

Selvstendig inndragning av utbytte fra straffbare handlinger

Rapport fra arbeidsgruppe

20. september 2024

Innhold

1	Hovedinnhold	10
2	Arbeidsgruppen	13
2.1	Sammensetning	13
2.2	Mandat	13
2.3	Arbeidsform	15
2.4	Innspillene fra referansegruppen	16
2.4.1	Magnus Matningsdal	16
2.4.2	Jon Petter Rui	17
2.4.3	Bernt Heiberg	19
3	Bakgrunnen for utredningsarbeidet	20
3.1	Historisk tilbakeblikk	20
3.2	Internasjonale forpliktelser og anbefalinger	22
3.2.1	Internasjonale utviklingstrekk	22
3.2.2	FNs konvensjoner mot narkotika, organisert kriminalitet og korrupsjon	23
3.2.3	Europarådets hvitvaskingskonvensjon	25
3.2.4	Verdensbankens anbefalinger om inndragning	27
3.2.5	FATFs anbefalinger om inndragning	27
3.3	Jon Petter Ruis utredning <i>Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder</i>	29
3.4	NOU 2020: 10 <i>Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet</i> og tilleggsutredningen <i>Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling</i>	33
3.5	Politihøgskolens rapport <i>Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?</i>	35
4	Gjeldende rett	37
4.1	Hjemler for inndragning av utbytte	37
4.1.1	Hovedregelen om utbytteinndragning – straffeloven § 67	37
4.1.2	Særlig om utbytteinndragning i tilknytning til heleri og hvitvasking	39
4.1.3	Utvidet inndragning – straffeloven § 68	41
4.1.4	Beregning av utbytte	44
4.1.5	Utbytteinndragning etter særlovgivningen	46
4.2	Regler om rettsstillingen til berørte parter mv.	47

4.2.1	Overfor hvem inndragning kan skje – straffeloven § 71	47
4.2.2	Forholdet til erververe – straffeloven § 72	49
4.2.3	Forholdet til rettighetshavere – straffeloven § 73	51
4.2.4	Hvem inndragning skjer til fordel for – straffeloven § 75	51
4.3	Prosessuelle regler	52
4.3.1	Innledning	52
4.3.2	Etterforskning	52
4.3.3	Tiltalebeslutning og dom	53
4.3.4	Partsstilling	54
4.3.5	Inndragningsforelegg	56
4.3.6	Beslutning fra påtalemyndigheten	56
4.3.7	Subjektiv rettskraft	57
4.3.8	Objektiv rettskraft	60
4.4	Fullbyrding av inndragningskrav	60
4.5	Beslektede privatrettslige regler	62
4.5.1	Innledning	62
4.5.2	Godtroervervloven	62
4.5.3	Tvangsfullbyrdelsesloven	64
4.5.4	Hittegodsloven	64
5	Inndragningsregler i andre jurisdiksjoner	65
5.1	EU	65
5.1.1	Direktiv 2024/1260/EU om inndrivelse og konfiskasjon av formuesgoder 65	
5.1.2	Forordning (EU) 2018/1805 om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om frysing og inndragning	67
5.2	Sverige	67
5.2.1	Eksisterende hjemler for inndragning	67
5.2.2	Lovforslaget om selvstendig inndragning («självständigt förverkande»)	68
5.2.3	Foreslåtte saksbehandlingsregler for selvstendig inndragning	71
5.3	Danmark	73
5.4	Tyskland	74
5.5	England og Wales	75

5.6	Irland.....	77
5.7	Litauen.....	78
6	Utfordringer ved dagens inndragningssystem.....	79
6.1	Innledning.....	79
6.2	Utfordringer som ikke knyttes til regelverket.....	81
6.2.1	Tradisjon og kultur.....	81
6.2.2	Kompetanse.....	82
6.2.3	Samarbeid og kommunikasjon.....	82
6.2.4	Ressurser og prioritering.....	83
6.2.5	Påtalemyndighetens prioriteringskompetanse	84
6.3	Utfordringer knyttet til regelverket.....	85
6.3.1	Jon Petter Rui: <i>Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder</i>	85
6.3.2	NOU 2020: 10 <i>Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet</i>	86
6.3.3	Politihøgskolens rapport <i>Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?</i>	87
6.4	Rekkevidden av gjeldende inndragningsregler i ulike problemsituasjoner	88
6.4.1	Innledning	88
6.4.2	Personen som forfølgning rettes mot, er død.....	88
6.4.2.1	Adgangen til å foreta inndragning	88
6.4.2.2	Hvem inndragningskravet skal rettes mot.....	90
6.4.3	Personen som forfølgning rettes mot, unndrar seg forfølgning	91
6.4.4	Personen som forfølgning rettes mot, nyter immunitet	92
6.4.5	Personen forfølgningen rettes mot, har ukjent identitet.....	95
6.4.6	Inndragningsansvaret er foreldet.....	96
6.4.7	Frifinnelse eller henleggelse av straffesak	97
6.4.8	Straffelovrådets typetilfelle 1: Beslag av verdier hos personer med gjengtilknytning	101
6.4.9	Straffelovrådets typetilfelle 2: Beslag av verdier i forbindelse med ransaking for annet straffbart forhold.....	101
6.4.10	Straffelovrådets typetilfelle 3: Utbytte fra narkotikasak med flere gjerningspersoner	103

6.4.11	Når ingen gjør krav på å være eier/besitter	104
6.4.12	Når de reelle eierforholdene er uklare eller holdes skjult	105
6.4.13	Lovbryteren profiterer på utbytte uten å være eier	106
6.5	Hovedpunktene i de identifiserte rettslige manglene –behovet for regelendringer	107
7	Valg av modell	109
7.1	Hva er sivilrettslig inndragning?	109
7.2	De to hovedmodellene for sivilrettslig inndragning	110
7.3	Fordeler og ulemper ved ulike modeller.....	111
7.3.1	Innledning	111
7.3.2	Effektivitet	112
7.3.3	Funksjonalitet.....	113
7.3.4	Systemkonformitet.....	115
7.3.5	Menneskerettslige krav og rettssikkerhetsgarantier	116
7.3.6	Internasjonalt samarbeid	117
7.4	Oppsummering og konklusjon.....	118
7.5	Terminologi	119
8	Konstitusjonelle og folkerettslige skranker for utformingen av regler om selvstendig inndragning av formuesgoder	120
8.1	Om selvstendig inndragning skal anses som straff etter Grunnloven og EMK 120	
8.2	Rettferdig rettergang i sivile saker.....	123
8.2.1	Grunnloven § 95	123
8.2.2	EMK artikkel 6	125
8.3	Vernet om eiendomsretten.....	126
8.3.1	Grunnloven § 96 tredje ledd – vern mot formueskonfiskasjon.....	126
8.3.2	Grunnloven § 105	128
8.3.3	EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1	128
8.3.3.1	Generelt.....	128
8.3.3.2	Lovkravet	129
8.3.3.3	Legitimt formål	130
8.3.3.4	Forholdsmessighet	130
8.4	Betydningen av enkelte straffeprosessuelle rettigheter	134

8.4.1	Selvinkrimineringsvernet	134
8.4.2	Uskyldspresumsjonen	137
8.4.3	Forbudet mot gjentatt straffeforfølging	141
9	Materielle regler for selvstendig inndragning av formuesgoder	142
9.1	Reglens virkeområde	142
9.1.1	Objektet for inndragning	142
9.1.2	Subsidiaritet – forholdet til straffeforfølging	143
9.1.3	Obligatorisk eller fakultativ adgang til inndragning	145
9.1.4	Om det bør kreves (mistanke om) et triggerlovbrudd	147
9.1.5	Begrensning til særskilt angitte situasjoner	148
9.1.6	Beløpsgrense	149
9.2	Vurderingen av om formuesgodet utgjør utbytte	151
9.2.1	Beviskrav	151
9.2.2	Bevisbyrde	156
9.2.3	Den konkrete bevisvurderingen	158
9.3	Beregning av utbyttet	161
9.3.1	Fradrag for kostnader	161
9.3.2	Surrogater og sammenblanding med lovlige midler	162
9.4	Verdiinndragning	164
9.5	Tredjepartsvern	166
9.5.1	Tredjepartsvern ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67	166
9.5.2	Tredjepartsvern ved selvstendig inndragning	167
9.5.3	Opprinnelig eiers vindikasjonsrett	169
10	Prosessuelle regler ved selvstendig inndragning av formuesgoder	171
10.1	Innledning	171
10.2	Etterforskning med sikte på selvstendig inndragning	172
10.2.1	Etterforskningens formål	172
10.2.2	Forholdet til etterforskning av straffesak	173
10.2.3	Skifte av spor mellom straffeforfølging og selvstendig inndragning 175	
10.2.4	Bruk av bevis i senere straffesak	177
10.3	Partene i saken	179

10.3.1	Hvem skal kravet rettes mot?.....	179
10.3.2	Eierens prosessuelle status	181
10.3.3	Andre involvertes prosessuelle status	183
10.4	Partenes prosessuelle rettigheter	184
10.4.1	Dokumentinnsyn	184
10.4.1.1	Gjenstanden for innsyn – «sakens dokumenter»	184
10.4.1.2	Eierens innsynsrett på etterforskningsstadiet.....	185
10.4.1.3	Andre parters innsynsrett på etterforskningsstadiet.....	187
10.4.1.4	Eiers innsynsrett under den rettslige behandlingen	187
10.4.1.5	Andre parters innsynsrett under den rettslige behandlingen.....	188
10.4.1.6	Rettslig prøving av innsynsspørsmålet	189
10.4.2	Rett til å begjære etterforskningsskritt	189
10.4.3	Retten til å forholde seg taus.....	190
10.4.3.1	Hovedregelen om forklaringsplikt	190
10.4.3.2	Betydningen av vernet mot selvinkriminering.....	191
10.4.3.3	Begrensning av forklaringsplikten	194
10.4.3.4	Bevismessige slutninger fra at noen nekter å svare på spørsmål ...	195
10.4.4	Rett til advokat	196
10.4.5	Andre prosessuelle rettigheter.....	198
10.5	Tvangsmidler	198
10.5.1	Innledning	198
10.5.2	Adgang til bruk av de enkelte tvangsmidlene ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning	200
10.5.2.1	Generelt.....	200
10.5.2.2	Ransaking.....	200
10.5.2.3	Særlig om ransaking i private hjem	201
10.5.2.4	Beslag.....	203
10.5.2.5	Utleveringspålegg	203
10.5.2.6	Heftelse	205
10.5.2.7	Skjult kameraovervåking	205
10.5.2.8	Teknisk sporing.....	206
10.5.2.9	Utlevering av IP-adresser og ulike abonnementsopplysninger.....	206

10.5.3	Overskuddsinformasjon fra tvangsmiddelbruk som bevis i sak om selvstendig inndragning.....	207
10.6	Påtalemyndighetens beslutning om å fremme krav om selvstendig inndragning.....	209
10.6.1	Beslutningskompetansen.....	209
10.6.2	Avgjørelse av saken uten rettslig prøving.....	210
10.6.3	Hvordan kravet bør bringes inn for retten.....	211
10.7	Varsling av berørte.....	213
10.7.1	Behovet for varsling.....	213
10.7.2	Tidspunktet for varsling.....	214
10.7.3	Fremgangsmåten ved varsling.....	214
10.7.4	Krav til aktivitet fra de berørte.....	217
10.8	Rettens behandling.....	218
10.8.1	Rettens sammensetning.....	218
10.8.2	Behandlingsform.....	219
10.8.3	Behandling av saken ved fravær.....	222
10.8.4	Verneting.....	223
10.9	Rettens avgjørelse.....	224
10.9.1	Virkningene av dommen.....	224
10.9.1.1	Dommens subjektive rettskraft.....	224
10.9.1.2	Dommens objektive rettskraft.....	224
10.9.2	Avgjørelsesform.....	225
10.9.3	Grunnlaget for avgjørelsen.....	226
10.9.4	Informasjon om rettens avgjørelse.....	227
10.10	Rettsmidler.....	228
10.10.1	Anke.....	228
10.10.2	Gjenåpning.....	228
10.11	Fullbyrding.....	229
11	Andre endringer i inndragningsreglene.....	229
11.1	Lovfesting av rettsvirkningen av inndragning.....	229
11.2	Adgangen til å foreta inndragning etter den ansvarliges død.....	230
11.3	Bevis for omsetningsserververens gode tro.....	230

11.4	Tredjepartsvern ved gave og arv	232
11.5	Realisasjon	234
11.6	Påtalemyndighetens prioriteringskompetanse	234
12	Opprettelse av en ny inndragningsenhet	235
12.1	Innledning	235
12.2	Bør det opprettes en egen inndragningsenhet?	235
12.3	Inndragningsenhetens selvstendighet.....	236
12.4	Inndragningsenhetens oppgaver.....	239
12.5	Eksklusiv eller delt kompetanse.....	240
12.6	Ytterligere styrking av inndragningsarbeidet lokalt	241
12.7	Behovet for endringer i kompetansereglene	242
12.8	Tverretatlig samarbeid om inndragning i Inndragningsenheten	243
12.8.1	Tidligere utredninger om tverretatlig samarbeid	243
12.8.2	Behovet for samarbeid på etterretnings- og saksnivå	245
12.8.3	Rettslige rammer for informasjonsutveksling mellom offentlige organer	246
12.8.3.1	Overordnede regler om behandling av personopplysninger	246
12.8.3.2	Utlevering av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten.....	248
12.8.3.3	Utlevering av opplysninger fra politiet og påtalemyndigheten.....	249
12.8.3.4	Utteksling av opplysninger i etablerte samarbeid mv.	250
12.8.4	Vurdering av alternative modeller for tverretatlig samarbeid i Inndragningsenheten	252
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	254
14	Forslag til lov- og forskriftsendringer	255
14.1	Endringer i straffeloven	255
14.2	Endringer i straffeprosessloven.....	256
14.3	Endringer i påtaleinstruksen	260
14.4	Endringer i andre lover	261
15	Dissens fra arbeidsgruppens medlem Peter A. Johansen.....	261
15.1	Innledning	261
15.2	Behovet for å vurdere en alternativ regel.....	262
15.3	Særlig om behovet for verdiinndragning	263

15.4	Omvendt bevisbyrde	264
15.5	Obligatorisk eller fakultativ inndragning?	266
15.6	Forholdet til EMK.....	266
15.6.1	Criminal charge.....	266
15.6.2	Forholdet til EMK P1-1	267
15.6.3	EMK tillater inndragningsregler med omvendt bevisbyrde.....	267
15.6.4	EMDs uttalelse i <i>Yordanov mfl. mot Bulgaria</i>	267
15.7	Inngangsvilkår (triggerlovbrudd).....	268
15.8	Inndragningens omfang	270
15.8.1	Generelt.....	270
15.8.2	Fradrag i utbytte og begrepet «actual enrichment».....	270
15.9	Selvstendig inndragning (uten omvendt bevisbyrde)	271

1 Hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte 8. november 2023 en arbeidsgruppe for å utarbeide regler om sivilrettslig inndragning og utrede behovet for endringer i reglene om sikring og foreldelse av inndragningskrav. Rapporten her besvarer første del av arbeidsgruppens oppdrag: regler om sivilrettslig inndragning. De øvrige delene (sikring og foreldelse av inndragningskrav) vil bli besvart i en separat rapport.

Det er et betydelig samfunnsmessig problem at utbytte fra straffbare handlinger ikke inndras i den utstrekning det er grunnlag for. Årsakene til de svake resultatene på inndragningsområdet er sammensatte, og knytter seg i stor grad til forhold som blant annet kultur, kompetanse og ressursbruk. En del av årsaken synes imidlertid også å være svakheter ved gjeldende inndragningsregler.

For å avhjelpe disse svakhetene foreslår arbeidsgruppen at det innføres en ny hjemmel for såkalt selvstendig inndragning av formuesgoder. Hjemmelen skal gjøre det mulig å inndra formuesgoder som anses å være utbytte fra straffbare handlinger, uten at dette knyttes til et konkret straffbart forhold. Arbeidsgruppens analyse av behovet for regelendringer tilsier at den nye inndragningshjemmelen bør gjennomføres innenfor det eksisterende systemet i norsk rett, snarere enn ved en større omveltning. Som følge av dette foreslår arbeidsgruppen at reglene om selvstendig inndragning innføres i en strafferettslig modell. Dette innebærer at selvstendig inndragning skal skje etter reglene i straffeprosessloven, og ikke sivilprosessuelle regler. Det innebærer også at sakene skal håndteres av politiet og påtalemyndigheten, som har plikt til å opptre objektivt. Denne objektivitetsplikten

er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og utgjør et premiss for de foreslåtte lovendringene – knyttet til både materielle og prosessuelle forhold.

Etter forslaget skal et formuesgode kunne inndras dersom det klart mest sannsynlig, eventuelt mest sannsynlig, er utbytte fra straffbare handlinger. Disse to beviskravene reflekterer ulike oppfatninger hos arbeidsgruppens medlemmer med hensyn til hvor langt man bør gå i å lempe på vilkårene for inndragning. Arbeidsgruppen anser det fordelaktig at relevante instanser i en høring får uttale seg om begge alternativene. Til veiledning for brukerne, og for å legge til rette for at inndragning faktisk skjer i den utstrekning det er grunnlag for, foreslås det også lovfestet enkelte momenter som står særlig sentralt i vurderingen av om et formuesgode utgjør utbytte. Den materielle hjemmelen for selvstendig inndragning er behandlet i punkt 9.

Blant arbeidsgruppens medlemmer har det vært noe ulike oppfatninger om hvilke endringer i inndragningshjemlene som er nødvendige for å oppnå mer effektiv inndragning. Arbeidsgruppens medlem Peter A. Johansen har på denne bakgrunn utarbeidet et dissensforslag som på flere punkter skiller seg fra forslaget fra arbeidsgruppens øvrige medlemmer. Dissensforslaget ble fremsatt på et sent tidspunkt i prosessen, og innenfor den tiden som har vært til rådighet, har det ikke vært anledning for gruppen som helhet til å diskutere det. Forslaget er derfor inntatt som en selvstendig tekst i punkt 15 i rapporten.

Den samlede arbeidsgruppen foreslår også enkelte andre endringer knyttet til de materielle inndragningsreglene. Et viktig punkt er forslaget om å justere bevisreglene for omsetningsserververe, slik at disse harmonerer bedre med sivilrettslige regler om godtroerverv. Etter forslaget skal inndragning kunne foretas hos omsetningsserverver, med mindre det er sannsynlig at vedkommende var i aktsom god tro ved ervervet. Forslaget innebærer at beviskravet senkes fra det strafferettslige (ut over enhver rimelig tvil) til sannsynlighetsovervekt. I tillegg foreslås det at inndragning kan foretas hos arving, uavhengig av om vedkommende har vært i god tro. Dette likestiller arvinger med gavemottakere. Disse forslagene er behandlet i punkt 11.3 og 11.4.

Arbeidsgruppen har identifisert flere forhold knyttet til de prosessuelle reglene om behandlingen av inndragningskrav, som kan vanskeliggjøre effektiv inndragning. Det foreslås derfor et nytt kapittel i straffeprosessloven med behandlingsregler for saker om selvstendig inndragning. Etter forslaget skal inndragningskravet som hovedregel rettes mot eieren av formuesgodet, men kunne fremmes uten at noen er gjort til motpart dersom eierforholdene er uklare eller holdes skjult. Det samme gjelder dersom eieren er uten kjent oppholdssted i Norge. Det foreslås også at en avgjørelse om selvstendig inndragning skal ha virkning overfor alle med interesser i formuesgodet, uavhengig av om kravet var reist mot vedkommende. En slik ordning forutsetter at også andre enn eieren blir varslet om inndragningskravet og kan ta del i prosessen. Det foreslås følgelig regler om varsling av rettighetshavere som kan få sin rettsstilling påvirket negativt, alternativt få sin rettighet utslettet, av

inndragningen, og at disse får status som part i prosessen dersom de bestrider inndragningskravet. De foreslåtte endringene er ment å forenkle adgangen til å få en rettskraftig dom som avgjør inndragningssspørsmålet én gang for alle i tilfeller av unndragelse mv.

De foreslåtte reglene innebærer også at saker om selvstendig inndragning kan behandles på en enklere måte enn det som gjelder i straffesaker for øvrig. Etter forslaget skal det i stor grad overlates til rettens skjønn i hvilken utstrekning det er behov for muntlig bevisførsel. Rettens avgjørelse skal kunne baseres på både sakens dokumenter og det som har kommet frem i eventuelle rettsmøter. Videre foreslås det at sakene normalt behandles av én fagdommer, men med mulighet til å utvide retten med fagkyndige meddommere dersom sakens karakter tilsier det. Forslaget er ment å forenkle saksbehandlingen og tilpasse prosessen til det at saken ikke gjelder ileggelse av reaksjon overfor noen enkeltperson, men utelukkende dreier seg om inndragning av et formuesgode som anses å være utbytte fra straffbare handlinger. Flere av de prosessuelle reglene kunne med fordel vært utredet grundigere. Dette har imidlertid ikke vært mulig innenfor den tiden som har vært til rådighet. Arbeidsgruppen mener like fullt at forslaget om en ny materiell inndragningshjemmel bør kombineres med forslag til prosessuelle særregler. De prosessuelle reglene behandles i punkt 10.

Den samlede effekten av forslaget anses å ligge i kombinasjonen av materielle og prosessuelle bestemmelser knyttet til selvstendig inndragning.

I punkt 11 foreslås også enkelte andre klargjøringer og justeringer knyttet til inndragningsreglene generelt. Disse omfatter å lovfeste rettsvirkningene av inndragning (punkt 11.1), å klargjøre reglene om inndragning etter den ansvarliges død (punkt 11.2) og å synliggjøre anvendelsen av hittegoodsreglene ved realisasjon (punkt 11.5). Det tas også til orde for at påtalemyndighetens prioriteringskompetanse bør lovfestes (punkt 11.6).

Etter arbeidsgruppens syn er lovendringer alene neppe tilstrekkelig for å oppnå noen vesentlig bedring av inndragningsresultatene. Dette forutsetter også økt oppmerksomhet, prioritering og kompetanse. For å legge til rette for dette foreslår arbeidsgruppen å opprette en ny og formalisert inndragningsenhet som en underenhet av Økokrim. For å sikre at enheten blir robust foreslås det en egen bestemmelse i påtaleinstruksen som fastsetter at det skal være en inndragningsenhet ved Økokrim med egen ledelse og eget personell. Inndragningsenheten foreslås både å kunne håndtere egne saker, men også å gi veiledning til politidistriktene i deres arbeid med inndragning (herunder selvstendig inndragning). Spørsmål knyttet til Inndragningsenheten behandles i punkt 12.

I punkt 13 behandles økonomiske og administrative konsekvenser av arbeidsgruppens forslag. Forslagene til lov- og forskriftsendringer er inntatt i punkt 14.

2 Arbeidsgruppen

2.1 Sammensetning

Arbeidsgruppen har vært ledet av professor Johan Boucht, Handelshøyskolen BI. For øvrig har gruppen bestått av statsadvokat Joakim Ziesler Berge fra Økokrim, statsadvokat Peter Andre Johansen fra Oslo statsadvokatembeter, seniorskattejurist Kathrin Nystad fra Statens innkrevingsentral/Skatteetaten samt konstituert lovrådgiver Mari Vindedal og fagdirektør Mona Ransedokken fra Justis- og beredskapsdepartementet (Ransedokken er fra 1. juli 2024 konstituert statsadvokat ved Riksadvokatembetet).

Arbeidsgruppen har vært bistått av to rådgivere fra Justis- og beredskapsdepartementet som sekretærer: Siri Brækhus Haugsand og Julie Skomakerstuen Larsen.

2.2 Mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

«Mandat for arbeidsgruppe som skal utarbeide regler om sivilrettslig inndragning og utrede behovet for endringer i reglene om sikring og foreldelse av inndragningskrav

1. Bakgrunn

I regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen, er det slått fast at regjeringen vil utvide lovverket for å innføre sivilrettslig inndragning. Sivilrettslig inndragning brukes i denne sammenhengen som betegnelse på inndragning med sivilrettslige trekk, slik som lavere bevisskrav og løsere tilknytning til behandlingen av en straffesak enn det som gjelder etter de øvrige strafferettslige inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13. Bakgrunnen for dette er et ønske om å effektivisere inndragningsinstituttet og gjøre det enklere å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Inndragning av utbytte er et viktig virkemiddel i bekjempelsen av all profittmotivert kriminalitet. Et effektivt inndragningsinstitutt kan fjerne et sentralt insentiv for å begå slik kriminalitet.

Inndragningsprosessen består av flere ledd, herunder sikring på etterforskningsstadiet og innkreving av rettskraftige inndragningskrav. Inndragningsinstituttets effektivitet må vurderes helhetlig og inkludere alle ledd i prosessen.

Politihøgskolen publiserte i juni 2023 en rapport om inndragning, *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* Rapporten viser at inndragningstillene har vært relativt konstante i 25 år, til tross for at det fremgår av en rekke styringsdokumenter til politi og påtalemyndighet at inndragning må prioriteres og styrkes. Et annet hovedfunn i rapporten er at inndragning i liten grad synes å ramme grov profittmotivert kriminalitet. Knappe én prosent av verdiinndragningskravene gjelder beløp over to millioner kroner.

Inndragning etter reglene i straffeloven kapittel 13 er nært knyttet til forfølgning av straffbare handlinger. Straffesaker om særlig grov profittmotivert kriminalitet kan

tidvis ha et utfordrende bevisbilde, for eksempel fordi de straffbare handlingene er begått i utlandet eller som ledd i organisert kriminalitet, med mange involverte aktører. Med dagens regelverk får bevismessige utfordringer i straffesaken også betydning for behandlingen av inndragningskravet, selv om utbyttet er identifisert. Regler om sivilrettslig inndragning kan være en mulig løsning på denne utfordringen.

Det pågår for tiden prosesser internasjonalt, blant annet i Financial Action Task Force (FATF), som kan lede til nye forpliktelser som nødvendigvis innfører av regler om inndragning med lavere beviskrav og uten forutgående straffedom («non-conviction based confiscation») i Norge. FATFs standarder er ikke folkerettslig bindende, men tillegges stor vekt internasjonalt, som de gjeldende globale standardene innen inndragning og bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Hensynet til effektivt internasjonalt samarbeid i straffesaker, slik blant annet FNs antikorrupsjonskonvensjon (UNCAC) forutsetter, kan også tilsi innføring av slike regler.

2. Nærmere om oppdraget

i) Regler om sivilrettslig inndragning

Arbeidsgruppen skal vurdere og foreslå bestemmelser om sivilrettslig inndragning i Norge. Dette innebærer regler som kan effektivisere inndragningsinstituttet og gjøre det enklere å inndra utbytte fra straffbare handlinger, gjennom blant annet lavere beviskrav og løsere tilknytning til behandlingen av en straffesak, herunder inndragning uten krav om straffedom, og regler som kan sikre effektiv inndragning selv om en gjerningsperson, eier eller rettighetshaver er ukjent eller unndrar seg forfølgning.

Arbeidsgruppen skal se hen til annet relevant utredningsarbeid om inndragning fra nyere tid, herunder særlig professor Jon Petter Ruis betenkning fra 2015 om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, Straffelovrådets utredning NOU 2020: 10 *Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet*, samt modellen med selvstendig inndragning som nylig er utredet i Sverige, se SOU 2021:100 *Ny förverkandelagstiftning* punkt 5.6.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan regler om sivilrettslig inndragning rent retts teknisk skal innføres, skal arbeidsgruppen vurdere ulike modeller, både utenfor og innenfor politi- og påtalesporet, basert på erfaringer fra andre land og utviklingen internasjonalt de siste årene. Arbeidsgruppen skal belyse fordeler og ulemper ved ulike modeller, herunder praktiske, økonomiske og administrative forhold. Arbeidsgruppen skal særskilt vurdere hvordan Ruis konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning fra 2015, kan innføres i norsk rett.

Ved valget av modell bør arbeidsgruppen legge vekt på at reglene skal være funksjonelle og effektive, herunder sikre nødvendig informasjonstilgang og virke på en hensiktsmessig måte sammen med gjeldende inndragningsregler.

Arbeidsgruppen skal også legge vekt på at reglene skal være tilpasset det norske rettssystemet og forenlig med norsk rettstradisjon, samt de menneskerettslige krav som følger av blant annet Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Reglene bør også, i så stor grad som mulig, legge til rette for internasjonalt samarbeid om inndragning av utbytte over landegrensene.

Basert på sitt begrunnede valg av modell, skal arbeidsgruppen utarbeide ett konkret forslag til bestemmelser om sivilrettslig inndragning, som kan supplere bestemmelsene om inndragning av utbytte fra straffbare handlinger i straffeloven kapittel 13. I tillegg skal arbeidsgruppen i rimelig utstrekning redegjøre for hvordan andre aktuelle modeller kunne vært innført i norsk rett.

Arbeidsgruppen skal også se nærmere på behovet for eventuelle organisatoriske endringer som følge av sitt forslag til regler om sivilrettslig inndragning, herunder opprettelse av en egen inndragningsenhet.»

I mandatet er arbeidsgruppen også bedt om å vurdere behovet for endringer i reglene om henholdsvis sikring av inndragningskrav og foreldelse av inndragningskrav, og eventuelt foreslå lovendringer. Disse delene av oppdraget vil bli behandlet i en senere rapport.

2.3 Arbeidsform

Arbeidsgruppen har avholdt til sammen 17 møter i perioden 21. desember 2023 til 5. september 2024. Møtene har i hovedsak blitt gjennomført som fysiske møter i Justis- og beredskapsdepartementets lokaler i Nydalen i Oslo.

Ett av møtene ble innledet med en presentasjon fra to representanter fra Inndragningsenheten ved Økokrim om hvordan enheten jobber og hvilke erfaringer de har gjort seg med hensyn til arbeidsmåte og organisering. For øvrig har kun arbeidsgruppens medlemmer og sekretærer deltatt i møtene.

Arbeidsgruppen har ikke foretatt egne empiriske undersøkelser som grunnlag for sine vurderinger, men bygget på empiriske data fra tidligere utredningsarbeider samt egne praktiske erfaringer.

For å sikre representasjon fra ulike perspektiver og interesser har det vært engasjert en referansegruppe for regelverksarbeidet bestående av fagpersoner med relevant kompetanse. Referansegruppen har bestått av pensjonert høyesterettsdommer Magnus Matningsdal, professor Jon Petter Rui og advokat Bernt Heiberg. Medlemmene i referansegruppen har kommet med individuelle faglige innspill til tekstutkast utarbeidet av arbeidsgruppen. Medlemmene i referansegruppen har ikke hatt noen bestemmende innflytelse på forslaget eller på rapportens innhold for øvrig, men innspillene har dannet grunnlag for arbeidsgruppens vurderinger og konklusjoner. Vurderingene og konklusjonene i rapporten er fullt ut arbeidsgruppens ansvar, og gir ikke nødvendigvis uttrykk for synspunkter som referansegruppen stiller seg bak. Hovedinnholdet i referansegruppemedlemmenes innspill er sammenfattet i punkt 2.4 nedenfor.

2.4 Innspillene fra referansegruppen

2.4.1 Magnus Matningsdal

Magnus Matningsdal ble i 1986 dr. juris på avhandlingen *Inndragning*. Han var også medlem av utvalget som fremla NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning*.

I sine innspill til utredningsarbeidet har Matningsdal gitt uttrykk for å støtte at man lovfester regler om sivilrettslig inndragning i Norge. Han viser særlig til kriminalitetsutviklingen og at tilsvarende regler er innført i andre land. Matningsdal har frarådet at slike regler innføre i en sivilrettslig modell, og særlig pekt på at dette ville gjøre det nødvendig å opprette et nytt administrativt organ. Dette ville ha hatt både økonomiske og praktiske konsekvenser, særlig knyttet til forholdet til politiets etterforskningsarbeid. Matningsdal har videre pekt på forholdet til iretteføring av lovbrudd, og at det er en fordel om påtalemyndigheten kan nedlegge subsidiær påstand om sivilrettslig inndragning. Han har samtidig fremhevet at mulige menneskerettslige skranker for kombinasjon av krav om straff og selvstendig inndragning i samme sak bør drøftes i rapporten.

Etter Matningsdals oppfatning bør reglene om sivilrettslig inndragning gjøres generelle og ikke være avhengig av et konkret triggerlovbrudd. Samtidig er han skeptisk til en så omfattende hjemmel at det kan foretas inndragning ved ren uforklarlig rikdom, og viser til at dette ville være inngripende og kunne reise menneskerettslige spørsmål. Matningsdal støtter at inndragningsadgangen ikke begrenses til særskilt angitte situasjoner, og viser til tilsvarende vurderinger i NOU 1996: 21. Han har videre gitt uttrykk for at reglene ikke bør inneholde noen konkret beløpsgrense, og i den forbindelse vist til sammenhengen med vilkåret om «betydelig» utbytte i straffeloven § 68 om utvidet inndragning.

Når det gjelder spørsmålet om det bør gjelde et subsidiaritetskrav i forhold til straffeforfølgning, støtter Matningsdal grunntanken om at straffansvaret skal prioriteres, men er i tvil om det er behov for noen lovfesting av dette. Han har videre gitt uttrykk for at gjenstandsinndragning bør være utgangspunktet, sett hen til at inndragningen ikke knyttes til konkretiserte straffbare handlinger. Samtidig legger han til grunn at man ikke bør utelukke verdiinndragning som en subsidiær løsning, såfremt selve formuesgodet kan identifiseres. I spørsmålet om hvilket beviskrav som skal velges, legger Matningsdal til grunn at man står forholdsvis fritt i valget mellom alminnelig og kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Han har imidlertid fremholdt at de beste grunner taler for at man krever kvalifisert sannsynlighetsovervekt, og vist til graden av inngripen og hensynet til skandinavisk rettsenhet. Han slutter seg imidlertid til at beviskravet uansett ikke bør praktiseres så strengt som ved oppreisning for personkrenkelser.

Matningsdal har advart mot en prosessuell ordning ved sivilrettslig inndragning som avviker fra tradisjonell norsk tenkemåte. Han har understreket at når staten vil

rette et krav mot en kjent person, må staten selv gjøre vedkommende til saksøkt. Tilsvarende gjelder dersom man vil at dommen skal få rettslige konsekvenser for en kjent rettighetshaver. Hva gjelder rettens sammensetning har Matningsdal fremhevet viktigheten av at retten kan settes med fagkyndige meddommere – ikke minst revisorer. Matningsdal har også gitt uttrykk for at grunnstrukturen bør være en muntlig prosess. Dette begrunnes med hensynet til kontradiksjon samt at de aktuelle sakene ofte kan reise spørsmål om troverdighet.

2.4.2 Jon Petter Rui

Jon Petter Rui er professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Bergen og tilhører forskergruppen for strafferett og straffeprosess. I 2015 avga han en betenkning om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Betenkningen inneholdt et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning, for å muliggjøre inndragning utenfor strafferettssystemet.¹ Deler av Ruis innspill til arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i konseptet for mulig lovregulering.

Rui har understreket at sivilrettslig inndragning bør være subsidiært til strafferettslig inndragning. En måte å oppnå dette er å begrense adgangen til sivilrettslig inndragning til særskilt angitte situasjoner. Rui har i den forbindelse vist til Verdensbankens anbefalinger om når det bør være adgang til å foreta inndragning uten straffedom, og fremholdt at ved innføring av sivilrettslig inndragning bør internasjonale anbefalinger om utforming av lovgivning og praksis følges. Avvik fra anbefalingene bør begrunnes, ut over en henvisning til norske rettstradisjoner. I tillegg bør det ses hen til rettssystemer som har slike regler, og hvor reglene har fungert en tid.

Når det gjelder beviskrav, har Rui gitt uttrykk for at dette bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Han har i den forbindelse vist til rettskilder som kan antyde at beviskravet også etter gjeldende rett er lavere ved inndragning enn ved straffeforfølgning. Etter Ruis oppfatning kan hensynet til den som berøres av inndragningen ivaretas gjennom vilkår om subsidiaritet, klare avgrensninger av virkeområdet for reglene om sivilrettslig inndragning og solide prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.

Rui har i flere sammenhenger fremhevet forholdet til straffebudene om hvitvasking og heleri, hvor det i dag foretas inndragning uten noe kjent primærlovbrudd. Han har vist til at dagens heleribestemmelse har et såkalt «all crime approach», hvor det ikke kreves at man kan identifisere det bakenforliggende lovbruddet eller si noe om hvilken type lovbrudd utbyttet stammer fra. Dette fremheves som et argument for at man ikke bør kreve noe triggerlovbrudd ved sivilrettslig inndragning. Forholdet til straffebudene om heleri/hvitvasking tilsier etter Ruis syn også at man bør stille begrensede krav til tilknytningen til et bakenforliggende lovbrudd. Høyesterett har slått fast at det for

¹ Betenkningen er nærmere omtalt i punkt 3.3.

domfellelse for heleri ikke kreves bevis for verken primærlovbruddet eller hvilken type lovbrudd utbyttet stammer fra. Bevistemaet i helerisaker er jevnt over at påtalemyndigheten klarlegger siktedes lovlige tilkomst til midler (lønn, arv, gave, utbytte fra selskap mv.). En differanse mellom verdier som kan tilbakeføres til lovlig adkomst og de midlene siktede faktisk har, vil være uforklarlig formues. Hvis siktedes forklaring på differansen kan utelukkes, dømmes han for heleri. Dette er i praksis en kriminalisering og adgang til inndragning av uforklart formue.

I sine innspill til arbeidsgruppen har Rui understreket at hovedregelen bør være at sivilrettslig inndragning skjer som gjenstandsinndragning, og ikke verdiinndragning. Han har pekt på at verdiinndragning i realiteten er et restitusjonskrav. Dette fremstår som anstrengt ved inndragning som fokuserer på formuesgodet som sådan, særlig hvis inndragningen skjer uten at kravet er rettet mot en bestemt person (inndragning *in rem*).

Videre har Rui fremhevet at virkeområdet for sivilrettslig inndragning bør være verdifulle formuesgoder, slik som luksusbiler, båter, leiligheter, verdipapirer og store pengebeløp på konto. Han har pekt på at sivilrettslig inndragning er et kraftfullt virkemiddel, som bør forbeholdes store og komplekse saker om grov økonomisk kriminalitet. En beløpsgrense trekkes frem som et verktøy for å sørge for at sivilrettslig inndragning brukes overfor denne målgruppen. Rui har videre gitt uttrykk for at god tro ikke bør ikke være en absolutt skranke for sivilrettslig inndragning overfor en erverver, men snarere et moment i en forholdsmessighetsvurdering. Han har vist til at dette er i samsvar med Verdensbankens anbefalinger for utforming av regler om sivilrettslig inndragning, samt lovgivningen i land hvor dette er innført.

Rui har fremhevet at sivilrettslig inndragning ikke anses som straff etter EMK artikkel 6, ettersom inndragningen er begrenset til netto utbytte. Dette tilsier at det er mindre behov for å gjennomføre inndragningen i straffeprosessens former, og med de rettssikkerhetsgarantiene som gjelder ved straffeforfølgning. Eksempler er reglene om forklaringsplikt og adgangen til å avgjøre saker uten muntlig forhandling. I forlengelsen av dette har Rui fremholdt at det bør innføres egne prosessregler for saker om sivilrettslig inndragning, fremfor å benytte hovedforhandlingsformen i straffeprosessen. Han har i den forbindelse også vist til sammenhengen med administrativ inndragning, som ilegges av forvaltningen.

Rui har også understreket behovet for tilstrekkelig samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, NAV og Tolletaten. Rui har fremholdt at politiet må kunne få sanntidsopplysninger fra ulike registre, og at det vil være behov for egne regler om denne informasjonstilgangen. I tillegg har Rui pekt på behovet for opprettelse av en egen nasjonal inndragningsenhet. Dette begrunnes med at det er behov for å forbedre informasjonsflyten, men også at reglene om sivilrettslig inndragning krever spesialkompetanse og representerer et kraftig virkemiddel.

2.4.3 Bernt Heiberg

Bernt Heiberg er advokat og leder av Advokatforeningens lovutvalg for strafferett og straffeprosess. Han arbeider blant annet med økonomiske straffesaker, og har vært forsvarer i en rekke saker hvor inndragning har stått sentralt, hvorav flere for Høyesterett.

I sine innspill til arbeidet har Heiberg fremholdt at gjeldende rett åpner for effektiv inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. Når inndragningsresultatene likevel ikke er tilfredsstillende, kan dette knytte seg til organisatoriske forhold hos politiet og påtalemyndigheten. I den grad det er behov for regelendringer, synes dette å være justeringer snarere enn omfattende omregulering. Som følge av de rettssikkerhetshensynene som taler mot å senke beviskravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt, mener Heiberg man først bør forsøke strukturelle endringer knyttet til inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Dersom dette ikke har effekt, kan man eventuelt endre beviskravet senere.

Heiberg har videre fremholdt at opprettelse av et forvaltningsorgan med selvstendig ansvar for sivilrettslig inndragning neppe i seg selv vil gi mer effektiv inndragning, og at dette også vil ha betydelige negative konsekvenser. Han støtter derfor at innføring av sivilrettslig inndragning skjer gjennom en videreutvikling av den strafferettslige modellen. Heiberg legger til grunn at uavhengig av om det opprettes en egen inndragningsenhet, vil det store tilfanget av saker med sivilrettslig inndragning behandles lokalt i politidistriktene. Han har understreket at disse må få ressurser til å gjennomføre sakene og heve sin kompetanse på området.

Videre har Heiberg fremhevet viktigheten av å se de ulike vilkårene for ordningen i sammenheng. Dersom reglene har et lavt beviskrav, et svakt tilknytningskrav mellom formuesgodet og lovbrudd og ikke noe krav om triggerlovbrudd, må det vurderes om rettssikkerhetsgarantiene totalt sett blir for svake.

Når det gjelder subsidiaritetskrav og beløpsgrenser, legger Heiberg til grunn at dette er forhold som best reguleres internt i påtalemyndigheten og at det ikke bør oppstilles absolutte skranker i loven. Han har også fremhevet at sivilrettslig inndragning må ses i sammenheng med inndragningsadgangen etter andre bestemmelser.

Også Heiberg har vist til at det ved sivilrettslig inndragning er selve formuesgodet som står i sentrum, og som bør være gjenstand for inndragning. Dette tilsier etter hans oppfatning at adgangen til verdiinndragning bare bør være en sikkerhetsventil. Han har videre fremholdt at sivilrettslig inndragning bør begrenses til nettoinndragning, og begrunnet dette med at ordningen skal gjennomføre nullstillingsprinsippet og ikke ha pønale elementer.

I tilknytning til de prosessuelle reglene for sivilrettslig inndragning har Heiberg understreket viktigheten av å vurdere hvorvidt selvinkrimineringsvernet har betydning for rettighetene til de involverte. Dette knytter seg særlig til nærheten

mellom sivilrettslig inndragning og straffebedene om heleri/hvitvasking, og en eventuell mulighet for politiet og påtalemyndigheten til å «skifte spor» mellom disse. Heiberg har også pekt på Grunnloven § 95, og oppfordret til å vurdere om denne bestemmelsen kan gi et mer vidtrekkende vern mot selvinkriminering enn det internasjonale menneskerettighetsvernet i saker som ikke gjelder straff. Etter Heibergs syn tilsier selvinkrimineringsvernet at man bør begrense forklaringsplikten for eiere og besittere i saker om sivilrettslig inndragning.

Videre har Heiberg problematisert adgangen til å reise etterfølgende sak om sivilrettslig inndragning når tiltalte er frifunnet for heleri, opp mot uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Også på dette punktet har Heiberg oppfordret til en nærmere drøftelse.

Når det gjelder rett til offentlig oppnevnt advokat, har Heiberg fremhevet at terskelen ikke bør være for høy. Særlig ved en forenklet saksbehandling legger Heiberg til grunn at det ikke skal mye til for saken er såpass komplisert at advokatbistand er nødvendig uavhengig av den enkeltes personlige forhold.

3 Bakgrunnen for utredningsarbeidet

3.1 Historisk tilbakeblikk

Ved vedtakelsen av straffeloven 1902 ble generelle regler om inndragning inntatt i loven §§ 34 til 37. Bestemmelsene var en videreutvikling av en tidligere regel i kriminalloven kapittel 2 § 40. Reglene i §§ 34 til 37 ga hjemmel for inndragning av gjenstander frembrakt ved eller benyttet eller bestemt til bruk ved en forbrytelse, samt for inndragning av farlige eller skadelige gjenstander. Det ble også gitt en generell hjemmel for inndragning av vinning oppnådd ved en straffbar handling, som omfattet både utbyttet som sådan og verdien av det (verdiinndragning).

Inndragningsreglene i straffeloven 1902 ble endret og utvidet i flere omganger. En større revisjon skjedde ved endringslov 26. januar 1973 nr. 2. Bakgrunnen for revisjonen var blant annet at spesiallovgivningen etter hvert hadde fått et stort antall inndragningsregler. En målsetning var å gjøre de fleste av disse reglene overflødige, ved å utvide de generelle reglene i straffeloven. I tillegg ønsket man å skape større ensartethet mellom inndragningsreglene i de nordiske landene. Revisjonen innebar ikke større materielle endringer med hensyn til inndragningsadgangen, men først og fremst strukturelle justeringer.² En prinsipielt viktig endring var likevel at det ble fastslått at inndragning ikke i noe tilfelle

² Ot.prp. nr. 31 (1971–1972) *Om lov om endringer i lovgivningen om inndragning på grunn av straffbare handlinger* side 3.

skulle anses som straff. Tidligere hadde inndragning i enkelte tilfelle vært å betrakte som straff, i andre ikke. Denne sondringen ble nå fjernet.³

Den neste store revisjonen av inndragningsreglene skjedde ved lov 11. juni 1999 nr. 39. Bakgrunnen for endringene var Inndragningsutvalgets utredning NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning*. Utvalget ble nedsatt for å utarbeide tiltak for å gjøre inndragning til et sterkere kriminalpolitisk virkemiddel. Bakgrunnen var at man anså utbytteinndragning for å være et vesentlig element i bekjempelsen av profittmotivert kriminalitet og særlig viktig i forbindelse med organisert kriminalitet.⁴ Lovrevisjonen skulle derfor gjøre reglene om inndragning av vinning mer effektive, slik at vinning kunne inndras i flere saker og i større omfang enn tidligere.⁵

Ved revisjonen i 1999 ble inndragning av utbytte fra straffbare handlinger i prinsippet gjort obligatorisk, ved at det ble innført en hovedregel om at utbytte *skal* inndras. Det ble også lovfestet at eventuelle utgifter ikke kommer til fradrag i inndragningskravet. Dette skulle kodifisere den praktiske hovedregelen om såkalt bruttoinndragning, som hadde utviklet seg i rettspraksis.⁶ Det ble også innført en ny regel om utvidet inndragning, som skulle åpne for inndragning av lovbrysterens formue uten at det måtte konkretiseres hvilket lovbrudd formuen stammet fra. Utvidet inndragning skulle være forbeholdt tilfeller hvor noen finnes skyldig i grovere lovbrudd som etter sin art kan gi betydelig vinning, samtidig som vedkommende tidligere er domfelt for ett eller flere lovbrudd av et visst alvor.⁷ I disse tilfellene ble det ansett forsvarlig å operere med en presumsjon for at hele formuen var ulovlig ervervet, med mindre lovbrysteren kunne bevise lovlig erverv.⁸

Innholdet i inndragningsreglene slik de lød etter lovendringen i 1999, ble i all hovedsak videreført ved vedtakelsen av straffeloven 2005.⁹

³ Ot.prp. nr. 31 (1971–1972) punkt II 2 side 6–7.

⁴ NOU 1996: 21 punkt 1.1 side 4.

⁵ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* punkt 1 side 5.

⁶ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 7.4 side 24.

⁷ Se straffeloven 1902 § 34 a første ledd bokstav a og b.

⁸ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 10.1.4.1 side 31–32.

⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 1.4 side 31 og punkt 26.1 side 341.

3.2 Internasjonale forpliktelser og anbefalinger

3.2.1 Internasjonale utviklingstrekk

Både i Norge og internasjonalt har inndragning av utbytte tradisjonelt blitt gjennomført i forbindelse med iretteføring og domfellelse for straffbart forhold. Denne formen for inndragning omtales på engelsk ofte som «post-conviction based confiscation». Over tid har det imidlertid blitt et uttalt mål å effektivisere bruken av inndragningsinstituttet. Internasjonalt har fokuset særlig blitt rettet mot inndragning av vinning som tiltak for å bekjempe narkotikarelatert kriminalitet, hvitvasking, korrupsjon og ulike former for organisert kriminalitet.

Gjennom de siste tiårene har flere land innført regler om en annen type inndragning, på engelsk omtalt som «non-conviction based confiscation» (ofte forkortet som «NCBC»). Denne formen for inndragning kjennetegnes ved at det ikke stilles krav til domfellelse for et straffbart forhold. Ulike common law-jurisdiksjoner har vært førende (herunder USA, Irland og England og Wales), men også en rekke civil law-land har vedtatt nasjonale regler om inndragning uten straffedom (for eksempel Tyskland, Litauen, Bulgaria og Italia). Konseptet har også blitt inkorporert i ulike internasjonale instrumenter.¹⁰

Som begrunnelse for å innføre NCBC trekkes særlig frem at slik inndragning er effektiv, ettersom inndragning kan skje etter regler med et lavere beviskrav enn det strafferettslige og uten at den straffbare handlingen som utbyttet stammer fra, blir identifisert. Videre kan inndragningen gjennomføres selv om straffeforfølgning ikke er mulig, for eksempel på grunn av at straffansvaret er foreldet eller at det ikke foreligger tilstrekkelige bevis. Det siste kan blant annet være aktuelt overfor bakmenn som mottar utbytte fra kriminelle aktiviteter, men som ikke kan knyttes til konkrete lovbrudd.

Det finnes flere varianter av «non-conviction based confiscation» eller NCBC. Disse kan grovt sett deles inn i to hovedkategorier:

- 1) inndragning etter straffeprosessuelle regler, men uten krav til domfellelse for den straffbare handlingen som har generert utbyttet, og
- 2) inndragning i sivilprosessuelle former, uavhengig av noen strafferettslig prosess.

Innenfor disse to hovedkategoriene finnes det flere ulike varianter. Varianter fra enkelte utvalgte land er beskrevet nærmere i punkt 5 nedenfor.

¹⁰ Se for eksempel FN-konvensjonen om korrupsjon (UNCAC) artikkel 54 nr. 1 bokstav c; EU-direktiv 2014/42 om frysing og konfiskasjon av redskaper og utbytte fra straffbart forhold i Den europeiske union artikkel 4 nr. 2 og EU-direktiv 2024/1260 om inndrivelse og konfiskasjon av formuesgoder.

3.2.2 FNs konvensjoner mot narkotika, organisert kriminalitet og korrupsjon

FN-konvensjonen om ulovlig håndtering og handel med narkotika og psykotrope stoffer ble vedtatt i 1988. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1994 og trådte i kraft for Norges del 12. februar 1995. Ifølge artikkel 2 har konvensjonen som formål å fremme samarbeid mellom statene slik at de mer effektivt kan bekjempe ulovlig omsetning og håndtering av narkotika og psykotrope stoffer som har et internasjonalt omfang. Ved oppfyllelsen av pliktene etter konvensjonen skal partene treffe nødvendige tiltak, herunder lovgivning, i samsvar med grunnleggende bestemmelser i sin interne rettsorden.

Konvensjonen artikkel 5 gjelder inndragning. Det fremgår av bestemmelsen nr. 1 at partene skal treffe de tiltak som er nødvendige for å kunne inndra (a) utbytte fra narkotikakriminalitet som er omfattet av konvensjonen, eventuelt en tilsvarende verdi, og (b) narkotika og psykotrope stoffer, materiell og utstyr eller andre hjelpemidler som på en eller annen måte benyttes eller er tenkt benyttet i forbindelse med narkotikalovbrudd. Bestemmelsen fastsetter også regler om fremgangsmåten ved anmodning om bistand fra en annen konvensjonsstat for å foreta slik inndragning, jf. nr. 4.

Det fremgår av artikkel 5 nr. 6 at dersom utbyttet er forvandlet eller gjort om til et annet formuesgode, skal dette være gjenstand for mulig inndragning. Ved sammenblanding med lovlige formuesgoder skal den beregnede verdien av utbyttet kunne inndras. Tilsvarende skal også inntekter og andre ytelser som stammer fra utbytte mv. være gjenstand for mulig inndragning i samme utstrekning som utbytte. Partene kan også vurdere å innføre regler om omvendt bevisbyrde i spørsmålet om et utbytte eller annet formuesgode er ervervet på lovlig måte, i den utstrekning det er forenlig med prinsippene i intern rett og typen sak, jf. artikkel 5 nr. 7. Formuleringen «kan vurdere» («may consider») innebærer ikke noen forpliktelse til faktisk å innføre regler om omvendt bevisbyrde, men åpner for at statene kan vurdere det.

I artikkel 5 nr. 8 er det forutsatt at de øvrige bestemmelsene i artikkel 5 ikke skal tolkes slik at de innskrenker rettigheter som tilkommer tredjepart som er i god tro.

FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) har utarbeidet en manual for internasjonalt samarbeid ved inndragning av utbytte fra straffbar handling.¹¹ Manualen gir flere anbefalinger om å innføre tiltak for å lette samarbeidet, herunder å opprette en nasjonal enhet for inndragning («asset recovery office»).

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (UNTOC) ble vedtatt i 2000. Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2003, og trådte i kraft 29. september 2003. Konvensjonen pålegger partene å kriminalisere bestemte

¹¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Manual on International Cooperation for the Purposes of Confiscation of Proceeds of Crime* (2012).

kategorier av lovbrudd, og angir krav til enkelte straffeprosessuelle bestemmelser og bestemmelser om internasjonalt samarbeid i saker om grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Konvensjonen artikkel 12 gjelder inndragning og beslag. Det fremgår her at statene – så langt det er mulig innenfor de nasjonale rettsordenene – skal vedta tiltak som er nødvendige for å muliggjøre inndragning av (a) utbytte fra lovbrudd som omfattes av konvensjonen, eventuelt tilsvarende verdier, og (b) eiendom, utstyr eller andre midler brukt i eller ment til bruk ved lovbrudd som er omfattet av konvensjonen. Inndragning er definert som en varig berøvelse av eiendom etter avgjørelse av en domstol eller annen vedkommende myndighet, jf. artikkel 2 bokstav g.

