommer tilbake til i kapittel 11 og 12.

Et oversiktlig og lett tilgjengelig regelverk er av stor betydning for at reglene skal bli brukt – og bli brukt riktig – i praksis. Inndragning står sjelden sentralt i etterforskning og påtalebehandling av ordinære straffesaker. Vanskelig tilgjengelige regler kan bidra til at reglene enten ikke brukes, eller brukes feil. Det kan for eksempel være problematisk hvis det resulterer i at påtalemyndigheten på tiltalestadiet unnlater å rette inndragningskrav mot tredjepersoner. Rådet vil derfor i del IV foreslå noen endringer for å tydeliggjøre reglernes formål og innbyrdes sammenheng.

Et spørsmål av konkret praktisk betydning for politiets arbeid opp mot kriminelle gjenger, er klargjøring av hvilken adgang det bør være til inndragning av statusgjenstander politiet finner hos personer som det er vanskelig å se for seg at kan ha ervervet disse ved lovlige midler. Særlig når politiet befinner seg utenfor det forutsatte kjerneområdet for utvidet inndragning, det vil si inndragning rettet mot bakmenn eller personer med utpreget kriminell livsstil, er det behov for avklaring. Inndragning uten konkretisering av hvilken straffbar handling gjenstanden er utbytte av, reiser åpenbare rettssikkerhetsmessige utfordringer. Samtidig er det i praksis foretatt inndragning i slike tilfeller basert på at gjenstanden har vært *gjenstand for en helerihandling* der det ikke kreves konkretisering av primærforbrytelsen som gjenstanden er utbytte av. Denne konstruksjonen er ikke lett tilgjengelig ut fra lovteksten.

⁶⁵ Skifteloven kapittel 12.

Kapittel 5

Andre regler av betydning for inndragningsreaksjonen

5.1 Innledning

Reglene om strafferettslig inndragning må ses i sammenheng med reglene om inndragningskrav i straffeprosessloven, og grenser mot andre typer regler om fratakelse av utbytte av lovbrudd. Det gjelder for eksempel vindikasjonsretten, erstatning til fordel for en fornærmet og skatterettslige regler som endring av ligning. Videre finnes en del inndragningshjemler i særlovgivningen, da i form av administrativ inndragning.

I kapittel 5 omtales de mest sentrale reglene og reaksjonene av relevans for det strafferettslige inndragningsinstituttet. Først omtales erstatning, skatt og andre gjenopprettende økonomiske reaksjoner (5.2). Deretter beskrives ulike typer regler som muliggjør en effektiv realisering av inndragning: straffeprosessuelle tvangsmidler til sikring av inndragningskrav (5.3), regler om etterforskningen og domstolsbehandlingen (5.4) og regler om inndrivelse og realisering av idømte inndragningskrav (5.5). Til slutt omtales sivilrettslig inndragning som et mulig supplerende spor til strafferettslig inndragning (5.6).

5.2 Erstatning, skatt og andre gjenopprettende økonomiske reaksjoner

For å realisere formålene om gjenoppretting og nullstilling, som bærer de strafferettslige reglene om inndragning av utbytte, må lovbrysterer rent faktisk fratras utbyttet. Den mest umiddelbare gjenoppretting og nullstilling av utbyttet skjer gjennom vindikasjon¹ og utlevering av utbyttet til rette eier etter bestemmelsen i straffeprosessloven § 214 første ledd.

Rettskrav som fornærmede eller andre har etter skadeserstatningsloven kan reises i sak om straff og/eller inndragning, jf. straffeprosessloven § 3 og kapittel 29. Hvis lovbrysterer ved dommen i

straffesaken blir dømt til å betale erstatning til fornærmede eller andre skadelidte, vil nullstillingsformålet bli oppfylt så langt erstatningskravet faktisk blir betalt. Hvis betaling av erstatningskravet er sikret, for eksempel gjennom beslag eller heftelse, er det ikke *nødvendig* å foreta inndragning for å oppnå nullstillingsformålet. Så lenge erstatningskravet ikke er betalt før pådømmelsen tilsier imidlertid pålegget i straffeloven § 67 første ledd første punktum om at utbytte «skal inndras», at man i slike tilfeller skal foreta inndragning til fordel for fornærmede eller skadelidte i henhold til straffeloven § 75 andre ledd i tillegg til å pådømme erstatningskravet. Det innebærer at innfrielsen av inndragningskravet også medfører innfrielse av erstatningskravet.

Beviskravet ved pådømmelse av sivile krav som ledd i en straffesak er det samme som i sivilprosessen. Utgangspunktet er alminnelig sannsynlighetsovervekt der den som fremmer kravet, den skadelidte, har bevisbyrden. I saker der det er tale om å legge til grunn at noen har gjort seg skyldig i et *straffbart eller sterkt klanderverdig forhold*, kreves imidlertid «sterk overvekt av sannsynlighet».² I noen tilfeller vil bevisene for de faktiske omstendigheter som gir grunnlag for straff- og inndragningskravet, og som utgjør ansvarsgrunnlag for erstatning, oppfylle terskelen «sterk sannsynlighetsovervekt», men ikke det strafferettslige beviskravet «utenfor enhver rimelig tvil». I slike tilfeller vil nullstillingsformålet kunne oppnås så langt erstatningskravet rekkes, selv om det ikke er grunnlag for inndragning. Uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 (2) medfører imidlertid viktige begrensninger på hvor langt retten kan gå i domsgrunnene uten å krenke forbudet mot skyldkonstatering overfor en som blir frifunnet for straff, jf. fremstillingen i kapittel 6.

Det er sikker rett at inndragning skal reduseres med beløp som tilsvarer ilignet eller betalt

¹ Å ta tilbake i kraft av eiendomsrett.

² Jf. Rt. 1985 s. 211, Rt. 1990 s. 688, Rt. 1996 s. 864, Rt. 1999 s. 1363, Rt. 2003 s. 1671, Rt. 2005 s. 1322, Rt. 2014 s. 1134 m.fl.

skatt.³ I disse tilfellene er utbyttet redusert tilsvarende som det betalte. Ved tilleggsskatt og skjerpet tilleggsskatt gjøres det ikke fradrag.⁴ Disse reaksjonene er pønale i karakter, og gjelder overtredelser av skattelovgivningen. Reaksjonene gjelder derfor noe annet enn utbyttet.

I tillegg til skatt og erstatning vil en del administrative reaksjoner rettet mot utbytte kunne redusere inndragningen tilsvarende. Forutsetningen er at disse reaksjonene har sammenheng med utbyttet, og at reaksjonene ikke er pønalt begrunnet.⁵ Det vil for eksempel åpenbart måtte gjøres fradrag for ilagt vinningsavståelse etter verdipapirhandelloven § 21-2. Derimot skal det ikke gjøres fradrag for overtredelsesgebyr etter samme lovs § 21-4. Overtredelsesgebyret er pønalt begrunnet og innebærer en reaksjon for brudd på loven. Den har derfor ikke samme sammenheng med utbyttet som vinningsavståelse, og fradrag for denne ville nøytralisere gebyret.

5.3 Straffeprosessuelle tvangsmidler til sikring av inndragningskrav

De aktuelle straffeprosessuelle tvangsmidler for å sikre fullbyrdelse av en fremtidig dom på inndragning av utbytte, er henholdsvis beslag og heftelse.

Beslag kan foretas av konkrete «ting» som «antas å kunne inndras eller å kunne kreves utlevert av fornærmede», jf. straffeprosessloven § 203 første ledd annet punktum. Beslag til sikring av utbytteinndragning forutsetter at den aktuelle tingen kan inndras som gjenstandsinndragning, altså at den representerer det materialiserte utbyttet enten direkte eller ved at tingen er surrogatet («formuesgode som trer i stedet for») av det opprinnelige materialiserte utbyttet. Det kreves altså årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og beslagsgjenstanden. Beslag kan også benyttes til sikring av gjenstandsinndragning etter bestemmelsene i straffeloven §§ 68, 69 og 70. I den grad det er grunnlag for gjenstandsinndragning av tingen, men påtalemyndigheten eller retten velger å benytte verdiinndragning i stedet (for eksempel fordi full gjenstandsinndragning anses uforholdsmessig), kan beslag også sikre krav på verdiinndragning.

Heftelse er en sikkerhetsrett i formuesgoder til sikring av riktig oppfyllelse av pengekrav, og kan tas i ethvert formuesgode som tilhører sik-

tede til sikring av «betaling av bot, inndragning, saksomkostninger, erstatning eller oppreisning som siktede er eller antas å ville bli ilagt».⁶ Det er altså tale om en form for panterett med tilsvarende egenskaper som arrest etter tvisteloven kapittel 33. Det er uten betydning for adgangen til å ta heftelse om de aktuelle formuesgodene representerer utbytte av noen straffbar handling eller ikke.

Der utbyttet (eller surrogatet av dette) ikke er i behold, herunder der utbyttet har karakter av en abstrakt besparelse som aldri vil kunne eksistere som materialisert utbytte, vil det ikke være mulig å sikre inndragningen ved beslag da det ikke finnes noen «ting» som representerer det materialiserte utbyttet.

De materielle vilkårene og de prosessuelle kompetansereglene om beslag og heftelse er ulike.

Dersom det tar lang tid mellom etterforskning og rettskraftig dom, har lovbyrteren større mulighet til å unndra midler som vedkommende tror vil bli inndratt. Det straffbare utbyttet kan bli konvertert, solgt eller forbrukt innen saken er avgjort, og det kan medføre kompliserte rettslige og faktiske problemstillinger for rettens behandling av saken. Den individual- og allmennpreventive virkningen av inndragning oppnås først når inndragningskravet fullbyrdes, noe som gjør det viktig med regler om sikring av eiendeler som kan dekke inndragningskrav.⁷ Både for beslag og heftelse er det et grunnleggende vilkår at det må foreligge skjellig grunn til mistanke (sannsynlighetsovervekt) for den straffbare handling siktelsen gjelder. Dette kravet må imidlertid tolkes i lys av at inndragningsreglene i visse tilfeller åpner for at ikke alle vilkår for straff trenger å være oppfylt, jf. straffeloven § 67 første ledd tredje punktum.

For så vidt gjelder beslag eller heftelse til sikring av utbytteinndragning må det kreves at inndragningsansvaret er knyttet til den handling siktelsen gjelder. Er det aktuelt med utvidet inndragning må det kreves at det er domfellelse i henhold til siktelsen som vil utløse grunnlag for utvidet inndragning av gjenstanden.

Det kreves imidlertid ikke sannsynlighetsovervekt for at inndragning vil bli ilagt i saken, jf. at straffeprosessloven § 203 om beslag og § 217 om heftelse bruker begrepet «antas»: henholdsvis «ting som antas å kunne inndras» og «antas å ville bli ilagt». Dette innebærer at en rimelig mulighet

³ Jf. Rt. 2015 s. 1355 avsnitt 21 med videre henvisninger.

⁴ Jf. HR-2020-1354-A.

⁵ Se HR-2020-1354-A.

⁶ Se nærmere om heftelse i Mæland (2002) side 589–603.

⁷ Innst. 300 S (2010–2011) side 6.

er nok, og det kreves ikke så mye som sannsynlighetsovervekt.⁸

Beslag kan tas både hos siktede og tredjemann, og uavhengig av hvem som eier tingen. Heftelse kan derimot kun tas i siktedes eiendeler. Dette samsvarer med at gjenstandsinndragning av det materialiserte utbyttet eller surrogatet av dette, kan foretas overfor andre enn lovbyteren selv – enten ved at tredjemann er den som mottok utbyttet umiddelbart ved handlingen, jf. straffeloven § 71, eller der tredjemann har ervervet utbyttet i ettertid ved gave eller uten å være i akt-som god tro, jf. straffeloven § 72.

Verken for beslag eller heftelse oppstilles noe krav om at det må foreligge sikringsgrunn tilsvarende hva som gjelder for arrest etter tvisteloven § 33-2 (1),⁹ men tvangsmidlet må være nødvendig og forholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170a.

Den prosessuelle primærkompetansen til å beslutte beslag tilligger påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 205 første ledd. Påtalemyndigheten kan imidlertid forelegge spørsmålet for retten etter bestemmelsens andre ledd. Når beslag er tatt kan enhver som rammes av beslaget bringe spørsmålet om opprettholdelse inn for retten, jf. straffeprosessloven § 208.

Kompetansen til å beslutte heftelse er derimot lagt til retten med hastekompetanse for påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 217. Etter at heftelsen er satt i verk må det innkalles til rettsmøte for behandling av heftelsen, jf. straffeprosessloven § 218 andre ledd.

Iverksettelse av beslag skjer ved at politiet tar med seg tingen. Iverksettelse av heftelse skjer etter de ordinære regler om gjennomføring av arrest i tvisteloven § 33-5 flg., jf. straffeprosessloven § 219. Heftelse kan på samme måte som arrest avverges ved å stille sikkerhet, jf. straffeprosessloven § 219 andre ledd.

Basert på tilbakemeldingene rådet har mottatt i sitt arbeid, kan det synes som om forskjellen i kompetanse- og behandlingsreglene gjør at heftelse blir mindre benyttet. Straffeprosessutvalget har i sitt lovutkast i NOU 2016: 24, § 22-1 (3) og § 22-5, foreslått å bringe løsningen for heftelse i samsvar med hva som gjelder for beslag, ved at primærkompetansen legges til påtalemyndigheten og at rettslig behandling først skjer dersom

noen som er rammet av tiltaket begjærer rettslig prøving.

5.4 Regler om etterforskningen og domstolsbehandlingen

Det fremgår av straffeprosessloven § 2 at offentlig sak om inndragning behandles etter lovens regler, uavhengig av om det samtidig blir nedlagt påstand om straff. Selv om lovens regler i utgangspunktet gjelder fullt ut for sak om inndragning, er det likevel en del særregler og presiseringer om rettergangen for inndragningskrav.

Formålet med etterforskningen er i henhold til straffeprosessloven § 226 blant annet å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om reaksjon, samt å fullbyrde andre reaksjoner. Dette omfatter å fremskaffe grunnlag for vurderingen av om og i hvilken utstrekning det i tiltalebeslutningen skal fremsettes krav om inndragning, så vel som grunnlag for den konkrete behandlingen av spørsmålet i retten. Videre skal etterforskningen fremskaffe opplysninger for, og gjennom tvangsmidler sikre, fullbyrdelse av inndragningskrav.

Etter gjeldende rett har retten rett og plikt til å ilegge inndragning av utbytte etter straffeloven § 67 uavhengig av partenes påstander. Retten skal imidlertid gi partene anledning til å uttale seg før den idømmer større inndragningsansvar enn påstått, jf. straffeprosessloven § 38 tredje ledd. Straffeprosessutvalget har i NOU 2016: 24 foreslått å endre dette slik at retten bare kan avgjøre krav som er reist av partene.¹⁰

Ny inndragningssak kan videre reises selv om det i tidligere sak er idømt straff, dersom inndragningskrav ikke da ble behandlet. Det kan også fremmes sak om ytterligere inndragning dersom 1) inndragningskravet i første sak gjaldt utbytteinndragning og 2) tiltalte ble varslet senest ved hovedforhandlingens start, før tilståelsesdom ble avsagt eller forelegg vedtatt, jf. straffeprosessloven § 51.

Tiltalebeslutningen skal i henhold til straffeprosessloven § 252 tredje ledd opplyse om det blir gjort gjeldende andre krav enn straff. I praksis aksepteres en ren opplysning om at «påstand om inndragning forbeholdes nedlagt». Tiltalebeslutningen utgjør selve saksanlegget for domstolen. Den skal forutsetningsvis, sammen med hva for-

⁸ Jf. bl.a. Rt. 1999 s. 115 og Rt. 2013 s. 1738 avsnitt 17–18.

⁹ Tvisteloven § 33-2 (1) lyder: «Arrest i formuesgoder kan besluttes når skyldnerens adferd gir grunn til å frykte for at tvangsfullbyrdelse av kravet ellers enten vil bli forspilt eller vesentlig vanskeliggjort, eller må skje utenfor riket.»

¹⁰ NOU 2016: 24 punkt 17.6.5 (side 399–400) og lovutkastet § 32-3 (1) (side 68).

svareren kan slutte seg til ut fra bevisoppgave og etterforskningsdokumentene, fyller samme funksjon som en stevning etter tvisteloven § 9-2 (3): Å «gi grunnlag for en forsvarlig behandling av saken for partene og retten. Krav, påstand samt faktisk og rettslig begrunnelse skal være slik angitt at saksøkte kan ta stilling til kravene og forberede saken.»

Straffeprosessutvalget har i lovutkastet § 28-8 (5)¹¹ foreslått at tiltalen skal «angi [...] andre krav enn straff, dersom slike fremmes». Utvalgets drøftelser om utforming av påtalevedtak i kapittel 16 drøfter ikke nærmere hvilket krav til spesifisering som ligger i formuleringen «angi» sett opp mot dagens «opplyses om». Rent språklig fremstår «angi» å stille større krav til konkret angivelse – med andre ord av hvilke ting som kreves gjenstandsinndratt og/eller hvilke beløp som kreves verdiinndratt. En slik tolking synes også i samsvar med utvalgets målsetning om «Dommerstyrt saksbehandling».¹²

Dersom inndragningsforelegget ikke vedtas, kan tingretten behandle saken uten meddommere hvis det er ubetenkelig, jf. straffeprosessloven § 276, jf. § 268.

Siktede har ikke ubetinget rett til offentlig forsvare i hovedforhandling som kun gjelder inndragning, jf. § 96 første ledd nr. 3, og heller ikke i sak om ikke vedtatt forelegg jf. § 96 første ledd nr. 2. Retten må likevel vurdere om særlige grunner taler for at siktede skal ha forsvare, for eksempel fordi inndragningskravet er omfattende, jf. § 100 andre ledd.

Hovedforhandling i sak om inndragning og/eller straff inntil fengsel i 1 år kan fremmes til tross for at tiltalte uteblir under vilkår som er angitt i straffeprosessloven § 281.

Etter straffeprosessloven §§ 214a og 214b kan påtalemyndigheten i noen få tilfeller beslutte inndragning uten domstolsbehandling.¹³ Forutsetningen er at det er tatt beslag i tingen. Dette gjelder for det første «gjenstander som er egnet til bruk ved kroppskrenkelse, og [...] etterlikninger av våpen» som kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd bokstav c eller § 70 første ledd andre

punktum. Inndragningskravet skal likevel behandles av retten dersom det blir utferdiget forelegg, begjært tilståelsesdom eller tatt ut tiltale, jf. straffeprosessloven § 214a første ledd siste punktum. For det andre kan påtalemyndigheten beslutte inndragning av ting «dersom inndragning kan skje etter straffeloven § 74 og verken eieren, lovbrøtteren eller besitteren er kjent». I begge tilfeller har eieren og besitteren adgang til å forelegge saken for retten innen en nærmere angitt frist, og skal som hovedregel underrettes om beslutningen. Reglene er foreslått videreført i NOU 2016: 24.¹⁴

5.5 Inndrivelse og realisering av idømte inndragnings- og erstatningskrav

Dersom det er idømt gjenstandsinndragning av en ting politiet allerede har i beslag, kan politiet selv fullbyrde inndragningskravet etter straffeprosessloven § 455. Slik fullbyrdelse skjer formløst ved at staten beholder gjenstanden. Skulle det bli besluttet inndragning av en ting som ikke er i beslag, følger det av straffeprosessloven § 455 andre ledd andre punktum at det er politiets oppgave å gjennomføre inndragningen.

Idømt verdiinndragning er et pengekrav, og slike skal i henhold til straffeprosessloven § 456 innkreves av Statens innkrevingsentral (SI). Inndrivelsen foregår på samme måte som for andre pengekrav som skal sikres. SIs funksjon er dels å være statens partsrepresentant og prosessfullmektig i innkrevingsaker, og dels å selv utøve namsmyndighet.

Politiet skal oversende kravet til SI så snart kravet kan fullbyrdes, og SI skal som utgangspunkt sende betalingsanmodning til skyldneren straks, jf. påtaleinstruksen § 30-3.

SIs kompetanse til selv å utøve namsfunksjonen er begrenset til saker der det besluttes utleggstrekk, typisk i lønn eller andre løpende pengeytelser, eller der det kan tas utleggspant i formuesgoder der panteretten kan få rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson.¹⁵ Kompetansen er begrenset til namsforretninger som kan foretas på

¹¹ NOU 2016: 24 side 64.

¹² NOU 2016: 24 kapittel 17.1 (side 382) herunder særlig punkt 17.1.3 om rettens ansvar for saksstyring, samt punkt 17.6 om rettens forhold til partenes krav og påstander (side 392–400).

¹³ Departementet viste til at det er tale om gjenstander som normalt har lav verdi, og at effektivitetshensyn talte for å vedta slike bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004). Bestemmelsene hadde bakgrunn i Straffelovkomisjonens delutredning V, NOU 1992: 23.

¹⁴ Se NOU 2016: 24 side 54.

¹⁵ Etter tvangsfullbyrdesloven § 2-14 første ledd «kan Statens innkrevingsentral beslutte utleggstrekk eller stifte utleggspant dersom panterett kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggssforretningen kan holdes på innkrevingsentralens kontor etter § 7-9 første ledd».

innkrevingsssentralens kontor. Det innebærer at utlegg i annet løssøre enn motorvogner, herunder kontanter og verdigjenstander, som i praksis forutsetter at namsforretningen avholdes hos saksøkte eller der formuesgodet er, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-9 første ledd, må gjennomføres av den stedlige namsmannen jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-2, jf. politiloven § 17.¹⁶

De samme bestemmelsene kommer til anvendelse der SI i medhold av straffeprosessloven § 456 første ledd andre punktum står for innkreving av erstatning og andre pengekrav som er tilkjent en fornærmet eller annen skadelidt i en offentlig straffesak, dersom den berettigete ønsker det. I mange tilfeller vil innfordring av slik erstatning fylle samme gjenopprettende formål som inndragning (nullstillingsprinsippet).

Det synes ikke å være formelle hindre for informasjonsdeling mellom politiets etterforsknings- og operative funksjoner på den ene siden og SI på den andre siden. Rådet er imidlertid ikke kjent med systemer eller kultur for formidling av informasjon til SI eller namsmyndighetene for øvrig om verdier politiets operative eller etterforskningsfunksjoner er kjent med og som kunne være egnet for utlegg. Tilsvarende synes det ikke å være systemer eller kultur for informasjon om skyldnere der namsmyndighetene ikke har funnet tjenlige dekningsobjekter for utlegg motsatt vei.

Rådet drøfter mulige tiltak knyttet til slik informasjonsdeling i kapittel 13.4.3.

5.6 Sivilrettslig inndragning som et mulig supplerende spor

Ordninger med sivilrettslig inndragning har blitt innført som et supplement til strafferettslig inndragning i en del land i Europa, med formålet å effektivisere inndragning av utbytte fra kriminalitet. I slike ordninger er inndragning hjemlet som en rent sivilrettslig eller administrativ reaksjon, og kan typisk foretas med lavere krav til skyld og bevis enn strafferettslig inndragning.

Et av de mest kjente ordninger med sivilrettslig inndragning i Europa er ordningen i Irland,¹⁷ som var en av de første statene til å innføre et subsidiært sivilrettslig inndragningsinstitutt i 1996. Det er et særskilt organ i Irland, Criminal Assets

Bureau (CAB), som er gitt ansvaret for sivilrettslig inndragning. CAB skal varsle mulige berørte personer, og disse har anledning til å ta rettslige skritt for å oppheve midlertidige tiltak eller bestride endelig inndragningsbeslutning. Det er både for midlertidige og endelige inndragningsbeslutninger vilkår om at det er sannsynlighetsovervekt for at formuesgodet er utbytte av en straffbar handling. Slik straffbar handling må ikke konkretiseres,¹⁸ og irsk høyesterett har uttalt at vilkåret kan være oppfylt der CAB ikke klarer å vise sammenheng mellom formuesgodet og konkrete straffbare handlinger. Et annet vilkår er at inndragning ikke innebærer en «serious risk of injustice». Etter rettspraksis skal det foretas en bred helhetsvurdering, der god tro hos erververen inngår som et moment.

Ordningen med sivilrettslig inndragning har blitt møtt med både begeistring og kritikk, og debattene om ordningen omhandler vektingen mellom effektivitet og rettssikkerhet.¹⁹

EU-domstolen har nylig i en prejudisiell foreleggelse fra byretten i Sofia, Bulgaria, akseptert en ordning med sivilrettslig inndragning. I uttalelsen fra 19. mars 2020 avsnitt 61 fastslo domstolen at rammeavgjørelse 2005/212 ikke er til hinder for inndragning av ulovlig ervervede formuesgoder, uten at det er konstatert at det er begått en straffbar handling eller noen er domfelt for handlingen.²⁰

I norsk rett hjemles administrativ inndragning, som følger sivilprosessuelle regler og kan ilegges dersom vilkår er oppfylt med sannsynlighetsovervekt, i en del sektorlovgivning. Verdipapirhandelloven § 21-2 gir for eksempel hjemmel til å foreta vinningsavståelse ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av enkelte regler i loven. En lignende regel finnes i akvakulturloven § 29 a. Sanksjonsutvalget foreslo i NOU 2003: 15 en generell regel om administrativ inndragning i forvaltningsloven, som var ment å ha sin største betydning «først og fremst i saker som ikke blir anmeldt til politiet».²¹ Departementet valgte ikke å innføre en generell regel om administrativ inndragning i forvaltningsloven.²² Det ble likevel gitt noen ret-

¹⁸ Se King (2017) side 6 med henvisninger til praksis.

¹⁹ Se King (2017) side 14 flg. med videre henvisninger.

²⁰ EU-domstolens avgjørelse 19. mars 2020 i sak AGRO IN 2001 (C-234/18) avsnitt 61. Tilgjengelig på dansk her: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224581&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2626106>

²¹ NOU 2003: 15 side 229.

²² Se Prop. 62 L (2015–2016) side 186.

¹⁶ Politiloven § 17 første ledd første punktum bestemmer at «Lensmannen og politistasjonssjefen er namsmann i sitt distrikt med mindre oppgaven som namsmann ivaretas av et namsfogdkontor ledet av en namsfogd.»

¹⁷ Se videre i Rui (2016) kapittel 9 om regelverket.

ningslinjer for utformingen av slike inndragningsregler i særlovgivningen.²³

Regler om administrativ inndragning retter seg mot forsettlige eller uaktsomme overtredelser av regler i forvaltningsrettslig lovverk, men er ikke ment å fungere som en generell adgang til å inndra midler som vurderes å stamme fra straffbare handlinger.

Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte i brev 24. juni 2014 professor Jon Petter Rui til å utrede mulige reformer i inndragningsregelverket, og foreslå nye materielle og prosessuelle lovbestemmelser for en rettslig regulering av inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Departementet ba opprinnelig om at forslaget skulle utformes som påbygging av gjeldende inndragningsregler i straffeloven, men mandatet ble i januar 2015 endret slik at det var adgang til å foreslå en løsning i et annet spor enn det straffeprosessuelle, dersom det ble gitt en grundig redegjørelse for hvorfor utgangspunktet burde fravikes. Utredningen forelå i 2016, og ble sendt på høring høsten samme år.

I utredningen foreslås en ny lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Forslaget innebærer i hovedtrekk at det opprettes en sentral inndragningsenhet som ved vedtak kan inndra utbytte av lovbrudd. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt, og det stilles en del andre vilkår for slik inndragning, herunder at utbyttet skal være av en viss størrelse og at inndragning ikke er uforholdsmessig. Sivilrettslig inndragning skal etter forslaget kun brukes hvis straffeprosessuell inndragning er forsøkt eller umulig på grunn av opplistede alternativer, herunder tiltaltes død, forældelse, frifinnelse eller fordi beviskravet for inndragning ikke er oppfylt. Det presiseres at forslaget er et «eksempel på og et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning».²⁴

Det ble trukket frem flere argumenter for at reglene skulle plasseres i egen lov og ikke i

straffeloven. Det ble vist til at sivilrettslig inndragning mot formuesgoder kvalitativt er noe annet enn straff og strafferettslig inndragning, til reglens legitimitet som sivilrettslige, til hvordan reglene ville bli oppfattet av allmennheten, til utenlandske erfaringer, til at tvistelovens regler er mer fleksible enn reglene etter straffeprosessloven, og til at reglene ville kunne bidra til å gjøre straffeprosessloven mer uoversiktlig. Utredningen inneholder likevel en vurdering av hvordan reglene om sivilrettslig inndragning kan innpasses i straffeloven og straffeprosessloven.²⁵ Det foreslås blant annet at Inndragningsenheten blir underlagt Riksadvokaten ved denne løsningen, og at regler om enhetens oppbygning og organisasjon tas inn i påtaleinstruksen. Etter det subsidiære forslaget skal de foreslåtte reglene innarbeides i straffeloven, straffeprosessloven og andre lover.

Påtalemyndigheten og politiet var i høringen i all hovedsak positive til forslaget, selv om det ble knyttet en del kommentarer til subsidiaritetsprinsippet i lovforslagets § 6. Advokatforeningen stilte i høringen spørsmål ved behovet for nytt regelverk, både i lys av tallmaterialet for inndragning og med henvisning til at gjeldende regelverk allerede gir vidtgående verktøy for inndragning. Det ble også stilt spørsmål ved om forslaget ville gi noen effektivitetsfordeler når sivilrettslig inndragning forutsetter at det er gjort forsøk på inndragning i det straffeprosessuelle sporet.

Utredningen er til nå ikke fulgt opp av departementet.

Det faller utenfor rådets mandat å utrede en ordning om sivilrettslig inndragning videre. Rådet vil imidlertid foreslå noen endringer i det strafferettslige regelverket, jf. kapittel 12.6, som langt på vei vil kunne fylle de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning. Rådet vil også gjøre noen bemerkninger om forholdet mellom rådets forslag og utredningen om sivilrettslig inndragning i kapittel 13.

²³ Se Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 32.4.4.

²⁴ Rui (2016) side 212 og 213.

²⁵ Rui (2016) kapittel 12.3.

Kapittel 6

Inndragning og forholdet til straffebegrepet i Grunnloven og EMK

6.1 Innledning

Idømmelse av straff er underlagt en rekke konstitusjonelle begrensninger til vern for individets frihet og rettigheter. Straff er statens mest inn- gripende reaksjon på borgernes atferd. Etter Grunnloven og EMK gjelder det derfor særlige krav og rettsikkerhetsgarantier ved ileggelse av reaksjoner som er å anse som «straff». Disse kravene legger føringer på straffeprosessen, utfor- mingen av vilkår for straffansvar og beviskrav. Det er dermed av betydning hvorvidt inndragning er å anse som straff etter Grunnloven og EMK.

Det er som forklart i kapittel 4 det rådende prinsipielle utgangspunktet at inndragning for- melt sett ikke er straff. Etter straffeloven § 30 er inndragning definert som en «strafferettslig reaksjon», men ikke som «straff» etter § 29. Samtidig er den formelle definisjonen av inndragning ikke avgjørende for hvorvidt reaksjonen omfattes av straffebegrepet i Grunnloven og EMK. EMK har et autonomt og også et videre straffebegrep enn Grunnloven.

I kapittel 6 blir inndragningsreaksjonens karakter som «straff» etter Grunnloven og EMK drøftet nærmere. Formålet er å klargjøre hvilke rammer Grunnlovens og særlig EMKs straffe- begrep setter for gjeldende inndragningsregler og for mulige regelendringer. Rådet drøfter først inndragning og Grunnlovens straffebegrep (6.2), og deretter inndragning og EMKs straffebegrep (6.3). I forbindelse med drøftelsen av EMKs straffebegrep omtales også krav til utforming av skyldkrav og beviskrav i regler om straff samt begrensninger som følger av uskyldspresum- sjonen i EMK artikkel 6 (2). Til sist gis en kort oppsummering av de krav som gjelder for utfor- ming av inndragningsregler (6.4).

6.2 Inndragning og forholdet til Grunnlovens straffebegrep

Grunnloven stiller flere grunnleggende krav til bruk av straff. Den mest sentrale bestemmelsen i denne sammenhengen er § 96 som etter revi- sjonen i 2014 lyder slik:

«Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom.

Enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Ingen kan dømmes til å avstå fast eiendom eller samlet formue, med mindre verdiene er benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling.»

Grunnloven § 96 første og andre ledd slår fast at straff bare kan ilegges av domstolene, og at den som straffeforfølges skal anses uskyldig frem til skyld er bevist. Disse rettssikkerhetsgarantier gjelder for alle reaksjoner som er «straff». Første ledd blir også supplert av Grunnloven § 97 om forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft.¹ Tredje ledd inneholder en særregel som forbyr inndragning av fast eiendom eller samlet formue med mindre verdiene er «benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling». Det kan her merkes at denne særregel etter ordlyden ikke er til hinder for å vedta regler om inndragning av utbytte fra senere erververe eller regler som senker bevis- kravet eller snur bevisbyrden for om det er tale om utbytte.

Grunnloven § 96 første ledd gjelder kun saker der noen «straffes». Forståelsen av dette straffe- begrepet setter også rammene for de øvrige kravene i § 96, og for tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

Det har i juridisk teori vært vanlig å tolke Grunnlovens straffebegrep ut fra Andenæs' mate-

¹ Se videre Gröning m.fl. (2019) side 72–76.

rielle definisjon av straff som et «onde som staten bevisst påfører en person som en reaksjon på et lovbrudd, i den hensikt at han skal føle det som et onde».² En annen innfallsvinkel er at straff uttrykker en form for offentlig klander knyttet til et lovbrudd. Straff er den respons som etterfølger en forbrytelse, og som kan begrunnes ut fra det klanderverdige ved den krenkelsen som forbrytelsen representerer.³

Grunnlovens straffebegrep reiser ikke noen konflikt med straffelovens formelle definisjon av straff, eller distinksjonen mellom straff og andre strafferettslige reaksjoner. Lovgivers klassifisering vil som den store hovedregel være avgjørende for om et inngrep anses som straff. Inndragning er som nevnt ikke ansett som straff i norsk rett.⁴

Sanksjonsutvalget uttaler følgende i sin analyse av innholdet i Grunnlovens straffebegrep i NOU 2003: 15:⁵

«Utvalget mener etter denne gjennomgangen at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å anta at det bare er bagatellmessige sanksjoner eller sanksjoner på helt spesielle områder som vil gå klar av skrankene i Grunnloven § 96 dersom de ikke formelt er rubrisert som straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse.

Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes.

[...]

Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større

beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand.»

Høyesterett har i Rt. 2014 s. 620 sluttet seg til Sanksjonsutvalgets analyse, og lagt til grunn at straffebegrepet i EMD er «vesentlig videre» enn straffebegrepet i Grunnloven.

Selv om lovgivers klassifisering som den store hovedregel vil være avgjørende for om et inngrep anses som straff, setter Grunnlovens straffebegrep en grense. Hvis inndragningsreglene endres slik at de blir svært inngripende og får en klandrende eller gjengjeldende funksjon, vil inndragning kunne bli omfattet av Grunnlovens straffebegrep. De regelendringer rådet foreslår, jf. kapittel 12, vil imidlertid ikke innebære noen slik endring i inndragningsreglens karakter. Tvert imot vil endringene klargjøre nullstillingsprinsippet som inndragningens bærende begrunnelse, og slik sett klargjøre at inndragning ikke er straff. Av større betydning er da å drøfte relasjonen til EMKs videre straffebegrep. Rådet anbefaler imidlertid å skille ut pønalt inndragning fra straffelovens kapittel 13, jf. drøftelsen i kapittel 12.5.2.

6.3 Inndragning og EMKs straffebegrep

6.3.1 EMKs straffebegrep

EMK oppstiller flere materielle og prosessuelle krav til inngrep som anses som straff etter konvensjonen. Sentrale er her uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 (2), de særlige prosessuelle krav etter artikkel 6 (3), forbudet mot tilbakevirkende kraft i EMK artikkel 7, og forbudet mot dobbeltstraff etter EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.

Hva som er å regne som «straff» er etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) det samme etter samtlige av disse bestemmelser.⁶

EMD har lenge lagt til grunn at det særlig er uttrykket «criminal charge» som avgjør rekkevidden av konvensjonens regler om straffesaker.⁷

² Andenæs mfl. (2016) side 9. Definisjonen har fått tilslutning blant annet i Strandbakken (2004) side 168–183 og Aall (2018) side 429.

³ Gröning mfl. (2019) side 60.

⁴ Jf. også Rt. 2004 s. 1126 avsnitt 38 og Rt. 2011 s. 1811 avsnitt 40.

⁵ NOU 2003: 15 side 57 og 58.

⁶ Se blant annet EMDs dom 15. november 2016 i sak A og B mot Norge (storkammer) avsnitt 107.

⁷ Gröning mfl. (2019) side 61 med videre henvisninger.

Straffebegrepet må ifølge EMD forstås uavhengig av nasjonal rett, og domstolen har utviklet kriterier for hva som skal til for at en reaksjon skal anses som straff.

Hovedkriteriene for når en reaksjon er å anse som straff er følgende: (1) klassifikasjonen i nasjonal rett, (2) handlingsnormens karakter og (3) graden av alvor i reaksjonen som subjektet risikerer. Kriteriene ble fastslått i EMDs plenumsavgjørelse i *Engel og andre mot Nederland*⁸ og er videreført i etterfølgende praksis.

Vurderingen etter disse kriteriene består av tre ledd. Først vil EMD vurdere om nasjonal rett klassifiserer inngrepet som straff, deretter om et av de andre vilkårene er oppfylt, og til slutt, om nødvendig, foreta en samlet vurdering av andre og tredje moment.

I vurderingen av det første kriteriet om klassifikasjonen i nasjonal rett, ser EMD på hvordan reglene er angitt og hvor i lovverket disse er plassert. EMD vil også kunne se hen til forarbeidene. Plasseringen av regler om inndragning i den nasjonale straffeloven vil tale for at inngrepet er straff.⁹ Det har videre betydning om inngrepet i nasjonal rett er koblet til domfellelse for en straffbar handling.¹⁰ Dersom inngrepet klassifiseres som straff i nasjonal rett, vil EMD som regel nøye seg med det for å anse det som straff etter konvensjonen.

Ved vurderingen av det andre kriteriet om handlingsnormens karakter, har det betydning hvorvidt tiltaket har en gjenopprettende/forebyggende funksjon eller om den har en pønalt karakter.¹¹ Regler som gir erstatning for urettmessig bruk eller inndragning av gjenstander som skaper fare i hensikt å forebygge skade, vil som hovedregel ikke anses å ha et pønalt formål.

I vurderingen av det tredje kriteriet om graden av alvor i reaksjonen, har EMD (og for så vidt også Høyesterett) lagt vekt på hvor hardt reaksjonen rammer den enkelte. Det kan blant annet legges vekt på varighet og de økonomiske konsekvensene for den som rammes.¹²

Selv om en reaksjon ikke er å anse som straff ut fra enkeltkriteriene isolert sett, så vil en samlet

vurdering likevel kunne tilsi at reaksjonen omfattes av EMKs straffebegrep.

Om vurderingen av det andre og tredje kriteriet, har Høyesterett i Rt. 2002 s. 1007 uttalt:

«Jeg går etter dette inn på de to andre kriteriene som EMD har utviklet: lovbruddets karakter og sanksjonens innhold og alvor. Disse er alternative og ikke kumulative. Hvert av kriteriene vil kunne føre til klassifikasjon som «criminal charge». EMD har lagt stor vekt på om sanksjonen gjelder lovbrudd som i europeisk rettstradisjon har vært ansett for å høre til strafferetten eller har utpreget strafferettslig karakter, jf. dommen 21. februar 1984 i saken *Öztürk mot Tyskland* (sak 08544/79) (EMD-1979-8544) hvor det ble lagt til grunn at handlingen var av 'inherently criminal character'. Er så ikke tilfelle, foretar EMD gjerne en samlet vurdering der så vel lovbruddets karakter som sanksjonens innhold og alvor inngår, jf. i første rekke dommen 24. februar 1994 i saken *Bendenoun mot Frankrike* (sak 12547/86) (EMD-1986-12547).»