Det fremgår av artikkel 12 nr. 7 at statene kan vurdere muligheten for å innføre regler om omvendt bevisbyrde i den utstrekning dette er i samsvar med prinsippene i nasjonal lovgivning og med typen sak. Dette tilsvarer formuleringen i FN-konvensjonen om ulovlig håndtering og handel med narkotika og psykotrope stoffer. Også her følger det av artikkel 12 nr. 8 at bestemmelsene ikke skal tolkes slik at de innskrenker rettighetene til godtroende tredjepart.

Konvensjonen artikkel 13 gir regler om internasjonalt samarbeid blant annet for å gjennomføre beslutninger om inndragning. Bestemmelsen fastsetter fremgangsmåten ved anmodninger om slik bistand. Artikkel 18 gir omfattende regler om gjensidig rettslig bistand ved etterforskning og irettføring av lovbrudd som er omfattet av konvensjonen.

FN-konvensjonen om korrupsjon (UNCAC) ble vedtatt i 2003, ratifisert av Norge i 2006 og trådte i kraft for Norges del 29. juli 2006. Konvensjonen omhandler ulike tiltak for å bekjempe korrupsjon på verdensbasis, herunder krav til forebygging, kriminalisering og internasjonalt samarbeid. I tillegg har konvensjonen et særlig fokus på inndragning av utbytte fra korrupsjon («confiscation») og tilrettelegging for tilbakeføring av slike verdier («asset recovery»).

UNCAC artikkel 54 nr. 1 fastsetter at statene – i samsvar med nasjonal lovgivning – skal etablere ulike mekanismer for å kunne yte gjensidig rettslig bistand knyttet til formuesgoder som er ervervet ved de formene for lovbrudd som konvensjonen gjelder. Etter bestemmelsen bokstav c omfatter dette en forpliktelse til å vurdere tiltak som er nødvendige for at slike formuesgoder skal kunne inndras uten straffedom i saker der det ikke kan reises tiltale mot gjerningspersonen fordi vedkommende er død, har flyktet eller forsvunnet, eller i andre passende tilfeller. Formålet med tiltakene etter artikkel 54 nr. 1 er å muliggjøre internasjonalt samarbeid som beskrevet i artikkel 55.

Bestemmelsen i artikkel 54 nr. 1 bokstav c er formulert som en forpliktelse til å *vurdere* («consider») å innføre regler om inndragning uten en straffedomfellelse, og ikke å faktisk innføre det. Konvensjonen viser bare til regler om inndragning uten straffedom («without a criminal conviction») generelt. Det oppstilles ikke

konkrete krav til innholdet i slike regler, for eksempel vedrørende beviskrav. UNODC har uttalt at implementeringen av konvensjonens regel vil avhenge av hvilke formål inndragningsreglene er ment å forfølge i de ulike landene – pønale eller gjenopprettende. Det anerkjennes at mange stater anser inndragning av utbytte som en ren pønalt sanksjon, mens andre ser på inndragning også som et gjenopprettende tiltak uten noen kobling til strafferettslige sanksjoner.¹²

Forpliktelsene i de nevnte FN-konvensjonene må anses oppfylt gjennom gjeldende norsk lovgivning, herunder inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13. Ingen av konvensjonene gir noen forpliktelse til å supplere disse med egne regler om sivilrettslig inndragning. Slike regler kan imidlertid være med på å effektivisere inndragningsinstituttet og forenkle det internasjonale samarbeidet innenfor de områdene som konvensjonene gjelder. I den siste landevalueringen av Norges implementering av UNCAC, der anbefalingene ble vedtatt i juni 2023, gis det uttrykk for at Norge bør fortsette arbeidet med å implementere tiltak som kan åpne for håndheving av inndragningspålegg som ikke er basert på domfellelse for straffbart forhold («non-conviction-based confiscations orders»)¹³.

3.2.3 Europarådets hvitvaskingskonvensjon

Europarådets konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av økonomisk utbytte fra straffbare handlinger –ETS nr. 141 (hvitvaskingskonvensjonen)¹⁴ ble ratifisert av Norge i 1994, og trådte i kraft for Norge 1. mars 1995. Konvensjonen inneholder materielle og prosessuelle regler som skal sikre og lette samarbeid om ulike tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Europarådets vedtok i 2005 en ny konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger samt om terrorfinansiering – CETS nr. 198).¹⁵ Norge har foreløpig ikke sluttet seg til denne konvensjonen.

Hvitvaskingskonvensjonens artikkel 2 gjelder tiltak med sikte på inndragning. Det følger av artikkel 2 nr. 1 (i norsk oversettelse) at partene «ved lovgivning og på annen måte [skal] treffe de tiltak som er nødvendige for å kunne inndra hjelpemidler og utbytte, eller et formuesgode hvis verdi tilsvarer et slikt utbytte». Inndragning er definert som «straff eller tiltak som fører til endelig tap av et

¹² United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Technical guide to the United Nations Convention Against Corruption, 2012, side 207–208.

¹³ Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption, Implementation Review Group, Executive summary: Norway, 2023, punkt 3.3 side 14.

¹⁴ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, 08.11.1990, European Treaty Series No. 141.

¹⁵ 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.

formuesgode, som er besluttet av en domstol etter rettergang i forbindelse med en eller flere straffbare handlinger», jf. artikkel 1 bokstav d.

Konvensjonens kapittel III gjelder internasjonalt samarbeid. Artikkel 7 nr. 2 retter seg mot inndragning, og fastsetter:

«Hver part skal ved lovgivning og på annen måte treffe de tiltak som er nødvendige for på de vilkår som er fastsatt i dette kapittel, å kunne imøtekomme anmodninger om

- a) inndragning av bestemte formuesgoder som representerer utbytte eller hjelpemidler, samt inndragning av utbytte ved pålegg om innbetaling av et beløp tilsvarende verdien av utbyttet,
- b) etterforskningsbistand og midlertidige tiltak med sikte på enhver av de former for inndragning som er omhandlet i bokstav a).»

Det følger videre av artikkel 8 at partene på anmodning og i så stor grad som mulig skal bistå hverandre med å identifisere og oppspore hjelpemidler, utbytte og andre formuesgoder som er gjenstand for inndragning. Bistanden skal omfatte ethvert tiltak for å frembringe og sikre bevis for eksistensen, plasseringen, bevegelsene, arten, den rettslige statusen eller verdien til slike formuesgoder. Etter artikkel 11 har statene også plikt til å treffe midlertidige tiltak på anmodning fra en annen part som har innledet straffesak eller forfølgning med sikte på inndragning. Slike midlertidige tiltak skal gjennomføres i henhold til og i samsvar med den anmodede partens nasjonale lovgivning, jf. artikkel 12 nr. 1.

Konvensjonen artikkel 13 gjelder plikt til å foreta inndragning på begjæring av en annen stat, og lyder slik:

«1. En part som har mottatt en anmodning fra en annen part om inndragning av hjelpemidler eller utbytte på sitt territorium, skal:

- a) iverksette en kjennelse om inndragning av slike hjelpemidler eller slikt utbytte, avsagt av en domstol hos parten som har fremmet anmodningen, eller
- b) legge anmodningen fram for vedkommende myndigheter slik at det kan treffes beslutning om inndragning, og iverksette beslutningen dersom den treffes.

2. Ved anvendelse av nr. 1 bokstav b) skal enhver part når det er nødvendig ha myndighet til å innlede forhandlinger om inndragning etter egen lovgivning.

3. Bestemmelsene i nr. 1 skal også gjelde for inndragning ved pålegg om innbetaling av et beløp tilsvarende verdien av utbyttet, dersom formuesgodene som kan inndras befinner seg på den anmodede parts territorium. Dersom betaling ikke oppnås, skal i slike tilfeller den anmodede part når den iverksetter inndragning etter nr. 1, realisere kravet i et annet formuesgode som er tilgjengelig for formålet.

4. Dersom en anmodning om inndragning gjelder et bestemt formuesgode, kan partene enes om at den anmodede part kan iverksette inndragningen ved pålegg om innbetaling av et beløp tilsvarende verdien av formuesgodet.»

Fremgangsmåtene for å oppnå og iverksette inndragning etter artikkel 13 skal være i samsvar med den anmodede partens lovgivning, jf. artikkel 14 nr. 1. Den

anmodede parten skal imidlertid være bundet av de fakta som domstolene i den anmodende staten har lagt til grunn, jf. nr. 2.

Hvitvaskingskonvensjonen kan ikke sies å innføre noen forpliktelse til å innføre regler om sivilrettslig inndragning i norsk rett. Slik inndragning kan imidlertid utgjøre et tiltak for å muliggjøre inndragning av utbytte mv., jf. konvensjonen artikkel 2 nr. 1. Tiltaket kan i så fall benyttes med sikte på å sikre og lette samarbeid med andre stater om bekjempelse av økonomisk kriminalitet, jf. artikkel 7 nr. 1.

3.2.4 Verdensbankens anbefalinger om inndragning

Verdensbanken er en sammenslutning av internasjonale organisasjoner som yter finansiell bistand og rådgivning for å fremme økonomisk utvikling og bidra til fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. Banken er en del av FN-systemet, men eies av landene som har skutt inn bankens kapital.

Et av Verdensbankens innsatsområder knytter seg til bekjempelse av korrupsjon. Som ledd i dette har banken, sammen med UNODC, etablert prosjektet StAR – Stolen Asset Recovery Initiative – som jobber for å gjøre det vanskeligere å beholde utbytte fra korrupsjon, blant annet gjennom å fremme tiltak som støtter mer effektiv inndragning og tilbakeføring av utbytte internasjonalt. Gjennom prosjektet gir Verdensbanken direkte støtte til enkeltland, i tillegg til at den deltar i den internasjonale debatten og utformer rapporter og driver forskning innenfor området antikorrupsjon og tilbakeføring av formuesgoder (asset recovery).

Verdensbanken har utgitt flere publikasjoner relatert til sivilrettslig inndragning. Blant de relevante publikasjonene er Unexplained Wealth Orders: Toward a New Frontier in Asset Recovery;¹⁶ Asset Recovery Handbook: A Guide for Practicioners;¹⁷ og A Good Practice Guide for Non-conviction-based Asset Forfeiture.¹⁸ Publikasjonene inneholder anbefalinger som utgjør en form for internasjonal bestep praksis på inndragningsområdet. Enkelte av anbefalingene vil bli referert til i drøftelsene nedenfor.

3.2.5 FATFs anbefalinger om inndragning

Financial Action Task Force (FATF) er en mellomstatlig organisasjon som ble stiftet i 1989 med formål om å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Organisasjonen utarbeider anbefalinger som gir uttrykk for internasjonale standarder og gjennomfører evalueringer av medlemsstatenes etterlevelse av disse. Instrumentene er ikke folkerettslig bindende, men tillegges stor vekt av

¹⁶ 26. juni 2023.

¹⁷ Andre utgave, 9. desember 2020.

¹⁸ 5. januar 2009.

medlemsstatene. To av anbefalingene gjelder inndragning. FATFs anbefalinger ble revidert og oppdatert med virkning fra november 2023.

Anbefaling nr. 4 gjelder inndragning i relasjon til hvitvasking. Det fremgår her at statene bør ha «policies and operational frameworks that prioritise asset recovery in both the domestic and international context». Ifølge anbefalingen bør statene iverksette tiltak, herunder lovgivningstiltak, som setter relevante myndigheter i stand til å inndra ulovlige formuesgoder gjennom «non-conviction based confiscation». «Non-conviction based confiscation» er definert som inndragning gjennom rettslige prosedyrer uten at det er nødvendig med noen straffeforfølgning eller domfellelse.¹⁹

I tolkningen av anbefaling nr. 4 uttaler FATF:

«Countries should have measures, including legislative measures, to enable the confiscation of criminal property without requiring a criminal conviction (non-conviction based confiscation) in relation to a case involving money laundering, predicate offences or terrorism financing, to the extent that such a requirement is consistent with fundamental principles of domestic law. Countries have flexibility in how they implement non-conviction based confiscation.»²⁰

Det legges til grunn at statene har et vidt spillerom når det kommer til hvordan en ordning med «non-conviction based confiscation» bør utformes. Det gis for eksempel ingen konkrete anbefalinger om valg av modell for ordningen, beviskrav eller andre materielle vilkår.

Anbefaling nr. 38 gjelder internasjonalt samarbeid. Det fremgår her at statene bør ha regler som gir mulighet til å følge opp rettsanmodninger fra andre stater om å identifisere, spore, vurdere, etterforske, fryse, ta beslag i og inndra ulovlige eiendeler og tilsvarende verdier.²¹ Etter anbefalingen skal dette også omfatte anmodninger på grunnlag av «non-conviction based confiscation proceedings and related provisional measures».²²

I Best Practices Paper on Confiscation uttaler FATF at anbefaling nr. 38 forutsetter at statene som et minimum kan følge opp begjæringer på bakgrunn av «non-conviction based confiscation» i situasjoner der en gjerningsperson er utilgjengelig på grunn av død, flukt, fravær, eller at gjerningsmannen er ukjent.²³ Ifølge FATF vil «non-conviction based confiscation» også være et nyttig verktøy i

¹⁹ FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, 2012–2023, side 132.

²⁰ FATF (2012–2023) side 41 punkt 11.

²¹ FATF (2012–2023) side 28.

²² FATF (2012–2023) side 115 punkt 1.

²³ FATF (2012) side 6 punkt 16.

andre situasjoner, slik som ved foreldelse av straffansvar, manglende bevis eller immunitet.²⁴

I 2014 publiserte FATF en landrapport om Norge, som ble fulgt opp med en oppfølgingsrapport i 2019.²⁵ I landrapporten pekte FATF på at Norge har et godt regelverk om inndragning, men at inndragningsresultatene likevel ikke er tilfredsstillende.²⁶ Det ble anbefalt å sørge for at norsk politi og påtalemyndighet prioriterer inndragning og at man undersøker nærmere hvorfor inndragningsinstituttet ikke fungerer tilstrekkelig effektivt.²⁷ FATF konkluderte med at inndragningsinstituttet i Norge hadde et moderat nivå («moderate level») av effektivitet.

I oppfølgingsrapporten fra 2019 konstaterte FATF at det fortsatt var mangler ved statistikkføring, ressurser og kunnskap om inndragning i Norge.²⁸ Organisasjonen viste til at Norge har foretatt flere grep for å kartlegge problemene med å effektivisere inndragningsinstituttet, men at disse ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp med konkrete tiltak.²⁹ FATF fremhevet videre at selv om straffeloven kapittel 13 muliggjør inndragning uten domfellelse, gjør flere vilkår at dette er vanskelig i praksis. Det gjelder blant annet det strafferettslige beviskravet som innebærer at vilkårene for inndragning må være bevist utover enhver rimelig tvil. På denne bakgrunn anbefalte FATF blant annet at Norge vurderer å utforske mulighetene for å introdusere sivilrettslig inndragning («civil asset forfeiture»)³⁰

3.3 Jon Petter Ruis utredning *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*

Professor Jon Petter Rui fikk 24. juni 2014 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å foreta en utredning som skulle danne grunnlag for reformer i inndragningsregelverket. Bakgrunnen for utredningsarbeidet var et forslag fra riksadvokaten, med tilslutning fra Økokrim og Politidirektoratet. Utredningsarbeidet skulle munne ut i et forslag til nye materielle og prosessuelle lovbestemmelser for en rettslig regulering av inndragning rettet direkte mot formuesgoder. I mandatet ble det blant annet vist til at Irland hadde hatt gode

²⁴ FATF (2012) side 6 punkt 17.

²⁵ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Mutual Evaluation Report Norway (2014); FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Follow up assessment Norway (2019).

²⁶ FATF (2014) side 67 punkt 3.65.

²⁷ FATF (2014) side 68 punkt h.

²⁸ FATF (2019) side 51.

²⁹ FATF (2019) side 60 punkt 214.

³⁰ FATF (2019) side 62 punkt d.

resultater på inndragning, og at erfaringer og resultater derfra kunne ha overføringsverdi til Norge.³¹

Etter mandatet skulle det tas utgangspunkt i at hovedansvaret for håndheving av regelverket skulle ligge hos politiet og påtalemyndigheten. Lovforslaget skulle ta utgangspunkt i inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13 og utformes som en påbygning av disse. Underveis i Rui's arbeid ble det imidlertid gitt et tillegg i mandatet. I tillegget ble det presisert at forslaget til lovbestemmelser likevel ikke skulle utformes som en påbygning av gjeldende inndragningsregler dersom en alternativ plassering ble ansett mer hensiktsmessig for å oppnå et effektivt regelverk. Dersom resultatet av utredningen var en annen løsning enn å følge det straffeprosessuelle sporet, forutsatte mandatet en grundig redegjørelse for hvilke hensyn som lå til grunn for dette.³²

Utredningsarbeidet resulterte i *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, avgitt 31. juli 2015. Betenkningen inneholdt et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning, for å muliggjøre inndragning utenfor strafferettssystemet.³³

I betenkningen foreslår Rui en egen lov om sivilrettslig inndragning. Ordningen skulle etter forslaget ikke forvaltes av politiet og påtalemyndigheten, men av en ny forvaltningsenhet – Den sentrale enhet for sivilrettslig inndragning av formuesgoder. Rui trekker frem flere argumenter for at reglene bør plasseres i en egen lov og ikke i straffeloven, herunder at sivilrettslig inndragning er noe kvalitativt annet enn straff og strafferettslig inndragning. Dersom reglene inkorporeres i straffesystemet, kan det bidra til at inndragningsordningen får strafferettslig karakter og potensielt blir ansett som straff.³⁴ Som argumenter for en ren sivilrettslig modell viser Rui også til hvordan reglene vil bli oppfattet av allmennheten og til utenlandske erfaringer. Videre argumenteres det for at sivilprosessens regler er mer fleksible og for at straffeloven og straffeprosessloven kan bli mer uoversiktlig dersom reglene innlemmes der.³⁵ Rui tilkjenner samtidig at det ut fra tiden og ressursene som var til rådighet, ikke var mulig å utarbeide en grundig, systematisk og samlet drøftelse av de valgene og refleksjonene som lå bak enkelthetene i lovutkastet. Forslaget skulle derfor anses som et eksempel på og et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning, snarere enn et fullstendig lovforslag.³⁶

³¹ Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 1.1 side 4–5.

³² Rui (2015) punkt 1.1 side 5.

³³ Rui (2015) punkt 12 side 138 flg.

³⁴ Rui (2015) punkt 12.1 side 139.

³⁵ Rui (2015) punkt 12.1 side 139–140.

³⁶ Rui (2015) punkt 1.3 side 5.

I utkastet § 1 er det angitt at formålet med loven skulle være å inndra formuesgoder som er eller representerer vinning fra lovbrudd, samt å ivareta berørte personers rettssikkerhet.³⁷ Utgangspunktet er det grunnleggende prinsippet om at lovbrudd ikke skal lønne seg. Grunnleggende for utkastet er også at formålet med reaksjonen er gjenopprettende, ikke pønalt, og at inndragningen dermed ikke er å anse som straff, verken etter Grunnloven eller EMK.³⁸ Etter utkastet skulle inndragningen være en ren sivilrettslig reaksjon.

Lovutkastet § 6 angir i hvilke situasjoner man skal kunne bruke sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder.³⁹ Det fremgår av første ledd at inndragning som strafferettslig reaksjon er det primære virkemiddel for inndragning av vinning fra lovbrudd. Følgelig skal sivilrettslig inndragning være subsidiært til inndragning som strafferettslig reaksjon. Annet og tredje ledd lister opp de situasjonene hvor sivilrettslig inndragning kan igangsettes. Dette omfatter tilfeller hvor personen som inndragningskravet rettes mot, er død, unndrar seg forfølgning eller nyter immunitet mot straffeforfølgning, jf. annet ledd. Etter tredje ledd skal sivilrettslig inndragning også kunne igangsettes hvis inndragning som strafferettslig reaksjon ikke er mulig eller er vesentlig vanskeliggjort fordi

- a) det er vesentlige vansker med å klarlegge en persons identitet,
- b) det strafferettslige inndragningsansvaret er foreldet,
- c) personen er frifunnet, eller
- d) beviskravet ikke er oppfylt.

Hvis inndragningsenheten finner at straffeforfølgning likevel er formålstjenlig, foreskriver § 6 i utkastet at saken skal overføres til påtalemyndigheten.

I utkastet § 21 oppstilles de materielle vilkårene for inndragning. Etter første ledd skal et formuesgode kunne inndras dersom det helt eller delvis er eller representerer vinning fra lovbrudd. Det er en forutsetning at vinningen overstiger to ganger folketrygdens grunnbeløp.⁴⁰ «Vinning» i § 21 skal forstås som nettoutbytte. Dette innebærer at det «som det klare utgangspunktet» skal gjøres fradrag for utgifter som er pådratt.⁴¹ Vinningen må stamme fra et «lovbrudd». Dette omfatter handlinger som objektivt sett er kriminalisert i straffeloven eller i spesiallovgivningen. Det kreves derimot ikke at de øvrige vilkårene for straff er oppfylt. Begrepet omfatter også andre rettskrenkelser enn handlinger som er belagt

³⁷ Rui (2015) punkt 12.2.2 side 211.

³⁸ Rui (2015) punkt 12.1 side 138-139.

³⁹ Rui (2015) punkt 12.2.2 side 212–213.

⁴⁰ Per 1. mai 2024 er grunnbeløpet 248 056 kroner.

⁴¹ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 196.

med straff, for eksempel handlinger som kan møtes med forvaltningsreaksjoner.⁴² At vinningen må være «fra» et lovbrudd, stiller krav om årsakssammenheng mellom lovbruddet og vinningen. Ifølge Rui skal det bare stilles krav om faktisk årsakssammenheng, ikke adekvans.⁴³ Formuleringen «er eller representerer» er en presisering av kravet til årsakssammenheng, og innebærer at inndragning også skal kunne skje dersom vinningen går gjennom flere transaksjoner og ledd, samt der vinningen skifter form (surrogat).⁴⁴ Beviskravet for samtlige vilkår er etter utkastet alminnelig sannsynlighetsovervekt.⁴⁵

Etter utkastet § 21 første ledd annet punktum skal også verdien av formuesgodet kunne inndras i stedet for formuesgodet dersom «sterke grunner taler for det». Dette er ment som en snever unntaksregel, som kan komme til anvendelse for eksempel der det er pante- eller bruksrettigheter i formuesgodet eller der en eiendom tjener til bolig for en familie.⁴⁶

Etter utkastet § 21 annet ledd skal inndragning ikke skje hvis det vil være uforholdsmessig. I kommentarene vises det til vernet om eiendomsretten i EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1), og fremholdes at uforholdsmessighetsvilkåret innebærer at domstolen og inndragningsenheten skal foreta en grundig vurdering av om inndragningen er nødvendig og proporsjonal.⁴⁷ Rui peker på en rekke momenter som kan være relevante i forholdsmessighetsvurderingen: om personer som blir berørt av inndragningen visste eller burde vite at formuesgodet representerer vinning fra et lovbrudd, hvilken type formuesgode det er snakk om, i hvor stor grad personer blir berørt av inndragningen, i hvilken grad hensynet bak loven gjør seg gjeldende i den konkrete saken, hvor stor del av formuesgodet som utgjør vinning fra lovbrudd og i hvilken grad de øvrige vilkårene er oppfylt (for eksempel hvor nær årsakssammenheng det er mellom lovbruddet og vinningen).⁴⁸

Lovutkastet § 5 forutsetter at det opprettes en ny inndragningsenhet, som skal være en selvstendig riksdekkende enhet for sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder.⁴⁹ Etter utkastet skal enheten bemannes med ansatte fra politiet, Skatteetaten, Toll- og avgiftsdirektoratet og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Personellet skal seg imellom kunne utveksle taushetsbelagte opplysninger som har betydning for å oppfylle lovens formål, jf. utkastet § 7.

⁴² Rui (2015) punkt 12.2.1 side 197.

⁴³ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 198.

⁴⁴ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 199.

⁴⁵ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 194.

⁴⁶ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 193.

⁴⁷ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 201.

⁴⁸ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 201–204.

⁴⁹ Rui (2015) punkt 12.2.2 side 212.

Inndragningen skal etter utkastet § 21 tredje ledd gjennomføres ved at inndragningsenheten treffer et begrunnet vedtak som forkynnes til personer som kan være berørt av inndragningen. Godtas vedtaket innen 14 dager, har det virkning som rettskraftig dom. Dersom vedtaket ikke godtas, faller det bort. Inndragningsenheten kan da bringe saken inn for domstolene. Ved domstolsbehandlingen gjelder de fleste av tvistelovens regler tilsvarende «så langt de passer», jf. utkastet § 4.

Konseptet for mulig lovregulering inneholder også andre regler for sivilrettslig inndragning, herunder regler om bevissikring, foreløpig sikring og sikring av formuesgoder (§§ 11 til 20), samt regler om innkreving (§ 23) og erstatning ved feilaktige vedtak (§ 24).

Ruis betenkning ble sendt på høring 7. september 2016, med høringsfrist 15. februar 2017. Den er foreløpig ikke fulgt opp med konkrete lovforslag.

3.4 NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet og tilleggsutredningen Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling*

Straffelovrådet er et permanent statlig utvalg som skal utrede og legge frem forslag om endringer i straffelovgivningen etter nærmere oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Rådets to første oppdrag etter at det ble reetablert i 2019, knyttet seg til gjengkriminalitet. Det andre av disse deloppdragene gjaldt reglene om inndrag av utbytte. I mandatet ble rådet bedt om å undersøke behovet for lovendringer som gjør inndragning til et mer effektivt virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet.⁵⁰

I september 2020 avga rådet NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet*. Rådet konkluderer her med at de gjeldende reglene i straffeloven kapittel 13 i hovedsak gir tilstrekkelige hjemler for å sikre effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Ifølge Straffelovrådet beror utfordringene for det meste på andre forhold enn selve regelverket.⁵¹ Rådet påpeker likevel at reglene på flere områder er vanskelig tilgjengelige og gir for lite konkret veiledning om hva som kan inndras og i hvilke situasjoner. I tillegg mener rådet at kravet i straffeloven § 67 om konkretisering av den straffbare handling som har gitt utbyttet, kan medføre særlige bevismessige utfordringer.

⁵⁰ NOU 2020: 10 punkt 2.1 side 15.

⁵¹ NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 78.

I utredningen foreslår Straffelovrådet flere endringer i straffeloven kapittel 13.⁵² Endringsforslagene tar dels sikte på å klargjøre inndragningsregelverkets formål og struktur, dels innebærer de materielle endringer av inndragningshjemlene. Sentralt i rådets forslag er å innføre et systematisk skille mellom inndragning begrunnet i nullstilling eller forebygging, og inndragning som er pønalt begrunnet. Rådet foreslår at straffeloven kapittel 13 rendyrkes for tilfeller som er begrunnet i nullstilling og konkret forebygging. I tilleggsutredningen *Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling*, som ble avgitt 25. mai 2021, foreslår Straffelovrådet et nytt kapittel 9 a i straffeloven om pønalt inndragning («konfiskasjon»).

I hovedutredningen foreslår Straffelovrådet å innføre en ny bestemmelse i straffeloven § 67 a om «inndragning av utbytte uten at det kan påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra». Bestemmelsen skal muliggjøre inndragning av utbytte uten at man trenger å konkretisere lovbruddet som har generert utbyttet. Etter forslaget til § 67 a første ledd kan det foretas inndragning av «ting som er beslaglagt under slike omstendigheter at det foreligger sterk sannsynlighetsovervekt for at den er utbytte fra en straffbar handling». Forslaget retter seg typisk mot situasjonen hvor politiet ved ransaking tar beslag i ting som åpenbart stammer fra lovbrudd, men hvor det er umulig eller uforholdsmessig ressurskrevende å knytte tingen til et konkret lovbrudd.⁵³

Beviskravet etter første ledd er «sterk sannsynlighetsovervekt». Dette er lavere enn det alminnelige strafferettslige kravet om at straffskyld må bevises ut over enhver rimelig tvil. Begrunnelsen for forslaget om å senke beviskravet er praktiske utfordringer med å oppfylle det strafferettslige beviskravet. Straffelovrådet legger derfor til grunn at det er forsvarlig og hensiktsmessig å senke kravet til sterk sannsynlighetsovervekt.⁵⁴ I utredningen legges det til grunn at denne terskelen er nådd dersom det nærmest kan utelukkes at den beslaglagte tingen er lovlig ervervet.⁵⁵

Annet ledd i forslaget til ny § 67 a gjelder tilfeller hvor ingen har gjort krav på å være eier av den beslaglagte tingen. Bestemmelsen var tenkt brukt for eksempel når politiet kommer over en bankkonto og det er umulig eller uforholdsmessig vanskelig å komme i kontakt med den som er registrert som eier av pengene. Et annet eksempel er situasjoner hvor politiet under ransaking i en bil finner et pengebeløp som ingen i bilen vedkjenner seg.⁵⁶ Straffelovrådet foreslår her at

⁵² Se NOU 2020: 10 punkt 12 side 87 flg.

⁵³ NOU 2020: 10 punkt 15.3.2.2 side 116.

⁵⁴ NOU 2020: 10 punkt 12.6.2 side 97.

⁵⁵ NOU 2020: 10 punkt 15.3.2.2 side 116.

⁵⁶ NOU 2020: 10 punkt 15.3.2.3 side 116–117.

beviskravet for at tingen er utbytte fra en straffbar handling, senkes til alminnelig sannsynlighetsovervekt.

I tilknytning til forslaget om en ny § 67 a foreslår Straffelovrådet også å utvide straffeloven § 74, som gjelder inndragning av utbytte og ting som ikke tilhører lovbryteren. Bestemmelsen gir en viss adgang til å foreta inndragning uten at eier av formuesgodet er gjort til part. Formålet med endringsforslaget er at denne adgangen også skal kunne benyttes ved inndragning etter den foreslåtte § 67 a første ledd.

Når det gjelder tilfellene i annet ledd (ingen har gjort krav på tingen), er det foreslått et tillegg i § 74 som innebærer at inndragning kan foretas uten at noen er gjort til part, dersom ingen i løpet av en periode på seks måneder fra beslaget har gjort krav på tingen. Dette forutsetter også at det på hensiktsmessig måte er gitt oppfordring til mulige eiere om å gjøre krav på tingen, jf. forslag til endringer i straffeloven § 74 tredje ledd.⁵⁷

Straffelovrådet foreslår i tillegg en del andre endringer for å klargjøre inndragningsregelverkets formål og struktur. De samlede endringsforslagene vil etter rådets mening «langt på vei [...] kunne fylle de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning».⁵⁸

NOU 2020: 10 ble sendt på høring 9. november 2020, med høringsfrist 19. februar 2021. Tilleggsutredningen om pønalt inndragning ble sendt på høring 29. juni 2021, med høringsfrist 15. oktober 2021. Parallelt med høringen av tilleggsutredningen fulgte departementet opp hovedutredningen med en proposisjon med forslag til lovendringer, som ble vedtatt ved lov 8. april 2022 nr. 22. Endringene gikk i hovedsak ut på å tydeliggjøre gjeldende regler i straffeloven kapittel 13. Forslaget om en ny bestemmelse i straffeloven § 67 a og korresponderende endringer i § 74 er foreløpig ikke fulgt opp.

3.5 Politihøgskolens rapport *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?*

Politihøgskolen publiserte 7. juli 2023 rapporten *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* Rapporten er en empirisk studie utarbeidet av politiinspektør Inger A. E. Coll og forsker Helge Renå. Datakildene i studien er i hovedsak statistikk på inndragning fra Politidirektoratet og Statens innkrevingsentral, en spørreundersøkelse blant politidistriktenes inndragningsspesialister og en spørreundersøkelse blant det første kullet som fullførte et nyopprettet inndragningsstudium ved Politihøgskolen.⁵⁹

⁵⁷ NOU 2020: 10 punkt 15.9 side 121–122.

⁵⁸ NOU 2020: 10 punkt 5.6 side 50, se også punkt 13.3.6 side 104–105.

⁵⁹ Politihøgskolen (2023) side 8.

Hovedfunnene i rapporten oppsummeres slik:

- «Ingen statistisk forbedring for ilagte inndragningstall fra 2014 og frem til i dag.
- Inndragning antas ikke å ramme grov profittmotivert kriminalitet i særlig grad, idet knappe én prosent av verdiinndragningskravene gjelder beløp over kr 2 millioner.
- Utfordrende for Statens Innkrevingsentral å få innkrevet ilagte beløp, særlig i større saker.
- Erstatning er et viktigere verktøy for å frata kriminelle verdier, enn det inndragning er.
- Under halvparten av respondentene opplever at straffesaker med inndragningspotensiale blir fulgt opp.
- Tilsynelatende statistisk bedring når det gjelder sikring under etterforskningen.»⁶⁰

I rapporten pekes det på tre elementer som sentrale suksesskriterier for å styrke politiets inndragningsarbeid. Det første elementet er *prioritering*. Rapporten viser til at inndragning ikke utgjør noen sentral del av politiets og påtalemyndighetens etterforskning og straffeforfølgning i dag. I forlengelsen av dette fremholder rapportforfatterne at det bør «vurderes å innføre regler om sivilrettslig inndragning som ivaretas av en egen enhet utenfor politiet, slik at man ikke er avhengig av å endre en hel etats kultur for å kunne ta mer verdier ut av kriminaliteten på kortere sikt».⁶¹ Standpunktet er ikke nærmere begrunnet.

Det andre elementet som rapportforfatterne peker på, er *kompetanse*. Det er et tydelig funn i studien av manglende kompetanse er en hovedutfordring i politiets inndragningsarbeid. Dette gjelder både blant påtalejurister, etterforskere, operativt mannskap og ledere. I rapporten foreslås det flere tiltak for å bøte på kompetanseutfordringene, herunder å integrere inndragning i de generelle utdanningsløpene ved Politihøgskolen, å utvikle et spesialiseringsløp i form av et mer avansert studium og å styrke innslaget av annen kompetanse enn politikompetanse.⁶² Det fremholdes også at:

«Dersom det etableres en separat enhet som får i oppdrag å håndheve regelverk om sivilrettslig inndragning, vil denne på samme måte måtte sammenstilles med ansatte på tvers av fagfelt. Dette vil kunne danne grunnlag for effektivt inndragningsarbeid som spisses mot de sakene der strafferettslig inndragning ikke er mulig og i større grad ramme grov, profittmotivert kriminalitet.»⁶³

For det tredje peker rapporten på *kapasitet* som et viktig element for å styrke inndragningsarbeidet. Dette handler om den generelle etterforskningsskapasiteten,

⁶⁰ Politihøgskolen (2023) side 9–10.

⁶¹ Politihøgskolen (2023) side 59.

⁶² Politihøgskolen (2023) side 60–61.

⁶³ Politihøgskolen (2023) side 61.

men også hvordan man bruker tilgjengelig kapasitet på saker som kan gi grunnlag for inndragning.⁶⁴

4 Gjeldende rett

4.1 Hjemler for inndragning av utbytte

4.1.1 Hovedregelen om utbytteinndragning – straffeloven § 67

Inndragningshjemlene i straffeloven er samlet i kapittel 13. I tillegg til inndragning av utbytte gir loven hjemmel for inndragning av ting med tilknytning til en straffbar handling (straffeloven § 69) og forebyggende inndragning (§ 70). Ettersom temaet for rapporten er utbytteinndragning, omtales ikke de sistnevnte reglene nærmere her.

Straffeloven § 67 fastsetter hovedregelen om utbytteinndragning. Det fremgår av første ledd første punktum at «[u]tbytte av en straffbar handling skal inndras». Bestemmelsen inneholder to grunnvilkår for inndragning: for det første at det foreligger en konkret straffbar handling og for det andre at denne har resultert i et utbytte. Dersom disse vilkårene er oppfylt, er utbytteinndragning obligatorisk, jf. ordlyden «skal». I utgangspunktet er det følgelig ikke opp til påtalemyndigheten om det skal legges ned påstand om inndragning, eller opp til retten om en påstand om inndragning skal tas til følge.⁶⁵

Utbytteinndragning etter straffeloven § 67 krever at det må bevises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra. I § 67 første ledd tredje punktum er det gjort unntak fra de subjektive straffbarhetsvilkårene, slik at inndragning kan foretas selv om lovbrøteren manglet skyld eller ikke utviste skyld. Det er derimot ikke gjort unntak fra de objektive straffbarhetsvilkårene. Det betyr at handlingen som utbyttet stammer fra, må dekke gjerningsbeskrivelsen i et straffebud, og at det ikke må foreligge noen grunn til straffrihet (for eksempel samtykke, nødverge eller nødrett).

Dersom tiltalen omfatter flere straffbare handlinger, er det tilstrekkelig at utbyttet stammer fra én av disse. Det er ikke krav om at påtalemyndigheten konkretiserer hvilken.⁶⁶ Det samme gjelder ved såkalt fortsatt forbrytelse. Her kan utbytteinndragning foretas uten å konkretisere hvilken handling innenfor den tidsperioden tiltalen gjelder, som har gitt opphav til utbyttet.⁶⁷ I saker om heleri og

⁶⁴ Politihøgskolen (2023) side 61–62.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* punkt 22.2 side 64.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 64.

⁶⁷ Se for eksempel HR-2021-987-A avsnitt 65.

hvitvasking er kravet til konkretisering praktisert slik at det er tilstrekkelig å konkretisere heleri- eller hvitvaskingshandlingen som sådan.⁶⁸ Det er ikke krav om konkretisering av det bakenforliggende primærlovbruddet. Samspillet mellom reglene om utbytteinndragning i straffeloven § 67 og straffebudene om heleri og hvitvasking omtales nærmere i punkt 4.1.2 nedenfor.

I tillegg til at det må foreligge en straffbar handling, må det påvises at handlingen har resultert i et oppnådd utbytte. «Utbytte» skal ifølge forarbeidene forstås som enhver fordel som er oppnådd ved den straffbare handlingen.⁶⁹ Dette kan for eksempel være gjenstander, penger, fordringer eller lønn. Begrepet omfatter også besparelser.⁷⁰ Som utbytte regnes også formuesgode som trer i stedet for utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte, jf. § 67 annet ledd første punktum. Har for eksempel utbytte i form av penger blitt brukt til å kjøpe en bil, regnes også bilen som utbytte. Prinsippene for beregning av utbyttet omtales nærmere i punkt 4.1.4 nedenfor.

Det stilles krav til årsakssammenheng mellom den straffbare handlingen og utbyttet som er oppnådd, jf. ordlyden «av» i § 67 første ledd første punktum.⁷¹ Årsakskravet skal forstås med utgangspunkt i det forholdet tiltalen gjelder, og den straffbare handlingen må ha vært en nødvendig betingelse for erverv av utbyttet.⁷² Det avgrenses mot visse former for indirekte utbytte, det vil si utbytte som forutsetter etterfølgende handlinger eller begivenheter utenfor tiltalen.

Avgrensningen skal skje etter en bred helhetsvurdering, særlig i lys av formålet med inndragningsreglene, det overtrådte straffebudet, den straffbare handlingens formål, karakteren av de etterfølgende handlinger og begivenheter og de konkrete omstendighetene ellers.⁷³ Det er ikke til hinder for inndragning at utbyttet egentlig stammer fra andre straffbare handlinger enn det tiltalen gjelder.⁷⁴

For vilkårene om straffbar handling og at utbytte er oppnådd gjelder det strafferettslige beviskravet. Det innebærer at dersom det skal foretas inndragning, må påtalemyndigheten bevise utover enhver rimelig tvil at det foreligger en konkret straffbar handling og at denne har ledet til et oppnådd utbytte.⁷⁵ Inndragningsutvalget drøftet om beviskravet for oppnådd utbytte burde senkes, men konkluderte med ikke å foreslå dette. Samtidig uttalte utvalget at de

⁶⁸ Se Rt. 2006 side 466.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 460.

⁷⁰ HR-2015-2469 avsnitt 13 med videre henvisninger.

⁷¹ Se også Rt. 2004 side 1500 avsnitt 74 og HR-2022-1178-A avsnitt 29.

⁷² HR-2022-1178-A avsnitt 24 og 34

⁷³ HR-2022-1178-A avsnitt 35.

⁷⁴ Se for eksempel HR-2021-987-A.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 8 side 25. Se også NUT 1970:6 *Innstilling fra Straffelovrådet om inndragning på grunn av straffbare handlinger* side 14.

hensynene som begrunner det strenge beviskravet med hensyn til tiltaltes skyld, ikke har samme styrke ved inndragning av vinning. Det ble også vist til at «[l]ikheten med vindikasjon tilsier at beviskravet allerede etter gjeldende rett er noe svakere enn hva som kreves for å finne tiltalte skyldig i den straffbare handlingen».⁷⁶ Senere forarbeidsuttalelser refererer imidlertid til det alminnelige strafferettslige beviskravet.⁷⁷

Utbytteinndragning etter straffeloven § 67 er som hovedregel obligatorisk. Paragraf 67 første ledd tredje punktum åpner imidlertid for unntak fra denne hovedregelen. Etter bestemmelsen kan inndragningsansvaret «reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig». Ordlyden «klart urimelig» viser at terskelen er høy. Regelen utgjør ifølge forarbeidene en sikkerhetsventil.⁷⁸ Det følger av praksis fra Høyesterett at det skal mye til for å fravike hovedregelen.⁷⁹ Ifølge forarbeidene er det normalt bare aktuelt å redusere ansvaret når utbyttet ikke lenger er i behold og den siktede har svak økonomi, men unntak kan tenkes.⁸⁰ Relevant i vurderingen er også om den straffbare handlingen er i kjerneområdet for inndragning, for eksempel salg av narkotika eller annen profittmotivert kriminalitet.⁸¹

Utbytteinndragning etter § 67 kan foretas enten som gjenstandsinndragning eller som verdiinndragning, jf. første ledd annet punktum. Ved gjenstandsinndragning inndras det konkrete utbyttet av den straffbare handlingen, eller de formuesgoder som trer i stedet for utbyttet, jf. annet ledd første punktum. Ved verdiinndragning skal i stedet verdien av utbyttet inndras. Domfelte får da en betalingsforpliktelse til staten på et bestemt beløp. Adgangen til verdiinndragning er alternativ, ikke subsidiær.⁸²

4.1.2 Særlig om utbytteinndragning i tilknytning til heleri og hvitvasking

Straffebudene om heleri (straffeloven § 332) og hvitvasking (§ 337) spiller en praktisk viktig rolle i relasjon til utbytteinndragning etter straffeloven § 67. I gjeldende rett gir disse bestemmelsene sett i sammenheng den mest vidtrekkende adgangen til å inndra formuesgoder som stammer fra lovbrudd, uten at det må påvises en kobling til en bakenforliggende straffbar handling (primærlovbruddet).

⁷⁶ NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning* punkt 13.4 side 131.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

⁷⁹ Se blant annet HR-2008-1793-A avsnitt 13 og HR-2021-301-A avsnitt 21.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

⁸¹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 65 og HR-2021-301-A avsnitt 28.

⁸² HR-2018-556-A avsnitt 24.

Straffebudene om heleri og hvitvasking rammer ulike former for befatning med utbytte fra lovbrudd. Ved heleri består den straffbare handlingen i å motta eller skaffe seg eller andre del i utbyttet av en straffbar handling, jf. straffeloven § 332 første ledd første punktum. Hvitvasking innebærer på sin side å yte bistand til å sikre utbyttet av en straffbar handling for en annen ved for eksempel å innkreve, oppbevare, skjule, transportere, sende, overføre, konvertere, avhende, pantsette eller investere utbyttet, jf. § 337 første ledd bokstav a.

Utbyttet i heleri- og hvitvaskingssaker stammer fra en eller flere bakenforliggende straffbare handlinger (primærlovbrudd), for eksempel omsetning av narkotika, ulovlig arbeid etc. Ifølge fast høyesterettspraksis er det imidlertid ikke krav om konkretisering av primærhandlingen som utbyttet stammer fra, for å ilegge straffansvar for heleri eller hvitvasking.⁸³ Bevistemaet er om det kan utelukkes at midlene tiltalen gjelder, kan stamme fra lovlige kilder.⁸⁴ I relasjon til inndragningsreglene i straffeloven har Høyesterett lagt til grunn at en heleri- eller hvitvaskingshandling utgjør en «straffbar handling» i inndragningsbestemmelsens forstand. Dette innebærer at det skal foretas inndragning etter straffeloven § 67 ved heleri eller hvitvasking, selv om det bakenforliggende primærlovbruddet ikke kan identifiseres.⁸⁵ Vurderingen ved inndragningsspørsmålet blir dermed den samme som for spørsmålet om de objektive straffbarhetsvilkårene er oppfylt – om det kan utelukkes at midlene har lovlig opphav.

Straffebudet om hvitvasking rammer også selvvask, jf. straffeloven § 337 første ledd bokstav b. Den straffbare handlingen består her i gjennom konvertering eller overføring av formuesgoder eller på annen måte å skjule eller tilsløre informasjon om utbyttet fra en straffbar handling man selv har begått. Informasjonen kan gjelde hvor utbyttet befinner seg, stammer fra, hvem som har rådigheten over det, dets bevegelser, eller rettigheter knyttet til det.

Ved selvvask blir problemstillingen knyttet til konkretisering en annen enn ved hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger begått av andre. Gjerningsbeskrivelsen i § 337 første ledd bokstav b refererer til «en straffbar handling han selv har begått». Det må altså bevises at tiltalte selv har begått den straffbare handlingen som har gitt utbyttet. Høyesterett har lagt til grunn at primærhandlingen her må identifiseres på en slik måte at tiltalte kan forsvare seg mot anklagene.⁸⁶ Konkretiseringskravet er altså strengere enn ved andre former for hvitvasking. Ved sammenhengende straffbart forhold har Høyesterett imidlertid

⁸³ Rt. 2004 side 1957 avsnitt 18; Rt. 2006 side 466 avsnitt 21, Rt. 2011 side 1 avsnitt 21, HR-2017-822-A avsnitt 11; HR-2018-471-U avsnitt 12–13 og HR-2022-1319-A.

⁸⁴ Rt. 2006 side 466 avsnitt 10–22.

⁸⁵ Rt. 2015 side 438 avsnitt 34, HR-2017-822-A avsnitt 11, HR-2017-2371-U, HR-2018-471-U avsnitt 15–16 og HR-2021-987-A avsnitt 63.

⁸⁶ HR-2021-987-A avsnitt 27.

uttalt at det ikke kreves identifisering av den enkelte handlingen i virksomheten.⁸⁷ I komplekse saker hvor selvvasken og den straffbare aktiviteten som leder til utbytte, skjer parallelt og som et samlet hele, er det heller ikke nødvendig å knytte den enkelte selvvaskhandling til konkrete primærlovbrudd.⁸⁸ Uttalelsene knytter seg til grunnlaget for domfellelse, men gjelder tilsvarende for vurderingen av om det foreligger en straffbar handling som har generert utbytte som skal inndras.

4.1.3 Utvidet inndragning – straffeloven § 68

Straffeloven § 68 åpner for såkalt utvidet inndragning. I bestemmelsens første ledd er dette definert som «inndragning av utbytte fra straffbare handlinger uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra». Ved utvidet inndragning rettes inndragningskravet mot formuesgoder som presumeres å være utbytte fra uidentifiserte straffbare handlinger. Bevisbyrden vedrørende formuesgodenes opprinnelse er snudd, slik at det er tiltalte som må vise at formuen har lovlig opprinnelse for å unngå inndragning, jf. § 68 fjerde ledd. Bestemmelsen er særlig ment å ramme organisert kriminalitet og personer med en kriminell livsstil (vanekriminelle).⁸⁹

Siden man gjør unntak fra konkretiseringskravet og legger bevisbyrden for lovlig erverv på lovbryteren, er det oppstilt strenge grunnvilkår for utvidet inndragning. For at inndragning skal kunne foretas, må lovbryteren etter § 68 annet ledd finnes skyldig i en eller flere straffbare handlinger (triggerlovbrudd) som etter sin art kan gi betydelig utbytte. Videre må ett av følgende vilkår være oppfylt:

- a. lovbryteren har foretatt en eller flere straffbare handlinger som samlet kan medføre straff av fengsel i seks år eller mer,
- b. lovbryteren har foretatt minst en straffbar handling med en strafferamme på to år eller mer, og er de siste fem årene før handlingen ilagt straff for en handling av en slik art at den kan gi betydelig utbytte, eller
- c. lovbryteren har foretatt forsøk på handling som nevnt i a eller b.

Ordlyden «finnes skyldig i straffbar handling» innebærer at både de objektive og subjektive straffbarhetsvilkårene ved triggerlovbruddet må være oppfylt. Beviskravet er det alminnelige strafferettslige beviskravet om at straffskyld må bevises utover enhver rimelig tvil. Avgjørende er strafferammen i straffebudet, ikke hvilken straff som faktisk er idømt. Den forhøyede strafferammen i straffeloven § 79 bokstav b (gjentakelse) eller bokstav c (aktivitetene til en organisert kriminell gruppe) kommer ikke i betraktning, jf. § 68 annet ledd siste punktum.

⁸⁷ HR-2021-987-A avsnitt 29.

⁸⁸ HR-2021-987-A avsnitt 42.

⁸⁹ NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.3 side 142–146.

Lovbruddet vedkommende dømmes for må «etter sin art kunne gi betydelig utbytte». I forarbeidene er det lagt til grunn at grensen for hva som skal regnes som «betydelig», tilsvarer grensen mellom simple og grove vinningslovbrudd.⁹⁰ Denne grensen går ved halvannen ganger grunnbeløpet på gjerningstidspunktet.⁹¹ Dersom lovbrøyteren er dømt for flere lovbrudd, er det tilstrekkelig at de samlet sett kan gi betydelig utbytte. Det kreves ikke at utbytte faktisk er oppnådd. I forarbeidene legger departementet til grunn at det må foreligge en «generell sannsynlighet for betydelig utbytte, det vil si at den eller de forbrytelser som lovovertrederen er funnet skyldig i, vanligvis gir slikt utbytte».⁹² Typiske lovbrudd som omfattes er vinningskriminalitet og narkotikakriminalitet. Det er imidlertid lagt til grunn i rettspraksis at det avgjørende ikke er kategorien av lovbrudd, men om handlingen slik den ble utført i det konkrete tilfellet, er egnet til å gi betydelig utbytte.⁹³ Høyesterett har dessuten konstatert at man må se hen til utbyttet som kunne vært oppnådd ved nærliggende former for kriminalitet. Ved oppbevaring av narkotika må det for eksempel også legges vekt på utbyttet som kunne vært oppnådd ved salg.⁹⁴

I motsetning til utbytteinndragning etter § 67 er adgangen til utvidet inndragning fakultativ, jf. ordlyden «kan». Det er altså opp til domstolen å vurdere om utvidet inndragning skal skje. I forarbeidene er det forutsatt at bestemmelsen primært bør benyttes overfor personer med en kriminell livsstil.⁹⁵ Dette er fulgt opp i rettspraksis.⁹⁶ Bestemmelsen er imidlertid ikke forbeholdt denne gruppen alene.⁹⁷ I § 68 tredje ledd er det inntatt nærmere retningslinjer for når utvidet inndragning bør foretas. Det fremgår her at det særlig skal legges vekt på sannsynligheten for at lovbrøyterens formue er ervervet ved straffbar virksomhet. Ifølge forarbeidene innebærer formuleringen at forutsetningen om kriminell livsstil gjør seg gjeldende med ulik styrke i forskjellige situasjoner. Dersom det er tale om å inndra hele eller store deler av lovbrøyterens formue, bør det stilles strenge krav til graden av kriminell livsstil. Er det derimot spørsmål om å inndra ett eller enkelte av lovbrøyterens formuesgoder på grunnlag av mistanke om at det stammer fra

⁹⁰ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 67.

⁹¹ HR-2021-2580-A avsnitt 55.

⁹² Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 67.

⁹³ HR-2020-2442-A avsnitt 51–52.

⁹⁴ HR-2020-2442-A avsnitt 31.

⁹⁵ NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.2 side 100 og Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 68.

⁹⁶ Se for eksempel Rt. 2003 side 897.

⁹⁷ Se blant annet Rt. 2004 side 1126 avsnitt 50.

uidentifisert kriminalitet, kan det være forsvarlig å idømme utvidet inndragning selv om lovbyteren ikke tilhører den primære gruppen (kriminell livsstil).⁹⁸

Ved utvidet inndragning kan ett, flere eller samtlige av lovbyterens formuesgoder inndras, jf. § 68 fjerde ledd første punktum. Med «formuesgode» menes ifølge forarbeidene alt som har økonomisk verdi, som fast eiendom, løsøre, rettigheter, fordringer og penger.⁹⁹ Påtalemyndigheten har bevisbyrden for at det aktuelle formuesgodet tilhører lovbyteren. Det er lagt til grunn i rettspraksis at beviskravet for at formuesgodet tilhører lovbyteren, er vanlig sannsynlighetsovervekt.¹⁰⁰

Paragraf 68 fjerde ledd annet punktum åpner også for verdiinndragning.

Domstolen kan dermed idømme inndragning av for eksempel en verdi som helt eller delvis svarer til gjenstandens verdi. Den kan også idømme inndragning dels av gjenstander, dels av verdi.

Det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden for at grunnvilkårene for utvidet inndragning er oppfylt. I relasjon til disse vilkårene gjelder det alminnelige strafferettslige beviskravet.¹⁰¹ Når grunnvilkårene først er oppfylt, inneholder imidlertid § 68 fjerde ledd første punktum en regel om omvendt bevisbyrde. Det fremgår her at lovbyterens formuesgoder kan inndras hvis ikke vedkommende sannsynliggjør at de er ervervet på lovlig måte. Dersom lovbyteren kan vise at en del av formuesgodene er lovlig ervervet, må inndragningen begrenses tilsvarende.¹⁰² Høyesterett har lagt til grunn at det ikke er til hinder for inndragning at det enkelte formuesgodet er kjøpt med lovlige midler, så lenge domfeltes forbruk er finansiert med ulovlige midler.¹⁰³ Dersom de lovlige inntektene ikke overstiger hva som medgår til normalt forbruk, vil hele formuen regnes å være ervervet ved straffbar virksomhet.¹⁰⁴

Etter straffeloven § 68 femte ledd kan utvidet inndragning også omfatte verdien av alle formuesgoder som tilhører lovbyterens nåværende eller tidligere ektefelle. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å inndra formuesgoder fra ektefellen, men innebærer at formuesmassen til lovbyterens ektefelle identifiseres med lovbyterens. Med ekteskap likestilles situasjonen der to personer bor fast sammen under ekteskapslignende forhold, jf. § 68 sjette ledd. Regelen skal forhindre at

⁹⁸ Prop.241 L (2020–2021) *Endringer i straffeloven mv. (klargjøring av inndragningsregler m.m.)* punkt 7.4.3 side 36.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 69.

¹⁰⁰ Se blant annet Rt. 2004 side 1126 avsnitt 25.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 10.1.4.1 side 32.

¹⁰² Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 69.

¹⁰³ Se Rt. 2003 side 1096 avsnitt 10–12, Rt. 2007 side 583 avsnitt 75 og Rt. 2012 side 1305 avsnitt 16–18.

¹⁰⁴ NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.4 side 147, Rt. 2003 s. 1096 avsnitt 12 og Rt. 2012 s. 1305 avsnitt 16.

gjerningspersonen unngår inndragningsansvar ved å overlate formuesgoder til ektefellen/samboeren. Det er ikke et vilkår for inndragning at påtalemyndigheten kan bevise at formuesgodene stammer fra et lovbrudd som lovbryteren har begått, eller at formuesgodene er overdratt fra lovovertrederen. I femte ledd bokstav a til c nevnes det tre situasjoner hvor slik inndragning likevel er avskåret:

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

4.1.4 Beregning av utbytte

Utbyttebegrepet omfatter etter § 67 annet ledd første punktum også formuesgode som trer i stedet for utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. I annet punktum er det uttrykkelig fastslått at «[u]tgifter kommer ikke til fradrag». Regelen kom inn i loven ved lovrevisjonen i 1999, og var ment å kodifisere den praktiske hovedregelen om såkalt bruttoinndragning, som hadde utviklet seg i rettspraksis.¹⁰⁵ Regelen om bruttoinndragning innebærer at det i prinsippet ikke skal gjøres fradrag for kostnader som gjerningspersonen har hatt i forbindelse med den straffbare handlingen. For eksempel skal det ikke gjøres fradrag for ervervskostnader, generalomkostninger til driften av en ulovlig virksomhet eller reiseutgifter.¹⁰⁶

Ved lovrevisjonen ble det vurdert om det skulle gis en unntaksregel om fradrag for utgifter. Konklusjonen ble at det ikke var behov for noen slik regel, men at det kunne bli aktuelt å bruke den generelle adgangen til rimelighetsreduksjon i § 67 første ledd fjerde punktum om at ansvaret kan reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig.¹⁰⁷ Det ble samtidig forutsatt at tidligere praksis om fradrag skulle videreføres.¹⁰⁸ Dette er fulgt opp i rettspraksis. Ifølge Høyesterett er det nærliggende å anse det for «klart urimelig» å nekte fradrag for utgifter knyttet til gjenstander og andre kostnader med en lovlig omsetningsverdi, selv om hovedregelen også her er bruttoinndragning.¹⁰⁹ Eksempler på ting med lovlig omsetningsverdi kan være lovlig fremstilt og anskaffet alkohol som videreselges ulovlig, eller utgifter til leie av lokaler eller ansettelse av arbeidskraft

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 7.4 side 24.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 7.4 side 24.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 66. Se også NOU 1996:21 punkt 4.5 side 31 flg., hvor tidligere praksis er sammenfattet.

¹⁰⁹ Rt. 2015 side 184 avsnitt 26 og HR-2021-301-A avsnitt 25–26.

i forbindelse med en ulovlig virksomhet. Derimot skal det mye til for å gjøre fradrag for utgifter til anskaffelse av gjenstander som ikke har lovlig omsetningsverdi.¹¹⁰ Et eksempel på dette er utgifter til kjøp av narkotika for videresalg.

Når utbytte er blandet sammen med lovlig ervervede formuesgoder, er det forutsatt i forarbeidene at en forholdsmessig andel kan inndras.¹¹¹

Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan godtgjøres, følger det av § 67 annet ledd tredje punktum at beløpet skal fastsettes skjønnsmessig. Vet domstolen for eksempel hvilken mengde narkotika tiltalte har solgt, men ikke nøyaktig beløp på utbyttet, kan domstolen fastsette utbyttet skjønnsmessig i lys av gjengs salgspris for den aktuelle narkotikaen. Tilsvarende gjelder ved heleri og hvitvasking: Dersom det først er bevist at i alle fall deler av innestående på en bankkonto er utbytte, fastsettes andelen av innestående på kontoen som utgjør utbytte, skjønnsmessig. Beviskravet ved beregningen av utbyttets omfang er vanlig sannsynlighetsovervekt.¹¹²

I § 67 tredje ledd reguleres enkelte fradrag fra inndragingsbeløpet basert på betalt erstatning eller skatt/avgift. Etter første punktum kan inndragingsbeløpet reduseres med et beløp som tilsvarer erstatning som lovbryteren eller en ansvarlig for skaden har betalt til skadelidte, og som helt eller delvis svarer til utbyttet. Bestemmelsen skal forhindre at domfelte må tåle både erstatningsansvar og inndragning for samme straffbare handling. Etter tredje ledd annet punktum kan inndragingsbeløpet reduseres med et beløp som tilsvarer betaling av en forpliktelse som den strafferettslige forfølgningen gjelder. Dette er særlig aktuelt ved skatte- og avgiftsunndragelser. Det er lagt til grunn i rettspraksis at brutto utbytte skal reduseres med betalte og ilagte skatter og avgifter.¹¹³ Paragraf 67 tredje ledd er fakultativ, slik at det er opp til domstolens skjønn om det skal gjøres fradrag og i så fall hvor omfattende fradraget skal være.

Etter § 68 fjerde ledd første punktum «kan ett, flere eller samtlige av lovbryterens formuesgoder inndras hvis lovbryteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte». Skillet mellom brutto- og nettoinndragning blir her ikke relevant. Ettersom det ikke skal klarlegges hvilken straffbar handling formuesgodene stamme fra, er det heller ikke mulig å gjøre fradrag for kostnader som gjerningspersonen har hatt ved utførelsen av den straffbare handlingen.

I praksis blir «kan»-skjønnen og sannsynlighetsvurderingen etter § 68 fjerde ledd første punktum avgjørende for beregningen av utbyttet som blir inndratt. I

¹¹⁰ HR-2021-301-A avsnitt 25.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 7.4 side 24.

¹¹² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

¹¹³ Se blant annet Rt. 2012 side 1282 avsnitt 33 og 35, Rt. 2011 side 868 avsnitt 30–35, Rt. 2008 side 897 avsnitt 43, Rt. 2015 side 1355 avsnitt 21 og HR-2019-315-U avsnitt 9.

forarbeidene er det lagt til grunn at dersom tiltaltes lovlige inntekter ikke overstiger det som medgår til normalt forbruk, bør hele formuen regnes å være ervervet ved straffbar virksomhet.¹¹⁴ Avgjørende for den øvre rammen for inndragningen blir da hvilke lovlige inntekter tiltalte har hatt ut over det som må anses medgått til dekning av ordinære levekostnader.¹¹⁵ Hvis de lovlige inntektene ikke overstiger det som medgår til normalt forbruk, er det uten betydning om tiltalte sannsynliggjør at det enkelte formuesgodet er ervervet på lovlig vis. Vedkommende kan ikke komme unna utvidet inndragning ved å finansiere forbruk med illegale midler, for så å bruke lovlige inntekter til investering.¹¹⁶

Paragraf 68 femte ledd inneholder en særlig beregningsregel som innebærer at man identifiserer formuesmassen til lovbrüterens ektefelle eller samboer med lovbrüterens. Vilklårene for dette er nærmere omtalt i punkt 4.1.3 ovenfor.

4.1.5 Utbytteinndragning etter særlovgivningen

Ved siden av inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13 inneholder enkelte særlover egne hjemler for strafferettslig inndragning som gir grunnlag for inndragning av utbytte fra overtredelser av de aktuelle lovene. Eksempler på dette er havressursloven § 65, den økonomiske soneloven § 9 og svalbardmiljøloven § 94. Krav om inndragning etter disse bestemmelsene behandles i straffesporet og følger reglene i straffeprosessloven.

Flere særlover inneholder også egne hjemler for administrativ – i motsetning til strafferettslig – inndragning. Denne typen inndragningskrav ilegges av et forvaltningsorgan og følger et forvaltningsrettslig spor. I Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* beskrives administrativ inndragning slik:

«Administrativ inndragning karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en borger eller et foretak å gi fra seg penger eller gjenstander som er utbytte av en overtredelse, som har vært brukt ved en overtredelse eller vært gjenstand for en overtredelse, eller som har blitt ulovlig produsert, eller å innbetale verdien av slike gjenstander helt eller delvis.»¹¹⁷

Etter gjeldende rett er det bare hjemmel for administrativ inndragning på forvaltningsområder hvor dette er særskilt bestemt. Beviskravet er som hovedregel

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 69 med videre henvisning til NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.4 side 147.

¹¹⁵ Rt. 2007 side 583 avsnitt 75.

¹¹⁶ Rt. 2003 side 1096 avsnitt 10–13.

¹¹⁷ Punkt 11.3.2.4 side 173.

klar sannsynlighetsovervekt.¹¹⁸ Ut over det er det imidlertid store variasjoner mellom inndragningshjemlene i de ulike særlovene, både når det gjelder vilkår og rettsvirkninger.

Verdipapirhandelloven § 19-11 er et eksempel på en bestemmelse om administrativ utbytteinndragning. Bestemmelsen gir Finanstilsynet myndighet til å beslutte inndragning av vinning som er oppnådd ved overtredelse av spesifikke bestemmelser på verdipapirområdet. På samme måte gir vassdragsreguleringsloven § 35 a og energiloven § 10-8 hjemmel for at Norges vassdrags- og energidirektorat kan fatte vedtak om inndragning av utbytte fra visse overtredelser innenfor disse lovenes områder. En praktisk viktig gruppe av bestemmelser om administrativ inndragning av utbytte finnes også på naturressursområdet. På fiskeriområdet gir både deltakerloven § 27 og havressursloven § 54 hjemmel for inndragning av fangst eller verdien av fangst som er høstet eller levert i strid med bestemmelser i de respektive lovene. Beslektede bestemmelser finnes i viltloven § 48 og lakse- og innlandsfiskloven § 47, som bestemmer at eiendomsretten til ulovlig fangst tilfaller henholdsvis Viltfondet og fiskefondet.

4.2 Regler om rettsstillingen til berørte parter mv.

4.2.1 Overfor hvem inndragning kan skje – straffeloven § 71

Reglene om hvem inndragning kan skje overfor, er samlet i straffeloven § 71.

Det følger av første ledd at *utbytteinndragning etter straffeloven § 67* kan foretas overfor den som utbyttet er tilfalt direkte ved den straffbare handlingen. Hvem som har begått den straffbare handlingen, er ikke avgjørende. At utbyttet har tilfalt noen, innebærer at vedkommende har fått eiendomsretten til formuesgodet.¹¹⁹ Det er ikke noe krav om at vedkommende visste eller burde ha visst at formuesgodet stammet fra et lovbrudd.

Det forutsettes i bestemmelsen at utbyttet er tilfalt vedkommende «direkte ved handlingen». Utgangspunktet er dermed at inndragningskravet rettes mot den som i første hånd har mottatt utbyttet til eie, og før eventuell fordeling til andre. Det er lagt til grunn i teorien at det ikke er adgang til inndragning overfor andre som indirekte får en fordel av utbyttet, som for eksempel familiemedlemmer eller andre som nyter godt av at lovbrøyteren har fått en bedre økonomi.¹²⁰

¹¹⁸ Se Rt. 1999 side 14 på side 25–26, Rt. 2007 side 1217 avsnitt 67 for saltvannfiskloven § 11 tredje ledd og Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova)* punkt 7.4.1.3 side 101 for havressurslova § 65.

¹¹⁹ HR-2016-1582-U avsnitt 19.

¹²⁰ Magnus Matningsdal, *Straffeloven, Lovkommentar, Juridika* (à jour per 1. januar 2024) note 2.1 til § 71.

Første ledd annet punktum inneholder en presumsjonsregel: Det skal legges til grunn at utbyttet er tilfalt lovbryteren og dermed skal inndras hos denne, med mindre lovbryteren sannsynliggjør at det er tilfalt en annen. Dersom lovbryteren kan bevise at utbyttet er tilfalt noen andre, for eksempel en bakmann, skal utbyttet inndras hos denne.¹²¹ Som det fremgår av ordlyden, er beviskravet sannsynlighetsovervekt.

Som omtalt i punkt 4.1.2 over anses utbytte som har vært gjenstand for heleri eller hvitvasking, som utbytte fra heleri-/hvitvaskingshandlingen i relasjon til straffeloven § 67. Dette innebærer at inndragning kan skje direkte overfor heleren eller hvitvaskeren med hjemmel i § 71. I HR-2021-987-A anså Høyesterett at kravet i § 71 om at utbyttet må være tilfalt vedkommende «direkte», også var oppfylt ved selvvask etter straffeloven § 337 første ledd bokstav b.

Dersom utbyttet direkte har tilfalt flere, må inndragning skje basert på den andel som har tilfalt vedkommende. Loven åpner i utgangspunktet ikke for solidaransvar.¹²² I forarbeidene nevnes imidlertid en situasjon med flere tiltalte, hvor det er like sannsynlig for hver enkelt at vedkommende har fått utbyttet. I denne situasjonen forutsetter forarbeidene at hver av dem bør kunne gjøres solidarisk ansvarlig, siden de ikke har sannsynliggjort at utbyttet har tilfalt en annen.¹²³

Det er heller ikke adgang til dobbeltinndragning av utbytte, det vil si inndragning av samme beløp hos to eller flere forskjellige personer begrunnet i samme straffbare handling.¹²⁴ Derimot er det lagt til grunn i rettspraksis at et formuesgode, eller verdien av det, som kan knyttes til flere etterfølgende lovbrudd, kan inndras hos flere personer som alle har mottatt utbytte fra ett av lovbruddene. Et eksempel er Rt. 1996 side 208, der Høyesterett besluttet inndragning av fortjeneste ved videresalg av hjemmebrent, selv om en vesentlig del av kjøpesummen hadde blitt inndratt som salgssum hos produsenten ved kjennelse avsagt samme dag (Rt. 1996 side 206). Ettersom ansvaret begrunnes i forskjellige handlinger, er dette ikke ansett som dobbeltinndragning.¹²⁵

Utvidet inndragning etter straffeloven § 68 foretas overfor lovbryteren, jf. § 71 annet ledd. Med «lovbryteren» menes en person som har pådratt seg strafferettslig ansvar enten som hovedmann eller som medvirker. Formålet med utvidet inndragning etter § 68 er å inndra formuesgoder som tilhører domfelte på tidspunktet for inndragningsavgjørelsen, og som presumeres å stamme fra annen

¹²¹ Rt. 2000 side 1734 på side 1738.

¹²² Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 9.2 og 9.4 side 26–27.

¹²³ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 67.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.7 side 350.

¹²⁵ Magnus Matningsdal, *Straffeloven, Lovkommentar, Juridika* (à jour per 1. januar 2024) note 3 til § 71.

kriminalitet som vedkommende har vært involvert i. Som en konsekvens av dette rettes inndragningskravet mot lovbyteren.

4.2.2 Forholdet til erververe – straffeloven § 72

Straffeloven § 72 regulerer situasjonen der inndragningsobjektet er overdratt fra lovbyteren til noen andre. Dersom overdragelsen har skjedd *pro forma*, anses formuesgodet fortsatt å tilhøre lovbyteren og kan inndras hos denne etter § 71.¹²⁶ Paragraf 72 gjelder altså ved reelle overdragelser. Det er påtalemyndigheten som må bevise at formuesgodet har blitt overdratt fra lovbyteren til en tredjeperson.

Etter § 72 første ledd kan inndragning etter § 67 foretas overfor tredjeperson i to tilfeller: For det første dersom overdragelsen har skjedd som gave. For det andre dersom mottakeren forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling (ond tro). Tredjepersonens onde tro trenger ikke å omfatte den konkrete straffbare handlingen – det er tilstrekkelig at vedkommende forsto eller burde ha forstått at det overdratte stammet fra én eller annen straffbar handling.¹²⁷

Inndragningsadgangen etter § 72 første ledd er fakultativ, jf. ordlyden «kan». I praksis har spørsmålet om inndragning skal foretas, og med hvilket beløp, blitt avgjort på grunnlag av en bred rimelighetsvurdering.¹²⁸

Ut fra lovens ordlyd er det uklart hva som er rettsstillingen til en godtroende erverver i relasjon til inndragning på grunnlag av heleri eller hvitvasking. Objektivt sett vil erververen ha begått en heleri- eller hvitvaskingshandling, jf. straffeloven §§ 332 og 337. At vedkommende har vært i god tro, er i prinsippet uten betydning for inndragning etter straffeloven § 67, jf. bestemmelsens første ledd tredje punktum som gjør unntak fra de subjektive straffbarhetsvilkårene. Forholdet mellom de to regelsettene er uklart. Problemstillingen drøftes nærmere i punkt 9.5.1.

Paragraf 72 annet ledd gjelder utvidet inndragning etter § 68. Det fremgår her at formuesgode som lovbyteren har overdratt til en av sine nærmeste, kan inndras dersom påtalemyndigheten kan sannsynliggjøre at det er ervervet ved at lovbyteren har begått et lovbrudd. Det er ikke nødvendig å bevise hvilket konkret lovbrudd formuesgodet stammer fra. Kretsen av de nærmeste som omfattes av inndragningsadgangen, er definert i straffeloven § 9. I disse tilfellene gjelder det ikke noe krav om at mottakeren forsto eller burde ha forstått at lovbyteren har ervervet formuesgodet ved en straffbar handling. Inndragning kan dermed skje

¹²⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.8.1 side 351.

¹²⁷ Prop. 241 L (2020–2021) punkt 8.2 side 38–40.

¹²⁸ Johan Boucht, *Straffeloven, Lovkommentar*, Karnov (sist oppdatert 14. mars 2024) note 2.12 til § 72.

selv om mottakeren var i god tro.¹²⁹ Forarbeidene forutsetter imidlertid at inndragning ikke bør skje dersom mottakeren har betalt fullt vederlag.¹³⁰ I § 72 annet ledd annet punktum oppstilles det to unntak fra inndragningsadgangen overfor lovbrysterens nærmeste: For det første for formuesgoder som ble overdratt mer enn fem år før handlingen som danner grunnlag for inndragningen (triggerlovbruddet), ble begått. For det andre for formuesgoder som er mottatt til vanlig underhold fra en som plikter å yte slikt underhold.

Bestemmelsen i § 72 annet ledd er nært beslektet med § 68 femte ledd, som er omtalt i punkt 4.1.3 over. Begge bestemmelser har som formål å forhindre at lovbrysteren unngår inndragningsansvar ved å overføre formuesgoder til sine nærmeste. Mens § 68 femte ledd er en beregningsregel, gir § 72 annet ledd hjemmel for inndragning også fra andre enn lovbrysteren. Paragraf 72 annet ledd gjelder også for andre nærstående enn ektefelle/samboer. I § 72 tredje ledd er det inntatt en bestemmelse som samordner ansvaret dersom inndragning er idømt både etter § 72 annet ledd og § 68 femte ledd. Det fremgår her at hvis ektefellens/samboerens formue er regnet med i krav om utvidet inndragning, jf. § 68 femte ledd, og vedkommende innfrir sitt ansvar etter § 72, skal lovbrysterens ansvar reduseres tilsvarende. Det samme gjelder i motsatt situasjon – hvor det er lovbrysteren som innfrir sitt ansvar etter § 68. I så fall reduseres ektefellens/samboerens ansvar tilsvarende.

Mens § 72 annet ledd gjelder overdragelse til nærstående personer, gjelder fjerde ledd situasjonen hvor formuesgodet overdras til et foretak. Det fremgår her at inndragningsadgangen gjelder tilsvarende i følgende situasjoner:

- a. hvis lovbrysteren alene eller sammen med noen av de nærmeste eier en vesentlig del av foretaket,
- b. hvis lovbrysteren oppebærer en betydelig del av foretakets inntekt, eller
- c. hvis lovbrysteren i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse over foretaket.

Paragraf 72 femte ledd gjelder tilfeller hvor eiendomsretten ikke har blitt overført, men hvor det har blitt stiftet en rettighet i inndragningsobjektet etter triggerlovbruddet. Inndragning kan da foretas overfor rettighetshaveren dersom vilkårene i første til fjerde ledd er oppfylt. Unntak gjelder dersom rettigheten er stiftet ved utleggspant, arrest eller legalpant. Dersom rettigheten er stiftet *før* triggerlovbruddet, reguleres situasjonen av § 73, jf. nedenfor.

¹²⁹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 10.3.4.4 side 41.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 72.

4.2.3 Forholdet til rettighetshavere – straffeloven § 73

Inndragning gjelder bare eiendomsretten til formuesgodet. En inndragningsavgjørelse påvirker altså som hovedregel ikke rettigheter som er stiftet i formuesgodet, for eksempel salgspant og andre begrensede rettigheter. Det følger motsetningsvis av innledningen i straffeloven § 73. Dette forutsetter imidlertid at rettighetene har rettsvern («er rettsgyldig sikret»). Rettigheter som ikke har rettsvern, faller automatisk bort ved inndragning av formuesgodet.

Straffeloven § 73 angir likevel noen situasjoner hvor en rettsgyldig sikret rettighet kan besluttes helt eller delvis bortfalt. Bestemmelsen gjelder i følgende tilfeller:

- a. dersom rettighetshaveren selv har foretatt den straffbare handlingen,
- b. dersom lovbryteren har handlet på vegne av rettighetshaveren, eller
- c. dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller at den kunne inndras.

I motsetning til bokstav a og b gjelder bokstav c bare frivillige rettsstiftelser. Retten kan altså ikke beslutte at utlegg eller andre tvungne rettsstiftelser skal falle bort, selv om rettighetshaveren var i ond tro.¹³¹

Paragraf 73 annet ledd viser til bestemmelsen i § 67 første ledd tredje punktum. Bestemmelsen innebærer at rettigheten kan falle bort selv om rettighetshaveren manglet skyldevne eller ikke utviste skyld.

En avgjørelse om bortfall av rettigheter krever at rettighetshaveren er gjort til part i saken, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2 og nedenfor.

4.2.4 Hvem inndragning skjer til fordel for – straffeloven § 75

Straffeloven § 75 regulerer hvordan inndratte formuesgoder skal disponeres. Hovedregelen etter bestemmelsens første ledd er at inndragning skjer til fordel for statskassen. Det inndratte går da inn i statens generelle midler. I særlovgivningen finnes likevel eksempler på at det inndratte skal disponeres på en bestemt måte, se for eksempel viltloven § 48 om at midlene tilfaller Viltfondet.

Etter § 75 annet ledd kan retten bestemme at det inndratte skal anvendes til dekning av idømt erstatningskrav fra skadelidte. Dette kan gjøres i dommen eller ved en senere kjennelse. Bestemmelsen er en allokeringsregel som skal bidra til at fornærmede får den erstatningen vedkommende er tilkjent i dommen, men også å forhindre at skadevolderen må betale samme beløp to ganger. En beslutning etter § 75 annet ledd innebærer at Statens innkrevingsentral (SI) betaler ut beløpet til skadelidte i tråd med domstolens avgjørelse. Domfelte må altså først betale inn beløpet til staten, som deretter disponerer det til dekning av erstatningskrav.

¹³¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 466–467.

Paragraf 75 annet ledd er fakultativ, jf. ordlyden «kan». Det er altså opp til domstolens skjønn om det inndratte skal gå til å dekke erstatningskrav fra skadelidte. Ifølge forarbeidene skal det foretas en rimelighetsvurdering, men hvor utgangspunktet er at dekning normalt bør skje med mindre spesielle momenter i saken taler imot det.¹³² Det er ikke nødvendig at skadelidte selv reiser krav om at inndragningsbeløpet skal brukes til dekning av erstatningskrav – dette kan besluttes av domstolen av eget tiltak. Det følger av ordlyden i § 75 annet ledd at det bare er retten som kan bestemme at det inndratte skal brukes til å dekke erstatningskrav. Påtalemyndigheten kan ikke bestemme dette i forelegg.¹³³

Tredje ledd i § 75 inneholder en bestemmelse som gir departementet adgang til å bestemme at det inndratte skal deles mellom den norske stat og en eller flere andre stater. Bestemmelsen er gitt av hensyn til internasjonalt samarbeid om etterforskning av straffesaker, og skal gi et incitament til slikt samarbeid.¹³⁴ Deling med annen stat kan imidlertid ikke føre til at dekning av den skadelidtes erstatningskrav etter annet ledd reduseres, jf. tredje ledd tredje punktum.

4.3 Prosessuelle regler

4.3.1 Innledning

Etter straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2 skal offentlig sak om inndragning behandles etter reglene i straffeprosessloven, uavhengig av om det samtidig blir nedlagt påstand om straff. Dette gjelder også spørsmål om tredjepersons rettigheter i formuesgoder som saken gjelder. Behandlingen av strafferettslige inndragningskrav følger altså reglene i straffeprosessloven. Dette står i motsetning til administrativ inndragning, hvor behandlingen skjer i forvaltningssporet.

4.3.2 Etterforskning

Straffeprosessloven § 226 første ledd lister opp de legitime formålene med en straffeprosessuell etterforskning. Blant disse er å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale (bokstav a), å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om fastsettelse av reaksjon (bokstav b) og å fullbyrde strafferettslige reaksjoner (bokstav d). Krav om inndragning defineres som en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav e, og omfattes dermed av de nevnte etterforskningsformålene.

Ettersom straffeprosesslovens regler gjelder, kan politiet og påtalemyndigheten benytte lovens virkemidler under etterforskningen av et inndragningskrav. Dette omfatter også tvangsmidlene i lovens fjerde del. De sentrale straffeprosessuelle

¹³² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 467.

¹³³ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 467.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.11.3 side 355.

tvangsmidlene for å sikre et fremtidig krav på inndragning, er beslag etter straffeprosessloven § 203 og heftelse etter straffeprosessloven § 217. Beslag benyttes for å sikre krav på gjenstandsinnndragning, mens heftelse benyttes til å sikre verdiinnndragning.¹³⁵ For øvrig kan også andre tvangsmidler benyttes i etterforskningen, forutsatt at vilkårene i den aktuelle bestemmelsen er oppfylt.

Dersom vilkårene i straffeprosessloven § 248 er oppfylt, kan påtalemyndigheten under etterforskningen begjære rettslig avhør og saken avgjøres ved tilståelsesdom. Tilståelsespådommelse krever siktedes samtykke, jf. § 248 første punktum. Det kreves imidlertid ikke særskilt samtykke for å pådømme inndragningskravet.¹³⁶

4.3.3 Tiltalebeslutning og dom

Krav om inndragning fremmes normalt ved tiltalebeslutning. Dette gjelder også når kravet fremmes uten at det samtidig fremmes krav om straff. Det følger av straffeprosessloven § 252 tredje ledd første punktum at opplysning om inndragningskravet skal gis i tiltalebeslutningen. Ved gjenstandsinnndragning vil det normalt fremgå av tiltalebeslutningen hvilken gjenstand som kreves inndratt. Ved verdiinnndragning blir beløpets størrelse bestemt av retten, men påtalemyndigheten kan angi et beløp under hovedforhandlingen. Beløpet behøver imidlertid ikke å være oppgitt i tiltalebeslutningen.¹³⁷

Retten er ikke bundet av tiltalen eller av påtalemyndighetens påstand ved prøvingen av om vilkårene for inndragning er oppfylt. Dette fremgår av straffeprosessloven § 38 annet ledd annet punktum, jf. første punktum. Regelen innebærer at retten kan idømme inndragning selv om påtalemyndigheten ikke har nedlagt påstand om det.¹³⁸ Retten kan også idømme inndragning i større utstrekning enn det påtalemyndigheten har påstått. Dette gjelder alle former for inndragning.¹³⁹ Retten kan for eksempel idømme utvidet inndragning etter § 68 selv om det bare er nedlagt påstand etter § 67, eller med et høyere beløp enn anført av påtalemyndigheten. Partene må imidlertid få anledning til å uttale seg om spørsmålet, jf. straffeprosessloven § 38 tredje ledd.

¹³⁵ Rt. 1995 side 1583 på side 1585 og Rt. 2002 side 136 på side 138.

¹³⁶ Rt. 1995 side 1707 på side 1708 og Rt. 1995 side 1709 på side 1710.

¹³⁷ Erik Keiserud mfl., Straffeprosessloven, Lovkommentar, Juridika (à jour per 1. januar 2024) note 10 til § 252.

¹³⁸ Ot.prp. nr.8 (1998–1999) punkt 22.2 side 74.

¹³⁹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 74–75.

4.3.4 Partsstilling

Som hovedregel kan retten ikke idømme inndragning overfor noen som ikke er part i saken.¹⁴⁰ Som oftest blir inndragningskrav rettet mot lovbrøyteren som eier og pådømt i forbindelse med straffesaken. Vedkommende blir da part i saken om både straffekravet og inndragningskravet. Ved inndragning av formuesgoder som ikke tilhører lovbrøyteren, følger det av straffeloven § 74 første ledd at kravet som hovedregel må rettes mot eieren eller rettighetshaveren. Vedkommende blir da part i saken. Dersom eieren eller rettighetshaveren ikke er gjort til part, kan inndragningen heller ikke fullbyrdes overfor vedkommende.¹⁴¹

Straffeloven § 74 annet og tredje ledd oppstiller enkelte unntak fra denne hovedregelen. Etter annet ledd kan inndragning foretas uten at eier eller rettighetshaver gjøres til part, dersom vedkommende er ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge. Inndragningskravet kan i disse tilfellene fremmes mot lovbrøyteren eller mot den som var besitter da formuesgodet ble tatt i beslag. Adgangen til å rette inndragningskravet mot lovbrøyteren eller besitteren gjelder også ved verdiinndragning, jf. annet ledd annet punktum. Dersom eieren eller rettighetshaver er kjent, eller har kjent oppholdssted i riket, kommer regelen ikke til anvendelse.¹⁴²

Inndragning etter § 74 annet ledd forutsetter at tre vilkår er oppfylt. Disse kommer i tillegg til de alminnelige inndragningsvilkårene i §§ 67 flg. For det første må formuesgodet være beslaglagt (eventuelt mot sikkerhetsstillelse være fritatt for beslag). Dette fulgte tidligere av ulovfestet rett, men ble presisert i lovteksten ved en lovendring i 2022.¹⁴³ Beslaget må i tråd med straffeprosessloven § 203 være formelt gyldig og foretatt av norske myndigheter.¹⁴⁴

For det andre må det «finnes rimelig av hensyn til eieren» at inndragningskravet rettes mot lovbrøyteren eller besitteren, jf. § 74 annet ledd første punktum. I forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 § 37 c uttales at det særlig skal legges vekt på om det er nødvendig å bruke denne fremgangsmåten av hensyn til formålet med inndragningsbestemmelsen. Risikoen for urett mot eieren må veies mot hensynet til en effektiv forfølgning.¹⁴⁵

For det tredje må eieren «så vidt mulig gis varsel om saken», jf. § 74 annet ledd siste punktum. I forarbeidene til straffeloven 1902 § 37 c forutsettes det at varselet

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 75.

¹⁴¹ Rt. 2003 side 473 avsnitt 18–19.

¹⁴² Rt. 1991 side 180 på side 181.

¹⁴³ Prop. 241 L (2020–2021) punkt 11 side 47.

¹⁴⁴ Rt. 1996 side 376 på side 383–384 og Rt. 2002 side 1271 på side 1276.

¹⁴⁵ Innstilling fra Straffelovrådet 11. mars 1970, Inndragning på grunn av straffbare handlinger (SRI 1970) side 22.

gis på den måten som etter forholdene er mest betryggende for at det skal nå frem til eieren. Dette kan for eksempel skje ved forkynning eller rekommandert brev, enten til eieren selv eller en representant. Eieren kan da møte i saken og utøve partsrettigheter.¹⁴⁶ Dersom varsel ikke er gitt, eller påtalemyndigheten ikke har gjort tilstrekkelige bestrebelser på å nå eieren, kan retten avvise saken eller utsette den til varsel er gitt.¹⁴⁷ I litteraturen er det antatt at kravet om varsel må tolkes relativt strengt når det gjelder den innsats som gjøres for å nå eier eller rettighetshaver.¹⁴⁸

Selv om eieren ikke er gjort til part, kan vedkommende møte i saken og utøve partsrettigheter.¹⁴⁹ Dette omfatter også rett til å anke, selv om eieren ikke har utøvd partsrettigheter på et tidligere stadium i prosessen.¹⁵⁰ Ankeretten til eier gjelder også når saken er avgjort ved forelegg.¹⁵¹ Også lovbrøyteren i straffesaken har rett til å anke inndragningsavgjørelsen. Begrunnelsen er blant annet at det kan være praktisk vanskelig for eieren selv å angripe inndragningsavgjørelsen, og at lovbrøyteren kan ha en egeninteresse i å få omgjort inndragningen.¹⁵²

Straffeloven § 74 tredje ledd gjelder tilfeller hvor verken lovbrøyteren eller besitteren har kjent oppholdssted i Norge. Forarbeidene legger til grunn at bestemmelsen først og fremst er aktuell i tilfeller hvor lovovertreder eller besitter er kjent, men uten kjent oppholdssted, for eksempel fordi vedkommende befinner seg i utlandet.¹⁵³ Tingretten kan i disse tilfellene beslutte inndragning uten at noen er gjort til saksøkt. Man kan her si at inndragningskravet rettes direkte mot formuesgodet – uten at noen gjøres til part. Avgjørelsen treffes av enedommer.¹⁵⁴

Beslutning om inndragning etter § 74 tredje ledd kan skje på samme vilkår som i annet ledd. Henvisningen til annet ledd innebærer at både de materielle inndragningsvilkårene i §§ 67 flg. og de tre vilkårene omtalt ovenfor må være oppfylt.

¹⁴⁶ SRI 1970 side 22.

¹⁴⁷ SRI 1970 side 22.

¹⁴⁸ Johan Boucht, Straffeloven, Lovkommentar, Karnov (sist oppdatert 14. mars 2024) note 6.3 til § 74.

¹⁴⁹ SRI 1970 side 22, andre spalte.

¹⁵⁰ Rt. 1979 side 1301 på side 1303.

¹⁵¹ Rt. 1981 side 712 på side 714.

¹⁵² Rt. 2015 side 1095 avsnitt 9–11.

¹⁵³ NOU 1992: 23 *Ny straffelov – alminnelige bestemmelser: Straffelovkommisjonens delutredning V* punkt 5.8 side 205

¹⁵⁴ Magnus Matningsdal, Straffeloven, Lovkommentar, Juridika (à jour per 1. januar 2024) note 11 til § 74 og Ot.prp. nr. 65 (2001–2002) *Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (bortfall av funksjonsbetegnelser på domstolene m.m.)* punkt 5.1 side 12.

4.3.5 Inndragningsforelegg

Dersom påtalemyndigheten finner at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap, kan den etter straffeprosessloven § 255 første ledd utferdige forelegg i stedet for å reise tiltale. Forelegget kan fastsette flere strafferettslige reaksjoner samtidig, for eksempel inndragning og bot, men det kan også gjelde inndragning alene (inndragningsforelegg). I inndragningsforelegget må det spesifiseres hvilke gjenstander som kreves inndratt, eller beløpets størrelse ved verdiinndragning, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 4.

Om saken skal avgjøres ved forelegg, må avgjøres konkret. I praksis brukes forelegg særlig ved lovbrudd av mindre alvorlig art eller inndragningskrav av mindre størrelse. Forelegget er et tilbud om å få saken avgjort uten rettslig behandling, og forutsetter frivillig vedtakelse. Dersom forelegget ikke vedtas, kan påtalemyndigheten anlegge sak for retten. Forelegget kan da tre i stedet for tiltalebeslutning, jf. straffeprosessloven § 268.

Ved inndragning av formuesgoder som ikke tilhører lovbrysteren, må også eier eller rettighetshaver vedta forelegget dersom det skal få virkning overfor dem.¹⁵⁵ Det kan også utferdiges særskilt inndragningsforelegg mot eier og/eller rettighetshaver. Dette er en konsekvens av hovedregelen om at avgjørelsen bare har virkning overfor dem som er part i saken, jf. straffeloven § 74 første ledd.

Straffeloven § 74 annet og tredje ledd gir som nevnt en viss adgang til å foreta inndragning uten at eier eller rettighetshaver gjøres til part. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen i annet ledd (der eieren eller rettighetshaveren er ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge) også kan brukes ved forelegg. I så fall må forelegget rettes mot lovbrysteren eller besitteren, og vedkommende må vedta forelegget.¹⁵⁶

Derimot kan foreleggsformen ikke benyttes ved inndragning etter § 74 tredje ledd, (der verken lovbrysteren eller besitteren har kjent oppholdssted i Norge).¹⁵⁷ I disse situasjonene rettes ikke inndragningskravet mot noen bestemt person, og det finnes dermed heller ikke noen som kan vedta forelegget. Det kan imidlertid være aktuelt å avgjøre saken ved ensidig beslutning fra påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 214 b og nedenfor i punkt 4.3.6.

4.3.6 Beslutning fra påtalemyndigheten

Straffeprosessloven §§ 214 a og 214 b inneholder bestemmelser som gir påtalemyndigheten adgang til å treffe beslutning om inndragning ensidig. Bestemmelsene kom inn i loven i forbindelse med vedtakelsen av straffeloven

¹⁵⁵ Magnus Matningsdal, Straffeloven, Lovkommentar, Juridika (à jour per 1. januar 2024) note 2.1 til § 74.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 467.

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 467.

2005 og er hovedsakelig begrunnet i effektivitetshensyn.¹⁵⁸ I forarbeidene er det også lagt til grunn at i de situasjonene bestemmelsene gjelder, gjør ikke kontradiksjonshensyn seg gjeldende i samme grad som ellers.¹⁵⁹

Straffeprosessloven § 214 a er begrenset til inndragning av såkalte gatestridsvåpen. Paragraf 214 b gir en generell adgang for påtalemyndigheten til å beslutte inndragning av beslaglagte ting når verken eieren, lovbryteren eller besitteren er kjent. Som aktuelle eksempler nevner forarbeidene situasjoner hvor man har beslaglagt fiskegarn som man ikke vet hvem som har satt ut, narkotika som ingen var i besittelse av eller barnepornografisk materiale som ikke lar seg knytte til en bestemt person.¹⁶⁰ Det er en forutsetning at inndragning kan skje etter straffeloven § 74 – det vil si at de alminnelige vilkårene i §§ 67 til 70 er oppfylt, at det er foretatt et gyldig beslag, at inndragning «finnes rimelig av hensyn til eieren», og at eieren «så vidt mulig» er gitt varsel om saken.

Påtalemyndighetens beslutning etter § 214 b skal være skriftlig og begrunnet, jf. annet punktum. Som påpekt i forarbeidene kan det ikke bli noen partsprosess i de tilfellene bestemmelsen regulerer, ettersom både eieren, besitteren og lovbryteren er ukjent.¹⁶¹ Både eieren og besitteren kan imidlertid kreve saken forelagt for retten innen seks måneder etter at vedtaket er fattet, jf. tredje punktum. Departementet la i forarbeidene til grunn at dette gjorde det forsvarlig å legge kompetansen til påtalemyndigheten.¹⁶²

4.3.7 Subjektiv rettskraft

Som den klare hovedregel er rettslige avgjørelser bare bindende for sakens parter. Enkelte har derfor reist spørsmål om rettskraftvirkningene av en dom på inndragning overfor eier eller rettighetshaver som ikke er gjort til part, jf. straffeloven § 74 annet og tredje ledd.¹⁶³ Problemstillingen er om dommen har materiell virkning overfor vedkommende, slik at rettighetene utslettes. Dersom dommen ikke har slik virkning, er konsekvensen at vedkommende senere kan gjøre sine rettigheter gjeldende.

Forarbeidene til straffeloven § 74 kommenterer ikke eksplisitt spørsmålet om virkning overfor eier eller rettighetshaver når disse ikke har vært part i saken. Det uttales at det «[u]nntaksvis kan [...] foretas inndragning uten at eieren gjøres til

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.12 side 356–358.

¹⁵⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.12 side 357.

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.4 side 492.

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.12.3.2 side 357–358.

¹⁶² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.12.3.2 side 357.

¹⁶³ Se Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 12.2.1 side 161.

part i saken». ¹⁶⁴ Uttalelsen synes dermed å forutsette at avgjørelser etter § 74 annet og tredje ledd har samme rettsvirkning.

Straffeloven § 74 viderefører innholdsmessig bestemmelsen i straffeloven 1902 § 37 c. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttales det:

«I enkelte tilfelle vil forholdet være at man ikke vet hvem eieren er, eller hans oppholdssted er ukjent, slik at han ikke kan stevnes på den måte som prosesslovgivningen foreskriver, og det er muligens heller ikke rimelig utsikt til at oppholdsstedet kan bringes på det rene. Når tingen har vært gjenstand for eller brukt til en straffbar handling slik at den kan inndras, vil en ukjent eier ofte ikke ha interesse av å gjøre krav på tingen, fordi han vil unngå å bli innblandet i en mulig straffesak. Skal formålet med de lovbestemmelser som gir adgang til inndragning, bli tilstrekkelig tilgodesett, vil det i slike tilfelle være nødvendig å gjøre inndragningskravet gjeldende uten at eieren blir part i saken. Man nevner som eksempel at en vare som er forsøkt ulovlig innført, eies av en annen enn lovovertrederen, uten at eieren eller hans oppholdssted er kjent. Antar retten at vilkårene for inndragning er til stede, f. eks. fordi gjerningsmannen har handlet på vegne av eieren, jfr. utk. § 36 første ledd, bør det være adgang til inndragning i en sak mot gjerningsmannen, med den virkning at dommen blir bindende også for eieren når det ikke lar seg gjøre å stevne denne. Det samme bør gjelde når eieren visstnok er kjent, men hans oppholdssted er ukjent eller han oppholder seg utenlands, slik at det er forbundet med vanskeligheter å stevne ham på vanlig måte. Prosessrettslige regler om slike og liknende tilfelle er foreslått i utk. § 37 c.»¹⁶⁵

Selv om reglene omtales som «prosessrettslige» (uten at denne terminologien er nærmere kommentert), legges her til grunn at «dommen blir bindende også for eieren når det ikke lar seg gjøre å stevne denne». Med henvisning til disse forarbeidene har Matningsdal i juridisk teori lagt til grunn at straffeloven 1902 § 37 c ga «[e]n viss adgang til å foreta inndragning med bindende virkning for eieren uten at han er gjort til part i saken». ¹⁶⁶ Han fremholder videre:

«En forutsetning for fullbyrding er at eieren er gjort til part i saken – eventuelt at man har gått fram etter reglene i strl. § 37 c. Ellers er ikke avgjørelsen bindende for ham.»¹⁶⁷

At en inndragningsdom etter straffeloven § 74 annet og tredje ledd har materiell virkning overfor eier, har også støtte i rettspraksis. I Rt. 1979 side 1301, som gjaldt inndragning etter straffeloven 1902 § 37 c første ledd (nå § 74 annet ledd), uttaler Høyesterett:

«Denne bestemmelse gjør – slik det fremheves i lovforarbeidene (jfr. blant annet Innst. O. nr. 10 (1972-73) side 31) – unntak fra de alminnelige prosessuelle prinsipper som fører til at eieren normalt bare er bundet av en avgjørelse i en inndragningssak som er anlagt mot ham. Imidlertid krever bestemmelsen at eieren

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.10 side 353.

¹⁶⁵ SRI 1970 side 22.

¹⁶⁶ Magnus Matningsdal, Inndragning (Oslo 1987) side 491.

¹⁶⁷ Matningsdal (1987) side 563–564.

så vidt mulig skal varsles om saken. Dessuten forutsetter forarbeidene at han kan møte og utøve partsrettigheter, jfr. Instilling fra Straffelovrådet om inndragning på grunn av straffbare handlinger, avgitt 11. mars 1970 2.»¹⁶⁸

Bestemmelsen omtales her som et unntak fra hovedregelen om at dommen bare er bindende overfor partene. Kjennelsen i Rt. 1978 side 1552 trekker i samme retning. Kjæremålsutvalget uttaler her at en avgjørelse om heftelse ikke er bindende for en eier som ikke er gjort til part «med mindre straffelovens § 37 c kommer til anvendelse. Etter denne bestemmelse behøver ikke eieren gjøres til part, men den gjelder bare for ukjente eiere og for eiere uten kjent oppholdssted i riket.»

En nyere avgjørelse inntatt i Rt. 2003 side 473 gjaldt spørsmålet om ankerett for tre personer som hadde fått idømt inndragningskrav mot seg uten at de var gjort til parter i saken. Inndragningskravet var ilagt med hjemmel i straffeloven 1902 § 34 jf. § 37 annet ledd (utbytteinndragning til dekning av erstatningskrav fra skadelidte). Kjæremålsutvalget synes også her å legge til grunn at inndragningssaker etter straffeloven § 74 annet og tredje ledd (tidligere straffeloven 1902 § 37 c) utgjør et spesialtilfelle hvor dommen har materielle virkninger for eier/rettighetshaver. I avsnitt 19 uttales:

«Når de ikke ble gjort til parter i saken, er det ikke adgang til å fullbyrde dommen overfor dem, jf. Matningsdal: Inndragning side 563-564. I så måte atskiller denne saken seg fra inndragningssaker som behandles med hjemmel i straffeloven § 37c uten at eieren som inndragningskravet rettes mot gjøres til part. Og da dommen i det siste tilfellet kan tvangsfullbyrdes overfor vedkommende, har eieren ankerett selv om han ikke har gjort gjeldende partsrettigheter før under ankebehandlingen, jf. Rt-1979-1301.»

I Høyesteretts dom HR-2020-710-A avsnitt 18 legges det også til grunn at straffeloven § 74 annet og tredje ledd hjemler unntak fra kravet om partsstilling etter første ledd. I alle avgjørelsene synes altså nåværende straffeloven § 74 annet og tredje ledd å være forstått som et unntak fra kravet om at eier eller rettighetshaver må gjøres til part i saken for at inndragningskravet skal ha materiell virkning.

Rettskildene som er referert til her, viser at en dom etter straffeloven § 74 annet eller tredje ledd utsletter eiers eller rettighetshavers rettigheter i formuesgodet. Dette støttes også av det faktum at § 74 annet og tredje ledd bygger på de materielle inndragningshjemlene i straffeloven §§ 67 flg., som fører til at eiendomsretten går over til staten. Det samme gjør karakteren ved § 74 annet og tredje ledd som et unntak fra partskravet i første ledd. Arbeidsgruppen legger følgelig til grunn at en inndragningsdom etter straffeloven § 74 annet og tredje ledd har virkning også overfor eier som ikke er gjort til part i saken.

¹⁶⁸ Rt. 1979 side 1301 på side 1303.

4.3.8 Objektiv rettskraft

Etter straffeprosessloven § 51 første ledd utelukker en rettskraftig frifinnende eller fellende dom at det reises ny straffesak om det samme kravet. Konsekvensen av dette er at en eventuell ny sak om samme krav skal avvises av retten av eget tiltak. Tilsvarende gjelder for forelegg, jf. straffeprosessloven § 258 annet ledd.

Paragraf 51 annet ledd fastsetter imidlertid at det fortsatt er adgang til å reise ny sak med krav om inndragning, hvis et slikt krav ikke ble behandlet under straffesaken. Og selv om et inndragningskrav er pådømt, kan påtalemyndigheten fremme ytterligere krav senere dersom det pådømte kravet var begrenset til gjenstander som kan føres direkte tilbake til den straffbare handling.

Bestemmelsen åpner for oppdeling av inndragningskravet og at det anlegges ny, senere sak om «restkravet». Tiltalte skal i så fall varsles om at slik sak vil bli fremmet senest når hovedforhandlingen starter, før tilståelsesdom avsies eller før forelegg vedtas, jf. tredje punktum.

Hvis påtalemyndigheten har nedlagt påstand om inndragning som siktede er frifunnet for, er ny inndragningssak avskåret. Det samme gjelder hvis retten av eget tiltak har behandlet spørsmål om inndragning, men ikke idømt inndragning.¹⁶⁹ Det følger av straffeprosessloven § 51 annet ledd siste punktum at avgjørelsen av skyldspørsmålet skal legges uprøvd til grunn i den senere inndragningssaken så langt den har betydning.

4.4 Fullbyrding av inndragningskrav

Gjenstandsinnndragning innebærer at eiendomsretten til formuesgodet går over til staten. Fullbyrdingen iverksettes av politiet i medhold av straffeprosessloven § 455 annet ledd annet punktum. Gjelder inndragningen beslaglagte gjenstander eller fast eiendom, blir formuesgodene solgt av politiet gjennom namsmannen eller namsfogden. Beslaglagte penger overføres til Statens innkrevingsentral. Rutinene er nærmere beskrevet i rundskriv fra riksadvokaten.¹⁷⁰ Gjelder inndragningen et formuesgode som ikke er tatt i beslag, må fullbyrdelsen gjøres av namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven.

Etter straffeprosessloven § 456 første ledd første punktum foretas innkreving av inndragningskrav i form av penger av Statens innkrevingsentral. Statens innkrevingsentral er en del av Skatteetaten, og har blant annet særnamsmyndighet for særskilte typer pengekrav. Dette innebærer at Statens innkrevingsentral har kompetanse til å beslutte tvangsfullbyrdelse, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14. Saksbehandlingen er regulert i lov 11. januar 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven), tvangsfullbyrdelsesloven del I kapittel 2 og del II og påtaleinstruksen kapittel 30.

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.5 side 75.

¹⁷⁰ Rundskriv 2010/007 Behandling av beslag i straffesaker punkt 2.13.

Så snart Statens innkrevingsssentral har fått oversendt et krav fra politiet, sendes en betalingsanmodning til skyldneren med betalingsfrist og informasjon om konsekvensene av sen eller unnlatt betaling, jf. påtaleinstruksen § 30-3 annet ledd. Dommer og vedtatte forelegg om inndragning er alminnelige tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 annet ledd bokstav a og c. Dette innebærer at inndragningskravet kan tvangsinnføres når det er forfalt og mislighold har inntrådt, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-4 første ledd. Kravet kan sikres ved utleggspant så snart oppfyllelsesfristen er oversittet. Det er ikke nødvendig å vente til dommen er rettskraftig, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-12. Krav fastsatt ved forelegg kan tvangsfullbyrdes straks forelegget er vedtatt, jf. § 4-14.

Et særlig tvangsgrunnlag kan begjæres tvangsfullbyrdet to uker etter at saksøkeren har sendt skriftlig varsel til saksøkte, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18 første ledd. Siden dommer og vedtatte forelegg om inndragning er alminnelig tvangsgrunnlag, er det ikke krav om slikt varsel. Praksis hos Statens Innkrevingsssentral er likevel at det normal sendes varsel om tvangsfullbyrdelse til skyldneren dersom inndragningskravet ikke betales etter påkrav.

Utleggstrekk og tvangsdekning kan gjennomføres når inndragningskravet er rettskraftig. Er kravet forfalt og det foreligger tvangsgrunnlag, kan Statens innkrevingsssentral beslutte utleggstrekk eller stifte utleggspant. Dette fordrer at panteretten kan gis rettsvern ved registrering i et register eller ved underretning til tredjeperson, jf. panteloven kapittel 5, og utleggsforretningen kan holdes på innkrevingsssentralens kontor etter § 7-9 første ledd, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 første ledd. Når skyldner har verdier som Statens innkrevingsssentral ikke har myndighet til å ta utleggspant i, for eksempel løsøre, kan Statens innkrevingsssentral begjære utleggspant hos alminnelig namsmann, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 femte ledd.

Inndragningskrav er ikke gitt særskilt prioritet ved innkreving. Dette gjelder både for frivillig innkreving og tvangsinnkreving. Ved frivillig innkreving står skyldner følgelig fritt til å bestemme hvilket krav som blir betalt først. Ved tvangsinnkreving kan det besluttes utleggstrekk til dekning av kravet.

Dekningsloven § 2-8 bokstav a til f fastsetter prioriteringsrekkefølgen mellom kravene dersom det er gitt pålegg om trekk hos skyldneren for flere krav, men det ikke er tilstrekkelige midler til å dekke alle. Inndragningskrav tilhører kategorien «andre krav» i bokstav f, som har siste prioritet. Ved utleggspant er det ikke gitt bestemmelser om prioritet. Det er dermed kravet som kommer først til namsmannens som har første prioritet. Har skyldner for eksempel allerede et trekk for et lån, kan det derfor ta lang tid før det kan trekkes for inndragningskravet.

Ved utleggsforretning hvor det blir besluttet pant i enkle pengekrav, kan Statens innkrevingsssentral selv gjennomføre tvangsdekning etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 10 del III, jf. § 2-14 annet ledd. Dersom det er tatt utleggspant i andre formuesgoder, må Statens innkrevingsssentral begjære tvangsdekning hos

alminnelig namsmann eller hos tingretten, avhengig av hvilket formuesgode det er tatt utleggspant i, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 2-14 femte ledd.

Dersom domfelte er ilagt utbytteinndragning etter straffeloven § 67, og inndragningsbeløpet er i behold, følger det av påtaleinstruksen § 30-6 første punktum at fullbyrding av andre pådømte pengekrav bare kan foretas med eller i den skyldiges øvrige midler. Dette gjelder likevel ikke dersom det er avsagt kjennelse etter straffeloven § 75 annet ledd om at det inndratte skal brukes til dekning av erstatningskrav fra fornærmede eller andre skadelidte, jf. påtaleinstruksen § 30-6 annet punktum.

4.5 Beslektede privatrettslige regler

4.5.1 Innledning

Formålet med inndragningsreglene er først og fremst gjenopprettelse. Inndragningen skal gjenopprette den økonomiske situasjonen som forelå før et lovbrudd fant sted, og om mulig tilbakeføre utbyttet til rette eier. Reglene kan dermed sies å ha et visst slektskap med privatrettslige regler om håndtering, realisasjon og eierskap til formuesgoder som har kommet bort fra rette eier. Ved utforming av inndragningsreglene kan det følgelig være nyttig å se hen til hva som følger av privatrettslige regler. Dette gjelder ikke minst ved sivilrettslig inndragning, som har svakere tilknytning til straffesaker enn inndragningsreglene som er beskrevet i de foregående punktene.