I EMDs avvisningsavgjørelse *Dassa Foundation og andre mot Liechtenstein*¹³ ble det lagt til grunn at inndragning av straffbart utbytte etter den nasjonale straffeloven ikke kunne anses som straff. Det ble vist til at de nasjonale domstolene ikke anså inngrepet for straff, til kapitteloverskriften i lovens kapittel der regelen står, og til at reglene hadde karakter av restitusjonsregler i motsetning til bot. Det ble også vist til at inndragning var begrenset til den fordel som var oppnådd ved den straffbare handling.

I *Welch mot Storbritannia*¹⁴ ble inndragning imidlertid etter en konkret vurdering bedømt som straff etter konvensjonen. Saken gjaldt spørsmålet om ileggelse av et omfattende verdiinndragningskrav basert på inndragningsregler som først trådte i kraft etter at handlingene domfellelsen bygget på var begått, krenket forbudet i EMK artikkel 7 (1) mot å ilegge strengere straff enn hva som fulgte av loven på tidspunktet for handlingen. Basert på de konkrete omstendighetene ved inndragningsbestemmelsen og saken la EMD til grunn at inndragningen hadde karakter av straff, og at det derfor forelå krenkelse.

Det var tale om en inndragningsbestemmelse med vidtrekkende presumsjoner og skjønnsmessige beregningsregler for fastsettelse av verdiinn-

⁸ Dom av 8 juni 1976 i sak *Engel og andre mot Nederland* (plenum), Serie A no. 22, avsnitt 82.

⁹ Se dom 28. juni 2018 i sak G.I.E.M S.R.L og andre mot Italia (storkammer) avsnitt 220.

¹⁰ Se EMDs dom 9. februar 1995 i sak *Welch mot Storbritannia* avsnitt 28 og 29.

¹¹ Se for eksempel EMDs dom 24. februar 1994 i sak *Bendenoun mot Frankrike* avsnitt 47.

¹² Se NOU 2003: 15 side 97 med videre henvisninger.

¹³ Beslutning av 10. juli 2007, klage nr. 696/05.

¹⁴ Dom av 9. februar 1995, klage nr. 17440/90.

dragningskrav,¹⁵ der det i tillegg ble fastsatt en subsidiær fengselsstraff dersom kravet ikke ble betalt. Retten kunne ved beregningen av kravet se hen til graden av utvist skyld. Selv om den nye inndragningshjemmelen også var begrunnet i å avbøte at eksisterende inndragningsregler ikke inneholdt hjemmel for inndragning av surrogatet av utbytte, hvilket kunne være en *gjenopprettende* og ikke *pønalt* begrunnelse, konkluderte domstolen med at inndragningen i den aktuelle saken hadde karakter av straff:

«30. In assessing the nature and purpose of the measure, the Court has had regard to the background of the 1986 Act, which was introduced to overcome the inadequacy of the existing powers of forfeiture and to confer on the courts the power to confiscate proceeds after they had been converted into other forms of assets (see paragraph 11 above). The preventive purpose of confiscating property that might be available for use in future drug-trafficking operations as well as the purpose of ensuring that crime does not pay are evident from the ministerial statements that were made to Parliament at the time of the introduction of the legislation (see paragraph 11 above). However it cannot be excluded that legislation which confers such broad powers of confiscation on the courts also pursues the aim of punishing the offender. Indeed the aims of prevention and reparation are consistent with a punitive purpose and may be seen as constituent elements of the very notion of punishment.

31. In this connection, confiscation orders have been characterised in some United Kingdom court decisions as constituting «penalties» and, in others, as pursuing the aim of reparation as opposed to punishment (see paragraphs 16 and 17 above). Although on balance these statements point more in the direction of a confiscation order being a punitive measure, the Court does not consider them to be of much assistance since they were not directed at the point at issue under Article 7 (art. 7) but rather made in the course of examination of associated questions of domestic law and procedure.

32. The Court agrees with the Government and the Commission that the severity of the

order is not in itself decisive, since many non-penal measures of a preventive nature may have a substantial impact on the person concerned.

33. However, there are several aspects of the making of an order under the 1986 Act which are in keeping with the idea of a penalty as it is commonly understood even though they may also be considered as essential to the preventive scheme inherent in the 1986 Act. The sweeping statutory assumptions in section 2 (3) of the 1986 Act that all property passing through the offender's hands over a six-year period is the fruit of drug trafficking unless he can prove otherwise (see paragraph 12 above); the fact that the confiscation order is directed to the proceeds involved in drug dealing and is not limited to actual enrichment or profit (see sections 1 and 2 of the 1986 Act in paragraph 12 above); the discretion of the trial judge, in fixing the amount of the order, to take into consideration the degree of culpability of the accused (see paragraph 13 above); and the possibility of imprisonment in default of payment by the offender (see paragraph 14 above) – are all elements which, when considered together, provide a strong indication of, inter alia, a regime of punishment.»

De sentrale momenter ved vurderingen av om reaksjonen måtte anses som pønalt begrunnet og derved straff, var altså hvor vidtgående presensjonene for omfanget av utbyttet var, rettens adgang til å vektlegge skyldgraden og muligheten til å legge subsidiær fengselsstraff.

Disse utgangspunktene gjør at enkelte former for inndragning etter gjeldende regler i straffeloven kapittel 13 i visse tilfeller må anses som straff. Rui (2016) legger også til grunn at de någjeldende inndragningsreglene, med unntak av straffeloven § 70, åpner for inndragning som er straff etter konvensjonen. For straffeloven § 67 begrunnes dette med at bestemmelsen åpner for bruttoinndragning, og går dermed utover nullstillingsformålet. For straffeloven § 68 begrunnes det med at bestemmelsen ikke retter seg mot en konkret berikelse, og det blir også vist til EMDs avgjørelser i saker med lignende regler.¹⁶ Det sist-

¹⁵ Reglene inneholdt ingen slik begrensning som ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68, som begrenser inndragningen til de formuesgoder lovbrøyteren (og eventuelt nærstående) eier eller verdien av disse.

¹⁶ Se EMDs dom 5. juli 2001 i sak Phillips mot Storbritannia avsnitt 28-36 og EMDs dom i sakene Grayson og Barnham mot Storbritannia 23. september 2008 avsnitt 37. Begrunnelsen synes hovedsakelig å være at inndragning i disse sakene er at slik inndragning er ledd i den totale reaksjonsfastsettelsen etter domfellelse, og dermed en del av straffesaken.

nevnte er også lagt til grunn i Rt. 2004 s. 1126. Om straffeloven § 69 fremheves det generelt at vurderingen etter tredje ledd har strafferettslig preg og at utstrakt bruk av verdiinndragning etter § 69 første ledd andre punktum bidrar til å viske ut forskjellen mellom inndragning og straff. Rui uttaler om dette:¹⁷

«At samtlige former for inndragning etter § 69 er en pønalt reaksjon understøttes ytterligere av bestemmelsens tredje ledd. Å ta i betraktning hensynet til en effektiv håndhevelse av straffebudet og andre reaksjoner som ilegges er momenter som er relevante i en strafferettslig vurdering, men som ikke har noen betydning hvis det er tale om å frata siktede den berikelse han har hatt ved et lovbrudd og reetablere situasjonen før lovbruddet ble begått. Videre kan det besluttes verdiinndragning etter § 69, jf. bestemmelsens første ledd annet punktum. Som Matningsdal påpeker er den utstrakte bruken av verdiinndragning med på å viske ut forskjellen mellom inndragning og straff.»

Rådet slutter seg i hovedsak til Ruis synspunkter, men vil bemerke at inndragning etter straffeloven § 67 som den store hovedregel ikke vil innebære straff etter EMK fordi bestemmelsen etter rådets syn må forstås ut fra et nullstillingssynspunkt, jf. kapittel 3.5. Det er kun i de tilfeller der inndragningen går ut over «nullstilling», slik det eksempelvis ble gjort i Rt. 2015 s. 184, LB-2017-153037-3 og LG-2019-100080, at inndragningen må anses som straff etter konvensjonen. Når det gjelder utvidet inndragning etter § 68, er rådets utgangspunkt at også slik inndragning prinsipielt må foretas ut fra et gjenopprettelsesformål. Utvidet inndragning må også være basert på en konkret vurdering av om forholdene samlet sett gjør at det er forsvarlig å bygge på at det som inndras utgjør utbytte fra straffbare handlinger. For så vidt gjelder § 69 bemerker rådet at enkelte av de praktiske situasjoner der § 69 benyttes etter gjeldende praksis, lar seg begrunne ut fra et gjenopprettelsesformål og derfor ikke uten videre kan anses pønalt begrunnet. Rådet er uansett enig i det som må anses som et mer grunnleggende problem med bestemmelsen: at den tilslører forskjellen mellom inndragning og straff. Dette er ikke bare prinsipielt betenkelig, men vil også skape usikkerhet og unødvendige hindringer for en effektiv regel-anvendelse. Som det fremgår av drøftelsen videre i kapittel 12 og 13, anbefaler rådet derfor også en

avgrensning av § 69 til den ikke-pønale inndragningen.

6.3.2 Krav til utforming av skyldkrav og beviskrav

I de tilfeller inndragning er å anse som straff etter konvensjonen aktualiseres de særlige rettigheter som gjelder straffesaker. Av særlig betydning for rådet er her de krav til utformingen av skyldkrav og beviskrav som følger av artikkel 6 og 7. Disse krav legger føringer på mulige endringer av inndragningsreglene. Inndragning som er straff, vil for eksempel forutsette at det er utvist en form for skyld ved den bakenforliggende handling som gir grunnlag for å inndra utbyttet som oppnås. Konvensjonen stiller også krav til bevisets styrke og plasseringen av bevisføringsbyrden for de faktiske forhold som danner grunnlag for straffen (her i form av inndragning).

EMD har gitt uttrykk for at subjektiv skyld er et nødvendig element i alle saker om straff. Kravet om subjektiv skyld er slik sett absolutt, men rammen for hva det konkrete vurderingstemaet skal være og som kan tillates er trukket opp i EMDs praksis. I EMDs storkammeravgjørelse 28. juni 2018 i sak *G.I.E.M. S.R.L. og andre mot Italia*¹⁸ avsnitt 243 uttales:

«Nevertheless, and as the Court indicated in its Varvara judgment (cited above, § 70), this requirement does not preclude the existence of certain forms of objective liability stemming from presumptions of liability, provided they comply with the Convention. In this connection, the Court would refer to its case-law under Article 6 § 2 of the Convention to the effect that in principle the Contracting States remain free to apply the criminal law to an act where it is not carried out in the normal exercise of one of the rights protected under the Convention (see *Engel and Others v. the Netherlands*, 8 June 1976, § 81, Series A no. 22, p. 34) and, accordingly, to define the constituent elements of the resulting offence. In particular, the Contracting States may, under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence. Examples of such offences may be found in the laws of the Contracting States. Presumptions of fact or of law operate in every legal system. The Convention does not prohibit such presumptions in principle; it

¹⁷ Rui (2016) kapittel 4.4.3, side 59.

¹⁸ Dom av 28. juni 2018, klage nr. 1828/06.

does, however, require the Contracting States to remain within certain limits in this respect as regards criminal law. According to the case-law, these limits will be overstepped where a presumption has the effect of making it impossible for an individual to exonerate himself from the accusations against him, thus depriving him of the benefit of Article 6 § 2 of the Convention (see, among other authorities, *Salabiaku v. France*, 7 October 1988, §§ 27-28, Series A no. 141-A; *Janosevic v. Sweden*, no. 34619/97, § 68; ECHR 2002 – VII and *Klouvi v. France*, no. 30754/03, § 48, 30 June 2011).»

Det fremgår av disse uttalelser at presumsjoner og omvendt bevisbyrde for om det er utvist skyld ved den handling som skaper utbyttet, kan være tillatt såfremt det er praktisk mulig for den som rammes å føre bevis som kan frifinne vedkommende fra inndragning som anses som straff. Høyesterett fant ikke grunn til å ta stilling til spørsmålet om straffeloven § 67 første ledd andre punktum (inndragning til tross for fravær av skyld) kunne anvendes fullt ut som følge av siterte EMD-avgjørelse i HR-2019-1743-A (popcorn-time.no), da skyldkravet uansett ble ansett oppfylt.

På grunnlag av storkammeravgjørelsen må regler om inndragning som har karakter av straff uten noen form for skyldkrav ved handling som har gitt utbytte anses i strid med EMK. For å ivareta konvensjonens krav må således slike inndragningsregler utformes med skyldkrav.

At grunnlaget for straff (her inndragning) må bevises med en viss grad av sannsynlighet, er videre utdypet i EMDs dom 27. november 2014 i sak *Lucky Dev mot Sverige*¹⁹, der EMD aksepterte alminnelig sannsynlighetsovervekt som beviskrav for vilkårene som danner grunnlaget for tilleggs-skatt. EMD uttaler i avsnitt 67:

«The Court has examined similar complaints in previous Swedish cases on tax-related matters (see, for instance, *Janosevic*, cited above, §§ 99-104, and *Carlberg*, cited above, §§ 56-57). It has concluded that the Swedish system operates with a presumption – which is acceptable in principle, if applied reasonably proportionate to the aim – that inaccuracies found during a tax assessment are due to an inexcusable act attributed to the taxpayer and that it is not manifestly unreasonable to impose tax surcharges

as a penalty for that act. The individual is not left without means of defence. He or she may lodge a challenge against the Tax Agency's tax assessment in court which, if successful, will have an automatic effect on the surcharges. He or she may also put forward grounds for a reduction or exemption of the surcharges themselves. Furthermore, regard must be had to the financial interests of the State in tax matters. A system of taxation principally based on information supplied by the taxpayer would not function properly without some form of sanction against the provision of incorrect or incomplete information, imposed according to standardised rules. In the Court's view, provided that the courts make a nuanced assessment in the individual case as to the grounds for imposing as well as exempting the surcharges, the fact that the level of proof required for the imposition of surcharges is the same as the level required for the fixing of the tax itself does not involve a breach of Article 6.»

Det senkede beviskravet ble ansett som forsvarlig, blant annet med henvisning til at det var prosessuell adgang til å overprøve beslutningen og fordi det i enhver sak ble foretatt en nyansert og konkret vurdering av vilkårene for tilleggs-skatt.

Rådet forstår EMDs praksis slik at det også for inndragning som anses som straff etter EMK, er adgang til å operere med senkede beviskrav for de objektive og subjektive vilkår helt ned til alminnelig sannsynlighetsovervekt, såfremt det prosessuelt, praktisk og rettslig er mulig å angripe avgjørelsen, og forutsatt at det foretas en konkret og nyansert vurdering i hver sak.

6.3.3 Uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen etter EMK artikkel 6 er heller ikke til ubetinget hinder for at det kan være rom for objektive straffbarhetskriterier og/eller omvendt bevisbyrde. Det samme fremgår av EMDs tidligere praksis, blant annet dom 7. oktober 1988 i sak *Salabiaku mot Frankrike*²⁰ avsnitt 28:

«Article 6 para. 2 (art. 6-2) does not therefore regard presumptions of fact or of law provided for in the criminal law with indifference. It requires States to confine them within reasonable limits which take into account the impor-

¹⁹ Dom av 27. november 2014, klage nr. 7356/10.

²⁰ Dom av 7. oktober 1988, klage nr. 10519/83.

tance of what is at stake and maintain the rights of the defence.»

Uskyldspresumsjonen kan videre sette rammer for inndragning i saker der tiltalte frifinnes for straffepåstanden. I Rt. 2004 s. 1126 var tiltalte domfelt for oppbevaring av narkotika, men frifunnet for salg av narkotika for kr 356 000 som var funnet ved ransaking. Tiltalte ble frifunnet for krav om utvidet inndragning av beløpet på kr 356 000 i tingretten, men han ble dømt til utvidet inndragning av beløpet i lagmannsretten. For Høyesterett anførte tiltalte at inndragningen var i strid med uskyldspresumsjonen, da han var frifunnet for det straffbare forholdet knyttet til det inndratte beløpet. Høyesterett oppsummerer sitt syn slik:²¹

«Situasjonen i vår sak er ikke behandlet i forarbeidene, og jeg kan heller ikke se at det foreligger rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) av interesse. Jeg nevner likevel at EMD i dommen i saken Phillips mot Storbritannia (EMD-1998-41087) av 5. juli 2001 (sak 41087/98) – som gjaldt den engelske ordningen med utvidet inndragning – i avsnitt 34 fremhevet at '[h]owever, the purpose of this procedure was not the conviction or acquittal of the applicant for any other drug-related offence', og i avsnitt 42 '[t]he Court's starting-point in this examination is to repeat its above observation that the statutory assumption was not applied in order to facilitate finding the applicant guilty of an offence, but instead to enable the national court to assess the amount at which the confiscation order should properly be fixed ...his conviction of an additional drug-trafficking offence was not at stake'. Dette viser at EMD legger betydelig vekt på formålet med regler om utvidet inndragning, og at ordningen ikke forutsetter noen konstatering av skyld. Jeg viser til det jeg har uttalt om formålet med straffeloven § 34a og om utformingen av lovreglene. Slik jeg ser det, vil inndragning med hjemmel i § 34a ikke være i strid med uskyldspresumsjonen i et tilfelle som det foreliggende, så lenge retten i sine domspremisses ikke reiser tvil om riktigheten av frifinnelsen.

Lagmannsretten har i vurderingen av om pengebeløpet tilhører A omtalt at det samtidig med pengebeløpet ble tatt beslag i mindre mengder narkotiske stoffer hjemme hos ham,

og har også vist til at ransakingen og beslagene fant sted etter tips fra utenforstående om narkotikatrafikk. Post II a-e i tiltalebeslutningen gjaldt overtredelse av straffeloven § 162 første ledd, jf. femte ledd, dels ved erverv av minst 175 gram hasjis i tiden februar til mars 2002 (bokstav a) og dels ved oppbevaring 6. mars 2002 av mindre mengder narkotiske stoffer (bokstavene b-e). A erkjente straffeskyld og ble dømt etter tiltalen. Lagmannsretten omtaler således forhold som A vitterlig er straffedømt for, og jeg kan da ikke se at det strider mot uskyldspresumsjonen å omtale disse i domspremissene. Tilsvarende gjelder rettens omtale av den grove narkotikaforbrytelsen våren 2003 som A også er dømt for.

Min konklusjon på dette punkt er således at jeg ikke kan se at avgjørelsen om utvidet inndragning er i strid med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.»

Som Høyesterett påpeker, er det i EMDs praksis lagt til grunn at uskyldspresumsjonen ikke er brutt såfremt vurderingene med annen bevisbyrde «ikke reiser tvil om riktigheten av frifinnelsen». Det er i samsvar med EMDs praksis også etter Høyesteretts avgjørelse. Ved frifinnelse på grunn av foreldelse, gjelder ikke noe slikt krav, se HR-2017-821-A avsnitt 44 med henvisning til Kjølbros.²²

Uskyldspresumsjonen kan være til hinder for at pønalt begrunnet utbytteinndragning idømmes i samme sak, selv om tiltalte frifinnes fordi skyldkravet ikke er oppfylt, jf. straffeloven § 67 første ledd tredje punktum.²³

6.4 Oppsummering

Inndragning etter straffeloven er som den klare hovedregel ikke å anse som straff etter Grunnloven, men vil kunne omfattes av EMKs straffebegrep. Inndragning som er pønalt begrunnet, for eksempel ved at den går utover en ren nettoinndragning av den berikelsen som er oppnådd ved det straffbare forholdet, vil etter all sannsynlighet bli ansett som straff etter EMK. Inndragning som innebærer straff etter EMK, vil måtte tilfredsstille en del krav etter konvensjonen. Disse kravene legger også viktige føringer for rådets vurderinger

²¹ Rt. 2004 s. 1126 avsnitt 41–43.

²² Kjølbros (2017) side 487. Se også Kjølbros (2020) side 540 flg.

²³ Se Matningsdal i Straffeloven 2005 kommentarutgave punkt 2.1 med videre henvisninger til juridisk litteratur.

om mulige endringer av inndragningsreglene. Oppsummeringsvis er særlig følgende krav av relevans for rådets vurderinger:

- Straffereaksjonen er avhengig av en subjektiv komponent, altså skyld. Skyldkravet kan være uaktsomhet. Presumsjoner og lave eller omvendte bevisbyrder er tillatt, såfremt det er mulig på en eller annen måte å føre bevis for sin uskyld.
- Til tross for at et inngrep (her inndragning) anses som straff etter konvensjonen, vil det

etter omstendighetene kunne være tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for å konstatere at inndragningsvilkårene er oppfylt.

- Uskyldspresumsjonen er ikke til hinder for at inndragning (med et annet beviskrav enn det som knytter seg til det aktuelle lovbruddet) ilegges selv om tiltalte frifinnes for straffansvar. Forutsetningen er at dommens del om inndragning ikke inneholder formuleringer som trekker riktigheten av frifinnelsen i tvil, eller som gir uttrykk for at det er gjort noe straffbart.

Kapittel 7

Andre sentrale konstitusjonelle skranker

7.1 Innledning

I tillegg til de krav som er knyttet til straffebegrepet, setter Grunnloven og EMK viktige materielle skranker for hvor vidtgående lovgivningen kan være. Det er særlig menneskerettighetene som regulerer forholdet mellom myndighetene og individene.

I kapittel 7 gis en oversikt over de bestemmelser som er mest sentrale for rådets vurderinger om endringer i inndragningsreglene. Dette er særlig eiendomsretten, som vernes i Grunnloven § 105 og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (7.2). Av betydning for rådets vurderinger om eventuelle virkninger av nye inndragningsregler er også Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen (7.3).

7.2 Grunnloven § 105 og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1

Inndragning berører og aktualiserer spørsmål om eiendomsrett, ettersom det innebærer at den det gjelder frarøves eiendom. I stor grad kan også de rettssikkerhetshensyn som aktualiseres ved inndragning knyttes til at den enkelte ikke skal risikere uberettigede inngrep i sin eiendomsrett.

Eiendomsretten er vernet både i Grunnloven § 105 og etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1. Som forklart i kapittel 5, inneholder også Grunnloven § 96 tredje ledd en særregel som forbyr inndragning av fast eiendom eller samlet formue med mindre verdiene er benyttet til eller er utbytte fra en straffbar handling.¹

Vernet av eiendomsretten etter EMK rekker i henhold til EMD-praksis tilsynelatende noe lenger enn vernet etter Grunnloven, og EMD har behandlet saker om inndragning og eiendomsrett av relevans for rådets drøftelser. Fokus er derfor i det videre på EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1, som lyder:

«Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fra-

tatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene ovenfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndheve slike lover som den anser nødvendige for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

Eiendomsbegrepet («posessions») forstås vidt i EMDs praksis, og omfatter i tillegg til ting og fast eiendom rettigheter, også immaterielle, og tillatelser.²

EMD anser bestemmelsen for å inneholde tre separate regler, som likevel må forstås i sammenheng: 1) Det generelle prinsippet i første ledd første punktum om at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, 2) regelen i første ledd andre punktum om at fratakelse/ekspropriasjon av eiendom kun kan gjøres etter nærmere vilkår, samt 3) regelen i andre ledd om vilkår for begrensninger i bruken av eiendommen.³ Inndragningsregler kan

¹ Om sammenhengen mellom Grunnloven § 96 tredje ledd og Grunnloven § 105, se Dok. nr. 16 (2011–2012) side 134: «I noen situasjoner vil uskyldspresumsjonen kunne gi et tilsvarende vern som Grunnloven § 104. Så lenge straffen ikke kan knyttes direkte til andre enn den som er skyldig, vil et fullstendig tap av eiendom som straff ofte være utelukket. Tilsvarende kan det tenkes at Grunnloven § 105 og EMK P1-1 delvis vil dekke opp for § 104 dersom denne bestemmelsen skulle oppheves. Men all den tid det ikke foreligger praksis om avståelse av eiendom som straff etter § 105, er det vanskelig å gi noen sikker antydning om hvilket vern § 105 potensielt vil kunne gi. Det er nok trolig at vernet mot full eiendomsavståelse etter § 104 strekker seg utover det vern som uskyldspresumsjonen og § 105 vil kunne gi.»

² Se for eksempel EMDs dom 7. juli 1989 i sak *Tre Traktører Aktiebolag mot Sverige* avsnitt 53 til illustrasjon. Se også Kjølbros (2020) side 1386 flg. med henvisning til rettspraksis fra EMD.

³ Se for eksempel EMDs dom 22. juni 2004 i sak *Broniowski mot Polen* (storkammer) avsnitt 134 med videre henvisninger.

i prinsippet utgjøre inngrep både etter den første og den andre regelen. Også erververe og tredje personer med rettigheter i utbyttet er vernet av bestemmelsen.

EMD har behandlet en del saker om inndragning og eiendomsrett, og har i disse sakene tatt utgangspunkt i bestemmelsens andre ledd og de vilkår som må oppfylles for at en stat skal kunne frata borgerne eiendom.⁴ EMD stiller i disse sakene krav om at inngrepet har hjemmel i lov og at inngrepet har et legitimt formål.⁵

For at inndragning skal være i samsvar med bestemmelsens rammer, må det i enhver sak være mulig å fremme argumenter om proporsjonalitet, for eksempel ved at det stilles krav om at inndragning ikke er urimelig. I den konkrete proporsjonalitetsvurderingen har det betydning hvorvidt inngrepet har et pønalt eller forebyggende formål, og graden av sammenheng mellom en eventuell straffbar handling og inndragningen.⁶ Rådet er her enig i synspunktene i Rui (2016) om proporsjonalitetsvurderingens innhold.⁷ Rådets oppfatning er at i saker som gjelder inndragning av straffbart utbytte, vil EMD kun i eksepsjonelle tilfeller konstatere motstrid med eiendomsvernet. Det er først og fremst der de prosessuelle skrankene svikter, at EMD vil komme til at det foreligger en krenkelse av eiendomsretten.⁸

Hensynet til effektive inndragningsregler må likevel alltid avveies mot de innskrenkninger som reglene og anvendelsen av dem innebærer for den enkelte. Selv om eiendomsretten ikke stenger for adgangen til å innføre regler som gjør det lettere å frata eiendom som er utbytte fra straffbare handlinger, vil hensynet til å beskytte borgerne fra urettmessig fratakelse av eiendom utgjøre et overordnet legislativt hensyn for vurderinger om regelendringer.

7.3 Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen

Kriminelle gjenger kan omfatte ulike typer gjengstrukturer og ha deltakere med ulike roller og ansvar. Blant disse deltakere finner vi også per-

⁴ Se særlig EMDs dom 12. mai 2015 i sak *Gogitidze med flere mot Georgia* avsnitt 94.

⁵ Se igjen EMDs dom 12. mai 2015 i sak *Gogitidze med flere mot Georgia* avsnitt 108.

⁶ Se for eksempel EMDs dom 24. oktober 1986 i sak *AGOSI mot Storbritannia* avsnitt 55.

⁷ Rui (2016) kapittel 11.2.

⁸ Poengene her oppsummeres godt i EMDs dom 8. oktober 2019 i sak *Balsamo mot San Marino* avsnitt 91 til 93.

soner som er under 18 år, og således definisjonsmessig er «barn» etter Barnekonvensjonen artikkel 1. Barn fungerer typisk som løpegutter, langt nede i gjenghierarkiet. Samtidig utgjør barn og unge en stor del av rekrutteringsbasen for gjengkriminalitet, og det at de får verdigjenstander for å utføre eller medvirke til straffbare handlinger er av stor betydning. Regler som har som formål å gjøre inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet mer effektivt, kan dermed få konsekvenser for barn.

Grunnloven § 104 verner uttrykkelig barn, definert som personer under 18 år, jf. Barnekonvensjonen artikkel 1. Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som angår barn. Barnets beste danner i alle tilfeller et utgangspunkt for alle rettslige vurderinger, og skal løftes spesielt frem av rettsanvendere i alle sakens ledd.⁹ I den grad inndragning retter seg mot barn, skal dermed hensynet til barnets beste inngå som et grunnleggende hensyn i tolkningen av den aktuelle rettsregelen. Barnets beste kan for eksempel inngå som et moment i vurderingen av om utvidet inndragning skal brukes overfor en mindreårig.

Barnets beste må videre i lys av Grunnloven og Barnekonvensjonen forstås som et viktig legislativt hensyn for hvorvidt og hvordan endringer i det strafferettslige regelverket vil kunne ramme barn.

På det legislative plan innebærer dette at lovgiver ikke kan velge å se bort fra barns særlige behov i vurderingen av hva slags lover som skal gis.¹⁰ Rådet har her drøftet betydningen av barnets beste, men ser ikke at det er til hinder for de endringer i reglenes utforming som mandatet åpner for.

Rådet har videre drøftet Barnekonvensjonen artikkel 40, som regulerer barns rettigheter som «accused of, or recognized as having infringed the penal law». Etter rådets forståelse av konvensjonen gir heller ikke denne bestemmelsen særlige skranker for strafferettslig inndragning rettet mot barn, men de overordnede prinsippene nedfelt i artikkel 40 (1) kan sette noen rammer for vurderinger i praksis. Formuleringen i artikkel 40 (1) om at barnet skal behandles slik at det tas hensyn til «the desirability of promoting the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society», kan for eksempel være en retningslinje i vurderingen av om inndragningsansvar skal lempes eller om kompetansen til å inndra bør benyttes.

⁹ Se Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65.

¹⁰ Se Dok. nr. 16 (2011–2012) side 189.

Kapittel 8

Traktater og internasjonale anbefalinger

8.1 Innledning

Inndragning er et tema som har fått internasjonal oppmerksomhet. Det er særlig den organiserte kriminalitetens internasjonale utvikling som har gjort at FN, EU og andre internasjonale samarbeidsorganer har vurdert retningslinjer for inndragning. Konvensjonene og anbefalingene er i liten grad utformet som bindende regler, og inneholder i stor grad reservasjoner for nasjonale avveininger.

I kapittel 8 omtales de mest relevante instrumentene.¹ Det gis også en oversikt over de viktigste mekanismene for samarbeid om inndragning.² I det følgende omtales Europarådets konvensjon om hvitvasking mv. (8.2), EUs direktiv om frysing og inndragning (8.3), FNs konvensjoner om organisert kriminalitet og narkotikahandel (8.4) og anbefalinger fra FATF (8.5). Rådet gir til sist en kort oppsummering (8.6).

8.2 Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte av straffbare handlinger (CETS 141) mv.

Europarådets konvensjon nr. 141³ inneholder i hovedsak regler som skal sikre og lette samarbeid

¹ Det finnes andre folkerettslige instrumenter med bestemmelser om inndragning som ikke anses som relevante i denne sammenheng. Se for eksempel FNs konvensjon mot korrupsjon (2003).

² For en gjennomgang av relevante instrumenter og samarbeidskanaler vises det også til Økokrims veileder til effektiv inndragning kapittel 9 og Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G 19/2001. Fremgangsmåten ved behandling av rettsanmodninger og annet samarbeid er regulert i forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Grøstad (2020) *Internasjonalt strafferettslig samarbeid* gir også en utfyllende beskrivelse av det strafferettslige samarbeidet i praksis.

³ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, 08.11.1990, European Treaty Series No. 141.

om ulike tiltak mot økonomisk kriminalitet. Konvensjonen inneholder i all hovedsak prosessuelle regler. Konvensjonens kapittel III inneholder regler om samarbeid under etterforskningen, herunder samarbeid om informasjon og bevis (del 2), regler om samarbeid om midlertidige tiltak (del 3), og regler om samarbeid ved fullbyrdingen av utenlandske inndragningsavgjørelser. Begjæringer om bistand kan blant annet avslås hvis inndragningskravet er knyttet til forhold som ikke er straffbart etter intern rett eller hvis inndragning er i strid med nasjonale rettslige prinsipper (del 5).

I Norge er reglene inkorporert ved at lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte er gjort gjeldende for konvensjonens regler ved forskrift 1. februar 1995 nr. 90 om utvidelse av anvendelsesområdet for lov 20. juli 1991 nr. 67 om overføring av domfelte.

Norge har ikke sluttet seg til Europarådets nyere konvensjon om ransaking, beslag, inndragning og terrorfinansiering (CETS 198).⁴

CETS 141 kommer i tillegg til Europeisk konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker (ETS nr. 30)⁵ og tilleggsprotokollene til denne. Konvensjonen kan være grunnlag for anmodning om sikring og inndragning.

8.3 EUs direktiv om frysing og inndragning av redskap og utbytte av straffbar handling

Direktivet ble vedtatt 3. april 2014,⁶ og har vært retningsgivende for lovgivningen i EU-land.

⁴ Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, 16.05.2005, Council of Europe Treaty Series No. 198.

⁵ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 20.04.1959, European Treaty series No. 30.

⁶ Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.

Direktivets fortale viser at bekjempelsen av kriminelle gjenger er et sentralt formål med direktivet. Artikkel 5 forplikter medlemmene til å gjøre nødvendige tiltak for å

«enable the confiscation, either in whole or in part, of property belonging to a person convicted of a criminal offence which is liable to give rise, directly or indirectly, to economic benefit, where a court, on the basis of the circumstances of the case, including the specific facts and available evidence, such as that the value of the property is disproportionate to the lawful income of the convicted person, is satisfied that the property in question is derived from criminal conduct.»

I andre ledd presiseres hvilke straffbare handlinger som må omfattes. Direktivet åpner opp for at også andre typer kriminalitet kan gi grunnlag for utvidet inndragning. De handlingene som nevnes i andre ledd er korrupsjon, handlinger som er definert i EUs rammebeslutninger og direktiver mot organisert kriminalitet, utnyttelse av barn og datakriminalitet, samt straffbare handlinger som kan gi 4 års fengselsstraff.

Både i Finland og Sverige har det vært lovgivningsprosesser for å bringe inndragningsreglene i samsvar med direktivet.

Direktivet vil fra og med 19. desember 2020 bli erstattet av EU-forordning 2018/1805 om gjensidig anerkjennelse av «freezing orders and confiscation orders».⁷ I forordningens artikkel 3 nr. 1 listes en rekke straffbare forhold som gir plikt til bistand ved gjennomføringen, såfremt strafferammen er minst 3 års fengsel. Det gjelder blant annet hvitvasking og korrupsjon. Forordningen er ment å løse noen av de utfordringer som en opplevde ved anvendelsen av direktivet, og skal sikre en mer ensartet lovgivning i EU. Medlemsstatene har mindre frihet i implementeringen av forordningen enn hva som var tilfellet for direktivet. Riksadvokaten har i brev til departementet av 20. mars 2017 tatt opp spørsmålet om Norge bør vurdere å søke tilslutning til EU-forordningen, men brevet er så vidt rådet kjenner til ikke fulgt opp.

⁷ Regulation (EU) 2018/1805 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders.

8.4 FNs konvensjoner

Palermo-konvensjonen⁸ artikkel 12 første ledd nr. 7 fastslår at medlemsstatene «may consider the possibility» av å innføre inndragningsregler med omvendt bevisbyrde. Konvensjonen inneholder relativt overfladiske regler om inndragning, og gir statene stort skjønn til å utforme disse selv. I artikkel 13 og 18 gis regler om internasjonalt samarbeid med sikte på inndragning.

UNDOC har i denne sammenhengen utarbeidet en manual om internasjonalt samarbeid ved inndragning av utbytte fra straffbar handling.⁹ Manualen gir flere anbefalinger om hvilke tiltak som kan lette samarbeidet, deriblant opprettelsen av en nasjonal enhet for inndragning («asset recovery office»). Tilsvarende tiltak anbefales i beslutning fra den Europeiske Unionens råd 2007/845/JHA.¹⁰ Økokrim har opplyst at det arbeides med å opprette et nasjonalt kompetansesenter i 2020 som oppfyller kriteriene for å fungere som en slik nasjonal enhet.

FNs konvensjon om ulovlig håndtering og handel med narkotika og psykotrope stoffer artikkel 5 gir særregler om samarbeid ved inndragning av narkotika og utbytte fra narkotikakriminalitet. Konvensjonens regler gir selvstendig grunnlag for å begjære bistand fra utenlandske myndigheter ved inndragning i narkotikasaker.

8.5 Anbefalinger og retningslinjer fra Financial Action Task Force (FATF)

FATF er et mellomstatlig organ under OECD som overvåker nasjonal lovgivning og praksis knyttet til hvitvasking og finansiering av terrorisme. Organet utarbeider anbefalinger, standarder og landrapporter, og knytter blant annet kommentarer til statenes regler og arbeid med inndragning. I sin anbefaling nr. 38 ber FATF statene om å sikre at de har regler som gir anledning til å følge opp begjæringer fra andre stater som gjelder «non-conviction-based confiscation proceedings and related provisional measures».

⁸ FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, vedtatt av FNs generalforsamling 15. desember 2000 gjennom resolusjon 55/25.

⁹ Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime (2012), UNDOC.

¹⁰ Council Decision 2007/845/JHA of 6 December 2007 concerning cooperation between Asset Recovery Offices of the Member States in the field of tracing and identification of proceeds from, or other property related to, crime.

Norge deltar i samarbeidet, og FATF har senest i 2019 publisert en oppfølgingsrapport om Norge etter landrapporten i 2014.¹¹ I landrapporten ble det anbefalt at norsk politi og påtalemyndighet prioriterte inndragning og undersøkte nærmere hvorfor inndragningsinstituttet ikke fungerte tilstrekkelig effektivt. FATF skriver blant annet på side 51 i oppfølgingsrapporten:

«Taken together, these issues implied a lack of resources and expertise in the local police districts and indicated that Norwegian authorities were not adequately taking action, through the seizure, freezing, or charging of assets to secure assets prior to confiscation.»

Her påpekes både ressurser og kunnskap om inndragning og forutgående beslag som utfordringer. FATF viste også til at sivilrettslig inndragning var under vurdering, og at någjeldende regler om utvidet inndragning hadde vilkår som gjør det vanskelig å foreta slik inndragning. Konklusjonen i oppfølgingsrapporten er at Norge har foretatt flere grep for å kartlegge problemene, men at disse ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad.

¹¹ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Follow up assessment Norway (FATF 2019).

8.6 Oppsummering

Inndragning er i liten grad gjenstand for bindende internasjonale instrumenter. Internasjonale regler om inndragning er utformet som retningslinjer som gir medlemsstatene stor frihet til å velge hva slags inndragningsregler staten skal ha.

De internasjonale instrumentene som her er omtalt har sin største virkning ved at disse bidrar til å forenkle og effektivisere mellomstatlig samarbeid om inndragning. Særlig det EU-rettslige samarbeidet vil være effektivt etter at direktivet om inndragning trer i kraft i 2020. Det någjeldende internasjonale samarbeidsregelverket forutsetter imidlertid at inndragning og strafferettslige regler går omtrent like langt hos de samarbeidende statene. Hvis det ikke er tilfelle, kan begjæringene om samarbeid i stor grad avslås.

Anvendelsen av verktøyene for samarbeid vil også nødvendigvis påvirkes av interne forhold hos staten som mottar begjæringen om bistand. Det er sannsynlig at enkelte strategisk plasserer eienheter i land som en vet at ikke har kapasitet eller vilje til å samarbeide om inndragning. Slike utfordringer kan kun løses med diplomatisk innsats eller internasjonalt samarbeid.

Kapittel 9

Inndragningsreglene i andre land

9.1 Innledning

De fleste land har regler om inndragning, men det varierer mellom land hvordan reglene er utformet og hvor vidtgående de er. For å få en bredere forståelse av hvordan regler om inndragning kan utformes, har rådet sett nærmere på reguleringen av inndragning i andre land.

Mandatet etterspør kun gjennomgang av regelverket i de nordiske land, og rådet har av denne grunn begrenset sitt utvalg til disse. De nordiske landene er også av verdi å se på da de har forholdsvis like rettstradisjoner som Norge.

I det følgende omtales de aktuelle reglene i Finland (9.2), Sverige (9.3) og Danmark (9.4). For å få forståelse også for eventuelle utfordringer knyttet til reglene i de ulike landene, har rådet også innhentet nærmere informasjon om reglenes anvendelse og eventuelle utfordringer i praksis. Avslutningsvis gis en kort oppsummering av retts-tilstanden i de ulike landene (9.5).

9.2 Finland

De någjeldende finske inndragningsreglene kom inn som kapittel 10 i den finske straffeloven i 2001. Adgangen til utvidet inndragning kom inn i loven i 2016, samtidig som det ble gjort enkelte endringer i kapittel 10. Endringene i 2016 var ment å gjennomføre EUs direktiv om frysing og inndragning av redskap og utbytte av straffbar handling.¹

I den finske etterforsningsloven § 1-2 nr. 2 er det uttrykkelig uttalt at etterforskningen blant annet skal ha til formål å avklare mulighetene for å inndra utbytte fra straffbar handling.