I det følgende omtales derfor hovedtrekkene i enkelte beslektede privatrettslige regelsett.

4.5.2 Godtroervervloven

Godtroervervloven (også kalt ekstinksjonsloven) regulerer erververens rett når den som avhender en løsøreting ikke har rett til tingen. Dette kan blant annet være tilfellet for ting som utgjør utbytte fra straffbar handling.

Anvendelsesområdet for loven er «løsøreting», jf. § 1 nr. 1. Loven gjelder ikke for skip mv. som er registrert i skipsregisteret eller luftfartøy som kan registreres i luftfartøyregisteret, jf. § 4 nr. 1. Derimot gjelder den for ting som bare er gjenstand for offentligrettslig regulering, slik som biler registrert i motorvognregisteret.¹⁷¹ For fast eiendom gjelder tinglysingsloven §§ 20 og 21, som bestemmer at tinglysning beskytter rette eier mot ekstinksjon.

Ved salg av løsøretingen følger det av godtroervervloven § 1 nr. 1 første punktum at kjøperen vinner rett etter avtalen selv om selgeren manglet råderett, dersom selgeren sitter med tingen og kjøperen får den overlevert i god tro. I så fall ek스팅verer kjøperen rette eiers eiendomsrett. Det samme gjelder ved andre

¹⁷¹ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) *Om lov om godtroerverv av løsøre* kapittel V side 35.

former for avhending mot vederlag, jf. annet punktum. Når eieren taper sin rett til tingen, faller også begrensede rettigheter bort i den utstrekning de er i konflikt med mottakerens rett, jf. § 1 nr. 3.

Det sentrale vilkåret i godtroervervloven § 1 nr. 1 er at mottakeren må ha vært i aktsom god tro. Dersom mottakeren visste eller burde ha visst at overdrageren manglet rett til å rå over tingen, vinner han ikke rett etter loven. Det avgjørende er hvilke slutninger og undersøkelser en normalt utrustet og redelig person i en tilsvarende situasjon ville ha foretatt.¹⁷² Aktsomhetskravet innebærer også en viss plikt til å foreta nærmere undersøkelser dersom forholdene ved avhendingen skaper rimelig tvil om avhenderen har rett til å opptre som han gjør.¹⁷³

Godtroervervloven § 2 gjør unntak fra hovedregelen i § 1. Det fremgår her at mottakeren ikke vinner rett dersom tingen er eller må antas å være fravendt ved tyveri, brukstyveri, ran eller annen vold eller trussel om vold. Dette gjelder selv om gjerningspersonen ikke kan straffes på grunn av ung alder eller utilregnelighet. I disse tilfellene skjer det ingen ekstinksjon, og opprinnelig eier vindiserer formuesgodet. Bakgrunnen for unntaket er at omsetning av tyvegods ble ansett som et så alvorlig kriminalpolitisk problem at ekstinksjon burde være utelukket.¹⁷⁴ Rette eier kan kreve formuesgodet tilbake selv om det har blitt omsatt i flere omganger.¹⁷⁵

Etter § 3 må krav på tingen mot godtroende mottaker settes frem uten ugrunnet opphold etter at eieren har eller burde skaffet seg slik kunnskap at han kunne gjøre kravet gjeldende. Dette innebærer at rette eier kan tape sin rett til å kreve tingen tilbake på grunn av passivitet. Begrunnelsen er at eierens rett bør gå tapt dersom han venter urimelig lenge med å gjøre kravet sitt gjeldende etter at han fikk vite om eller burde ha skaffet seg kjennskap til avhendingen og hvem som sitter med tingen.¹⁷⁶ Hvor raskt eieren må reagere, avhenger av tingens art, partenes stilling og den konkrete situasjon for øvrig. Fristen løper fra det tidspunktet eieren vet eller burde ha visst nok til å gjøre kravet gjeldende, herunder hvor tingen befinner seg og hvem kravet om utlevering skal rettes til.¹⁷⁷

Dersom godtroende mottaker må levere tingen tilbake og eieren kan lastes for at den er kommet på avveie, har mottakeren krav på å få dekket utgifter til erverv og utbedringer av tingen, jf. § 3 nr. 2. Han kan likevel ikke kreve mer enn det tingen

¹⁷² Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel V side 40.

¹⁷³ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel V side 40.

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel IV side 27–28

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel V side 44.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel V side 44.

¹⁷⁷ Ot.prp. nr. 56 (1966–1967) kapittel V, side 44.

er verdt ved tilbakeleveringen. Er eierens skyld liten, kan ansvaret for utgiftsdekning lempes for så vidt det ville virke urimelig tyngende.

4.5.3 Tvangsfullbyrdelsesloven

Tvangsfullbyrdelseslovens § 8-21 gjelder rettsmangler ved tvangsdekning i løsøre. Bestemmelsens første ledd første punktum lyder slik:

«Dersom løsøret før tvangssalget helt eller delvis var eiet av en person som ikke var saksøkt og heller ikke ble varslet etter § 8-8, er vedkommendes eiendomsrett fortsatt i behold hvis ikke eiendomsretten er falt bort ved overtakelsen av løsøret etter reglene om erverv i god tro.»

Bestemmelsen viser til reglene i godtroervervloven, og forutsetter at vilkårene for godtroekstinksjon må være oppfylt for at kjøperen ved tvangssalget skal få rett til formuesgodet. Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, er rette eiers eiendomsrett normalt i behold. Dette vil være tilfellet dersom formuesgodet er frarøvet rette eier ved tyveri eller annen straffbar handling som nevnt i godtroervervloven § 2 nr. 1.

For at rette eier skal kunne vindisere formuesgodet, er det imidlertid også et vilkår at han ikke var saksøkt og heller ikke ble varslet etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 8-8. Paragraf 8-8 fastsetter at tredjeparter som kan antas helt eller delvis å eie løsøret, kan varsles om saken. Varsel skjer ved at vedkommende meddeles begjæring om tvangssalg med oppfordring om innen to uker å uttale seg om forhold av betydning for gjennomføringen av tvangssalget, jf. § 8-7. Dersom rette eier var saksøkt ved tvangssalget eller ble varslet på denne måten, forutsettes han å ha hatt anledning til å forsvare sine interesser ved å fremme innsigelser mot tvangssalget.¹⁷⁸

Paragraf 8-21 inneholder også regler om kjøperens stilling dersom han må gi fra seg formuesgodet, og regler om stillingen for bedre prioriterte heftelser som ikke er pengeheftelser og som det ikke er tatt forbehold om.

4.5.4 Hittegodsloven

Hittegodsloven § 1 første ledd første punktum definerer «hittegod» som løsøre som har kommet bort for innehaveren uten at han ville det, og som noen har funnet og tatt hånd om. Loven regulerer blant annet finnerens rettigheter og plikter, eierens rettigheter og politiets gjennomføring av auksjoner der hittegod selges.

Dersom finneren vet hvem som eier hittegodset, følger det av § 2 første ledd at han straks skal gi det tilbake eller gi eieren rådigheten over det. Dersom han ikke vet det, og heller ikke får kjennskap til det, skal funnet meldes til politiet, jf. § 2 annet ledd. Som hovedregel skal hittegodset samtidig eller så snart som mulig overleveres til politiet, jf. § 4.

¹⁷⁸ Thor Falkanger mfl., Tvangsfullbyrdelsesloven, Lovkommentar, Juridika (sist oppdatert 22. mai 2023) note 2 til § 8-21.

Etter hittegodsloven § 6 skal politiet gjøre rimelige søk for å finne eieren. Hvis hittegodset er særlig verdifullt eller andre grunner gjør det rimelig, bør funnet gjøres kjent med oppslag, lysning i blad eller på annen tjenlig måte. Dersom eieren melder seg og beviser sin rett, skal han få igjen hittegodset mot betaling av finnerlønn og andre kostnader.

Dersom hittegodset ikke blir gitt tilbake til rette eier innen tre måneder etter at politiet mottok det, følger det av § 7 at hittegodset skal selges. Salget foretas av namsmyndighetene og følger reglene om tvangssalg så langt de passer. Dersom rette eier melder seg og beviser sin rett før salget, skal salgsinntektene tilfalle eier etter at finnerlønn og andre kostnader er trukket fra, jf. § 7 annet ledd.

Bestemmelsen tar sikte på tilfeller hvor godset blir solgt til tross for at eieren har meldt seg, enten fordi han ikke har hentet godset eller fordi han ikke har betalt finnerlønn og andre kostnader.¹⁷⁹ Ellers skal finneren ha en tredjedel av salgsinntektene etter at kostnader er trukket fra, mens resten tilfaller statskassen. Det som finneren eller eieren skal ha, tilfaller statskassen dersom vedkommende ikke melder seg og gjør krav på pengene innen tre måneder etter at han er varslet, jf. § 7 annet ledd tredje punktum.

Ved salg av hittegodset utslettes den opprinnelige eierens rett til løsøretingen. I en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen er det lagt til grunn at dette gjelder selv om tingen er frarøvet rette eier ved tyveri eller annen kriminalitet og kjøperen er kjent med dette. I tolkningsuttalelsen forutsettes likevel at det må gjøres unntak i enkelte særlige tilfeller der det ikke er noen grunn til å verne den som har ervervet en ting fra politiet etter hittegodslovens regler, og en vindikasjonsrett samtidig heller ikke er uforenlig med eller undergraver nødvendig tillit til hittegodslovens system for avhendelse av hittegods.¹⁸⁰

5 Inndragningsregler i andre jurisdiksjoner

5.1 EU

5.1.1 Direktiv 2014/42/EU om inndrivelse og konfiskasjon av formuesgoder

I 2014 ble det vedtatt et direktiv om frysing og inndragning av redskaper og utbytte av straffbare forhold i Den europeiske union («indefrysning og konfiskasjon af redskaber og udbytte fra straffbare forhold i Den Europæiske Union»)¹⁸¹ Bakgrunnen var at statistikken viste at inndragning ble brukt i for liten

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 73 (1952) 1. Lov om hittegods. 2) Lov om rett for håndverkere m. v. til å selge uavhentede ting del I punkt F side 14.

¹⁸⁰ JDLOV-2004-10708 punkt 5.

¹⁸¹ Direktiv 2014/42/EU.

grad i medlemsstatene, til tross for at frys og inndragning ble ansett som en av de mest effektive metodene for å bekjempe organisert kriminalitet. Direktivet innførte derfor minimumsregler som skulle sørge for større grad av harmonisering, og fremme gjensidig tillit og effektivt internasjonalt samarbeid.¹⁸² Direktivet har hatt stor betydning for den interne inndragningslovgivningen i mange EU-land.

Den 24. april 2024 vedtok EU et nytt direktiv om inndrivelse og inndragning av formuesgoder («inndrivelse og konfiskasjon af aktiver»)¹⁸³ Direktivet erstatter direktiv 2014/42/EU for så vidt gjelder de medlemsstatene som er bundet av direktivet, jf. artikkel 36. Det nye direktivet gir et nytt og omfattende regelverk som omfatter flere ledd: fra sporing og identifikasjon, via frysing/beslag og forvaltning, til inndragning og realisasjon. Direktivet trådte i kraft 22. mai 2024, med frist for gjennomføring i aktuelle medlemsstater innen 23. november 2026.

Det nye direktivet gjelder for et bredt spekter av kriminalitetsområder, herunder terrorisme, organisert kriminalitet, ulovlig narkotikahandel, menneskehandel, seksuell utnyttelse av barn, korrupsjon i privat sektor, hvitvasking og brudd på EUs restriktive tiltak. Direktivet artikkel 12 forplikter medlemsstatene til å treffe tiltak som gjør det mulig å inndra redskaper og utbytte fra lovbrudd ved endelig domfellelse, herunder ved fraværdom. Dette omfatter også en forpliktelse til å åpne for verdiinndragning. Etter artikkel 13 skal medlemsstatene også treffe tiltak som gjør det mulig å inndra utbytte som har blitt overført til en tredjepart. Dette gjelder likevel ikke hvor mottakeren har vært i god tro. Videre inneholder artikkel 14 en forpliktelse til å legge til rette for utvidet inndragning.

Direktivet introduserer også to nye grunnlag for inndragning: inndragning uten straffedom (artikkel 15) og inndragning ved uforklarlig formue knyttet til kriminell aktivitet innenfor en organisert kriminell gruppe (artikkel 16).

Artikkel 15 gjelder inndragning uten domfellelse («non-conviction based confiscation»). Etter bestemmelsen skal medlemsstatene treffe nødvendige tiltak for å muliggjøre inndragning dersom en straffesak er innledet, men prosessen ikke kan fortsette av bestemte årsaker, slik som sykdom, unndragelse, død eller foreldelse. Bestemmelsen er begrenset til lovbrudd som direkte eller indirekte kan gi opphav til vesentlig økonomisk fordel, og gjelder bare i den utstrekning den nasjonale domstolen er overbevist om at det som skal inndras, stammer fra eller har en tilknytning til det aktuelle lovbruddet (artikkel 15 nr. 2).

Artikkel 16 omhandler inndragning av formuesgoder hvis opphav ikke kan redegjøres for og som er forbundet med kriminelle aktiviteter. Etter bestemmelsen skal medlemsstatene sikre at det er mulig å inndra formuesgoder som blir identifisert i forbindelse med etterforskning av lovbrudd selv om inndragning ikke er mulig etter de foregående artiklene (artikkel 12–15). Dette gjelder likevel bare

¹⁸² Direktiv 2014/42/EU fortalepunkt 2–5.

¹⁸³ Direktiv 2024/1260/EU.

dersom den nasjonale domstolen er overbevist om at formuesgodet stammer fra lovbrudd begått innenfor rammene av en kriminell organisasjon, og hvor handlingen direkte eller indirekte kan gi betydelige økonomiske fordeler. Ved avgjørelsen av om et formuesgode skal inndras skal det etter artikkel 16 nr. 2 tas hensyn til alle sakens omstendigheter. Som relevante momenter lister bestemmelsen opp følgende: (a) at formuesgodets verdi ikke står i rimelig forhold til den berørte personens lovlige inntekter, (b) at formuesgodet ikke har noe troverdig lovlig opphav og (3) at den berørte personen har forbindelse til personer med tilknytning til en kriminell organisasjon. Det er uttrykkelig fastsatt at bestemmelsen ikke skal innskrenke rettighetene til godtroende tredjepart (nr. 3). Bestemmelsen er begrenset til lovbrudd som er listet opp i artikkel 2, og som har en øvre strafferamme på minst fire års fengsel (nr. 4). Det følger av artikkel 16 nr. 5 at medlemsstatene kan bestemme at inndragning av uforklarlig formue etter bestemmelsen bare skal foretas når formuesgodet har vært frosset i forbindelse med en etterforskning knyttet til lovbrudd begått innenfor rammene av en kriminell organisasjon.

5.1.2 Forordning (EU) 2018/1805 om gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om frysing og inndragning

Forordning (EU) 2018/1805 gjelder gjensidig anerkjennelse av avgjørelser om frysing og inndragning («gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation»). Forordningen forplikter medlemslandene til å anerkjenne og fullbyrde avgjørelser om frysing og inndragning som er truffet i en annen medlemsstat i forbindelse med forfølgning i straffesak.¹⁸⁴ Bakgrunnen for forordningen var at kriminalitet ofte skjer internasjonalt, og at det derfor er viktig med effektivt internasjonalt samarbeid for å fryse og inndra redskaper og utbytte fra straffbare forhold.¹⁸⁵ Forordningen inneholder detaljerte regler om blant annet fremgangsmåten ved henvendelser til andre staters myndigheter (se artikkel 4 flg. og artikkel 14 flg.) og tidsfrister for oppfølging av slike henvendelser (artikkel 9 og 20). Etersom regelverket er inntatt i en forordning, gjelder det direkte i de medlemsstatene som er tilsluttet forordningen.

5.2 Sverige

5.2.1 Eksisterende hjemler for inndragning

Regler om inndragning («förverkande») er inntatt i den svenske straffeloven («brottsbalken») 36 kapittel. Utbytteinndragning er regulert i brottsbalken 36 kapittel 1 §, som fastsetter at utbytte fra lovbrudd skal inndras med mindre det er åpenbart urimelig. Bestemmelsen retter seg mot utbytte som stammer fra et

¹⁸⁴ Forordning (EU) 2018/1805.

¹⁸⁵ Se fortalen punkt 4.

konkret straffbart forhold. I vurderingen av om inndragning er åpenbart urimelig skal det blant annet legges vekt på om det kommer til å bli ilagt erstatningsansvar, jf. 36 kapittel 1 a §. Utbyttebegrepet omfatter formuesgoder som trer i stedet for utbytte, avkastning av utbytte samt avkastning av det som trer i stedet for utbytte, jf. 36 kapittel 1 c §.

I 2008 fikk brottsbalken en bestemmelse om utvidet inndragning i 36 kapittel 1 b §. Bestemmelsen ble innført for å bringe den svenske lovgivningen i samsvar med direktiv 2014/42/EU artikkel 5.¹⁸⁶ Grunnvilkåret for utvidet inndragning er at noen dømmes for et lovbrudd med en strafferamme på fire år eller mer, eller for særskilt opplistede lovbrudd, og lovbruddet har vært av en slik art at det kan gi utbytte. I så fall kan vedkommendes formuesgoder inndras dersom det fremstår som klart mer sannsynlig at de er utbytte fra lovbrudd, enn at de ikke er det. Bestemmelsen åpner også for verdiinndragning. Utvidet inndragning kan likevel ikke besluttes dersom det er urimelig. I et lovforslag som nylig er fremmet for Riksdagen, har regjeringen foreslått å redusere beviskravet for utvidet inndragning fra klar sannsynlighetsovervekt til vanlig sannsynlighetsovervekt («övervägande sannolikt»)¹⁸⁷ Forslaget innebærer at utvidet inndragning kan foretas dersom det fremstår som mer sannsynlig at formuen stammer fra kriminell virksomhet enn ikke. Forslaget er begrunnet i effektivitetshensyn.¹⁸⁸

Brottsbalken gir også hjemmel for inndragning av gjenstander som har vært brukt eller ment til bruk som hjelpemiddel ved, eller er frembrakt ved lovbrudd, jf. 36 kapittel 2 §. Det er også adgang til forebyggende inndragning av gjenstander som fryktes brukt til lovbrudd mv., jf. 36 kapittel 3 §.

Dersom en næringsdrivende har oppnådd økonomiske fordeler som følge av et lovbrudd som er begått ved utøvelsen av næringsvirksomhet, fastsetter brottsbalken 36 kapittel 4 § at verdien skal inndras selv om det ikke følger av de øvrige inndragningshjemplene. Dette gjelder likevel ikke hvis inndragning er urimelig.

5.2.2 Lovforslaget om selvstendig inndragning («självständigt förverkande»)

Svensk rett har per i dag ikke regler om sivilrettslig inndragning. Den 23. mai 2024 fremmet imidlertid regjeringen en proposisjon til Riksdagen med forslag om å innføre lovregler om såkalt selvstendig inndragning («självständigt förverkande»). Forslaget bygger på utredningen SOU 2021:100 *Ny*

¹⁸⁶ Se Prop. 2007/08:68 *Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet* punkt 6.1 side 50 og Prop. 2015/16:155 *Utökade möjligheter till förverkande* punkt 7.2 side 28.

¹⁸⁷ Prop. 2023/24:144 *En ny förverkandelagstiftning* punkt 7.3 side 245–246.

¹⁸⁸ Prop. 2023/24:144 punkt 7.3 side 245–246.

förverkandelagstiftning, hvor et utvalg har gjennomgått hele den svenske inndragningslovgivningen.

I proposisjonen peker den svenske regjeringen på at organisert kriminalitet er et stadig økende problem, både i Sverige og internasjonalt. For å møte denne utviklingen er det viktig å ha effektive metoder for å bekjempe de økonomiske drivkreftene bak kriminaliteten.¹⁸⁹ Etter dagens lovgivning forutsetter inndragning at en person kan holdes strafferettslig ansvarlig for et lovbrudd. Ettersom lederne i de kriminelle nettverkene ofte ikke begår lovbruddene selv, fører dette til at de som tjener mest på kriminalitet, i mange tilfeller får beholde gevinsten.¹⁹⁰ Regjeringen ønsker på denne bakgrunn å styrke fokuset på fratakelse av vinning som del av kriminalitetsbekjempelsen, snarere enn forfølgning av konkrete lovbrudd.¹⁹¹ Regjeringen ønsker derfor å åpne for å inndra formuesgoder fordi de stammer fra kriminalitet, uavhengig av om noen kan holdes ansvarlig for et lovbrudd.¹⁹² Den foreslår derfor å innføre en hjemmel for såkalt selvstendig inndragning («självständigt förverkande»), som skal supplere adgangen til å inndra utbytte fra konkrete lovbrudd.¹⁹³

Bestemmelsen, som er foreslått inntatt i brottsbalken 36 kapittel 5 §, under avsnittet «Förverkande av oförklarade tillgångar», lyder etter forslaget slik:

«Om det är klart mera sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet, ska egendomen förverkas (självständigt förverkande). I stället för egendomen får dess värde förverkas.»

Inndragningsadgangen skal etter lovforslaget gjelde all eiendom som stammer fra kriminell virksomhet («härrör från brottslig verksamhet»). Regjeringen ønsket ikke å bruke uttrykket «brott», ettersom formålet med inndragningshjemmelen er å kunne inndra formuesgoder uten at det kan bevises at de stammer fra et konkret «brott».¹⁹⁴ Formuleringen «brottslig verksamhet» brukes også i den svenske bestemmelsen om utvidet inndragning og i direktiv 2014/42/EU og direktiv 2024/1260/EU.

Kjerneområdet for den foreslåtte bestemmelsen er formuesgoder som ikke står i forhold til innehaverens legitime inntektskilder eller formuesforhold for øvrig.¹⁹⁵ Aktuelle situasjoner kan være når man finner dyre kapitalvarer eller luksusartikler hos noen som mangler legitime inntekter. I vurderingen av om et formuesgode

¹⁸⁹ Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 251–252.

¹⁹⁰ Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 251–252.

¹⁹¹ Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 252–253.

¹⁹² Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 253–254.

¹⁹³ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 257–258.

¹⁹⁴ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 258–259.

¹⁹⁵ Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 254.

stammer fra kriminalitet, kan også omstendighetene rundt funnet være relevante, eksempelvis dersom et stort kontantbeløp oppbevares i en bolig, bagasjerommet på en bil eller i et lagerlokale eller på steder hvor det bedrives kriminell virksomhet. Videre kan formuesgoder bli ansett å stamme fra kriminalitet dersom det gjelder verdifulle ting som anføres å være ervervet mot kontant betaling, men uten at det finnes bevismateriale som underbygger at det har skjedd et kjøp/salg. Andre relevante momenter er manglende dokumentasjon, vedkommendes levekår, familieforhold og livssituasjon for øvrig. Spørsmålet skal avgjøres ut fra en helhetsvurdering.¹⁹⁶ Det er ikke nødvendig at formuesgodet kan knyttes direkte til kriminalitet, for eksempel at innehaveren har knytninger til en kriminell gruppe, men også dette kan være et relevant moment.¹⁹⁷

Beviskravet for at formuesgodet stammer fra kriminalitet, er etter forslaget klar sannsynlighetsovervekt («klart mera sannolikt»). Dette ble ansett å balansere hensynene til effektivitet og legitimitet, i tillegg til at begrepet er godt innarbeidet i strafferetten.¹⁹⁸ Etter forslaget er det påtalemyndigheten som har bevisbyrden for at formuesgodet stammer fra kriminalitet. Dersom påtalemyndigheten har lagt frem bevis som underbygger at formuesgodet stammer fra kriminalitet, får imidlertid innehaveren en oppfordring til å forklare hvordan vedkommende har fått tak i formuesgodet. Dersom vedkommende presenterer en forklaring som forringer bevisverdien av det påtalemyndigheten har lagt frem, kan formuesgodet ikke inndras.¹⁹⁹

Lovforslaget inneholder ingen nedre beløpsgrense for bruk av selvstendig inndragning. Ifølge forarbeidene ligger det imidlertid i sakens natur at reglene normalt ikke skal brukes til å inndra ubetydelige beløp eller eiendeler med en ubetydelig verdi.²⁰⁰ Inndragningskravet kan etter forslaget heller ikke foreldes. Begrunnelsen er at inndragningen ikke knytter seg til noen straffbar handling, men til det faktum at eiendelen stammer fra kriminell aktivitet.²⁰¹

Som hovedregel skal selvstendig inndragning skje som gjenstandsinndragning, ikke verdiinndragning. Ifølge proposisjonen bør det likevel være mulig å inndra også formuesgoder som ikke er funnet. Dette kan være aktuelt dersom det kan bevises at formuesgodet var hos en bestemt person på et tidligere tidspunkt, men at det ikke lenger er tilgjengelig, for eksempel fordi det er ført ut av landet. Det er

¹⁹⁶ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 259.

¹⁹⁷ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 259–260.

¹⁹⁸ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.2 side 266–267.

¹⁹⁹ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260 og punkt 8.2.2, 266–267.

²⁰⁰ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 261.

²⁰¹ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 261–262.

imidlertid en forutsetning formuesgodet er identifisert og kan knyttes til en bestemt person.²⁰²

Lovforslaget inneholder en generell regel som innebærer at inndragning kan foretas overfor eieren av formuesgodet. Det er imidlertid også foreslått en presumsjonsregel som innebærer at den som har et løseobjekt i sin besittelse, anses å være eier med mindre det kommer frem at formuesgodet tilhører noen andre.²⁰³ Inndragningskrav skal etter forslaget også kunne rettes mot barn, unge og psykisk utviklingshemmede.²⁰⁴

Dersom den inndragningskravet rettes mot, har kjøpt formuesgodet mot rimelig betaling, følger det uttrykkelig av forslaget at selvstendig inndragning bare kan skje dersom vedkommende ikke var i aktsom god tro.²⁰⁵ Denne beskyttelsen av godtroerververe lå ikke i forslaget i den opprinnelige utredningen, men kom inn etter behandlingen i lagrådet.

Lovendringene er foreslått å tre i kraft 8. november 2024.

5.2.3 Foreslåtte saksbehandlingsregler for selvstendig inndragning

Prosessuelle regler for behandling av krav om selvstendig inndragning er foreslått inntatt i en egen lov «om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot».²⁰⁶ Etter forslaget 2 kapittel 2 § skal det igangsettes etterforskning om selvstendig inndragning dersom det er grunn til å anta («finns anledning att anta») at et formuesgode stammer fra kriminell virksomhet. Dette er samme terskel som for å igangsette etterforskning i alminnelighet. Man trenger likevel ikke å innlede etterforskning dersom det er åpenbart at spørsmålet ikke kan etterforskes eller hvis en etterforskning krever kostnader som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning. Formålet med en etterforskning om selvstendig inndragning er å avklare om formuesgodet stammer fra kriminell virksomhet og hvem det tilhører, ta stilling til om det finnes tilstrekkelig grunn til å fremme krav om inndragning og sørge for at bevisene kan presenteres for retten, jf. 2 kapittel 1 §.

Etter forslaget 2 kapittel 3 § kan en beslutning om å innlede etterforskning av selvstendig inndragning fattes av påtalemyndigheten eller av en ansatt i politiet eller sikkerhetspolitiet som vedkommende myndighet har utpekt. Dersom beslutning om å innlede etterforskning er truffet av annen myndighet, skal ansvaret så raskt som mulig overtas av påtalemyndigheten. Ved gjennomføringen

²⁰² Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260.

²⁰³ Se forslaget til brottsbalken 36 kapittel 13–14 §§ i Prop. 2023/24:144 punkt 2.2 side 31–32.

²⁰⁴ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.1 side 263–265.

²⁰⁵ Se forslaget til brottsbalken 36 kapittel 5 § i Prop. 2023/24:144 punkt 2.2 side 30. Se også Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.1 side 263 og vedlegg 7 side 687.

²⁰⁶ Lovforslaget fremgår av Prop. 2023/24:144 punkt 2.1 side 20–28.

av etterforskningen skal påtalemyndigheten kunne engasjere bistand fra ansatte i politiet, skatteetaten eller sikkerhetspolitiet, jf. 2 kapittel 4 §.

Relevante deler av prosessreglene i rättegångsbalken skal etter forslaget 2 kapittel 5 § gjelde også ved etterforskning om selvstendig inndragning. For eksempel gjelder kravet om skjellig grunn til mistanke tilsvarende for visse etterforskningsskritt. Videre gjelder reglene om mistenkte, etterforskningen, etterforskningslederen, forsvarer og påtale tilsvarende for henholdsvis den som en etterforskning om selvstendig inndragning retter seg mot, etterforskningen av selvstendig inndragning, den som leder etterforskningen, rettslig bistand og kravet om selvstendig inndragning.

Særskilte regler om bruk av tvangsmidler er inntatt i 2 kapittel 7 § flg. Det fremgår her at det skal være tillatt å bruke tvangsmidlene beslag/pengebeslag (8 §), heftelse og arrest («kvarstad» og «förvar») (9 §), kopiering og biometrisk autentisering (10 §) og ransaking (11 §).

Videre er det i lovforslaget 4 kapittel inntatt regler om domstolsbehandlingen. Her fremgår det at en sak om inndragning av formuesgode som ikke er del av spørsmålet om straffansvar for lovbrudd, skal behandles av retten etter særskilt begjæring fra påtalemyndigheten, jf. 2 §. Saken kan etter 3 § behandles sammen med sak om straff hvis det er til fordel for rettergangen eller det for øvrig er grunn til det. Det er også gitt regler om verneting (4 §), krav til begjæringens innhold (5 §) og foreleggelse for den kravet er rettet mot («svaranden») (6 §). Vedkommende skal få anledning til å uttale seg skriftlig eller opptre under hovedforhandlingen, jf. 7 §.

I tingretten behandles saken som hovedregel av én dommer, og i ankeinstansen av tre dommere, jf. 8 §. Saken kan avgjøres uten hovedforhandling dersom dette ikke er nødvendig for å opplyse saken og heller ikke begjæres av noen av partene, jf. 9 §. Saken kan også avgjøres uten hovedforhandling dersom kravet godtas av motparten, hvis innvendingene er åpenbart ubegrunnede eller hvis hovedforhandling av andre grunner ikke er nødvendig. Dersom saken er tilstrekkelig opplyst, kan retten avgjøre den selv om vedkommende som kravet er rettet mot, uteblir fra hovedforhandlingen, jf. 10 §. Retten avgjør saken ved dom, jf. forslaget 4 kapittel 11 §. Ved anke er det krav om rettens tillatelse til at anken skal behandles, jf. 12 §.

Dersom tredjepart hevder rett til formuesgodet som søkes inndratt, kan vedkommende tre inn i rettergangen, med mindre særlige grunner tilsier noe annet, jf. 5 kapittel 1 §. Dersom tredjepart reiser sak om bedre rett til formuesgodet samtidig som det pågår en inndragningssak, kreves det særlige grunner for at sakene skal behandles sammen, jf. 2. Saker mot tredjepart føres av staten ved Skatteverket, jf. 5 kapittel 3 §.

Forslaget 6 kapittel inneholder regler om offentlig oppnevnt advokat, informasjon, kunngjøring samt barn og unge. Etter 1 § skal det oppnevnes offentlig advokat for

den saken berører, dersom det er særlig grunn til det av hensyn til sakens opplysning eller andre omstendigheter. Barn under 18 år skal ha offentlig oppnevnt advokat med mindre det er åpenbart at vedkommende ikke har behov for det. Tredjepart som hevder rett til formuesgodet, skal ha offentlig oppnevnt advokat dersom det foreligger spesielle grunner. Med hensyn til innsyn og informasjon er nærmere angitte regler i rättegångsbalken foreslått gitt tilsvarende anvendelse, jf. 6 kapittel 2 §.

5.3 Danmark

Inndragningsreglene i den danske straffeloven er inspirert av, og har derfor betydelige likhetstrekk med, de norske reglene. Etter den danske straffeloven § 75, stykke 1 kan utbytte fra en straffbar handling, eventuelt et tilsvarende beløp, helt eller delvis inndras («konfiskeres»). Hvis det ikke er grunnlag for å fastsette størrelsen på utbyttet, fastsettes dette ved skjønn.

Paragraf 75, stykke 2 gjelder gjenstandsinndragning. Etter bestemmelsen kan det foretas inndragning dersom dette må anses påkrevd for å forebygge ytterligere lovovertrедelser, eller særlige omstendigheter taler for det. Inndragningsadgangen gjelder (1) gjenstander som har vært brukt eller bestemt til å brukes ved en straffbar handling, (2) gjenstander som er frembrakt ved en straffbar handling og (3) gjenstander som for øvrig har vært gjenstand for en straffbar handling. I stedet for de nevnte gjenstandene kan det foretas inndragning av hele eller deler av gjenstandens verdi, jf. stykke 3. Som et alternativ til inndragning kan det besluttes andre tiltak for å forebygge ytterligere lovbrudd, jf. stykke 4.

Straffeloven § 76 a gir hjemmel for utvidet inndragning. Det fremgår her at det kan foretas hel eller delvis inndragning av formuesgoder som tilhører en person som finnes skyldig i en straffbar handling, dersom handlingen er av en slik karakter at den kan gi betydelig utbytte og har en strafferamme på minst seks års fengsel eller er en overtrедelse av narkotikalovgivningen. På visse vilkår er det også adgang til inndragning overfor lovbrysterens ektefelle eller samboer, jf. stykke 2. Det er også adgang til å foreta utvidet inndragning hos en juridisk person som lovbrysteren har bestemmende innflytelse på eller mottar en betydelig del av inntektene fra, jf. stykke 3. Etter stykke 4 kan utvidet inndragning likevel ikke foretas dersom vedkommende sannsynliggjør at et formuesgode er ervervet på lovlig måte eller for lovlig ervervede midler. Utvidet inndragning kan også skje som verdiinndragning, jf. stykke 5.

Etter straffeloven § 77 a kan det også foretas inndragning av gjenstander som på grunn av sin beskaffenhet i forbindelse med andre foreliggende omstendigheter fryktes å ville bli brukt ved en straffbar handling. Det er et vilkår at inndragning må anses påkrevd for å forebygge den straffbare handlingen. Det fremgår uttrykkelig av bestemmelsen at adgangen til forebyggende inndragning også gjelder andre formuesgoder, herunder penger.

Dansk rett inneholder ikke noen hjemmel for sivilrettslig eller selvstendig inndragning, slik som den som er foreslått i Sverige.

5.4 Tyskland

I tysk rett er inndragning («*einziehung*») regulert i straffeloven (Strafgesetzbuch, StGB) kapittel 7. Bestemmelsene om ordinær utbytteinndragning finnes i §§ 73 til 73e, og bestemmelser om inndragning av ting i §§ 74 til 74f.

StGB § 76a inneholder en bestemmelse om såkalt selvstendig inndragning («*selbständige einziehung*»). Bestemmelsen gir adgang til inndragning av formuesgoder som stammer fra en rettsstridig handling selv om det ikke er mulig å tiltale eller domfelle noen. Bestemmelsen regulerer fire ulike situasjoner: Etter § 76a (1) kan inndragning foretas dersom et lovbrudd har blitt begått, men gjerningspersonen ikke kan tiltales eller domfelles, forutsatt at vilkårene for inndragning for øvrig er oppfylt. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom gjerningspersonen er ukjent, har avgått ved døden, eller har flyttet. Etter § 76a (2) kan inndragning foretas der en handling ikke kan straffeforfølges på grunn av foreldelse. Og etter § 76a (3) kan inndragning foretas hvis retten unnlater å idømme straff, eller hvis forhandlingene avbrytes etter påtalemyndighetens eller rettens skjønn, eller med begges samtykke.

Den sentrale bestemmelsen om sivilrettslig inndragning er inntatt i § 76a (4). Etter bestemmelsen kan inndragning foretas av en gjenstand som er beslaglagt på grunn av en «mistanke» om et lovbrudd som er opplistet i annet ledd nr. 1 til 8. Lovbruddene som er listet opp er alvorlige lovbrudd, slik som terrorisme, barnepornografi, smugling, skattesvik, menneskehandel og narkotikalovbrudd. I 2021 ble også hvitvasking inkludert. Dette inngangskriteriet krever ikke at lovbruddet kan bevises, bare at det foreligger «mistanke».

Det kreves videre at formuesgodet stammer fra en rettsstridig handling, og at personen som rammes av beslaget, ikke kan tiltales eller domfelles for den underliggende handlingen. Beviskravet for at formuesgodet stammer fra en rettsstridig handling, er i utgangspunktet det vanlige strafferettslige beviskravet. Dette innebærer at dommeren må være overbevist («*überzeugt*»). Kravet modifiseres imidlertid av en bevislettelsesregel i straffeprosessloven (Strafprozessordnung, StPO) § 437. Bestemmelsen fastsetter at retten kan basere sin overbevisning om at formuesgodet stammer fra en rettsstridig handling, på at det foreligger et grovt misforhold mellom formuesgodets verdi og den lovlige inntekten til innehaveren. I tillegg kan retten ta hensyn til resultatet av etterforskningen av lovbruddet som førte til rettssaken, omstendighetene rundt funnet og beslaget, samt vedkommendes øvrige personlige og økonomiske forhold.

Ved inndragning etter StGB § 76a (4) er det adgang til å inndra surrogat, det vil si et formuesgode som kommer i stedet for det formuesgodet som er generert ved den

rettsstridige handlingen.²⁰⁷ Bestemmelsen åpner også for rimelighetsreduksjon dersom full inndragning ville vært urimelig.²⁰⁸

5.5 England og Wales

England og Wales har innført en ren sivil modell for inndragning av formuesgoder fra straffbare handlinger («civil recovery»). Inndragningen skjer i det sivilprosessuelle sporet, adskilt fra en eventuell strafferettslig forfølgning. Dette innebærer blant annet at informasjon fra den sivilrettslige inndragningsprosessen ikke kan brukes i en straffesak. Saker om sivilrettslig inndragning behandles av High Court of Justice, som er den høyeste førsteinstansdomstolen i sivile saker. Håndhevingen er lagt til National Crime Agency (NCA).

I engelsk rett reguleres «civil recovery» i Proceeds of Crime Act 2002 (POCA 2002) del 5. Inndragning kan foretas av formuesgoder som er oppnådd ved ulovlig adferd («obtained through unlawful conduct»), jf. POCA avsnitt 304. Ulovlig adferd er i hovedsak adferd som er kriminalisert i Storbritannia, jf. avsnitt 241. En person kan skaffe seg («obtain») slike formuesgoder enten ved lovbruddet eller som utbytte fra lovbruddet, jf. POCA avsnitt 242. Det spiller ingen rolle om det er saksøkte eller noen annen som har begått lovbruddet.

Inndragning kan foretas uavhengig av en eventuell tiltale eller domfellelse i straffesak, jf. POCA avsnitt 240 (2). Frifinnelse i straffesak er med andre ord ikke til hinder for sivilrettslig inndragning med et lavere beviskrav. Inndragning kan dessuten foretas uansett hvor formuesgodet befinner seg, og uansett hvor vedkommende er bosatt, forutsatt at det foreligger en kobling til Storbritannia. jf. POCA avsnitt 282A.

Bevisbyrden for at formuesgodet er skaffet ved eller som utbytte fra et lovbrudd, ligger på staten. Beviskravet er vanlig sannsynlighetsovervekt («balance of probabilities»), jf. avsnitt 241 (3). Staten må bevise at formuesgodet kommer fra et eller flere lovbrudd eller lovbrudd av en bestemt art. Alternativt må staten legge frem bevis om omstendighetene rundt håndteringen av formuesgodet som gir grunnlag for en såkalt uimotståelig slutning («irresistible inference») om at det bare kan stamme fra kriminalitet. I så fall snus bevisbyrden til saksøkte. I praksis er det lagt til grunn at det å være i besittelse av en viss type formuesgoder, for eksempel dyre smykker, hus og biler, eller å ha en overdådig livsstil, ikke i seg selv gir grunnlag for sivilrettslig inndragning. Inndragning kan dermed ikke besluttes utelukkende på grunnlag av at saksøkte mangler påviselig lovlig inntekt som muliggjør vedkommendes livsstil.²⁰⁹

²⁰⁷ KG Berlin, Strafsenat 4 Ws 46/20-161AR97/20).

²⁰⁸ KG Berlin, Strafsenat 4 Ws 46/20-161AR97/20).

²⁰⁹ The Director of ARA and Others v Green and Others [2005] EWHC 3168 (Admin), avsnitt 33.

Selv om det ikke kreves at formuesgodet kan kobles til et konkret lovbrudd, forutsettes det en viss grad av tilknytning («tracing») ved at staten i noen grad må kunne bevise hvilken *type* lovbrudd formuesgodet stammer fra. Det lagt til grunn i praksis at inndragning etter POCA avsnitt 240 krever at adferden kan beskrives på en slik måte at domstolen faktisk kan konkludere med at den er straffbar. Det holder med en relativt generell beskrivelse av adferden, som for eksempel «import og levering av kontrollerte stoffer», «menneskehandel av kvinner med formål om prostitusjon» eller «hvitvasking».²¹⁰

POCA 2002 avsnitt 305 åpner også for inndragning av surrogat. I alle tilfeller er det imidlertid et vilkår at inndragning må være forholdsmessig.²¹¹

Hvis en person overfører et formuesgode som kan inndras, til noen andre, kan formuesgodet inndras hos mottakeren. Inndragning er likevel forhindre dersom mottakeren var i god tro, og overføringen har skjedd mot betaling og uten kjennskap til at formuesgodet kunne inndras, jf. POCA 2002 avsnitt 308. Inndragning kan ikke heller foretas overfor en godtroende mottaker som ikke har ytt betaling, men som i tillit til overføringen har innrettet seg på en slik måte at inndragning vil være til skade for («detrimental to») vedkommende, jf. POCA 2002 avsnitt 266:

Reglene om civil recovery suppleres av regler om såkalt beslutninger om uforklarlig rikdom («unexplained wealth orders», UWO). Ordningen er nedfelt i POCA 2002 avsnitt 362 A-U. En UWO er ikke en inndragningsbeslutning, men en såkalt «investigatory order». En UWO kan besluttes dersom det er rimelig grunn til å tro at vedkommende besitter et formuesgode som har en verdi over 50 000 pund, og det er rimelig grunn til å mistenke at vedkommendes lovlige inntekter ikke er tilstrekkelige for å skaffe seg formuesgodet, jf. POCA avsnitt 362B.

UWO-er kan rette seg mot to persongrupper: Den første gruppen er såkalt politisk eksponerte personer (PEPs). Dette omfatter enkeltpersoner som er eller har vært betrodd sentrale offentlige oppgaver av en internasjonal organisasjon eller stat utenfor Storbritannia/EØS, samt vedkommendes familiemedlemmer eller andre tilknyttede personer. For det andre kan en UWO utstedes hvis det er rimelig grunn til mistanke om at den beslutningen retter seg mot, eller noen tilknyttet vedkommende, er eller har vært involvert i alvorlig kriminalitet. Begrepet *alvorlig kriminalitet* er omfattende, og ordningen har derfor et vidtrekkende anvendelsesområde.

Den UWO-en utstedes mot, må redegjøre for blant annet arten og omfanget av vedkommendes interesse i formuesgodet, samt hvordan vedkommende skaffet seg formuesgodet, jf. POCA 2002 avsnitt 362C–362D. Hvis vedkommende ikke uten rimelig forklaring («without reasonable excuse») oppfyller eller forsøker å

²¹⁰ The Director of ARA and Others v Green and Others [2005] EWHC 3168 (Admin), avsnitt 55.

²¹¹ Imran Ahmed v HMCRC [2013] EWHC 2241 (Admin), avsnitt 49.

oppfylle disse kravene innen en fastsatt frist, presumeres det at eiendommen kan inndras etter POCA 2002 del 5.

En rapport fra 2022 indikerer at UWO-er bare har blitt utstedt i et fåtall av saker, og at ordningen har hatt begrenset suksess.²¹²

5.6 Irland

Også Irland har innført en ren sivilrettslig modell for inndragning. Saker om sivilrettslig inndragning fremmes av en egen forvaltningsenhet og behandles av sivile domstoler. Irske domstoler har flere ganger gjentatt at inndragningen er et virkemiddel av ren sivil karakter.²¹³ Beviskravet er det alminnelige sivilprosessuelle kravet om sannsynlighetsovervekt («balance of probabilities»), jf. Proceeds of Crime Act 1996 (PoCA 1996) avsnitt 8 (2).

I irsk rett reguleres sivilrettslig inndragning av to ulike sett med lover: For det første PoCA 1996, med endringslovene Proceeds of Crime (Amendment) Act 2005 (PoCA 2005) og Proceeds of Crime (Amendment) Act 2016 (PoCA 2016). I tillegg kommer Criminal Assets Bureau (CAB) Act 1996. PoCA-lovene oppstiller de rettslige rammene for inndragning, mens CAB-loven etablerer de institusjonelle rammene for gjennomføring av inndragning og organiseringen av den særskilte inndragningsenheten.

Objektet for den sivilrettslige inndragningen er utbytte fra straffbar handling («proceeds of crime»). Uttrykket forstås som ethvert formuesgode som er ervervet eller mottatt ved, som et resultat av eller i forbindelse med kriminell adferd, jf. PoCA 1996 avsnitt 1 og PoCA 2005 avsnitt 3. Begrepet formuesgode («property») omfatter penger og alle andre eiendeler, fast eiendom eller løsøre, arvelige eller flyttbare eiendeler, samt fordringer og annen immateriell eiendom. Det omfatter også eiendom i utlandet, dersom saksøkte bor eller oppholder seg i Irland, eventuelt at hele eller deler av den kriminelle adferden finner sted der. Begrepet omfatter også begrensede rettigheter, jf. PoCA 1996 avsnitt 1 og PoCA 2005 avsnitt 3.

Inndragningsprosessen består av tre trinn:

Det første trinnet er en såkalt «interim order», det vil si en midlertidig frysingsbeslutning, jf. PoCa 1996 avsnitt 2. Beslutningen forbyr en særskilt angitt person, samt enhver annen som har kjennskap til beslutningen, å avhende eller på annen måte håndtere formuesgodet eller redusere dets verdi i 21 dager. Beslutning om midlertidig frysing fordrer at staten beviser at tre vilkår er oppfylt: For det første må vedkommende ha besittelse eller kontroll over et eller flere identifiserte formuesgoder. For det andre må formuesgodene direkte eller indirekte utgjøre

²¹² Commons Library Research Briefing, 14. april 2022, nummer CBP 9098, side 18–19.

²¹³ Se for eksempel Gilligan v CAB [1998] 3 IR 185, avsnitt 78–101, bekreftet av Supreme Court i Murphy v M(G) [2001] 4 IR 113, avsnitt 71–127.

utbytte fra straffbare handlinger, eller helt eller delvis være ervervet med slikt utbytte. For det tredje må verdien av formuesgodet være minst 5 000 euro. Verdigransen var opprinnelig 13 000 euro, men ble redusert i 2016 for å sikre at regelverket også kunne anvendes ved mindre alvorlige lovbrudd.

Den andre fasen av rettsprosessen er utstedelse av en såkalt «interlocutory order», en foreløpig frysingsbeslutning. Vilklårene er de samme som for en midlertidig frysingsbeslutning. Beslutningen forbyr saksøkte å avhende eller på annen måte håndtere eiendommen, jf. PoCa 1996 avsnitt 3. Staten har bevisbyrden for at vilklårene oppfylt. Dersom vilklårene anses oppfylt, utsteder domstolen beslutningen – med mindre saksøkte kan bevise at formuesgodet ikke utgjør utbytte fra straffbar handling eller at verdien er mindre enn 5 000 euro.

Dersom domstolen har truffet en midlertidig eller foreløpig frysingsbeslutning, kan den utnevne en såkalt mottaker («receiver»), jf. PoCA 1996 avsnitt 7. Mottakeren skal ta formuesgodene i sin besittelse og har ansvaret for å forvalte, avhende eller på annen måte håndtere dem.

Den tredje fasen av prosessen er en beslutning om avhending («disposal order»). Beslutningen innebærer at saksøkte fratras sine rettigheter i formuesgodet, og at hele eller deler av formuesgodet overføres til staten jf. PoCA 1996 avsnitt 4. De to første trinnene – «interim order» og «interlocutory order» – utgjør altså steg på veien til denne endelige inndragningen. Beslutningen kan utstedes når en foreløpig beslutning har vært gyldig i minst syv år. Før en beslutning om avhending skal enhver person som hevder eierskap til formuesgodet få anledning til å bli hørt av retten og fremlegge bevis for hvorfor formuesgodet ikke bør inndras.

En foreløpig beslutning eller en endelig beslutning om avhending kan ikke treffes dersom det medfører «a serious risk of injustice», jf. PoCA 1996 avsnitt 3 (1) og 4 (8). Dette vilkåret gjelder ikke for den første fasen (midlertidig beslutning). Hvorvidt vilkåret er oppfylt, beror på en forholdsmessighetsvurdering.²¹⁴ I vurderingen skal det tas hensyn til om saksøkte er i god tro eller har kjøpt formuesgodet til full verdi. Når en foreløpig beslutning er truffet, kan saksøkte begjære opphevelse eller endring dersom vedkommende kan påvise at beslutningen vil medføre «any other injustice», jf. PoCA 1996 avsnitt 3 (3).

5.7 Litauen

Litauen har innført en egen lov om sivilrettslig inndragning, som trådte i kraft i 2020. Ordningen håndteres av påtalemyndigheten, men den rettslige behandlingen av sakene skjer etter sivilprosessuelle regler. Anvendelsesområdet for ordningen er begrenset til visse typer lovbrudd, blant annet organisert kriminalitet og korrupsjon. Modellen har et snevrere nedslagsfelt enn de generelle ordningene i blant annet Irland og England og Wales, men inneholder samtidig prosessuelle

²¹⁴ Se CAB v O'Brien & Anor [2010] IEHC 12, avsnitt 4.2

vilkår som er mer lempelige for myndighetene. Dette omfatter blant annet presumsjonsregler for at formuesgoder er anskaffet på ulovlig måte.

Etter artikkel 2 i den litauiske loven kan inndragning skje dersom det er grunn til å tro at formuesgoder ikke har blitt anskaffet på lovlig måte. I tillegg må den totale verdien av formuesgodene stå i misforhold til vedkommendes lovlige inntekt, og differansen må overstige et nærmere fastsatt beløp (100 000 euro).

Inndragningsadgangen gjelder både det enkelte formuesgodet og økonomiske fordeler som er vunnet gjennom det, som for eksempel avkastning.

Formuesgodene presumeres å være anskaffet på ulovlig måte i visse tilfeller angitt i artikkel 2 (2). Dette gjelder for det første dersom eieren av formuesgodet har vært mistenkt, anklaget eller domfelt for visse særskilt angitte kataloglovbrudd. Katalogen er forholdsvis omfattende, og inkluderer blant annet lovbrudd som vinningskriminalitet, narkotikalovbrudd, menneskehandel, terrorlovbrudd etc. Det samme gjelder dersom straffeforfølgning ikke er igangsatt eller har blitt stoppet for eksempel på grunn av foreldelse, fordi lovbrøyteren er under den kriminelle lavalder eller fordi vedkommende er død. For det andre gjelder presumsjonsregelen dersom eieren av formuesgodet er medlem av en «registrert» organisert kriminell gruppe. Presumsjonsreglene gjelder tilsvarende for vedkommendes ektefelle eller andre som deler husstand med vedkommende.

Det er adgang til å foreta inndragning hos en tredjeperson som har overtatt formuesgodet, dersom vedkommende var klar over at formålet med overføringen var å unngå inndragning. Videre er det åpnet for verdiinndragning dersom gjenstandsinnndragning ikke er mulig. Dette kan for eksempel skyldes at utbyttet er gjemt, forbrukt eller overført til tredjeperson.

6 utfordringer ved dagens inndragningssystem

6.1 Innledning

Over tid har det vært en uttalt målsetning å øke bruken av inndragning som et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen. Det har også vært et mål å øke det totale inndragningsprovenyet, særlig for å hindre at organiserte grupper og andre bakmenn sitter igjen med gevinster fra kriminelle aktiviteter. Disse målsetningene lå til grunn for Inndragningsutvalgets utredning NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning* og den påfølgende lovrevisjonen i 1999, samt for utredningsarbeidene foretatt av Jon Petter Rui og av Straffelovrådet.

De samme målsetningene ligger til grunn for ulike administrative og organisatoriske tiltak som er iverksatt de senere årene for å effektivisere politiets og påtalemyndighetens inndragningsarbeid. Blant disse tiltakene er ulike rundskriv og veiledere som er ment å forbedre politiets og påtalemyndighetens

inndragningsarbeid og skape incentiver til å prioritere inndragning.²¹⁵ Et viktig tiltak er også etableringen av en obligatorisk rolle som inndragningsspesialist – en ressursperson i alle politidistrikter som skal bidra til at distriktene ser mulighetene i inndragningsreglene og utnytter potensialet for å bruke inndragning aktivt. Det er også opprettet et nasjonalt kompetansesenter for inndragning ved Økokrim (Inndragningsenheten),²¹⁶ samt et utdanningstilbud ved Politihøgskolen for ansatte i politiet og påtalemyndigheten for å heve kompetansen på inndragning.²¹⁷

På operativt nivå i politiet og påtalemyndigheten kommuniseres det ut en målsetning om mer inndragning. Av riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for 2024 fremgår:

«Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske målet om at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. *Inndragning* av utbytte fra straffbare handlinger skal stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.10. Politiet og statsadvokatene skal ha høy bevissthet om pengesporsetterforskning og sikring av verdier allerede ved sakens innledende fase med sikte på *inndragning/erstatning* i aktuelle sakstyper.»²¹⁸

Lignende målsetninger har vært fremhevet i prioriteringsrundskrivene i flere år. Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrev til politiet for 2024 også fremhevet at kriminalitet ikke skal lønne seg, og at utbytte fra kriminelle handlinger derfor må inndras.²¹⁹

Oppfølgingen av forventningene fra politiske myndigheter og riksadvokaten er tidvis et inspeksjonspunkt ved statsadvokatenes inspeksjon av politiet. Inspeksjonsrapportene viser at forventningen om økt fokus på inndragning ikke nødvendigvis blir fulgt. I inspeksjonsrapport 2. juni 2019 konstaterte Oslo statsadvokatembeter for eksempel at politiet utleverte større verdier enn de hadde inndratt:

«Resultatene er lavere enn en kan forvente, særlig fordi [Felles enhet for etterretning og etterforskning] forventes å være ekspertisen på dette feltet. At enheten utleverte flere midler enn den inndro er også egnet til å illustrere innsatsen på dette feltet. Enheten bidrar ikke til å gi inndragningsinstituttet den tiltenkte effekt som kriminalpolitisk virkemiddel. Stortinget har fastsatt (i straffeloven § 67) en plikt til å etterforske om vilkårene for inndragning er til stede, nettopp for å hindre at kriminalitet skal lønne seg.»