Utbytteinndragning etter finsk rett kan skje også overfor personer under kriminell lavalder, utilregnelige lovbrøyttere, den som er fri fra straffansvar på grunn av nødverge eller nødrett, og ved

foretaksstraff selv om ingen person kan straffes, jf. den finske straffeloven kapittel 10 § 1. Utover dette må alle ansvarsvilkår være oppfylt. Av bestemmelsens siste ledd fremgår at hvis det føres tilstrekkelig bevis for straff, kan inndragning idømmes selv om gjerningspersonen er ukjent, det ikke blir tatt ut tiltale eller hvis gjerningspersonen ikke blir domfelt av andre grunner. I forarbeidene nevnes domfeltes dødsfall før dom som eksempel på et tilfelle der inndragning er mulig selv om gjerningspersonen ikke blir domfelt.²

Utbytteinndragning er i utgangspunktet obligatorisk. Den kan rette seg mot direkte tilfalt utbytte (eiendom), ting som trer istedenfor utbyttet, avkastning av utbytte, verdien av utbyttet eller avkastning og/eller besparelse på grunn av den straffbare handling. Dersom utbyttets størrelse ikke kan fastslås, skal inndragningen fastsettes skjønnsmessig på bakgrunn av handlingens art, omfang og andre omstendigheter, jf. den finske straffeloven kapittel 10 § 2 første og andre ledd. Selv om utbyttet er overført til en tredjeperson, kan den inndras dersom formålet har vært å unndra midlene fra inndragning eller erstatningskrav og tredjepersonen kjente til eller hadde grunn til å mistenke at det var formålet. Mottakeren trenger ikke å ha slik kjennskap dersom det er tale om en vederlagsfri gave, jf. kapittel 10 § 2 fjerde ledd.

Nullstillingsprinsippet fremgår ikke uttrykkelig av loven, men den har sterk forankring i forarbeidene til kapittel 10³ og i rettspraksis. I finsk høyesteretts sak KKO 2017: 56 ble det gjort fradrag for innkjøp av drivstoff da en person ble dømt til å tåle inndragning for utbyttet av ulovlig drosjevirkosomhet. I saken uttaler den finske høyesterett at fradrag kun skal ses bort fra dersom det gjelder utgifter til innkjøp av gjenstander uten lovlig omsetningsverdi.⁴

Den finske straffeloven kapittel 10 § 3 om utvidet inndragning er en inkorporering av EU-direk-

¹ Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.

² HE 4/2016 vp. side 31.

³ Jf. HE 80/2000 vp., side 21.

⁴ KKO 2017: 56, avsnitt 15.

tivet om frysing og inndragning av redskap og utbytte av straffbar handling. Grunnvilkårene er at det er begått en handling som nevnt i første ledd, herunder deltakelse i kriminell gruppe, og at handlingen er av slik art at den kan gi økonomisk vinning. I slike tilfeller kan alle vedkommendes eiendeler inndras, såfremt disse stammer fra «straffbar virksomhet». Det fremgår av kapittel 10 § 9 fjerde ledd at bevisbyrden er snudd hva gjelder opphavet til eiendeler, og at all eiendom kan inndras dersom ikke gjerningspersonen makter å sannsynliggjøre at eiendommen har lovlig opphav.

Adgangen til utvidet inndragning er fakultativ, og det fremgår av forarbeidene at det i vurderingen av om utvidet inndragning skal skje blant annet skal legges vekt på kriminalitetens alvor, om inndragning kan ha preventiv effekt og om gjerningspersonen i hovedsak får sin inntekt fra kriminalitet.⁵

9.3 Sverige

Inndragningsreglene finnes i den svenske straffeloven (brottsbalken) kapittel 36. Regler om utvidet inndragning kom inn i loven i 2008.

Hovedregelen om utbytteinndragning fremgår av brottsbalken kapittel 36 § 1:

«Utbytte av ett brott enligt denna balk ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott, om mottagandet utgör brott enligt denna balk. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat.

Om inte annat är särskilt föreskrivet, ska bestämmelserna i första stycket också tillämpas i fråga om utbytte av ett brott och ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt annan lag eller författning, om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år.»

Det fremgår av brottsbalken kapittel 36 § 1 c at gjenstander som trer istedenfor utbytte, avkastning av utbytte og avkastning av surrogatet, også anses som «utbytte». Etter Högsta domstolens praksis er det nettoutbyttet som skal inndras ved at det gjøres fradrag for alle kostnader. I motsetning til rettsstilstanden i Norge, gjøres i Sverige også fradrag for kostnader ved innkjøp av ulovlige varer, slik som narkotika, jf. dom fra Högsta domstolen i NJA 2016 s. 202. I nevnte dom åpnes det

imidlertid opp for at det kan være aktuelt med bruttoinndragning hvis det foreligger «spesielle omstendigheter», men det uttales at det bør være en unntaksregel. I samme dom uttales videre at dersom nettobeløpet ikke kan fastsettes sikkert, kan domstolene fastsette denne skjønnsmessig.

Utvidet inndragning kom inn som ny kapittel 36 § 1 b i brottsbalken 1. juli 2008. I 2016 ble reglene endret for å få svensk rett i samsvar med EUs direktiv om frysing og inndragning av redskap og utbytte av straffbar handling,⁶ og for å følge opp SOU 2015: 67.⁷

Grunnvilkåret i brottsbalken kapittel 36 § 1 b er at en person er domfelt for forhold som kan gi 4 års fengselsstraff, og at handlingen er av en slik karakter at den kan gi utbytte. I andre ledd gjøres unntak fra strafferammekravet for en del særskilte straffbare handlinger. I tredje ledd presiseres at bestemmelsen gjelder «försök, förberedelse eller stämpling» på handlinger som omtalt. Fjerde ledd inneholder en forholdsmessighetsbegrensning. Dersom vilkårene er oppfylt, kan annen eiendom enn den nevnt i kapittel 36 § 1 inndras dersom det fremstår som «klart mer sannsynlig» at den er utbytte fra straffbar virksomhet enn at den ikke er det. Bevisbyrden er ikke snudd, og påtalemyndigheten må bevise med klar sannsynlighetsovervekt at det er tale om utbytte fra straffbar virksomhet.

I SOU 2015: 67 ble bruken av utvidet inndragning i retts- og påtalepraksis grundig undersøkt. Utredningen viste at utvidet inndragning i de fleste tilfeller ble brukt i narkotikasaker, og det som ble inndratt var kontanter eller andre midler som man tilfeldigvis kom over ved ransaking. Konklusjonen var at utvidet inndragning ikke ble utnyttet til sitt fulle potensial. Utrederen mente imidlertid at det ikke hadde noe med regelverket å gjøre. I utredningen heter det om forbedringspunkter:⁸

«Det bör bli rutin att göra tillgångsutredning vid utredning av alla brott som kan utlösa utvidgat förverkande. Vidare skulle en företrädesordning mellan de rättsliga verktygen i brottsutbytesarbetet kunna övervägas. Ett automatiserat och sammanhållet redovisningssystem för utvidgat förverkande och andra aspekter av

⁶ Directive 2014/42/EU of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.

⁷ SOU 2015: 67. För att brott inte ska löna sig: Betänkande av Utredningen om utvidgat förverkande m.m., Stockholm 2015.

⁸ SOU 2015: 67 side 95.

⁵ HE 4/2016 vp. side 40.

brottsutbytesarbeidet bør byggas opp så snart som möjligt. Skulle koncentrationen av brottsutbytesarbeidet till satsningen mot grov organisert brottslighet leda till att insatser mot utbyte av brottslighet som inte är att anse som grov och organiserad blir lidande, bör brottsutbytesfrågornas hemvist övervägas på nytt. Vid behov skulle utvecklingen av brottsutbytesarbeidet kunna hanteras utanför den ordinarie myndighetsstrukturen.»

De forhold som påpekes handler i stor grad om politiets og påtalemyndighetenes arbeidsmetoder og organisering.

I 2019 vedtok den svenske regjeringen en 34 punkts plan mot organisert kriminalitet.⁹ I planens punkt 9 heter det at regjeringen skal jobbe for å øke mulighetene til å inndra straffbart utbytte. Inndragningsregelverket skal utredes med sikte på å modernisere, sikre økt bruk og styrke kampen mot økonomisk kriminalitet.

Det svenske Ekobrottsmyndigheten og påtalemyndighetenes Utvecklingscentrum Stockholm har utarbeidet en håndbok om straffbart utbytte og beslag.¹⁰ Denne inneholder blant annet råd og veiledning om når og hvordan finansielle utredninger skal foretas. Begrepet «finansiell utredning» kommer fra FATFs anbefalinger, som går ut på å kartlegge, identifisere, beregne og sikre bevis i saker om økonomisk kriminalitet, herunder for å sikre inndragning. Påtalemyndigheten og en del andre offentlige instanser har utarbeidet en nærmere veiledning for slike finansielle utredninger.

I brev av 5. november 2020 har det svenske justisdepartementet redegjort for tilbakemeldinger fra politiet og påtalemyndigheten om de svenske inndragningsreglene. Påtalemyndigheten har pekt på at reglene om utvidet inndragning henger dårlig sammen med systematikken i kapitlet, og videre at tvangsmidlene knyttet til å beslaglegge gjenstander med sikte på inndragning er en begrensende faktor. Politiet har på sin side pekt på at regelverket er omfattende og juridisk komplekst.

9.4 Danmark

Den danske straffeloven har regler om inndragning i §§ 75 til 77 a. Reglene er like de norske inn-

dragningsreglene. Inndragning anses heller ikke etter dansk rett som straff, men kan i enkelttilfeller være pønalt begrunnet.¹¹

Hovedregelen om inndragning av straffbart utbytte fremgår av den danske straffeloven § 75 første ledd:

«Udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb kan helt eller delvis konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne udbytte.»

Utgifter som i seg selv er lovlige kommer til fradrag fra utbyttet.¹² Som i norsk rett, kan retten med sannsynlighetsovervekt skjønnsmessig fastsette inndragningsbeløpet dersom det ikke er mulig å fastslå det.

Ved lov nr. 411 av 10 juni 1997 ble det i Danmark vedtatt regler om utvidet inndragning og omvendt bevisbyrde i straffeloven § 76 a. Reglene hadde bakgrunn i en handlingsplan om organisert kriminalitet og «rockerkriminalitet» avgitt av en arbeidsgruppe i mars 1995. I forarbeidene ble det blant annet vist til at det er karakteristisk for organisert kriminalitet at utbytte etter straffbar handling hvitvaskes gjennom lovlig virksomhet, og at det derfor er behov for å lette påtalemyndighetens muligheter for å bevise omfanget av utbyttet. Det ble også vist til at det i enkelte tilfeller fremstår som urimelig at det strengeste beviskravet skal gjelde.¹³

Inngangsvilkåret for utvidet inndragning er at gjerningspersonen blir domfelt for en handling som er av slik karakter at den kan gi betydelig utbytte, for forhold med en strafferamme på fengsel i 6 år eller mer eller for narkotikaovertrødelse.

I tredje ledd fremgår en særregel om inndragning av utbytte som er overdratt til selskaper:

«Under betingelser som nævnt i stk. 1 kan der foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder overdraget til en juridisk person, som den pågældende alene eller sammen med sine nærmeste har en bestemmende indflydelse på. Det samme gælder, hvis den pågældende oppebærer en betydelig del af den juridiske persons indtægter. Konfiskation kan dog ikke ske, hvis formuegodet er overdraget til

⁹ 34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten. Se <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>.

¹⁰ Metodstöd för finansiella utredningar (mars 2017).

¹¹ 1996/1 LSF 98 punkt 6.4.

¹² Se for eksempel U 1969.985 Ø, der det ble gjort fradrag for husleiekostnader ved bordellvirksomhet.

¹³ 1996/1 LSF 98 punkt 6.4.

den juridiske person mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation efter stk. 1.»

Det fremgår av tredje ledd at inndragning likevel ikke skal skje dersom domfelte sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet med lovlige midler.

I forarbeidene beskrives kjerneområdet for bestemmelsen slik:

«Bestemmelsen forudsættes navnlig anvendt over for større pengebeløb eller andre likvide formueverdier, som tiltalte ikke kan give nogle fornuftig forklaring på, f.eks. værdipapirer, indeståender på bankkonti (eventuelt i udlandet) eller kontantbeløb (f.eks. opbevaret under mistænkelige omstændigheder ved nedgravning eller gemt på loftet). Justitsministeriet foreslår ikke nogen fast minimumsgrænse for konfiskasjonskravets størrelse, men mindre verdier – i nutidens prisleje i størrelsesordenen ca. 50.000 kr. – skal ikke være omfattet.

Bestemmelsen kan dog også anvendes over for andre formuegoder i form af f.eks. fast eiendom, biler, men på dette område vil der formentlig jevnlig være anledning til at operere med en lidt høyere mindstegrænse, hvis formuegodet har været i tiltaltes besiddelse i lang tid, og det ikke har en luksuspræget karakter. For så vidt angår disse formuegoder forudsættes bestemmelsen således især anvendt over for liebhaverboliger, dyre biler, lystfartøyer og lignende mere eksklusive formuegoder. Over for mindre luksusprægede formuegoder vil konfiskation f.eks. kunne komme på tale, hvis et formuegode (som f.eks. en fast eiendom eller en bil), der sædvanligvis lånefinansieres, efter de tilgjengelige opplysninger må anses for kjøbt for kontante midler, f.eks. fordi der ikke er tinglyst pantehæftelser.»

Sitatet viser at reglene om utvidet inndragning blant annet skulle ha luksuspregede formuegoder som kjerneanvendelsesområde.

I dansk rettspraksis har eierforhold og forklaringer om at gjenstander eies av familie eller bekjente i en del saker vist regelverkets utfordringer når tredjepersoner involveres. Et eksempel er Østre Landsretts dom i sak TfK 2017.141. I denne saken var en person dømt til 8 års fengsel for overtredelse av den danske straffeloven § 191 (salg av narkotika under særlig skjerpene omstendigheter). Påtalemyndigheten krevde inndragning av et beløp på 1,5 millioner danske kroner som sto på kontoen til domfeltes bror, samt

138 000 danske kroner på kontoen til en eiendomsmegler, som også var anført å tilhøre broren. Domfelte og broren forklarte at pengene var lån til kjøp av fast eiendom – og kunne fremlegge lånedokument. Landsretten la blant annet vekt på at domfelte var dømt for omfattende narkotikasalg der fortjenesten i hvert fall var det beløp som påtalemyndigheten krevd inndratt. Det ble også lagt vekt på at brorens ligningsopplysninger ikke tilsa at det var mulig for ham å yte et slikt lån. Landsretten konkluderte med at vilkårene for inndragning var oppfylt.

Den danske regjeringen har videre i handlingsplanen «Vanvidskørsel skal stoppes – 9 tiltag for tryghed på de danske veje» påpekt at det i en del tilfeller er sammenheng mellom «bandemiljøer» og leasing av store biler som gjøres via stråmenn.

9.5 Oppsummering

Reglene i de nordiske land er relativt like. Sverige og Finland har valgt løsninger i tråd med EU-direktivets modell. Forarbeidene til lovendringene som innførte utvidet inndragning, viser at landene blant annet har innført slike regler for å angripe den profittmotiverte organiserte kriminaliteten. At det er en viss likhet i reglene i Norden er, på bakgrunn av harmoniseringsarbeidet gjort av blant annet den nordiske strafferettskomite på 60-tallet, ikke overraskende.

Finland har vilkår som sikrer utvidet inndragning for deltakelse i organisert kriminalitet, uavhengig av strafferamme. I Finland og Sverige er det ikke krav til at handlingen etter sin art kan gi betydelig utbytte, men det stilles kun krav om økonomisk vinning.

Alle de nordiske land synes å operere med en klar hovedregel om at inndragning ikke anses som straff. Sverige er det eneste landet der det gjøres fradrag for anskaffelse av formuegoder uten lovlig verdi.

Det nordiske regelverket fremstår som relativt ensartet. Ingen av de nordiske landene har på nåværende tidspunkt innført sivilrettslig inndragning.

Informasjonen som rådet har mottatt fra de nordiske land gir ikke grunnlag for å trekke noen sikre slutninger om hvorvidt det er særskilte utfordringer med inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet, og heller ikke om det er trekk ved regelverkene som er særlig effektive mot slik kriminalitet.

Del III
Utfordringer med inndragning
etter gjeldende rett

Kapittel 10

Utfordringer påpekt i tidligere utredninger og i tilbakemeldinger til rådet

10.1 Innledning

I kapitlene over har rådet gjort rede for inndragningsreglens innhold, begrunnelser, menneskerettslige rammer, internasjonale instrumenter samt regelverket i en del andre land. Gjennomgangen av de gjeldende reglene har vist at adgangen til å foreta inndragning er vid. Inndragningsreglene går omtrent like langt som i de øvrige nordiske land. Gjennomgangen har likevel vist at det norske inndragningsregelverket på enkelte punkter kan utformes slik at det blir mer tilgjengelig og bedre gjenspeiler formålene bak inndragningsinstituttet.

I del III av utredningen flyttes fokus til en nærmere drøftelse av utfordringene med de gjeldende reglene. I denne delen vil rådet drøfte hvilke aspekter ved regelverket som eventuelt står i veien for en mer effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet.

Rådets utredning er ikke den første offentlige utredningen om inndragningsregelverket. Denne utredningen er imidlertid den første utredningen om inndragning fra straffbare forhold knyttet til gjengmiljøer. Selv om problemstillingen er snere her, vil mange generelle betraktninger om inndragningsregelverket også kunne gjelde for inndragningsarbeid opp mot gjengmiljøer. Som et første grunnlag for å forstå eventuelle utfordringer ved regelverket skal rådet i kapittel 10 se nærmere på de utfordringer som tidligere er påpekt i forskjellige utredninger (10.2). I forlengelsen av dette vil rådet beskrive hovedtrekkene i de tilbakemeldingene som rådet innhentet spesifikt for oppdraget om inndragning knyttet til gjengkriminalitet (10.3).

10.2 Utfordringer påpekt i tidligere utredninger

10.2.1 Oversikt

Inndragningsreglene har vært gjenstand for flere utredninger og analyser de siste 10 årene. Alle-

rede i NOU 1996: 21 ble det påpekt en del mangler og svakheter ved regelverket, og særlig påtalemyndigheten har med jevne mellomrom jobbet med å bedre inndragningsreglens effektivitet. Her kan nevnes inndragningsprosjektet ved Rogaland politidistrikt 2013/2014, Prosjekt Øko 7 og kartleggingsrapport fra Politiet og påtalemyndighetens faggruppe for finansiell sporsikring 2019.¹

Som omtalt i kapittel 4 ble professor Jon Petter Rui i 2014 oppnevnt til å utrede inndragningsregelverket, og det het da i mandatet at han blant annet skulle kartlegge og analysere «muligheter og begrensninger til å bekjempe profittmotivert kriminalitet i gjeldende regelverk for inndragning av utbytte» og «det praktiske og rettslige forbedringspotensialet i norske inndragningsregler, i lys av erfaringer fra utlandet». Utredningen munnnet ut i et forslag om sivilrettslig inndragning, men oppsummerer på en god måte også sentrale utfordringer med de strafferettslige inndragningsreglene.²

Ruis gjennomgang viser en ganske enstemmig frustrasjon i politiet og påtalemyndigheten over at inndragningsinstituttet ikke fungerer så effektivt som man skulle ønske. Tilsvarende ble kritiske bemerkninger til inndragningsreglens effektivitet gjentatt i flere høringssvar til høringen av Ruis utredning. I høringssvarene utdypes også behovet for endringer. Det er verdt å merke seg at også på påtalesiden er det kritiske røster mot å utvide inndragningsreglene. I høringssvar 27. januar 2017 fra Rogaland politidistrikt heter det for eksempel:

«Dagens mangelfulle oppfølging av de tilgjengelige hjemler for inndragning bør ikke være grunnlag for en nydannelse som foreslått. Forslaget innebærer etableringen av et helt nytt

¹ En oppsummering av disse prosjektene er omtalt i Økokrim (2019) *Fagforvaltning statusrapport. Status fagområdet finansiell sporsikring* (unntatt offentlighet, men stilt til disposisjon for rådet).

² Rui (2016) kapittel 6.

forvaltningsorgan med høy trinnhøyde og høye kostnader om enn sparsomt beskrevet i betenkningens kap.13. Jeg ser bare i begrenset grad at dagens hjemler for inndragning ikke er tilstrekkelige; utfordringen er å bruke dem. I den grad instituttet sivil inndragning tenkes å lempe på de materielle vilkår for inndragning ved at bevisskravet for det straffbare forhold senkes utover det som er tilfellet i dag er det betenkkelig i seg selv.»

I det følgende skal de påpekte utfordringene utdypes. Fremstillingen konsentreres om de utfordringene som hyppigst er påpekt.

10.2.2 Utfordringer med kunnskap, tradisjon og kultur

Manglende kunnskap samt tradisjon og kultur rundt å fokusere etterforskningen om primærforbrytelsen ble nevnt som hindre for mer effektiv inndragning i NOU 1996: 21.³ Alle etterfølgende rapporter viser også tilbake til NOUen på dette punkt. I NOUen omtales blant annet en spørreundersøkelse til politidistriktene der det store flertall av respondentene var enige i at fokuset var på skyld og straffutmåling under hele etterforskningen. Inndragningsutvalget mente at denne kulturen eller tradisjonen blant annet kunne ha sammenheng med at «den enkelte etterforsker og jurist tradisjonelt har arbeidet med flere kriminalitetstyper, hvor inndragning av utbytte i motsetning til straff bare har vært aktuelt som reaksjon mot enkelte av disse kriminalitetstypene».

I samme spørreundersøkelse kom det frem at kunnskapen hos politidistriktene om inndragning er for lav. Utvalget mente dette indikerte et lavt kompetansenivå, og foreslo blant annet at inndragning og pengesporing bør gjøres til en viktigere del av utdanningen for politi og påtalejurister, og at det bør være et tilbud om etterutdanning innenfor disse feltene. Lavt kompetansenivå er også påpekt av FATF.⁴

10.2.3 Manglende samarbeid og kommunikasjon

Betydningen av samarbeid og kommunikasjon er et gjennomgående tema i tidligere utredninger. I tillegg til politi- og påtalemyndighet, har ulike

offentlige etater informasjon om og ansvar for ulike verdier som kan være utbytte av straffbare handlinger. Allerede kapitteloversikten i Meld. St. 7 (2010–2011), Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats, viser at det er mange offentlige instanser som har arbeidsoppgaver der de kan møte den organiserte kriminaliteten.⁵ En særlig problemstilling som oppstår i kryssningen mellom ulike etaters ansvarsområde, er å finne gjenstander som kan realiseres for å dekke idømte verdiinndragningskrav. Statens innkrevingsentral kan i liten grad undersøke om den domfelte besitter ikke-registrerte eiendeler som kan gå til dekning av inndragningskrav uten bistand fra politiet eller andre.⁶

Samarbeid mellom norske og utenlandske myndigheter er i denne sammenheng viktig. En effektiv inndragning av utbytte er avhengig av at norske myndigheter er i stand til å innhente informasjon og sikre seg eiendeler som skyldneren har i utlandet. Det krever ikke bare kunnskap om norsk straffe- og straffeprosessrett, men også om kontaktflatene til utenlandske myndigheter og internasjonale regler om gjensidig bistand og anerkjennelse av inndragningsavgjørelser. Effektiviteten av et slikt samarbeid vil også avhenge av i hvilken grad de aktuelle landene har relevante registre over registrerte verdier, eksempelvis om de har et sentralisert eiendomsregister. Rådet har i sin tidligere utredning NOU 2020: 4 pekt på at etablerte kriminelle gjenger typisk har en internasjonal kontaktflate, og at samarbeidet med utenlandske myndigheter og internasjonalt samarbeid dermed er sentralt i gjennomføringen av inndragning.⁷

10.2.4 Manglende ressurser eller manglende prioritering

Der er vanskelig å komme utenom ressurser og prioritering. Politiet har tilmålte ressurser og må hele tiden foreta prioriteringer, tidvis også mellom høyt prioriterte oppgaver.

Det kommer frem av tidligere utredninger at en del av problemet er at inndragning ikke alltid prioriteres. Flere årsaker er påpekt. Det kan være tale om vurderinger av hvorvidt mulig gevinst er tilstrekkelig stor til å forsvare ressursbruk ved etterforskning og straffeforfølgning. Det gjelder

³ NOU 1996: 21 kapittel 7.

⁴ FATF: Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Norway. Mutual Evaluation Report, Desember 2014 side 61.

⁵ Meld. St. 7 (2010–2011) kapittel 6.

⁶ Se Rui (2016) side 69 med opplysninger fra Statens innkrevingsentral.

⁷ NOU 2020: 4 side 126. Se også fortalen til EU direktiv 2015/849 om hvitvasking og terrorfinansiering.

særlig i saker om små verdier der grundig etterforskning av forklaringer og økonomiske forhold åpenbart er uforholdsmessig.

Et relatert moment er at politiet og påtalemyndigheten ofte både måles etter og kritiseres for saksbehandlingstiden. Utvidet fokus på inndragning kan medføre lengre behandlingstid, særlig i saker som oppfattes som mindre viktige.⁸ Rådet har tidligere påpekt at det har vært en kraftig økning i anmeldte voldslovbrudd, seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner og overgrep mot barn, og at disse sakene legger beslag på store deler av politiets ressurser.⁹ Som følge av utilstrekkelige ressurser blir da også en del av den organiserte kriminaliteten nedprioritert, herunder inndragningskrav i disse sakene. Rådet reiser spørsmålet om politiet og påtalemyndighetens resultatmål kunne vært utformet på en måte som i større grad stimulerte til prioritering av inndragning, ikke bare med fokus på inndratt beløp, men også på antall saker hvor inndragning foretas.

10.2.5 Utfordringer med regelverket

De fleste av de utfordringer som har blitt påpekt i tidligere utredninger knytter seg til problemer med inndragningsreglens anvendelse i praksis. Det er imidlertid også gitt uttrykk for at det er en del utfordringer med regelutformingen. Som Økokrim har påpekt innledningsvis i sin tilbakemelding til rådet, oppfattes inndragningsregelverket som komplisert av mange. Inndragning vies lite oppmerksomhet i straffesaker, og erfaringen er at det gjøres feil i alle ledd av inndragningsarbeidet.

Rådet vil i denne sammenheng selv bemerke at inndragningsregelverket ikke gjennomgikk noen vesentlige endringer i forbindelse med vedtakelsen av straffeloven 2005, og reglene er dermed i stor grad uendret siden 1. juli 1999. Videre opereres det i straffeloven kapittel 13 med flere ulike beviskrav og bevisbyrder, avhengig av hvilken bestemmelse som anvendes. I straffeloven § 67 opereres det med to ulike beviskrav – for det straffbare forholdet gjelder det alminnelige strafferettslige kravet, mens for fastleggningen av utbyttets størrelse gjelder kun alminnelig sannsynlighetsovervekt. Et annet aspekt er at sentrale spørsmål ikke fremgår direkte av lovteksten, men derimot av rettspraksis. Hovedregelen i straffe-

loven § 67 andre ledd andre punktum om at utgifter ikke kommer til fradrag, kan for eksempel ikke leses uavhengig av omfattende og spredt rettspraksis om når det skal gjøres fradrag. Dette vil kunne være en utfordring for aktører som ikke har inngående kjennskap til regelverket. Selv om dette vel ikke er uttrykkelig formulert i tidligere utredninger, er det antydnet flere ganger.

Det er fra enkelte hold videre pekt på at det i en del sammenhenger er vanskelig å inndra utbytte som har en klar tilknytning til kriminalitet.¹⁰

Om svakheter ved eksisterende regler, omtaler Rui (2016) videre følgende:

- Ved utmålingen av straff tas det hensyn til samordning mellom ulike reaksjoner. Når utmålt straff får betydning for inndragningens omfang, kan det ha den konsekvens at inndragning blir redusert.
- Reglene kan i en del tilfeller gi urimelige resultater, noe som medfører at reglene i enkelte tilfeller ikke brukes. Rui viser særlig til at inndragning i en del tilfeller ilegges på objektivt grunnlag – der inndragning foretas overfor tredjepersoner, lovbrøtters nærmeste og uten skyld.
- Utvidet inndragning inneholder beskjedne vilkår, men åpner for et vidtrekkende dommerskjønn. Rui skriver: «Dette vide skjønnet kan medføre at det reduseres mer i inndragningssummer enn det er grunnlag for. Ved dels å skjerpe betingelsene for inndragning og skjerpe og presisere reglene for beregningen av omfanget av inndragningen, ville man fått en riktigere og mer treffende bruk av inndragning, samt sannsynligvis også mer bruk av reglene.»

Rui fremhever videre at det kan være et behov for regelverk som på noen punkter går lenger enn de eksisterende inndragningsreglene. De nordiske landene har ikke regler om sivilrettslig inndragning utover at det finnes enkelte administrative hjemler til å foreta slik inndragning. Rui omtaler dette som en mangel ved de norske inndragningsreglene, og redegjør for fordelene med å kunne rette kravet direkte mot tingen, ved at beviskravet for at det er tale om utbytte fra straffbar handling er sannsynlighetsovervekt og at det ikke stilles krav til konkretisering av den straffbare handling.

⁸ Se Rui (2016) side 70 med henvisning til spørreundersøkelse foretatt i forbindelse med utarbeidelsen av Økokrims veileder.

⁹ NOU 2020: 4 side 113.

¹⁰ Se for eksempel høringssvar fra Kripos 30. januar 2017 til betenkning om sivilrettslig inndragning på side 1.

10.2.6 Prosjekt Økokrim / Oslo politidistrikt enhet øst

I 2018 og 2019 ble det gjennomført et mindre prosjekt hvor Økokrim bisto Oslo politidistrikt Enhet øst med tre saker. Bakgrunnen for prosjektet var de erfaringer som også er formidlet til rådet, nemlig at det ble oppfattet som uforholdsmessig ressurskrevende å få inndratt verdier i kriminelle miljøer. Dette gjelder typisk der hvor en person pågripes med et større kontantbeløp enn det som er normalt å ha på seg, og hvor omstendighetene totalt sett gir mistanke om at pengene stammer fra straffbare handlinger. Utfordringen ligger da i å bevise utover enhver rimelig tvil at pengene stammer fra straffbare handlinger, for så å inndra pengene i henhold til straffeloven § 69. Formålet med prosjektet var å undersøke om det var mulig innenfor dagens inndragningsregelverk å inndra denne type kontanter på en mer effektiv måte og med begrenset etterforskning. Så langt det var mulig var målet å inndra pengene uten å idømme straff.

Økokrim overtok ansvaret for etterforskning og irettføring av tre saker av denne typen fra Enhet øst. I alle tre sakene ble det straffbare forholdet avgjort ved henleggelse eller ved påtaleunntatelse, samtidig som det ble utferdiget inndragningsforelegg.

I den første saken ble straffesaken henlagt, og det ble utferdiget et inndragningsforelegg begrunnet med både § 69 (gjenstand for eller brukt til en straffbar handling) og § 70 (forebyggende). Forelegget ble vedtatt.

I den andre saken ble det gitt en påtaleunntatelse for heleri, sammen med et inndragningsforelegg begrunnet med § 67 (utbytte) og § 69. Ingen av delene ble vedtatt og det ble avholdt hovedforhandling. Retten fant det bevist utover enhver rimelig tvil at pengene stammet fra straffbare handlinger, og inndro deretter pengene etter § 67.

I den tredje saken ble det straffbare forholdet henlagt, og det ble utferdiget et inndragningsforelegg begrunnet med § 69 og § 70. Forelegget ble ikke vedtatt, og det ble avholdt hovedforhandling. Retten fant det bevist utover enhver rimelig tvil at pengene stammet fra straffbare forhold, og inndro pengene i henhold til § 69 og § 70.

I disse tre sakene lyktes det å inndra pengene med minimal etterforskning. Dette viser betydningen av det arbeidet som ble gjort på stedet, med anmeldelse, sikring av forklaring og beskrivelse

av omstendighetene for øvrig, som ble vurdert som avgjørende for resultatet. Dette sammenholdt med lite troverdige forklaringer på pengenes opphav og straffehistorikk var til sammen tilstrekkelig i disse sakene.

På den annen side viser eksemplene at når forelegget ikke vedtas, vil det kreves bevisført at pengene ikke hadde lovlig opphav. Selv om straffesaken var avgjort med påtaleunntatelse (eksempel 2) eller henlagt (eksempel 3) så ble det i realiteten full hovedforhandling med bevisførsel omkring pengenes opphav. I disse to tilfellene ble det funnet bevist utover enhver rimelig tvil at pengene stammet fra straffbare handlinger, og det forelå altså tilstrekkelig bevis for heleri. Det er da vanskelig å se hvilken besparelse fremgangsmåten hadde i disse to sakene. I tillegg opplyses det at påtalemyndigheten oppfattet det som pedagogisk utfordrende i retten at straffesaken (heleri) var henlagt.

Selv om inndragning lyktes i disse tilfellene, viser eksemplene likevel at utfordringen med inndragning er knyttet til å bevise utover enhver rimelig tvil at pengene ikke har lovlig opphav. Der som bevissituasjonen hadde vært svakere i disse tilfellene, ville resultatet fort blitt at inndragning ikke kunne foretas.

10.2.7 Rådets samlede inntrykk fra tidligere utredninger

Rådets inntrykk av tidligere utredninger bekrefter rådets konklusjoner om gjeldende rett; at inndragningsregelverket i hovedsak inneholder tilstrekkelig vidtgående hjemler til inndragning, men at lovteksten ikke alltid gir tilstrekkelig veiledning om hva som er riktig løsning i det enkelte tilfelle. Utredningene viser også en frustrasjon hos flere ledd i politiet og påtalemyndigheten over at man ikke i større grad lykkes med å inndra verdier som er utbytte fra kriminelle handlinger, og at den praktiske bruken av reglene i en del tilfeller innebærer unødige utfordringer.

Problemanalysene i tidligere utredninger viser også en enstemmighet om at utfordringene ved anvendelsen av inndragningsregelverket ofte har andre årsaker enn mangler ved den rettslige reguleringen. Rådet merker seg særlig at det konsekvent er påpekt i tidligere utredninger at det er forhold ved kultur, prioritering, ressurser og samarbeid mellom etatene som er bidragende til at inndragning ikke er tilstrekkelig effektivt.

10.3 utfordringer påpekt i tilbakemeldinger til rådet

10.3.1 Oversikt over rådets informasjonsinnhenting

For å få nærmere belyst utfordringer med gjeng-kriminalitet har rådet innhentet informasjon fra sentrale aktører. Ettersom mandatet etterspør en vurdering av inndragningsreglens effektivitet, har rådet konsentrert seg om informasjon fra påtalemyndigheten og politiet, men det har også innhentet synspunkter om utfordringer ved reglene fra Advokatforeningen. Rådet har i informasjonsinnhenting orientert seg etter de utfordringer som gjennomgangen av gjeldende rett indikerer, samt tidligere påpekte utfordringer.

For å få et bredt grunnlag for sin problem-analyse, sendte rådet brev 24. mars 2020 til Politi-direktoratet og Riksadvokaten med følgende spørsmål:

«Hvilke utfordringer oppleves med inndrag-ningsreglens anvendelse i praksis? Er det særlige utfordringer knyttet til kriminelle grup-per? Er det særlige utfordringer knyttet til for-melle eierkonstruksjoner? Fungerer inndrag-ningsreglene etter sin hensikt? Mangler poli-tiet og påtalemyndigheten inndragningsretts-lige virkemidler for å fullt ut oppnå formålene bak inndragningsinstituttet? I tilfelle, hvilke virkemidler trengs? Hvilke forhold ved eksis-terende inndragningsregelverk vanskeliggjør bruk av inndragningsreaksjonen? Er det behov for forenklinger eller klargjøringer i straffe-loven kapittel 13 for å gjøre reglene lettere til-gjengelige?»

Parallelt med dette ble ulike enheter i Oslo politi-distrikt kontaktet med spørsmål om utfordringer ved anvendelsen av inndragningsregelverket, for å få nærmere informasjon om problemområder i «førstelinjen».

Rådet har mottatt både informasjon om ulike utfordringer og innspill til konkrete tiltak som bør foreslås. Rådet har mottatt innspill og informasjon fra Økokrim, Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland statsadvokatembeter, Møre og Roms-dal statsadvokatembeter, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter, samt enhetene Felles straffesaksinntak og Enhet øst i Oslo politi-distrikt. Hovedtrekkene fra innspillene beskrives i det følgende.

Advokatforeningens forsvarergruppe har i sin tilbakemelding til rådet gitt uttrykk for at syns-

punktene i høringssvar til utredningen om sivil-rettslig inndragning opprettholdes. Advokatfore-ningen gikk der mot forslaget om å opprette et sivilrettslig inndragningsinstitutt, og uttalte i opp-summeringen at de formål lovforslaget tok sikte på å fremme bør fremmes gjennom de eksis-terende strafferettslige og straffeprosessuelle regler.

Førstestatsadvokat i Økokrim, Håvard Kam-pen, har deltatt i møte med rådet. Han har blant annet opplyst at det også er en utfordring at store beløp overføres til Norge, for å deretter overføres videre eller beholdes her, uten at det er mulig å kontrollere opplegget nærmere. Kampen opplyste også at penger ofte overføres fra Norge til land som en vet at i liten grad har kapasitet, kompe-tanse eller vilje til å samarbeide om etterforskning i inndragningsøyemed. Han har videre spilt inn at rådet bør vurdere om beslagshjemmelen bør utvi-des til å gjelde også verdier som senere kan reali-seres til å dekke verdiinndragningskrav. Han viser til at sikring ved heftelse er så ressurskrevende at det sjelden er forholdsmessig å ta i bruk dette tvangsmiddelet.

10.3.2 Innspill fra Økokrim

Økokrim omtaler i sitt svar til rådet en del tiltak som er gjennomført eller som skal gjennom-føres. Den nasjonale veilederen for mer effektiv inndragning er ajourført. Det er besluttet at alle politidistriktene skal ha en inndragningsansvar-lig/inndragningsspesialist, Økokrim er gjort til fagforvalter innen finansiell sporsikring, og en nasjonal kompetansesenterfunksjon som opp-fyller kravene til en Asset Recovery Office er under etablering i 2020. Om regelverket uttales at det på enkelte områder – og kanskje særlig i relasjon til enkelte miljøer – har vist seg kre-vende å håndheve reglene på en effektiv måte. Det vises til at eierforhold og kontantbruk utgjør to utfordringer. Økokrim viser særlig til at proformaoverføringer kan være prosessdri-vende med dagens regelverk, da kravet må frem-mes overfor tredjepersonen, og at dette er særlig problematisk overfor leasingselskaper og andre utleiere som kan ha liten kjennskap til midlene. Økokrim foreslår at rådet vurderer følgende regelverksendringer:

- Større adgang til å ilegge solidaransvar for å ramme typetilfeller der for eksempel en hvitvasker har ferdigstilt bistanden uten å ha utbytte hos seg, jf. HR-2017-822-A
- Ny bestemmelse om næringshvitvasking til-svarende den svenske § 7 i lov om hvitvasking,

som rammer klanderverdig og risikofull motakelse av betaling

- En bestemmelse om at krav om inndragning i en del tilfeller kan rettes direkte mot formuesgodet, slik det er foreslått i Ruis utredning
- Endre ordlyden i straffeloven § 72 første ledd, slik at bestemmelsen gjelder forsett eller uaktsomhet med hensyn til straffbare handlinger generelt – og ikke en konkret straffbar handling
- Endre beviskravet i straffeloven §§ 67 og 69 slik at det kun kreves sannsynlighetsovervekt
- Endre straffeloven § 68 andre ledd slik at straffeloven § 79 bokstav c kommer i betraktning for strafferammen
- Endre straffeloven § 53 slik at det ved utmålingen av boten kan legges vekt på om lovbrøyteren har oppnådd eller hatt som formål å oppnå økonomisk vinning for seg selv eller andre
- Lengre foreldelsesfrist for inndragningskrav etter straffeloven § 99

10.3.3 Innspill fra statsadvokatembetene

Det nasjonale statsadvokatembetet viser til at det gjennom påtaleansvar i flere saker mot organiserte kriminelle nettverk og gjenger, har gjort seg en del erfaringer og sett en del fellestrekk i disse sakene. Statsadvokatembetet nevner følgende erfaringer og fellestrekk:

- Komplisert bevisbilde som gjør det vanskelig og tidkrevende å etterforske og iretteføre sakene
- Sakene krever internasjonal etterforskning; bevisinnhenting i andre land
- Manglende lagring av elektroniske spor i Norge gjør etterforskningen av straffeskyld og inndragning mer langvarig og komplisert
- Stor omløpshastighet på narkotika og utbytte; stoffpartiet kommer over grensen – kontanter tas ut av samme transportør
- Utbytte av kriminaliteten havner i utlandet og investeres i nye narkotikapartier eller hvitvaskes i eiendom og legal virksomhet
- Utbytte havner i land der inndragning blir vanskelig, eventuelt umulig, for eksempel Marokko, Thailand og Nigeria
- Kontantbeløp føres ut av landet med pengekurerer og/eller sendes med Moneygram, Western Union eller lignende

Det blir videre vist til at stråmenn er hyppig brukt for å skjule reelt eierskap. Som en generell utfordring påpekes at det kreves svært mye av etterforskerne, og at ressursene nødvendigvis må allokere til å etterforske straffespørsmålet.

Statsadvokatembetet konkluderer med at forslaget om sivilrettslig inndragning kan utgjøre den store forskjellen for mer effektiv inndragning av kriminelt utbytte, ikke minst i saker som gjelder gjengrelatert kriminalitet.

Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter skriver at det som utgangspunkt ikke er selve inndragningsreglene som byr på utfordringer, men det praktiske etterforskningsarbeidet med å underbygge at vilkårene for inndragning er oppfylt og det å sikre at idømte inndragningskrav faktisk har en realitet for den det gjelder. Det påpekes likevel at det er en svakhet ved regelverket at straffeloven § 72 første ledd gir gjerningspersonen mulighet for å overføre utbytte til godtroende tredjemenn, for eksempel som betaling for leie av næringslokaler, for å unngå inndragningen av den reelle verdien – slik at inndragningen hos lovbrøyteren blir en «papirinndragning». En viss adgang for inndragning overfor godtroende erververe blir foreslått som en løsning som kan virke allmennpreventivt og være i tråd med formålet bak inndragningsbestemmelsene.

Møre og Romsdal statsadvokatembeter peker særlig på behovet for en «kontantregel». Det vises til at kontanter er selve oljen i maskineriet for organiserte kriminelle grupper og arbeidslivskriminalitet, og til at kontanter reinvesteres i kriminell aktivitet og opprettholder dermed organiserte illegale systemer med enorm fortjeneste utenfor samfunnets kontroll. Statsadvokatembetene viser til at det er et spørsmål om uttak og oppbevaring mv. av store mengder overhodet har et legitimt formål i dagens samfunn. Som eksempel på en slik kontantregel, vises til skatteloven § 6-51 som fastslår at det ikke gis fradrag for kostnader på over kr 10 000 med mindre betalingen skjer via bank eller godkjent betalingsformidler.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter skriver at politiet etter deres erfaring i for liten grad har fokus på beslag og heftelse i verdier som senere kan inndras, noe som gjør at ressurssterke kriminelle aktører har større muligheter til å sikre sine verdier mot inndragningskrav. Det påpekes videre at det er en utfordring at samarbeidet med andre lands myndigheter om inndragning kan være tidkrevende. Det vises i den forbindelse til at Norge ikke deltar i EUs avtaleverk som sikrer samarbeid om inndragning. Videre vises det til utfordringer med inndragning i saker med live-streaming av overgrep mot barn. Endelig ble det påpekt som viktig at domstolene ikke i for stor grad bruker lempningsregler av hensyn til de domfeltes resosialisering.

10.3.4 Innspill fra politidistriktene

Oslo politidistrikt Enhet øst skriver at deres erfaring er at jobben som gjøres av patruljen på stedet ofte er den jobben som blir avgjørende for om verdiene senere blir inndratt eller ikke. Det opplyses at en typisk sak dreier seg om kontanter i størrelsesorden kr 5 000 til 40 000 som blir funnet på person. Hvis det ikke blir tatt umiddelbart avhør, så erfarer enheten at vedkommende ved senere avhør har konstruert et opphav for kontantene som man ikke kan se bort fra. Enheten viser til at selv om sakene gjelder små summer, så er disse beløpene ofte profitten eller dagsomsetningen til selgerne av narkotika og bidrar til å muliggjøre omfattende gjengkriminalitet basert på narkotikaomsetning. Om regelverket skriver enheten at det ofte er vanskelig å bevise heleri og foreta inndragning av utbyttet – enheten mener at for å lykkes med inndragningen må det være mulig å inndra kontantbeløp, og viser til at det kan være en løsning å senke bevisterskelen for å inndra beslaglagte verdier. Som begrunnelse for en slik endring vises blant annet til at gjengenes organisering, struktur og driftsmåter har endret seg.

10.3.5 Rådets samlede inntrykk fra tilbakemeldingene

Tilbakemeldingene til rådet viser at aktørene opplever noen utfordringer med inndragning. Selv om det ikke gis innspill om store eller omfattende problemer med regelverket, så er det flere som har forslag til endringer. Utfordringene som er påpekt retter seg ofte mot spesifikke metoder og handlingsmønstre som gjengkriminelle bevisst tar i bruk for å vanskeliggjøre inndragning, eller utfordringer med beviskrav som gjør det uforholdsmessig å etterforske sakene i tilstrekkelig grad. Tilbakemeldingene til rådet viser at gjengkriminelle i stor utstrekning overfører og konverterer utbytte. Pengeoverføringer til utlandet og bruk av leasing er to overføringsmetoder som omtales.¹¹ Tilbakemeldingene fra politiet og påtalemyndigheten viser således at inndragning også støter på en del «moderne» utfordringer knyttet til tekno-

logi, overføringer til utlandet og hvitvasking gjennom ulike kanaler.

Tre utfordringer går ellers igjen i tilbakemeldingene rådet har mottatt fra politiet og påtalemyndigheten:

- Kriminelle grupper og gjenger bruker i stor utstrekning kontanter i alle ledd av sin virksomhet, og kan raskt konstruere forklaringer man ikke kan se bort fra, og som vil kreve mye etterforskning å eventuelt motbevise. Krav til bevis og konkretisering kan i enkelte tilfeller gjøre det vanskelig å inndra, også i små saker.
- Pengene overføres i en del tilfeller til utlandet gjennom formidlere, eller investeres i lovlig virksomhet eller som betaling til godtroende tredjepersoner. Utbytte fra straffbar virksomhet kan overføres i mange ledd, selv om realiteten kan være at lovbrysterer har tilgang til verdiene. I en del tilfeller overføres de reelle midlene til godtroende tredjemenn – også i næringsvirksomhet – slik at lovbrysterens ansvar blir en papirinndragning som ikke lett kan fullbyrdes.
- I forlengelsen av det ovenfor oppleves regelverket som prosessdrivende der man ved proformaoverføringer har overført midler, og kravet likevel må rettes mot en tredjeperson.

Utfordringene er påpekt fra både førstelinjen og fra påtalemyndigheten som senere får saken, og ser ut til å være allmenne utfordringer med inndragning knyttet til organiserte former for kriminalitet. Inndragning av kontanter fremstår som en sentral problemstilling.

Tilbakemeldingene må likevel forstås slik at inndragningshjemlene i hovedsak oppfattes som tilstrekkelige, og at det ikke er tale om grunnleggende svakheter i reglene som hindrer inndragning der det er på sin plass. De utfordringer som likevel har blitt påpekt gir grunn til å vurdere behovet for regelendringer nærmere.

¹¹ Dette er ikke nye fenomener, og er for eksempel påpekt så tidlig som i Politidirektoratets «Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007–2009» side 20.

Kapittel 11

Rådets vurdering av de rettslige utfordringene

11.1 Innledning

I lys av tidligere utredninger og rådets informasjonsinnhentning gir rådet i kapittel 11 sin vurdering av hovedutfordringene ved inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Rådets fokus er, etter mandatet, å se på utfordringer ved inndragningsregelverket (11.2). Disse henger etter rådets vurdering imidlertid nært sammen med mer strukturelle utfordringer (11.3). For å illustrere og konkretisere noen av utfordringene gir rådet en analyse av noen typetilfeller knyttet til inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet (11.4). Sist i kapitlet gir rådet noen oppsummerende synspunkter på utfordringene (11.5).

11.2 Utfordringer ved inndragningsregelverket

Rådets samlede vurdering er at inndragningsverket gir vidtgående og i hovedsak tilstrekkelige hjemler for inndragning. Utfordringene i selve regelverket knytter seg etter rådets vurdering først og fremst til at reglene på noen punkter er uklare. Reglene gir ikke tydelig nok anvisning på hva som kan inndras og ikke. Det går heller ikke tilstrekkelig tydelig frem hvilke prinsipper som skal styre de konkrete vurderingene. Selv om prinsippene kan utledes av forarbeidene og høyesterettsavgjørelser, jf. fremstillingen i kapittel 4, er dette ofte krevende og forutsetter inngående kjennskap til rettsområdet. Denne uklarheten i regelverket kan ha flere konsekvenser. Det gjør praktiseringen av regelverket utfordrende i alle ledd, det kan virke prosessdrivende og totalt sett være uheldig for en effektiv inndragning. Rådet vil særlig peke på at effektiv inndragning i flere saker forutsetter at reglene anvendes av generalistene innen påtalemyndighet, domstoler og advokater, hvilket tilsier at reglene i større grad bør gi konkret veiledning om prinsippene og den konkrete anvendelse av reglene.

Mangelen på tydelige anvisninger i regelverket kan også medføre uriktige dommer, som

nødvendigjør anker. Her har reglenes uklarhet en side til forutberegnelighet og rettssikkerhet i statens maktbruk; med tanke på at inndragning gjør inngrep i eiendomsretten, er det viktig at det er tilstrekkelig klart når inndragning kan skje.

Når det gjelder hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet kan det også vises til Rui (2016), som har fremhevet at det i rettspraksis er eksempler på at rimelighetsbetraktninger har fått stor plass i vurderinger av om kompetansen skal brukes og om det skal skje en lemping av ansvaret. Dette kan gi seg utslag i flere retninger.

Mangelen på et prinsipielt klart skille mellom inndragning som har et gjenopprettende eller forebyggende formål, og inndragning begrunnet i pønale hensyn, fremstår for rådet som en vesentlig utfordring ved dagens regelverk. Inndragning er ikke definert som straff etter straffeloven § 29. Som påvist i gjennomgangen av gjeldende rett knyttet til straffeloven § 69 i kapittel 4.7 og forholdet mellom inndragning og EMKs straffebegrep i kapittel 6.3, er det likevel en god del situasjoner der inndragning etter § 69 fremstår å ha en pønalt karakter og materielt sett må anses som straff etter EMK. Dette reflekteres også i bestemmelsen i straffeloven § 100 andre ledd om at inndragningsansvar etter § 69 i likhet med straff faller bort ved siktedes eller domfeltes død, i motsetning til hva som gjelder for inndragning av utbytte. Som også påpekt av Rui¹ kan anvendelse av regelen om at utgifter ikke kommer til fradrag ved inndragning av utbytte etter straffeloven § 67, føre til at inndragning går ut over nullstillingsformålet og dermed omfattes av EMKs straffebegrep.

Et annet aspekt av utfordringene ved regelverket knytter seg til at inndragningsreglene inneholder mange ulike bevisstema med ulike prinsipper for bevisbedømmelsen. Etter rådets vurdering får de bevismessige utfordringene størst konsekvenser i førstelinjens arbeid med de mindre sakene, slik også tilbakemeldingen fra Oslo politidistrikt Enhet øst viser. Det er der vist til at de

¹ Rui (2016) kapittel 4.4.1 side 56.

involverte med relativt enkle grep kan konstruere forklaringer som gjør det nødvendig med en uforholdsmessig omfattende etterforskning for å få inn-dratt relativt små beløp.

Selv om inndragningsreglene i all hovedsak inneholder tilstrekkelige hjemler, ser rådet at det er utfordringer i anvendelsen av reglene som gir grunn til å reise spørsmål om behov for regelendringer. Rådet mener særlig det er grunn til å drøfte om gjeldende regler er tilfredsstillende i tilfeller der det er vanskelig å spore opphavet til kon-tanter (eller andre gjenstander). Ut fra tilbakemel-dingene til rådet kan det også pekes på utfordrin-ger med overføringer til tredjepersoner.

Rådet har merket seg politiet og påtalemyndig-hetens anførsler om at det alltid er prosess-drivende å involvere tredjeparter i inndragnings-saker, og at dette generelt nødvendiggjør vesentlig større ressursbruk under etterforskningen. Dette gjelder særlig der utbyttet er tilfalt vedkommende tredjepart direkte ved den straffbare handlingen, jf. straffeloven § 71. Ofte er det tale om selskaper tilknyttet tiltalte eller nærstående til tiltalte. Skal man kunne fullbyrde et inndragningskrav gjen-nom tvangsfullbyrdelse, må eieren av det som inn-dras ha vært part i saken for at dommen skal utgjøre tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdes-loven § 4-7. Rådet påpeker at en mulighet kan være at inndragningskrav i større grad reises direkte mot tredjepersoner som har mottatt utbyt-tet direkte ved den straffbare handlingen, jf. straffeloven § 71 første ledd første punktum, frem-for å fremme krav om inndragning av indirekte verdistigning mot eier/aksjonær, se fremstillin-gen i kapittel 4.10.2. Inndragning overfor tredje-part vil i disse tilfellene regelmessig ikke kreve ytterligere bevisførsel enn hva som følger av straffekravet, og vil dermed ofte gi færre bevis-tema enn ved krav om inndragning av indirekte verdistigning.

I mindre alvorlige straffesaker vil det ofte ikke være ressursmessig forsvarlig å etterforske alle opplysninger for å utelukke enhver påstand om at verdien kan ha lovlig opphav. Det kan for eksem-pel gjelde å foreta avhør av angivelige långivere i utlandet. Det er viktig at prosessuelle og materielle regler utformes slik at tredjepersoners interesser ivaretas, og rådet vil også bemerke at straffelovgiv-ning ikke uten videre kan begrunnes ut fra hensyn til en effektiv etterforskning. Rådet vil drøfte mulige regelendringer nærmere i kapittel 12.

Avslutningsvis vil rådet bemerke at de retts-lige utfordringene gjelder ulike aspekter ved inn-dragningsregelverket og har ulik betydning i arbeidet opp mot utbytte i ulike ledd av gjengene.

Det er her rådets utgangspunkt at målet med effektiv inndragning av utbytte som stammer fra gjengkriminalitet, til sist er å forebygge denne typen kriminalitet, jf. videre drøftelser i kapittel 12.2. På et overordnet plan kan gjengkriminalitet ha mange årsaker, og inndragning av utbytte kan ha varierende effekt ut fra hva som er bakgrun-nen for at slik kriminalitet oppstår. Det kan være komplekse årsaker bak, og årsakene kan også variere i de ulike leddene i gjengstrukturen. I organiserings-elementet ligger det naturlig at enkelt-deltakere har ulike roller i organisasjonen. I mindre organiserte grupper kan rollene være flyktige og uformelle, mens i mer profesjonelle grupper kan den enkelte ha klare instruksjoner om hva vedkommende har ansvaret for. Inndrag-ningsregelverket og dens anvendelse vil møte på utfordringer av forskjellig art i de forskjellige leddene.

11.3 Strukturelle utfordringer av betydning for regelanvendelsen

11.3.1 Betydningen av system, kunnskap, tradisjon og ressurser

Etter rådets oppfatning må utfordringene i regel-verket, og behov for endringer i det, alltid vurde-res i sammenheng med mer strukturelle utfor-dringer for de aktører som har oppgaven å sikre en effektiv regelanvendelse. Som det fremgår tydelig av tidligere utredninger og også tilbake-meldinger til rådet, er disse utfordringene av sam-mensatt art. Inndragningsutvalgets synspunkter om kunnskap, tradisjon og ressurser som hindre for effektiv inndragning er imidlertid gjennomgå-ende gjentatt også i senere utredninger. Flere til-tak for å bedre disse forholdene er siden Inndrag-ningsutvalgets utredning foreslått og gjennom-ført, men det er grunn til å tro at man ikke er helt i mål. Rådet vil i det følgende gi sin beskrivelse av utfordringene slik de fremstår i dag, med hensyn til en effektiv inndragning av utbytte fra gjengkri-minalitet. Overordnet er rådet av den oppfatning at politiets og påtalemyndighetens interne arbeid med inndragning som fokusområde må fortsette.

11.3.2 Betydningen av et fungerende «inndragningssystem»

Som forklart i kapittel 5 inngår de strafferettslige reglene om inndragning i et system av ulike regel-verk. For å oppnå mest mulig effektiv inndragning må disse reglene, og aktørene som er involvert i bruken av dem, samvirke.

Fra perspektivet om å realisere effektiv inndragning av utbytte fra (gjeng)kriminalitet må særlig fire forhold innfris: 1) verdier må finnes, 2) verdier må kunne sikres frem til beslutning om inndragning (beslag/heftelse), 3) endelig beslutning om inndragning må fattes, og 4) inndragningen av verdiene må fullbyrdes.

Rådet vil her fremheve betydningen av effektive strukturer på alle nivå. I stor grad har fokus så langt vært på sikring av verdier og beslutning om inndragning. Det å i det hele tatt finne verdiene er imidlertid en grunnforutsetning for den videre prosessen, og slik sett utgangspunktet for effektiv inndragning.

Det fremstår særlig viktig å etablere effektive løsninger for deling av informasjon slik at operative politienheter, i tilfeller der de kommer over verdier som kan tjene som dekningsobjekt for tvangsfullbyrdelse, raskt kan få oversikt over udekkede gjeldskrav hos SI og øvrige namsmenn (utleggsforretninger avholdt med «intet til utlegg»). Ved en samordning slik at man i slike tilfeller kan sikre verdiene med sikte på å stifte utleggspant, vil man ikke bare effektivisere innføring av inndragningskrav, men styrke rettshåndhevelsen generelt ved at det blir vanskeligere å operere med en økonomi «på siden av loven» som unndras kreditorbeslag.

Det å finne verdier er her helt avhengig av samarbeid med andre sektorer og med utenlandsk politi/fiskale enheter. I samarbeid med utlandet kan utfordringen være fravær av sentrale dataregistre, fravær av regler eller bruk av stråmenn/falsk id som gjør at verdiene ikke er registrert på reell eier. Om primærforbrytelsene er begått i Norge, kan det i praksis være vanskelig å få et annet land til å prioritere undersøkelser utelukkende for å finne utbytte fra norsk kriminalitet. Undersøkelsene som kreves for å identifisere og sikre utbyttet kan være betydelige, særlig om verdienes reelle eier er forsøkt tildekket, eksempelvis gjennom stråmenn eller firmastrukturer.

11.3.3 Kunnskap

Selv om fokuset på og kunnskapen om inndragning har økt i de seneste år, og inndragning er gjenstand for stabil politisk og faglig oppmerksomhet, tyder tilbakemeldingene til rådet på at det fortsatt er mer å hente. Kunnskap om og forståelse av reglens virkeområde og virkemåte er viktig både for å sikre at bestemmelsene blir brukt der de skal brukes, og for å hindre at de blir påberopt i tilfeller der hensynet bak reglene ikke slår

til – for eksempel basert på pønale og ikke gjenopprettende begrunnelser.

Det er grunn til å tro at en del av tiltakene som innføres i disse dager – herunder Økokrims kompetansesenterfunksjon og innføring av inndragningsspesialister i politidistriktene – vil gi merkbare positive virkninger. Det er særlig viktig at politidistriktene som i liten grad jobber med mer komplekse inndragningsspørsmål, har enkel tilgang på kompetanse. Det kan også være grunn til å fremheve inndragning i politiets og påtalejuristenes utdanning og kompetansehevingstiltak.

Kunnskap har også en side til regelverkets tilgjengelighet og kompleksitet og hensynet til ressursbruk. Manglende ressurser til å foreta grundige finansielle analyser danner også dempere for effektiv inndragning.²

Kompetansen kan svikte både hva gjelder mulighetene i regelverket, men også hva gjelder prognoser om ressursbruk. Samarbeidsprosjektet mellom Økokrim og Oslo politidistrikt Enhet øst som er omtalt i kapittel 10.2.6, viser at politiet og påtalemyndigheten kan tenke litt nytt og utnytte reglene på nye måter for å oppnå inndragning. Prosjektet underbygger for eksempel viktigheten av å ta avhør på stedet, når det blir funnet mistenkelige mengder kontanter på person.

Rådet slutter seg til tidligere vurderinger om at kompetansearbeidet må fortsette å være i fokus fremover.

11.3.4 Tradisjon

Å avklare spørsmålet om tiltale og forberede retts behandling av spørsmålet om straffeskyld og fastsettelse av reaksjon er etterforskingens primære mål, jf. straffeprosessloven § 226. Det er derfor naturlig at det er disse spørsmålene som vies størst oppmerksomhet i etterforskingen. Dette kan i seg selv være vanskelig og krevende. Andre strafferettslige reaksjoner blir derfor ofte viet mindre plass i etterforskingen, påtalearbeidet og domspremissene. Særlig gjelder dette i mindre saker hvor inndragningskravet ikke er stort. Det vurderes rett og slett ikke som kostnadseffektivt å legge mye arbeid i inndragningsspørsmålet.³

En annen side av spørsmålet om tradisjon er også hvilke saker som politiet tradisjonelt avdekker og prioriterer. Når det gjelder den delen av kriminaliteten som politiet selv avdekker (ofte såkalt «offerløs» kriminalitet), kan det være mulig

² NOU 1996: 21 side 65–66.

³ Rui (2016) side 66.

å øke potensialet for inndragning ved å velge «rik-tige saker», det vil si at forventet inndragningspotensiale vektlegges i saksutvelgelsen. Dette forutsetter et fokus på inndragningspotensialet gjennom hele kjeden fra etterretning til saksutvelgelse.

Kunnskap og tradisjon kan endres med samme virkemidler. Deling av informasjon om inndragningsregelverkets og inndragningens betydning vil på sikt ha positiv effekt på begge forhold.

11.3.5 Hensynet til forsvarlig ressursbruk

Hensynet til forsvarlig ressursbruk gjør seg særlig gjeldende i saker hvor inndragningspotensialet er uvisst og i saker om mindre verdier. Rådets inntrykk, både fra tilbakemeldinger og rettspraksis, er at inndragningsreglene i all hovedsak har fungert godt og gitt rimelige resultater i omfattende saker hvor utbytte eller verdier er funnet. I saker hvor verdier ikke er funnet eller i saker med mindre verdier, synes inndragning å skje i mindre grad. Denne type saker vil også i mindre grad være gjenstand for ankebehandling og i mindre grad være synlig i rettskildebaser. I denne type saker vil imidlertid etterforskningen raskt kunne fremstå som uforholdsmessig – både når det gjelder å lete etter ukjente verdier og å etterforske alle forklaringer som gis om pengesummer og gjenstander som politiet finner hos siktede. Relativt enkle forklaringer kan medføre stor ressursbruk og omfattende undersøkelser for å kunne utelukke lovlig erverv. Her har ressursbruken således en sammenheng med utformingen av beviskravene i regelverket, jf. kapittel 11.2.

LA-2018-36410 illustrerer noen av utfordringene i slike mindre saker. Saken handler ikke om gjengkriminalitet, men viser en del generelle problemstillinger. Tiltalte var i tingretten dømt for to tilfeller av oppbevaring av ulike typer narkotika, samt heleri. Heleriet gjaldt et kontantbeløp på kr 30 000 som han skulle ha hatt på seg. Tiltalte forklarte at han jobbet som taktekker fra april til september 2016, og at han tjente mellom kr 20 000 og 30 000 i måneden etter skatt. Videre forklarte han at han jobbet som maler fra oktober 2016 til april 2017, og at han tjente rundt kr 15 000 i måneden før skatt. Han bodde da hos foreldrene sine og hadde noe forbruk av hasj. Det fremgikk av kontoutskrifter at det var overført penger fra og til en del personer som tidligere var straffet for narkotikaforhold, uten at disse personene var avhørt. Tiltalte forklarte at han hadde på seg kr 30 000 fordi han skulle se en bil i Larvik som

var til salgs, men som han ikke kjøpte på grunn av prisen. Heller ikke selgeren var blitt avhørt. Lagmannsretten kom til at det var rimelig tvil om skyldspørsmålet, og uttalte:

«Tiltalte forklarte at pengene som han hadde på seg da han ble pågrepet, var hans egne oppsparte midler, etter dels uttak fra sin bankkonto og dels mottatt kontant betaling eller tilbakebetaling, og at han likte å ha kontanter tilgjengelig. Han hadde arbeidsinntekt i ett år fra april 2016, slik som opplyst ovenfor. Han hadde reell mulighet til over tid å spare opp egne midler. Han hadde gjort kontant uttak i banken høsten 2016, hvorav 8. september med 9.900 kroner og 13. oktober med 7.500 kroner ved bruk av bankkort og 11. oktober med 4.000 kroner ved bruk av kredittkort, i alt 21.400 kroner, slik det fremgår av kvitteringer for uttak.

Lagmannsretten finner at tiltaltes forklaring om pengene som ble funnet på ham og beslaglagt av politiet, riktig nok fremstår underlig, men etter sakens omstendigheter og bevis samlet sett kan ikke forklaringen med tilstrekkelig sikkerhet utelukkes. Det kan etter dette altså ikke utelukkes, at pengene stammer fra lovlige kilder.

Tiltalte frifinnes etter dette for forholdet i tiltalen post II om heleri.»

Saken viser at det var nødvendig med ganske omfattende etterforskning for å klargjøre skyldspørsmålet. Bilselgeren og tiltaltes venner måtte avhøres, og politiet måtte undersøke tiltaltes privatøkonomi grundig før alle sider av spørsmålet var klarlagt. Domfellelse for heleri var her en forutsetning for inndragning etter § 69.

Lignende synspunkter ble fremhevet i Oslo politidistrikt Enhet østs brev til rådet, der det heter på side 2:

«Gjengkriminelle forventer å bli kontrollert av politiet samtidig som de også er avhengig av å flytte kontanter for å opprettholde narkotikavirksomheten sin. I disse tilfellene er det en risiko forbundet med transporten av pengene og vi har erfart at de kriminelle gjengene minimerer risikoen for å få inndratt penger ved å spare på uttakskvitteringer fra minibank, kvittering for utkvitterte pengebeslag eller at de allierer seg med personer som nylig har foretatt kontantuttak etc. Det er også en vanlig forklaring at kontantene de er stoppet med, er sparepenger de har spart opp over tid. Vi erfa-

rer derfor at det er helt avgjørende at politipatroljen har kompetanse og ressurser til å foreta avhør av siktede på stedet samt å foreta alibisjekk av kontaktene etc. dersom slike opplysninger kommer frem i avhøret.

En typisk sak ved ENØ dreier seg om kontanter i størrelsesorden kr. 5–40 000,-. I et stort bymiljø med begrensede ressurser og bredt kriminalitetsbilde er det dessverre sjeldent at patruljer har mulighet til å sette av lengre tid til 'politiarbeid på stedet', for å foreta de innledende undersøkelsene rundt pengenes opphav med mer. Dette har imidlertid vist seg nødvendig og påkrevd for å kunne få inndratt verdiene.

Vår erfaring er at der det ikke tas ett eller flere umiddelbare avhør, så har den siktede 'konstruert' et troverdig opphav for kontantene når politiet tar kontakt for avhør noen dager eller uker senere. Dette resulterer i at mange av disse sakene blir henlagt noe som igjen medfører at pengene 'hvitvaskes' av politiet når de utkvitteres til den siktede.»

Det er ikke ulikt Økokrims uttalelse i sitt brev til rådet:

«Samtidig kommer utfordringene med inndragning til uttrykk på ulike måter i relasjon til ulike kriminelle personer og miljøer. Et kjennetegn for medlemmer av kriminelle grupper eller gjenger er at de gjerne har tilgang til verdigjenstander uten at de formelt sett står som eiere. Slike proforma eierforhold har vist seg å by på både bevismessige og juridiske utfordringer, og politiet har i liten grad evnet å frata de reelle eierne utbytte fra straffbare handlinger.

Innenfor kriminelle grupper foregår også en utstrakt bruk av kontanter. Dette gjør det krevende å følge pengestrømmer, og avdekke og dokumentere pengenes opprinnelse.

Mange gjengmedlemmer har bakgrunn fra en etnisk kultur hvor man lever i storfamilier og praktiserer 'storfamilie-økonomi'. I slike tilfeller, hvor det erfaringsmessig er sterke lojalitetsbånd, har det å avklare opprinnelse og reelt eierskap til formuesgjenstander vist seg særlig utfordrende for politiet.»

Grundig og omfattende etterforskning i saker med mindre verdier kan neppe forsvares da det går på bekostning av andre arbeidsoppgaver. Uforholdsmessig ressursbruk i denne type saker kan få konsekvenser for saksbehandlingstid eller etterfor-

skingen av mer alvorlig kriminalitet. Det er ikke til å komme bort fra at resultatene som oppnås i stor grad avhenger av ressursituasjonen og valg av hvilke saker som skal prioriteres. Et annet moment i disse sakene er at dess mindre beløpet er, dess enklere er det å fremsette en påstand om lovlig opphav.

Et aspekt av stor betydning for ressursbruken er også fungerende samarbeid og oppfølging. Det må kunne forventes at ulike nivåer av politi og påtalemyndighet deler informasjon og samarbeider om forhold som har betydning for inndragning i konkrete saker. Samarbeid kan også bestå i bistand og opplæring, og det tidligere omtalte samarbeidsprosjektet mellom Oslo politidistrikts enhet øst og Økokrim omtalt i kapittel 10.2.6, viser at Økokrim kan ha en viktig rolle i å gjøre politidistriktene rustet til å håndtere inndragningsaker.

Utfordringer oppstår også i fullbyrdsfasen. Verdiinndragning må fullbyrdes, og her er det åpenbart forbedringspotensial i kommunikasjonen mellom politiet og Statens innkrevingsentral.

En annen utfordring synes å være at kommunikasjon om rettslig bistand til andre land ved inndragning i enkelte tilfeller kan være vanskelig eller umulig, slik Det nasjonale statsadvokatembe- tet har vist til. Som rådet har redegjort for i kapittel 7, har Norge ratifisert en rekke konvensjoner som kan gi grunnlag for rettsanmodninger om bistand til inndragning. Bistandens kvalitet (herunder saksbehandlingstiden) vil imidlertid kunne variere ut fra hvilket land det er tale om. Det er også grunn til å tro at dess mer etterforskningsbistand som trengs for å finne, sikre og inndra utbyttet, dess vanskeligere blir det å få bistand fra utenlandske politi og påtalemyndighet.

11.4 Typetilfelleanalyse av utfordringene

11.4.1 Formål og utforming

Rådet har ansett det som hensiktsmessig å analysere typetilfeller for å illustrere og få en bedre forståelse for utfordringene ved inndragningsreglene. Rådet har vurdert fire typetilfeller som tar opp ulike utfordringer med inndragning fra gjengkriminelle, og drøftet disse med tanke på å avdekke eventuelle mangler eller svakheter ved dagens regelverk. Typetilfellene er basert på praktiske erfaringer delvis fra rådets medlemmer og delvis fra de innspillene som rådet har innhentet. Typetilfellene gir ingen fullstendig oversikt over utfordringene. Ut fra de tilbakemeldinger

rådet har fått, er det tydelig at det finnes mange opplevde utfordringer med regelverket. I stor grad reflekterer disse imidlertid at reglene til dels er uklare og utilgjengelige. De typetilfellene som rådet har valgt ut, er ment å illustrere noen av de nevnte opplevde utfordringene med inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet etter gjeldende regler. Gjennomgangen må ses i lys av rådets vurderinger av hovedutfordringene i kapittel 11.2.

11.4.2 Typetilfelle 1: beslag av verdier hos personer med gjengtilknytning

Scenario: I forbindelse med politiets tilstedeværelse i miljøet kommer de i kontakt med en person med kjent gjengtilknytning. Han har på seg en jakke til en verdi av ca. kr 15 000, samt en tilsvarende dyr klokke. Vedkommende har ikke vanlig arbeid eller annen kjent inntekt. Politiet mistenker derfor at verdiene er utbytte av straffbare handlinger. På spørsmål opplyser vedkommende at jakken er finansiert ved lån fra tre navngitte personer. Klokken er finansiert gjennom gaver fra familie i utlandet og venner.

Kan jakken og klokken inndras med hjemmel i dagens regelverk?

Det går frem at politiet mistenker at dette er utbytte fra straffbare handlinger. Politiet vet imidlertid ingenting om hvilke straffbare handlinger verdiene stammer fra. Kravet til konkretisering av den straffbare handlingen i § 67 skaper i en slik situasjon utfordringer med tanke på inndragning med hjemmel i § 67. Dersom det derimot kan *utelukkes* at pengene stammer fra lovlige kilder, uten at det er nødvendig å konkretisere den straffbare handling som har gitt utbyttet, og at vedkommende enten hadde kjennskap til dette eller var uaktksom, kan han dømmes for heleri eller uaktsomt heleri, jf. straffeloven §§ 332 eller 335.

Gitt at verdiene, altså jakken og klokken, er gjenstand for helerihandlingen, kan de imidlertid inndras etter straffeloven § 69. Rettstilstanden her er ikke lett tilgjengelig jf. Rt. 2015 s. 438, jfr. HR-2017-822-A og HR-2018-471-U og drøftelsene i kapittel 4.

I og med at lovlig erverv må «utelukkes» etter det strafferettslige beviskravet, må videre alle forklaringer om kildene til verdiene undersøkes, dersom man skal kunne utelukke lovlig erverv. For etterforskningen innebærer det at alle de navngitte personene må avhøres. Ideelt sett må de avhøres før det er mulighet for å samkjøre forklaringene. Dersom vitnene bekrefter forklaringen, må poli-

tiet etter omstendighetene kanskje i tillegg undersøke finansielle forhold hos vitnene, for eksempel økonomisk evne eller kontantuttak, før det eventuelt kan utelukkes at personen har lånt pengene fra sine bekjente. For undersøkelser knyttet til vitner i utlandet kan det i tillegg være nødvendig med samarbeid over grensene, eksempelvis en rettsanmodning med begjæring om avhør av aktuelle personer og eventuelt også undersøkelser av vitnenes finansielle situasjon.

Utfordringene dette typetilfellet illustrerer, er at rettstilstanden er noe vanskelig tilgjengelig og at kravet til konkretisering i § 67 medfører at man går veien om å få domfellelse for heleri og deretter inndragning etter § 69. At rettstilstanden oppfattes som krevende å forstå, anses som en utfordring i seg selv. Videre er dette ofte svært ressurskrevende, selv ved relativt små beløp, idet domfellelse for heleri krever at lovlig erverv utelukkes, altså at retten må finne det bevist utover enhver rimelig tvil at verdiene ikke stammer fra lovlige midler. Jo mindre beløp, jo lettere er det å konstruere forklaringer om pengenes opphav som retten ikke kan se bort ifra. Slik etterforskning kan normalt ikke forsvares ut ifra et ressursperspektiv når det dreier seg om å få inndratt mindre verdier (under kr 100 000). Resultatet blir ofte at politiet unnlater å forsøke å inndra verdiene og at personer med kjent gjengtilknytning, uten fast arbeid, får gå i fred med dyre statussymboler og andre verdier som åpenbart stammer fra straffbare handlinger. I et forbyggende perspektiv er det også uheldig at slike verdier ikke inndras, og det kan fremstå som forlokkende for unge personer å slutte seg til den kriminelle virksomheten fordi risikoen for strafferettslige reaksjoner fremstår som liten.

11.4.3 Typetilfelle 2: beslag av verdier i forbindelse med ransaking for annet straffbart forhold

Scenario: En person pågripes for oppbevaring av 10 gram amfetamin. Politiet mistenker at det kan dreie seg om salg, idet personen befinner seg på et sted hvor narkotika selges og kvantumet overstiger det som er vanlig til eget bruk. Politiet ransaker derfor personens bolig og finner ytterligere 50 gram amfetamin, samt kr 100 000 i kontanter. Vedkommende er kjent av politiet som en «løpegutt»/selger for et kriminelt miljø på østkanten av Oslo. Han forklarer at narkotikaen er til eget bruk, og at det er fra et parti på ca. 60 gram som han kjøpte for å slippe å stadig kjøpe mer. Han forklarer videre at pengene er hans, det er

oppsparte midler som han har liggende i tilfelle han får behov for kontanter.

Kan pengene inndras etter dagens regelverk?

Det går frem at politiet mistenker at pengene kan stamme fra narkotikasalg, men dette kan ikke bevises. Det kan heller ikke i dette tilfellet konkretiseres noen straffbar handling og pengene kan ikke inndras etter § 67.

Neste steg er da å vurdere om pengene kan inndras etter § 68 som gir hjemmel for utvidet inndragning, og som i motsetning til § 67 ikke forutsetter at den straffbare handlingen konkretiseres.

En første utfordring ved vurderingen av om utvidet inndragning kan skje, er forståelsen av vilkåret om at personen må finnes skyldig i en straffbar handling som «etter sin art» kan gi betydelig utbytte. Hvordan skal dette forstås med tanke på narkotikakriminalitet? De fleste vil tenke at narkotikakriminalitet generelt medfører utbytte. I dette typetilfellet kan det heller ikke bevises at han har solgt narkotika. Politiet kan mistenke det, men det er ikke tilstrekkelig. Oppbevaring i seg selv gir ikke noe utbytte, og er dermed ikke direkte av en slik art at det kan gi «betydelig utbytte». Handlingen kan gi noe utbytte i form av betaling/vederlag for oppvaringen, men dette vil normalt ikke være «betydelig».

Utvidet inndragning vil dermed ikke kunne foretas allerede av denne grunn, selv om det dreier seg om grov narkotikaforbrytelse med strafferamme på fengsel i 10 år.

Typetilfellet kan endres noe, slik at personen pågripes i en salgssituasjon hvor politiet ser at det skjer et salg. Vedkommende selger for eksempel 1 gram amfetamin, og mottar kr 500 som betaling for dette. Politiet foretar ransaking på bopel og finner ytterligere 5 gram amfetamin og kr 50 000 i kontanter. Forklaringen er den samme, narkotikaen er til eget bruk og pengene er oppsparte midler.

Hvis situasjonen endres slik, kan pengene personen mottok fra salget – altså kr 500 – inndras etter § 67. De er da et direkte utbytte av den straffbare handlingen.

Når det gjelder pengene som ble funnet på bopel, må politiet imidlertid vurdere utvidet inndragning etter § 68 da disse pengene ikke kan tilbakeføres til noen konkret straffbar handling. Her må politiet kunne legge til grunn at salg av narkotika er en straffbar handling som «etter sin art» kan gi et betydelig utbytte selv om den konkrete handlingen, altså salget av ett gram amfetamin, på ingen måte er det.

Vilkårene i § 68 bokstav b vil imidlertid ikke være oppfylt med mindre han også tidligere (siste 5 år) er straffet for en handling som kan medføre betydelig utbytte.

I begge tilfellene vil altså politiet bli nødt til å levere pengene tilbake til personen, selv om det foreligger sterk mistanke om salg av narkotika, også når personen er tatt i et salg.

Et alternativ i begge tilfeller er å vurdere om man kan utelukke lovlig erverv av pengene, straffe ham for heleri og inndra pengene etter § 69, jf. typetilfellet ovenfor. Slik det fremgår ovenfor, er dette imidlertid ofte så ressurskrevende at det ikke er forsvarlig.

Et annet alternativ som kan vurderes er om § 70 – forebyggende inndragning – gir hjemmel for inndragning. Begrunnelsen må da være at pengene er ment til en straffbar handling, for eksempel å anskaffe narkotika. Da vil det kreves sannsynlighetsovervekt, hvilket betyr at det må foreligge opplysninger i saken som gjør det sannsynlig at pengene skal brukes til å anskaffe narkotika. Med mindre det er noe i hans forklaring eller forholdene for øvrig som tilsier at pengene skulle brukes til anskaffelse av narkotika, så kan pengene ikke inndras på dette grunnlaget heller. I det konkrete eksempelet vil det være nærmest spekulasjon å si at pengene er ment for å investere i mer narkotika.