Riksadvokatens kvalitetsundersøkelse om inndragning for 2023 konkluderte også med at tallene på inndragning ikke var tilfredsstillende, og at beslag ofte ble levert

²¹⁵ Politihøgskolen, *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* (2023) side 17–18.

²¹⁶ Politihøgskolen (2023) side 19–21.

²¹⁷ Politihøgskolen (2023) side 21–22.

²¹⁸ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2024 punkt II 4 side 5.

²¹⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev 2024: Politiet, 23. desember 2023, side 15.

tilbake fordi straffesaken ikke ga rom for inndragning av det beslaglagte utbyttet.²²⁰

At resultatene ikke er tilfredsstillende, underbygges også av Politihøgskolens rapport fra 2023, som viser at man bare i begrenset grad har oppnådd målsetningen om mer inndragning. De manglende resultatene har trolig sammenheng med en rekke ulike forhold, både med og uten tilknytning til de gjeldende inndragningsreglene. Disse drøftes i det følgende.

6.2 utfordringer som ikke knyttes til regelverket

6.2.1 Tradisjon og kultur

Tradisjon og kultur i politiet og påtalemyndigheten har ofte blitt trukket frem som en årsak til manglende inndragningsresultater.²²¹

Tradisjonelt er etterforskningen rettet inn mot å avgjøre spørsmålet om straff. Etter straffeprosessloven § 226 er to av etterforskningens primære mål å avklare spørsmålet om tiltale, og å forberede rettens behandling av spørsmålet om straffskyld og fastsettelse av reaksjon. Disse formuleringene omfatter også inndragning. Likevel er politiets og påtalemyndighetens arbeid under etterforskningen ofte innrettet mot spørsmålet om straff, noe som kan gå på bekostning av forfølgningen av inndragningskrav. Dette gjelder særlig hvor det potensielle inndragningskravet ikke er stort.²²² På denne bakgrunnen kan det argumenteres for at dersom inndragningen skal økes, må innretningen på etterforskningen endres slik at fokus rettes mot «pengesporet» og ikke bare mot primærlovbruddet. Dette utgjør i noen grad en annen type etterforskning, som det er mindre kultur for i Norge i dag.²²³

På dette punktet har det imidlertid skjedd en viss endring. Blant annet viser statistikken at politiet i dag tar beslag i større utstrekning enn tidligere, for å sikre mulige inndragningskrav.²²⁴ Det er imidlertid uklart om dette har hatt noen reell effekt på idømte og innfordrede inndragningskrav.

Det kan også være en utfordring at det ikke er kultur i politiet og påtalemyndigheten for å avdekke og prioritere de sakene som gir størst potensiale

²²⁰ Riksadvokaten, Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2024, side 5.

²²¹ NOU 1996: 21 punkt 7.3 side 65, NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengriminalitet* punkt 11.3.4 side 80 og Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 6.1 side 66.

²²² NOU 2020: 10 punkt 11.3.4 side 80

²²³ Rui (2015) punkt 6.1 side 66.

²²⁴ Politihøgskolen (2023) side 35–36, Politidirektoratet og riksadvokaten, *Straffesaksbehandlingen i politiet 2023 (POD-rapport 2/2024)* punkt 5.7.

for inndragning. Dette er blant annet pekt på av Straffelovrådet. Ifølge rådet kan inndragningspotensialet økes dersom man velger «riktige» saker, men dette forutsetter at inndragningen får et sterkere fokus gjennom hele prosessen fra etterretning til saksutvelgelse.²²⁵

6.2.2 Kompetanse

Også manglende kompetanse har vært fremhevet som et hinder for effektiv inndragning.²²⁶ På flere områder har det skjedd en kompetanseheving på inndragning de senere årene, men empiriske data tilsier at kompetansebehovet fortsatt er stort. I rapporten fra Politihøgskolen fra 2023 er det et tydelig funn både i spørreundersøkelsen og svarene fra inndragningsspesialistene at manglende kompetanse er en hovedutfordring i politiets inndragningsarbeid. Dette gjelder blant både påtalejurister, etterforskere, operativt mannskap og ledere. Rapportforfatterne antar at den manglende kompetansen har nær sammenheng med at opplæringstilbudet har vært begrenset. De peker på at det har skjedd forbedringer, men at dette ikke er tilstrekkelig sett i forhold til kompetansegapet i etaten.²²⁷

Også Straffelovrådet antar at selv om fokuset på og kunnskapen om inndragning har blitt bedre de senere årene, er det fortsatt mer å hente. Rådet viser til pågående initiativer – herunder Økokrims kompetansesenterfunksjon og innføring av inndragningsspesialister – som det antar vil gi merkbare positive effekter. Rådet konkluderer imidlertid med at det fortsatt vil være nødvendig å fokusere på kompetansearbeid.²²⁸

6.2.3 Samarbeid og kommunikasjon

Forbedring av samarbeid og kommunikasjon mellom ulike etater har også vært pekt på som en viktig faktor for å oppnå et mer effektivt inndragningsarbeid.

I 2014 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet en arbeidsgruppe som skulle utrede mulige samarbeidsformer mellom politiet/påtalemyndigheten, kontrolletatene og Statens innkrevingsentral, med henblikk på beslag og inndragning av utbytte fra økonomisk kriminalitet. Utredningen var et av tiltakene i den daværende regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet for perioden 2011–2014. Arbeidsgruppen pekte på at det ikke fantes noen overordnet tverretattlig strategi for inndragning, og at det operative samarbeidet ofte var ad hoc-preget og personavhengig. Den konstaterte videre at informasjonsutvekslingen mellom politiet/påtalemyndigheten og andre etater var mangelfull, og at de ulike

²²⁵ NOU 2020: 10 punkt 11.3.4 side 80–81.

²²⁶ NOU 1996: 21 kapittel 7 og Rui (2015) punkt 6.1 side 66–67.

²²⁷ Politihøgskolen (2023) side 560.

²²⁸ NOU 2020: 10 punkt 11.3.3 side 80.

etatene ofte manglet kompetanse om hjemmelsgrunnlaget for de andre etatenes mulighet for fratakelse av utbytte.²²⁹

Også Rui pekte i sin betenkning fra 2015 på at samarbeidet mellom ulike etater, slik som NAV, Skatteetaten, Tollvesenet og politiet og påtalemyndigheten, kunne fremstå som ukoordinert. I likhet med den nevnte arbeidsgruppen var Ruis oppfatning at det manglet en helhetlig tilnærming til ulike, tilgrensende og overlappende arbeidsoppgaver, tilgjengelige økonomiske og menneskelige ressurser og etatenes hjemmelsgrunnlag. Videre ble det pekt på svakheter ved kommunikasjonen mellom ulike berørte etater, blant annet mellom politiet og Statens innkrevingsentral.²³⁰

6.2.4 Ressurser og prioritering

Manglende ressurser og prioritering har ofte blitt fremhevet som en sentral utfordring for mer effektiv inndragning.²³¹ Politiets ressurser er begrenset, og bruken av ressursene styres i stor grad av måltall. Ifølge Politihøgskolens rapport er hovedinntrykket av statistikken for perioden 2005–2022 at inndragning ikke utgjør noen sentral del av politiets eller påtalemyndighetens etterforskning og straffeforfølgning.²³² Det legges i rapporten til grunn at styrking av politiets inndragningsaktivitet nødvendigvis krever at inndragning settes høyere på prioriteringslisten. Som mulige virkemidler for å oppnå dette pekes det blant annet på styringsdialog, incentivordninger, budsjetter og stillingsutlysninger.²³³ Manglende ressurser og kapasitet var også et funn i riksadvokatens kvalitetsundersøkelse om inndragning.²³⁴

En del av denne problematikken er at store inndragningssaker gjerne er tidkrevende. Dette gjør at de legger beslag på store ressurser, men slår dårlig ut på statistikken både hva gjelder saksbehandlingstid og antallet oppklarte saker. Dette kan igjen bidra til at saker med inndragningspotensiale velges bort.²³⁵ Særlig i konkurranse med lovbrudd med en identifisert fornærmet blir inndragningssakene

²²⁹ Anbefaling: Fratakelse av utbytte fra økonomisk kriminalitet: Utredning av mulige samarbeidsformer mellom politiet/påtalemyndigheten, kontrolletatene og Statens innkrevingsentral, arbeidsgrupperapport 12. desember 2014, side 4.

²³⁰ Rui (2015) punkt 6.2 side 68–69.

²³¹ NOU 1996: 21 punkt 7.3 side 65, Rui (2015) punkt 6.3 side 69–70 og Politihøgskolen (2023) side 58.

²³² Politihøgskolen (2023) side 58.

²³³ Politihøgskolen (2023) side 59.

²³⁴ Riksadvokaten, Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2024, side 30.

²³⁵ Rui (2015) punkt 6.3 side 69–70.

nedprioritert. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det grunn til å tro at skjerming av ressurser er en nøkkel til å løse disse utfordringene.

6.2.5 Påtalemyndighetens prioriteringskompetanse

Basert på arbeidsgruppemedlemmenes erfaring har flere av utfordringene som er påpekt ovenfor, også sammenheng med ansvarsfordelingen mellom politiet og påtalemyndigheten. Dette gjelder særlig utfordringene knyttet til tradisjon/kultur og ressurser/prioritering. Resultatet er at inndragningssaker ikke prioriteres i tilstrekkelig grad.

Arbeidsgruppens inntrykk er at prioriteringer mellom ulike saker i praksis ofte gjøres av politifaglig ledelse og på grunnlag av tilgjengelig kapasitet på etterforskningssiden. Eksempelvis kan økonomiske straffesaker bli bortprioritert til fordel for saker med et mindre komplisert bevisbilde eller saker med en tydeligere identifisert fornærmet, fordi man ikke har nok etterforskere til å håndtere begge. Når disse valgene tas før påtalemyndigheten har noen egentlig befatning med saken, får påtalemyndigheten heller ikke mulighet til å prioritere saker med inndragningspotensiale. Samtidig viser riksadvokatens kvalitetsundersøkelse at beslag i noen tilfeller leveres tilbake på grunn av påtalemessig tilskjæring av saken.²³⁶ Dette tilsier at prioriteringsutfordringene omtalt ovenfor gjelder på både politi- og påtalesiden.

Ansvarsfordelingen mellom politiet og påtalemyndigheten er regulert i straffeprosessloven § 225. Etter bestemmelsens første ledd første punktum er det påtalemyndigheten som beslutter, leder og avslutter etterforskningen. Etterforskning er altså en påtalestyrt virksomhet. Påtalemyndighetens uavhengighet er lovfestet i straffeprosessloven § 55 første ledd. Etter straffeprosessloven § 225 første ledd annet punktum *utføres* etterforskningen av politiet. Gjennom Politidirektoratet (POD) stiller departementet politiets etterforskningskapasitet til rådighet for påtalemyndigheten. Det er politimesterens ansvar å besørge en god ressursfordeling mellom de ulike oppgavene som politiet har. I politiets hovedinstruks er dette nærmere beskrevet slik:

«Innenfor straffesaksbehandlingen har POD ansvaret for at normer, krav, mål og prioriteringer gitt av riksadvokaten kan realiseres på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte gjennom ressursallokering, organisering og kompetansehevende tiltak.»²³⁷

Ansvaret for resultatoppnåelsen ligger på distriktsnivå hos politimesteren. Politimesteren har et særskilt ansvar for å sørge for en ressursallokering på tvers

²³⁶ Riksadvokaten, Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2024, side 18–19.

²³⁷ Hovedinstruks for politiet, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 21. juli 2022, side 3.

av organisatoriske enheter i distriktet, som tilrettelegger for at de høyest prioriterte sakene gis forrang ved ressursknapphet.

Rettslig sett er imidlertid prioriteringskompetansen en del av styringen av etterforskningen, jf. straffeprosessloven § 225 første ledd. Denne kompetansen ligger hos påtalemyndigheten. På samme måte som en beslutning om å starte etterforskning er et påtalevedtak, vil også en beslutning om *ikke* å iverksette etterforskning være et påtalevedtak. Videre hører det under påtalemyndighetens kompetanse å prioritere fordeling av etterforskningsressurser mellom ulike saker. Dette omfatter bruken av tilgjengelige, men knappe, etterforskningsressurser som tekniske undersøkelser, spaning, kommunikasjonsavlytting mv. Fordi det *er* ressursknapphet, er prioriteringer en avgjørende del av de beslutningene som treffes under etterforskningen.

Basert på de svake resultatene har arbeidsgruppen grunn til å tro at påtalemyndighetens prioriteringskompetanse ikke benyttes tilstrekkelig aktivt til å prioritere etterforskning av inndragningskrav.

6.3 utfordringer knyttet til regelverket

6.3.1 Jon Petter Rui: *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*

I betenkningen fra 2015 gjennomgår Rui en rekke årsaksfaktorer som ikke knytter seg til inndragningsregelverket, jf. punkt 6.2 over. Han konkluderer imidlertid med at en del av årsaken til lave inndragningstall sannsynligvis også ligger i regelverket.²³⁸ Rui knytter dette særlig til koblingen mellom inndragning og straff. Oppsummert peker han på følgende forhold som svakheter eller mangler ved de eksisterende rettslige virkemidlene:²³⁹

- Inndragning ilegges ofte i kombinasjon med andre reaksjoner som formelt er å anse som straff. Høyesterett har lagt til grunn at omfanget av inndragningen da må ses i sammenheng med straffen, jf. Rt. 2007 side 680 avsnitt 14. Dette kan innebære at inndragningsprovenyet reduseres.
- Reglene kan i enkelte tilfeller gi urimelige resultater. Rui viser særlig til at inndragning i en del tilfeller ilegges på objektivt grunnlag, der inndragning foretas overfor tredjepersoner, lovbrüterens nærmeste og uten skyld. Dette gjelder inndragning etter både straffeloven §§ 67, 68 og 69. En konsekvens av det kan være at reglene i enkelte tilfeller ikke brukes eller at inndragningskrav reduseres.
- Ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68 gjelder det en svært vidtgående presumsjon for at lovbrüterens formuesgoder stammer fra straffbare handlinger. Også § 67 og § 69 går langt i å åpne for inndragning. Eventuelle begrensninger er regulert ved å åpne opp for et vidt domstolskjønn, som kan

²³⁸ Rui (2015) punkt 6.4 side 70.

²³⁹ Rui (2015) punkt 6.4 og 6.5 side 70–73.

medføre at det reduseres mer i inndragningskravet enn det er grunnlag for. Rui peker på at mer skjerpende og presise regler for beregningen av omfanget av inndragningen kan gi riktigere og mer treffende bruk av inndragning, samt sannsynligvis også mer bruk av reglene.

- Straffeloven §§ 67 til 69 gir både påtalemyndigheten, siktede og allmennheten begrenset forutberegnelighet med hensyn til om inndragning vil bli gjennomført og eventuelt i hvilket omfang.
- En straffedom er ikke en betingelse for å idømme inndragning, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2. Adgangen til å anlegge en ren inndragningssak brukes likevel sjelden i praksis. Rui påpeker at dette sannsynligvis henger sammen med at det i saker om inndragning etter §§ 67 og 69 må bevises utover enhver rimelig tvil at det er begått en straffbar handling. Inndragning etter § 68 krever i tillegg at det bevises utover enhver rimelig tvil at de subjektive straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Dette innebærer at en inndragningsprosess i praksis igangsettes sammen med en straffesak.
- Foreleggsinstituttet, jf. straffeprosessloven § 252, er utformet for bruk i enkle og oversiktlige saker, og er lite egnet for omfattende og kompliserte inndragningssaker.
- Straffeloven § 74 tredje ledd, sammenholdt med det faktum at det ikke er et krav for inndragning at en person er straffedømt, innebærer at man kan rette krav om inndragning direkte mot formuesgoder dersom verken lovbrøyteren eller besitteren har kjent oppholdssted i Norge. Det må imidlertid fortsatt bevises ut over enhver rimelig tvil at en person objektivt sett har begått en straffbar handling. Bestemmelsen innebærer heller ikke at eventuelle eieres eller rettighetshaveres rettigheter i formuesgodet utslettes.

Rui konkluderer på bakgrunn av dette med at eksisterende inndragningsregler i liten utstrekning gir mulighet til å rette inndragningskravet direkte mot formuesgoder eller fremme inndragningskrav uten at det foreligger en straffedom mot en person. Sivilrettslig inndragning etter en common law-modell trekkes i betenknningen frem som et mulig virkemiddel for å endre dette.²⁴⁰

6.3.2 NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengriminalitet*

Straffelovrådets overordnede konklusjon i NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengriminalitet* er at eksisterende inndragningsregelverk gir vidtgående og i hovedsak tilstrekkelige hjemler for inndragning. Etter rådets syn knytter utfordringene seg 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 tydelig frem hvilke prinsipper som skal styre de konkrete vurderingene.²⁴¹

Etter Straffelovrådets oppfatning mangler det et prinsipielt klart skille mellom inndragning som har et gjenopprettende eller forebyggende formål, og inndragning

²⁴⁰ Rui (2015) punkt 6.5 side 71–73.

²⁴¹ NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 78.

begrunnet i pønale hensyn. Dette knytter seg særlig til straffeloven § 69, men også § 67 der inndragning går ut over nullstillingsformålet fordi utgifter ikke kommer til fradrag. Rådet mener dette er en vesentlig utfordring ved dagens regelverk.²⁴²

Rådet viser også til at inndragningsreglene inneholder mange ulike bevisstema med ulike prinsipper for bevisbedømmelsen. Etter rådets oppfatning er dette krevende å håndtere særlig i førstelinjens arbeid med de mindre sakene. I disse sakene er det enkelt for de involverte å konstruere forklaringer som gjør det nødvendig med en uforholdsmessig omfattende etterforskning for å inndra relativt små beløp.²⁴³

På bakgrunn av utredningsarbeidet mener rådet det kan stilles spørsmål om gjeldende regelverk er tilfredsstillende i tilfeller der det er vanskelig å spore opphavet til kontanter (eller andre gjenstander). Tilbakemeldinger som rådet har fått, tyder også på at det er utfordringer ved gjeldende regelverk ved overføring av formuesgoder til tredjepersoner.²⁴⁴

For å illustrere og få en bedre forståelse for utfordringene ved inndragningsreglene analyserer rådet fire praktiske typetilfeller.²⁴⁵ På bakgrunn av analysen peker rådet på to svakheter ved inndragningsreglene som kan vurderes avhjulpet ved endringer i regelverket: Det første er at reglene på flere områder er vanskelig tilgjengelige. Det andre er at kravet om konkretisering av den straffbare handlingen som har gitt utbyttet etter straffeloven § 67, synes å være et hinder for effektiv inndragning.²⁴⁶ Sistnevnte standpunkt synes imidlertid å bygge på en slutning om at inndragning etter § 67 forutsetter konkretisering av primærlovbruddet. Dette er ikke i tråd den lovforståelsen som er lagt til grunn av Høyesterett ved bruk av § 67 sammenholdt med straffebudene om heleri og hvitvasking.²⁴⁷

6.3.3 Politihøgskolens rapport Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?

De gjeldende inndragningsreglene utgjør ikke noen sentral del av problembeskrivelsen i Politihøgskolens rapport fra 2023. Ingen av respondentene i undersøkelsen (inndragningsspesialistene i de ulike politidistriktene) ga uttrykk for at mangler i lovverket var et hovedproblem.²⁴⁸

Derimot peker rapporten på regler om sivilrettslig inndragning og opprettelse av en egen inndragningsenhet som et mulig virkemiddel for å bøte på problemene

²⁴² NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 78.

²⁴³ NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 78–79.

²⁴⁴ NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 79.

²⁴⁵ NOU 2020: 10 punkt 11.4.2 til 11.4.5 side 83–86.

²⁴⁶ NOU 2020: 10 punkt 11.5 side 86.

²⁴⁷ Temaet er nærmere behandlet i punkt 4.1.2.

²⁴⁸ Politihøgskolen (2023) side 47.

knyttet til kultur og kapasitet.²⁴⁹ Rapportforfatterne fremholder også at det lave antallet saker med store inndragningsbeløp og med utvidet inndragning understøtter et behov for nye regler, for eksempel om sivilrettslig inndragning som benyttes i et annet spor.²⁵⁰ Standpunktet er ikke nærmere begrunnet.

6.4 Rekkevidden av gjeldende inndragningsregler i ulike problemsituasjoner

6.4.1 Innledning

Tidligere utredninger har identifisert ulike problemsituasjoner hvor gjeldende inndragningsregler kan komme til kort. I dette punktet analyserer arbeidsgruppen rekkevidden av gjeldende inndragningsregler i en del av disse problemsituasjonene. Formålet er å kartlegge hvorvidt det reelt sett foreligger mangler eller svakheter ved gjeldende regler som reduserer inndragningsreglenes effektivitet i de ulike situasjonene.

Problemsituasjonene som drøftes i punkt 6.4.2 til 6.4.7 er hentet fra Ruis konsept for mulig lovregulering.²⁵¹ Disse typetilfellene er igjen langt på vei hentet fra Verdensbankens anbefalinger om såkalt «non-conviction based confiscation».²⁵² Problemsituasjonene som drøftes i punkt 6.4.8 til 6.4.11 bygger på typetilfeller skissert av Straffelovrådet i NOU 2020: 10.²⁵³ I punkt 6.4.12 drøftes problemsituasjoner knyttet til uklare eller skjulte eierforhold, mens 6.4.13 omhandler andre situasjoner hvor lovbryteren profiterer på utbytte uten å være eier av formuesgodet. De to sistnevnte punktene bygger primært på arbeidsgruppemedlemmenes egne praktiske erfaringer.

6.4.2 Personen som forfølgning rettes mot, er død

6.4.2.1 Adgangen til å foreta inndragning

Et første spørsmål er hvor langt gjeldende inndragningsregler gjelder i situasjoner hvor personen som forfølgning med sikte på strafferettslig inndragning kan rettes mot, er død.²⁵⁴ Etter straffeloven § 100 annet ledd første punktum er hovedregelen at inndragningsansvar faller bort ved den ansvarliges død. I annet punktum oppstilles imidlertid et unntak fra dette:

²⁴⁹ Politihøgskolen (2023) side 59 og 61.

²⁵⁰ Politihøgskolen (2023) side 57.

²⁵¹ Se lovutkastet § 6 i Rui (2015) punkt 12.2.2 side 212–213.

²⁵² Se Verdensbanken, *Barriers to Asset Recovery* (2011), Barrier 15, side 68–69.

²⁵³ NOU 2020: 10 punkt 11.4.2–11.4.5 side 83–86 og punkt 12.6.3 side 97.

²⁵⁴ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 155–157.

«Gjelder det inndragning av utbytte, herunder inndragning etter § 68 og § 72 annet ledd, kan sak likevel fremmes, og ilagt inndragning 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 inndragningen er vedtatt ved forelegg.»

Det fremgår uttrykkelig av ordlyden at dersom inndragning allerede er ilagt før den ansvarlige dør, kan inndragningen fullbyrdes etter en egen beslutning fra retten. Noe mindre klart er det om det også er adgang til å reise ny inndragningssak, når inndragning ikke er idømt før den ansvarliges død. Ordlyden foreskriver at ved utbytteinndragning «kan sak likevel fremmes». Formuleringen indikerer at det også er adgang til å fremme ny inndragningssak etter den ansvarliges død.

Dette støttes også av lovhistorikken. Bestemmelsen i § 100 annet ledd viderefører straffeloven 1902 § 75 annet og tredje ledd.²⁵⁵ Paragraf 75 annet ledd lød slik:

«Inndragningsansvar faller bort ved den ansvarliges død. Sak om inndragning av utbytte av en straffbar handling, herunder inndragning etter § 34a og § 37a annet ledd, kan likevel fremmes.»

Av forarbeidene til straffeloven 1902 § 75 fremgår det at formuleringen «fremmes» innebærer at en sak både kan anlegges og fortsettes. Bakgrunnen for regelen var at det ville være uheldig dersom formue som er utbytte fra straffbar handling, går i arv til den avdødes arvinger.²⁵⁶ De norske rettskildene tilsier altså nokså entydig at bestemmelsen i § 100 annet ledd skal tolkes slik at krav om utbytteinndragning kan fremmes selv om personen som forfølgning rettes mot, er død.

Arbeidsgruppen kan heller ikke se at EMK tilsier noen innskrenkende tolkning av bestemmelsen, såfremt inndragningen ikke utgjør «straff» i konvensjonens forstand.²⁵⁷ I *Silickienė mot Litauen* hadde en straffeforfølgning blitt innstilt fordi mistenkte begikk selvmord. Etter hans død inndro likevel myndighetene flere verdifulle formuesgoder på grunnlag av at de stammet fra kriminalitet begått av avdøde. Dette ble akseptert av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).²⁵⁸ Motsatt hadde skattemyndighetene i *A.P., M.P. og T.P. mot Sveits* ilagt tilleggsskatt overfor en person som var død, med den konsekvens at arvingene måtte betale. EMD fant at dette var en krenkelse av artikkel 6 nr. 2, ettersom straffansvar ikke kan overleve den person som begikk den straffbare handlingen.²⁵⁹

²⁵⁵ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 481.

²⁵⁶ NOU 1996: 21 punkt 16.1 side 196 og Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* punkt 22.2 side 73–74.

²⁵⁷ Dette spørsmålet er nærmere drøftet i punkt 8.1 nedenfor.

²⁵⁸ *Silickienė mot Litauen*, saksnr. 20496/02, 10. april 2012, avsnitt 48–54.

²⁵⁹ *A.P., M.P. og T.P. mot Sveits*, saksnr. 19958/92, 29. august 1997, avsnitt 46–48.

Et sentralt premiss for avgjørelsen er imidlertid at tilleggsskatt utgjør en straffanklage etter konvensjonen.²⁶⁰

Avgjørelsene tilsier at det er uproblematisk å foreta inndragning etter den ansvarliges død dersom inndragningen ikke er å anse som straff etter EMK. Som omtalt i punkt 8.1 vil inndragning normalt ikke være straff når den er begrenset til faktisk berikelse og ikke etablerer straffansvar for en konkret handling.

Arbeidsgruppen legger følgelig til grunn at straffeloven § 100 annet ledd innholdsmessig gir en tilfredsstillende adgang til å foreta utbytteinndragning selv om personen som forfølgningen rettes mot, er død. Arbeidsgruppen mener imidlertid at regelen er noe uheldig utformet, og at det ikke er åpenbart ut fra ordlyden hva som er dens egentlige innhold. Av hensyn til brukerne av loven kan bestemmelsen derfor med fordel tydeliggjøres. Dette kan også bidra til at inndragningsadgangen i større grad blir brukt.

Forslag til klargjøring av straffeloven § 100 annet ledd omtales nærmere i punkt 11.2.

6.4.2.2 Hvem inndragningskravet skal rettes mot

Et særlig spørsmål dersom det fremmes inndragningskrav etter den ansvarliges død er hvem kravet da skal rettes mot. Etter straffeloven § 71 første ledd foretas utbytteinndragning etter § 67 overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Bestemmelsen oppstiller en presumsjon for at dette er lovbrøyteren. Utvidet inndragning etter § 68 foretas overfor lovbrøyteren, jf. § 71 annet ledd. Hovedregelen er følgelig at kravet fortsatt skal rettes mot lovbrøyteren. Dersom vedkommende er død, må det antas at inndragningskravet kan rettes mot dødsboet frem til dette er skiftet. Det er lagt til grunn i teorien at kravet i så fall må fremmes innen utløpet av proklamafristen.²⁶¹

Etter at boet er skiftet, er eiendomsretten til formuesgodene i boet overtatt av arvingene. Et eventuelt inndragningskrav må følgelig antageligvis rettes mot disse. Arvingene vil imidlertid være å anse som erververe i relasjon til straffeloven § 72, som oppstiller et vilkår om ond tro. Dersom arvingene har vært i god tro, er inndragning utelukket. Dette utgjør en begrensning for inndragningsadgangen når utbyttet er overført ved arv. Etter arbeidsgruppens oppfatning kan det reises spørsmål om denne begrensningen er berettiget. Problemstillingen drøftes nærmere i punkt 11.4 nedenfor.

²⁶⁰ Se for eksempel *Jussila mot Finland*, saksnr. 73053/01, 23. november 2006, avsnitt 38.

²⁶¹ Matningsdal, *Inndragning* (Universitetsforlaget 1987) side 449–450.

6.4.3 Personen som forfølgning rettes mot, unndrar seg forfølgning

En praktisk utfordring som er drøftet i Ruis utredning, er at personen som strafferettslig inndragning rettes mot, unndrar seg forfølgning.²⁶² Arbeidsgruppen har sett nærmere på hvor langt gjeldende inndragningsregler rekker i denne situasjonen.

Straffeprosessloven § 281 åpner i en viss utstrekning for at en straffesak kan pådømmes i tiltaltes fravær. Grunnvilkåret er at tiltaltes «nærvær ikke finnes nødvendig for sakens opplysning». Dette grunnvilkåret, kombinert med det strafferettslige beviskravet og at bevistemaene i forbindelse med inndragning ofte er kompliserte, medfører at en ren inndragningssak i praksis ikke er en løsning når siktede unndrar seg forfølgning. Dette gjelder ikke minst dersom tiltalte ikke har avgitt noen politiforklaring under etterforskningen som kan leses opp i retten.²⁶³ For å få pådømt en sak etter straffeprosessloven § 281 er det også en forutsetning at vedkommende er lovlig stevnet til hovedforhandlingen. Dette kan være problematisk dersom vedkommende unndrar seg forfølgning.

Reglene om inndragningsforelegg (straffeprosessloven §§ 255 flg.) kan være et alternativ dersom personen som forfølgningen rettes mot, unndrar seg. Foreleggsreglene forutsetter imidlertid at vedkommende vedtar forelegget. I praksis vil dette sjelden skje i situasjoner der noen unndrar seg forfølgningen. Ved en rettslig behandling av inndragningsforelegget oppstår også de samme problemene med stevning til hovedforhandling som ved tiltale og fraværdom for øvrig.

Reglene i straffeloven § 74 åpner i noen utstrekning for å anlegge inndragningssak i tilfeller hvor personen som forfølgningen rettes mot, unndrar seg. Hovedregelen etter § 74 første ledd er at eieren eller rettighetshaveren må gjøres til part i inndragningssaken. Bestemmelsens annet og tredje ledd åpner imidlertid for å reise sak om inndragning av beslaglagt utbytte uten at vedkommende gjøres til part, dersom han er ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge. Dette kan være tilfellet dersom vedkommende unndrar seg forfølgning.

Etter § 74 annet ledd kan inndragning i disse situasjonene foretas i sak mot den som var besitter ved beslaget. Har verken lovbrøyteren eller besitteren kjent oppholdssted i Norge, kan retten beslutte inndragning uten at noen er gjort til part, jf. § 74 tredje ledd. Vilrårene i bestemmelsen innebærer at inndragning må finnes rimelig av hensyn til eieren og at eieren så vidt mulig er gitt varsel. I tillegg må vilrårene for inndragning etter §§ 67 flg. være oppfylt.²⁶⁴

Paragraf 74 annet og tredje ledd innebærer altså at inndragning av beslaglagte formuesgoder i en viss utstrekning kan foretas selv om personen som

²⁶² Rui (2015) punkt 12.2.1 side 157–159.

²⁶³ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 158–159.

²⁶⁴ Disse vilrårene er nærmere omtalt i punkt 4.1 og 4.3.4.

forfølgningen rettes mot, unndrar seg forfølgning og derfor ikke kan gjøres til part. Slik § 74 er formulert, kan det imidlertid spørres om denne adgangen kommer tilstrekkelig klart til uttrykk i lovteksten, og det er uklart hvor mye bestemmelsen brukes i praksis. Videre er det heller ikke opplagt hvor mye som skal til for at vedkommende skal anses som «ukjent eller uten kjent oppholdssted», slik at bestemmelsen kommer til anvendelse. Det fremstår også noe fremmed at en prosessuell bestemmelse som § 74 er plassert blant de materielle inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13. Også dette kan bidra til at bestemmelsen virker lite tilgjengelig.

At det reelle innholdet i straffeloven § 74 er vanskelig tilgjengelig, kan føre til at inndragningskrav fremmes i mindre utstrekning enn det egentlig er adgang til, i saker hvor personen som forfølgningen rettes mot, unndrar seg. Arbeidsgruppen mener derfor at inndragningsadgangen i unndragelsestilfellene bør komme tydeligere frem i loven. I punkt 10 drøftes hvordan prosessuelle regler for sivilrettslig inndragning kan utformes for å møte denne utfordringen.

6.4.4 Personen som forfølgning rettes mot, nyter immunitet

Det kan tenkes situasjoner hvor en person som straffeforfølgningen søkes rettet mot, nyter immunitet mot forfølgning.²⁶⁵ Slik immunitet kan foreligge både på grunnlag av interne norske regler og på grunnlag av folkerettslige regler.

I norsk rett gjelder det en regel om absolutt immunitet for Kongen, jf. Grunnloven § 5. Prinser og prinsesser kan bare stilles til ansvar for Kongen eller den han utpeker til dommer, jf. Grunnloven § 37. For stortingsrepresentanter fremgår en regel om delvis immunitet av Grunnloven § 66. Det følger av bestemmelsen at representantene ikke kan pågripes på reise til og fra Stortinget og mens de befinner seg der, med mindre de tas på fersk gjerning. Videre er representantene fritatt for ansvar for ytringer fremsatt i Stortinget. Ut over dette gir bestemmelsen ikke noe vern mot at det blir startet etterforskning eller innledet straffesak mot stortingsrepresentanter.

Etter Grunnloven § 86 kan medlemmer av de øverste statsorganene – regjeringen, Høyesterett og Stortinget – bare straffeforfølges ved Riksretten for straffbart forhold som innebærer brudd på konstitusjonelle plikter. Dette innebærer at påtalemyndigheten ikke kan reise tiltale og at de alminnelige domstolene ikke kan dømme i saker innenfor bestemmelsens anvendelsesområde. Nærmere regler om riksrettsordningen er gitt i lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett (ansvarlighetsloven) og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker (riksrettergangsloven). Grunnloven § 86, ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven ble revidert i 2007. Endringene bygger på en rapport til Stortingets presidentskap fra Kosmo-utvalget, som ble nedsatt i

²⁶⁵ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 159–160.

2003 for å utrede alternativer til riksrettsordningen. Utvalget uttalte følgende om rekkevidden av Riksrettens kompetanse:

«Som en alminnelig retningslinje kan Riksrettens kompetanse angis gjennom de straffbare forhold som uttrykkelig er nevnt i ansvarlighetsloven. Handlinger som rammes av den alminnelige borgerlige straffelov, faller bare inn under Riksrettens kompetanse dersom lovbruddet ble begått i sammenheng med brudd på en konstitusjonell plikt eller handlingen i seg selv utgjør et konstitusjonelt pliktbrudd.»²⁶⁶

Straffbare handlinger som faller utenfor Riksrettens kompetanseområde, kan straffeforfølges på vanlig måte. Dette kan for eksempel gjelde for en statsråd som mottar bestikkelser for å godkjenne en søknad.²⁶⁷ For denne typen handlinger vil altså inndragning kunne skje etter de vanlige reglene i straffeloven. For handlinger som innebærer brudd på konstitusjonelle plikter – og som derfor omfattes av riksrettsordningen – slår ansvarlighetsloven § 1 annet ledd fast:

«Forsåvidt ikke annet følger av denne lov, gjelder bestemmelsene om straff og erstatning i lovgivningen for øvrig ved siden av denne lov, når Statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets medlemmer har brutt sine konstitusjonelle plikter.»

Formuleringen «bestemmelser om straff» må forstås som en henvisning til straffelovgivningen i sin helhet.²⁶⁸ Dette omfatter også straffelovens bestemmelser om inndragning. Følgelig må det antas at inndragningskrav kan forfølges ved Riksrett ved straffbare handlinger som innebærer brudd på konstitusjonelle plikter.

Som følge av det begrensede anvendelsesområde til bestemmelsene i Grunnloven §§ 5, 37, 66 og 86 og henvisningen til straffelovgivningen i ansvarlighetsloven § 1 annet ledd legger arbeidsgruppen til grunn at verken internrettslige immunitetsregler eller riksrettsordningen innebærer noen vesentlig begrensning i adgangen til å foreta inndragning. Ordningen med forfølgning – herunder inndragning – ved Riksretten har arbeidsgruppen ikke grunnlag for å vurdere.

Hva gjelder folkerettslige regler følger det av straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 at henholdsvis straffelovgivningen og straffeprosessloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Bestemmelsene innebærer at norsk lovgivning må vike for folkerettslige regler, herunder immunitetsreglene. I den grad folkerettslige regler er til hinder for det, vil det altså ikke være adgang til å foreta strafferettslig inndragning etter straffeloven kapittel 13.

Immunitetsreglene følger dels av konvensjoner og dels av folkerettslig sedvane. I henhold til sedvaneretten omfatter immunitetsreglene for det første statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren. De nevnte persongruppene nyter personlig

²⁶⁶ Dokument nr. 19 (2003–2004) *Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen*, punkt 5.2, side 23.

²⁶⁷ Dokument nr. 19 (2003–2004), punkt 5.6, side 23.

²⁶⁸ Dokument nr. 19 (2003–2004) punkt 5.6 side 24.

immunitet, det vil si at de – så lenge de innehar embetet – ikke kan straffeforfølges i et annet land uavhengig av om lovbruddet kan knyttes til embetet. Det samme gjelder trolig andre medlemmer av regjeringen på offisielle reiser i utlandet.²⁶⁹ Immuniteten omfatter også sivil og administrativ forfølgning, jf. omtalen av diplomater nedenfor. Etter at personen har forlatt sitt embete er trolig immuniteten mer begrenset, men den omfatter i det minste tjenestehandlinger, slik som for andre representanter for staten omtalt under.

For det andre nyter utsendte diplomater, deres familiemedlemmer og personell ved utenlandske ambassader som ikke er borgere av eller fast bosatt i mottakerstaten, immunitet. Det følger av Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem artikkel 31 nr. 1 at diplomater «skal nyte immunitet mot straffeforfølgning i mottakerstaten». Forbudet mot straffeforfølgning er absolutt. Etter bestemmelsen nyter diplomater også immunitet i sivile og administrative saker. Fra forbudet mot sivil og administrativ forfølgning gjelder følgende unntak (i norsk oversettelse):

- «a) saker vedrørende privat fast eiendom innen mottakerstatens territorium, med mindre han besitter den på vegne av senderstaten, til bruk for stasjonens virksomhet,
- b) skifte- og arvesaker hvor den diplomatiske representant opptrer som testamenteksekutor, bestyrer, arving eller legatar som privatperson, og ikke på vegne av senderstaten,
- c) saker som står i forbindelse med ervervsvirksomhet som den diplomatiske representant utøver i mottakerstaten utenom hans offisielle gjøremål.»

Det følger av konvensjonen artikkel 30 nr. 2 at diplomaters dokumenter, korrespondanse og eiendeler skal være ukrenkelige. Unntak gjelder kun for tilfellene nevnt i bokstav a til c over. Bokstav a er i denne sammenhengen mest aktuell, og åpner i en viss utstrekning for inndragning av fast eiendom på norsk territorium. Dette forutsetter imidlertid at det er snakk om sivil eller administrativ forfølgning i konvensjonens forstand.

For det tredje inneholder Wien-konvensjonen om konsulært samkvem enkelte regler om immunitet. Utsendte konsulære tjenestemenn og konsulatfunksjonærer er som hovedregel ikke underlagt jurisdiksjonen til de rettslige og administrative myndighetene i mottakerstaten for handlinger foretatt under utøvelsen av konsulære funksjoner, jf. konvensjonen artikkel 43. Av artikkel 41 nr. 3 fremgår at hvis det innledes straffeforfølgning mot en utsendt konsulær tjenestemann, må han møte for kompetente myndigheter. Behandlingen av saken skal imidlertid foregå

²⁶⁹ Se Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett* (6. utgave, 2023) side 193–195. Sondre Torp Helmersen gir i artikkelen *Folkerettslig immunitet i norsk sivilprosess*, *Jussens Venner*, 2021/6 side 490–491 uttrykk for at noen representanter for staten har immunitet mot blant annet sivile søksmål så lenge de innehar en bestemt stilling. Han uttaler videre: «Stillingene som omfattes, er antagelig statsoverhodet, regjeringssjefen og utenriksministeren, men rettstilstanden er fremdeles noe usikker.»

med den respekt han har krav på av sin offisielle stilling, og på en slik måte at det legges færrest mulig vanskeligheter i veien for utøvelsen av konsulære funksjoner.

Med unntak av for tjenestehandlinger forstår arbeidsgruppen disse reglene slik at immunitetsreglene ikke stenger for inndragningskrav overfor konsulære tjenestemenn og konsulatfunksjonærer, verken i det strafferettslige eller det sivile sporet. Forfølgning i det strafferettslige sporet overfor utsendte konsulære tjenestemenn må imidlertid skje på den måten som er beskrevet i artikkel 41 nr. 3.

For det fjerde kan folkerettslige sedvaneregler tilsi at også andre statsansatte nyter en viss immunitet. Immuniteten rekker ikke lenger enn til handlinger som er foretatt på vegne av en stat. Den gjelder imidlertid en forholdsvis stor persongruppe, herunder også soldater som er beordret til krigstjeneste, forutsatt at de har overholdt folkerettens regler for lovlig krigføring.²⁷⁰

Endelig kan det følge av særskilt fastsatte konvensjoner at personer, eiendeler mv. tilknyttet ulike internasjonale organisasjoner nyter immunitet. Dette er også forutsatt i lov om immunitet og privilegier for internasjonale organisasjoner mv. § 1. Eksempelvis følger det av konvensjonen om FNs privilegier og immunitet²⁷¹ artikkel II at FNs eiendom og aktiva «wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process». Det følger videre at FNs eiendom og aktiva er «immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action». Bestemmelsen oppstiller et uttrykkelig forbud mot alle former for inndragning dersom det gjelder formuesgoder som tilhører FN.

Folkerettslige immunitetsregler innebærer følgelig en viss skranke mot å forfølge inndragningskrav overfor de aktuelle kategoriene av personer og organisasjoner. Disse skrankene knytter seg imidlertid ikke til norske inndragningshjemler, men til de folkerettslige reglene som sådan. Rekkevidden av disse er på noen punkter usikker. Begrensningene kan imidlertid synes å være noe mindre ved inndragning i en administrativ eller sivil prosess enn i tilknytning til straffesak. Sistnevnte kan være et relevant moment i vurderingen av valg av modell for sivilrettslig inndragning, jf. punkt 7 nedenfor.

6.4.5 Personen forfølgningen rettes mot, har ukjent identitet

En fjerde problemstilling knytter seg til rekkevidden av gjeldende rett når det foreligger vesentlige vansker med å klarlegge identiteten til personen som forfølgningen rettes mot.²⁷²

²⁷⁰ Erling Johannes Husabø, Straffeloven, Lovkommentar, Karnov (sist oppdatert 12. september 2023) note 3.3 til § 2.

²⁷¹ Convention on the privileges and immunities of the United Nations, 13. februar 1946.

²⁷² Rui (2015) punkt 12.2.1 side 160–162.

Denne typen utfordringer kan oppstå i alle fall i to relasjoner. For det første kan situasjonen være at man ikke kan klarlegge identiteten til personen som har utført primærlovbruddet som har generert utbyttet. Ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67 må den objektive handlingen bevises utover enhver rimelig tvil. Dette vil som regel innebære at gjerningspersonen må kunne identifiseres. Unntak gjelder imidlertid ved heleri og hvitvasking, hvor det ifølge Høyesteretts praksis ikke kreves identifikasjon av primærhandlingen for inndragning etter § 67. Straffeloven § 67 i kombinasjon med straffebudene om heleri og hvitvasking vil da gi adgang til inndragning selv om gjerningspersonen som har utført primærhandlingen, ikke kan identifiseres.²⁷³ Eventuelle utfordringer synes her å knytte seg til beviskravet etter disse reglene. Dette drøftes nærmere i punkt 6.4.7 om tilfeller av frifinnelse eller henleggelse av straffesak.

For det andre kan det være vansker med å klarlegge hvem som er eier eller rettighetshaver til formuesgodet som ønskes inndratt. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom man finner en veske med store mengder kontanter i en oppbevaringsboks på et offentlig sted. Det kan også være tilfellet dersom en bil som antas å være utbytte, står registrert på en annen enn den som bruker bilen, eller der pengebeløp på en konto antas å tilhøre en annen enn kontoeier. Disse situasjonene reiser tilsvarende problemstillinger som ved unndragelse, jf. punkt 6.4.3, eller i *pro forma*-situasjoner, jf. punkt 6.4.12. Det vises derfor til drøftelsen i de nevnte punktene.

6.4.6 Inndragningsansvaret er foreldet

Det kan også reises spørsmål om hvilken adgang til inndragning som foreligger dersom det strafferettslige ansvaret er foreldet.²⁷⁴

Foreldelse av inndragningsansvar reguleres i straffeloven § 92. Etter bestemmelsens første punktum følger foreldelsesfristen reglene om foreldelse av straffansvar, jf. straffeloven § 86. Fristen skal imidlertid ikke være kortere enn fem år. For utbytteinndragning etter §§ 67 og 68 skal fristen ikke være kortere enn ti år, jf. § 92 annet punktum. For inndragning av utbytte er altså foreldelsesfristen fra ti år og opp til maksimal foreldelsesfrist etter straffeloven § 86 første ledd (inntil 25 år). Ved fortsatt forbrytelse (som kan være aktuelt blant annet ved heleri) følger det av straffeloven § 87 første ledd at foreldelsesfristen begynner å løpe først når det straffbare forholdet opphører.

Det følger av disse reglene at når foreldelsesfristen er under ti år, kan straffansvaret foreldes raskere enn inndragningskravet. Det kan da oppstå spørsmål om det er adgang til å foreta inndragning selv om straffansvaret er foreldet. Dette spørsmålet var oppe i HR-2017-821-A, hvor Høyesterett konkluderte med at det

²⁷³ Se nærmere omtale av disse reglene i punkt 4.1.2.

²⁷⁴ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 162–163.

ikke var i strid med EMK artikkel 6 nr. 2 å foreta inndragning selv om tiltalte var frifunnet for straff på grunn av foreldelse.²⁷⁵ Dommen gjaldt utbytteinndragning etter straffeloven 1902 § 34, men tilsvarende må gjelde i dag.

Når foreldelsesfristen er ti år eller mer, følger det av de nevnte reglene at straffansvaret og inndragningsansvaret foreldes samtidig. Denne koblingen er ikke opplagt. Reglene om foreldelse av straffansvar er i hovedsak begrunnet i at den preventive virkningen av straff avtar etter hvert med tiden. Humane hensyn tilsier også at lovbrøteren på ett eller annet tidspunkt bør kunne gå videre med livet sitt.²⁷⁶ Henvisningen til straffens preventive virkning er mindre relevant for inndragning, som er ment å ha en gjenopprettende – og ikke preventiv – effekt. Det kan derfor spørres om det burde være en videre adgang til å foreta inndragning også etter at straffansvaret er foreldet.

Det kan anføres at behovet for gjenopprettelse består også etter at straffansvaret er foreldet. Også ved inndragning med et gjenopprettende formål er det imidlertid et poeng at lovbrøteren eller andre som har mottatt utbytte, på ett eller annet tidspunkt bør kunne gå videre i livet. Hensynet til stabilitet og innrettelse taler derfor for å ha en foreldelsesfrist også der inndragningen er ment å være rent gjenopprettende. I praksis kan det dessuten være vanskelig å etterforske økonomiske forhold som ligger langt tilbake i tid. Selvangivelser, bankkontoutskrifter og annen dokumentasjon oppbevares gjerne i en tiårsperiode. Etter hvert som tiden går, blir det stadig vanskeligere å fastslå hva som har skjedd og hvor det antatte utbyttet stammer fra.²⁷⁷

Etter arbeidsgruppens syn tilsier derfor bevissituasjonen og faren for rettsanvendelsesfeil at det bør være en foreldelsesfrist også ved inndragning med et rent restitusjonsformål. Minimumsfristen for utbytteinndragning på ti år gjør også at inndragningsadgangen er forholdsvis romslig. Arbeidsgruppen legger etter dette til grunn at foreldelsesreglene ikke utgjør et praktisk hinder for å forfølge inndragningskrav som tilsier at det er behov endringer i inndragningshjemplene.²⁷⁸

6.4.7 Frifinnelse eller henleggelse av straffesak

Videre kan det oppstå spørsmål om inndragningsadgangen i situasjoner der den som straffeforfølgningen rettes mot, blir frifunnet for straffansvar.²⁷⁹ Tilsvarende spørsmål oppstår dersom en straffesak henlegges uten at det er innledet

²⁷⁵ Avsnitt 49–50.

²⁷⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.1 side 380.

²⁷⁷ Se for eksempel *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 116, hvor EMD pekte på at en foreldelsesfrist på 10 år er lang tid for å bevise lovlig erverv.

²⁷⁸ Foreldelsesreglene for *ilagte* inndragningskrav er en særskilt del av arbeidsgruppens mandat og vil bli behandlet i en egen rapport, jf. punkt 2.2.

²⁷⁹ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 163–164.

forfølgning. Hvorvidt det da er adgang til inndragning, kommer an på grunnlaget for frifinnelsen eller henleggelsen.

Der tiltalte er frifunnet eller saken henlagt fordi det foreligger en straffrihetsgrunn i form av nødrett eller nødverge (straffeloven §§ 17 og 18), vil det heller ikke være grunnlag for inndragning av utbytte. Dette skyldes at handlingen er lovlig, slik at det ikke foreligger en «straffbar handling» i straffeloven §§ 67 og 68 sin forstand. Slike situasjoner fremstår imidlertid som lite praktiske, og gir neppe grunnlag for å utvide inndragningshjemlene.

At tiltalte er frifunnet eller saken henlagt fordi de subjektive straffbarhetsvilkårene ikke er oppfylt, er derimot ikke til hinder for utbytteinndragning. Dette følger av straffeloven § 67 første ledd annet punktum, hvor det fremgår at inndragning skal skje selv om lovbryteren manglet skyld eller ikke utviste skyld. Tilsvarende gjelder likevel ikke ved utvidet inndragning etter § 68.

Det kan også tenkes frifinnelser på grunn av prosessuelle forhold, for eksempel at bevis har blitt avskåret, at tiltalte uteble og at det ikke var adgang til pådømmelse i vedkommendes fravær eller at påtalemyndigheten hadde subsumert feil i tiltalebeslutningen.²⁸⁰ Etter arbeidsgruppens syn er det vanskelig å se at disse forholdene legger særlige begrensninger på inndragningsadgangen etter gjeldende rett. De norske reglene om bevisføring og bevisbedømmelse er fleksible, og det er sjelden at en frifinnelse kan spores tilbake til prosessuelle forhold alene. Arbeidsgruppen kan derfor ikke se at det er behov for utvidelser av inndragningsreglene på grunnlag av dette.

Videre kan straffesaker henlegges etter straffeprosessloven § 62 a fordi forfølgning ikke er i det offentlige interesse, herunder når forfølgning vil medføre saksbehandlingstid og kostnader eller øvrig ressursbruk som ikke står i rimelig forhold til sakens betydning. Her står imidlertid ikke selve henleggelsen i veien for inndragning. Selv om påtalemyndigheten bruker den skjønsmessige adgangen i § 62 a til å henlegge saken om straffeforfølgning, er det ikke noe i veien for å foreta inndragning dersom noen av reglene i straffeloven kapittel 13 gir grunnlag for det.

Et praktisk viktig grunnlag for frifinnelse eller henleggelse er manglende bevis for at tiltalte objektivt sett har begått den straffbare handlingen i tiltalen. I slike tilfeller vil det heller ikke være grunnlag for inndragning av utbytte. Dette skyldes at beviskravet for at det foreligger en «straffbar handling» etter straffeloven §§ 67 eller 68, er det samme som for domfellelse. Selv om det ikke er grunnlag for domfellelse for en straffbar handling, kan det imidlertid foreligge sterke holdepunkter for at et formuesgode utgjør utbytte fra kriminalitet. Dette utgjør

²⁸⁰ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 164.

følgelig en sentral problemsituasjon hvor gjeldende inndragningsregler kan være utilstrekkelige.²⁸¹

En praktisk situasjon er at politiet tar beslag i penger eller andre formuesgoder i forbindelse med etterforskning av et primærlovbrudd, for eksempel narkotikasalg. Dersom bevissituasjonen ikke gir grunnlag for straffeforfølgning, må saken henlegges. Konsekvensen er ofte at de beslaglagte formuesgodene blir tilbakelevert, selv om det er klare holdepunkter for at de utgjør utbytte fra kriminalitet. Et alternativ her kan være å opprette sak om heleri eller hvitvasking av formuesgodene (straffeloven §§ 332 og 337) og foreta inndragning etter § 67 på dette grunnlaget. I praksis gir dette den mest vidtrekkende adgangen til utbytteinndragning uten noen konkretisert primærhandling.

At disse bestemmelsene kan gi grunnlag for inndragning etter frifinnelse (eventuelt henleggelse) av for eksempel en narkotikasak, er imidlertid ikke intuitivt. Praksis viser også at beslag tidvis blir levert tilbake uten at opprettelse av helerisak er vurdert.²⁸² Det kan derfor synes å være en pedagogisk utfordring at den reelle inndragningsadgangen uten domfellelse for et primærlovbrudd bare fremkommer ved at straffeloven § 67 ses i sammenheng med reglene om heleri/hvitvasking.

Også ved inndragning etter § 67 jf. §§ 332 og 337 gjelder det alminnelige strafferettslige beviskravet. Bevistemaet er om det kan utelukkes at formuesgodet er lovlig ervervet. Dersom denne terskelen først er nådd, er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt med hensyn til utbyttets omfang, jf. § 67 annet ledd tredje punktum.