Dette typetilfellet illustrerer at man i mange praktiske tilfeller som omhandler nettopp personer med tilknytning til kriminelle miljøer hvor det blant annet foregår omfattende narkotikakriminalitet, opplever å ikke få inndratt penger til tross for at det fremstår som ganske åpenbart at pengene i realiteten stammer fra straffbare handlinger – iallfall ikke uten å legge ned store ressurser på å gå veien om å bevise heleri og utelukke lovlig erverv for å inndra etter § 69. Det illustrerer også hvordan mulig «tillærte» forklaringer medfører at det blir ressurskrevende å utelukke lovlig erverv, samt at det er utfordringer ved vurderingen av § 68, og forståelsen av vilkåret om at handlingen må være egnet til å gi et «betydelig utbytte». Det viser også utfordringer knyttet til forebygging. Inndragning får ingen forebyggende effekt når personer som tas for denne type straffbare handlinger opplever å få pengene tilbakelevert.

11.4.4 Typetilfelle 3: utbytte fra narkotikasak med flere gjerningspersoner

Scenario: Dette typetilfellet gjelder en omfattende narkotikasak med mange involverte personer. Ved

ransaking finner politiet et omfattende narkotikaregnskap som blant annet gjelder flere tidligere innførsler, salg og nedbetalinger fra kunder. Regnskapet finnes i leiligheten til en av de mistenkte. Etter en nærmere gjennomgang av regnskapet viser dette at nettverket har solgt narkotika for 15 millioner kroner i løpet av det siste året. Bevisene i saken medfører at alle blir tiltalt og domfelt for innførsel, mottak, oppbevaring og salg av et meget betydelig kvantum narkotika. De siktede ønsker imidlertid ikke å forklare seg i saken. De har også hatt ulike roller, én har organisert innførsel, transport og mottak og hatt kontakten med avsenderleddet i utlandet, én har organisert og deltatt i transporten og én har holdt kontakt med distribusjonsapparatet i Norge, kjørt ut varer til dem og hentet penger. Det er denne siste som bor i leiligheten hvor regnskapet finnes. Ingen av pengene er i behold hos ham, og det eneste han ønsker å si om dette er at pengene er levert videre til bakmannen. Bakmannen mistenkes å befinne seg i utlandet. Utbyttet er i henhold til regnskapet 15 millioner kroner.

Hvordan kan utbyttet inndras?

Etter § 71 skal inndragningen foretas overfor den utbyttet har tilfalt direkte ved handlingen. Bevisbyrden for at utbyttet har tilfalt noen andre enn lovbrøyteren selv, er lagt på lovbrøyteren. Spørsmålet er hva det betyr i et slikt sammensatt tilfelle som vi her har å gjøre med? Alle har vært involvert i kriminaliteten, alle har fått gevinst (lønn for jobben) som er forbrukt, men ingen vil forklare seg.

Utgangspunktet er at det er *salget* av narkotikaen som gir utbytte. Utbyttet skal derfor anses tilfalt den eller de som har mottatt betalingen for narkotikasalgene. «Tilfalt» forutsetter imidlertid at vedkommende har mottatt salgssummen *til eie*, eller «for egen regning og risiko».⁴ Dersom vedkommende kun er et «bud» som leverer narkotika og tar imot penger på vegne av selgeren, er salgssummen i prinsippet ikke tilfalt budet, men selgeren.

I motsetning til i næringslivet, der det følger av kontrakter om salg skjer for den ene eller andre parts regning og risiko, og om det foreligger kommisjonsforhold eller lignende, er slike forhold lite tilgjengelig for bevisføring i en straffesak om et narkotikanettverk.

Hvis man kan klarlegge hvilke personer i nettverket salgssummene har *tilfalt direkte ved sal-*

gene, påhviler det etter § 71 denne eller disse å bevise hva som har skjedd videre med utbyttet hvis vedkommende skal unngå å bli holdt ansvarlig for alt som er tilfalt vedkommende.

Den prinsipielt foretrukne løsningen med gjenstandsinndragning av selve «utbyttet» i form av de pengene som er mottatt for salgene eller surrogatet av disse, er ut fra scenariet ikke aktuelt fordi verdiene er borte. En god del av disse vil ha gått med til utgifter som ut fra nullstillingsprinsippet ikke kommer til fradrag fordi de ville ha vært forspilt dersom salget ikke var blitt gjennomført. Verdiinndragning er da den eneste muligheten.

Hvis det ikke er mulig å føre bevis for hvem av de tiltalte som har stått for salgene og som salgssummene har tilfalt, må retten bygge på presumsjonen om at det har tilfalt alle som domfelles for medvirkning til salgene. Retten vil da måtte fastsette fordelingen mellom de ulike involverte skjønsmessig i medhold av § 67 andre ledd siste punktum, med andre ord basert på hvilken fordeling den finner mest sannsynlig.

For involverte som ikke dømmes som medvirkere til salg, vil deres utbytte av for eksempel oppbevaring eller innførselshandlinger i prinsippet begrense seg til den «lønn for jobben» vedkommende har mottatt. At vedkommende har mottatt utbytte må bevises fullt ut. *Omfanget* kan imidlertid fastsettes skjønsmessig i tråd med bevislettelsesregelen, basert på hva retten finner mest sannsynlig.

Konsekvensen av dette er at ansvaret blir fordelt mellom de ulike involverte basert på hvilken fordeling retten, ut fra sin kjennskap til sakens faktum, anser mest sannsynlig. Ved at ansvaret på denne måten blir fordelt, vil den omstendighet at en eller flere av de domfelte ikke har midler som kan benyttes til dekning av kravet, ikke medføre økt ansvar for de øvrige.

Konsekvensen av dette kan ses som at *nettverket som sådant* får beholde deler av utbyttet, hvilket synes å være et opplevd problem med inndragningsreglene blant enkelte, jf. blant annet innspill fra Økokrim som drøftes i kapittel 12.7.2.

Typetilfellet illustrerer hvordan de prinsipielle utgangspunktene for inndragningsreglene tilsynelatende skaper komplekse bevisstema og bevismessige utfordringer, særlig i saker der de tiltalte ikke forklarer seg. Samtidig illustrerer typetilfellet hvordan presumsjons- og bevislettelsesreglene i henholdsvis § 71 første ledd andre punktum og § 67 andre ledd tredje punktum er godt egnet til å avbøte slike utfordringer.

⁴ HR-2016-1582-U.

11.4.5 Typetilfelle 4: samarbeid med utenlandske myndigheter for å finne utbytte

Scenario: En person blir siktet for omsetning av betydelige mengder narkotika i Norge, jf. straffeloven § 232. Politiet har opplysninger om at utbyttet blant annet er benyttet til å kjøpe en leilighet i Spania. Det er ingen mistanke om at siktede har begått narkotikakriminalitet i Spania. Innledende tilbakemeldinger fra spanske politimyndigheter er at siktede ikke er registrert med eiendom i Spania, men at de har registrert at siktede har hatt en rekke flyreiser til/fra Malaga.

Hvordan kan utbyttet identifiseres og inndras?

Leiligheten, eller deler av denne, kan det etter norske regler tas heftelse i for å sikre et fremtidig inndragningskrav, jf. straffeprosessloven § 217. I dette tilfellet er utfordringen å identifisere leiligheten siktede mistenktes for å eie. For å få til dette vil det kreves et polisiært og judisielt samarbeid med spanske myndigheter. Spania vil etter hvitvaskingskonvensjonen av 8. november 1990 (CETS 141) artikkel 7 ha en plikt til å samarbeide for å finne det straffbare utbyttet. I praksis vil det ofte være vanskelig å få Spania (eller et annet land) til å prioritere en slik sak fordi de aktuelle forholdene er begått i Norge. Det kan imidlertid være grunnlag for en separat mistanke om grov hvitvasking i Spania, særlig om eierforholdene rundt leiligheten er forsøkt tildekket, jf. straffeloven § 338, jf. § 337.

Det vil kreves omfattende etterforskning i Spania for å identifisere leiligheten. Det nærliggende vil være å gjennomføre spaning mot mistenkte, men om siktede sitter i varetekt er spaning vanskelig. Et alternativ kan være å rette spaningen mot andre som kan mistenkes for å benytte leiligheten, for eksempel familiemedlemmer. Avhengig av omstendighetene kan en slik fremgangsmåte fremstå som uforholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

På et tidspunkt i saken finner spanske myndigheter en aktuell leilighet, men den står registrert på et firma hvor siktede har eierinteresser. I dette tilfellet må det gjennomføres finansiell etterforskning for å avdekke de reelle eierforholdene. Aktuelle etterforskningsskritt kan være avhør av personer som er registrert i firmaet, oppgitt revisor, eiendomsめglere som har stått for salget av leiligheten til siktedes firma, innhenting av bankopplysninger knyttet til transaksjon av kjøpesum mv. Som følge av forpliktelsene i hvitvaskingskonvensjonen vil Spania trolig ha nasjonale regler

som sikrer at utbytte av straffbare handlinger både kan sikres i etterforskningsfasen og regler for inndragning av utbytte av straffbare handlinger. Konvensjonspartene er også forpliktet til å samarbeide om sikring av slikt utbytte.

Dette typetilfellet illustrerer de praktiske utfordringene med å inndra utbytte når det krever samarbeid over landegrensene som beskrevet i kapittel 11.3.2. I dette tilfellet er utfordringene ikke knyttet til reglene, men til landenes evne til å prioritere en inndragningssak høyt nok i konkurranse med andre alvorlige saker. Et slikt samarbeid er også tidkrevende og prosessdrivende både for norske og spanske myndigheter. Fordi det er svært ressurskrevende, er det nærliggende å tro at ikke alle politidistrikter vil starte et slikt arbeid, i alle fall ikke når utsiktene til et positivt resultat er usikkert fordi leiligheten innledningsvis ikke er identifisert. Eksempelet viser betydningen av et velfungerende politisamarbeid, hvor politienheter med liten grad av byråkrati lett kan svare ut hvorvidt det finnes verdier å sikre, og viktigheten av at norsk politi deltar i dette, jf. kapittel 13.5.1.

11.5 Oppsummering

Formålet med typetilfellene var å bedre forståelsen av de utfordringer som har kommet frem gjennom tilbakemeldinger og erfaringer, og vurdere om og i hvilken utstrekning disse utfordringene skyldes mangler ved regelverket eller har andre årsaker.

Det forhold at reglene på flere områder kan være vanskelig tilgjengelig, er en utfordring som går igjen i flere av typetilfellene. En annen utfordring som også går igjen, og som synes å kunne være et hinder for effektiv inndragning, er kravet i straffeloven § 67 om konkretisering av den straffbare handling som har gitt utbyttet. Dette er utfordringer som kan vurderes avhjulpet ved justeringer eller endringer i regelverket. Andre utfordringer mener rådet først og fremst er opplevde utfordringer som ikke nødvendigvis skyldes regelverket, men som kan ha andre årsaker, slik som manglende kunnskap om reglene, bevismessige utfordringer eller rett og slett uenighet om hvor vidtgående inndragningsreglene bør favne og hvilke formål de skal ivareta. Det er ikke gitt at denne type utfordringer kan eller bør begrunne regelendringer. Ytterligere utfordringer synes å være av ren praktisk karakter og kan ikke avhjelpes ved regelendringer.

På denne bakgrunn vil rådet i det følgende drøfte og vurdere både regelendringer og eventuelle andre tiltak.

Del IV

Rådets vurderinger og anbefalinger om regelendringer og andre tiltak

Kapittel 12

Rådets vurderinger av behovet for regelendringer

12.1 Innledning

I kapittel 12 går rådet gjennom ulike mulige regelverksendringer som kan bidra til å løse de utfordringene som er påpekt i del III. Rådets mandat etterspør særlig vurderinger av endringer som kan gjøre inndragningsreglene mer effektive. Som utgangspunkt for forslag om regelendringer vil rådet derfor klarlegge sitt syn på effektivitet i denne sammenhengen (12.2). I forlengelsen av dette vil rådet også fremheve nullstillingsprinsippet som prinsipielt utgangspunkt for inndragningsinstituttet (12.3).

Rådet gir deretter en oversikt over de endringsforslagene som anbefales (12.4). Disse er av ulik karakter. Først drøfter rådet endringer som tar sikte på å klargjøre formålene med de ulike inndragningsbestemmelsene, samt å gjøre reglens innhold lettere tilgjengelig for rettsanvenderen (12.5). Disse forslagene innebærer ikke noen endringer i rettsstilstanden. Deretter drøftes forslag som vil innebære materielle endringer av inndragningshjemplene (12.6). Til sist drøftes andre endringer som rådet har vurdert (12.7).

I kapittel 12 omtales kun endringer i straffeloven kapittel 13. Aktuelle endringer i straffeprosessloven og andre lover omtales i utredningens kapittel 13.

12.2 Målet om effektiv inndragning

12.2.1 Effektivitet som overordnet mål

I dagligtalen sier vi at noe er «effektivt» når det virker etter sin hensikt og bidrar til å oppfylle et gitt formål. Det fremheves ofte at noe er effektivt når det oppnår best mulig resultat til lavest mulig kostnad.

Når effektivitetshensyn knyttes til strafferettslige regler (kriminalpolitisk effektivitet) siktes det til at reglene skal bidra til at uønskede handlinger kan forhindres.¹ Kriminalpolitisk effektivitet er

slik sett et legislativt hensyn ved utarbeidelse av nye regler og ved vurdering av endringer i gjeldende rett.

I dette tilfellet er spørsmålet hvordan inndragningsreglene best mulig kan bidra til å forhindre gjengkriminalitet. Det er ofte en sammensatt oppgave å vurdere i hvilken grad regler fungerer effektivt, og det forutsetter avklaring av hva formålet med reglene er. Rådet fremhever særlig nullstillingsformålet som utgangspunktet for inndragning av utbytte, se kapittel 12.3. Det får også den konsekvensen at reglens effektivitet, og praktiseringen av dem, må vurderes opp mot realiseringen av dette formålet.

Effektivitet er videre et hensyn som må balanseres med andre sentrale hensyn i en konstitusjonelt verdiforankret strafferett. Effektivitetsidealet kan ikke gjennomføres slik at det innebærer at rettssikkerhetsgarantier, menneskerettigheter eller sentrale rettslige prinsipper settes til side.

Inndragning er en strafferettslig reaksjon som griper inn i den enkeltes eiendomsrett, med formål om å sikre at ingen tjener på en straffbar handling og for å tilbakeføre eller frata utbytte uansett hvem som besitter utbyttet. Det kan dermed oppstå spenning mellom formålet om «effektiv» inndragning og den enkeltes rettigheter. Det kan også oppstå spenning mellom formålet om en mest mulig effektiv inndragning og hensynet til å fatte riktige avgjørelser. Dersom det åpnes opp for at avgjørelser kan fattes basert på mindre strenge krav til bevis enn ellers, risikeres i større grad uberettiget inndragning fra personer som egentlig hadde rett til å beholde det som ble inndratt. Det er av den grunn ikke uten betenkeligheter å utvide inndragningsregelverkets rekkevidde for å oppnå større effektivitet. Rådet tar utgangspunkt i at slike utvidelser kun bør foreslås hvis det etter en avveining mellom de ulike hensyn anses forsvarelig, og det kan gis en god begrunnelse for det.

¹ Se NOU 2020: 4 kapittel 6.3.1 side 94.

12.2.2 Vurderingen av inndragningsreglens effektivitet

I offentlige dokumenter tas det ofte utgangspunkt i at inndragning fyller en viktig kriminalitetsforebyggende funksjon fordi det reduserer de økonomiske incentivene til kriminalitet. I regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011) heter det for eksempel at inndragning er viktig «fordi det rammer profitten, som er selve motivet for den økonomiske kriminaliteten».² På et generelt plan må argumentet anses gyldig også for den type gjengkriminalitet som rådets oppdrag omhandler. Selv om gjenger kan ha flere overordnede formål, er utsikten til å oppnå profitt ofte en drivende faktor for gjennomføringen av gjengenes straffbare handlinger.³ Profitt kan også være nødvendig for å sikre livsgrunnlaget til deltakere som ikke har andre inntektskilder.

Samtidig som inndragning ofte har vært omtalt som et viktig virkemiddel i kampen mot kriminalitet, har dets effektivitet vært omdiskutert. I den kriminalpolitiske diskusjonen om inndragning har det i mange år vært hevdet at inndragning ikke utgjør et effektivt kriminalpolitisk virkemiddel.

En vurdering av inndragningens effektivitet forutsetter en nærmere presisering av hvordan effektivitet skal måles. I tidligere utredninger har effektivitetsmålestokken i all hovedsak vært total inndragning per år, sammenlignet med antakelser om totalt utbytte fra straffbare handlinger i samfunnet. Jo mer av det totale straffbare utbyttet som inndras, dess mindre vil kriminalitet lønne seg – og dette vil forebygge kriminalitet. Total inndragning har vært den sentrale effektivitetsindikatoren i alle offentlige dokumenter der utfordringer med inndragning har vært omtalt. Ut fra en slik målestokk har konklusjonen ofte blitt at inndragning ikke er så effektivt som det kunne og burde vært. Riksadvokaten har for eksempel påpekt at tallene for inndragning ligger under ambisjonsnivået.⁴

Rådet mener at et fokus på total inndragning ikke gir tilstrekkelig informasjon om hvordan, og hvor «effektivt», inndragning fungerer for å forebygge og bekjempe gjengkriminalitet – selv om de fleste kriminelle gjenger har et overordnet motiv

om å oppnå profitt fra sin kriminelle virksomhet. Det er mange andre former for kriminalitet som er profittbasert, og som kan generere stort utbytte. Det vil av den grunn være vanskelig å skille mellom ulike former for kriminalitet i statistikkene, og da også vanskelig å si om økte inndragningstall bidrar til å forebygge gjengrelatert kriminalitet spesielt.

Generelt er det også utfordrende å si noe spesifikt om den kriminalitetsforebyggende effekten av ulike strafferettslige reaksjoner.⁵ Dette gjelder også for inndragning. Det finnes noe forskning om effekten av inndragningstiltak for kriminalitetsforebygging. I internasjonal litteratur finnes oversikter over eksisterende forskning om effekt av inndragning i bekjempelsen av organisert kriminalitet. I henhold til denne forskningen finnes det ikke belegg i for å si at inndragning utgjør et effektivt virkemiddel mot organisert kriminalitet, men det kan heller ikke utelukkes.⁶

12.2.3 Effektivitet og de enkelte ledd i organisasjonene

Etter rådets syn er det av betydning å drøfte inndragningsreglens effektivitet, og særlige utfordringer knyttet til den, på bakgrunn av en forståelse av gjengkriminalitetens strukturer. Gitt de komplekse strukturene i kriminelle gjenger kan det nemlig ha stor betydning hvor i «kjeden» inndragning skjer og hvilke gjengaktører den rettes mot. Fra et effektivitetssynspunkt bør inndragning fortrinnsvis innrettes slik at det i størst mulig grad rammer fortjenesten til virksomheten som helhet.

Inndragning fra sentrale lederskikkelser og «bakmenn» er en type strategisk inndragning som kan ramme organisasjonen hardt. Inndragning fra bakmenn forutsetter imidlertid at slike bakmenn tas. Bakmenn omtales i mange publiserte rettsavgjørelser, men da som oftest ved at de tiltalte *ikke* selv kan anses om bakmenn eller ved at de anses å ha arbeidet for bakmenn. Slike uttalelser bekrefter rådets generelle inntrykk om at bakmenn er vanskeligere å ta og inndra midler fra. Bakmennene kan være involvert i internasjonale grupperinger og ha tilknytning til andre land som gjør det nødvendig med mellomstatlig samarbeid for å etterforske deres rolle. Bakmennene har ofte godt skjult tilknytning til de straffbare handlingene, noe som gjør etterforskningen krevende.

Lengre nede i hierarkiet finner vi «løpegutter» og andre, typisk unge personer, som utfører de

² Se Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011) side 5.

³ Se NOU 2020: 4 vedlegg 1 kapittel 2.2 side 126. Se også Dyrnes i Larsson og Myklebust (2004) side 53.

⁴ Se riksadvokatens brev 19. mars 2020 «Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 – riksadvokatens bemerkninger» side 10.

⁵ Jf. NOU 2020: 4 kapittel 9.2 side 50.

⁶ Atkinson mfl. (2017).

handlingene som genererer profitten og videreformidler denne videre opp i kjeden. Marginalisering i form av svak forankring i de viktigste institusjonene for ungdom som familie og skole, lav deltakelse i fritidsaktiviteter, samt diskriminering og manglende anerkjennelse, er blant de faktorene vurderes som de viktigste for at unge blir med i ungdomsgjenger.⁷ Dette er forhold som straffettslige virkemidler eller inndragning ikke kan løse. Det kan imidlertid antas å være noen andre faktorer som gjør at gjengkriminalitet virker forlokkende for potensielle rekrutter. Et forhold er utsiktene til «lettjente» penger. I en livssituasjon preget av dårlig råd kan det å tjene penger i seg selv være en motivasjon til å bli med i den kriminelle gruppen. Videre kan det virke motiverende å se lederskikkelser i miljøet som omgir seg med luksusgjenstander. Et slikt liv kan virke som et «enkelt» alternativ til det samfunnet ellers kan tilby. Inndragning av slike luksusgjenstander, for tjeneste (kontanter) og statussymboler lenger ned i nettverket kan antas å ha en viss preventiv effekt. Resultatet av en kraftfull inndragningsinnsats av slike eiendeler kan være at gjengenes rekrutteringsgrunnlag svekkes og på sikt kan det medføre svekkede gjenger.

Oppsummert legges det til grunn at inndragning har størst forebyggende effekt dersom den rettes mot den eller de som har den største gevinsten, altså bakmannsapparatet. Det er imidlertid forhold som taler for at inndragning har effekt i hele kjeden idet vinning og utsikter til «lettjente» penger kan være en viktig del av rekrutteringsgrunnlag.

12.2.4 Effektivitetsutfordringer i gjeldende regler

Rådet mener at gjeldende inndragningsregler i all hovedsak må anses som egnet for å angripe bakmenn og andre lederskikkelser, men at utfordringene her typisk ligger i å avdekke bakmenn og verdier, mer enn i selve regelverket. Når bakmenn først blir domfelt for straffbare forhold, er rådets oppfatning at inndragningsregelverket synes å fungere godt og at inndragning nærmest alltid brukes. Det er mange eksempler i rettspraksis som illustrerer dette, se for eksempel LB-2008-123353 og TOSLO-2015-105037-3. Hvorvidt påtalemyndigheten burde ha påstått utvidet inndragning i flere saker er vanskelig å si. I saker med

omfattende straffbart utbytte der gjerningspersonen synes å skaffe all sin inntekt fra straffbar virksomhet, bør det regelmessig ligge til rette for utvidet inndragning. Rådet har imidlertid ikke forutsetninger for å si hvorvidt dette gjøres i tilstrekkelig grad.

Også mer generelt er det rådets oppfattelse at regelverket i hovedsak gir tilstrekkelig vidtgående hjemler, jf. også drøftelsene i kapittel 4.

Inndragningsreglenes effektivitet er imidlertid ikke bare knyttet til hvor vidtrekkende hjemlene er, men også til hvorvidt de er utformet slik at de faktisk treffer de situasjonene som bør kunne rammes av inndragning. Det er her av stor betydning at reglene er klare og enkelt tilgjengelige for rettsanvenderne så vel som borgerne som får sin rettsstilling regulert av reglene.

Klare og forståelige regler er ikke minst viktige under etterforskingen for at politiet skal kunne søke belyst de relevante faktiske spørsmålene. Tilsvarende er det viktig at reglenes innhold er lettest mulig tilgjengelig for førstelinjen i påtalemyndigheten, slik at man ikke trenger å være spesialist i inndragning for å identifisere riktige vurderingstema og løsninger.

Også på domstolstadiet har det betydning for effektiviteten om reglene i størst mulig grad gir veiledning om hvordan enkeltsaker skal løses. Tydelige regler bidrar til å klargjøre hva som er relevante bevis- og vurderingstema, og derved til konsentrasjon av prosessen. Tilsvarende vil regler som gir tydeligere veiledning om løsning i enkeltsaker bidra til å redusere antallet anker.

Til sist vil rådet bemerke at usikkerheten om inndragningsreglenes betydning som effektivt kriminalpolitisk virkemiddel mot gjengkriminalitet, sett i sammenheng med hvor inngripende reglene er, taler for at det bør utvises forsiktighet med ytterligere utvidelser av regelverket. Det vises til rådets vurderinger i NOU 2020: 4, der det påpekes at strafferetten er ett av mange verktøy for å regulere sosial atferd.⁸ Det kan også være grunn til å skaffe erfaringer med en mer aktiv bruk av de hjemlene som allerede finnes i lovverket før utvidelser gjøres. Rådets vurdering er at veien til en mer effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet ikke bare, eller først og fremst, går gjennom regelendringer, men gjennom andre tiltak for å utvikle den kunnskapen og de strukturene som et effektivt inndragningssystem krever, jf. kapittel 13.

⁷ Lidén og Sandbæk (2009) side 80.

⁸ NOU 2020: 4 kapittel 4.2.3 side 17.

12.3 Nullstillingsprinsippet som prinsipielt utgangspunkt

Inndragning av utbytte er ikke straff i norsk lovgivning, og inndragningsinstituttets formål er å nullstille situasjonen til slik den var før den straffbare handlingen, jf. Rt. 2011 s. 1811 og HR-2020-1354-A. Nullstillingsprinsippet er et naturlig og viktig prinsipielt utgangspunkt for rådets forståelse av gjeldende rett, som også setter grenser for eventuelle lovendringer. Formålet med eventuelle forslag om lovendringer må være å effektivisere inndragning slik at nullstilling faktisk oppnås og gjennomføres. Rådet vil ikke foreslå regelendringer som gir inndragning et pønalt formål ved at inndragning kan foretas i en større utstrekning enn for å nullstille.

Hvis inndragning skal gjøres til en strafferettslig reaksjon med pønalt formål som går utover nullstilling, må det være ved et bevisst og godt begrunnet valg fra lovgivers side. Det er vanskelig å se gode grunner til at utbytteinndragning bør gjøres til en pønalt reaksjon. Det er også verdt å merke seg at straffeloven allerede har en pønalt begrunnet økonomisk reaksjon, nemlig bøtestrafpen.

12.4 Rådets forslag om regelendringer: oversikt

Rådet foreslår dels endringer som tar sikte på å klargjøre inndragningsregelverkets formål og struktur, dels materielle endringer og presiseringer av inndragningshjemlene. Etter rådets syn kan det være behov for en bredere lovteknisk gjennomgang enn det som er mulig innenfor rådets mandat. Rådet ser særlig behovet for å klargjøre at inndragning som reguleres i kapittel 13 ikke er definert som straff, samtidig som inndragning av gjenstand med tilknytning til straffbar handling etter straffeloven § 69 i en del tilfeller fremstår som pønalt begrunnet. Betydningen av en slik klargjøring drøftes i kapittel 12.5.2.

For å klargjøre reglernes formål og innbyrdes forhold, anbefaler rådet videre endringer i straffeloven § 66 slik at denne bygges ut til en henvisningsbestemmelse som beskriver de ulike inndragningshjemlenes formål og innbyrdes forhold. Rådet foreslår også at nullstillingsprinsippet lovfestes. Rådet foreslår dessuten at virkeområdet for utvidet inndragning klargjøres. Disse endringsforslagene vil bli nærmere beskrevet i kapittel 12.5.

Når det gjelder materielle endringer foreslår rådet at det innføres en ny bestemmelse i straffeloven § 67 a om inndragning av utbytte uten et vil-

kår om at handlingen konkretiseres og inndragning av ting som ingen gjør krav på. I tilknytning til dette forslaget foreslås videre en endring av § 74. Rådet foreslår også en endring av temaet for uaktsomhetsvurderingen etter straffeloven § 72. Disse endringene vil bli nærmere omtalt i kapittel 12.6.

Hovedformålet med endringsforslagene er å bidra til mer effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet, i tråd med mandatet. Forslagene om endringer i straffeloven §§ 67 tredje ledd, 69, 70 og 72 begrunnes likevel i generelle systematiske og prinsipielle utfordringer som rådet har blitt oppmerksom på i sitt arbeid. Disse endringene anses nødvendige for en systematisk gjennomføring og klargjøring av nullstillingsprinsippet i inndragningsregelverket. Samtidig vil rådets anbefaling om en prinsipiell *avgrensning* av inndragningsreglene til ikke-pønale formål muliggjøre regelendringer som kan effektivisere inndragningsinstituttet.

I tillegg til disse anbefalingene, har rådet særlig drøftet om straffeloven § 79 første ledd bokstav c skal komme til anvendelse i vurderingen av utvidet inndragning, jf. § 68 første ledd, samt om adgangen til å ilegge solidaransvar bør utvides. Rådet har kommet til at endringer ikke anbefales og utdyper grunnene for det i kapittel 12.7.

12.5 Klargjøring av regelverkets formål og struktur

12.5.1 Rådets overordnede vurdering av behovet for klargjøring i straffeloven kapittel 13

I straffeloven 2005 ble det gjort mindre justeringer og endringer i reglene om inndragning, men hovedtrekkene og strukturen fra 1999 ble i all hovedsak beholdt. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) blir det vist til at Straffelovkommisjonen ikke ville foreslå vesentlige endringer i reglene.⁹ Inndragningsreglene var nylig gjennomgått og vurdert av Inndragningsutvalget og departementet, da departementet arbeidet med motivene til den alminnelige delen i ny straffelov. Det kan være en av grunnene til at det ikke ble gjort vesentlige endringer i regelverkets oppbygning og innhold. Den nye straffeloven trådte imidlertid først i kraft i 2015, og det innebærer at det har gått vesentlig tid siden departementet hadde anledning til å vurdere regelverket.

⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 26.1 side 341.

Ut fra gjennomgangen av gjeldende rett og tilbakemeldinger fra ulike aktører ser rådet at inndragningsreglene kan oppfattes som kompliserte og utilgjengelige, og at det kan være behov for en viss restrukturering og klargjøring av regelverket. De lovtekniske løsningene der reglene i det ytre fremstår som vidtrekkende og skjønnspregede, samtidig som reglenes formål beskrevet i forarbeidene og i rettspraksis kan gi ganske presise føringer på hvordan enkeltspørsmål skal løses, fremstår utfordrende for rettsanvenderen.

Det er imidlertid både fordeler og ulemper ved å endre på strukturen i et regelverk som har fungert lenge (i dette tilfellet rundt 20 år, men med endringer i 2005). Det må antas at i hvert fall en del aktører i straffesakskjeden har blitt godt kjent med og vant til regelverksutformingen. Det må også antas at allmennheten i noe grad har gjort seg kjent med reglene og praksis om inndragning. Dette kan tale for en viss tilbakeholdenhet med å endre oppbyggingen av reglene.

På den andre side kan klargjøring av regelverket overordnet gi større bevissthet, kjennskap til og bruk av regelverket, noe som formodentlig vil sikre en mer effektiv inndragning på sikt.¹⁰ Det kan også tenkes å medføre en effektivitetsfordel om sentrale prinsipper og tolkningsvalg i rettspraksis integreres i loven, slik at loven blir lettere tilgjengelig for den uten særlig kjennskap til forarbeidene og sentral rettspraksis på feltet. Sentralt etter rådets vurderinger er også at inndragningsregelverkets innhold og struktur gjenspeiler de sentrale formålene som bærer inndragningsinstituttet og avgrenser det fra straff, se kapittel 4 og kapittel 6. Rådets gjennomgang har særlig på dette punktet synliggjort uklarheter og til dels inkonsekvenser i regelverkets innhold og struktur som kan skape unødvendige hindringer for rettsanvenderne. Samlet sett ser derfor rådet behov for endringer på dette punktet.

12.5.2 Skillet mellom inndragning begrunnet i nullstilling eller forebygging, og inndragning som anses som straff etter EMK

En klargjøring av nullstillingsprinsippet som inndragningens formål belyser også et skille mellom inndragning som er nullstilling, og inndragning som må anses som straff etter EMK. I forlengelsen reiser det også spørsmål om de ulike

inndragningsreglenes formål og karakter som straff.

Det ikke bare inndragning av utbytte som har nullstilling som formål. Også i en del tilfeller av inndragning av produktet av og gjenstanden for en straffbar handling etter § 69 er formålet å nullstille eller å gjenopprette situasjonen slik den var før den straffbare handlingen ble fullbyrdet. Før straffen utmåles skal gjerningspersonen være fratt de fordeler som har oppstått som følge av den straffbare handlingen.

Ved forebyggende inndragning etter straffeloven § 70 og i en del tilfeller av inndragning av gjenstand for eller redskap til en straffbar handling etter § 69 er ønsket om å hindre at gjenstanden blir misbrukt til fremtidige straffbare handlinger den bærende begrunnelsen for inndragningen. Selv om formålet da er et annet enn nullstilling, kan den rent forebyggende inndragningen ikke anses å ha karakter av straff.

I en del tilfeller av inndragning etter straffeloven § 69 er det imidlertid klart uttalt at vurderingen av om inndragning skal foretas, skal bero på om inndragning er «påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet». Inndragningsavgjørelsen og forholdsmessigheten av den skal vurderes opp mot hvilken straff som ilegges, og inndragningsansvaret faller i motsetning til ellers bort ved siktedes eller domfeltes død.¹¹ Det er lite tvilsomt at inndragning på slikt grunnlag må anses som straff etter EMK, se også kapittel 6.3 ovenfor.

Det er en rekke viktige forskjeller mellom inndragning som er straff etter EMK og inndragning som ikke er det. Inndragning som er straff, kan ikke ilegges uten subjektiv skyld. Inndragning som er straff, faller på samme måte som annen straff bort ved den skyldiges død, og skal hensyntas ved utmåling av øvrig straff.

På denne bakgrunn vil rådet anbefale at det innføres et systematisk skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som gis formell status som straff etter straffeloven § 29. Den formen for inndragning som er straff, kan for eksempel skilles ut under betegnelsen «konfiskasjon» i et nytt kapittel 9 a i straffeloven.

Rådet har ikke innenfor mandatet og tidsrammen som er gitt, hatt foranledning til å utrede eller foreslå noen detaljert utforming av et slikt nytt kapittel. En slik endring henger imidlertid nært sammen med klargjøring av innholdet i og formålet med inndragningsreglene ellers, herunder særlig nullstillingsprinsippet.

¹⁰ Sammenlign Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 2.2 side 34 og 35 der enkelte fordeler ved å vedta ny straffelov vurderes.

¹¹ Se kapittel 4.14.

Rådet har i tråd med dette utformet lovutkastet til bestemmelser i straffelovens kapittel 13 under forutsetning av at pønalt begrunnet inndragning reguleres et annet sted i loven. Dette innebærer at både formålsangivelsen i utkastet til § 66 og den konkrete utformingen av §§ 69 og 70 forutsetter at inndragningsinstituttet reserveres for de tilfeller som er begrunnet i gjenoppretting eller «nullstilling», samt konkret forebygging, jf. drøftelsen i kapittel 12.5.3.

Skissemessig kan pønalt inndragning tenkes regulert i en ny § 55 a om konfiskasjon av ting med slik grad av tilknytning til den straffbare handlingen at det av hensyn til «en effektiv håndheving av straffebudet» anses nødvendig å konfiskere de aktuelle tingene som straff. Ileggelse av denne straffarten må forutsette at straffbarhetsvilkårene er oppfylt, herunder kravet om subjektiv skyld. Dette alternativet vil for eksempel være nærliggende å benytte ved inndragning av redskaper for straffbar handling der den forebyggende virkningen er tvilsom – som for eksempel datautstyret som har vært brukt til å lagre ulovlige filer, eller i tilfeller der for eksempel deler av verdien av et fiskefartøy som har vært brukt til ulovlig fiske inndras. Det vil være nærliggende å gi en utmålingsretningslinje etter mønster av § 53 andre ledd, som gjelder bot. Det vil måtte utredes om det vil være behov for å ha verdikonfiskasjon som alternativ til gjenstandskonfiskasjon, i lys av at verdikonfiskasjon i praksis vil være det samme som en bot.

12.5.3 Utvidelse av § 66 til en henvisnings- og formålsbestemmelse

For å gjøre inndragningsregelverket mer oversiktlig, og for å klargjøre de ulike reglenes formål og innbyrdes sammenheng, foreslår rådet en utvidelse av § 66. Etter nåværende utforming angir denne bestemmelsen kun at inndragning kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner. Det gis imidlertid ikke i denne bestemmelsen (eller i andre bestemmelser i kapittel 13) en anvisning om hvilke ulike former for inndragning som bestemmelsene i kapittel 13 gir hjemmel for. Rådets vurdering er at en slik henvisningsbestemmelse vil kunne bidra til å gjøre inndragningsregelverket mer tilgjengelig.

I tråd med rådets anbefaling i kapittel 12.5.2 om å gjennomføre et systematisk skille der inndragning etter straffeloven kapittel 13 forbeholdes inndragning som ivaretar nullstillingsformål eller rent forebyggende formål, kan første ledd i § 66 utformes slik:

«Inndragning etter dette kapitlet kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner for å frata lovbyrteren utbytte av straffbare handlinger eller for å forebygge at ting blir gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.»

Rådet foreslår videre at § 66 bygges ut slik at bestemmelsen også presiserer når inndragning kan skje, og hva inndragningen kan omfatte etter §§ 67, 67 a, 68, 69 og 70. Gjennom en slik presisering gir bestemmelsen anvisning på regelverkets overordnede struktur og klargjør at de ulike bestemmelsene om inndragning av utbytte i §§ 67, 67 a og 68 har det samme prinsipielle formål, å inndra utbytte av straffbare handlinger.

Rådets forslag til endring av § 66 innebærer ikke noen endring av strukturen i straffeloven kapittel 13.

12.5.4 Lovfesting av nullstillingsprinsippet

Høyesterett har flere ganger uttalt at reglene om inndragning av utbytte skal tolkes med utgangspunkt i nullstillingsprinsippet og at regelverket ikke har et pønalt formål. Slike betraktninger har også fått stor plass i forarbeider. Anvisningen i straffeloven § 67 andre ledd om at utgifter ikke kommer til fradrag, fremstår i dette lys som noe misvisende, når det i rettspraksis alltid blir gjort fradrag med unntak av tilfeller der utgiftene knytter seg til erverv eller aktivitet som ikke er lovlig i seg selv.

I tillegg til å være misvisende kan lovteksten øke risikoen for resultater som krenker EMK – da bruttoinndragning ut over hva som er i samsvar med nullstillingsprinsippet må antas å utgjøre straff etter konvensjonen.

Et annet moment er at ordlyden i nåværende form må tolkes i lys av en ganske omfattende rettspraksis om hvilke fradrag som likevel skal gjøres. Lovteksten gir ikke uttrykk for det reelle rettslige innholdet.

Det kan etter rådets syn være pedagogisk og ryddig å gi uttrykk for nullstillingsformålet i lovteksten. En presisering av denne art vil gjøre det lettere for rettsanvenderne å finne frem til riktig resultat, hvilket igjen må antas å gi flere materielt riktige avgjørelser samt effektivisere prosessen ved at det blir færre tvister om hva som er riktig beregningsmåte.

Rådet foreslår å lovfeste nullstillingsprinsippet ved å ta ut formuleringen i straffeloven § 67 om at utgifter ikke kommer til fradrag, og erstatte denne med en hovedregel om at utbytte beregnes med

utgangspunkt i hva som ville ha vært lovbrysterens økonomiske situasjon dersom han avsto fra å fullbyrde eller fortsette den handling som ledet til utbyttet. I tillegg foreslås en presisering om at utgifter som oppstår før fullbyrdelsen kun kommer til fradrag i den utstrekning de representerte en lovlig økonomisk verdi. Disse to reglene anses å gi bedre uttrykk for den reelle rettstilstanden enn lovens någjeldende formulering.

Rådet har i kapittel 4.5 redegjort for nullstillingsprinsippet som ledd i fremstillingen av gjeldende rett. Prinsippet definerer i utgangspunktet en nettoberegning, men som på grunn av årsakskravet som knytter spørsmålet om hva som er *utbytte* til kjernen i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, tidsmessig er begrenset til selve fullbyrdelsestidspunktet. Dette innebærer at kostnader pådratt forut for det stadiet der utbyttet (den ulovlige inntekten) oppstår, kun vil gå til fradrag dersom de før fullbyrdelsehandlingen som utløser utbyttet representerte en lovlig verdi.

En praktisk viktig konsekvens av nullstillingsprinsippet er at den som kjøper inn en vare uten lovlig verdi og som selger den videre, og som domfelles etter et straffebud som rammer salget som sådant, skal nullstilles tilbake til sin økonomiske situasjon umiddelbart forut for salget. Vedkommende skal stilles økonomisk som om varen ble destruert eller beslaglagt. I og med at kjøpesummen da ville ha vært forspilt går den ikke til fradrag.

Dette innebærer at ved omsetning i flere ledd kan det *totalt sett* skje en betydelig dobbeltinndragning hvis man ser på alle omsetningsleddene under ett. Hvert omsetningsledd der varen selges/kjøpes mellom aktører som handler for selvstendig regning og risiko, skal imidlertid bedømmes isolert ved anvendelse av nullstillingsprinsippet. Dette er en konsekvens av at inndragning av utbytte skal bedømmes separat for hver enkelt lovbryster, et prinsipp som på den annen side slår ut i at det ikke ilegges solidaransvar, jf. drøftelsene i 12.7.2.

Der utbyttet overdras videre fra den det er tilfalt ved salgstransaksjonen, skal det derimot foretas en samlet vurdering. I og med at det er utbyttet av det samme salget (den samme utbyttegenererende straffbare handlingen), skal dette bare inndras én gang. Inndragning kan da skje enten etter straffeloven § 71 første ledd hos den det opprinnelig tilfalt, eller etter § 72 hos den som har fått det overdratt.

Det samme må i prinsippet gjelde der utbytte er inndratt etter straffeloven § 68 om utvidet inn-

dragning eller den foreslåtte § 67 a. Dersom eien- deler er inndratt etter disse bestemmelsene, og det senere kommer opp en sak om det som viser seg å være det straffbare forholdet som eien- delene var utbytte av, må den allerede foretatte utbytteinndragningen hensyntas. Dette må gjelde dersom den opprinnelige inndragningen var rettet mot den tiltalte i den nye saken, eller mot noen som hadde fått utbyttet overdratt eller på annen måte disponerte det.

12.5.5 Klargjøring av virkeområdet for bestemmelsen om utvidet inndragning

Som det fremgår av fremstillingen om gjeldende rett i kapittel 4.6, kjennetegnes utvidet inndragning av at lovbrysterens tilknytning til kriminell virksomhet medfører at det kan presumeres at hans formuesgoder er utbytte av straffbare handlinger, slik at de kan inndras selv om det ikke kan påvises hvilken straffbar handling de stammer fra.

I likhet med den nye bestemmelsen i straffeloven § 67 a som rådet foreslår i kapittel 12.6.1 nedenfor, retter bestemmelsen om utvidet inndragning seg mot utbytte av uspesifiserte straffbare handlinger. I og med at det er relativt vanlig at politiet i sitt arbeid overfor gjengmiljøer finner formuesgoder hos personer eller under omstendigheter som kan gi grunnlag for mistanke om at formuesgodene er utbytte av uspesifisert kriminalitet, fremstår straffeloven § 68 som et relevant virkemiddel i slike saker.

Bestemmelsen om utvidet inndragning er bygget opp med et sett inngangskriterier som må være oppfylt for at det skal være aktuelt å vurdere inndragning etter bestemmelsen. Kjernen i disse er at den inndragningskravet rettes mot, må finnes skyldig i en eller flere straffbare handlinger av en viss alvorlighet, og som i tillegg etter sin art kan gi betydelig utbytte.

Dernest angir forarbeidene at det «primært [er] personer med kriminell livsstil forslaget tar sikte på å ramme». Dette er lagt til grunn i rettspraksis, og «kriminell livsstil» har langt på vei blitt den viktigste avgrensingsmarkøren for bruken av bestemmelsen. Praksis knyttet til bestemmelsen etterlater et inntrykk av at bestemmelsen er forutsatt benyttet til det ytterste i alle saker den benyttes, jf. ordlydens angivelse av at «[v]ed utvidet inndragning kan *alle* formuesgoder som tilhører lovbryster, inndras [...]» (kursivert her). Med et slikt vidtgående utgangspunkt er det naturlig at det kreves en betydelig grad av «kriminell livsstil» for å kunne forsvare inngrepet.

Det sentrale vurderingstemaet både ved utforming av inngangsvilkårene og ved den konkrete vurderingen av om man i den aktuelle saken er innenfor det forutsatte virkeområdet for bestemmelsen, er hvorvidt det foreligger slike faktiske omstendigheter at det er forsvarlig å bygge på en presumsjon om at formue lovbrøteren ikke kan og vil dokumentere opphavet til, representerer utbytte fra andre straffbare handlinger enn de saken gjelder.

Rådet finner grunn til å fremheve at denne vurderingen nødvendigvis vil være relativ til hvilke formuesgoder som kreves inndratt. Vurderingen vil både knytte seg til hvor store verdier det er tale om, og i hvilken grad det foreligger omstendigheter som underbygger en mistanke om at de eiendelene som kreves inndratt, faktisk er utbytte av straffbare handlinger.

Dette medfører at terskelen «kriminell livsstil» legges høyt der det er tale om å inndra alt domfelte eier og som vedkommende ikke bevisfører lovlig erverv av. Der inndragningskravet begrenses til konkrete formuesgoder og det foreligger omstendigheter som gir grunnlag for mistanke om at de utgjør utbytte, vil det ikke være naturlig å stille like strenge krav til graden av «kriminell livsstil».

I og med at bestemmelsen er fakultativ, kan inndragningen rette seg mot *et* formuesgode eller *noen* formuesgoder. Samtidig kan ordlyden slik den står i dag med en henvisning til «alle formuesgoder» bidra til en intuitiv oppfatning om at bestemmelsen primært gjelder tilfellene der det er grunnlag for å inndra *alt*. Rådet har derfor kommet til at ordlyden bør tydeliggjøres ved at «alle» endres til «ett, flere eller samtlige».

Videre foreslår rådet å klargjøre formålet med bestemmelsen i et nytt første ledd. Praktiseringen av den fakultative adgangen til inndragning etter bestemmelsen må først og fremst styres av bestemmelsens formål som rådet mener bør klargjøres i bestemmelsen selv.

Videre foreslår rådet å innta retningslinjer for vurderingen av om bestemmelsen bør benyttes, som søker å lovfeste de retningslinjene som følger av forarbeidene og rettspraksis og som noe upresist kan beskrives som «kriminell livsstil-vilkåret». Den foreslåtte formuleringen er ment å tydeliggjøre den relativitet som ligger i vurderingen og som er beskrevet foran.

12.6 Endringer av inndragningshjemplene

12.6.1 Ny bestemmelse om inndragning av utbytte uavhengig av om det konkretiseres hvilken straffbar handling som har skapt utbyttet

Som redegjort for i kapittel 3 om gjeldende rett, er inndragning av utbytte etter straffeloven § 67 knyttet til utbytte som er skapt *av* den straffbare handling saken gjelder. Handlingen må altså konkretiseres, og både handlingen og at den har generert utbyttet må bevises etter det strafferettslige beviskravet.

Videre kan gjenstanden for en heleri- eller hvitvaskingshandling så langt den er i behold hos heleren eller hvitvaskeren, inndras som *gjenstand for* en straffbar handling etter straffeloven § 69. Det vil da ikke være heleri- eller hvitvaskingshandlingen, men en eller annen primærforbrytelse som ikke nødvendigvis trenger å være spesifisert, som har generert utbyttet. «Utbyttet» vil da ikke være utbytte *av* den straffbare handling saken gjelder, slik det kreves for inndragning etter § 67.

Kombinasjonen av tiltale for heleri eller hvitvasking og inndragning av det helede eller hvitvaskede utbytte som er i behold hos heleren eller hvitvaskeren etter straffeloven § 69, har vist seg å fylle et praktisk behov for å kunne inndra utbytte i tilfeller der man med sikkerhet kan slå fast at eiendelene er utbytte av en eller annen straffbar handling, men ikke hvilken. Høyesterett har akseptert formuleringen av bevistemålet etter heleribestemmelsen som *om lovlig erverv kan utelukkes*. Denne vurderingen vil normalt ta utgangspunkt i omstendighetene det aktuelle formuesgodet er funnet / beslaglagt under, sammenholdt med andre opplysninger som kan gi holdepunkter for om besitteren kan tenkes å ha lovlig tilgang til formuesgodet.

Rådet finner at inndragning av utbytte i tilfeller der man ut fra omstendighetene rundt formuesgodet og omstendighetene for øvrig kan slå fast at formuesgodet er utbytte av en eller annen straffbar handling, bør skje som inndragning av *utbytte* og ikke etter straffeloven § 69 om formuesgoder som har vært *gjenstand for heleri*. Det er formuesgodets straffbare opprinnelse sammen med nullstillingsprinsippet som utgjør den bærende begrunnelse for at formuesgodet skal inndras, ikke at det har vært gjenstand for en etterfølgende handling som oppfyller gjerningsbeskrivelsen for heleri eller hvitvasking. Rådet foreslår derfor en ny bestemmelse i straffeloven § 67 a om slik inndragning.

12.6.2 Beviskravet for at en gjenstand er utbytte av uspesifiserte straffbare handlinger

Ved inndragning av *gjenstand for en helerihandling* etter straffeloven § 69, jf. § 332, kreves det i prinsippet bevist utover enhver rimelig tvil at de aktuelle formuesgodene er utbytte fra en eller annen straffbar primærforbrytelse der alle objektive og subjektive straffbarhetsvilkår var oppfylt.¹²

Rådet har vurdert om dette beviskravet bør beholdes i en ny bestemmelse, eller om det kan forsvares å oppstille en noe lavere bevisterskel i form av *sterk sannsynlighetsovervekt*.

Rådet har ved denne vurderingen sett hen til de praktiske situasjonene som er skissert knyttet til konkrete formuesgoder som beslaglegges under omstendigheter som gir velbegrunnet mistanke om at det må være tale om utbytte, men der politiet ofte kan bli møtt med forklaringer som fremstår lite sannsynlige men som ikke kan fullstendig utelukkes. Dette er situasjoner som kan være aktuelle i mange sakstyper og miljøer politiet forholder seg til, men som fremstår særlig aktuelle i gjengmiljøer. Sett i lys av slike situasjoner og dagens praksis, mener rådet at det totalt sett er forsvarlig og hensiktsmessig å oppstille sterk sannsynlighetsovervekt som bevisterskel.

I enkelte av tilbakemeldingene til rådet har det særlig vært fokusert på beslag av kontante penger i slike forbindelser. Rådet finner imidlertid ikke grunnlag for å begrense bestemmelsens anvendelsesområde til kontanter. Kontanter er lovlig og tvungent betalingsmiddel i Norge. Det må bero på en konkret bevisvurdering av om det er grunnlag for å trekke bevismessige slutninger av den omstendighet at noen har valgt å oppbevare et pengebeløp i kontanter.

Rådet vil derfor foreslå at det i ny § 67 a første ledd i straffeloven inntas en bestemmelse om adgang til inndragning av *en ting som er beslaglagt under slike omstendigheter at det foreligger sterk sannsynlighetsovervekt for at den er utbytte fra en straffbar handling, selv om det ikke kan påvises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra*.

12.6.3 Inndragningskrav av ting som ingen gjør krav på

Rådet har gjennom sitt arbeid blitt oppmerksom på at politiet i en del tilfeller kommer over og beslaglegger ting, herunder penger og bankinnskudd, under omstendigheter som gir grunnlag for mistanke om at det beslaglagte er utbytte av straffbare handlinger, men der ingen vedkjenner seg å være eier eller besitter.

Rådet har fått beskrevet situasjoner særlig knyttet til ulike kategorier av gjengkriminalitet der politiet under ransaking finner pengebeløp i bagasje eller bagasjerom, som ingen av personene i bilen vedkjenner seg. Videre er det beskrevet fra Økokrim situasjoner der man står overfor store bankinnskudd som det ikke er mulig å finne ut hvem som er eier av, og som ingen gjør krav på.

Straffeloven § 74 første ledd slår fast at krav om inndragning som hovedregel skal rettes mot eieren eller rettighetshaveren, også i de tilfellene der dette er en annen enn lovbryteren. Denne regelen er grunnleggende forankret i prinsippene om rettsavgjørelses subjektive retts- og tvangskraftsvirkning, jf. også tvangsfullbyrdsloven § 4-7.

Straffeloven § 74 andre ledd gjør unntak fra kravet om at eieren må gjøres til part, i tilfeller der eieren er *ukjent* eller *uten kjent oppholdssted i Norge* og gjenstanden som påstås inndratt er beslaglagt (eller har vært beslaglagt og er frigitt mot sikkerhetsstillelse). I slike tilfeller kan gjenstanden eller verdien av denne inndras i *sak mot lovbryteren eller den som var besitter ved beslaget*, såfremt det finnes rimelig av hensyn til eieren. Eieren skal så vidt mulig gis varsel om saken, jf. siste punktum.

Etter § 74 tredje ledd kan inndragning av beslaglagt gjenstand etter andre ledd foretas *uten at noen er gjort til saksøkt* dersom heller ikke lovbryteren har kjent oppholdssted i Norge. En tilsvarende adgang følger av utlendingsloven § 104 åttende ledd for ting som er beslaglagt i medhold av utlendingsloven «dersom verken eieren eller besitteren er kjent, og det finnes rimelig av hensyn til eieren.»

Den omstendighet at en gjenstand er tatt i beslag har to konsekvenser for spørsmålet om hvem som må gjøres til part i saken. For det første innebærer beslaget normalt at eieren gjennom den omstendighet at gjenstanden ikke kan disponeres som ellers, vil bli kjent med beslaget og dermed ha forutsetninger for å gjøre sine interesser gjeldende. For det andre er gjenstanden i politiets

¹² Samtidig er det her som ellers en sammenheng mellom formuleringen av bevistemået og hvor vanskelig det er å oppfylle beviskravet. Spørsmålsstillingen *om lovlig erverv kan utelukkes* kan lett lede over i en de facto omvendt bevisbyrde.

besittelse slik at fullbyrdelse av inndragningen¹³ kan skje uten å gå veien via tvangsfullbyrdelse, som forutsetter at eieren er part i tvangsgrunnlaget.

Løsningen med at inndragningskravet i disse tilfellene kan rettes mot lovbyrteren eller besitteren ved beslaget, innebærer i praksis mye av det samme som i en del andre land er løst ved at saken rettes *mot formuesgodet* som «part», slik at formuesgodet ikke bare er *objekt*, men også *subjekt* for saken. Dette gjelder særlig i de tilfeller som reguleres av § 74 tredje ledd, der inndragning kan foretas *uten at noen er gjort til saksøkt*.

I Ruis betenkning om sivilrettslig inndragning (2016) foreslås en ny regulering som innebærer at inndragningskravet formelt rettes mot tingen som sådan, etter modell av ordningen i en del andre land.¹⁴

I lys av at straffeloven § 74 allerede har etablert en ordning der inndragning i gitte tilfeller kan besluttes uten at noen er gjort til part, anser rådet det mer nærliggende å utvide denne adgangen til også å dekke inndragning etter § 67 a andre ledd i tilfeller der ingen i løpet av en periode på 6 måneder fra beslaget har gjort krav på å være eier av tingen, forutsatt at det på hensiktsmessig måte er gitt oppfordring til mulige eiere om å gjøre krav på å være eier.

Praktiske situasjoner der ingen gjør krav på tingen kan være tilfeller der kontanter finnes i en bil eller et lokale der ingen av de tilstedeværende vedkjenner seg å eie eller besitte tingen. Ofte kan en nærliggende slutning da være at eieren unnlater å gi seg til kjenne fordi erkjennelse av å være eier kan bidra til å inkriminere vedkommende.

Hva som er en *hensiktsmessig måte* å gi oppfordring til mulige eiere på vil bero på omstendighetene i den enkelte sak. Der gjenstanden er funnet i nærvær av personer, er det nærliggende at disse varsles. Er tingen funnet i et lokale, kjøretøy eller lignende med kjent eier eller disponent må vedkommende varsles. Omfanget av tiltakene tilpasses tingens verdi og forholdene ellers, jf. også hittegodslova § 6 første og andre punktum.

I de tilfellene der ingen gjør krav på å være eier av tingen, foreslår rådet at det i straffeloven § 67 a andre ledd skal gis en regel om at beviskravet for at tingen er utbyttet fra en straffbar handling, reduseres til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Denne bevisterskelen må ses i lys av at inndragningen i dette tilfellet gjelder ting som eieren ikke gjør krav på.

12.6.4 Tema for uaktsomhetsvurderingen for inndragning hos omsetningsserverver etter straffeloven § 72

Straffeloven § 72 gir anledning til å rette inndragningskrav mot gavemottakere og den som «forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom den straffbare handlingen og det overdratte». Vilkåret er nært beslektet med vilkåret for godtroervert av løsøre etter godtroervertloven § 1. Begge bestemmelsene oppstiller overdragelse mot vederlag og i tillegg aktsom god tro som vilkår for å *ekstingvere*¹⁵ tidligere eiers eiendomsrett eller statens rett til å inndra gjenstand som er utbytte av straffbar handling.

Etter godtroervertloven begrenser *temaet* for godtroervertvurderingen seg til *om* selgeren var berettiget til å overdra sin rett eller ikke. Den onde tro trenger ikke omfatte *hva* som var i veien med tidligere eiers rett for at ekstinksjon skal være utelukket.

For de tilfeller der det er utbytte av en straffbar handling som kan inndras etter straffeloven § 67, som er overdratt, har Økokrim påpekt at ordlyden i § 72 kan forstås dithen at den onde tro må omfatte sammenhengen mellom kjøpsgjensstanden (utbyttet) og *den bestemte primærforbrytelsen* som har skapt utbyttet når vilkåret knytter seg til forståelse av «sammenhengen mellom *den straffbare handlingen* og utbyttet». En slik forståelse ville utelukke inndragning i tilfeller der omsetningsserververen forsto eller burde ha forstått at det overdratte stammet fra ikke-konkretiserte straffbare handlinger.

Både forarbeidene og sterke systembetragtninger tilsier at det er tilstrekkelig for å kunne inndra utbyttet fra omsetningsserververen at vedkommende ikke har vært i aktsom god tro om at det var tale om utbytte fra *noen straffbar handling*. Parallellen til godtroervertloven tilsier dette. I tillegg er det å erverve noe som man forstår eller burde forstå at er utbytte fra *noen straffbar handling* i seg selv rettsstridig og straffbart som heleri eller uaktsomt heleri etter straffeloven § 332 eller § 335, hvoretter et slik ervert under ingen omstendighet er beskyttelsesverdig.

Rådet foreslår på denne bakgrunn å klargjøre ordlyden slik at «den straffbare handlingen» erstattes med «straffbar handling». Da gjøres det klart at det ikke er nødvendig at mottakeren kjenner til eller mistenker den konkrete straffbare handling som har gitt utbyttet.

¹³ Straffeprosessloven § 455 andre ledd.

¹⁴ Rui (2016) kapittel 12.

¹⁵ Utslette (opprinnelig rettighetshavers rett).

For inndragning etter gjeldende straffeloven § 69 av ting som er frembragt ved, har vært gjenstand for eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, og der inndragning anses *påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet*, er det imidlertid nødvendig å knytte uaktsomhetstemaet til sammenhengen med den konkrete straffbare handlingen saken gjelder, slik dagens ordlyd peker i retning av. Dette gjelder særlig for inndragning som foretas ut fra en mer eller mindre pønalt begrunnelse.

I lys av rådets forslag om å endre § 69 slik at denne kun omfatter inndragning av gjenopprettende eller forebyggende formål, mens inndragning med pønalt begrunnelse ivaretas på annen måte, vil det etter rådets vurdering være forsvarlig å endre uaktsomhetstemaet på den måten som foreslås for inndragning av utbytte, også for § 69-inndragning.

12.7 Andre endringer rådet har vurdert

12.7.1 Straffeloven § 79 første ledd bokstav c og utvidet inndragning

Rådet har i kapittel 12.5.5 vist at bestemmelsen om utvidet inndragning i en del tilfeller kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å inndra utbytte av uspesifisert kriminalitet i gjengmiljøer, og har i den forbindelse også foreslått klargjøringer av hvilke situasjoner bestemmelsen kan benyttes. I samme kapittel er det beskrevet hvordan inngangsvilkårene i bestemmelsens første ledd bokstav a til c angir minstekrav til grovheten av de forhold lovbrøteren må bli funnet skyldig i for at bestemmelsen skal kunne anvendes.

Slik § 68 første ledd er utformet, kommer ikke straffskjerpelse etter straffeloven § 79 første ledd bokstav c (når en straffbar handling er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe) i betraktning ved vurderingen av om de forholdene domfellelsen gjelder oppfyller kravet til grovhet.

Grovhetskravets funksjon er å etablere en første terskel for når utvidet inndragning kommer til anvendelse. Kravet om at lovbruddet må være *egnet til å gi betydelig vinning*, og vurderingen av om det foreligger konkrete forhold som gjør det forsvarlig å ta utgangspunkt i en presumsjon om at det som kreves inndratt, er utbytte (noe upresist angitt som «kriminell livsstil»-vurderingen), kommer i tillegg.

Rådet har vurdert om den omstendighet at det i tilfeller der vilkåret om «organisert kriminell gruppe» er oppfylt oftere enn ellers vil være aktu-

elt å benytte utvidet inndragning, tilsier at straffskjerpelse etter straffeloven § 79 første ledd bokstav c burde komme i betraktning ved vurderingen av strafferammen som vilkår for utvidet inndragning.

Rådet har kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreslå dette. Dersom det ble åpnet for å la § 79 første ledd bokstav c komme i betraktning, ville det innebære at straffbare handlinger med 3 års strafferamme, utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, kvalifiserte for utvidet inndragning. Det vil tilsynelatende øke anvendelsesområdet for utvidet inndragning i noen utstrekning. Handlingene må imidlertid «etter sin art» kunne gi «betydelig utbytte».

En endring vil kun få praktisk betydning for et fåtall typer straffbare handlinger med 3 års strafferamme: Grovt brudd på taushetsplikt (§ 210), grove trusler (§ 264), forbund om (simpelt) ran (§ 329), (simpel) utpressing (§ 330), (simpel) pengefalsk (§ 367), (simpel) korrupsjon (§ 387) og påvirkningshandel (§ 389). Flertallet av disse oppfyller det eksisterende strafferammekravet så snart forholdet blir bedømt som grovt. Andre vil etter sin art falle inn under strengere straffebud så snart man bringer inn handlingselementer som må til for at handlingen etter sin art skal kunne gi betydelig vinning. Forbund om ran kan ikke gi vinning, men med en gang ranet fullbyrdes – slik at handlingen etter sin art kan medføre betydelig vinning – er strafferammekravet oppfylt.

Bevistemaet om hvorvidt vilkåret om en handling er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, reiser ofte omfattende faktiske og rettslige spørsmål.¹⁶ Å bringe dette bevisstemaet inn i vurderingen av grunnvilkåret om utvidet inndragning fremstår derfor etter rådets mening lite hensiktsmessig.

12.7.2 Utvidet adgang til å ilegge solidaransvar

Solidarisk ansvar for inndragningskrav er etter gjeldende rett utelukket, bortsett fra i tilfeller der det er flere gjerningspersoner og ingen av disse klarer å føre motbevis for at utbyttet ikke er tilfalt ham eller henne. Regelen er begrunnet i at nullstilling kun krever at utbyttet blir inndratt fra siste ledd og kun én gang. Inndragning som går utover nullstilling inneholder et pønalt element, og kan bli ansett som straff etter EMK.

¹⁶ Se NOU 2020: 4 kapittel 7.3.1 side 29–30.

Økokrim har overfor rådet begrunnet behovet for ileggelse av solidaransvar slik:¹⁷

«Hensynet bak et slikt forslag er at de som har hatt befattning med utbytte fra straffbare handlinger – uten hensyn til om utbyttet har tilfalt dem – kan holdes solidarisk ansvarlige for hele kravet. Magnus Matningsdal omtaler spørsmålet i boken *Inndragning* (1987), Universitetsforlaget, se særlig side 82–83, 138, 343–347, 355 og 363–364.

I den såkalte «Broken Lorry»-saken nedla påtalemyndigheten påstand om solidarisk ansvar for inndragning, se LB-2009-66914, men fikk ikke medhold under henvisning til manglende hjemmelsgrunnlag. Vi ser for oss et solidaransvar som bør utformes med henblikk på å ramme typetilfeller hvor en hvitvasker har ferdigstilt sin bistand, men ikke lenger har utbytte hos seg, se HR-2017-822-A og HR-2017-823-A, hvor Høyesterett la til grunn at inndragning ikke kunne skje. Dette vil både kunne lette selve fullbyrdselsen av inndragningskravet, men også ha en preventiv effekt.»

De høyesterettsavgjørelsene Økokrim viser til i HR-2017-822-A og HR-2017-823-A gjelder inndragning av *gjenstand for straffbar handling* etter gammel straffelov § 35, nå straffeloven § 69. Saksforholdet i begge sakene var at de tiltalte var domfelt for hvitvasking ved å utstede fiktive fakturaer, motta betaling som var lagt til grunn å være utbytte av straffbare handlinger til bankkonto, ta ut pengene kontant og levere pengene videre til oppdragsgiveren.

Høyesteretts vurderinger i de to sakene er prinsipielle og tar utgangspunkt i gjenopprettingshensynet, jf. særlig HR-2017-822-A avsnitt 38:

«Etter min oppfatning bør det også legges vekt på at inndragning etter § 35 overfor hvitvaskeren ikke treffer det reelle formålet med inndragning i dette saksforholdet. Hvis det var mulig, ville det utvilsomt vært hensiktsmessig å inndra utbyttet fra de underliggende straffbare forholdene i gjenopprettende øyemed, jf. blant annet HR-2016-590-A hvor formålet med utbytteinndragning oppsummeres. Gjenstand-

sinndragning overfor A ivaretar imidlertid ikke et slikt formål. Intet av utbyttet utover det han selv beholdt som vederlag, er i behold hos A, og inndragning hos ham har ingen gjenopprettende effekt overfor dem som har hatt utbytte av primærlovbruddene.»

Å holde lovbrutere ansvarlig for annet enn det som har tilfalt dem, er etter rådets vurdering i grunnleggende konflikt med de hensyn som kan bære inndragning som ikke er straff, nemlig gjenoppretning/nullstilling og konkret forebygging.

For så vidt gjelder inndragning av utbytte innebærer bevislettelsesregelen i § 67 at retten kan fordele ansvaret basert på skjønn ut fra hva den finner mest sannsynlig. Dette gir den som har mottatt mindre enn sin forholdsmessige andel av utbyttet et incitament til å bidra med opplysninger om den faktiske fordelingen, hvis vedkommende ikke skal risikere å bli holdt ansvarlig for mer enn det mottatte. På samme måte gir bestemmelsen i § 71 første ledd andre punktum om at lovbruteren har bevisbyrden for at utbyttet er tilfalt noen annen, vedkommende et sterkt incitament til å opplyse saken med hensyn til hvordan utbyttet faktisk har blitt fordelt eller overdratt videre.

I erstatningsretten opererer man med en hovedregel om solidaransvar for samvirkende skadevoldere, ut fra det perspektivet at det er gjenoppretting på *skadelidtes hånd* som utgjør det grunnleggende formålet. Ved inndragning er perspektivet det motsatte, nemlig gjenoppretting på *lovbruterenes hånd*. Dette perspektivet er uforenelig med solidaransvar.

For så vidt gjelder Økokrims henvisning til *preventiv effekt* forutsetter denne at det er tale om pønalt begrunnet inndragning. Rådet viser her til drøftelsen i kapittel 12.5.2 foran. Inndragning i samsvar med påstanden i de nevnte høyesteretts-sakene ville åpenbart vært pønalt begrunnet og hatt karakter av straff. Ved utformingen av en eventuell ny bestemmelse om inndragning som defineres som straff («konfiskasjon») må det tas stilling til om slik straff skal kunne ilegges med solidaransvar. En slik mulighet ville imidlertid etter rådets oppfatning stride mot de prinsipper om individuelt straffansvar og straffutmåling som ligger til grunn for straffeloven og norsk straffrettstradisjon.

¹⁷ Se kapittel 10.3.2. ovenfor.

Kapittel 13

Tiltak ut over endringer i straffeloven kapittel 13

13.1 Innledning

Rådets vurdering av gjeldende regler viser at utfordringene med inndragning i stor grad har andre årsaker enn mangler ved reglenes utforming. Mye av utfordringene ligger i reglenes anvendelse i praksis. I kapittel 13 vil rådet peke på en del andre tiltak som kan vurderes i oppfølgingen av denne utredningen, men det faller utenfor rådets mandat å gi konkrete anbefalinger om disse tiltakene. Tiltakene kan være hensiktsmessige for å effektivisere inndragningsarbeidet, og kan komme istedenfor eller i tillegg til de regelverksendringene som er foreslått.

Rådet vil overordnet støtte de tiltakene som har blitt fremhevet i tidligere utredninger og rapporter særlig fra politi- og påtalemyndigheten. Deretter vil rådet kort gjennomgå tre ulike kategorier av mulige tiltak: endringer i andre deler av straffeloven og i andre lover (13.3), institusjonelle endringer (13.4) og tiltak for samarbeid og kompetanseheving (13.5).

13.2 Oppfølging av tidligere anbefalinger

Som beskrevet i kapittel 10.2, har det i ulike utredninger og rapporter blitt fremmet forslag om tiltak som kan understøtte en mer effektiv inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Rådet vil særlig vise til de tiltakene som ble fremhevet i 2019 i kartleggingsrapport fra Faggruppen for finansiell sporsikring i politiet og påtalemyndigheten.¹ Rapporten baserer seg på en gjennomgang og analyse av tidligere utredninger og tiltak i tillegg til en bred informasjonsinnhenting fra politidistriktene. Det pekes i rapporten på flere konkrete og prioriterte tiltak, og utvalget vil kommentere flere av forslagene nedenfor.

¹ Rapporten er unntatt offentlighet, men stilt til rådighet for rådet av riksadvokaten og Politidirektoratet.

Rådet vil bemerke at rapporten fra faggruppen, og tidligere rapporter, peker på viktige tiltak for den videre utviklingen av inndragningsinstituttet i Norge. Det er, slik rådet ser det, viktig at disse rapportene følges opp.

13.3 Endringer i andre deler av straffeloven og i andre lover

13.3.1 Betydningen av samvirkende regelsystem

I kapittel 5 har rådet pekt på de reglene som sammen med de strafferettslige inndragningsreglene muliggjør et effektivt inndragningsinstitutt. Rådet har også i kapittel 11.3.2 fremhevet betydningen av systemperspektivet, og at de ulike relevante regelverkene (og aktørene som skal håndheve dem) samvirker. I forbindelse med dette vil rådet også generelt peke på betydningen av at endringer i de strafferettslige inndragningsreglene vurderes i sammenheng med andre regler, og mulige endringer i de som kan bidra til en mer effektiv inndragning.

13.3.2 Tvangsmidler etter rettskraftig dom

Inndragningsutvalget foreslo at det skulle være adgang til å ta beslag etter at det forelå rettskraftig dom i saken. I kapittel 14.2.2.4 på side 156 i NOU 1996: 21 uttales om forslaget:

«Forslaget åpner også for beslag etter rettskrafttidspunktet. Dette vil oftest ikke være nødvendig, fordi politiet nå har grunnlag i de generelle reglene om fullbyrding i strpl. § 455 andre ledd jf. § 452 første ledd for å fullbyrde kravet direkte.»

Utvalget foreslo å tilføye en ny setning i § 203 om at reglene «gjelder også etter at det er avsagt dom i saken».

Om tilsvarende adgang for heftelse, sies på side 157:

«Men her ser utvalget også et klart behov for en adgang for politiet til å sikre fullbyrdingen ved heftelse også etter inndragningsdommen eller -forelegget har blitt rettskraftig. Rettskraftige verdiinndragningskrav oversendes fra politidistriktet til Statens Innkrevingsentral, som forestår innfordringen. Dersom det f.eks. ikke har vært mulig å finne frem til formuesgjenstander som kravet kunne sikres i tidligere, men det avdekkes slike formuesgjenstander etter rettskrafttidspunktet, bør det være praktisk adgang til å etablere sikkerhet før Statens Innkrevingsentral er i stand til å gjøre det.»

Departementet var ikke enig, og mente i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) at både beslag og heftelse kun skulle brukes frem til en rettskraftig avgjørelse, og at fullbyrdelsesreglene da skulle overta.² På side 46–47 i proposisjonen begrunnes dette slik for heftelse:

«Departementet er i tvil om det er noe særlig behov for å foreta heftelse etter at et inndragningskrav er rettskraftig. Trolig vil man bare unntaksvise bli klar over formuesgjenstander først etter at rettskraftig dom foreligger. Og blir man det, og det er behov for å sikre kravet midlertidig, kan det tas arrest etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 14-1. Vilklårene er her de samme som ved heftelse. Saksbehandlingen er derimot noe annerledes. Hovedforskjellen er at påtalemyndigheten i hastesaker selv kan fatte beslutning om heftelse, men ikke om arrest. Etter departementets mening er ikke dette en sterk nok grunn til å komplisere rettssystemet ved å innføre en ordning hvor det er mulig å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler for å sikre et rettskraftig krav. Her bør fullbyrdingsreglene overta. Departementet går derfor ikke inn for å følge opp utvalgets forslag på dette punktet.»

Reglene om arrest er siden den gang flyttet til tvisteloven kapittel 33.

For pengekrav på verdiinndragning er rådet enig i departementets tidligere holdning om at slike må håndteres etter tvangsfullbyrdelseslovens bestemmelser. Som rådet peker på i kapittel 13.4.3 nedenfor, er det imidlertid viktig å etablere systemer og kultur for informasjonsflyt mellom operativt politi og de ulike namsmyndighetene. I den sammenheng vil det også være nær-

liggende å vurdere om det bør foretas endringer i tvangsfullbyrdelsesloven som kan gjøre det mulig raskt å sikre verdier politiet kommer over, med sikte på å gjennomføre utleggsforretning.

Rådet kan derfor ikke se at straffeprosessuelle tvangsmidler som beslag og heftelse vil ha noen praktisk rolle som ledd i innkreving av idømt verdiinndragning.

Tvangsmiddelbruk med sikte på gjenstandsinnndragning av utbytte vil kun være relevant i den helt upraktiske situasjonen at det er avsagt dom på gjenstandsinnndragning av utbytte uten at den aktuelle gjenstanden er beslaglagt eller tilgjengelig for beslag. Skulle man komme i en slik situasjon vil imidlertid politiet ha hjemmel til å ta tingen med makt i medhold av fullbyrdelsesregelen i straffeprosessloven § 455 andre ledd.

Det som imidlertid kunne tenkes å være behov for, er hjemmel til å foreta etterforskning etter rettskraftig dom med sikte på å finne frem til verdier som det kan tas utlegg i som ledd i inn-drivelse av verdiinndragning. I den forbindelse kunne ordinære etterforskningsmessige tvangsmiddelhemler slik som utleveringspålegg og beslag av bevismidler tenkes benyttet. Tvangsfullbyrdelsesloven gir imidlertid namsmyndighetene relativt vide hjemler til å innhente slik informasjon. I et ressursperspektiv fremstår det lite trolig at politiet ville prioritere å gjennomføre etterforskning av slike opplysninger dersom det ikke skjer i sammenheng med etterforskning av en aktuell straffesak.

I de tilfellene der politiet i forbindelse med andre straffesaker kommer over informasjon eller verdier som kan bidra til å finne dekning for idømte krav, bør dette løses gjennom koordinering og informasjonsflyt som angitt i kapittel 13.4.3.

13.3.3 Lengre foreldelsesfrist

Foreldelsesregler begrunnes tradisjonelt i at behovet for og den preventive virkningen av straffen avtar etter hvert som tiden går, og i at lovbyrteren etter hvert fortjener å kunne gå videre med livet sitt.³ Det gjelder også for foreldelse av inndragningskrav. Det må på et tidspunkt settes en strek over kravet, slik at subjektet for kravet ikke lenger trenger å tenke på at eiendeler i hans eller hennes besittelse vil kunne bli inndratt.

Det er også en del hensyn som trekker i motsatt retning. Hvis foreldelse inntreffer på et for tidlig tidspunkt, kan det gi en opplevelse at kriminali-

² Ot.prp. nr. 8 (1998–99) kapittel 22.5 side 76 og 77.

³ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 28.1 side 380.

tet kan lønne seg hvis man holder ut lenge nok. Foreldelsesfristen må også være lang nok til at namsmyndighetene kan undersøke hvilke eiendeler skyldneren reelt besitter. Det kan oppleves urimelig at kravsubjektet slipper reaksjon fordi han i en periode har klart å unndra sine reelle eiendeler fra namsmyndighetene, for eksempel ved at gjenstanden ikke brukes mens vedkommende soner. Disse hensynene har størst vekt ved utbytteinndragning.

Ilagt inndragning foreldes som hovedregel 5 år etter at dom eller forelegg er «endelig». For inndragning av utbytte etter §§ 67 og 68, og inndragning av utbytte etter særlovgivning, foreldes reaksjonen først etter 10 år. Utleggspant, utleggstrekk eller annen sikkerhet som stiftes før fristens utløp påvirkes ikke av foreldelsen.

Økokrim skriver i sitt innspill:⁴

«En regelendring som vil bidra til å gjøre inndragningsinstituttet mer effektivt, vil være en revisjon av reglene om foreldelse av idømt inndragningskrav. Etter straffeloven § 99 foreldes idømt inndragning etter maksimalt 10 år. Dette betyr i praksis at kriminelle som er idømt lange fengselsstraffer etter endt soning vil kunne nyte godt av midler som er gjemt bort. Statens innkrevingsentral opplyser at problemstillingen ikke er upraktisk, og representerer en reell utfordring.

Vi tilrår at foreldelsesreglene knyttet til inndragning (straffeloven 67 flg.) gjennomgås og harmoniseres med områder som eksempelvis skattekrav, som per i dag har en absolutt foreldelsesfrist på 20 år.»

Rådet ser at det kan oppstå situasjoner der en domfelt før pågrep og soning har «gjemt bort» utbytte av den straffbare handlingen, og at verdiene ikke lar seg oppspore i forbindelse med etterforskning og iretteføring. Det foreligger imidlertid ingen holdepunkter for å legge til grunn at dette er en hyppig forekommende problemstilling.

Rådet finner det videre tvilsomt om lengre foreldelsesfrist vil kunne gi reelle resultater i slike tilfeller. Slike resultater vil forutsette at det gjennomføres etterforskning med sikte på å lete etter utbyttet etter at gjerningspersonen er sluppet ut fra langvarig soning, forutsetningsvis mer enn 10 år etter at saken var etterforsket og iretteført. Samtidig foreligger det vektige mothensyn ved at en lengre foreldelsesfrist også vil ramme resosialiseringen av de domfelte som ikke har «gjemt

bort» utbytte, men har bygget seg opp på nytt økonomisk etter gjennomført soning. Lengre foreldelsesfrist vil utgjøre et hinder for at domfelte etter soning etablerer seg med et lovlydig liv og legale inntekter, ved at de da må påregne at det tas utlegg i inntekter og eiendeler til dekning av mer enn 10 år gamle inndragningskrav.

I tilfeller der det er tale om direkte utbytte eller surrogat for utbytte av en straffbar handling med en fornærmet slik som for eksempel kontanter som er utbytte av et ran, vil fornærmedes eiendomsrett til utbyttet være i behold og utbyttet kan vindiseres⁵ av fornærmede. Eiendomsrett foreldes ikke.

I og med at det først og fremst vil være i tilfeller av ny etterforskning mot vedkommende at det er noen reell sannsynlighet for å finne frem til slike bortgjemte verdier, finner rådet også grunn til å vise til at slike verdier etter omstendighetene vil kunne kreves inndratt ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68, idet sammenhengen med den tidligere domfellelsen og forhold som kan peke i retning av at verdier er gjemt bort etter denne, klart vil være relevant ved vurderingen av om utvidet inndragning bør ilegges.