I saker som gjelder begrensede økonomiske verdier, kan det være vanskelig å *utelukke* at formuesgodene har lovlig opphav. Dette gjelder ikke minst for kontanter. Mange kriminelle har en utstrakt bruk av kontanter, og kan raskt konstruere forklaringer om kontantenes opphav som man ikke kan se bort fra.²⁸³ Tilsvarende gjelder for statusobjekter som klokker mv. I slike tilfeller kan det være umulig eller uforholdsmessig ressurskrevende å etterforske og føre tilstrekkelig bevis for at formuesgodene utgjør utbytte.

I praksis fører derfor beviskravet til at en del formuesgoder ikke inndras, til tross for at det er klare holdepunkter for at de stammer fra kriminalitet. Særlig i saker hvor inndragningspotensialet er uvisst og i saker om mindre verdier, kan omfattende etterforskning med sikte på å utelukke lovlig opphav fremstå som uforholdsmessig. I saker med mindre verdier er det også et poeng at dess mindre

²⁸¹ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 164–165.

²⁸² Riksadvokaten, Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2024, side 31.

²⁸³ NOU 2020: 10 punkt 11.4.2 side 83.

beløpet er, dess enklere er det å fremsette en påstand om lovlig opphav som man ikke uten videre kan se bort fra.²⁸⁴

Også ved beslag av formuesgoder av større verdi kan det etter arbeidsgruppens erfaring ofte være utfordrende å føre tilstrekkelig bevis for at det konkrete formuesgodet er utbytte fra lovbrudd. Det gjelder særlig hvor formuesgodet beslaglegges hos en annen enn eier eller der de reelle eierforholdene er uklare. Her er det også et økende problem at utbytte kanaliseres til andre land enn det landet hvor primærlovbruddet er begått.

I større saker som gjelder vedvarende kriminell virksomhet i Norge, er arbeidsgruppens erfaring at den største utfordringen ikke ligger i å bevise *at* det er begått en heleri- eller hvitvaskingshandling som gir grunnlag for inndragning. De større sakene er imidlertid preget av profesjonalitet og kompliserte strukturer som gjør det krevende å avdekke det reelle omfanget av kriminaliteten. De kriminelle konverterer utbytte, bruker teknologiske virkemidler for å kamuflere utbyttet og overfører utbyttet til utlandet eller til godtroende tredjepersoner.²⁸⁵ Denne formen for profesjonalitet kan gjøre det krevende i praksis å bevise hvor stort det reelle utbyttet fra kriminaliteten er.

En spesiell variant av bevisproblematikken kan oppstå der tiltalte frifinnes for heleri fordi det finnes bevist at vedkommende har begått primærhandlingen. I praksis fra Høyesterett er det lagt til grunn at en gjerningsperson som har tilegnet seg et utbytte, ikke kan dømmes for heleri dersom det finnes bevist at vedkommende har begått primærlovbruddet.²⁸⁶ Det finnes eksempler i rettspraksis hvor tiltalte er frifunnet for heleri av penger fra narkotikasalg, fordi det er han selv som har foretatt salget.²⁸⁷ Dersom det ikke subsidiært er tatt ut tiltale for salg, vil resultatet være at tiltalte frifinnes for straff. Spørsmålet er om det likevel er adgang til å inndra pengene – som beviselig utgjør utbytte.

Rettslig sett legger arbeidsgruppen til grunn at det neppe er utelukket å idømme inndragning etter straffeloven § 67 i en slik situasjon. Dette skyldes at utbytteinndragning etter § 67 er obligatorisk. Denne adgangen er imidlertid usikker, og forutsetter dessuten at bevisførselen er lagt opp på en slik måte at retten har grunnlag for å konkludere med at det som kreves inndratt, er utbytte fra primærhandlingen. Dom på inndragning kan også reise spørsmål i relasjon til

²⁸⁴ NOU 2020: 10 punkt 10.3.5 side 82.

²⁸⁵ NOU 2020: 10 punkt 10.3.5 side 81.

²⁸⁶ Rt. 2008 side 1074 avsnitt 16–18.

²⁸⁷ Se for eksempel dom fra Sør-Rogaland tingrett 26. august 2024 (24-095646MED-TSRO/TSTA). Problemstillingen er også omtalt i Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – fellesansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* punkt 12.3.2 side 100–102.

straffeprosessloven § 38 og rettens forhold til tiltalebeslutningen. Den praktiske konsekvensen av frifinnelsen vil derfor gjerne være at utbyttet ikke blir inndratt.

Etter arbeidsgruppens oppfatning utgjør frifinnelser eller henleggelse som følge av at beviskravet for det straffbare forholdet ikke er oppfylt, en vesentlig problemsituasjon hvor gjeldende inndragningsregler kommer til kort. På dette punktet synes det følgelig å være et klart behov for en inndragningshjemmel med lempeligere beviskrav. Den samme konklusjonen er trukket av Rui og av Straffelovrådet, jf. punkt 6.3.1 og 6.3.2. Utformingen av en slik hjemmel, herunder beviskravet, drøftes nærmere i punkt 9.

6.4.8 Straffelovrådets typetilfelle 1: Beslag av verdier hos personer med gjengtilknytning

I NOU 2020: 10 skisserer Straffelovrådet tre typetilfeller av særlig relevans for denne utredningen. I det første scenariet²⁸⁸ påtreffer politiet en person med gjengtilknytning med en dyr jakke og klokke. Vedkommende har ikke vanlig arbeid eller annen kjent inntekt, og politiet mistenker derfor at verdiene er utbytte av straffbare handlinger. Vedkommende opplyser imidlertid at gjenstandene er finansiert ved lån og gaver.

I det skisserte tilfellet vil det kunne foretas inndragning etter straffeloven § 67 kombinert med straffeloven § 332 om heleri. Dette forutsetter imidlertid at det kan utelukkes at jakken og klokken er ervervet på lovlig måte. Utfordringen i disse tilfellene er å bevise ut fra det strafferettslige beviskravet at gjenstandene er ulovlig ervervet. Vedkommende kan enkelt komme opp med forklaringer på hvor gjenstandene kommer fra, som det krever omfattende etterforskning å imøtegå. Det er da en klar risiko for at disse sakene prioriteres bort som følge av at etterforskningen blir for ressurskrevende og utfallet for usikkert.

Etter arbeidsgruppens syn illustrerer dette typetilfellet noen av utfordringene som er drøftet i punkt 6.4.7 over. Eksempelet viser at det strafferettslige beviskravet kan føre til at formuesgoder som beslaglegges hos kjente kriminelle ikke kan inndras, selv om det er klare holdepunkter for at formuesgodene utgjør utbytte.

6.4.9 Straffelovrådets typetilfelle 2: Beslag av verdier i forbindelse med ransaking for annet straffbart forhold

Straffelovrådets andre scenario²⁸⁹ gjelder en person som er kjent av politiet som narkotikaselger og som pågripes for oppbevaring av 10 gram amfetamin. På bopel finner politiet ytterligere 50 gram amfetamin og et stort kontantbeløp. Vedkommende forklarer at narkotikaen er til eget bruk, og at pengene er oppsparte midler.

²⁸⁸ NOU 2020: 10 punkt 11.4.2 side 83.

²⁸⁹ NOU 2020: 10 punkt 11.4.3 side 83–84.

Også dette typetilfellet illustrerer bevisutfordringene beskrevet i punkt 6.4.7 over. Vedkommende er kun pågrepet for oppbevaring, slik at kontantbeløpet som er funnet på bopel, ikke kan knyttes til et konkret narkotikasalg og inndras etter § 67. Det er også krevende å imøtegå forklaringen om at pengene er oppsparte midler, og bevise med det strafferettslige beviskravet at det foreligger heleri/hvitvasking. Dette forutsetter omfattende etterforskning av vedkommendes økonomiske situasjon.

Straffelovrådet legger til grunn at inndragning i denne situasjonen heller ikke kan skje etter straffeloven § 68. Rådet viser til at oppbevaring av narkotika i seg selv ikke gir noe utbytte, og derfor ikke er en handling som «etter sin art kan gi betydelig utbytte», jf. § 68 annet ledd.²⁹⁰ I rettspraksis er det imidlertid lagt til grunn at det ikke bare er utbyttet av den handlingen tiltalen gjelder, som er relevant. Høyesterett har konstatert at man også må se hen til utbyttet som kunne vært oppnådd ved nærliggende former for kriminalitet. Ved oppbevaring av narkotika må det derfor også legges vekt på utbyttet som kunne vært oppnådd ved salg.²⁹¹ Grensen for hva som anses som «betydelig utbytte» går ved halvannen ganger grunnbeløpet i folketrygden.²⁹² I praksis betyr dette at dersom den oppbevarte narkotikaen har en salgsverdi på over 1,5 G (per 1. mai 2024 kroner 186 042), vil det være adgang til utvidet inndragning etter straffeloven § 68. Vilkårene i § 68 annet ledd bokstav a gjør at det også er en forutsetning at kvantumet er stort nok til å subsumeres som grov narkotikaovertrødelse, med en strafferamme på ti år, jf. straffeloven § 232. Alternativt må lovbrøteren være domfelt de siste fem årene for en handling som kan gi betydelig utbytte, jf. straffeloven § 68 annet ledd bokstav b. Utgjør narkotikaen et mindre kvantum eller har en lavere salgsverdi, vil det ikke være adgang til inndragning etter § 68.

Straffelovrådet presenterer også en noe endret versjon av typetilfellet beskrevet over, hvor personen pågripes for salg av ett gram amfetamin og politiet finner ytterligere fem gram og et stort kontantbeløp på bopel. Den totale mengden narkotika gjør at forholdet subsumeres under straffeloven § 231, som har en strafferamme på to år. Strafferammen gjør at det ikke vil være grunnlag for utvidet inndragning med mindre lovbrøteren er domfelt de siste fem årene for en handling som kan gi betydelig utbytte, slik at vilkårene i § 68 annet ledd bokstav b er oppfylt.

Som de to variantene av det skisserte typetilfellet viser, vil inndragningsadgangen her henge nært sammen med størrelsen på det beslaglagte kvantumet med narkotika. Dersom mengden gjør at salgsverdien er betydelig (over 1,5 G) og forholdet subsumeres under straffeloven § 232, vil det normalt være adgang til utvidet inndragning. Derimot er inndragningsadgangen snevrere dersom kvantumet

²⁹⁰ NOU 2020: 10 punkt 11.4.3 side 83–84.

²⁹¹ HR-2020-2442-A avsnitt 31.

²⁹² HR-2021-2580-A avsnitt 55.

er mindre, slik at vilkårene for utvidet inndragning etter straffeloven § 68 ikke er oppfylt. I så fall vil man måtte gå veien om heleri/hvitvasking og utbytteinndragning etter § 67, med de bevismessige utfordringene dette innebærer.

Man kan også tenke seg at mistanken som utløste ransakingen ikke knyttet seg til narkotika, men for eksempel vold. Det er ikke upraktisk at politiet i slike sammenhenger kommer over sannsynlig utbytte. Her vil det ikke være noen forbindelse mellom den typen kriminalitet som utløste ransakingen, og det aktuelle utbyttet. I slike tilfeller må bevisutfordringene knyttet til inndragning på grunnlag av § 67 sammen med straffebudene om heleri/hvitvasking antas å være enda større enn i tilfellene som er skissert av Straffelovrådet.

Også disse problemsituasjonene illustrerer følgelig behovet for en inndragningshjælp med lempeligere beviskrav.

6.4.10 Straffelovrådets typetilfelle 3: Utbytte fra narkotikasak med flere gjerningspersoner

I det tredje scenariet til Straffelovrådet²⁹³ finner politiet et omfattende narkotikaregnskap ved en ransaking. Regnskapet refererer til flere tidligere innførsler, salg og nedbetaling fra kunder, og viser at nettverket har solgt narkotika for 15 millioner kroner det siste året. De siktede ønsker ikke å forklare seg i saken, men øvrige bevis viser at de har hatt ulike roller i nettverket. Ingen av pengene er i behold, og de siktede sier at pengene er levert videre til en bakmann.

I dette scenariet domfelles de siktede for omfattende salg av narkotika, og det er ingen tvil om at salgsvirksomheten har ført til utbytte. Etter straffeloven § 71 første ledd skal utbytteinndragning foretas overfor den utbyttet har tilfalt direkte ved handlingen, i dette tilfellet narkotikasalg. «Tilfalt» forutsetter at vedkommende har fått eiendomsretten til utbyttet. Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende har mottatt utbyttet for så å formidle det videre til en bakmann.²⁹⁴ Etter presumsjonsregelen i § 71 første ledd annet punktum skal det legges til grunn at utbyttet er tilfalt lovbryteren, med mindre vedkommende sannsynliggjør at det er tilfalt en annen. Bevisbyrden for at utbyttet har tilfalt en bakmann, ligger altså på deltagerne i nettverket, men det er tilstrekkelig at de klarer å etablere alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Hvis det ikke foreligger bevis for hvilke deler av salgssummene som har tilfalt de ulike deltagerne i nettverket, må retten fastsette fordelingen skjønnsmessig i medhold av straffeloven § 67 annet ledd siste punktum. Beviskravet er her alminnelig sannsynlighetsovervekt. Som den klare hovedregel er det ikke adgang til å idømme solidaransvar. Dette innebærer at dersom én av deltagerne i nettverket ikke har midler til dekning av sin andel, økes ikke ansvaret for de

²⁹³ NOU 2020: 10 punkt 11.4.4 side 84–85.

²⁹⁴ HR-2016-1582-U avsnitt 15 flg.

øvrige. Som nevnt gir forarbeidene en viss åpning for likevel å gjøre deltagerne solidarisk ansvarlig i denne typen situasjoner, dersom de ikke sannsynliggjør at utbyttet har tilfalt noen andre.²⁹⁵

Utfordringene ved regelverket som dette scenariet illustrerer, knytter seg ikke til de materielle hjemlene for inndragning, men til vilkåret om at utbyttet må ha «tilfalt» lovbrøteren og regelen om individuelt ansvar. Eventuelle svakheter ved disse reglene antas å ligge utenfor arbeidsgruppens mandat.

6.4.11 Når ingen gjør krav på å være eier/besitter

Det kan oppstå situasjoner hvor politiet tar beslag i formuesgoder som antas å være utbytte fra kriminalitet, og hvor ingen vedkjenner seg å være eier eller besitter. Denne situasjonen beskrives av Straffelovrådet i NOU 2020: 10. Ifølge rådet kan situasjonen for eksempel oppstå der politiet finner pengebeløp i bagasje eller bagasjerom ved ransaking av en bil, og ingen av personene i bilen vedkjenner seg pengene. Rådet nevner også situasjoner med store bankinnskudd som det ikke er mulig å finne ut hvem som eier, og som ingen gjør krav på.²⁹⁶

Ved funn av gjenstander eller pengebeløp som ingen vedkjenner seg, kan det være aktuelt å bruke reglene i hittegodsloven. Loven gjelder for løvsøre som har kommet bort for innehaveren uten at han ville det, og som noen har funnet og tatt hånd om, jf. § 1 første ledd. Løvsørebegrepet omfatter også kontanter.²⁹⁷ I slike situasjoner som beskrevet av Straffelovrådet, hvor politiet ikke har opplysninger om hvem som er rette eier og ingen av de påtrufne vedkjenner seg formuesgodet, antar arbeidsgruppen at det normalt kan legges til grunn at løvsøret har kommet bort fra innehaveren uten at han ville det. Det kan neppe legges til grunn at de påtrufne har funnet og tatt hånd om formuesgodet, når de hevder å ikke ha kjennskap til det. Derimot må det trolig kunne legges til grunn at formuesgodet er funnet av politiet. Dersom rimelige undersøkelser ikke bringer på det rene hvem som eier formuesgodet, må det da kunne realiseres etter reglene i hittegodsloven, jf. loven §§ 6 flg.

Hittegodsloven antas følgelig langt på vei å dekke den situasjonen Straffelovrådet beskriver. Når beslaget har skjedd i forbindelse med en straffesak, er det imidlertid ikke nødvendigvis intuitivt for den enkelte etterforsker eller påtalejurist å «skifte spor» og overføre beslaget til hittegods. Et alternativ kunne derfor være å synliggjøre i straffeprosessloven at beslaglagte formuesgoder i disse situasjonene kan realiseres etter reglene i hittegodsloven. Dette behandles nærmere i punkt 11.5.

²⁹⁵ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 22.2 side 67.

²⁹⁶ NOU 2020: 10 punkt 12.6.3 side 97.

²⁹⁷ Jon Gauslaa, Hittegodsloven, Lovkommentar, Karnov (sist oppdatert 15. oktober 2023) note 1 til § 1.

Situasjonen ved funn av større bankinnskudd som man ikke vet hvem eier, er vesentlig annerledes. Her er hittegodslovens regler neppe anvendelige. En bankkonto vil imidlertid være registrert på en bestemt person eller juridisk enhet. Det er nærliggende å anse vedkommende som besitter i straffeloven § 74 sin forstand, slik at krav om inndragning kan fremmes mot kontoinnehaveren dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Som drøftelsen over viser, er det imidlertid en svakhet at innholdet i § 74 er vanskelig tilgjengelig. Videre kan det være krevende å oppfylle beviskravet etter gjeldende inndragningsregler, som forutsetter at det kan utelukkes at bankinnskuddet stammer fra lovlige kilder. Disse utfordringene tilsvarer utfordringer beskrevet i punkt 6.4.3 og 6.4.7.

6.4.12 Når de reelle eierforholdene er uklare eller holdes skjult

Straffelovrådet peker i sin utredning på overføringer til tredjepersoner som en utfordring under gjeldende inndragningsregler. Rådet uttaler:

«Rådet har merket seg politiet og påtalemyndighetens anførsler om at det alltid er prosessdrivende å involvere tredjeparter i inndragningssaker, og at dette generelt nødvendiggjør vesentlig større ressursbruk under etterforskingen. 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 gjennom tvangsfullbyrdelse, må eieren av det som inndras ha vært part i saken for at dommen skal utgjøre tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-7.»²⁹⁸

Arbeidsgruppens egne erfaringer tilsier også at overføring av utbytte til tredjepersoner utgjør en praktisk problemsituasjon i relasjon til inndragning. Det er ikke uvanlig at formuesgoder som er finansiert med utbytte fra kriminalitet, overføres til eller registreres på andre enn lovbryteren. Dette kan for eksempel være biler eller fast eiendom som registreres på familiemedlemmer, bekjente eller personer med en mer perifer tilknytning til den kriminelle virksomheten. De reelle eierforholdene til utbyttet kan også holdes skjult på andre måter, for eksempel gjennom registrering på utenlandske selskaper som reelt kontrolleres av lovbryteren. Utfordringen ligger her i å bevise at overføringen eller registreringen er *pro forma* og at lovbryteren er den egentlige eieren av formuesgodet.

Etter straffeloven § 71 første ledd foretas utbytteinndragning etter § 67 overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Det avgjørende er hvem som har fått eiendomsretten til utbyttet.²⁹⁹ I situasjoner hvor eierforholdene er bevisst uklare eller holdes skjult, vil det ofte kunne være uforholdsmessig ressurskrevende å klarlegge hvem som egentlig har eiendomsretten til et formuesgode som utgjør utbytte. Dersom kravet rettes mot feil person, vil dommen ikke ha rettskraftvirkninger overfor rette eier, jf. straffeloven § 74 første ledd.

²⁹⁸ NOU 2020: 10 punkt 11.2 side 79.

²⁹⁹ HR-2016-1582-U avsnitt 14 med videre henvisning til Matningsdal, Straffeloven kommentarutgave (Oslo 2015) side 654.

Vedkommende kan da komme på banen på et senere tidspunkt og gjøre eiendomsretten gjeldende i et sivilt søksmål.³⁰⁰ Samtidig er det ressurskrevende å trekke inn sannsynlige proformaeiere som parter i en straffesak. I proformatilfeller fremstår derfor dagens regelverk som prosessdrivende. I praksis løses gjerne utfordringene ved at lovbyteren ilegges verdinndragning. Et slikt verdiinndragningskrav kan imidlertid ofte ikke fullbyrdes, fordi skyldneren ikke har penger og fordi det ikke kan tas utlegg i et formuesgode uten at det kan fastlås at skyldneren er eier av formuesgodet.³⁰¹

Etter arbeidsgruppens vurdering viser disse utfordringene at det er behov for prosessuelle regler som kan håndtere *pro forma*-situasjoner og andre tilfeller med uklare eller skjulte eierforhold. Hvordan de prosessuelle reglene for sivilrettslig inndragning kan utformes for å imøtekomme dette, drøftes nærmere i punkt 10.

6.4.13 Lovbryteren profitterer på utbytte uten å være eier

En annen praktisk situasjon der gjeldende inndragningsregler kan komme til kort, er ved leasing-arrangementer og lignende. Dette er en kjent teknikk for hvitvasking av utbytte, hvor for eksempel en bil betales med utbytte og deretter stilles til lovbyterens disposisjon gjennom en leasing-avtale. Lovbryteren nyter dermed godt av utbyttet uten å bli eier. Tilsvarende arrangementer benyttes ved leie av fast eiendom.

For leierens del innebærer ikke dette at bilen trer i stedet for utbyttet, ettersom vedkommende ikke blir eier av bilen. Bilen har dermed ikke tilfalt vedkommende, jf. straffeloven § 71. Derimot mottar leasingselskapet utbytte i form av leie som benyttes til å finansiere kjøpet av bilen. For leasingselskapet fremstår bilen dermed som noe som trer i stedet for utbyttet, siden kjøpet av bilen er muliggjort ved inngåelsen av leasingavtalen. Ettersom leasingselskapet normalt vil være en utenforstående omsetningsserverver, vil imidlertid inndragning bare kunne skje i medhold av straffeloven § 72. Bestemmelsen gjelder inndragning av «det overdratte» eller verdien av dette. Etter ordlyden er ikke straffeloven § 67 annet ledd gitt tilsvarende anvendelse. Det er derfor usikkert om § 72 gir grunnlag for gjenstandsinndragning av en leaset bil hos et leasingselskap som har vært i ond tro.

Andre tilfeller hvor lovbyteren profitterer på utbyttet uten å være eier, er hvor utbyttet overføres til tredjepersoner. Dette kan for eksempel være lovbyterens ektefelle, noe som i praksis ofte vil føre til at lovbyteren kan bruke formuesgodet som om han var eier. Også her kan vilkåret i straffeloven § 71 om at utbyttet har tilfalt vedkommende, stå i veien for inndragning overfor lovbyteren. I prinsippet kan det foretas inndragning overfor ektefellen etter straffeloven § 72, eventuelt

³⁰⁰ Rt. 2013 side 292 avsnitt 20 med videre henvisning til Bjerke m.fl., Straffeprosessloven kommentarutgave, Bind II (4. utgave, 2011) side 1099.

³⁰¹ Tvangsfullbyrdelsen § 4-7, jf. § 7-1 annet ledd.

etter § 67 på grunnlag av at vedkommende har gjort seg skyldig i straffbart heleri. I praksis forutsetter dette imidlertid en egen etterforskning rettet mot vedkommende, som ikke har noen direkte sammenheng med straffesaken mot lovbrøyteren. Dette er ressursmessig krevende, ikke minst som følge av beviskravet i straffeloven § 67. Også disse situasjonene tilsier etter arbeidsgruppens syn at det er en svakhet ved gjeldende rett at inndragningsadgangen i stor grad er knyttet til hvem som er den reelle eieren av formuesgodet. Dette kan tilsi at regler om sivilrettslig inndragning bør utformes på en måte som gjør inndragningsadgangen mindre avhengig av dette, jf. drøftelsen i punkt 10 nedenfor.

Dersom utbyttet er overdratt til andre etter tidspunktet for den straffbare handlingen, kan inndragning foretas overfor erverver etter straffeloven § 72 første ledd. For omsetningsserververe kan inndragning bare skje dersom mottakeren har vært i ond tro. Inndragning overfor erverver kan imidlertid i prinsippet også skje direkte etter straffeloven § 67 på grunnlag av at erverver har begått en straffbar helerihandling, jf. straffeloven § 332. Beviskravet er da det alminnelige strafferettslige beviskravet. Som nevnt i punkt 4.2.2 er forholdet mellom straffeloven § 72 første ledd og § 67 jf. § 332 uklart. Dette gjør det usikkert om inndragning overfor omsetningsserververe kan skje på objektivi grunnlag etter § 67 jf. § 332, eller om det kreves bevis for at erververen var i ond tro, jf. § 72. Denne usikkerheten utgjør en svakhet ved gjeldende rett når utbytte overføres til tredjepersoner. Problemstillingen drøftes nærmere i punkt 9.5.

6.5 Hovedpunktene i de identifiserte rettslige manglene – behovet for regelendringer³⁰²

Et hovedinntrykk fra tidligere utredningsarbeider er at den primære årsaken til manglende inndragningsresultater ikke ligger i inndragningshjemlene, men i andre faktorer som kultur, kompetanse og ressurser. Arbeidsgruppen deler i stor grad dette inntrykket. Dette er utfordringer som neppe kan avhjelpes gjennom regelendringer alene, men som krever andre tiltak. Slike tiltak kan blant annet knytte seg til organisatoriske forhold, som for eksempel opprettelse av en inndragningsenhet. Dette drøftes i punkt 12.

Gjennomgangen ovenfor illustrerer imidlertid at de svake resultatene også kan ha sammenheng med mangler ved inndragningshjemlene. Riktignok viser analysen at gjeldende regler allerede i dag gir adgang til inndragning i situasjoner som har vært utpekt som aktuelle for sivilrettslig inndragning. Dette gjelder for eksempel der gjerningspersonen er død eller dersom straffansvaret er foreldet. I noen situasjoner er det også tvilsomt om en supplerende hjemmel for sivilrettslig

³⁰² Arbeidsgruppens medlemmer har hatt noe ulik oppfatning av hva som utgjør de reelle manglene ved gjeldende inndragningsregler, og hvilke regelendringer som er adekvate for å avhjelpe disse manglene. Uenighetene gjenspeiles i dissensen fra arbeidsgruppemedlemmet Peter A. Johansen, som er inntatt i punkt 15.

inndragning ville utgjøre noen vesentlig forskjell i inndragningsadgangen, for eksempel ved immunitet.

Analysen viser imidlertid også at gjeldende inndragningsregler har mangler på enkelte punkter, både knyttet til materielle og prosessuelle forhold. Manglene kan hovedsakelig deles i to kategorier: (1) direkte rettslige mangler som innebærer at det ikke er adgang til å foreta inndragning og (2) rettslig usikkerhet knyttet til reglenes rekkevidde eller tilgjengelighet. I sistnevnte kategori gir gjeldende rett altså adgang til inndragning, men kompliserte, uklare eller vanskelige regler gjør at inndragningsadgangen ikke nødvendigvis utnyttes fullt ut. Selv om direkte rettslige mangler utgjør et sterkere rettspolitisk grunnlag for å innføre supplerende inndragningshjemler, kan også svakheter knyttet til rettslig usikkerhet tilsi at det bør foretas justeringer i gjeldende regler.

Den sentrale materiell-rettslige svakheten ved gjeldende inndragningsregler synes å knytte seg til utfordringer ved beviskravet etter straffeloven § 67. Dersom det ikke kan bevises at et formuesgode utgjør utbytte fra en konkret straffbar handling, vil inndragning etter denne bestemmelsen være utelukket. Selv om heleri- og hvitvaskingsbestemmelsene gir adgang til å foreta inndragning uten å konkretisere primærlovbruddet, viser drøftelsen i punkt 6.4.7 at det i praksis kan være krevende å utelukke lovlig erverv selv om det er klare holdepunkter for at formuesgodet utgjør utbytte. Både i saker som gjelder mindre verdier og saker med et komplekst bevisbilde kan beviskravet gjøre at det ikke er praktisk mulig å foreta inndragning. På dette punktet vil en ny inndragningshjemmel kunne være et egnet virkemiddel, forutsatt at reglen utstyres med et lavere beviskrav enn det alminnelige strafferettslige beviskravet.

Det fremstår også som om straffeloven § 67 i kombinasjon med straffebedene om heleri/hvitvasking som hjemmel for inndragning er noe utilgjengelig. Den reelle inndragningsadgangen som følger av disse bestemmelsene, fremgår ikke direkte av loven. Det er en svakhet at den reelle rekkevidden av adgangen til utbytteinndragning uten kjent primærlovbrudd bare kommer frem ved at straffeloven § 67 ses i sammenheng med straffeloven §§ 332 og 337. Dette fremstår som en komplisert rettslig konstruksjon som kan gi pedagogiske utfordringer for brukerne i politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Særlig gjelder dette for generalister uten spesialkompetanse på økonomisk kriminalitet.

Ved siden av beviskravet viser analysen at det også foreligger vesentlige rettslige utfordringer knyttet til prosessuelle forhold. Dette gjelder for det første i situasjoner hvor personen som forfølgningen rettes mot, unndrar seg. Som nevnt i punkt 6.4.3 åpner straffeloven § 74 annet og tredje ledd i noen grad for inndragning i slike tilfeller. Rekkevidden av reglene er imidlertid noe uklar og det er ikke opplagt hva som skal til for at vedkommende skal anses som «ukjent eller uten kjent oppholdssted», slik at reglene kan anvendes. For det andre synes gjeldende regler å være mangelfulle i *pro forma*-situasjoner og lignende, hvor det ofte er uforholdsmessig ressurskrevende å klarlegge hvem som egentlig eier

formuesgodet, samt i tilfeller hvor lovbrysteren innretter seg slik at han kan nyte godt av formuesgodet uten å være eier. Her kan det være vanskelig å ta stilling til hvem som er rett adressat for inndragningskravet. Konsekvensen av å rette kravet mot feil person er at dommen ikke kan fullbyrdes. Alternativet er å trekke inn sannsynlige *pro forma*-eiere som parter i inndragningssaken. Dette fremstår imidlertid som prosessdrivende.

Også på det prosessuelle kan sivilrettslig inndragning fremstå som et mulig svar på identifiserte svakheter, forutsatt at reglene utformes slik at de i større grad gjør det mulig å foreta inndragning uavhengig av hvem som har blitt eier av utbyttet.

7 Valg av modell

7.1 Hva er sivilrettslig inndragning?

Uttrykket «sivilrettslig inndragning» har ikke et klart meningsinnhold. I mandatet er det brukt som en «betegnelse på inndragning med sivilrettslige trekk, slik som lavere beviskrav og løsere tilknytning til behandlingen av en straffesak enn det som gjelder etter de øvrige strafferettslige inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13».

Det overordnede formålet med sivilrettslig inndragning er at ingen skal tjene på kriminalitet. Reglene skal gjenopprette den økonomiske situasjonen som forelå før lovbruddet, og dermed forhindre at lovbrysteren eller andre tjener på kriminalitet. Formålet er følgelig rent gjenopprettende. Den sivilrettslige inndragningen er ikke en pønalt reaksjon på klanderverdige handlinger begått av en eller flere enkeltpersoner. Strafferettslig inndragning kan på sin side være helt eller delvis pønalt begrunnet eller ha pønale trekk. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13 – slik de lyder i dag – primært er begrunnet i gjenopprettende hensyn.³⁰³ I denne forstand er det altså ikke noe skarpt skille mellom disse reglene og regler om sivilrettslig inndragning.³⁰⁴

Objektet for den sivilrettslige inndragningen er – i likhet med ulike former for strafferettslig inndragning – utbytte fra kriminalitet. Graden av tilknytning til det straffbare forholdet som har generert utbyttet, er imidlertid svakere enn ved inndragning som strafferettslig reaksjon. Etter gjeldende inndragningsregler må utbyttet enten kunne knyttes til en konkret straffbar handling (straffeloven § 67) eller det må foreligge et relevant triggerlovbrudd (§ 68). Ved sivilrettslig inndragning er det derimot ofte tilstrekkelig å påvise at det aktuelle formuesgodet

³⁰³ Rt. 2015 side 1355 avsnitt 22.

³⁰⁴ I Straffelovrådets tilleggsutredning til NOU 2020:10 *Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling* er det foreslått strafferettslige inndragningsregler som er rent pønale. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

stammer fra ett eller annet (uidentifisert) lovbrudd. Normalt kreves det heller ikke noe konkret triggerlovbrudd.

Som formuleringen i mandatet peker på, er det reduserte tilknytningskravet gjerne kombinert med andre regler med et sivilrettslig preg, slik som et lavere beviskrav enn det strafferettslige. Kravene til bevis og de øvrige materielle vilkårene for øvrig varierer imidlertid betydelig i ulike jurisdiksjoner som har innført regler om sivilrettslig inndragning.³⁰⁵

Som følge av den svakere tilknytningen til et konkret straffbart forhold er et ytterligere kjennetegn ved sivilrettslig inndragning at det ikke kreves domfellelse i straffesak. I engelskspråklige sammenhenger uttrykkes dette gjerne gjennom termen «non-conviction based confiscation»,³⁰⁶ som kan oversettes til «inndragning uten domfellelse». I norsk sammenheng er dette noe misvisende som betegnelse på sivilrettslig inndragning, ettersom også inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13 gir adgang til inndragning uten at noen domfelles for et konkret straffbart forhold. Dette gjør at skillet mellom ordinær inndragning og sivilrettslig inndragning blir mindre skarpt.

7.2 De to hovedmodellene for sivilrettslig inndragning

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere ulike modeller for sivilrettslig inndragning, basert på erfaringer fra andre land og utviklingen internasjonalt de siste årene, og belyse fordeler og ulemper ved de ulike modellene. Som ledd i dette er arbeidsgruppen bedt om å vurdere særskilt hvordan Ruis konsept for mulig lovregulering i betenkingen fra 2015 kan innføres i norsk rett.

Overordnet finnes det to overgripende spor eller modeller for sivilrettslig inndragning. For det første en ren sivilrettslig modell («civil recovery»), hvor inndragningen behandles etter sivilprosessuelle regler. For det andre en strafferettslig modell (eller hybridmodell), hvor inndragningskravet behandles etter straffeprosessuelle regler. Ruis konsept for mulig lovregulering bygger på en sivilrettslig modell.

Hovedforskjellen mellom de to modellene knytter seg til det prosessuelle. I en strafferettslig modell foretas etterforskningen av politiet, og inndragningskravet ilegges av påtalemyndigheten. Den rettslige behandlingen av kravet skjer etter de samme prosessuelle reglene som gjelder for behandling av krav om straff – i norsk sammenheng straffeprosessloven. Land som har innført denne formen for sivilrettslig inndragning omfatter blant annet Tyskland. Den strafferettslige modellen ligger også til grunn for det svenske lovforslaget om selvstendig inndragning.

³⁰⁵ Sivilrettslige inndragningsregler i utvalgte jurisdiksjoner er nærmere beskrevet punkt 5.

³⁰⁶ Se blant annet FATF anbefaling nr. 4 annet ledd bokstav c (omtalt i punkt 3.2.5) og FN-konvensjonen om korrupsjon (UNCAC) artikkel 54 nr. 1 bokstav c (omtalt i punkt 3.2.2).

I en ren sivilrettslig modell skjer behandlingen av inndragningskravet i sivilprosessuelle former – i norsk sammenheng reglene i tvisteloven. Enkelte land har opprettet egne forvaltningsorganer som forfølger kravene. En ren sivilrettslig modell får da likhetstrekk med administrativ inndragning. I andre land håndteres kravene av påtalemyndigheten, men behandlingen skjer innenfor rammene av sivilprosessen. Den rene sivilrettslige modellen er i hovedsak innført i common law-jurisdiksjoner, herunder USA, Irland og England og Wales.

Slik arbeidsgruppen oppfatter det, vil valget av modell i utgangspunktet ikke legge føringer for de materielle vilkårene for inndragning. Innenfor begge modeller er det mulig å operere med et senket beviskrav. Også eventuelle krav til tilknytning til lovbruddet som formuesgodet stammer fra, kan utformes fritt innenfor begge modellene. Det samme gjelder regler om virkeområde, subsidiaritet (at inndragning bare skal skje hvis strafferettslig inndragning ikke er mulig), forholdet til tredjeparter etc. Etter arbeidsgruppens vurdering betyr dette at modellvalget har mindre betydning for inndragningsinstituttets innretning og effektivitet enn det skillet mellom de to sporene tilsynelatende kunne tilsi.

7.3 Fordeler og ulemper ved ulike modeller

7.3.1 Innledning

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å belyse fordeler og ulemper ved ulike modeller for sivilrettslig inndragning. I tilknytning til dette er arbeidsgruppen bedt om særskilt å vurdere hvordan Ruis konsept for mulig lovregulering eventuelt kan innføres i norsk rett. I de følgende punktene drøfter arbeidsgruppen sentrale fordeler og ulemper ved henholdsvis en strafferettslig og sivilrettslig modell. Ruis konsept og den bakenforliggende utredningen har vært et viktig premiss for drøftelsen.

Et annet sentralt premiss har vært analysen av rekkevidden av gjeldende inndragningsregler, punkt 6.4 og 6.5 over. Analysen viser at de strafferettslige hjemlene for inndragning rekker forholdsvis langt i dag, og at behovet for endringer i de materielle reglene er begrenset. Dette kan i seg selv være et argument for at innføringen av regler om sivilrettslig inndragning bør skje gjennom mindre justeringer av gjeldende rett, snarere enn ved større omveltninger. Når det gjelder de manglene eller svakhetene som er identifisert, er det vanskelig å se at disse kan avhjelpes bedre innenfor noen av modellene, ettersom modellvalget i liten grad legger føringer for innholdet i reglene.

Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen ved valg av modell legge vekt på at reglene skal være funksjonelle og effektive, herunder sikre nødvendig informasjonstilgang og virke på en hensiktsmessig måte sammen med gjeldende inndragningsregler. Det skal også legges vekt på at reglene skal være tilpasset det norske rettssystemet og være forenlig med norsk rettstradisjon og menneskerettighetene. Det fremgår også at reglene bør legge til rette for internasjonalt samarbeid. Nedenfor drøfter

arbeidsgruppen fordeler og ulemper ved de ulike modellene med utgangspunkt i disse kriteriene.

7.3.2 Effektivitet

Ut fra mandatet er hovedformålet med utredningsarbeidet å foreslå regler som kan effektivisere inndragningsinstituttet og gjøre det enklere å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Effektivitet er derfor et tungtveiende hensyn når man skal ta stilling til valg av modell. Med økt effektivitet forstår arbeidsgruppen i denne sammenheng at inndragning ilegges i situasjoner hvor dette tidligere ikke har skjedd, slik at en større andel av det totale utbytte fra straffbare handlinger tas ut av sirkulasjon. Effektiviteten henger imidlertid tett sammen med reglens funksjonalitet: Dersom reglene er funksjonelle, vil de også bidra til økt effektivitet.

En ren sivilrettslig modell har vist seg effektiv i land hvor dette har blitt innført. Dette gjelder blant annet Irland, som har kunnet vise til gode resultater på inndragningsfeltet siden ordningen med sivilrettslig inndragning ble etablert i 1996.³⁰⁷ Den irske ordningen ligger også til grunn for Ruis konsept for mulig lovregulering i betenkningen fra 2015. Resultatene fra Irland kunne tilsa at en ren sivilrettslig modell vil være mest effektiv med tanke på å øke inndragningen. Det er imidlertid noe usikkert hva som er årsaken til effektiviteten. Det er ikke gitt at det er den sivilrettslige tilnærmingen som er utslagsgivende. Også i engelsk rett kan inndragning skje i et sivilt spor («civil recovery»), uten at ordningen synes å ha resultert i et større antall inndragningssaker.

I Irland håndteres sivilrettslig inndragning av en selvstendig enhet med inndragning som eneste ansvarsområde. Etter arbeidsgruppens oppfatning kan ordningens effektivitet også tenkes å henge sammen med at inndragningsarbeidet på denne måten sikres egne øremerkede ressurser, og ikke må konkurrere med politiets og påtalemyndighetens øvrige prioriterte oppgaver. Det er imidlertid ikke noe i veien for at man oppretter en egen enhet og/eller øremerker ressurser innenfor en strafferettslig modell. Slike organisatoriske spørsmål drøftes nærmere i punkt 12 nedenfor.

Kulturen i politiet og påtalemyndigheten har ofte blitt trukket frem som en årsak til at inndragningsinstituttet ikke er så effektivt som man skulle ønske.³⁰⁸ I forlengelsen av dette kan det argumenteres for at innføring av en helt ny modell, som skiller seg markant fra ordningen man har i dag, vil kunne skape en ny og bedre kultur for inndragning. En ny modell kan anføres å bidra til en form for tvungen kulturendring, hvor inndragningsarbeid prioriteres høyere enn i dag.

³⁰⁷ Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 9 side 85–86.

³⁰⁸ Se punkt 6.2.1.

Samtidig er det usikkert om de positive virkningene av en sivilrettslig ordning med hensyn til effektivitet, ressursbruk og kultur er større enn ulempene ved en slik ordning. Dersom reglene innføres i en strafferettslig modell, kan man bygge videre på et eksisterende regelsett som både politiet, påtalemyndigheten og domstolene har erfaring med. En slik modell vil dermed presumtivt kreve færre regelendringer, noe som samlet sett vil gjøre implementeringen av reglene mindre ressurskrevende. En sivilrettslig modell krever på sin side et nytt prosessuelt regelsett, blant annet for å håndtere forholdet til tilstøtende straffesaker og for å sikre de berørte nødvendige rettsikkerhetsgarantier.

En ny ordning i det sivilrettslige sporet kan også medføre ulemper som det er vanskelig å forutse før ordningen er etablert. Regler om sivilrettslig inndragning i en ren sivil modell vil trolig oppfattes som et separat regelsett uten noen tilknytning til fra inndragning i forbindelse med straffeforfølgning. Frakoblingen fra straffesaker kan føre til at beslektede saker ikke ses i sammenheng, og at den sivilrettslige og strafferettslige inndragningen blir konkurrerende størrelser. Dette gjelder ikke minst dersom reglene skal forvaltes av et eget organ utenfor politiet og påtalemyndigheten. Det kan også oppstå krevende samordningsspørsmål mellom beslektede saker som behandles i ulike prosessuelle spor.

Arbeidsgruppen legger til grunn at effektiviteten ved inndragningsinstituttet først og fremst henger sammen med innholdet i reglene, ikke hvilken modell som blir valgt. Etter arbeidsgruppens syn bør det foreligge klare indikasjoner på at et helt nytt system vil effektivisere inndragningsinstituttet for at man skal velge en slik løsning. Det er tvilsomt om de anførte effektivitetsargumentene i tilstrekkelig grad oppveier ulempene ved en helt ny ordning knyttet til effektivitet. Arbeidsgruppen mener derfor at effektivitetshensyn ikke kan begrunne innføring av inndragningsregler i en ren sivil modell.

7.3.3 Funksjonalitet

Reglenes funksjonalitet er et tungtveiende hensyn ved valg av modell for sivilrettslig inndragning. Med funksjonalitet forstås her hvordan reglene fungerer i praksis og ivaretar sitt formål. Dette innebærer også at reglene ivaretar involvertes rettssikkerhet og ikke er prosessdrivende. God funksjonalitet vil bidra til et effektivt inndragningsregime.

Det har blitt argumentert for at behandling av inndragningskrav i det sivile sporet vil være hensiktsmessig fordi tvistelovens regler er mer fleksible enn reglene i straffeprosessloven. Dette kan forstås som et argument om funksjonalitet. Herunder er det vist at reglene om rettens forhold til partene, bevisførsel og saksbehandling er mer fleksible i sivilprosessen. Det samme gjelder reglene om forkynning og adgangen til å avgjøre saken ved uteblivelse.³⁰⁹

³⁰⁹ Rui (2015) punkt 12.1 side 140.

En hovedforskjell mellom straffeprosessen og sivilprosessen er *rettens forhold til partene*. Det følger av tvisteloven § 11-2 første ledd at i saker med fri rådighet kan retten bare avgjøre de kravene som er reist i saken. Rettens avgjørelse må ligge innenfor rammen av partenes påstander, og retten kan bare bygge på de påstandsgrunnlagene som er påberopt. Videre er det partene som har hovedansvaret for bevisførselen, jf. § 11-2 annet ledd. Innenfor straffeprosessen er regelen derimot at retten våker over sakens opplysning, og kan beslutte å innhente nye bevis, jf. straffeprosessloven § 294. Dette skal bidra til at avgjørelser i straffesaker bygger på et materielt riktig faktum (det materielle sannhetsprinsipp).

Ved behandling av inndragningskrav i rent sivilprosessuelle former vil utgangspunktet være at partene har ansvaret for bevisførselen. Det er ikke åpenbart at dette vil være en fordel. At retten har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst, kan bidra til bedre rettssikkerhet for personer som er berørt.

Bevisreglene i norsk rett er forholdsvis fleksible innenfor begge prosessformer. Både tvisteloven og straffeprosessloven bygger på prinsippet om fri bevisførsel. Dette innebærer at partene som hovedregel har adgang til å føre ethvert bevis om faktiske forhold. I motsetning til enkelte andre jurisdiksjoner har straffeprosessloven ikke absolutte bevisforbud for såkalte «hearsay»-bevis eller opplysninger som er innhentet i strid med lovregler mv. Eventuelle spørsmål om avskjæring av ulovlig eller utilbørlig ervervet bevis avgjøres etter en skjønnsmessig vurdering.³¹⁰ Videre bygger begge prosessformer på prinsippet om fri bevisbedømmelse, det vil si at retten vurderer fritt hvilke bevis som er relevante og hvilken vekt bevisene skal få.

Når det gjelder *innkalling til rettsmøter*, er reglene i sivilprosessen og straffeprosessen noe ulike. Etter straffeprosessloven § 275 fjerde ledd skal innkalling til hovedforhandling forkynnes for tiltalte, og varslingsfristen er tre dager, jf. § 86 annet ledd. Dersom disse reglene ikke er overholdt, vil det ikke være adgang til å behandle saken i vedkommendes fravær og avsi dom. I tvistesaker gjelder det krav til forkynning av innkalling til hovedforhandling dersom vedkommende har personlig møteplikt eller hvis uteblivelse skal ha fraværsvirkninger, jf. tvisteloven § 13-2 første ledd. For at retten skal kunne avsi fraværssdom, er det følgelig en forutsetning at innkalling til hovedforhandlingen er forkynt. Fristen er som hovedregel to uker, jf. § 13-2 annet ledd.

Videre må *forkynning av dommer* skje etter reglene i domstolloven kapittel 9 både i tvistesaker og i straffesaker. Reglene for hvordan forkynningen kan skje er noe ulike i de to prosessformene. I begge prosessformer er det imidlertid en forutsetning for at dommen skal få bli rettskraftig og kunne tvangsfullbyrdes, at

³¹⁰ I sivilprosessen er regelen lovfestet i tvisteloven § 22-7. I straffeprosessen bygger den på ulovfestet rett, se for eksempel Rt. 2014 side 1105 avsnitt 47–48 med videre henvisninger.

den er forkynt for partene, se tvisteloven § 19-14 første ledd jf. § 19-5 første ledd og domstolloven § 147.

Etter arbeidsgruppens vurdering er det vanskelig å se at en behandling av inndragningskrav i sivilprosessuelle former vil innebære noen vesentlig forenkling av prosessen. Også i det straffeprosessuelle sporet kan behandlingen skje på en forholdsvis effektiv og fleksibel måte, som samtidig ivaretar rettssikkerheten til de berørte. Dessuten vil det være mulig å gjøre tilpasninger i de straffeprosessuelle reglene for behandling av den aktuelle typen saker. Dette kan for eksempel innebære særregler om innkalling/varsling til rettsmøte, om adgangen til å behandle saken uten at eier av formuesgodet er til stede og om rettskraftvirkningene av en dom på inndragning.

Ved vurderingen av funksjonalitet bør det også ses hen til hvordan reglene vil virke sammen med gjeldende inndragningsregler, særlig reglene i straffeloven kapittel 13, som håndheves av politiet og påtalemyndigheten. I likhet med reglene i straffeloven §§ 67 og 68 er sivilrettslig inndragning tuftet på at det har skjedd ett eller flere lovbrudd som har generert et utbytte. Denne koblingen til begåtte lovbrudd gjør at det ofte ikke vil være noe skarpt skille mellom saker om strafferettslig inndragning og saker hvor inndragningskravet er basert på regler om sivilrettslig inndragning. I praksis vil situasjonen gjerne være at politiet gjennom etterretning og/eller en konkret etterforskning får opplysninger om formuesgoder som antas å stamme fra kriminalitet. Dersom formuesgodet ikke kan inndras i forbindelse med en straffesak, må det vurderes om det er grunnlag for sivilrettslig inndragning. På samme måte kan det under behandlingen av en sak om sivilrettslig inndragning dukke opp opplysninger som gir grunnlag for etterforskning og eventuelt iretteføring av en straffesak. Slike potensielle vekselvirkninger mellom de ulike inndragningsinstituttene gjør det nødvendig å se regelverkene i sammenheng, herunder å legge til rette for informasjonsflyt mellom de som håndterer sakene. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil dette være lettere å ivareta dersom de ulike inndragningsformene er samlet under den strafferettslige paraplyen.

7.3.4 Systemkonformitet

Nye regler om sivilrettslig inndragning bør være tilpasset rettssystemet for øvrig og være forenlig med norsk rettstradisjon, særlig på strafferettens område.

Det har vært argumentert for at en ren sivilrettslig modell vil tydeliggjøre skillet mellom strafferettslig og sivilrettslig inndragning. Ved å etablere et system utenfor strafferetten vil man kunne få klarere frem at sivilrettslig inndragning er noe kvalitativt annet enn straff eller inndragning som strafferettslig reaksjon.³¹¹ Arbeidsgruppen er enig i at en ren sivilrettslig modell vil synliggjøre forskjellene

³¹¹ Rui (2015) punkt 12.1 side 139–141.

mellom sivilrettslig og strafferettslig inndragning. Dette argumentet taler imidlertid ikke utelukkende for en ren sivilrettslig modell.

Sivilrettslig inndragning har betydelig nærhet til straffbare handlinger, ettersom objektet for inndragningen nettopp er utbytte fra kriminalitet. Det underliggende formålet med ordningen er å forhindre at kriminalitet lønner seg. Koblingen til forebygging og bekjempelse av kriminalitet kan sies å komme tydeligere frem dersom reglene om sivilrettslig inndragning implementeres i det strafferettslige systemet. Tilsvarende argumenter ble trukket frem av det svenske lovutvalget som begrunnelse for at den foreslåtte hjemmelen for såkalt selvstendig inndragning skulle plasseres i brottsbalken og ikke i en egen lov.³¹² Forslaget er fulgt opp i lovproposisjonen.³¹³

Det har vært argumentert for at implementering av regler med sivilrettslige virkninger i straffeloven og straffeprosessloven kan bidra til å gjøre regelverket uoversiktlig.³¹⁴ All den tid sivilrettslig inndragning vil ha et nært slektskap til inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13, vil imidlertid regelverket – fra en praktikers ståsted – presumtvt bli mest oversiktlig om reglene er samlet på ett sted. Dette kan tilsi at reglene samles i straffeloven, eventuelt med supplerende saksbehandlingsregler i straffeprosessloven.

7.3.5 Menneskerettslige krav og rettssikkerhetsgarantier

Innføring av nye regler om sivilrettslig inndragning må skje innenfor rammene av de menneskerettslige kravene som følger av blant annet Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) viser at både sivilrettslige og strafferettslige modeller kan utformes innenfor rammene av EMK. Kravene som konvensjonen stiller, gir ikke i seg selv føringer for valg av modell. Det sentrale er at de materielle og prosessuelle vilkårene for ordningen – innenfor den modellen som velges – oppfyller konvensjonens krav om blant annet forholdsmessighet og muligheten til å fremføre sine argumenter for en domstol.³¹⁵

Det har vært argumentert for at en strafferettslig modell har begrensninger fordi rettssikkerhetsgarantiene som gjelder i straffesaker, i stor grad vil måtte komme til anvendelse.³¹⁶ Arbeidsgruppen kan ikke se at dette er et argument for å velge en sivilrettslig modell. EMK stiller krav om at berørte personer må kunne ivareta sine interesser i saken, uavhengig av om inndragningen skjer innenfor en sivilrettslig

³¹² SOU 2021: 100 *Ny förverkandelagstiftning* punkt 5.6.1 side 313–314.

³¹³ Prop. 2023/24:144 *En ny förverkandelagstiftning* punkt 8.2 side 258.

³¹⁴ Rui (2015) punkt 12.1 side 141.

³¹⁵ De menneskerettslige kravene som kan utledes av Grunnloven og EMK, er nærmere omtalt i punkt 8.

³¹⁶ Rui (2015) punkt 1.3 side 6–7.

eller strafferettslig modell. Dette innebærer at de prosessuelle reglene – uavhengig av modellvalg – må utformes slik at hensynet til berørtes rettssikkerhet er ivarettatt. Dette innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at berørte personer må gis like vidtrekkende rettigheter som tiltalte i en straffesak, selv om saken behandles i en strafferettslig modell.

Videre har det vært argumentert for at en sivilrettslig modell er fordelaktig fordi man ikke trenger å ta høyde for fengsels- eller bøtestraff som blir idømt.³¹⁷ Etter arbeidsgruppens oppfatning vil imidlertid dette heller ikke være nødvendig i en strafferettslig modell som er begrenset til gjenoppretting av den økonomiske tilstanden før den kriminelle aktiviteten fant sted. Dette henger sammen med at slik rent gjenopprettende inndragning ikke anses som straff etter Grunnloven eller EMK, uavhengig av om den ilegges etter straffeprosessuelle regler.³¹⁸

Det har også vært fremholdt at folk flest opplever det som mer stigmatiserende å bli dømt etter bestemmelser i straffeloven enn av et forvaltningsorgan etter sivilrettslige regler. Dette kunne tale for en sivilrettslig modell hvor reglene plasseres utenfor det strafferettslige systemet. Etter arbeidsgruppens oppfatning er ikke dette noe tungtveiende hensyn for valget av modell. Også sivilrettslig inndragning retter seg mot formuesgoder som stammer fra lovbrudd. Det er liten grunn til å underkommunisere dette. Sivilrettslig inndragning er imidlertid forutsatt å kunne skje uten noen form for skyldkonstatering. Reglene må utformes slik at dette kommer tydelig frem, for å redusere sjansen for mistenkeliggjøring av berørte personer. Utformingen av vilkårene for ordningen vil imidlertid ikke være avhengig av modellvalget.

7.3.6 Internasjonalt samarbeid

Kriminalitet som genererer utbytte, skjer i stadig større grad på tvers av landegrensene. Utbytte plasseres også ofte i andre land enn der et straffbart forhold er begått. Dette innebærer at det i mange tilfeller vil være nødvendig å samarbeide med andre land ved sikring og inndragning av utbytte. Regler om sivilrettslig inndragning bør derfor utformes på en måte som legger best mulig til rette for internasjonalt samarbeid om sikring og forfølgning av inndragningskrav i saker med et internasjonalt tilsnitt.

Som det fremgår av punkt 5 ovenfor, har ulike land valgt ulike løsninger for sivilrettslig inndragning – både innenfor og utenfor det strafferettslige sporet. Det kan neppe sies å være noen internasjonal konsensus om hva som er den foretrukne modellen. Heller ikke internasjonale konvensjoner eller anbefalinger gir anvisning på valg av noen bestemt modell, jf. punkt 3.2 over. For eksempel viser FATFs anbefaling nr. 4 helt generelt til inndragning uten straffedom («non-conviction

³¹⁷ Rui (2015) punkt 1.3 side 6–7.

³¹⁸ Se punkt 8.1.

based confiscation»). Det sentrale for å være i tråd med internasjonale anbefalinger, og legge til rette for et godt samarbeid med andre land, er følgelig at de nasjonale reglene åpner for inndragning uten straffedom. Videre vil det ha betydning at reglene er tilgjengelige og enkelt praktikable. Hvilken modell som velges, har imidlertid mindre betydning.

I EUs forordning om gjensidig anerkjennelse av frysings- og inndragningsavgjørelser³¹⁹ fremgår det av artikkel 1 nr. 4 at forordningen ikke får anvendelse «på avgjørelser om indefrysning og avgjørelser om konfiskasjon, der er truffet inden for rammerne af procedurer for civilretlige eller administrative anliggender». Fortalen punkt 13 presiserer at forordningen gjelder «alle avgjørelser om indefrysning og alle avgjørelser om konfiskasjon, der træffes som led i retsforfølgning i straffesager», men at den også gjelder «andre typer af avgjørelser, der er truffet uden endelig domfældelse». Norge er ikke bundet av EU-forordningen. Anvendelsesområdet for forordningen kan likevel være relevant dersom Norge på én eller annen måte skulle velge å knytte seg til det rettslige samarbeidet som forordningen legger opp til.

I teorien er det problematisert hvorvidt forordningen stiller krav om tilknytning til en strafferettslig prosess for at en frysings- eller inndragningsavgjørelse skal være omfattet. Konklusjonen synes imidlertid å være at også inndragning etter rent sivilprosessuelle regler kan være omfattet, forutsatt at prosessen garanterer de grunnleggende rettigheter som gjelder for straffeprosessuell forfølgning etter EU-retten.³²⁰ På denne bakgrunn vil forordningen neppe være noe tungtveiende argument ved valg av modell.

7.4 Oppsummering og konklusjon

Oppsummert er arbeidsgruppens vurdering at de fleste argumenter taler for å velge en strafferettslig modell som bygger videre på inndragningssystemet som finnes i lovverket i dag. Arbeidsgruppen har vurdert grundig argumentene for en ren sivilrettslig modell som ligger til grunn for Ruis konsept i betenkingen fra 2015, men mener disse er mindre tungtveiende enn argumentene for en strafferettslig modell.

I punkt 6.4 har arbeidsgruppen drøftet en rekke potensielle problemsituasjoner der det kan være aktuelt med sivilrettslig inndragning. Arbeidsgruppen kan ikke se at noen av de beskrevne situasjonene vil håndteres bedre innenfor en sivilrettslig enn en strafferettslig modell. Det kan ikke utelukkes at en sivilrettslig modell kan

³¹⁹ Forordning (EU) 2018/1805.

³²⁰ Sandra Oliveira e Silva, Regulation (EU) 2018/1805 on the mutual recognition of freezing and confiscation orders: A headlong rush into Europe-wide harmonisation?, *New European Journal of Criminal Law* (2022) side 205. Se også for samme konklusjon Sofia Mirandola, *Borderless enforcement of freezing and confiscation orders in the EU: the first regulation on mutual recognition in criminal matters*, *ERA Forum* (2020) side 413.

rekke noe lenger i tilfeller hvor folkerettslige regler gir immunitet mot straffeforfølgning, jf. punkt 6.4.4. Dette er imidlertid usikkert. Arbeidsgruppen mener også at denne situasjonen er så vidt sjelden at den neppe bør være førende for utformingen av norske inndragningsregler.

Som drøftelsen i punkt 6 viser, rekker inndragningsadgangen forholdsvis langt allerede etter gjeldende rett. Det er ikke identifisert omfattende endringsbehov, selv om det kan være grunnlag for visse justeringer. Dette tilsier i seg selv at reglene om sivilrettslig inndragning bør innføres innenfor det eksisterende systemet for inndragning. Etter arbeidsgruppens syn tilsier også hensynene til funksjonalitet, systemkonformitet og internasjonalt samarbeid en slik løsning.

Hovedargumentet for en ren sivilrettslig modell er trolig at dette kan gi effektivitetsgevinster som følge av økt fokus og øremerking av ressurser til inndragningsarbeidet. Økt fokus og ressurstilførsel kan imidlertid oppnås også i en strafferettslig modell. Dessuten vil et nytt prosessuelt regelsett også ha betydelige kostnader i form av implementering og regeltilpasning, som må tas i betraktning. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil det trolig være bedre ressursutnyttelse å effektivisere inndragningsinstituttet innenfor en strafferettslig modell.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunn kommet til at regler om sivilrettslig inndragning bør innføres en i strafferettslig modell.

7.5 Terminologi

Betegnelsen «sivilrettslig inndragning» er brukt som en samlebetegnelse på ulike former for inndragning uten tilknytning til en bestemt straffesak eller et bestemt straffbart forhold. På engelsk benyttes gjerne termene «non-conviction based confiscation» (inndragning uten straffedom) eller «civil recovery» (sivilrettslig gjenopprettelse). I tysk rett, og i det svenske lovforslaget som er fremmet for Riksdagen, har man benyttet betegnelsen selvstendig inndragning.

Arbeidsgruppen har vurdert hvilken betegnelse som best reflekterer den nye inndragningsformen som foreslås i rapporten her. Betegnelsen «sivilrettslig inndragning» har ikke et klart meningsinnhold, og skaper dessuten assosiasjoner til en ordning i sivilprosessuelle former. Som det fremgår ovenfor, anbefaler ikke arbeidsgruppen en slik ordning.

Arbeidsgruppen foreslår i stedet å bruke formuleringen «selvstendig inndragning». Denne terminologien er i samsvar med formuleringen «självständigt förverkande», som er brukt i det svenske lovforslaget og som igjen bygger på en formulering fra tysk rett. Hensynet til nordisk rettsenhet taler for at man bruker samme terminologi når det nå foreslås innført lignende regler i Norge og Sverige på omtrent samme tid.

For å synliggjøre at fokuset i denne ordningen er flyttet fra den straffbare handlingen og over på selve formuesgodet, foreslår arbeidsgruppen tilføyselsen «av formuesgoder» i forslaget til lovhjemmel. «Selvstendig inndragning av

formuesgoder», eventuelt den kortere formen «selvstendig inndragning», vil bli brukt i de resterende delene av rapporten.

8 Konstitusjonelle og folkerettslige skranker for utformingen av regler om selvstendig inndragning av formuesgoder

8.1 Om selvstendig inndragning skal anses som straff etter Grunnloven og EMK

Både Grunnloven og sentrale folkerettslige instrumenter skiller mellom rettigheter i og utenfor straffesak. Det er følgelig av betydning å vurdere om selvstendig inndragning kan utgjøre straff i noen av disse regelverkens forstand.

I norsk sammenheng er det tradisjonelt lagt til grunn at lovgivers karakteristikk av formålet med en reaksjon er styrende for om sanksjonen utgjør «straff» i Grunnlovens forstand.³²¹ Inndragning etter straffeloven kapittel 13 er ikke klassifisert som straff, men som en strafferettslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav e. I tråd med dette la Høyesterett i HR-2021-2249-A avsnitt 15 til grunn at inndragning ikke utgjør straff etter Grunnloven § 96. Saken gjaldt inndragning etter straffeloven § 69, men uttalelsen fremstår ikke å være begrenset til denne bestemmelsen. Tilsvarende standpunkt synes å være lagt til grunn i Sanksjonsutvalgets utredning fra 2003.³²²

Andre kilder kan synes å innta en noe mindre absolutt holdning. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* er det forutsatt at inndragning kan være straff etter Grunnloven § 96.³²³ Og i NOU 1983: 57 *Straffelovgivningen under omforming: Straffelovkommisjonens delutredning I* er det forutsatt at Grunnloven § 96 også gjelder ved inndragning.³²⁴ Ingen av standpunktene er imidlertid nærmere begrunnet.

Trolig må anvendelsen av Grunnloven § 96 på inndragning nyanseres ut fra hvilken type inndragning man snakker om. Inndragning som er begrenset til å frata noen en vinning som vedkommende uberettiget har fått som følge av en lovovertrødelse, må imidlertid antas å falle utenfor anvendelsesområdet for Grunnloven § 96, jf. Høyesteretts uttalelse i HR-2021-2249-A. I tråd med dette

³²¹ Rt. 2014 s. 620 avsnitt 64-66.

³²² NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring: Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* punkt 5.1.6 side 60–61.

³²³ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 14.2.2.1 side 195.

³²⁴ NOU 1983: 57 punkt 13.1 side 115.

legger arbeidsgruppen til grunn at selvstendig inndragning ikke vil utgjøre straff i Grunnlovens forstand.

Straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) («straffesiktelse»/«criminal charge») er videre enn i Grunnloven.³²⁵ Begrepet er autonomt og skal tolkes uavhengig av forståelsen i nasjonal rett. Avgjørelsen av om det er snakk om en straffesak i konvensjonens forstand, skjer etter en vurdering basert på de såkalte Engel-kriteriene, som ble etablert i plenumsavgjørelsen Engel mfl. mot Nederland. Kriteriene er: (1) den rettslige klassifiseringen av reglene i nasjonal rett, (2) overtredelsens karakter og (3) karakteren og intensiteten av sanksjonen.³²⁶

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har i en rekke saker tatt stilling til om ulike former for inndragning er å anse som straff. Spørsmålet har også vært oppe i relasjon til EMK artikkel 7 om lovkravet i straffesaker. Det følger av EMDs praksis at straffebegrepet i artikkel 6 og 7 er sammenfallende.³²⁷

I *Welch mot Storbritannia* tok EMD stilling til om inndragning av inntekter fra narkotikasalg utgjorde straff etter EMK. Klageren var domfelt for narkotikakriminalitet til fengsel i 22 år, og ble i tillegg ilagt inndragning av nærmere 67 000 pund. EMD viste blant annet til at britisk rett inneholdt en presumsjonsregel som innebar at formuesgoder som havnet i lovovertræderens besittelse i en periode på seks år, skulle anses å stamme fra lovbrudd. Videre la domstolen vekt på at inndragningen ikke var begrenset til faktisk berikelse, at nasjonale domstoler hadde vide fullmakter til å fastsette beløpet og at det var fastsatt en subsidiær fengselsstraff som måtte sones dersom inndragningskravet ikke ble betalt.³²⁸ Samlet gjorde disse faktorene at reaksjonen ble kategorisert som straff.

Konklusjonen ble motsatt i *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein*,³²⁹ som gjaldt inndragning av samtlige eiendeler hos to stiftelser på grunnlag av mistanke om korrupsjon begått av en annen person. EMD pekte på at formålet med inndragningen var å forhindre at kriminalitet lønnet seg. Domstolen pekte videre på at inndragningskravet blant annet var begrenset til faktisk berikelse («actual enrichment»), at det ikke fantes noen presumsjonsregel tilsvarende den i *Welch*-saken og at graden av skyld hos lovbrøtteren var irrelevant for inndragningens

³²⁵ Rt. 2014 side 620 avsnitt 47.

³²⁶ *Engel mot Nederland*, saksnr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72, 8. juni 1976, avsnitt 82.

³²⁷ Jon Fridrik Kjølbro, *Den europeiske menneskerettighedskonvention for praktikere*, (5. utgave, 2020), side 816.

³²⁸ *Welch mot Storbritannia*, saksnr. 17440/90, 9. februar 1995, avsnitt 33.

³²⁹ *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein*, saksnr. 696/05, 10. juli 2007. Analysen i *Dassa* ble bekreftet i *Ulemek mot Serbia*, saksnr. 41680/13, 2. februar 2021, avsnitt 53–54.

omfang. Det var heller ikke ilagt noen subsidiær fengselsstraff, slik som i *Welch mot Storbritannia*.³³⁰

Også i *Walsh mot Storbritannia* konkluderte EMD med at et sivilrettslig inndragningskrav ikke var å anse som straff etter EMK. Domstolen viste blant annet til at reaksjonen var klassifisert som sivil i nasjonal rett, og at den skilte seg fra den strafferettslige prosessen mot klageren med hensyn til tid, prosessuelle regler og innhold. Formålet med reaksjonen var ikke pønalt eller preventivt, men kun å tilbakeføre eiendeler som ikke var klagerens lovlige eiendom.³³¹

Gogitidze mfl. mot Georgia gjaldt et sivilrettslig inndragningsregime innrettet mot bekjempelse av korrupsjon hos myndighetspersoner. EMD konkluderte her med at inndragningen ikke var å anse som straff etter artikkel 6. Domstolen uttalte at

«proceedings for confiscation such as the civil proceedings *in rem* in the present case, which do not stem from a criminal conviction or sentencing proceedings and thus do not qualify as a penalty but rather represent a measure of control of the use of property within the meaning of Article 1 of Protocol N. 1, cannot amount to ‘the determination of a criminal charge’ within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention and should be examined under the ‘civil’ head of that provision.»³³²

Sakene viser at EMD skiller mellom pønalt og gjenopprettende («restorativ») inndragning. Inndragning som er rent gjenopprettende – altså ikke går lenger enn til å gjenopprette den økonomiske situasjonen som forelå før lovbruddet – vil normalt ikke utgjøre straff etter EMK. Det legges derfor til grunn at inndragning normalt ikke anses som «straff» etter EMK hvis den er begrenset til faktisk berikelse, ikke medfører noen skyldkonstatering i relasjon til en konkret straffbar handling og ikke er forbundet med subsidiær fengselsstraff.

På denne bakgrunn vil verken Grunnlovens eller EMKs bestemmelser som gjelder straff, komme direkte til anvendelse i saker om selvstendig inndragning. For Grunnlovens del er det følgelig bare kravene til sivile saker som kan utledes av § 95, som gjelder direkte. Grunnloven § 96, som gjelder på strafferettens område, gjelder i utgangspunktet ikke. Ettersom § 96 tredje ledd inneholder en særegen bestemmelse om formueskonfiskasjon, omtales denne likevel nærmere nedenfor. Også Grunnloven § 105 om erstatning ved ekspropriasjon omtales kort.

I EMK er det primært det generelle kravet til rettferdig rettergang i sivile saker, jf. artikkel 6 nr. 1, som får direkte anvendelse. Ettersom inndragning innebærer et inngrep i retten til eiendom, vil også vernet om eiendomsretten etter tilleggsprotokoll nr. 1 (P1-1) komme til anvendelse. Kravene i straffesaker som følger av EMK artikkel 6 nr. 2 og 3 gjelder i utgangspunktet ikke. I punkt 8.4 drøftes likevel hvorvidt enkelte rettigheter som kan utledes av disse

³³⁰ *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein*, saksnr. 696/05, 10. juli 2007.

³³¹ *Walsh mot Storbritannia*, saksnr. 43384/05, 21. november 2006.

³³² *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 121.

bestemmelsene, etter omstendighetene også kan få betydning også for utformingen av reglene om selvstendig inndragning.

8.2 Rettferdig rettergang i sivile saker

8.2.1 Grunnloven § 95

Grunnloven § 95 gir uttrykk for det generelle rettsstatsprinsippet om en rettferdig rettergang:

«Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Retten kan likevel lukke rettsmøtet dersom hensynet til partenes privatliv eller tungtveiende allmenne interesser gjør det nødvendig. Statens myndigheter skal sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.»

Bestemmelsen ble tatt inn i Grunnloven ved revisjonen i 2014, og er en grunnlovsfesting av rettigheter som også tidligere fulgte av EMK artikkel 6 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Dette tilsier at bestemmelsen skal tolkes i lys av de internasjonale bestemmelsene. I forarbeidene er det også forutsatt at ved fastleggingen av hva som er en rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95, vil det være naturlig å se hen til tidligere internasjonal rettspraksis, særlig fra EMD.³³³

Ordlyden i Grunnloven § 95 er generell og omfatter både sivile saker og straffesaker. Hva som nærmere menes med «sin sak» i grunnlovsteksten er heller ikke tematisert i forarbeidene til bestemmelsen. Det generelle virkeområdet står i motsetning til tilsvarende bestemmelser i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, som skiller klart mellom hvilke rettigheter som gjelder i ulike sakstyper, og gir et sterkere vern i straffesaker. Hvilke krav som stilles for at rettergangen skal anses som «rettferdig», kan imidlertid variere med sakstypen. Dette er en konsekvens av at det internasjonale menneskerettighetsvernet, som har dannet mønster for Grunnloven § 95, er ulikt for sivile saker og straffesaker. Det må derfor legges til grunn at vernet er sterkere i straffesaker enn i sivile saker,³³⁴ samtidig som det må antas at kravene til sivile saker mellom to private parter vil kunne avvike fra de kravene som må oppstilles i saker mot det offentlige.³³⁵ Ettersom uttrykket «rettferdig rettergang» skal tolkes i lys av konvensjonspraksis, og straffebegrepet etter EMK artikkel 6 favner videre

³³³ Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* punkt 23.5.1–23.5.2 side 121 flg.

³³⁴ Dette er forutsatt i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Dokument 16 (2011–2012) punkt 23.1 side 118 og Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.4 side 23.

³³⁵ Jørgen Aall, § 95, i Ola Mestad og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven – Historisk kommentarutgave 1814–2020* (2021), side 988.

enn det som skal regnes som formell straff etter Grunnloven, vil det autonome straffebegrepet etter EMK virke inn på tolkningen av § 95.³³⁶ De prosessuelle garantiene som kobles inn i straffesaker etter EMK artikkel 6, vil antagelig også måtte komme til anvendelse etter Grunnloven § 95, selv der det ikke er tale om formell straff etter Grunnloven § 96.

Som følge av den generelle utformingen av Grunnloven § 95 kan det samtidig reises spørsmål om bestemmelsen kan gi et bedre vern i sivile saker enn hva som følger av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene.

I rettspraksis har dette spørsmålet vært oppe i relasjon til selvinkrimineringsvernet. Vernet mot selvinkriminering fremgår ikke uttrykkelig av Grunnloven § 95, men har blitt innfortolket i bestemmelsen.³³⁷ I dom fra Borgarting lagmannsrett 12. februar 2021,³³⁸ som gjaldt straff for uriktige opplysninger i selvangivelse, ble det anført at selvinkrimineringsvernet i sivile saker etter Grunnloven § 95 kan rekke lenger enn etter internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Dette ble imidlertid avvist av lagmannsretten, som la til grunn at § 95 måtte tolkes på samme måte som EMK artikkel 6. Lagmannsretten viste til at bakgrunnen for at Grunnloven § 95 også gir et vern mot selvinkriminering, er at bestemmelsen skal tolkes i lys av blant annet EMDs praksis om det tilsvarende vernet etter EMK.³³⁹ I norsk rett har et selvinkrimineringsvern tradisjonelt vært utledet av forbudet mot «Pinligt Forhør», som tidligere sto i Grunnloven § 96 annet punktum.³⁴⁰ Ettersom det tradisjonelle norske selvinkrimineringsvernet knyttet seg til avhør, er det følgelig ikke holdepunkter for at vernet skal være sterkere i sivile saker enn det som følger av de internasjonale konvensjonene.

Den nevnte lagmannsrettsavgjørelsen gjaldt selvinkrimineringsvernet. For andre deler av retten til en rettferdig rettergang kan det neppe utelukkes at Grunnloven § 95 kan rekke noe lenger enn de internasjonale konvensjonene i sivile saker.³⁴¹ Arbeidsgruppen er imidlertid ikke kjent med rettskilder som underbygger et slikt sterkere vern på konkrete områder. Ettersom EMK artikkel 6 om rettferdig rettergang er den bestemmelsen som er mest utviklet i praksis, tar arbeidsgruppen derfor i det følgende utgangspunkt i denne.

³³⁶ Tilsvarende i Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* (5. utgave, 2018) side 431.

³³⁷ HR-2016-1459-A avsnitt 42.

³³⁸ LB-2020-47522.

³³⁹ Anke til Høyesterett ble nektet fremmet 9. juni 2021 (HR-2021-1256-U).

³⁴⁰ Dokument 16 (2011–2012) punkt 20.2 side 107.

³⁴¹ Arnfinn Baardsen, *Grunnloven, straffeprosessen og strafferetten – noen linjer i høyesteretts praksis etter grunnlovsreformen*, Jussens Venner, volum 52 utgave 1 (2017) side 27–28.

8.2.2 EMK artikkel 6

Retten til en rettferdig rettergang er beskyttet av EMK artikkel 6, som i norsk oversettelse lyder slik:

«1. For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Dommen skal avsis offentlig, men pressen og offentligheten kan bli utelukket fra hele eller deler av rettsforhandlingene av hensyn til moralen, den offentlige orden eller den nasjonale sikkerhet i et demokratisk samfunn, når hensynet til ungdom eller partenes privatliv krever det, eller i den utstrekning det etter rettens mening er strengt nødvendig under spesielle omstendigheter der offentlighet ville skade rettferdighetens interesser.

2. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

3. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal ha følgende minsterettigheter:

- a. å bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham;
- b. å få tilstrekkelig tid og muligheter til å forberede sitt forsvar;
- c. å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettferdighetens interesse;
- d. å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham, og få innkalt og avhørt vitner på hans vegne under samme vilkår som vitner ført mot ham;
- e. å ha vederlagsfri bistand av en tolk hvis han ikke kan forstå eller tale det språk som blir brukt i retten.»

Artikkel 6 nr. 1 gjelder både sivile saker («borgerlige rettigheter og plikter») og straffesaker («straffesiktelse») i konvensjonens forstand. For begge kategorier av saker oppstiller bestemmelsen krav til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid, ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.

Artikkel 6 nr. 2 og 3 gjelder på sin side bare i straffesaker («siktet for en straffbar handling») i konvensjonens forstand. I denne kategorien av saker slår følgelig uskyldspresumsjonen inn (nr. 2). Videre har den siktede i en straffesak krav på de prosessuelle rettighetene som er opplistet i nr. 3 bokstav a–e. Tilsvarende rettigheter gjelder ikke i sivile saker.

Selv om inndragning ikke anses som straff etter EMK, kommer de grunnleggende prosessuelle garantiene fastsatt i den sivile delen («the civil head») av artikkel 6 nr. 1 til anvendelse. Den som inndragningskravet rettes mot, har følgelig rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol.

Artikkel 6 nr. 1 oppstiller krav om tilgang til en domstol. Kravet innebærer at personer som får formuesgoder inndratt, må ha mulighet til presentere sine argumenter for en uavhengig domstol. Dette gjelder ikke bare eieren av formuesgodet, men også andre rettighetshavere. EMD har lagt til grunn at som en hovedregel må personer som får eiendom inndratt, formelt bli gitt stilling som part i prosessen.³⁴² Etter omstendighetene har imidlertid EMD ansett det tilstrekkelig dersom de berørte har en reell mulighet til å ivareta sine interesser i prosessen, uten å ha formell partsstatus.³⁴³

Etter EMK artikkel 6 nr. 1 har de berørte partene krav på en rettferdig og offentlig rettergang. Det følger av EMDs praksis at bestemmelsen som hovedregel oppstiller et krav om muntlige forhandlinger, med mindre det foreligger omstendigheter som kan begrunne unntak.³⁴⁴ Slike omstendigheter kan blant annet være at saken ikke reiser spørsmål om troverdigheten av forklaringer eller lignende, men like gjerne kan avgjøres på grunnlag av det skriftlige bevismaterialet.³⁴⁵ Det er ikke noe i veien for at antallet saker som behandles skriftlig, er stort, så lenge spørsmålene sakene reiser, er av en slik karakter at skriftlig behandling er forsvarlig.³⁴⁶

Andre grunnleggende krav som kan utledes av EMK artikkel 6 nr. 1 er at berørte parter har rett til en avgjørelse innen rimelig tid, og at avgjørelsen skal være begrunnet. Det kan også stilles spørsmål om artikkel 6 nr. 1 setter begrensninger for hvordan nasjonale regler om inndragning kan utformes når det gjelder beviskrav og bevisbyrde.³⁴⁷ Denne typen prosessuelle spørsmål er imidlertid også ansett å falle inn under P1-1, og behandles ofte mest inngående av EMD etter denne bestemmelsen. De prosessuelle kravene som kan utledes av tilleggsprotokollen drøftes nærmere i punkt 8.3.3 nedenfor.

8.3 Vernet om eiendomsretten

8.3.1 Grunnloven § 96 tredje ledd – vern mot formueskonfiskasjon

Grunnloven § 96 tredje ledd lyder som følger:

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

³⁴² *Silickienė mot Litauen*, saksnr. 20496/02, 10. april 2012, avsnitt 50.

³⁴³ *Silickienė mot Litauen*, saksnr. 20496/02, 10. april 2012, avsnitt 50.

³⁴⁴ *Saccoccia mot Østerrike*, saksnr. 69917/01, 18. desember 2008, avsnitt 70–71 med videre henvisninger.

³⁴⁵ *Saccoccia mot Østerrike*, saksnr. 69917/01, 18. desember 2008, avsnitt 73.

³⁴⁶ *Jussila mot Finland*, saksnr. 73053/01, 23. november 2006, avsnitt 42.

³⁴⁷ Se blant annet *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015.

Bestemmelsen viderefører den opprinnelige bestemmelsen i Grunnloven § 104, som fastsatte at «Jord og Boslod kan i intet Tilfælde forbrydes». Uttrykket «Jord» siktet her til fast eiendom, mens «Boslod» var den enkeltes samlede formue.³⁴⁸

Bestemmelsen ble i sin tid innført for å verne den enkelte mot straff i form av formueskonfiskasjon – det vil si inndragning av hele eller deler av vedkommendes formue, uavhengig av om den hadde noen tilknytning til en straffbar handling. Begrunnelsen var særlig at straffen skulle stå i forhold til lovbruddet, og at den ikke skulle ramme lovbrysterens familie for hardt ved å ødelegge dens økonomiske grunnlag.³⁴⁹

Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble bestemmelsen om formueskonfiskasjon omformulert og flyttet til § 96. Begrunnelsen var at språket skulle gjøres med tilgjengelig og at bestemmelsen skulle stå i sammenheng med det øvrige vernet på strafferettens område.³⁵⁰ Det er ikke holdepunkter for at innholdet var ment å endres. Ut over ordlyden og forarbeidene fra grunnlovsrevisjonen er det få kilder som kaster lys over forståelsen av § 96 tredje ledd. Rekkevidden av bestemmelsen må derfor anses som usikker.

I motsetning til Grunnloven § 96 første og annet ledd, som er omtalt ovenfor, er ordlyden i § 96 tredje ledd ikke begrenset til straff. I prinsippet kan det derfor tenkes at Grunnloven § 96 tredje ledd (tidligere § 104) også kan få anvendelse ved inndragning som ikke er pønalt begrunnet. Som utgangspunkt oppstiller ordlyden i bestemmelsen et forbud mot inndragning av fast eiendom eller samlet formue. Det gjøres imidlertid unntak for formuesgoder som «er utbytte fra en straffbar handling». Så lenge formuesgodene i sin helhet kan tilbakeføres til én eller flere straffbare handlinger, er bestemmelsen derfor ikke ansett å medføre noe hinder for full eiendomsavståelse.³⁵¹

I teorien har det blitt argumentert for at den opprinnelige § 104 måtte forstås slik at den var begrenset til å oppstille et vern mot bruken av straffarter som medførte total formueskonfiskasjon.³⁵² Den nye formuleringen i § 96 tredje ledd, slik den ble vedtatt i 2014, har skapt visse uklarheter om bestemmelsens rekkevidde. Ut fra den nye ordlyden kan det reises spørsmål om bestemmelsen nå inneholder krav om en viss tilknytning til den straffbare handlingen som utbyttet stammer fra. Ellers ville det være vanskelig å avgjøre om utbyttet virkelig stammer fra «en straffbar handling», slik bestemmelsen forutsetter.³⁵³ Konsekvensen av en slik tolkning ville

³⁴⁸ Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.1 side 133.

³⁴⁹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.1 side 133–134.

³⁵⁰ Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.3 side 135.

³⁵¹ Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.3 side 135.

³⁵² Johan Boucht, Inndragning og Grunnloven § 96 tredje ledd, Tidsskrift for Rettsvitenskap, volum 137 utgave 1 (2024), side 142–143.

³⁵³ Boucht (2024) side 159–160.

være at selvstendig inndragning av fast eiendom eller samlet formue bare kan skje dersom dette tilknytningskravet er oppfylt.

Basert på rettskildene som foreligger i dag, kan det ikke konkluderes sikkert på om § 96 tredje ledd inneholder et konkret tilknytningskrav eller hva som eventuelt ligger i dette kravet. Sett hen til at mandatet for grunnlovsrevisjonen i 2014 ikke var å endre reglens materielle innhold, er det gode holdepunkter for at bestemmelsen bør forstås i tråd med den opprinnelige Grunnloven § 104, slik at den bare oppstiller et vern mot straffarter som medfører total formueskonfiskasjon. Trolig må det uansett antas at skrankene som følger av EMK artikkel 6 og P1-1, vil slå inn før et inndragningskrav eventuelt kommer i strid med Grunnloven § 96 tredje ledd som følge av manglende tilknytning til en konkret straffbar handling.

8.3.2 Grunnloven § 105

Den norske Grunnloven inneholder ingen prinsipperklæring om vern av eiendomsretten. I § 105 oppstilles imidlertid en regel om erstatning ved avståelse av eiendom:

«Fordrer statens tarv at noen må avgi sin rørlige eller urørlige eiendom til offentlig bruk, så bør han eller hun ha full erstatning av statskassen.»

Inndragning innebærer i prinsippet en fratakelse av eiendom til fordel for staten. Det er imidlertid antatt at strafferettslig inndragning ikke faller inn under Grunnloven § 105.³⁵⁴ I litteraturen er det lagt til grunn at det er en forutsetning for at § 105 skal komme til anvendelse, at eiendommen ikke er ervervet på ulovlig vis. Standpunktet bygger på at det ville vært meningsløst hvis det ved inndragning til fordel for statskassen skulle ytes full erstatning ut fra en tolkning av Grunnloven § 105.³⁵⁵ Vernet om eiendomsretten som følger av den norske Grunnloven, oppstiller følgelig neppe noen vesentlige skranker for selvstendig inndragning.

8.3.3 EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1

8.3.3.1 Generelt

EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) inneholder en generell bestemmelse om vern av eiendom. I norsk oversettelse lyder bestemmelsen slik:

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

³⁵⁴ Se for eksempel Carl August Fleicher, Grunnloven § 105, Jussens Venner (1982) side 46.

³⁵⁵ Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 10.3, side 113.

brukt i samsvar med allmennhetens interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter.»

P1-1 inneholder tre ulike regler, som Høyesterett i HR-2016-304-S avsnitt 42 har oppsummert slik:

«‘Prinsippregelen’ er av generell karakter, og slår fast at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, jf. første ledd første punktum. ‘Avståelsesregelen’ setter rammer for pålegg om tvungen eiendomsavståelse, jf. første ledd andre punktum. ‘Kontrollregelen’ anerkjenner det offentliges behov for, og rett til, å fastsette regulerende tiltak for å ivareta fellesskapsinteresser, jf. andre ledd.»

I EMDs praksis har inndragning gjerne blitt vurdert under den tredje regelen – kontrollregelen, se for eksempel saken *Zaghini mot San Marino*.³⁵⁶ Enkelte saker har i stedet blitt vurdert opp mot avståelsesregelen i første ledd annet punktum. Det gjelder hvor inndragningen innebærer en permanent overføring av eierskap uten at klageren har hatt noen realistisk mulighet til å få den tilbake.³⁵⁷ Domstolen har imidlertid i nyere praksis lagt til grunn at vurderingstemaene er mer eller mindre sammenfallende uavhengig av hvilken regel saksforholdet er henført under.³⁵⁸

P1-1 beskytter retten til å få nyte sin eiendom i fred. I praksis har EMD lagt til grunn at inndragning utgjør et inngrep i eiendomsretten etter P1-1, også når inndragningen er rettet mot den som har begått lovbruddet.³⁵⁹ For at slike inngrep skal være tillatt, oppstiller bestemmelsen krav om at de må ha hjemmel i lov, ha et legitimt formål og være forholdsmessig.

8.3.3.2 Lovkravet

Det følger direkte av formuleringen av kontrollregelen i P1-1 annet ledd at inngrep i eiendomsretten må ha hjemmel i lov («håndheve slike lover»). Lovkravet innebærer ikke bare at det må foreligge en hjemmel, men også at denne må være tilgjengelig for borgerne og formulert slik at den sikrer en viss forutberegnelighet.

I *Dimitrovi mot Bulgaria* ble det konstatert krenkelse av P1-1 fordi den bulgarske inndragningslovgivningen ikke ga tilstrekkelig forutsigbarhet.³⁶⁰ EMD viste til at lovgivningen ikke oppstilte frister for hvor langt tilbake i tid inndragningskrav kunne fremmes. Dette innebar at den som kravet ble rettet mot, måtte gjøre rede for sin økonomiske situasjon langt tilbake i tid. Domstolen har funnet lange frister,

³⁵⁶ *Zaghini mot San Marino*, saksnr. 3405/21, 11. mai 2023, se avsnitt 58 med videre henvisninger.

³⁵⁷ *Zaghini mot San Marino*, saksnr. 3405/21, 11. mai 2023, avsnitt 58.

³⁵⁸ *Par og Hyodo mot Azerbaijan*, saksnr. 54563/11, 18. november 2021, avsnitt 51. Se også *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 98.

³⁵⁹ *Paulet mot Storbritannia*, saksnr. 6219/08, 13. mai 2014, avsnitt 64.

³⁶⁰ *Dimitrovi mot Bulgaria*, saksnr. 12655/09, 3. mars 2015, avsnitt 50 flg.

henholdsvis på 25 år og 10 år, som problematiske i lys av P1-1.³⁶¹ I *Dimitrovi mot Bulgaria* fantes det heller ikke regler om at myndighetenes beslutning om å avslutte forfølgningen av et inndragningskrav hadde bindende virkning. Dette innebar at myndighetene til enhver tid sto fritt til å avslutte, gjenoppta eller stille en sak i bero. Disse forholdene bidro til at lovgivningen ikke ga tilstrekkelig forutsigbarhet til å tilfredsstillende kravene i P1-1.³⁶² I avgjørelsen pekte EMD også på at den bulgarske lovgivningen ikke foreskrev hva som utgjorde tilfredsstillende bevis for at formuesgodene som var inndratt, hadde lovlig opphav. Sammen med et prinsipp om omvendt bevisbyrde, konstaterte EMD at dette la en for tung byrde på klagerne.³⁶³ De nevnte forholdene presenteres imidlertid som tilleggs momenter, og det er uklart om de i seg selv utgjorde en krenkelse.

8.3.3.3 Legitimt formål

For å være forenlig med P1-1 må et inngrep i eiendomsretten for det andre ha et legitimt formål som er begrunnet i allmennhetens interesse eller ha som formål å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter. I relasjon til inndragning er førstnevnte alternativ aktuelt. EMD har lagt til grunn at nasjonale myndigheter normalt er best skikket til å avgjøre hva som er i allmennhetens interesse.³⁶⁴ Forebygging av kriminalitet vil som regel utgjøre et akseptabelt formål for inndragning.³⁶⁵

8.3.3.4 Forholdsmessighet

For det tredje må inngrep i eiendomsretten være forholdsmessige sett opp mot formålet de søker å oppnå. Forholdsmessighetskravet innebærer at det må være en rimelig balanse mellom samfunnsinteressene som begrunner inngrepet, og de grunnleggende rettighetene det gripes inn.³⁶⁶ Dette medfører at inngrepet ikke kan pålegge den private en uforholdsmessig byrde.³⁶⁷ Statene har imidlertid en vid skjønnsmargin med hensyn til vurderingen av hva som utgjør nødvendige og forholdsmessige tiltak.³⁶⁸

Myndighetene må foreta en tilstrekkelig grundig vurdering av grunnlaget for inndragning og inngrepets forholdsmessighet, i tråd med EMDs praksis. I *Paulet mot Storbritannia* hadde klageren i saken fått jobb ved hjelp av falsk pass, og ble

³⁶¹ Se *Todorov og andre mot Bulgaria*, saksnr. 50705/11, 13. juli 2021, avsnitt 98 og *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 116.

³⁶² *Dimitrovi mot Bulgaria*, saksnr. 12655/09, 3. mars 2015, avsnitt 46.

³⁶³ *Dimitrovi mot Bulgaria*, saksnr. 12655/09, 3. mars 2015, avsnitt 47–48.

³⁶⁴ Se for eksempel *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 96.

³⁶⁵ Se for eksempel *Raimondo mot Italia*, saksnr. 12954/87, 22. februar 1994, avsnitt 30.

³⁶⁶ Se for eksempel *Denisova og Moiseyeva mot Russland*, saksnr. 16903/03, 1. april 2010, avsnitt 56.

³⁶⁷ *Paulet mot Storbritannia*, saksnr. 6219/08, 13. mai 2014, avsnitt 65.

³⁶⁸ *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 97.

dømt til inndragning av omtrent 22 000 pund, som var det han hadde spart opp av lønnen.³⁶⁹ Etersom britiske domstoler ikke hadde foretatt en tilstrekkelig bred forholdsmessighetsvurdering ved ileggelse av reaksjonen, forelå det en krenkelse av P1-1.

Ulike omstendigheter er av relevans i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen. I *AGOSI mot Storbritannia* fremhevet EMD blant annet adferden til eieren av et formuesgode som et relevant aspekt, herunder i hvilken utstrekning vedkommende hadde opptrådt enten klanderverdig eller aktsomt.³⁷⁰ I *Imeri mot Kroatia* hadde klageren fått inndratt 530 000 norske kroner fordi han ikke hadde oppgitt hvilke verdier han hadde med seg over grensen til Kroatia. EMD fant at det forelå en krenkelse av P1-1 fordi inndragningen ikke sto i forhold til alvorret av tollovertredelsen.³⁷¹

I *Gogitidze mfl. mot Georgia* vurderte EMD nasjonale regler om beviskrav og bevisbyrde opp mot forholdsmessighetskravet i P1-1. Saken gjaldt sivilrettslig inndragning av utbytte fra korrupsjon fra en georgisk statstjenestemann og hans familie. Om beviskravet for at inndratte eiendeler hadde ulovlig opphav, uttalte EMD:

«Indeed, whenever a confiscation order was the result of civil proceedings in rem which related to the proceeds of crime derived from serious offences, the Court did not require proof ‘beyond reasonable doubt’ of the illicit origins of the property in such proceedings. Instead, proof on a balance of probabilities or a high probability of illicit origins, combined with the inability of the owner to prove the contrary, was found to suffice for the purposes of the proportionality test under Article 1 of Protocol No. 1»³⁷²

Under henvisning til tidligere praksis konstaterte domstolen at både sannsynlighetsovervekt og kvalifisert sannsynlighetsovervekt kan være akseptable beviskrav ved sivilrettslig inndragning. Uttalelsen må imidlertid ses i lys av at anvendelsesområdet for de georgiske reglene var begrenset til alvorlige lovbrudd, og at korrupsjon hadde vært et omfattende problem i landet.³⁷³ Disse forholdene tilsier at det skal mer til før inndragning blir ansett uforholdsmessig.

Hva gjelder bevisbyrden ble det heller ikke ansett problematisk at de georgiske inndragningsreglene opererte med omvendt bevisbyrde når påtalemyndigheten

³⁶⁹ *Paulet mot Storbritannia*, saksnr. 6219/08, 13. mai 2014.

³⁷⁰ *AGOSI mot Storbritannia*, saksnr. 9118/80, 24. oktober 1986, avsnitt 54.

³⁷¹ *Imeri mot Kroatia*, saksnr. 77668/14, 24. juni 2021.

³⁷² *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 107.

³⁷³ Se Johan Boucht, *Non-conviction Based Confiscation: Moving the Confiscation of Criminal Proceeds from the Criminal to the ‘Civil’ Sphere. Benefits, Issues and Two Procedural Aspects*, i Vanessa Franssen og Christopher Harding (red.), *Criminal and Quasi-criminal Enforcement Mechanisms in Europe Origins, Concepts, Future* (Hart Publishing, 2022), side 235–236.

først hadde ført bevis som ga grunnlag for mistanke om at eiendelene var ulovlig ervervet:

«[T]here can be nothing arbitrary, for the purposes of the ‘civil’ limb of Article 6 § 1 of the Convention, in the reversal of the burden of proof onto the respondents in the forfeiture proceedings *in rem* after the public prosecutor had submitted a substantiated claim [...]»³⁷⁴

Uttalelsen gjelder artikkel 6 nr. 1, men tilsvarende standpunkt ble lagt til grunn under P1-1.³⁷⁵

I *Yordanov mot Bulgaria* pekte EMD på flere aspekter ved den bulgarske lovgivningen som potensielt var problematiske etter konvensjonen. Etter domstolens syn kunne disse medføre en for stor byrde på klagerne, slik at prosessen fikk en slagside i statens favør.³⁷⁶ Domstolen vektla for det første at lovgivningen var vidtrekkende med hensyn til hvilke lovbrudd som kunne danne grunnlag for et inndragningskrav.³⁷⁷ Reglene var ikke begrenset til alvorlige lovbrudd tilknyttet organisert kriminalitet, narkotikahandel, hvitvasking, korrupsjon av offentlige tjenestepersoner eller andre lovbrudd som presumeres å genere utbytte. For det andre medførte lovgivningen at den inndragningskravet ble rettet mot, måtte redegjøre for sin økonomiske situasjon i ti år tilbake i tid. EMD betraktet derfor lovgivningen som vidtrekkende også med hensyn til tidsaspektet.³⁷⁸ Kombinasjonen av vidtrekkende hjemler, omvendt bevisbyrde og at lovligheten av inntektskildene var vanskelig å bevise, påla etter EMDs syn en vesentlig byrde på den inndragningskravet ble rettet mot.³⁷⁹ Imidlertid var ingen av disse omstendighetene i seg selv («taken in themselves») tilstrekkelige til å konstatere krenkelse av P1-1.³⁸⁰

Det som derimot utløste en krenkelse, var at lovgivningen bygget på en presumsjon om at domfelte ikke bare hadde vært involvert i uspesifisert kriminalitet, men også hadde vært det i lang tid. På denne bakgrunn la domstolen til grunn at det ikke var etablert noen tilstrekkelig tilknytning («link») mellom formuesgodene og de straffbare handlingene de angivelig stammet fra. For at den samlede effekten av de ovennevnte aspektene ved lovgivningen skulle være forholdsmessig, la EMD til grunn at nasjonale domstoler måtte ha etablert én eller annen form for tilknytning mellom kriminelle

³⁷⁴ *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 122.

³⁷⁵ Se dommen avsnitt 112–113.

³⁷⁶ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 113.

³⁷⁷ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 115.

³⁷⁸ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 116.

³⁷⁹ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 118–119.

³⁸⁰ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 120.

aktiviteter og formuesgodet som ble inndratt, og at det måtte kunne gis noen nærmere opplysninger om lovbruddene som utbyttet stammer fra.³⁸¹

Avgjørelsen viser at EMD har et helhetlig perspektiv i vurderingen av forholdsmessigheten i inndragningssaker etter P1-1. Det overordnede spørsmålet er om de berørte personene – i lys av de nasjonale reglene om inndragning og omstendighetene i den enkelte saken – har blitt påført en for stor belastning («excessive burden»)³⁸².

Selv om det ikke fremgår av ordlyden, har EMD innfortolket flere prosessuelle krav i forholdsmessighetsvurderingen etter P1-1. Det er lagt til grunn at vedkommende som blir ilagt inndragning, må ha adgang til en domstol («access to court»), samt en rimelig mulighet til å protestere på inngrepet og få sine anførsler prøvet av relevante myndigheter.³⁸³ Det er uten betydning om vedkommende faktisk har benyttet seg av disse rettighetene, så lenge det foreligger en reell mulighet til det.³⁸⁴

I *Silickienė mot Litauen* hadde litauiske myndigheter innledet straffeforfølgning mot en høytstående offentlig tjenestemann på grunnlag av blant annet organisert smuglervirksomhet. Underveis i den rettslige prosessen begikk vedkommende selvmord. Likevel fortsatte den rettslige prosessen, og det ble besluttet inndragning av en rekke formuesgoder som ble ansett å være anskaffet med utbytte eller å ha vært brukt i smuglervirksomheten. En del av disse var overført til den avdøde kone, som klaget til EMD og anførte at inndragningen var i strid med P1-1. Domstolen viste til at klageren hadde mulighet til å kreve rettslig prøving og bestride grunnlaget da formuesgodene ble tatt i beslag. Det ble også lagt en viss vekt på at hun hadde mulighet til å avgi forklaring i straffesaken, men valgte å ikke gjøre dette. Domstolen viste også til at retten hadde oppnevnt en offentlig advokat til å ivareta ektemannens interesser, og at familien hadde engasjert en advokat som rent faktisk hadde ivaretatt også klagerens interesser. Det forelå følgelig ingen krenkelse av P1-1.³⁸⁵

Veits mot Estland gjaldt inndragning av en leilighet som utbytte fra straffbar handling. Nasjonale domstoler hadde funnet det bevist at leiligheten var anskaffet av klagerens mor og bestemor gjennom kriminalitet, og deretter overført til klageren som gave. Selv om klageren hadde vært i god tro, utgjorde inndragningen ingen krenkelse av EMK P1-1. EMD viste til at klageren hadde hatt mulighet til å

³⁸¹ *Yordanov mfl. Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 124.

³⁸² Se for eksempel *Todorov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 50705/11, 13. juli 2021, avsnitt 188.

³⁸³ Se *G.I.E.M. mfl. mot Italia*, saksnr. 1828/06, 28. juni 2018, avsnitt 302 med videre henvisninger.

³⁸⁴ *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 109–110.

³⁸⁵ *Silickienė mot Litauen*, 10. april 2012, saksnr. 20496/02, avsnitt 48.

fremføre sine argumenter i den rettslige prosessen, og at hennes interesser rent faktisk var representert ved at moren og bestemoren deltok.³⁸⁶

8.4 Betydningen av enkelte straffeprosessuelle rettigheter

8.4.1 Selvinkrimineringsvernet

Selvinkrimineringsvernet innebærer overordnet sett at den som er mistenkt for en straffbar handling har rett til å forholde seg taus og til å ikke bidra til egen domfellelse. Vernet er uttrykkelig nedfelt i SP artikkel 14 nr. 3 bokstav g, hvor det fremgår at siktede har rett til «[i]kke å bli tvunget til å vitne mot seg selv eller til å erkjenne seg skyldig». Prinsippet kommer også til uttrykk i straffeprosessloven §§ 90, 230 første ledd og 232 første ledd og er innfortolket i Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr.1.³⁸⁷ Omtalen av selvinkrimineringsvernet er mest utviklet i EMDs praksis, og det synes ikke å ha blitt oppstilt strengere krav i tolkningen av Grunnloven § 95 eller SP artikkel 14 nr. 3 bokstav g. Arbeidsgruppen tar derfor utgangspunkt i EMK artikkel 6 nr. 1 i det følgende.

Arbeidsgruppen konkluderte i punkt 8.1 med at selvstendig inndragning ikke utgjør straff etter EMK. En konsekvens av dette er at selvinkrimineringsvernet ikke gjelder for selve inndragningssaken. Derimot kan selvinkrimineringsvernet innebære begrensninger i adgangen til bevisinnhenting og bevisførsel i en eventuell straffesak med tilknytning til inndragningssaken. Dette kan være relevant ved utformingen av de prosessuelle reglene om selvstendig inndragning.

Selvinkrimineringsvernet er en sentral del av retten til rettferdig rettergang på strafferettens område.³⁸⁸ I EMDs praksis er det pekt på at selvinkrimineringsvernet bidrar til å forebygge justismord og at formålet med artikkel 6 for øvrig oppnås.³⁸⁹ Det er også en nær sammenheng med uskyldspresumsjonen: De forfølgende myndighetene må bevise mistenktes skyld uten å benytte seg av bevis som er innhentet gjennom ulike former for tvang i strid med mistenktes vilje.³⁹⁰ I dette ligger en annen sentral begrunnelse for vernet, nemlig respekt for mistenktes

³⁸⁶ *Veits mot Estland*, saksnr. 12951/11, 15. januar 2015, avsnitt 73–74.

³⁸⁷ Se eksempelvis HR-2016-1459-A avsnitt 42 og *John Murray mot Storbritannia*, saksnr. 18731/91, 8. februar 1996, avsnitt 45.

³⁸⁸ EMD uttaler gjennomgående at vernet er «at the heart of the notion of a fair procedure», jf. *Bykov mot Russland*, saksnr. 4378/02, 10. mars 2009, avsnitt 92.

³⁸⁹ *Ibrahim mfl. mot Storbritannia*, saksnr. 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09, 13. september 2016, avsnitt 266.

³⁹⁰ *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 66.

personlige integritet og viljesfrihet.³⁹¹ Et mothensyn som normalt trekkes frem, er hensynet til en effektiv strafferettspleie.³⁹²

Praksis fra EMD viser at selvinkrimineringsvernet får anvendelse ikke bare ved iretteføringen, men også på etterforskningsstadiet av en straffesak.³⁹³ Minimumskravet for anvendelsen av selvinkrimineringsvernet er imidlertid at den som påberoper seg selvinkrimineringsvernet er utsatt for en straffesiktelse («criminal charge») på tidspunktet vernet blir påberopt. Uttrykket «siktelse» («charge») skal tolkes autonomt, og EMDs tolkning av uttrykket kan deles inn i to overordnede tilnærminger.³⁹⁴ For det første foreligger det en siktelse i konvensjonens forstand fra det tidspunktet en privat part får et offisielt varsel fra kompetente myndigheter om at vedkommende anklages for å ha begått et lovbrudd som kan medføre en reaksjon som anses som straff, eller fra det tidspunktet det er åpnet etterforskning mot vedkommende. For det andre vil noen være siktet dersom vedkommendes situasjon har blitt «substantially affected» av myndighetenes handlinger som følge av en mistanke mot vedkommende.³⁹⁵ Det sistnevnte vurderingstemaet er fleksibelt og åpner for en helhetsvurdering av de konkrete omstendighetene ved den enkelte saken.

Selvinkrimineringsvernet har flere bestanddeler, men et hovedskille kan likevel trekkes mellom vernet på det tidspunktet informasjon innhentes og vernet som foreligger når straffesiktelsen skal avgjøres. På stadiet for informasjonsinnhenting kan selvinkrimineringsvernet etter omstendighetene fungere som en skranke mot å tvinge en person til å gi selvinkriminerende informasjon, eksempelvis gjennom sanksjonerte forklaringsplikter, utleveringspålegg eller andre former for press. Dersom pliktsubjektet ikke etterkommer et slikt pålegg og er utsatt for en straffesiktelse, vil EMD vurdere selvinkrimineringsvernet opp mot *pålegget* om å gi informasjon.³⁹⁶

På iretteføringsstadiet av en straffesak kan selvinkrimineringsvernet videre medføre at pliktmessig avgitt informasjon ikke kan benyttes som bevis mot vedkommende. Hvis den som er tvunget til å gi informasjon gir etter for presset og

³⁹¹ *Bykov mot Russland*, saksnr. 4378/02, 10. mars 2009, avsnitt 92: «The right not to incriminate oneself is primarily concerned with *respecting the will* of an accused person to remain silent» (arbeidsgruppens kursivering).

³⁹² Se eksempelvis i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 22.1 side 135.

³⁹³ Se eksempelvis *Heaney og McGuinness mot Irland*, saksnr. 34720/97, 21. desember 2000, avsnitt 41–42 og *Aleksandr Zaichenko mot Russland*, saksnr. 39660/02, 18. februar 2010, avsnitt 42.

³⁹⁴ *Aleksandr Zaichenko mot Russland*, saksnr. 39660/02, 18. februar 2010, avsnitt 42.

³⁹⁵ *Ibrahim mfl. mot Storbritannia*, saksnr. 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09, 13. september 2016, avsnitt 249; *Simeonovi mot Bulgaria*, saksnr. 21980/04, 12. mai 2017, avsnitt 110; *Serves mot Frankrike*, saksnr. 20225/92, avsnitt 42.

³⁹⁶ Slik for eksempel i *Quinn mot Irland*, saksnr. 36887/97, 21. desember 2000, avsnitt 44–45.

informasjonen deretter blir brukt i en straffesak mot vedkommende, vil EMD vurdere selvinkrimineringsvernet opp mot *bruken* av informasjonen.³⁹⁷ Endelig vil det under irettføringen av straffesaken kunne være begrensninger i adgangen til å basere en domfellelse på tiltaltes taushet under etterforskningen og/eller domstolsbehandlingen.

Selvinkrimineringsvernet kan bli aktualisert også der noen tvinges til å gi informasjon *utenfor* straffesaken som risikoen for selvinkriminering knytter seg til, for eksempel i sivile saker eller i straffesaker mot tredjepersoner. Her kan det oppstå spørsmål knyttet til bruken av informasjonen i en etterfølgende straffesak.³⁹⁸ Ved bruk av selvinkriminerende informasjon i en etterfølgende straffesak er det ikke en forutsetning for at selvinkrimineringsvernet skal komme til anvendelse, at det forelå en straffesiktelse på tidspunktet vedkommende ble pålagt å forklare seg.³⁹⁹ Bruk av informasjonen kan etter omstendighetene komme i strid med selvinkrimineringsvernet uavhengig av vedkommendes prosessuelle status på tidspunktet (for eksempel som vitne eller som part i sivil sak).⁴⁰⁰

En konsekvens av at selvstendig inndragning ikke anses som straff, må være at selvinkrimineringsvernet ikke er til hinder for bruk av pliktmessig avgitt informasjon i selve inndragningssaken. Det samme gjelder for vektleggingen av vedkommendes taushet. Derimot kan selvinkrimineringsvernet få betydning i en eventuell senere straffesak hvor pliktmessig avgitt informasjon føres som bevis.