Departementet kan vurdere behovet for å utrede spørsmålet om forlenget foreldelsesfrist ytterligere.

13.3.4 Endring av primærkompetansen for beslutning om heftelse: oppfølging av NOU 2016: 24

Straffeprosessutvalget har foreslått at primærkompetansen for å beslutte heftelse skal flyttes fra domstolene til påtalemyndigheten, jf. NOU 2016: 24 side 346 og 620. Dette vil bringe fremgangsmåten ved beslutning om heftelse i samsvar med hva som gjelder for beslag. Det er et tiltak som kan øke bruken av heftelse som tvangsmiddel, og den forenkler også i en viss grad heftelsesinstituttet. Rådet antar at en slik endring vil bidra til at flere potensielle inndragningskrav blir sikret ved heftelse, hvilket igjen vil føre til mer effektiv inndragning.

13.3.5 Saksforberedelse og kompetansespørsmål ved rettens behandling av inndragningssaker: oppfølging av NOU 2016: 24

Rådet har i kapittel 5.4 omtalt Straffeprosessutvalgets forslag i NOU 2016: 24 der det i lov-

⁴ Se kapittel 10.3.2. ovenfor.

⁵ Tas tilbake i medhold av eiendomsrett.

utkastets § 28-8 femte ledd er foreslått at tiltalen skal «angi [...] andre krav enn straff, dersom slike fremmes». Som påpekt drøfter ikke utvalget nærmere hvilket krav til spesifisering som ligger i formuleringen «angi» sett opp mot dagens «opplyses om». Rent språklig fremstår «angi» å stille større krav til konkret angivelse – med andre ord av hvilke ting som kreves gjenstandsinndratt og/eller hvilke beløp som kreves verdiinndratt. En slik tolking synes også i samsvar med utvalgets målsetting om «dommerstyrt saksbehandling».⁶

Rådet vil peke på at de prosessuelle rammene for domstolsbehandlingen av inndragningsspørsmål utgjør viktige premisser for om inndragningsreglene skal fungere etter hensikten. Det er viktig at disse reglene utformes slik at inndragningsspørsmålene analyseres og forberedes under saksforberedelsen slik at de relevante spørsmålene blir belyst for domstolen på en relevant, tilstrekkelig og effektiv måte.

Straffeprosessutvalget har videre i sitt utkast til § 32-3 første ledd foreslått at retten bare kan avgjøre krav som er reist av partene.⁷ Dette innebærer at retten ikke kan behandle spørsmål om inndragning ut over de kravene som er fremmet i saken.

Rådet vil bemerke at domstolene uansett i praksis er bundet av hvilke omstendigheter partene (og da særlig aktoratet) velger å belyse gjennom sin bevisførsel og sine anførsler (påstandsgrunnlag).

Rådets vurdering er at en regel om at de gjensstandene og beløpene som kreves inndratt som hovedregel må angis på tidspunktet for tiltalebeslutningen – enten i selve tiltalebeslutningen eller i særskilt dokument – vil bidra til bedre kvalitet på behandlingen av inndragningsspørsmål hos påtalemyndigheten, forsvarere og domstolene. Ved at påtaleansvarlig må analysere inndragningsspørsmålene fullt ut på tiltaletidspunktet vil man oppnå bedre kvalitet på vurderingene enn der disse ofte foretas tett opp mot eller under hovedforhandlingen. Vurderinger av hvem krav skal rettes mot (inkludert eventuelle tredjeparter som eventuelt må gjøres til part i saken), hvilke bevis tema som må dekkes opp i tilknytning til ulike spørsmål som for eksempel surrogatsspørsmål, spørsmål om erverver har mottatt utbyttet som gave eller har manglet aktsom god tro bør foretas

⁶ NOU 2016: 24 kapittel 17.1 side 382, herunder særlig kapittel 17.1.3 om rettens ansvar for saksstyring samt kapittel 17.6 om rettens forhold til partenes krav og påstander (side 392–400).

⁷ NOU 2016: 24 kapittel 17.6.5 side 399–400 og lovutkastet § 32-3 første ledd (side 68).

som ledd i beslutningen om å anlegge saken for domstolen. I tillegg vil en spesifisert angivelse av kravet gi grunnlag for å gjennomføre en strukturert saksforberedelse slik at relevante tvistepunkter knyttet til inndragningskravet er best mulig avklart før hovedforhandlingen.

I enkelte tilfeller kan det foreligge forhold som gjør det nødvendig med endringer i tiden fra tiltalebeslutningen foreligger og frem til hovedforhandlingen, eller til og med under hovedforhandlingen. En ikke helt upraktisk situasjon er hvor de tiltalte har valgt å ikke forklare seg under etterforskningen, men velger å avgi forklaring under hovedforhandlingen, eller at de avgitte forklaringene til domstolen avviker fra de som er gitt til politiet. Det kan også være andre opplysninger som kommer etter at tiltalebeslutningen er utarbeidet. Rådet vil peke på at nye prosessuelle regler i samsvar med hva som ellers tillates av endringer underveis i saksforberedelse eller hovedforhandling, bør gi tilstrekkelig fleksibilitet til at endringer tillates så langt det er en akseptabel grunn til at de ikke har vært fremsatt tidligere, eventuelt slik at motparten tilstås nødvendig utsettelse.

Rådet er oppmerksom på at arbeidsbelastning og ressursmangel kan være grunnen til at inndragningskrav i liten grad angis presist. Eventuelle endringer må ses i denne konteksten.

13.3.6 Forholdet til betenkningen om sivilrettslig inndragning

Høringen av Ruis betenkning som er omtalt i kapittel 5.6, viser at det kan være ulike oppfatninger om hvorvidt det er behov for et sivilrettslig inndragningsinstitutt, og hvor i lovverket et slikt regelverk i tilfelle bør plasseres.⁸

Som det fremgår av kapittel 11.2, mener rådet at gjeldende inndragningsregler i det alt vesentlige gir tilstrekkelige hjemler for å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Med de presiseringer og utvidelser rådet foreslår, mener rådet at regelverket vil være tilstrekkelig dersom det følges opp og benyttes etter forutsetningene.

Rådet vil peke på en situasjon som prinsipielt kan tenkes å oppstå, og som etter omstendighetene kan tenkes å falle utenfor alle ulike inndragningshjemler.

Man kan tenke seg at en straffesak er rettskraftig avgjort ved dom, der inndragningskrav er pådømt eller inndragningskrav ikke er fremmet

⁸ Se for eksempel Advokatforeningens høringssvar 15. februar 2017 for et kritisk syn på forslaget.

og det ikke er tatt forbehold om å fremme etterfølgende inndragningssak. Hvis man så senere finner bevis for at handlingen har gitt (større) utbytte vil rettskraftvirkningen av dommen sperre for ytterligere inndragning.

Dersom den domfelte blir domfelt for nye forhold vil det ofte ligge til rette for å ta med et krav om utvidet inndragning som omfatter det ikke tidligere pådømte utbyttet fra den forrige saken. I lys av at det først og fremst er i forbindelse med etterforskning av nye straffbare forhold at politiet vil komme over informasjon om et slikt utbytte fra rettskraftig avgjorte saker, må denne adgangen antas å dekke mange praktiske tilfeller.

Eventuell anvendelse av den foreslåtte § 67 a som grunnlag for inndragning i et tilfelle der det er på det rene at utbyttet stammer fra en rettskraftig avgjort sak, vil fremstå som en uakseptabel omgåelse av rettskraftreglene.

Straffeprosesslovens regler om gjenåpning inneholder ikke noen bestemmelse som kan gi grunnlag for gjenåpning til siktedes skade i et slikt tilfelle.

Uansett hvordan man innretter en fremgangsmåte for å kunne foreta ytterligere inndragning etter at en dom er rettskraftig, er det avgjørende at inndragningen begrenses i henhold til nullstillingsprinsippet og at rettsanvenderen også ellers er oppmerksom på at inndragningen ikke må ha karakter av straff etter EMK. Ileggelse av inndragning som har karakter av straff vil i en slik situasjon krenke forbudet mot gjentatt straffølgning i EMKs tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.

Så lenge man holder seg innenfor disse rammene, legger rådet til grunn at det ikke vil være noe til hinder for å løse eventuelle behov for ytterligere inndragningsadgang i det straffeprosessuelle sporet.

13.3.7 Inndragningsbestemmelser i spesiallovgivningen

Det er et betydelig antall spesiallover som inneholder inndragningsbestemmelser av ulik art.⁹ Dette gjelder dels bestemmelser om vinningsavståelse eller annen inndragning med gjenopprettende formål i samsvar med nullstillingsprin-

⁹ Se blant annet havressursloven § 65, verdipapirhandelloven § 21-2 (§ 19-11 når lov 21. juni 2019 nr. 41 om endringer i verdipapirhandelloven mv. (prospekt, markedsmisbruk, tilsyn og sanksjoner) trer i kraft), naturmangfoldloven § 72 b, legemiddeloven § 32, deltakerloven § 31 a, alkoholoven §§ 10-3 og 10-4, tolloven kapittel 16, ekomloven § 10-14, akvakulturloven § 29 a, pristiltaksloven § 5, partiloven § 29, atomenergilovent § 56, fiskesalslagsloven § 23, karantene-loven § 19 og referanseverdiloven § 11.

sippet, herunder hjemler om inndragning av ulovlig fangst og ulovlige varer. Andre bestemmelser hjemler inndragning med mer pønalt preg, slik som inndragning av redskaper og fartøy eller en del av verdien av slike.

En del bestemmelser gjelder administrativ inndragning, andre henviser til straffelovens inndragningsregime.

Rådet har ikke foretatt noen bredere gjennomgang av inndragningsreglene i spesiallovgivningen, men vil bemerke at regler om administrativ inndragning av utbytte i samsvar med nullstillingsprinsippet neppe vil bli påvirket av de foreslåtte klargjøringene og endringene utvalget foreslår. De spesiallovene som har inndragningsbestemmelser med likhetstrekk med straffeloven § 69, vil imidlertid måtte gjennomgås i tråd med sontringen mellom inndragning som ikke er straff, og inndragning eller konfiskasjon som defineres som straff i tråd med rådets anbefaling.

13.4 Institusjonelle endringer

13.4.1 Bedre resultatmål for inndragning i politiet og påtalemyndigheten

Flere utredninger har pekt på manglende målstyring av inndragningsinnsatsen i politiet og påtalemyndigheten. Det fremheves som et vesentlig moment både i sluttrapporten fra et inndragningsprosjekt i Rogaland politidistrikt (2014), i Ruis «Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder» (2016) og i kartleggingsrapporten til faggruppen for finansiell sporsikring (2019). Faggruppen viser til at til tross for at inndragning har vært prioritert i riksadvokatens prioriteringsskriv i en årrekke, har ikke inndragningsresultatene hatt særlig utvikling de siste 15 årene. Faggruppen trekker frem manglende styringssignaler og kompetanse som de viktigste årsakene for dette.

På bakgrunn av tilbakemeldinger til rådet kan det synes som en mulig årsak ligger i valg av retning og utvelgelse av saker i politiet. Dersom målet er å inndra verdier fra kriminelle nettverk, må dette gjenspeiles i hele kjeden fra etterretning og saksutvelgelse. Strategisk valg av saker med inndragningspotensiale vil kunne øke muligheten for å faktisk finne verdier og inndra disse. Denne typen saker må imidlertid forventes å være ressurskrevende å etterforske, idet verdiene antas å ende opp hos de såkalte «bakmennene», som ofte har en liten grad av tilknyt-

ning til primærhandlingene og/eller befinner seg i utlandet.

Faggruppen trekker også frem muligheten for opprettelse av en incentivordning/inndragningsfond for å få økt fokus på inndragning i politiet og påtalemyndigheten. En slik ordning er både anbefalt av FN og FATF, og finnes i flere land. I en slik ordning vil inndragningsbeløp overføres til et fond, eksempelvis administrert av departementet, og midlene kan brukes til å stimulere ytterligere fokus på inndragning, eksempelvis gjennom dekning av stillinger og støtte til prosjekter. Det kan utgjøre et incentiv for sikring av verdier og inndragning, og gi økt motivasjon for prioritering av fagområdet. Utvalget ser at en slik ordning kan være nyttig for å øke fokuset på inndragning, men det kan også medføre uønskede skjevheter i politiets prioriteringer. Slike problemer er avhengig av hvor sterke incentiver det er tale om å etablere, og hvordan de blir utformet. For sterke og konkrete incentiver kan etter omstendighetene bidra til oppfatninger om at objektiviteten svekkes.

Det ligger utenfor rådets mandat å utrede disse spørsmålene nærmere, men departementet kan i samråd med riksadvokaten og Politidirektoratet vurdere hvordan etatsstyringen bedre kan brukes til å sette gode mål for inndragning.

13.4.2 Egen inndragningsenhet

Økokrim vil i 2020 få en funksjon som nasjonalt kompetansesenter for inndragning, som oppfyller de internasjonale kriteriene til en Asset Recovery Office (ARO), og det er besluttet at alle politidistrikter skal ha inndragningsansvarlig/inndragningsspesialist. Tiltak som dette bidrar til å heve kompetansen innen inndragning, og det setter også et fokus på inndragning som er egnet til å effektivisere politi- og påtalearbeidet med denne strafferettslige reaksjonen.

Selv om Økokrim nå vil få en funksjon som oppfyller kravene til en ARO, vil rådet peke på at det ikke har skjedd noen betydelig styrking i form av personer med spesialkompetanse. Økokrim har også allerede mange oppgaver, og utviklingen av en egen inndragningsenhet kan være en mer effektiv koordinering av inndragningsarbeidet.

Ettersom Ruis utredning om sivilrettslig inndragning (2016) ikke er fulgt opp av departementet på nåværende tidspunkt, påpekes dette. Faggruppen for finansiell sporsikring påpeker også at det bør opprettes en særskilt enhet for inndragning ved Økokrim. De viser til at det at det samme ble foreslått av en arbeidsgruppe nedsatt

av departementet i 2014 om å frata utbytte fra økonomisk kriminalitet, samt til anbefalinger fra FATF.

Departementet bør vurdere behovet for en slik enhet ved Økokrim.

13.4.3 Samordning mellom politiets operative enheter og namsmyndighetene. Mulige endringer i tvangsfullbyrdelsesloven

Skal inndragningen fylle sin funksjon, er det viktig at inndragningen blir en realitet. For gjenstandsinndragning vil dette normalt være uproblematisk i og med at denne fullbyrdes ved at staten beholder den beslaglagte gjenstanden. Verdiinndragning er imidlertid pengekrav på linje med andre fordringer, og må fullbyrdes etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Ansvar for dette ligger primært hos Statens innkrevingsentral (SI). I de tilfellene der ikke politiet i forbindelse med etterforskningen har tatt heftelse i verdier som kan tjene som dekningsobjekt ved fullbyrdingen, ligger det imidlertid en betydelig begrensning i at Statens innkrevingsentralers namsmyndighet kun omfatter å ta utlegg i de verdiene skylderen er registrert med, slik som lønn, bankinnskudd, kjøretøy eller realregistrerte formuesgoder. Dette gjelder både for offentlige og private gjeldskrav. Utfordringen oppstår når skylderen unndrar seg udekkede gjeldskrav ved at verdier bevisst ikke registreres, at de registreres på andre eller at vedkommende opererer med utstrakt kontantøkonomi. Særlig det siste må antas å være en åpenbar utfordring når det gjelder personer med tilknytning til kriminelle gjenger, eller personer med en «kriminell livsstil» – deres offisielle økonomi er gjerne beskjeden, mens deres reelle inntekt stammer fra kriminalitet og består i kontanter.

Politiet vil imidlertid kunne komme over slike uregistrerte verdier gjennom sin patrulje- eller etterforskningsvirksomhet. En forutsetning for å realisere inndragningskrav og andre udekkede gjeldskrav er at politiet er kjent med hvilke krav som foreligger slik at verdier kan sikres for inndragning. Faggruppen for finansiell sporsikring har påpekt flere utfordringer knyttet til effektiv sikring av udekkede gjeldskrav, blant annet tilgjengelighet av relevant informasjon på riktig tidspunkt. Det vises til at slik informasjon aktivt må innhentes og at den ikke er tilgjengelig utenfor kontortid.

Også internt i politiet synes det å være forbedringspotensiale. Rådet vil her særlig peke på namsmyndighetenes betyding. En mer effektiv

inndragning kunne vært oppnådd med et mer effektivt samarbeid mellom etterforskere/patruljemannskaper/påtaleansvarlige og politiets namsmannsfunksjon. Betydningen av et slikt samarbeid ble også påpekt i Oslo namsfogdkontors høringssvar til politianalysen (NOU 2013: 9). Der uttales blant annet:¹⁰

«Politiets strategier for å bekjempe kriminalitet, går også på å inndra gevinstene av den kriminelle virksomhet. I dette arbeidet kunne namsmyndighetene ha stått sentralt, om politiet som organisasjon, i større grad hadde evnet å bruke den informasjon som er tilgjengelig, innen de ulike delene av politiet.»

Når politiet i sin operative virksomhet kommer over verdier hos personer der namsmyndighetene forgjeves har forsøkt å avholde utleggsforretninger, er det viktig for rettsåndhevelsen i samfunnet at det skjer en samordning mellom politiets operative enheter, politiets namsmannsfunksjon og Statens innkrevingsentral som namsmyndighet, slik at verdiene kan sikres til dekning av kravene.

I de tilfeller der verdiene politiet kommer over er utbytte av straffbar handling, skal de selvsagt primært sikres med sikte på inndragning. Også der det ikke er tilstrekkelig sterke holdepunkter for at det er tale om utbytte som kan inndras, er det viktig at politiet bidrar til å gripe inn overfor personer som holder sine verdier skjult for namsmyndighetene i de tilfellene politiet kommer over slike verdier. Dette gjelder i prinsippet uansett om det er tale om gjeldsforpliktelser som innkreves gjennom SI, ordinær privatrettslig gjeld som er søkt innfordret gjennom de ordinære namsmennene, eller skatte- og avgiftsgjeld som innfordres av namsfunksjonen hos kommune-kasserer/skatteetaten.

Det samme gjelder selvsagt i tilfeller der politiet har hatt verdier i beslag, men kommer til at det ikke lenger er grunnlag for beslaget.

Et nærliggende tiltak er å etablere IT-løsninger som gir politiets operative enheter tilgang til informasjon om udekkede gjeldskrav hos Statens innkrevingsentral samt utleggsforretninger avholdt med intet til utlegg eller for lite til utlegg hos de alminnelige namsmenn og andre særnamsmenn.

Videre kunne det ha vært etablert ordninger med for eksempel en jourhavende namsmannsfunksjon ved politidistriktets namsfunksjon eller at

jourhavende politijurist kunne få tildelt namsmannskompetanse til å treffe nødvendige avgjørelser etter tvangsfullbyrdelsesloven for å sikre verdiene i påvente av avholdelse av utleggsforretning. Det er også nærliggende å analysere behovet for tilpasninger i tvangsfullbyrdelseslovens bestemmelser.

13.5 Samarbeid og kompetanseheving

13.5.1 Samarbeid med EU

Tilbakemeldingene fra enkelte aktører peker på at Norge ikke deltar i EUs ulike samarbeidsinstrumenter om etterforskning, inndragning med videre. Det må antas at en form for tilslutning til disse instrumentene, for eksempel etter modell av parallellavtalen til den europeiske arrestordren,¹¹ kan forenkle inndragnings samarbeidet med de landene som er tilsluttet regelverket. Regjeringen bør vurdere om det er hensiktsmessig eller mulig å inngå samarbeid med EU om tilslutning i gjeldende avtaler eller tilsvarende regler, jf. kapittel 8.3. Det faller utenfor rådets mandat å ta stilling til alle spørsmål som en slik tilslutning reiser, men tiltaket spilles likevel inn som en mulighet som bør vurderes.

Rådet viser også til tilbakemeldingene fra flere aktører om vanskeligheter med å finne utbytte som flyttes over landegrensene. Politisamarbeidet om sporing av utbytte og hvitvasking, herunder CARIN-nettverket¹² og Egmont-samarbeidet,¹³ fremstår som sentrale verktøy i dette arbeidet. Utvalget viser også til det økte fokuset på dette i EU, blant annet ved opprettelsen av European Financial and Economic Crime Centre ved Europol,¹⁴ hvor norsk politi bør vurdere å delta om vilkårene for dette er til stede.

Rådet vil i forlengelsen av dette peke på at justissamarbeidet i EU bygger på en rekke ulike ordninger og rettsakter, der Norge har tilsluttet seg enkelte av disse inkludert ordningen med Europeisk arrestordre. De ulike ordningene bygger på prinsippet om gjensidig tillit mellom de ulike landenes rettsystemer og til andre lands rettsavgjørelser. EUs direktiver om beskyttelse av siktedes grunnleggende rettigheter¹⁵ utgjør en viktig del

¹⁰ NOU 2013: 9 side 3–4.

¹¹ Avtale 28. juni 2006 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge.

¹² <http://carin-network.org>.

¹³ <https://www.egmontgroup.org>.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>.

av denne helheten, og en form for tilslutning til disse kan vurderes for å sikre bredest mulig tilgang til samarbeidsordningene tilknyttet EU og Schengen, herunder inndragningsforordningen.

¹⁵ Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on the strengthening of certain aspects of the presumption of innocence and of the right to be present at the trial in criminal proceedings, Directive (EU) 2016/800 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on procedural safeguards for children who are suspects or accused persons in criminal proceedings, Directive (EU) 2016/1919 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings and for requested persons in European arrest warrant proceedings.

13.5.2 Kompetanseheving i alle ledd

En forutsetning for vellykket inndragningsarbeid er at de involverte aktørene har tilstrekkelig kompetanse. I flere rapporter fremkommer det klare anbefalinger om hvilke tiltak som bør iverksettes for å bedre kompetanse og skreddersy tilbudet til behovene for de enkelte etatene.

Faggruppen for finansiell sporsikring trekker frem en rekke tiltak om målgruppetilpassede kompetansetiltak i politi- og påtalemyndigheten, herunder opplæringstiltak og en mer effektiv bruk av Økokrims «veileder til effektiv inndragning». Rådet gir sin tilslutning til disse anbefalingene. For rådet fremstår det videre klart at kompetansetiltak også er nødvendig for andre aktører, herunder domstolen. Departementet bør i samarbeid med berørte etater vurdere oppfølgingen av kompetansehevingstiltak.

Det er viktig at opplæringen er praktisk rettet og tilpasset målgruppen. Inndragning som tema er både omfattende og til dels komplisert. Direkte bistand/råd i konkrete saker kan være aktuelt for å vise hvordan kunnskapen kan omsettes i praktisk arbeid.

Del V
Lovforslag og administrative og
økonomiske konsekvenser

Kapittel 14

Administrative og økonomiske konsekvenser

Rådets forslag til lovendringer innebærer ingen særskilte administrative eller økonomiske konsekvenser. Det er ikke mulig eller hensiktsmessig å gi noen prognose på hva slags effekt de foreslåtte endringene vil ha for den totale inndragning i Norge eller hva slags kostnader endringene vil medføre for politiet, påtalemyndigheten, domstolene og andre aktører. Det kan imidlertid påpekes at endringene som foreslås for å gjøre

regelverket lettere tilgjengelig, kan bidra til å gjøre inndragningssaker mindre resurskrevende slik at ressurser kan frigjøres til andre saker. Det skal også bemerkes at en oppfølging av noen av de tiltakene som omhandles i kapittel 13 vil kunne ha store administrative og økonomiske konsekvenser. Hvis departementet velger å gå videre med noen av disse tiltakene, må konsekvensene utredes nærmere.

Kapittel 15

Lovutkast med merknader

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff endres slik:

15.1 Straffeloven § 66

15.1.1 Lovutkast

§ 66 *Formene for inndragning og forening med andre reaksjoner*

Inndragning etter dette kapitlet kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre straffrettslige reaksjoner for å frata lovbryteren utbytte av straffbare handlinger eller for å forebygge at ting blir gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.

Utbytte av den straffbare handlingen saken gjelder, inndras etter § 67.

Utbytte av straffbare handlinger kan inndras etter §§ 67 a og 68 uavhengig av om det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra.

Andre ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for den straffbare handlingen saken gjelder, kan inndras etter § 69 så langt det er nødvendig for å frata lovbryteren fordeler av den straffbare handlingen.

Forebyggende inndragning kan foretas etter § 70.

Som ting regnes i dette kapitlet også rettigheter, fordringer og elektronisk lagret informasjon.

15.1.2 Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen foreslås utvidet til en formåls- og henvisningsbestemmelse med oversikt over de ulike formene for inndragning og formålene som ligger til grunn for reglene, jf. drøftelsene i kapittel 12.5.3.

Første ledd viderefører innledningsvis gjeldende § 66 første ledd uten endringer. Nytt i første ledd er en formålsangivelse, som tar sikte på å tydeliggjøre at inndragning etter straffeloven kapittel 13 avgrenses mot reaksjoner med pønalt formål. Dette er i samsvar med rådets anbefaling om at inndragning som er begrunnet i formål som går ut over nullstillingsprinsippet eller konkret

forebygging av fremtidig misbruk av ting som inndras, bør skilles ut som straff, jf. straffeloven § 29.

I og med at «utbytte» er forutsatt å omfatte «enhver fordel» av den straffbare handlingen, er det ikke angitt noe særskilt i formålsbestemmelsen med sikte på inndragningstilfeller som måtte bli fanget opp av § 69.

Henvisningene i *andre til femte ledd* er begrunnet i rene pedagogiske hensyn. Angivelsen av de ulike formene for inndragning tar sikte på å fremheve forholdet mellom de ulike bestemmelsene, og særlig at bestemmelsene om inndragning av utbytte i §§ 67, 67 a og 68 har det samme grunnleggende formålet, nemlig å inndra utbytte av straffbare handlinger.

Forslaget til *sjette ledd* er i samsvar med gjeldende rett, og tydeliggjør betydningen av tingsbegrepet i inndragningssammenheng.

15.2 Straffeloven § 67

15.2.1 Lovutkast

§ 67 *Inndragning av utbytte*

Utbytte av en straffbar handling skal inndras. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte.

Inndragning foretas selv om lovbryteren manglet skyld, jf. § 20, eller ikke utviste skyld.

Utbytte av økonomisk verdi skal beregnes med utgangspunkt i hva som ville ha vært lovbryterens økonomiske situasjon dersom han hadde avstått fra å fullbyrde eller fortsette den straffbare handlingen som ledet frem til at utbyttet oppsto (nullstillingsprinsippet). Utgifter oppstått forut for fullbyrdelsen kommer bare til fradrag i den utstrekning de representerer en lovlig økonomisk verdi.

Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig. Ansvar etter denne bestemmelsen kan reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig.

Utbytte som består i en bestemt ting, skal inndras ved gjenstandsinnndragning dersom tingen er

beslaglagt eller kan beslaglegges. Dersom inndragningen gjelder deler av en ting som ikke kan deles uten skade, kan det foretas verdiinndragning av deler av tingens verdi. Dersom inndragning av tingen ellers anses uforholdsmessig, kan hele eller deler av tingens verdi inndras. I slike tilfeller kan det bestemmes at tingen hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.

Utbytte som ikke består i en bestemt ting som er beslaglagt eller kan beslaglegges, skal inndras ved verdiinndragning. Femte ledd siste punktum gjelder tilsvarende.

Retten, eller påtalemyndigheten ved forelegg om inndragning, skal fastsette at inndragningsbeløpet reduseres med et beløp som tilsvarer erstatning som lovbrøyteren eller en ansvarlig for skaden har betalt til skadelidte, og som helt eller delvis svarer til utbyttet. Det samme gjelder når lovbrøyteren har oppfylt en forpliktelse som den strafferettslige forfølgningen gjelder.

15.2.2 Merknader til bestemmelsen

15.2.2.1 Innledning

Utkastet er i hovedsak utformet med sikte på å klargjøre rettstilstanden, jf. fremstillingen i kapittel 4, slik at det i større grad fremgår av bestemmelsen hvordan konkrete spørsmål skal løses.

Rådet foreslår en viss omskriving av § 67.

Forslaget til første ledd første punktum viderefører gjeldende § 67 første ledd første punktum uten endringer. Andre punktum viderefører dagens § 67 andre ledd første punktum.

Forslaget til andre ledd viderefører gjeldende første ledd andre punktum. Endringen fra «utilregnelig» til «manglet skyldevne» er gjort for å få terminologisk samsvar med straffeloven § 20, slik den vil lyde etter 1. oktober 2020.¹

I tredje ledd foreslås nullstillingsprinsippet lovfestet som retningslinje for beregning av utbytte og avgjørelsen av i hvilken grad det skal gis fradrag for utgifter, jf. kapittel 12.3. Tredje ledd kommenteres nærmere nedenfor i en særskilt merknad.

Forslaget til fjerde ledd første punktum viderefører gjeldende andre ledd tredje punktum uten endringer, mens andre punktum viderefører § 67 første ledd fjerde punktum.

I forslaget til femte ledd første punktum foreslås det presisert i lovteksten at utbytte som er identifi-

serbart i form av bestemte ting (herunder pengebeløp og andre identifiserbare verdier), som et utgangspunkt bør inndras ved gjenstandsinndragning. Det foreslås ingen endring i adgangen til verdiinndragning som alternativ til gjenstandsinndragning, men det foreslås tydeliggjort at denne adgangen prinsipielt er subsidiær til gjenstandsinndragning.

Femte ledd andre og tredje punktum viderefører dagens første ledd andre punktum med en mindre presisering. For utbytte som ikke er identifiserbart i form av bestemte ting, herunder utbytte som har form av besparelser, vil verdiinndragning fortsatt være den eneste aktuelle formen for inndragning. Siste punktum i forslaget til femte ledd viderefører dagens § 67 fjerde ledd.

Forslaget til sjette ledd presiserer anvendelsesområdet for verdiinndragning. Bestemmelsen har ingen direkte parallell i dagens bestemmelse, men er i samsvar med gjeldende rett.

Utkastets sjuende ledd tilsvarer tredje ledd i dagens bestemmelse. Her foreslås det i første punktum, i samsvar med nullstillingsprinsippet og Høyesteretts praksis, at bestemmelsen om reduksjon av inndragning tilsvarende det som er betalt i erstatning til skadelidte mv. endres fra fakultativ til obligatorisk ved at ordet *kan* endres til *skal*. Andre punktum viderefører dagens § 67 tredje ledd andre punktum.

15.2.2.2 Lovfesting av nullstillingsprinsippet

Som det fremgår av fremstillingen av gjeldende rett i kapittel 3, uttrykker nullstillingsprinsippet inndragningsinstituttets grunnleggende formål, som er bærende for praktiseringen av § 67. Rådet mener at en tydeliggjøring av nullstillingsprinsippet i lovteksten er hensiktsmessig for å gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig for rettsanvenderne.

Rettstilstanden og de bærende hensynene er beskrevet i kapittel 4, se særlig kapittel 4.5. Utgangspunktet er at inndragning ikke er straff, og ikke ilegges i pønalt hensikt. Frem til vedtaket av gjeldende lovt tekst i 1999 var det ikke lovfestet hva som var å regne som utbytte. Det prinsipielle utgangspunktet var *nettoinndragning*, men med viktige unntak etablert av Høyesterett basert på prinsippet om at man ikke skal tjene på (å fullføre) en straffbar handling. Som følge av dette utgangspunktet var det gjennom en rekke avgjørelser etablert en praksis som kan sammenfattes til at utgifter som ville ha vært forspilt dersom lovbrøyteren hadde valgt å avstå fra å fullføre sin straffbare handling, ikke kommer til fradrag.

¹ Lov 21. juni 2019 nr. 48 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (skyldvne, samfunnsvern og sakkyndighet) del IV.

I forbindelse med at det i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) ble foreslått en lovfesting av hva som skulle regnes som utbytte, valgte departementet av pedagogiske grunner å gi uttrykk for det som ble beskrevet som «den store hovedregel i praksis» om at utgifter ikke kommer til fradrag, i lovteksten.

Rådet foreslår derfor å lovfeste nullstillingsprinsippet for beregning av utbytte og i hvilken grad utgifter skal komme til fradrag, i § 67 *tredje ledd*.

Den foreslåtte formuleringen tar utgangspunkt i det grunnleggende formålet med inndragning av utbytte, nemlig at inndragningen skal ta sikte på å stille lovbrøteren i samme økonomiske situasjon som om han hadde avstått fra å fullbyrde eller fortsette den straffbare handlingen som ledet frem til at utbyttet oppsto. Det foreslås at dette prinsippet uttrykkelig benevnes «nullstillingsprinsippet». Videre foreslås å gi uttrykk for den viktigste praktiske konsekvensen av prinsippet: at utgifter oppstått forut for fullbyrdelsen bare kommer til fradrag i den utstrekning de representerte en lovlig økonomisk verdi.

Prinsippet om at ingen skal tjene på å begå en straffbar handling, tilsier at gjerningspersonen heller ikke skal tjene på å fortsette en påbegynt straffbar handling. Inndragningsreglene skal ikke gi incentiver til å fullbyrde en straffbar handling man har påbegynt eller påbegynt forberedelsene til. Derfor bør ikke en gjerningsperson få fradrag for utgifter vedkommende har pådratt seg forut for fullbyrdelsen i den grad disse ville vært forspilt om vedkommende avsto fra å gå videre.

Et praktisk eksempel er en gjerningsperson som har kjøpt en ulovlig vare med sikte på videresalg, for eksempel narkotika. Narkotikaen har ingen lovlig verdi for gjerningspersonen dersom vedkommende velger å avstå fra å videreselge den. Det som er betalt for narkotikaen er derfor i prinsippet forspilte utgifter i det øyeblikk de er pådratt. Dersom gjerningspersonen så selger narkotikapartiet videre, følger det av nullstillingsprinsippet at vedkommende skal stilles i samme økonomiske situasjon som om han eller hun avsto fra å gjennomføre salget som utløste kjøpesummen. I og med at det personen har gitt fra seg – narkotikaen – ikke hadde noen lovlig verdi, er det ikke noen utgift å gi fradrag for.

Det samme prinsippet kommer til anvendelse for rene kostnader på forberedelses- og forsøksstadiet. For eksempel vil reisekostnader gjerningspersonen har pådratt seg i forbindelse med forberedelsene til den straffbare handlingen ikke kunne komme til fradrag, fordi de ville ha vært

forspilt dersom den straffbare handlingen ikke ble gjennomført.

På den annen side vil nullstillingsprinsippet normalt tilsi fradrag for utgifter til innkjøp av varer eller eiendeler med lovlig verdi, fordi disse varene eller eiendelene ville ha hatt sin lovlige verdi i behold hvis gjerningspersonen avsto fra fullbyrdelsen. Har noen for eksempel kjøpt alkoholholdige drikkevarer med sikte på ulovlig videresalg, vil varene fortsatt ha sin lovlige verdi i behold hvis vedkommende avstår fra å gjennomføre det ulovlige salget. Hvis personen derimot gjennomfører det ulovlige salget, skal vedkommende «nullstilles» tilbake til den økonomiske situasjon han eller hun var i umiddelbart før vedkommende fullbyrde det ulovlige salget. Da ville personen ha hatt varene, og må derfor godskrives verdien av disse ved den analyse av årsakssammenhengen mellom den straffbare handling og utbyttet som må foretas.

Det samme vil gjelde dersom noen har kjøpt en gjenstand med lovlig verdi, som forbrukes i og med fullbyrdelsen av den straffbare handlingen eller etter dette tidspunktet. Da må det gis fradrag for den verdien gjenstanden ville ha hatt hvis gjerningspersonen hadde avstått fra fullbyrdelsen.

Utgifter pådratt *samtidig som eller etter* fullbyrdelsen av den straffbare handlingen, eller av det enkelte tilfelle som inngår i en fortsatt straffbar handling, ville derimot ikke ha vært forspilt hvis gjerningspersonen avsto fra fullbyrdelsen av handlingen. Slike utgifter vil derved redusere utbyttet beregnet ut fra nullstillingsprinsippet. For utgifter pådratt *etter* fullbyrdelsen vil det normalt måtte kreves at utgiften er en nødvendig konsekvens av fullbyrdelseshandlingen, som for eksempel en skatte- eller avgiftsforpliktelse som oppstår som direkte konsekvens av den straffbare handlingen.

15.2.2.3 Klargjøring av at gjenstandsinnndragning er utgangspunktet

Første ledd første punktum i dagens § 67 slår fast utgangspunktet om at «utbytte» skal inndras. Andre ledd første punktum definerer «utbytte» til også å omfatte surrogatet av utbytte, samt avkastning og andre fordeler av utbytte.

Definisjonen sikter derved som utgangspunkt til det *konkrete, materialiserte* utbyttet av handlingen, enten i sin opprinnelige eller transformerte stand. Forutsetningen er altså at utbyttet kan identifiseres i form av ting, rettigheter, fordringer eller lignende, eller deler av slike. Inndragning av slikt utbytte skjer som utgangspunkt ved gjenstands-

inndragning, og de aktuelle ting eller lignende kan tas i beslag under etterforskingen. Så langt en gjenstand som inndras er tatt i beslag, trengs ingen annen fullbyrdelse av inndragningen enn at staten beholder gjenstanden.

I en del tilfeller er verdiinndragning det eneste tilgjengelige alternativet. Dersom utbyttet er forbrukt eller ikke er tilgjengelig for beslag, er ikke gjenstandsinnndragning mulig, og man er henvist til verdiinndragning som substitutt.

Der utbyttet har form av *besparelser*, for eksempel ved at en bedrift har spart kostnader til påbudt rensing av sine utslipp, vil utbyttet aldri ha eksistert i håndgripelig form slik at det kan gjenstandsinnndras. Det er ikke mulig å peke på *hvilke* penger på bedriftens konto som representerer besparelsen i og med at utbyttet aldri har kommet inn på kontoen. I slike tilfeller er det også kun verdiinndragning som kan foretas.

I de tilfeller der gjenstandsinnndragning er mulig, vil det normalt være praktiske problemstillinger som for eksempel at en ting bare delvis representerer utbytte,² eller forholdsmessighetsbetraktninger om at inndragning av selve tingen vil ramme urimelig hardt, som kan danne grunnlag for å velge verdiinndragning fremfor å inndra det materialiserte utbyttet.

Etter rådets oppfatning bør utgangspunktet om at utbytte i form av konkrete ting, rettigheter, fordringer eller lignende normalt bør inndras ved gjenstandsinnndragning komme tydeligere frem i lovteksten. Dette vil gjøre det lettere for rettsanvenderne å forholde seg til og anvende bestemmelsen i tråd med de underliggende prinsippene.

15.2.2.4 Obligatorisk fradrag for betalt erstatning til skadelidte mv.

Som det fremgår av fremstillingen under kapittel 4.5.2 foran, følger det av Høyesteretts praksis at fradrag etter § 67 tredje ledd *skal* gjøres når lovbyteren har betalt erstatning til skadelidte som helt eller delvis svarer til utbyttet, selv om bestemmelsens ordlyd er at dette *kan* gjøres. Nullstillingsprinsippet tilsier at slikt fradrag konsekvent skal gjøres. Lovteksten foreslås endret i samsvar med dette.

Bestemmelsen regulerer også de tilfeller der erstatning betales etter domstidspunktet, ved at det kan fremsettes begjæring for retten om slik avgjørelse også etter dommen. Der erstatningskravet pådømmes som del av straffesaken forutsettes det imidlertid at inndragningen er foretatt

til fordel for skadelidte etter § 75 andre ledd, slik at det ikke oppstår behov for avgjørelse etter § 67 tredje ledd, når erstatningskravet innfris. I slike tilfeller vil innfrielse av inndragningen også utgjøre innfrielse av erstatningskravet, og motsatt.

15.3 Straffeloven ny § 67 a

15.3.1 Lovutkast

§ 67 a *Inndragning av utbytte uten at det kan påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra*

En ting som er beslaglagt under slike omstendigheter at det foreligger sterk sannsynlighetsovervekt for at den er utbytte fra en straffbar handling, kan inndras selv om det ikke kan påvises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra. § 67 første ledd annet punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.

Dersom en ting er beslaglagt og ingen har gjort krav på å være eier av tingen, kan inndragning foretas dersom det er sannsynlig at den er utbytte av en straffbar handling.

15.3.2 Merknader til bestemmelsen

15.3.2.1 Oversikt

Rådet foreslår som nevnt i kapittel 12.6.1, å innføre en ny bestemmelse som hjemler inndragning av utbytte uten at det kan påvises hvilken konkret handling utbyttet stammer fra, jf. utkastet § 67 a første ledd. Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til drøftelsen i kapittel 12.6.1. Beviskravet foreslås angitt som sterk sannsynlighetsovervekt, jf. drøftelsen i kapittel 12.6.2. Også andre ledd er nytt, og retter seg mot situasjoner der ingen gjør krav på å være eier av en beslaglagt ting. I så fall kan inndragning skje dersom det er mest sannsynlig at tingen er utbytte av en straffbar handling, jf. kapittel 12.6.3.

15.3.2.2 Merknader til første ledd

Inndragning etter hovedregelen i § 67 forutsetter at det kan konkretiseres hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra, jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 64. Fra dette gjelder enkelte modifikasjoner og unntak, jf. Matningsdal (2020), kommentar til straffeloven § 67 punkt 3.2.2. Det mest praktiske unntaket er inndragning ved heleri, jf. straffeloven § 332. Etter en lovendring i 1993 kan heleri straffes selv om det ikke kan dokumenteres hvilken straffbar handling utbyttet som har vært objekt for heleri stammer fra. Dette medfører at

² Jf. sameigelova § 15 andre ledd.

det heller ikke ved inndragning av slikt utbytte etter § 67 gjelder noe krav til konkretisering av den straffbare handlingen, jf. Rt. 2004 s. 1957. Årsakskravet i § 67 gjelder imidlertid også i heleritilfellene, slik at det er et vilkår for inndragning at helerihandlingen «direkte» har gitt et utbytte for den som inndragningskravet rettes mot. For mange helerihandlinger, som for eksempel oppbevaring, vil årsakskravet vanskelig kunne være oppfylt. I slike tilfeller vil inndragning etter gjeldende rett kun kunne skje ved utvidet inndragning etter § 68 eller ved å anvende § 69 første ledd bokstav b. Rt. 2015 s. 438 gir i et omfattende *obiter dictum* tilsynelatende støtte til at inndragning etter § 67 kan skje også i slike tilfeller, men det er tvilsomt om flertallets votum gir uttrykk for gjeldende rett på dette punkt, jf. HR-2017-822-A og Matningsdal op.cit. punkt 3.2.2.

Forslaget til § 67 a forutsettes å ta opp i seg de tilfellene der inndragning av ting som finnes bevist å være *gjenstand for en heleri- eller hvitvaskingshandling* hittil har vært foretatt i medhold av § 69.

Som nevnt foran i kapittel 12.6.1 foreslår rådet en viss utvidelse av inndragningsadgangen. Forslaget til § 67 a retter seg typisk mot den situasjonen at politiet som ledd i en pågående etterforskning, foretar en ransaking, og i den forbindelse beslaglegger ting som åpenbart stammer fra straffbare handlinger, men der det ikke er mulig eller ville kreve uforholdsmessige ressurser å knytte tingen til en konkret straffbar handling. Et typisk eksempel er at det ved ransaking ved mistanke om omfattende narkotikakriminalitet avdekkes narkotika og store mengder kontanter, dyre klokker eller smykker og andre ting som vanskelig kan ha et lovlig opphav. Etter omstendighetene kan inndragning i enkelte slike tilfeller skje med hjemmel i dagens regler, jf. ovenfor. Rekkevidden av inndragningsadgangen har imidlertid voldt usikkerhet i praksis og kan lett bli uforholdsmessig ressurskrevende. Tilbakemeldingene til rådet tilsier at denne usikkerheten resulterer i færre inndragningstilfeller. Forslaget til § 67 a kan avhjelpe dette. Samtidig åpner usikkerheten i praksis for forskjellsbehandling og manglende forutberegnelighet.

For å ivareta rettssikkerhetshensyn foreslår rådet samtidig et strengt beviskrav, se drøftelsen i kapittel 12.6.2. For at inndragning etter *første ledd* skal kunne skje, må det foreligge en sterk (kvalifisert) sannsynlighetsovervekt for at utbyttet stammer fra en straffbar handling. I motsetning til inndragning etter § 67 kreves det ikke at påtalemyndigheten kan påvise hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra. På dette punkt har

bestemmelsen et likhetstrekk med utvidet inndragning etter § 68. Adgangen til inndragning etter § 67 a første ledd er imidlertid mindre vidtrekkende enn etter § 68. I motsetning til § 68 påhviler bevisbyrden etter § 67 a første ledd også på vanlig måte påtalemyndigheten. I praksis vil § 67 a *første ledd første punktum* få anvendelse når omstendighetene medfører at det nærmest kan utelukkes at tingen som er beslaglagt er lovlig ervervet. Det vil som nevnt for eksempel kunne være tilfellet når politiet som ledd i ransaking mot en som er siktet for narkotikalovbrudd, kommer over store mengder kontanter som ikke kan forklares på annen måte enn at de stammer fra narkotikavirksomheten. Tilsvarende kan være tilfelle når politiet i forbindelse med arbeid i kriminelle miljøer (herunder i ungdomsmiljøer med kjente tilknytninger til såkalte «gjenger») kommer over dyre gjenstander som klokker, smykker, solbriller eller klesplagg, som det ut ifra omstendighetene fremstår som helt urealistisk at vedkommende skal ha anskaffet på lovlig vis.

Forslaget innebærer en viss lemping av beviskravet for at tingen er utbytte av en eller annen straffbar handling i forhold til hva som gjelder ved inndragning av tingen som *gjenstand for heleri* etter gjeldende rett, der det må bevises etter det vanlige strafferettslige beviskravet at tingen er utbytte av en straffbar handling. Samtidig har Høyesterett akseptert at dette bevisemaet formuleres som *om lovlig erverv kan utelukkes*. Rådet mener derfor det er forsvarlig å foreslå en noe lavere bevisterskel i § 67 a.

I § 67 a *første ledd andre punktum* er det henvist til de deler av § 67 som bør gjelde tilsvarende ved anvendelsen av § 67 a første ledd. Det gjelder substituttprinsippet etter § 67 første ledd andre punktum, og regelen om at inndragning kan skje uten hensyn til skyld eller utvist skyld, jf. andre ledd. De øvrige reglene i § 67 er forutsetningsvis ikke relevante ved anvendelsen av § 67 a. Lemplingsregelen etter § 67 fjerde ledd andre punktum kan være aktuell også her, men et eventuelt behov for å lempe på inndragningen kan ivaretas ved den skjønsmessige vurderingen som § 67 a første ledd første punktum legger opp til, jf. uttrykket «kan».

15.3.2.3 Merknader til andre ledd

Inndragning etter *andre ledd* er aktuelt når det som mest sannsynlig er utbytte fra en straffbar handling, fremstår som forlatt. Dette kan for eksempel være tilfellet når politiet som ledd i etterforskningen kommer over en bankkonto og det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å

komme i kontakt med den som er registrert som eier av pengene. Det kan også tenkes aktuelt i tilfeller der politiet under ransaking i en bil finner et pengebeløp som ingen av personene i bilen vedkjenner seg å være eier eller besitter av. Om den nærmere begrunnelsen for forslaget vises det til drøftelsen i kapittel 12.6.3.

15.4 Straffeloven § 68

15.4.1 Lovutkast

§ 68 Utvidet inndragning

Med utvidet inndragning menes inndragning av utbytte av straffbare handlinger uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra, jf. annet og fjerde ledd, og med omvendt bevisbyrde, jf. tredje ledd.

Utvidet inndragning kan foretas når lovbyteren finnes skyldig i straffbar handling som etter sin art kan gi betydelig utbytte, og lovbyteren har foretatt

- en eller flere straffbare handlinger som samlet kan medføre straff av fengsel i 6 år eller mer,
- minst én straffbar handling som kan medføre straff av fengsel i 2 år eller mer, og lovbyteren de siste 5 år før handlingen ble begått, er ilagt straff for en handling av en slik art at den kan gi betydelig utbytte, eller
- forsøk på handling som nevnt i bokstav a eller b.

I vurderingen av om det skal foretas utvidet inndragning skal det særlig legges vekt på om og i hvilken grad det på bakgrunn av den straffbare handlingen lovbyteren er funnet skyldig i, sannsynligheten for stort utbytte og uforklarlige verdier på lovbyterens hånd, er en velbegrunnet mistanke om at den oppklarte kriminalitet bare er en del av den kriminaliteten lovbyteren har begått. Forhøyelse av strafferammen etter § 79 bokstav b og c kommer ikke i betraktning.

Ved utvidet inndragning kan *ett, flere eller samtlige* formuesgoder som tilhører lovbyteren inndras hvis lovbyteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. *I stedet for et formuesgode kan hele eller deler av verdien av det inndras. Ved slik verdiinndragning kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.*

Ved utvidet inndragning overfor lovbyteren kan også verdien av formuesgoder som tilhører lovbyterens nåværende eller tidligere ektefelle, inndras hvis ikke

- de er ervervet før ekteskapet ble inngått eller etter at ekteskapet ble oppløst,

- de er ervervet minst 5 år før den straffbare handlingen som gir grunnlag for utvidet inndragning, eller
- lovbyteren sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på annen måte enn ved straffbare handlinger som lovbyteren selv har begått.

Når to personer bor fast sammen under ekteskapsliknende forhold, likestilles det med ekteskap.

15.4.2 Merknader til bestemmelsen

Rådet har inntrykk av at det er et visst behov for å kunne benytte utvidet inndragning til å motvirke gjengkriminalitet i større utstrekning enn hva som gjøres i dag. Det foreslås enkelte lovendringer som har til formål å legge til rette for en slik praksisendring.

Det foreslås et nytt *første ledd* slik at bestemmelsen innledningsvis kortfattet forklarer hva som kjennetegner utvidet inndragning, det vil si et unntak fra grunnvilkåret i § 67 om å konkretisere hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra, og en omvendt bevisbyrde som pålegger lovbyteren – og ikke påtalemyndigheten – å godtgjøre at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. Det nye leddet endrer ikke rettsstilstanden, men er ment utelukkende å klargjøre hva utvidet inndragning innebærer.

I tillegg foreslås det i *andre ledd* et nytt *andre punktum* som lovfester det momentet som ut fra forarbeidsuttalelser og rettspraksis står sentralt i vurderingen av om utvidet inndragning skal skje: at slik inndragning primært er aktuelt dersom lovbyteren har en «kriminell livsstil», jf. Matningsdal (2020), kommentar til straffeloven § 68 punkt 2.3.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 68 at utvidet inndragning særlig bør foretas når det

«på bakgrunn av det aktuelle lovbruddet sett i sammenheng med utbyttets størrelse, sannsynligheten for stort utbytte og/eller uforklarlige verdier på lovbyterens hånd – er en velbegrunnet mistanke om at den oppklarte kriminalitet bare er den del av den kriminalitet som er begått, og hvor det er rimelig og velbegrunnet å stille krav om at lovbyteren sannsynliggjør at formuen er lovlig ervervet».

I rettspraksis er dette forstått slik at det er et sentralt hensyn i vurderingen av om hjemmelen for utvidet inndragning skal benyttes, men at slik inndragning også kan skje overfor personer som ikke har en kriminell livsstil, jf. Rt. 2003 s. 897. Dette er

særlig aktuelt når det ikke er spørsmål om å inndra *alle* den domfeltes formuesgoder, men kun et mer avgrenset utvalg av ting som knytter seg til det straffbare forholdet vedkommende nå dømmes for, jf. dommens avsnitt 21 der det understrekes at «inndragningen er begrenset til de pengesedlene som ble beslaglagt i forbindelse med pågripelsen for de straffbare handlinger han nå er domfelt for». Hvor sterk tilknytningen til en «kriminell livsstil» skal være for at utvidet inndragning skal besluttes, er således relativt til hvilke formuesgoder som inndras. Dersom det bare er aktuelt å inndra ett formuesgode, en mulighet rådet foreslår at synliggjøres i tredje ledd første punktum, vil konkrete omstendigheter som gir velbegrunnet mistanke om at dette formuesgodet er utbytte av andre straffbare handlinger, gjøre det forsvarlig å kreve mindre grad av kriminell livsstil enn ved mer omfattende inndragning.

Retten må vurdere hvorvidt det foreligger omstendigheter ved domfeltes forhold som gjør det forsvarlig å ta utgangspunkt i en slik presumsjon som bestemmelsen gir adgang til, om at lovbrysterens eiendeler er utbytte av straffbare handlinger. Hvor stor grad av «kriminell livsstil» som må kreves, er som nevnt relativt til hvilke eiendeler som påstås inndratt, og ikke minst i hvilken grad det foreligger konkrete forhold ved de aktuelle eiendelene som i seg selv gir grunnlag for mistanke om at de er utbytte. Rådet mener det er et potensial for å benytte en slik målrettet og avgrenset utvidet inndragning i større omfang enn det som er praksis i dag.

Tredje ledd første punktum foreslås endret ved at «ett, flere eller samtlige» tilføyes. Formålet med denne endringen er å synliggjøre muligheten for en slik mer avgrenset og målrettet bruk av utvidet inndragning, se merknadene til forslaget til andre ledd nytt andre punktum. Dessuten foreslås det et nytt *andre og tredje punktum* i tredje ledd om verdiinndragning og sikkerhet i tingen for verdikravet.

15.5 Straffeloven § 69

15.5.1 Lovutkast

§ 69 *Inndragning av andre ting som er nødvendig for å frata lovbrysterens fordeler av en straffbar handling*

Så langt det er nødvendig for å frata lovbrysterens fordeler av å ha fullført eller fortsatt den straffbare handlingen, kan andre ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for en straffbar handling, inndras. § 67 tredje, femte og sjette ledd gjelder tilsvarende.

15.5.2 Merknader til bestemmelsen

Som redegjort for i kapittel 12.5.2 foran anbefaler rådet at det innføres et systematisk skille mellom inndragning etter straffeloven kapittel 13 som ikke er straff, og en form for inndragning som gis formell status som straff etter straffeloven § 29. En slik endring vil medføre at virkeområdet for § 69 innskrenkes til inndragning av ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for den straffbare handlingen, i den grad slik inndragning er påkrevd for å oppnå nullstilling i samsvar med prinsippet angitt i utkastet til § 67 tredje ledd. Slik inndragning vil først og fremst være aktuell dersom det er tale om ting uten lovlig økonomisk verdi, ettersom ting av økonomisk verdi vil være omfattet av § 67.

I lys av at *utbytte* i § 67 i prinsippet er forutsatt å omfatte *enhver* fordel av den straffbare handlingen,³ kan regelen fremstå som overflødig, på samme måte som gjeldende § 69 bokstav a om inndragning av *produktet av* en straffbar handling. En alternativ mulighet kunne være å klargjøre utbyttedefinisjonen i § 67. I lys av rådets primære fokus på inndragning av utbytte har rådet innenfor den gitte tidsrammen ikke hatt mulighet til grundig å analysere konsekvensene av en eventuell oppheving av § 69 basert på en forutsetning om at § 67 skal dekke alle tilfeller der § 69 i dag benyttes i nullstillingsøyemed.

Slik bestemmelsen er utformet, vil den imidlertid kunne ha en funksjon der utbyttet er av en slik art at det ikke lar seg inndra fysisk og heller ikke har noen økonomisk verdi slik at det kan gi grunnlag for verdiinndragning. Dersom det i en slik situasjon finnes ting som kan fungere som «nøkkel» for lovbrysterens mulighet til å nyttiggjøre seg utbyttet, vil en slik ting kunne inndras etter bestemmelsen. Et eksempel kan være et forfalsket dokument som må inndras for å hindre lovbrysterens tilgang til utbyttet. I slike tilfeller vil formentlig også forebyggende inndragning etter utkastets § 70 første ledd være anvendelig. Et annet eksempel kan være en elektronisk lagringsenhet som inneholder koder eller annet som er nødvendig for å få tilgang til en beholdning av kryptovaluta som er utbytte.

De situasjoner som hittil har vært håndtert som inndragning av *gjenstand for heleri eller hvitvasking* etter § 69, forutsettes bedømt etter regelen i ny § 67 a første ledd.

Rådet har som nevnt i kapittel 12.5.2 innenfor sitt mandat og de tidsrammer som er gitt, ikke

³ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 7.4 side 23.

hatt anledning til å utrede eller foreslå noen detaljert utforming av et eventuelt nytt kapittel om inndragning som defineres som straff (for eksempel kalt «konfiskasjon»). Inndragning av gjenstander brukt i forbindelse med straffbare handlinger, som i dag omfattes av § 69, vil ikke omfattes av § 69 slik den nå er foreslått utformet. Dersom de ikke faller inn under den foreslåtte regelen om forebyggende inndragning i § 70 første ledd, vil slike gjenstander måtte søkes inndratt etter eventuelle nye regler om konfiskasjon.

Rådet vil påpeke at det også forekommer inndragningsbestemmelser i spesiallovgivningen som vil bli påvirket av et prinsipielt skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning/konfiskasjon som er straff. Det vil være nødvendig å foreta en samlet gjennomgang av denne lovgivningen for å avdekke alle eventuelle endringsbehov.

15.6 Straffeloven § 70

15.6.1 Lovutkast

§ 70 Forebyggende inndragning

En ting som har vært gjenstand for, brukt til eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, kan inndras dersom det anses nødvendig for å forebygge nye straffbare handlinger.

Ellers kan en ting inndras når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er en nærliggende fare for at den vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling. Er tingen egnet til bruk ved kroppskrenkelser, er det tilstrekkelig at det er fare for slik bruk. Inndragning av en informasjonsbærer, jf. § 76, kan bare foretas når det er fare for uopprettelig skade.

Istedenfor å inndra tingen kan det påbys tiltak for å forebygge at tingen blir brukt til lovovertridelser.

Ved avgjørelsen av om inndragning skal foretas, skal det legges vekt på om inndragning er forholdsmessig for den inndragningen rammer sett opp mot karakteren og konsekvensene av den straffbare handlingen som søkes forebygget og hvor nærliggende faren er.

Inndragning etter *annet* ledd kan foretas uansett hvem som er eier.

15.6.2 Merknader til bestemmelsen

15.6.2.1 Merknader til nytt første ledd

Bestemmelsen foreslås utvidet med et nytt *første ledd* som dekker de inndragningssituasjonene der inndragning etter § 69 er begrunnet i å forebygge

at ting som har vært gjenstand for, brukt til eller bestemt til bruk ved en straffbar handling på nytt blir gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.

I de tilfeller der en ting allerede har vært gjenstand for, brukt til eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, bør det ikke som etter andre ledd kreves *nærliggende fare* for misbruk, kun at inndragning er *nødvendig i forebyggende øyemed*. Ved dette forstås at inndragning må være egnet til å forebygge nye straffbare handlinger. Er det tale om en gjenstand uten særskilte egenskaper som enkelt kan erstattes ved innkjøp av en ny tilsvarende gjenstand, skal det mye til før inndragning vil være *nødvendig* utenfor de tilfeller som tilsværer andre ledd andre punktum. På den annen side vil inndragning av en gjenstand med spesifikke egenskaper som etablerer et konkret og vedvarende misbrukspotensial for straffbare handlinger av en viss alvorlighet ofte være nødvendig, forutsatt at ikke misbruksrisikoen kan avbøtes ved tiltak etter tredje ledd.

Det foreslås ikke inntatt noen bestemmelse om alternativ verdiinndragning tilsvarende gjeldende § 69 første ledd andre punktum. Når inndragning er nødvendig i forebyggende øyemed er det nettopp fordi det er påkrevd å inndra tingen som sådan. Inndragning av tingens verdi eller deler av denne vil ikke ivareta formålet.

15.6.2.2 Merknader til nytt fjerde ledd

I utkastets *fjerde ledd* fastslås at det ved vurderingen av om inndragning i forebyggende øyemed skal foretas, må gjøres en forholdsmessighetsvurdering, jf. også gjeldende § 69 tredje ledd.

Ved forholdsmessighetsvurderingen må det ses hen til konsekvensene for den inndragningen rammer, herunder særlig verdien av det som inndras. Det må ses hen til at forebyggende inndragning ikke er straff og derved ikke skal ilegges i pønål hensikt. Videre må det legges vekt på hvor egnet inndragningen er for å hindre nye straffbare forhold, karakteren og konsekvensene av de straffbare handlingene som inndragningen kan forebygge og hvor nærliggende faren er for at handlingene foretas dersom inndragning ikke skjer.

15.6.2.3 Flytting av legaldefinisjonen av «ting»

Någjeldende tredje ledd som henviser til legaldefinisjonen av «ting» i § 69 andre ledd, foreslås strøket i og med at denne definisjonen foreslås tatt inn i § 66 siste ledd.

15.7 Straffeloven § 71

15.7.1 Lovutkast

§ 71 *Hvem inndragning kan skje overfor*

Inndragning av utbytte etter § 67 foretas overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Det skal legges til grunn at utbyttet er tilfalt lovbrøyteren, med mindre lovbrøyteren sannsynliggjør at det er tilfalt en annen.

Inndragning etter § 67 a første ledd foretas overfor eieren eller besitteren. Ting som ingen gjør krav på å være eier av og som ikke er beslaglagt fra noen kjent besitter, jf. § 67 a andre ledd, kan inndras uten at noen gjøres til part.

Utvidet inndragning etter § 68 foretas overfor lovbrøyteren.

Inndragning etter § 69 foretas overfor lovbrøyteren eller den lovbrøyteren handlet på vegne av.

Inndragning etter § 70 foretas overfor den som besitter eller eier *tingen*.

15.7.2 Merknader til bestemmelsen

Det foreslås inntatt et nytt *andre ledd* i tilknytning til den foreslåtte bestemmelsen i § 67 a. *Første punktum* slår fast at krav om inndragning etter § 67 a første ledd rettens mot eieren eller besitteren.

Andre punktum gir anledning til å behandle sak om inndragning etter § 67 a andre ledd uten at noen gjøres til part. Det vises til fremstillingen i kapittel 12.6.3.

I *fjerde ledd* foreslås *andre punktum* strøket som følge av den foreslåtte endringen i § 69.

I *femte ledd* foreslås å endre ordet «gjenstanden» til «tingen» i samsvar med begrepsbruken ellers i kapittelet.

15.8 Straffeloven § 72

15.8.1 Lovutkast

§ 72 *Forholdet til erververe*

Er utbytte, jf. § 67, etter handlingstidspunktet overdratt fra noen som det kan foretas inndragning overfor, kan det overdratte eller verdien av det inndras overfor mottakeren dersom overdragelsen har skjedd som gave eller mottakeren forsto eller burde ha forstått at det overdratte var utbytte av en straffbar handling.

Kan det foretas inndragning etter § 68 *fjerde ledd*, og lovbrøyteren har overdratt et formuesgode

til en av sine nærmeste, kan formuesgodet eller verdien av det inndras overfor mottakeren hvis påtalemyndigheten sannsynliggjør at det er ervervet ved at lovbrøyteren har begått et lovbrudd. Dette gjelder likevel ikke for formuesgoder som ble overdratt mer enn 5 år før den handling som danner grunnlag for inndragningen, ble begått, eller formuesgoder som er mottatt til vanlig underhold fra en som plikter å yte slikt underhold.

Er det ved inndragning overfor lovbrøyteren regnet med formue som tilhører noen som nevnt i § 68 *fjerde ledd*, og som innfrir sitt ansvar etter paragrafen her, reduseres lovbrøyterens ansvar tilsvarende. Har lovbrøyteren innfridd sitt ansvar etter § 68 *tredje ledd*, fører ytterligere innfrielse fra lovbrøyteren til at mottakerens ansvar reduseres tilsvarende.

Dersom inndragning etter første ledd foretas overfor noen som har betalt vederlag for det overdratte og det foretas inndragning av vederlaget hos mottakeren, gjelder tredje ledd tilsvarende.

Annet ledd gjelder tilsvarende ved overdragelse til et foretak dersom lovbrøyteren

- alene eller sammen med noen som er nevnt i annet ledd, eier en vesentlig del av foretaket,
- oppebærer en betydelig del av foretakets inntekt, eller
- i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse over det.

Tilsvarende gjelder for rettighet som etter handlingstidspunktet er stiftet i tingen av noen som det kan foretas inndragning overfor når rettigheten ikke er stiftet ved utleggspant, arrest eller legalpant.

15.8.2 Merknader til bestemmelsen

15.8.2.1 Merknader til endringen i første ledd

Bestemmelsen foreslås endret med en klargjøring av at uaktsomhetstemaet etter første ledd er knyttet til om det er tale om utbytte fra *noen* straffbar handling. Uaktsomheten trenger altså ikke knytte seg til *hvilken* straffbar handling utbyttet stammer fra. I lys av innskrenkningen i § 69 anses det ikke lenger nødvendig å ha med referanse til § 69 i bestemmelsen her.

Formuleringen i någjeldende bestemmelse, der uaktsomhetstemaet knyttes til «sammenhengen mellom den straffbare handlingen og det overdratte», er mer treffende ved inndragning etter någjeldende § 69 av ting som er produktet av, gjenstand for eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling.

15.8.2.2 Merknader til nytt fjerde ledd

I nytt fjerde ledd foreslås en uttrykkelig bestemmelse om at bestemmelsen i tredje ledd om samordning av inndragningsansvar gjelder tilsvarende i de tilfeller der en omsetningsserverver må tåle inndragning etter første ledd fordi uaktsomhetsvilkåret er oppfylt, samtidig som vederlaget omsetningsserververen har betalt blir inndratt hos overdrageren. Dette er nødvendig for å unngå dobbeltinndragning.

Situasjonen kan illustreres ved følgende eksempel: A tilegner seg en gjenstand ved en straffbar handling. Gjenstanden er derved utbytte som har tilfalt A direkte ved handlingen og kan inndras hos A i henhold til § 71. A selger gjenstanden til B som burde forstå at gjenstanden var utbytte av en eller annen straffbar handling. Gjenstanden er utbytte og kan inndras hos B i medhold av § 72. Samtidig er salgssummen A har motatt *surrogat for utbytte* på As hånd, og kan inndras hos A i medhold av § 67. Utbyttet skal likevel bare inndras en gang, hvoretter det på samme måte som i tilfellene regulert i tredje ledd, må skje en samordning. Bestemmelsen regulerer ikke en eventuell regressomgang mellom A og B, som må løses etter alminnelige prinsipper om regress.

15.9 Straffeloven § 74

15.9.1 Lovutkast

§ 74 *Fellesregler om inndragning av utbytte og ting som ikke tilhører lovbrøyteren*

Kreves inndragning av utbytte, jf. §§ 67, 67 a og 68, eller ting, jf. §§ 69 og 70, som ikke tilhører lovbrøyteren, reises kravet mot eieren eller rettighetshaveren. Det samme gjelder når det kreves inndragning av verdien av ting som er beslaglagt, eller som mot sikkerhetsstillelse er fritatt for beslag.

Er eieren eller rettighetshaveren ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge, kan inndragning av beslaglagt utbytte eller ting foretas i sak mot lovbrøyteren eller den som var besitter ved beslaget, såfremt det finnes rimelig av hensyn til eieren. Det samme gjelder når det kreves inndragning av verdien av en ting som er beslaglagt, eller som mot sikkerhetsstillelse er fritatt for beslag. Eieren skal så vidt mulig gis varsel om saken.

Har verken lovbrøyteren eller besitteren kjent oppholdssted i Norge, kan tingretten beslutte inndragning på de vilkår som er nevnt i annet ledd, uten at noen er gjort til saksøkt. *Det samme gjelder ved inndragning etter § 67 a annet ledd av beslaglagt ting som ingen i løpet av en periode på 6 m*

der fra beslaget har gjort krav på å være eier av, og det på hensiktsmessig måte er gitt oppfordring til mulige eiere om å gjøre krav på å være eier av tingen. Oppfordring etter bestemmelsen her kan kunnngjøres i Norsk Lysingsblad.

Disse regler gjelder tilsvarende ved inndragning av rettigheter etter § 72 sjette ledd og § 73.

15.9.2 Merknader til bestemmelsen

15.9.2.1 Oversikt

Bestemmelsen foreslås endret i samsvar med forslaget til ny § 67 a ved at det inntas en henvisning til § 67 a i første ledd og ved at det inntas en adgang i tredje ledd til å beslutte inndragning uten at noen gjøres til saksøkt, i situasjoner som omhandlet i forslaget til § 67 a andre ledd. I tillegg foreslås klargjøring av ordlyden i bestemmelsen foranlediget av saksforholdet og avgjørelsen i HR-2020-710-A.

15.9.2.2 Merknader til endringen i første ledd

Ordet «beslaglagt» foreslås strøket i første ledd første punktum for å klargjøre at regelen om at inndragningskrav skal og kan rettes mot eieren eller rettighetshaveren er en alminnelig regel som ikke bare gjelder der gjenstanden som påstås inndratt er i beslag. Dette er klargjort i HR-2020-710-A, men saksforholdet der illustrerer at lovteksten med fordel kan klargjøres.

Regelen tilsvarende sivilprosessens regler om *passiv søksmålskompetanse*. Som det klare utgangspunkt må eieren eller rettighetshaveren til den ting eller rettighet som påstås inndratt, gjøres til part i saken. Unntak fra dette prinsippet krever særlig hjemmel, jf. *andre og tredje ledd*. At eieren eller rettighetshaveren er part i saken som ligger til grunn for en rettsavgjørelse, er også en forutsetning for at avgjørelsen skal kunne fullbyrdes overfor vedkommende etter tvangfullbyrdelseslovens regler, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 4-7.

15.9.2.3 Merknader til endringen i andre ledd

Avgrensningen til *beslaglagt* utbytte eller ting foreslås i stedet tatt inn i *andre ledd*. Bestemmelsen gir adgang til å i særlige tilfeller gjøre unntak fra hovedregelen i første ledd om at eieren eller rettighetshaveren må gjøres til part. Det er en grunnforutsetning for å fremme inndragningssak uten å gjøre eieren eller rettighetshaveren til part, at tingen som kreves inndratt er tatt i beslag, slik at eieren gjennom dette faktum har en foranledning til å bli kjent med saken og ivareta sine interesser.

«Beslaglagt» skal forstås som straffeproses-
sult beslag foretatt av norske myndigheter. Slikt
beslag er nødvendig for at fullbyrdelse kan skje
etter straffeprosessloven § 455 andre ledd, uten
tvangsgrunnlag mot eieren eller rettighetshave-
ren.

De øvrige vilkår i andre ledd foreslås ikke
endret.

15.9.2.4 Merknader til endringen i tredje ledd

I *tredje ledd* foreslås tatt inn et nytt *andre punktum*
som gir adgang til å beslutte inndragning uten at
noen gjøres til saksøkt i tilfeller som omhandlet i
utkastet til ny § 67 a andre ledd. Det foreslås en
tidsfrist på 6 måneder fra beslaget for å gi mulige
eiere tilstrekkelig tid og foranledning til å gjøre
krav på å være eier av tingen.

Vilkåret om at det *på hensiktsmessig måte* må
være gitt varsel til mulige eiere, må anvendes i lys
av tingens verdi, omstendighetene ved beslaget
og forholdene for øvrig. Dersom det fremstår som
sannsynlig at det er en person innen en begrenset
personkrets som er eier eller besitter, vil det etter
omstendighetene kunne være tilstrekkelig å
varsle denne personkretsen. Er det tale om ting
som er beslaglagt i kjøretøy eller lokale, vil det –
avhengig av tingens verdi – kunne være tilstrek-
kelig å varsle de tilstedeværende. I andre tilfeller
vil det være nødvendig å gå bredere ut, herunder
ved elektronisk kunngjøring i Norsk Lysingsblad.
I og med at kunngjøring i Norsk Lysingsblad kun
kan gjøres i lovbestemte tilfeller, foreslås det å

innta en uttrykkelig bestemmelse om muligheten
til slik kunngjøring.⁴ Kommunikasjonsplatt-
formene forutsettes tilpasset den antatte mål-
gruppen.

I den grad politiet har holdepunkter for at per-
soner som er representert ved advokat i for-
bindelse med straffesaker kan være eier eller
besitter, bør varsel også sendes advokaten.

15.10 Straffeloven § 100

15.10.1 Lovutkast

§ 100 *Bortfall av straff- og inndragningsansvar mv.
ved den skyldiges eller ansvarliges død*

Straffansvar faller bort ved den skyldiges død.

Inndragningsansvar faller bort ved den ansvar-
liges død. Gjelder det inndragning av utbytte her-
under inndragning etter §§ 67 a, 68 og § 72 annet
ledd, kan sak likevel fremmes, og ilagt inndrag-
ning kan fullbyrdes dersom det blir besluttet ved
kjennelse av den retten som har pådømt saken i
første instans, eller av den tingrett som saken
hører under etter straffeprosessloven § 12 når inn-
dragningen er vedtatt ved forelegg. Retten kan
beslutte inndragning av et beløp istedenfor en
ting.

15.10.2 Merknader til bestemmelsen

Det foreslås inntatt henvisning til ny § 67 a.

⁴ Se lov om Norsk Lysingsblad § 2 første punktum.

Kilder og litteratur

Litteratur

- Andenæs mfl. (2016): Andenæs, Johs, Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, *Alminnelig strafferett*, 6. utgave, 2016.
- Atkinson mfl. (2017): Atkinson, Colin, Simon Mackenzie, Niall Hamilton-Smith, A systematic review of the effectiveness of asset-focused interventions against organised crime, The University of Glasgow.
- Grøning mfl. (2019): Grøning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn Jakobsen, *Frihet, forbrytelse og straff: En systematisk fremstilling av norsk strafferett*, 2. utgave, 2019.
- Grøstad (2020): Grøstad, Anne, *Internasjonalt strafferettslig samarbeid*, 2020.
- Johansen (1994): Johansen, Johnny, Om vindikasjon av surrogater. Høyesteretts dom i Høyfjellsutviklingssaken (Rt. 1993 s. 679), *Lov og Rett nr. 3-4 (1994)* side 242–250.
- King (2017): King, Colin, *Civil Forfeiture in Ireland: Two Decades of the Proceeds of Crime Act and the Criminal Assets Bureau*, researchgate.net.
- Kjølbrot (2017): Kjølbrot, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 4. utgave, 2017.
- Kjølbrot (2020): Kjølbrot, Jon Fridrik, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 5. utgave, 2020.
- Larsson og Myklebust (red.) (2004): Larsson, Paul, Trond Myklebust, *Organisert og økonomisk kriminalitet – myter og realiteter*, 2004.
- Matningsdal (1987): Matningsdal, Magnus, *Inndragning*, 1987.
- Matningsdal (2020): Matningsdal, Magnus, *Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar*, 2020.
- Mæland (2002): Mæland, John Henry, Om heftelse, i *Festskrift til Nils Nygaard 2002; Nybrott og odling* side 589–603.
- Strandbakken (2004): Strandbakken, Asbjørn, *Grunnloven § 96, Jussens Venner nr. 3-4 (2004)* side 166–185.
- Aall (2018): Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utgave, 2018.

Forarbeider

- Straffelovrådets innstilling om inndragning (1970): Innstilling fra Straffelovrådet (Det sakkyndige råd for strafferettslige spørsmål) om inndragning på grunn av straffbare handlinger, Justis- og politidepartementet 1970.
- NOU 1992: 23 Ny straffelov, alminnelige bestemmelser (Straffelovkomisjonens delutredning V).
- NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning.
- NOU 2003: 15 Fra bot til bedring – Et mer nyanisert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.
- NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen).
- NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov.
- NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.
- Ot.prp. nr. 31 (1971–72) Om lov om endringer i lovgivningen om inndragning på grunn av straffbare handlinger.
- Ot.prp. nr. 53 (1992–93) Om lov om endringer i straffeloven mv. (hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger).
- Ot.prp. nr. 8 (1998–99) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte).
- Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven).
- Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpassing av annen lovgivning).
- Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).
- Innst. O. nr. 50 (1998–99) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven m.v. (inndragning av utbytte).

Stortingsmeldinger

Meld. St. 7 (2010–2011) Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats.

Stortingets innstillinger

Innst. 300 S (2010–2011) Innstilling fra justiskomiteen om kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats.

Betenkninger, rapporter, veiledere mv.

Advokatforeningens høringssvar 15. februar 2017 til Rui (2016): Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder.

Lidén og Sandbæk (2009): Lidén, Hilde, Miriam Latif Sandbæk, Ungdomsgjenger: En kunnskapsstatus, rapport 2009: 8.

Oslo namsfogdkontors høringssvar til politianalysen (NOU 2013: 9).

Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011).

Riksadvokatens brev 19. mars 2020, «Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 – riksadvokatens bemerkninger».

Rui (2016): Rui, Jon Petter, Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, Universitetet i Bergen.

Sluttrapporten fra et inndragningsprosjekt i Rogaland politidistrikt (2014).

Økokrim (2019), Fagforvaltning statusrapport. Status fagområdet finansiell sporsikring.

Økokrims veileder til effektiv inndragning, Økokrims skriftserie nr. 20, utgitt 2012, revidert utgave desember 2019.

Rettspraksis*Høyesterett*

Rt. 1985 s. 211
 Rt. 1986 s. 50
 Rt. 1987 s. 1194
 Rt. 1990 s. 688
 Rt. 1992 s. 1436
 Rt. 1996 s. 864
 Rt. 1997 s. 27
 Rt. 1997 s. 1637
 Rt. 1999 s. 115
 Rt. 1999 s. 1363
 Rt. 2002 s. 1007
 Rt. 2003 s. 897
 Rt. 2003 s. 1671
 Rt. 2003 s. 1096
 Rt. 2004 s. 1126

Rt. 2004 s. 1957
 Rt. 2005 s. 1322
 Rt. 2006 s. 466
 Rt. 2007 s. 680
 Rt. 2007 s. 973
 Rt. 2009 s. 1011
 Rt. 2011 s. 1811
 Rt. 2011 s. 868
 Rt. 2012 s. 1282
 Rt. 2013 s. 1254
 Rt. 2013 s. 1738
 Rt. 2014 s. 620
 Rt. 2014 s. 1134
 Rt. 2015 s. 93
 Rt. 2015 s. 184
 Rt. 2015 s. 438
 Rt. 2015 s. 1355
 HR-2016-590-A
 HR-2016-1582-U
 HR-2017-821-A
 HR-2017-822-A
 HR-2017-823-A
 HR-2018-471-U
 HR-2020-710-A
 HR-2020-967-U
 HR-2020-1354-A

Lagmannsrettene

LH-2002-850
 LB-153037-3
 LB-2008-123353
 LB-2017-153037
 LB-2017-170785-4
 LB-2018-150249
 LA-2018-36410
 LB-2019-188588
 LG-2019-100080
 LB-2020-33493

Tingrettene

TOSLO-2015-105037-3

Voldgift

RG 1985 s. 400

Avgjørelser fra EMD

Dom 8. juni 1976 i sak *Engel og andre mot Nederland* (plenum)
 Dom 24. oktober 1986 i sak *AGOSI mot Storbritannia*
 Dom 7. oktober 1988 i sak *Salabiaku mot Frankrike*

Dom 7. juli 1989 i sak *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige*

Dom 24. februar 1994 i sak *Bendenoun mot Frankrike*

Dom 9. februar 1995 i sak *Welch mot Storbritannia*

Dom 5. juli 2001 i sak *Phillips mot Storbritannia*

Dom 22. juni 2004 i sak *Broniowski mot Polen* (storkammer)

Beslutning 10. juli 2007 i sak *Dassa Foundation og andre mot Liechtenstein*

Dom 23. september 2008 i sak *Grayson og Barnham mot Storbritannia*

Dom 27. november 2014 i sak *Lucky Dev mot Sverige*

Dom 12. mai 2015 i sak *Gogitidze med flere mot Georgia*

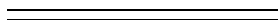
Dom 15. november 2016 i sak *A og B mot Norge* (storkammer)

Dom 28. juni 2018 i sak *G.I.E.M. S.R.L. og andre mot Italia*

Dom 8. oktober 2019 i sak *Balsamo mot San Marino*

Avgjørelser fra EU-domstolen

EU-domstolens avgjørelse 19. mars 2020 i sak AGRO IN 2001 (C234/18)



Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 09/2020