Selv om selvinkrimineringsvernet kommer til anvendelse, vil likevel ikke enhver form for opplysningsplikt eller bruk av pliktmessig avgitt informasjon være konvensjonsstridig. Det vil heller ikke automatisk resultere i krenkelse dersom vedkommende ble utsatt for press.⁴⁰¹ Dersom selvinkrimineringsvernet først kommer til anvendelse, må det foretas en vurdering av omstendighetene i den enkelte saken, hvor det sentrale er om bevisinnhenting eller -føringen «destroys the very essence of the privilege against self-incrimination». Dette tar sikte på å kartlegge hvordan – og i hvilken utstrekning – rettferdigheten av rettergangen har

³⁹⁷ Slik for eksempel i *Saunders mot Storbritannia*, saksnr. 19187/91, 17. desember 1996, avsnitt 67.

³⁹⁸ EMD skiller mellom saker om frembringelse av selvinkriminerende informasjon gjennom ulike former for tvang (når det foreligger en straffesiktelse) og bruken av selvinkriminerende opplysninger som er pliktmessig avgitt utenfor konteksten av en straffesak i en etterfølgende straffesak, jf. *Weh mot Østerrike*, saksnr. 38544/97, 8. april 2004, avsnitt 42–43 og *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 65.

³⁹⁹ *Saunders mot Storbritannia*, saksnr. 19187/91, 17. desember 1996, avsnitt 74. Ørnulf Øyen argumenterer i *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen* (Fagbokforlaget, 2010) side 270 samtidig for at fraværet av en straffesiktelse på tidspunktet da den straffesiktede var pålagt å forklare seg vil kunne få betydning i vurderingen av om det foreligger en konvensjonskrenkelse.

⁴⁰⁰ Øyen (2010) side 255.

⁴⁰¹ *O'Halloran og Francis mot Storbritannia*, saksnr. 15809/02 og 25624/02, 29. juni 2007, avsnitt 53.

blitt påvirket.⁴⁰² I denne vurderingen ser domstolen hen til følgende momenter: arten og graden av tvang som ble brukt til å innhente bevisene, hvorvidt det forelå prosessuelle sikkerhetsgarantier i den aktuelle saken og hvordan bevisene ble brukt.⁴⁰³ I saker som gjelder pålegg om å gi informasjon vil det antagelig også kunne få betydning i vurderingen av konvensjonskrenkelse om det foreligger prosessuelle garantier som sikrer at informasjonen ikke brukes i en etterfølgende straffesak.⁴⁰⁴

8.4.2 Uskyldspresumsjonen

Ettersom selvstendig inndragning som utgangspunkt ikke anses å være straff, aktualiseres i utgangspunktet heller ikke uskyldspresumsjonen i Grunnloven § 96 annet ledd og EMK artikkel 6 nr. 2. Enkelte situasjoner kan likevel reise spørsmål i relasjon til uskyldspresumsjonen. Dette gjelder særlig når det reises krav om inndragning i forlengelsen av en straffeforfølgning der siktede er frifunnet eller straffesaken mot vedkommende av andre grunner er avsluttet uten skyldkonstatering, for eksempel ved henleggelse. I slike tilfeller må det legges til grunn at uskyldspresumsjonen i artikkel 6 nr. 2 kan komme til anvendelse, selv om den senere inndragningssaken ikke gjelder straff i EMKs forstand.⁴⁰⁵ Formålet med uskyldspresumsjonen i denne sammenhengen er å beskytte den som tidligere var straffesiktet mot at offentlige myndigheter likevel behandler vedkommende som skyldig.⁴⁰⁶

En forutsetning for at uskyldspresumsjonen kommer til anvendelse etter at straffesiktelsen er avgjort, er at det foreligger en tilknytning («link») mellom straffesaken og den etterfølgende prosessen. Dette har kommet på spissen i saker om sakskostnader og erstatning for uberettiget straffeforfølgning. Den etterfølgende prosessen har her blitt ansett som «consequences and necessary concomitants of»⁴⁰⁷ eller en «direct sequel to»⁴⁰⁸ utfallet av straffesaken. EMD har også ansett at de to prosessene er knyttet sammen «with regard to both jurisdiction

⁴⁰² *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 78. Vurderingstemaet og -momentene ser ikke ut til å være vesensforskjellige i saker om forklaringsplikten og saker om bruk av pliktmessig avgitt informasjon, jf. *O'Halloran og Francis mot Storbritannia*, saksnr. 15809/02 og 25624/02, 29. juni 2007, avsnitt 55.

⁴⁰³ *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 78.

⁴⁰⁴ Se blant annet *Martinen mot Finland*, saksnr. 19235/03, 21. april 2009, avsnitt 72.

⁴⁰⁵ Omtalen av en avsluttet straffesak kan også påvirke enkeltindividers omdømme og måten vedkommende blir oppfattet på av allmennheten på en slik måte at privatlivsvernet etter EMK artikkel 8 nr. 1 kommer til anvendelse.

⁴⁰⁶ *Allen mot Storbritannia*, saksnr. 25424/09, 12. juli 2013, avsnitt 94 og 103.

⁴⁰⁷ *Englert mot Tyskland*, saksnr. 10282/83, 25. august 1987, avsnitt 35; *Lutz mot Tyskland*, saksnr. 9912/82, 25. august 1987, avsnitt 56.

⁴⁰⁸ *Nölkenbockhoff mot Tyskland*, saksnr. 10300/83, 25. august 1987, avsnitt 35.

and subject-matter». ⁴⁰⁹ I en annen avgjørelse avviste EMD derimot at det forelå en tilknytning mellom en straffesak om seksuelt misbruk av barn og sak om omsorgsovertakelse. Dette ble blant annet begrunnet med at straffesaken ikke var avgjørende for spørsmålet om omsorgsovertakelse og fordi avgjørelsen om omsorgsovertakelse var «legally and factually distinct». ⁴¹⁰ Også saker om erstatning til fornærmede for handlinger som skadevolder er frifunnet for, har dannet grunnlag for påstander om krenkelse av uskyldspresumsjonen. Her har EMD ansett at det forelå en tilknytning mellom sakene der erstatningsavgjørelsen har inneholdt uttalelser som har tilskrevet skadevolderen straffskyld («a statement imputing criminal liability»). ⁴¹¹

Uskyldspresumsjonen kan imidlertid også få anvendelse i andre tilfeller enn de ovennevnte typetilfellene. I storkammerdommen *Allen mot Storbritannia* bekreftet EMD at en generell forutsetning for å anvende EMK artikkel 6 nr. 2 etter at en straffesiktelse er avgjort, er at det foreligger en *tilknytning* («link») mellom den avsluttede straffesaken og den etterfølgende prosessen. ⁴¹² I samme avgjørelse fremhevet domstolen at en slik tilknytning sannsynligvis vil være til stede dersom den etterfølgende prosessen krever en vurdering av resultatet av straffeforfølgningen, hvor domstolen må analysere dommen i straffesaken, vurdere bevisene i straffesaken, vurdere den frifunnes deltagelse i handlingene som ga grunnlag for straffeforfølgning eller kommentere indikasjoner på at den frifunne er skyldig. ⁴¹³

Når det foreligger en slik tilknytning at uskyldspresumsjonen aktualiseres, må det vurderes om uskyldspresumsjonen er trådt for nær i den etterfølgende saken. Her står myndighetenes språkbruk i den etterfølgende saken sentralt. Denne må imidlertid også ses i sammenheng med konteksten for omtalen av den straffbare handlingen, nærmere bestemt karakteren av og konteksten rundt den etterfølgende prosessen. ⁴¹⁴ Når det gjelder hvilke uttalelser som er forenlige med uskyldspresumsjonen, har EMD i tidligere konvensjonspraksis benyttet to ulike normer. I saker om sakskostnader og erstatning for uberettiget straffeforfølgning i etterkant av en *frifinnelse på materielt grunnlag* har domstolen lagt til grunn en nokså streng norm, der «the voicing of suspicion regarding the accused's

⁴⁰⁹ *Hammern mot Norge*, saksnr. 30287/96, 11. februar 2003, avsnitt 46.

⁴¹⁰ *O.L. mot Finland*, avvisningsavgjørelse, saksnr. 61110/00, 5. juli 2005.

⁴¹¹ Eksempelvis *Ringvold mot Norge*, saksnr. 34964/97, 11. februar 2003, avsnitt 38; *Y mot Norge*, saksnr. 56568/00, 11. februar 2003, avsnitt 42 og *Orr mot Norge*, saksnr. 31283/04, 15. mai 2008, avsnitt 49–53.

⁴¹² *Allen mot Storbritannia*, saksnr. 25424/09, 12. juli 2013, avsnitt 104.

⁴¹³ *Allen mot Storbritannia*, saksnr. 25424/09, 12. juli 2013, avsnitt 104. Vurderingstemaet er opprettholdt i senere konvensjonspraksis, se senest storkammerdommen *Nealon og Hallam mot Storbritannia*, saksnr. 32483/19 og 35049/19, 11. juni 2024, avsnitt 122.

⁴¹⁴ *Allen mot Storbritannia*, saksnr. 25424/09, 12. juli 2013, avsnitt 125.

innocence» vil være tilstrekkelig til å konstatere konvensjonskrenkelse.⁴¹⁵ I saker om oppreisningserstatning har normen derimot vært lempeligere, og konvensjonskrenkelse blitt konstatert først der begrunnelsen i den etterfølgende avgjørelsen tilskriver skadevolderen straffskyld («a statement imputing criminal liability»). Den sistnevnte normen synes også å ha blitt lagt til grunn i andre sakstyper, herunder i relasjon til disiplinære reaksjoner,⁴¹⁶ saker om tap av offentlig bolig,⁴¹⁷ og omsorgsovertakelse.⁴¹⁸ Med hensyn til denne normen vil vurderingene av om uskyldspresumsjonen kommer til anvendelse og om artikkel 6 nr. 2 er krenket, gli over i hverandre.

I en nylig avsagt storkammerdom, *Nealon og Hallam mot Storbritannia*, konkluderte imidlertid EMD med at det ikke lenger var grunn til å opprettholde skillet mellom de to normene. Domstolen etablerte her en overordnet og generell norm:

«Consequently, henceforth, regardless of the nature of the subsequent linked proceedings, and regardless of whether the criminal proceedings ended in an acquittal or a discontinuance, the decisions and reasoning of the domestic courts or other authorities in those subsequent linked proceedings, when considered as a whole, and in the context of the exercise which they are required by domestic law to undertake, will violate Article 6 § 2 of the Convention in its second aspect if they amounted to the imputation of criminal liability to the applicant.»⁴¹⁹

Det sentrale vurderingstemaet er altså om begrunnelsen i en nasjonal avgjørelse tilskriver noen straffskyld. Dette vil være tilfellet dersom nasjonale myndigheter «reflect an opinion that he or she is guilty to the criminal standard of the commission of a criminal offence thereby suggesting that the criminal proceedings should have been determined differently».⁴²⁰ I samme avgjørelse bekreftet EMD at nasjonale domstoler i en etterfølgende sak kan vurdere samme faktum som den tidligere straffesaken bygget på, uten at det automatisk vil lede til konvensjonskrenkelse.⁴²¹

Rekkevidden av uskyldspresumsjonen ved inndragning etter frifinnelse har så langt ikke kommet på spissen i EMDs praksis. I *Gogitidze mfl. mot Georgia* hadde en av klagerne blitt ilagt inndragning på sivilrettslig grunnlag *før* straffesaken mot

⁴¹⁵ *Sekanina mot Østerrike*, saksnr. 13126/87, 25. august 1993, avsnitt 30.

⁴¹⁶ *Celik (Botzkurt) mot Tyrkia*, saksnr. 34388/05, 12. april 2011, avsnitt 34–37.

⁴¹⁷ *Vassilios Stavropoulos mot Hellas*, saksnr. 35522/04, 27. september 2007, avsnitt 40.

⁴¹⁸ *O.L. mot Finland*, avvisningsavgjørelse, saksnr. 61110/00, 5 juli 2005.

⁴¹⁹ *Nealon og Hallam mot Storbritannia*, saksnr. 32483/19 og 35049/19, 11. juni 2024, avsnitt 168.

⁴²⁰ *Nealon og Hallam mot Storbritannia*, saksnr. 32483/19 og 35049/19, 11. juni 2024, avsnitt 168.

⁴²¹ *Nealon og Hallam mot Storbritannia*, saksnr. 32483/19 og 35049/19, 11. juni 2024, avsnitt 169.

ham var avgjort. Han anførte at dette var i strid med uskyldspresumsjonen i artikkel 6 nr. 2. Domstolen konstaterte at inndragningsprosessen hadde skjedd før straffeforfølgningen, og at det utvidede anvendelsesområdet for artikkel 6 nr. 2 derfor ikke var relevant.⁴²² Det kan neppe utledes noe generelt fra denne dommen om hvilke krav som stilles til en selvstendig inndragningsprosess etter frifinnelse. Fraværet av avgjørelser med direkte overføringsverdi medfører at forholdet til uskyldspresumsjonen etter artikkel 6 nr. 2 må vurderes ut fra de overordnede føringene EMD har lagt til grunn.

I saker om selvstendig inndragning er staten motpart, inndragningen skjer til fordel for staten, og det er påtalemyndigheten som fremmer kravet for retten og opptrer på vegne av staten. Formuesgodet som inndras må dessuten være utbytte fra en straffbar handling. Det vil følgelig kunne foreligge en tilknytning til straffesak. Samtidig vil ikke kravet om selvstendig inndragning følge av straffesaken, og resultatet i straffesaken er ikke avgjørende for inndragningssaken. Det sentrale i en sak om selvstendig inndragning er om et formuesgode – i lys av alle bevisene i saken – er utbytte fra en eller annen straffbar handling. At noen får inndratt et formuesgode på dette grunnlaget, innebærer ikke en skyldkonstatering overfor vedkommende. Inndragningssaken har følgelig både rettslige og faktiske særpreg i forhold til straffesaken. At staten er representert ved påtalemyndigheten kan neppe være avgjørende i denne sammenhengen. Til sammenligning konkluderte EMD med at artikkel 6 nr. 2 ikke kom til anvendelse i en sak om inndragning av verdier – etter at klagerne var frifunnet for hvitvasking – som hadde vært gjenstand for hvitvasking av en tredjeperson.⁴²³

Arbeidsgruppen legger etter dette til grunn at det ikke på generelt grunnlag vil være en tilknytning – i EMK-rettslig forstand – mellom saker om selvstendig inndragning og straffesaker. Uskyldspresumsjonen vil derfor ikke automatisk komme til anvendelse i en etterfølgende sak om selvstendig inndragning.⁴²⁴ Vurderingen av om uskyldspresumsjonen er anvendelig og om det i tilfelle foreligger krenkelse, vil dermed gli over i hverandre: Etter frifinnelse eller annen avslutning av en straffesak uten skyldkonstatering, må nasjonale domstoler i den enkelte saken om selvstendig inndragning vurdere ordvalg nøye og påse at begrunnelsen for inndragningen ikke innebærer en tilskrivelse av straffskyld. Såfremt domstolen i den etterfølgende inndragningssaken begrenser seg til å vurdere formuesgodets opprinnelse, uten å antyde noe om motpartens straffskyld,

⁴²² *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 125.

⁴²³ *Balsamo mot San Marino*, saksnr. 20319/17 og 21414/17, 8. oktober 2019, avsnitt 73–74.

⁴²⁴ Storbritannias høyesterett har lagt til grunn at det ikke foreligger en tilknytning i EMK-rettslig forstand mellom en straffesak og en sak om «civil recovery» etter engelsk rett. Ordningen med «civil recovery» i engelsk rett er helt sivilrettslig, og det er ikke påtalemyndigheten som fører sakene for domstolene. Disse omstendighetene ble likevel ikke fremhevet i avgjørelsen. Det sentrale i domstolens begrunnelse var utelukkende at inndragningssaken var helt uavhengig av og bygget på et annet vurderingstema enn den foregående straffesaken.

vil EMK artikkel 6 nr. 2 etter arbeidsgruppens oppfatning ikke utgjøre noen skranke for en senere inndragningssak.

8.4.3 Forbudet mot gjentatt straffeforfølging

EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (P7-4) oppstiller et forbud mot gjentatt straffeforfølging – ofte omtalt som *ne bis in idem*. Bestemmelsen nr. 1 lyder i norsk oversettelse slik:

«Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.»

Bestemmelsen beskytter mot å bli «stilt for retten eller straffet». Den utgjør følgelig en skranke både for påtalemyndighetens adgang til å reise sak og for domstolenes adgang til å domfelle.

For selvstendig inndragning som foretas uten kobling til noen annen prosess, har forbudet mot gjentatt straffeforfølging ikke selvstendig relevans. Spørsmål kan imidlertid oppstå dersom et krav om selvstendig inndragning fremmes *etter* frifinnelse i en forutgående straffeforfølging. Som eksempel kan nevnes en person som blir tiltalt for heleri av en bil, men blir frifunnet på grunn av manglende bevis. Spørsmålet er da om bilen likevel kan inndras etter regler om selvstendig inndragning på et lavere beviskrav, men med utgangspunkt i de samme faktiske forholdene som lå til grunn for tiltalen.

Bestemmelsen i P7-4 nr. 1 inneholder tre elementer: For det første må de to prosessene være strafferettslige, for det andre må de gjelde det samme faktiske forholdet, og for det tredje må det være snakk om en gjentatt prosess.⁴²⁵ Av særlig betydning i denne konteksten er kravet om at det må dreie seg om to straffesaker i konvensjonens forstand. Dette innebærer at P7-4 ikke er til hinder for å ilegge en ikke-strafferettslig reaksjon etter frifinnelse i straffesak. Spørsmålet om sanksjonen er strafferettslig, vurderes ut fra kriteriene utpenslet i EMDs praksis etter EMK artikkel 6 og 7.⁴²⁶ Dette er drøftet i punkt 8.1 over, hvor det er konkludert med at selvstendig inndragning ikke utgjør straff. Følgelig vil slik inndragning heller ikke rammes av forbudet mot gjentatt straffeforfølging i P7-4.

⁴²⁵ Kjølbro (2020) side 1453.

⁴²⁶ *Palmen mot Sverige*, saksnr. 38292/15, 22. mars 2016, avsnitt 20.

9 Materielle regler for selvstendig inndragning av formuesgoder

9.1 Reglens virkeområde

9.1.1 Objektet for inndragning

Arbeidsgruppens mandat er å utforme forslag til regler som kan effektivisere inndragningsinstituttet og gjøre det enklere å inndra utbytte fra straffbare handlinger. Overordnet er altså objektet for de nye reglene *utbytte fra straffbare handlinger*. Et sentralt spørsmål er om og eventuelt hvordan dette objektet bør beskrives nærmere for å oppnå en effektiv, funksjonell og rettssikker ordning.

Straffeloven § 67 gir hjemmel for inndragning av «[u]tbytte av en straffbar handling». Formuleringen viser bestemmelsens forutsetning om at det aktuelle lovbruddet som utbyttet stammer fra, er konkretisert. Straffeloven § 68 første ledd viser på sin side til «utbytte fra straffbare handlinger» i definisjonen av utvidet inndragning. Her er det samtidig presisert at det ikke trenger å påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. I tredje ledd vises det også til formue som «er ervervet ved straffbar virksomhet».

I tidligere utredninger knyttet til sivilrettslig inndragning er det foreslått ulike formuleringer for å angi objektet for inndragning. Ruis konsept for mulig lovregulering bruker formuleringen «formuesgoder som er eller representerer vinning fra lovbrudd». I Straffelovrådets forslag til ny bestemmelse i straffeloven § 67 a er objektet for inndragningen angitt som «utbytte fra en straffbar handling».

Andre jurisdiksjoner har brukt ulike formuleringer for å avgrense objektet for sivilrettslig inndragning. I det svenske lovforslaget er adgangen til «självständigt förverkande» foreslått å gjelde «egendom [som] härrör från brottslig verksamhet».⁴²⁷ Formuleringen bygger på terminologien i den svenske versjonen av direktiv 2014/42/EU⁴²⁸ artikkel 5, som gjelder inndragning når domstolene «är övertygad om att egendomen i fråga härrör från brottsliga handlingar».

Formuleringen er også den samme som benyttes i den svenske bestemmelsen om utvidet inndragning.⁴²⁹ Tilsvarende gir den tyske straffeloven adgang til selvstendig inndragning av formuesgoder som stammer fra en rettsstridig handling («der Gegenstand aus einer rechtswidrigen Tat herrührt»). Etter irsk rett kan det

⁴²⁷ Se lovforslaget 36 kapittel 5 § i Prop. 2023/24:144 *En ny förverkandelagstiftning* punkt 2.2 side 30.

⁴²⁸ Direktiv 2014/42/EU om frysing og inndragning av redskaper og utbytte av straffbare forhold i Den europeiske union.

⁴²⁹ Brottsbalken 36 kapittel 1b §.

foretas sivilrettslig inndragning av «proceeds of crime», mens i England og Wales benyttes formuleringen «property obtained through unlawful conduct».

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det generelt sett en fordel dersom den nye hjemmelen for selvstendig inndragning bygger videre på allerede kjente konsepter og formuleringer i norsk rett. Fra et systematisk perspektiv fremstår det derfor som hensiktsmessig at terminologien i den nye bestemmelsen harmonerer med eksisterende terminologi knyttet til inndragning. Arbeidsgruppen anser det derfor som hensiktsmessig å bygge videre på terminologien i straffeloven §§ 67 og 68.

I straffeloven § 67 er objektet for inndragning angitt som «utbytte av en straffbar handling». Ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67 må lovbruddet som ligger til grunn for utbyttet, konkretiseres. Slik konkretisering vil imidlertid ikke være et krav ved selvstendig inndragning. For å synliggjøre at det ikke er krav om konkretisering av primærlovbruddet foreslår arbeidsgruppen derfor å vise til *straffbare handlinger* i ubestemt form. Dette tilsvarer formuleringen i straffeloven § 68 første ledd, som også gjelder inndragning uten konkretisert primærhandling.

Arbeidsgruppen har også vurdert formuleringen «straffbar virksomhet», som brukes i straffeloven § 68 tredje ledd. Denne formuleringen kan imidlertid indikere at det må foreligge kriminalitet av noe omfang eller varighet. Dette henger sammen med at primærområdet for § 68 er ment å være vanekriminelle.

Arbeidsgruppen har derfor kommet til at «straffbare handlinger» er mer treffende. På samme måte som i § 68 første ledd er formuleringen ment å vise at utbyttet kan stamme fra én enkelthandling, et sammenhengende straffbart forhold eller fra flere ulike lovbrudd, uten at dette må identifiseres nærmere. Det sentrale er at formuesgodet stammer fra kriminalitet – ikke hvilken eller hvilke handlinger det stammer fra.

9.1.2 Subsidiaritet – forholdet til straffeforfølgning

Ettersom objektet for strafferettslig utbytteinndragning, jf. straffeloven §§ 67 og 68, og selvstendig inndragning av formuesgoder er det samme, det vil si utbytte fra kriminalitet, vil det også være en overlapp i anvendelsesområdet. Dette reiser spørsmål om forholdet – eller prioriteringen – mellom den strafferettslige inndragningen og selvstendig inndragning av formuesgoder.

Enkelte jurisdiksjoner har innført et såkalt subsidiaritetskrav, for å sikre at straffeforfølgning av lovbrudd ikke nedprioriteres til fordel for sivile inndragningskrav. Et eksempel på dette er avsnitt 2A (4) i den engelske Proceeds of Crime Act 2002 som inneholder en såkalt «legislative steer». Her angis det at «the reduction of crime is in general best secured by means of criminal investigations and criminal proceedings». Bestemmelsen gir altså en generell anvisning på at straffeforfølgning skal prioriteres fremfor andre verktøy dersom forutsetningene for dette er til stede. En annen variant er Ruis konsept for mulig lovregulering, hvor et subsidiaritetskrav er innbakt i vilkårene for inndragning. Etter Ruis forslag skal sivilrettslig inndragning kunne foretas når inndragning som

strafferettslig reaksjon «ikke er mulig eller vesentlig vanskeliggjort» av nærmere angitte årsaker.⁴³⁰

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det et grunnleggende utgangspunkt at strafferettens formål ivaretas best ved at lovbrøyteren holdes ansvarlig for lovbruddet, og at inndragning skjer på grunnlag av dette. Dette skjer gjennom strafferettslig forfølgning og domfellelse. Straffeforfølgning av lovbrudd er et virkemiddel for å styre befolkningens adferd og har en viktig signaleffekt. Selvstendig inndragning bør ikke stå i veien for dette. Reglene om selvstendig inndragning av formuesgoder må derfor utformes på en måte som sikrer at straffeforfølgning ikke bortprioriteres til fordel for inndragning av utbytte etter regler med lempeligere vilkår.

I noen land har man sett eksempler på at straffeforfølgning av lovbrudd unnlates, og at myndighetene i stedet nøyer seg med å foreta inndragning etter regler med lavere beviskrav. På grunn av ressursknapphet er det ikke unaturlig at den ansvarlige myndigheten på denne måten velger «minste motstands vei». Etter arbeidsgruppens oppfatning er dette imidlertid ikke en ønsket situasjon i Norge. For å unngå at selvstendig inndragning går på bekostning av straffeforfølgning, bør lovgivningen derfor inneholde mekanismer som gjør at lovbrudd straffeforfølges i den grad det er mulig og ressursmessig forsvarlig. Subsidiaritetskrav kan være en slik mekanisme.

Samtidig mener arbeidsgruppen at det er viktig at påtalemyndigheten gis fleksibilitet til å kunne styre ressursbruken ut fra hva som til enhver tid er hensiktsmessig. På overordnet nivå gir riksadvokaten ut årlige rundskriv med mål og prioriteringer for påtalemyndighetens arbeid. Hva disse målene og prioriteringene er, kan variere ut fra endringer i kriminalitetsbildet og samfunnsforholdene for øvrig. Også på lavere nivå må statsadvokatembetene og påtalemyndigheten i politiet ha et visst spillerom når de skal ta stilling til hvilke saker som skal prioriteres og hvilke ressurser som skal brukes på den enkelte saken. Dette er nødvendig for at politiet og påtalemyndigheten skal kunne jobbe på den måten som til enhver tid er mest hensiktsmessig for å bekjempe aktuell kriminalitet.

Det er heller ikke gitt at subsidiaritetsbetraktninger bør ha samme gjennomslag i alle tilfeller. Det fremstår klart at påtalemyndigheten ikke bør bortprioritere straffeforfølgning av for eksempel narkotikasalg og heller foreta inndragning av utbyttet fra salget. Å unnlate forfølgning av primærlovbruddet på denne måten vil bidra til å undergrave straffens formål. Derimot er det ikke like opplagt at påtalemyndigheten skal være avskåret fra å velge selvstendig inndragning i situasjoner der man i prinsippet kunne valgt inndragning i tilknytning til straffeforfølgning for heleri. Objektivt sett er den straffbare helerihandlingen

⁴³⁰ Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 12.2.2 side 212–213.

identisk med det faktiske grunnlaget for å foreta selvstendig inndragning. På grunn av de lempeligere kravene vil imidlertid selvstendig inndragning være mindre ressurskrevende å etterforske og iredteføre. Av hensyn til den samlede ressursbruken i samfunnet og inndragningsreglens effektivitet mener arbeidsgruppen at påtalemyndigheten her bør stå noe friere i valg av virkemiddel.

En måte å balansere disse motstridende hensynene på kan være gjennom en generell bestemmelse etter mønster av den engelske loven, som viser at straffelovgivningens formål realiseres best ved at inndragning skjer i tilknytning til straffeforfølgning av lovbrudd. En slik bestemmelse vil synliggjøre at selvstendig inndragning skal være et supplement til, og ikke gå på bekostning av, straffeforfølgning. Den vil følgelig kunne ha en signaleffekt og virke styrende for politiets og påtalemyndighetens arbeid i stort. Arbeidsgruppen foreslår følgelig å lovfeste en slik generell subsidiaritetsbestemmelse.

Opportunitetsprinsippet og påtalemyndighetens uavhengighet tilsier samtidig at man bør være forsiktig med å overprøve de prioriteringene som gjøres ut fra subsidiaritetsbetraktninger. Slike prioriteringer foretas best av påtalemyndigheten selv. Arbeidsgruppen foreslår derfor at subsidiaritetsbestemmelsen utformes slik at domstolene ikke kan overprøve påtalemyndighetens prioriteringer i den enkelte saken. Derimot vil den generelle subsidiaritetsbestemmelsen være et virkemiddel for påtalemyndigheten, både i den interne fagledelsen og som styringsverktøy i etterforskningen.

En slik overordnet subsidiaritetsbestemmelse kan tenkes plassert ulike steder, både i straffeloven og i straffeprosessloven. En mulighet er å innta subsidiaritetsregelen i hjemmelen for selvstendig inndragning. Alternativt kan bestemmelsen gis en mer generell utforming. Etter arbeidsgruppens syn er subsidiaritetsbestemmelsen av prinsipiell art. Betydningen er ikke begrenset til selvstendig inndragning, men gjelder relasjonen mellom inndragning og straffeforfølgning mer generelt. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at subsidiaritetsbestemmelsen inntas i en generell regel i straffeloven § 66.

9.1.3 Obligatorisk eller fakultativ adgang til inndragning

Etter straffeloven § 67 er inndragning av utbytte obligatorisk. Dette fremgår av ordlyden «skal inndras». Inndragningsregelens obligatoriske karakter gjør at påtalemyndigheten i prinsippet har en plikt til å forfølge krav om utbytteinndragning. Videre har domstolene plikt til å idømme inndragning dersom det er grunnlag for det, uavhengig av om påtalemyndigheten har nedlagt påstand om inndragning. Eventuelle urimelige resultater av den obligatoriske ordningen håndteres gjennom lempingsregelen i § 67 første ledd fjerde punktum, som fastsetter at ansvaret kan reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig.

Adgangen til utvidet inndragning etter straffeloven § 68 er derimot fakultativ, jf. ordlyden «kan foretas». Bestemmelsens tredje ledd gir en retningslinje for hvordan

kan-skjønnnet skal utøves. Det fremgår her at det særlig skal legges vekt på sannsynligheten for at lovbrysterens formue er ervervet ved straffbar virksomhet. Paragraf 68 inneholder ikke noen rimelighetsklausul tilsvarende lempingsregelen ved utbytteinndragning etter § 67.

Spørsmålet er hvilken av disse to modellene som bør velges for selvstendig inndragning av formuesgoder. Den kriminalpolitiske begrunnelsen for reglene om utbytteinndragning er at ingen skal tjene på kriminalitet. Dette kunne tale for at inndragning av utbytte gjøres obligatorisk, uavhengig av om det skjer med hjemmel i straffeloven § 67 eller den nye hjemmelen for selvstendig inndragning. En regel om obligatorisk inndragning ville også ha sendt et tydelig signal til politi, påtalemyndighet og domstoler om at inndragning *skal* skje i alle saker hvor det er grunnlag for det. Dette kan også bidra til en kulturendring i politiet og påtalemyndigheten, slik at inndragningsarbeid prioriteres i større grad enn i dag.

Etter arbeidsgruppens syn er det imidlertid også vektige argumenter mot en obligatorisk ordning. I punkt 9.1.2 er det konkludert med at det bør gjelde et subsidiaritetsprinsipp, slik at selvstendig inndragning er sekundært til inndragning i forbindelse med straffeforfølgning. Selvstendig inndragning er ikke ment å komme til foretrengsel for inndragning av utbytte fra konkrete lovbrudd. Det harmonerer best med en slik ordning at adgangen til selvstendig inndragning gjøres fakultativ, det vil si at inndragning «kan» foretas. Hvorvidt det foretas selvstendig inndragning, vil da bero på omstendighetene i den konkrete saken. Arbeidsgruppen understreker imidlertid at dersom det ikke foretas straffeforfølgning, men det *er* grunnlag for selvstendig inndragning, bør det klare utgangspunktet være at inndragning skjer.

Et annet spørsmål er om loven også bør inneholde en sikkerhetsventil som motvirker urimelige resultater i tilfeller der inndragning skjer. En slik bestemmelse finnes som nevnt i straffeloven § 67 første ledd fjerde punktum. Også i Ruis lovutkast var det inntatt en bestemmelse om at inndragning ikke skal skje dersom det vil være uforholdsmessig. Etter arbeidsgruppens syn har det gode grunner for seg å gi domstolen adgang til å redusere inndragningskravet dersom resultatet ville være klart urimelig.

Det kan imidlertid spørres om det er behov for å innta denne lempingsadgangen i en egen bestemmelse, slik som i § 67, eller om det er tilstrekkelig at den inngår som et element i den fakultative adgangen til inndragning, slik som i § 68. Det kan argumenteres med at en uttrykkelig rimelighetsklausul er unødvendig i kombinasjon med en «kan»-bestemmelse som overlater til rettens skjønn om inndragning skal skje. Rimelighetshensyn kan her tillegges vekt i kan-skjønnnet. På den annen side kan en rimelighetsklausul fungere som et signal om at forholdsmessigheten av å foreta inndragning må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Etter arbeidsgruppens syn kan dette være pedagogisk. Ut fra systemhensyn fremstår det nærliggende å formulere en slik sikkerhetsventil slik at den ligger tett opptil ordlyden i straffeloven § 67, det vil si at inndragning ikke

skal skje i den grad det vil være klart urimelig. Arbeidsgruppen foreslår følgelig at bestemmelsen om selvstendig inndragning utformes i tråd med dette.

9.1.4 Om det bør kreves (mistanke om) et triggerlovbrudd

Et annet spørsmål er om adgangen til selvstendig inndragning av formuesgoder bør gjøres avhengig av et såkalt triggerlovbrudd, eventuelt mistanke om et slikt lovbrudd.

Den tyske modellen for selvstendig inndragning («Selbständige Einziehung») forutsetter at et formuesgode har blitt tatt i beslag på grunnlag av mistanke om et relevant triggerlovbrudd.⁴³¹ De relevante kategoriene av lovbrudd er listet opp i loven. Først når dette inngangsvilkåret er oppfylt, kan man vurdere om det er grunnlag for selvstendig inndragning. Modellen har strukturelle likhetstrekk med utvidet inndragning etter straffeloven § 68, hvor det er et inngangsvilkår at lovbrøyteren finnes skyldig i straffbar handling som etter sin art kan gi betydelig utbytte (triggerlovbruddet). I så fall kan det foretas inndragning, selv om det ikke kan påvises at det enkelte formuesgodet stammer fra lovbrudd.

Et eventuelt krav om triggerlovbrudd kan tenkes utformet på ulike måter. Kravet kan konstrueres som et vilkår om mistanke, slik som i den tyske bestemmelsen, eller om domfellelse. Et krav om mistanke kan igjen gjøres generelt og gjelde på saksnivå, eller det kan oppstilles vilkår om mistanke på personnivå. Videre kan et eventuelt triggerkrav knyttet seg til lovbrudd generelt eller begrenses til særskilt angitte lovbrudd (kataloglovbrudd), for eksempel grovere former for vinningskriminalitet.

I Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) praksis er denne typen begrensninger ansett som et sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P1-1. EMD har godtatt inndragningsregler som er svært fordelaktige for myndighetene, under henvisning til at reglene var begrenset til grove former for kriminalitet som korrupsjon og lignende.⁴³² En slik avgrensning kan følgelig gjøre det mindre betenkelig at reglene er lempeligere på andre punkter, for eksempel i tilknytning til beviskrav og bevisbyrde.

Et krav om triggerlovbrudd, eventuelt mistanke om dette, kan bidra til å målrette inndragningsreglene mot det primære området: alvorlig profittmotivert kriminalitet. Samtidig er det flere argumenter som taler mot å oppstille et slikt krav. For det første er formålet med selvstendig inndragning å sørge for gjenoppsett og å forhindre at noen tjener på kriminalitet. Dette formålet gjør seg gjeldende i størst grad ved alvorlig kriminalitet, men gjelder i prinsippet generelt. Det er urettmessig at noen får beholde utbytte fra en eller flere straffbare

⁴³¹ StGB § 76a (4).

⁴³² *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 107.

handlinger, uavhengig av arten av den straffbare handlingen. Signaleffekten av reglene tilsier derfor at reglene bør gjelde generelt.

Et krav om at formuesgodet må stamme fra en viss type lovbrudd, kan også føre til vanskelige vurderinger i praksis. Ved selvstendig inndragning er det et selvstendig poeng at man ikke skal måtte konkretisere den straffbare handlingen som utbyttet stammer fra. Dersom det oppstilles krav om at lovbruddet må være av en viss type, vil det i praksis bety at den straffbare handlingen i noen grad må konkretiseres. Dette innebærer et ytterligere tema for påtalemyndighetens bevisførsel og for domstolenes vurdering. Det kan igjen bidra til vidløftiggjøring av sakene, og at fokuset fjernes fra objektet for ordningen: utbyttet som sådan.

Det kan også være en risiko for at krav om konkret mistanke eller domfellelse gjør at reglene om selvstendig inndragning ikke treffer primærområdet. I Politihøgskolens rapport fra 2023, som er referert i mandatet, er det fremhevet som et hovedfunn at få av de idømte inndragningskravene gjelder større verdier. Slik arbeidsgruppen oppfatter det, er formålet med de nye reglene særlig å ramme bakmenn og andre som ender opp med gevinsten fra kriminalitet i større grad. Bakmennene vil ofte innrette seg på en måte som gjør at de unngår mistanke mot seg selv i tilknytning til de enkelte lovbruddene. Et krav om mistanke (eventuelt domfellelse) mot vedkommende kan dermed gjøre at reglene om selvstendig inndragning i mindre grad kan brukes overfor denne gruppen.

Etter arbeidsgruppens syn bør de sistnevnte argumentene være avgjørende, og reglene om selvstendig inndragning bør utformes generelt og gis et vidt anvendelsesområde. En slik modell er for øvrig også valgt i det svenske lovforslaget, samt i forslagene fra Rui og Straffelovrådet. Hensynet til rettssikkerhet kan etter arbeidsgruppens oppfatning ivaretas på en adekvat måte gjennom andre mekanismer enn triggerlovbrudd.

9.1.5 Begrensning til særskilt angitte situasjoner

Det kan også reises spørsmål om selvstendig inndragning av formuesgoder bør være forbeholdt særskilt angitte problemsituasjoner. Alternativet er en generell regel som gjelder i alle situasjoner. I Ruis konsept for mulig lovregulering er det gitt en uttømmende liste over situasjoner hvor sivilrettslig inndragning kan benyttes. Etter forslaget kan sivilrettslig inndragning igangsettes når personen som forfølgning med sikte på strafferettslig inndragning er eller vil bli rettet mot

- a) er død,
- b) unndrar seg forfølgning eller
- c) nyter immunitet mot straffeforfølgning

Inndragning kan også igangsettes hvis strafferettslig inndragning ikke er mulig eller vesentlig vanskeliggjort av en av følgende grunner:

- d) det er vesentlige vansker med å klarlegge personens identitet,

- e) inndragningsansvar som strafferettslig reaksjon er foreldet,
- f) personen er frifunnet for straffbar handling eller
- g) bevisskravet for inndragning som strafferettslig reaksjon er ikke oppfylt.⁴³³

De opplistede situasjonene synes langt på vei å være basert på Verdensbankens eksempler på typetilfeller hvor inndragning uten straffedom («non-conviction based confiscation») er ansett som særlig nyttig.⁴³⁴ Typetilfellene er ment å illustrere situasjoner hvor inndragning uten straffedom bør være tilgjengelig. Det er imidlertid ikke holdepunkter for at Verdensbanken *anbefaler* en begrensning til særskilt angitte situasjoner. Som analysen i punkt 6.4.1 flg. har vist, er det heller ikke gitt at gjeldende inndragningsregler utgjør en begrensning i alle disse situasjonene. Det er derfor usikkert hvor treffende denne oppstillingen er.

En generell hjemmel som ikke er begrenset til særskilt angitte situasjoner, vil gi regelen et bredt nedslagsfelt. Dette vil trolig best bidra til å fremme formålet om at ingen skal tjene på kriminalitet, uavhengig av om den konkrete situasjonen passer med typetilfellet som er angitt i loven. En begrensning til spesifikke situasjoner kan tenkes å føre til tilfeldige resultater hvor et formuesgode ikke kan inndras fordi man ikke er innenfor de opplistede typetilfellene, til tross for at det er klare holdepunkter for at formuesgodet er utbytte fra kriminalitet.

Et argument for å begrense regelen til visse situasjoner kunne være at det vil forhindre at selvstendig inndragning velges som et enklere virkemiddel i situasjoner hvor det egentlig kan være grunnlag for strafferettslig inndragning. En slik begrensning kan følgelig være en måte å sikre subsidiariteten. Etter arbeidsgruppens syn er imidlertid denne ivaretatt gjennom en mer generell anvisning på at strafferettslig forfølgning er det primære virkemidlet for å bekjempe kriminalitet, jf. punkt 9.1.2 over. Arbeidsgruppen har følgelig konkludert med at hjemmelen for selvstendig inndragning bør gjøres generell og ikke begrenses til særskilt angitte situasjoner.

9.1.6 Beløpsgrense

Et annet spørsmål er om selvstendig inndragning bør være forbeholdt verdier av en viss størrelse. I arbeidsgruppens mandat er det vist til Politihøgskolens rapport fra 2023, og fremhevet at et hovedfunn der er at inndragning i liten grad synes å ramme grov profittmotivert kriminalitet. Ifølge rapporten gjelder knappe én prosent av verdiinndragningskravene beløp over to millioner kroner.⁴³⁵ Det er også fremhevet i mandatet at straffesaker om særlig grov profittmotivert kriminalitet

⁴³³ Rui (2015) punkt 12.2.2 side 212–213, lovutkastet § 6.

⁴³⁴ World Bank, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (2009) side 14–15 og 31–33.

⁴³⁵ Politihøgskolen, *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* (2023) side 9.

kan ha et utfordrende bevisbilde som får konsekvenser for inndragningen, selv om utbyttet er identifisert. Regler om sivilrettslig inndragning beskrives som en mulig løsning på denne utfordringen. Ut fra forutsetningene i mandatet synes det følgelig som at større verdier er tenkt som et hovedområde for reglene.

I enkelte jurisdiksjoner finner man beløpsgrenser relatert til verdien av utbyttet som inndras. Formålet med dette er å begrense inndragningen til mer alvorlig profittmotivert kriminalitet. Både de irske og de engelske reglene for sivilrettslig inndragning inneholder en slik beløpsgrense. Grensen er på henholdsvis 5 000 euro (omtrent 59 000 kroner) og 10 000 pund (omtrent 140 000 kroner). Også i Ruis konsept for mulig lovregulering er det foreslått en beløpsgrense. Denne er satt til to ganger grunnbeløpet i folketrygden (per i dag 248 056 kroner), og er følgelig høyere enn både de engelske og irske terskelverdiene. Forslaget om beløpsgrense er begrunnet med at reglene bør forbeholdes grov profittmotivert kriminalitet.⁴³⁶

Det svenske lovforslaget om «självständigt förverkande» som ligger til behandling i Riksdagen, inneholder ikke noen beløpsgrense. Det er imidlertid lagt til grunn i forarbeidene at det normalt ikke vil være aktuelt å inndra ubetydelige beløp eller formuesgoder av en ubetydelig verdi.⁴³⁷

Etter arbeidsgruppens syn er det et naturlig utgangspunkt at selvstendig inndragning primært bør være et verktøy for å bekjempe grov profittmotivert kriminalitet – i tråd med forutsetningene i mandatet. Hovedområdet for reglene bør ikke bli inndragning av enkeltobjekter av mindre verdi, slik som for eksempel klær eller solbriller, selv om det kan legges til grunn at de stammer fra kriminalitet. Samtidig bør reglene utformes slik at de også bidrar til at kriminalitet mer generelt ikke skal lønne seg. Ingen har noen beskyttelsesverdig interesse i å få beholde utbytte fra straffbare handlinger, kun fordi verdien av utbyttet er begrenset. Dette taler imot en konkret beløpsgrense. En streng beløpsgrense vil også kunne føre til at inndragning unngås ved at utbytte fra grov profittmotivert kriminalitet deles opp i småbeløp som kanaliseres til ulike enkeltpersoner. Utformingen av reglene bør ikke være til hinder for inndragning av en mindre andel av det totale utbyttet, bare fordi politiet ikke har lyktes i å finne det resterende.

Det kan også være krevende å operere med faste beløpsgrenser for når et formuesgode kan inndras. For det første kan det være vanskelig å fastsette den eksakte verdien av et formuesgode som ikke er penger, slik som for eksempel en kunstgjenstand eller en bil. Dersom man i samme sak finner flere formuesgoder som antas å ha en sammenheng, oppstår det videre spørsmål om verdiene skal legges sammen. Dette kan gi opphav til kompliserte rettslige spørsmål. En fast beløpsgrense kan også føre til tilfeldige utslag alt ettersom et formuesgode som

⁴³⁶ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 200.

⁴³⁷ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 261.

ellers tilfredsstillende vilkårene for selvstendig inndragning, har en verdi som er rett over eller rett under beløpsgrensen.

Også uten en konkret beløpsgrense er det grunn til å tro at verdien av formuesgodet vil fungere som en begrensende faktor. Verdien vil være et sentralt moment i vurderingen av om vilkårene for selvstendig inndragning er oppfylt. Jo større verdier som finnes uten at det kan redegjøres for et forklarlig opphav, jo høyere er normalt sannsynligheten for at verdiene utgjør utbytte fra straffbare handlinger. Er det derimot tale om enkeltgjenstander av lavere verdi, vil det ofte være mer sannsynlig at formuesgodet kan være anskaffet på lovlig måte. Innenfor rammene av «kan»-skjønn og klausulen om klar urimelighet vil verdien også være et relevant moment i vurderingen av om inndragning skal skje. Er det snakk om lave verdier, vil dette normalt tale mot å foreta inndragning, med mindre det kan begrunnes kriminalpolitisk, for eksempel for å hindre aktiviteter i kriminelle miljøer.

Arbeidsgruppen mener følgelig at den begrensende funksjonen til en konkret beløpsgrense er ivaretatt gjennom andre mekanismer, og at det er flere ulemper enn fordeler ved en slik grense. Det foreslås følgelig ikke noen beløpsgrense.

9.2 Vurderingen av om formuesgodet utgjør utbytte

9.2.1 Beviskrav

Ut fra konklusjonene i punkt 9.1 vil det sentrale bevismaet i saker om selvstendig inndragning være om et formuesgode er utbytte fra straffbare handlinger. Spørsmålet er hvilke bevis som skal kreves for at dette vilkåret er oppfylt. I mandatet er sivilrettslig inndragning beskrevet som inndragning med sivilrettslig trekk, slik som lavere beviskrav enn det som gjelder etter de strafferettslige inndragningsreglene. Det er altså en forutsetning at beviskravet ved selvstendig inndragning av formuesgoder skal være lavere enn det strafferettslige beviskravet. Det må imidlertid vurderes *hvor* lavt beviskravet bør settes.

Beviskravet er en mekanisme for å oppnå en viss fordeling av materielt sett riktige og uriktige avgjørelser. I norsk rett opereres det med flere ulike beviskrav. Det alminnelige beviskravet i strafferetten er at straffskyld må bevises ut over enhver rimelig tvil. I sivilretten stilles det derimot som utgangspunkt bare krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Også i sivilretten anvendes det imidlertid et skjerpet beviskrav i flere tilfeller. Dette er ofte formulert som et krav om «klar» eller «kvalifisert» sannsynlighetsovervekt. Det skjerpede beviskravet gjelder spesielt i tilfeller hvor rettsfølgen er basert på et særlig belastende faktum.

I Rt. 2014 side 1161 avsnitt 21–22 er de nevnte hovedpunktene oppsummert slik:

«(21) Det alminnelige utgangspunktet i sivilretten er at retten skal legge til grunn det faktum som det er sannsynlighetsovervekt for. I rettspraksis er det imidlertid slått fast at beviskravet kan skjerpes for faktiske omstendigheter som er særlig

belastende for en part. Et typetilfelle her er avslag på krav om forsikringsutbetaling fordi skaden hevdes fremkalt forsettlig, se Rt-1990-1082 med henvisning til tidligere praksis. Beviskravet skjerpes også ved krav om oppreisningserstatning etter frifinnelse for alvorlige straffbare forhold, som for eksempel seksuelle overgrep, se Rt-2005-1322 hvor også tidligere dommer på området gjennomgås. Jeg viser også til HR-2014-2324-A avsnitt 44-48, som gjaldt erstatningsansvar for dødsfølge i forbindelse med straffbare handlinger.

(22) Beviskravet er i disse tilfellene formulert som sterk, klar eller kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Det kreves her altså mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt, men ikke at enhver rimelig tvil skal komme arbeidstakeren til gode på samme måte som om han hadde vært tiltalt i en straffesak, se også Rt-1996-864 på side 870 hvor dette presiseres.»

Samtidig har Høyesterett slått fast at det ikke gjelder noen generell regel om skjerpet beviskrav for sivilrettslige rettsfølger som bygger på et klanderverdig eller straffbart forhold.⁴³⁸ I tilfeller med et skjerpet beviskrav har Høyesterett også lagt til grunn at det kan variere hvor mye beviskravet skjerpes.⁴³⁹

Ved utbytteinndragning har det i enkelte sammenhenger vært argumentert for at beviskravet ikke bør være like strengt som for å finne tiltalte skyldig i den straffbare handlingen.⁴⁴⁰ På grunnlag av de rettskildene som foreligger, må det likevel legges til grunn at det strafferettslige beviskravet gjelder for spørsmålet om det foreligger utbytte av en straffbar handling.⁴⁴¹ For utbyttets *omfang* er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. straffeloven § 67 annet ledd tredje punktum.

Tidligere utredninger gir uttrykk for ulike oppfatninger om hvor langt man bør gå i å senke beviskravet. Ruis konsept for mulig lovregulering bygger på det sivilrettslige beviskravet om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Straffelovrådet foreslo på sin side et beviskrav formulert som sterk sannsynlighetsovervekt. I den svenske utredningen SOU 2021:100 *Ny förverkandelagstiftning* ble det opprinnelig foreslått at beviskravet skulle være «visat» eller «styrkt», som stammer fra sivilretten. I forslaget som ligger til behandling i Riksdagen er dette endret til «klart mera sannolikt». Den svenske regjeringen anså at dette beviskravet ville bidra til at «självständigt förverkande» blir et effektivt virkemiddel, samtidig som det ikke sår tvil om den nye ordningens legitimitet.⁴⁴²

Begrunnelsen for det alminnelige sivilrettslige kravet om sannsynlighetsovervekt er at dette statistisk sett vil gi flest riktige avgjørelser.⁴⁴³ Dersom beviskravet for

⁴³⁸ Rt. 2005 side 1322 avsnitt 26.

⁴³⁹ Rt. 2005 side 1322 avsnitt 28.

⁴⁴⁰ NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning* punkt 13.4 side 104.

⁴⁴¹ Se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* side 461 og punkt 4.1.1 over.

⁴⁴² Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.2 side 266–267.

⁴⁴³ HR-2016-2579-A avsnitt 33.

selvstendig inndragning settes til sannsynlighetsovervekt, vil man statistisk sett oppnå materielt riktig resultat i flest mulig saker. Riktig resultat er i denne sammenhengen at formuesgoder som faktisk utgjør utbytte, blir inndratt. Et høyere beviskrav vil i praksis innebære en viss beskyttelse av dem som befatter seg med utbytte. Å senke beviskravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt kan følgelig sies å best fremme inndragningsreglens formål om gjenopprettelse.

Samtidig taler grunnleggende hensyn til rettssikkerhet for et noe høyere beviskrav. Selv om alminnelig sannsynlighetsovervekt statistisk sett vil føre til et materielt riktig resultat i et flertall av saker, foreligger det en klar risiko for uriktige avgjørelser. Jo mer alvorlig konsekvensene av en uriktig dom er, jo mer betenkelig er det å akseptere en slik risiko. Dette ligger til grunn for det strenge beviskravet for domfellelse i straffesak. Argumentet gjør seg også gjeldende i saker om forsettlig fremkalling av forsikringstilfeller, oppreisning ved personkrenkelse mv., hvor Høyesterett har slått fast at det gjelder et skjerpet sivilrettslig beviskrav. Tilsvarende kan anføres for selvstendig inndragning, som potensielt kan være svært inngripende for eieren av formuesgodet.

Forholdet til reglene om heleri kan også tale for et skjerpet beviskrav. Når noen påtreffes med formuesgoder som utgjør utbytte, vil dette objektivt sett oppfylle gjerningsbeskrivelsen for straffbart heleri. Det er ikke gitt at helerihandlingen representerer et slikt belastende eller klanderverdig faktum at Høyesterett ville lagt til grunn et skjerpet beviskrav i en sivil sak. Like fullt kan det oppleves som stigmatiserende for den enkelte å få inndratt formuesgoder på grunnlag av det som i prinsippet er et straffbart heleri. Hensynet til å unngå slike stigmatiserende effekter for enkeltindivider som ikke straffefølges, kan dermed tale for et høyere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Effektivitetshensyn tilsier derimot at beviskravet ved selvstendig inndragning bør senkes til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette beviskravet vil i størst grad lette etterforskningen og irtteføringen av inndragningskrav, og dermed føre til mer inndragning. I saker som tar utgangspunkt i formuesgoder hvor eierskapet, opphavet eller finansieringen fremstår som uklar, er det i praksis svært ressurskrevende å utelukke lovlig erverv, slik at det kan foretas inndragning på grunnlag av heleri. Årsaken til slik uklarhet er normalt at forutgående hvitvasking gjør det vanskelig å spore formuesgodets opphav. Internasjonale transaksjoner gjør det stadig enklere å hvitvaske utbytte på tvers av landegrensene, samtidig som det blir vanligere at utbytte fra kriminalitet hvitvaskes i et annet land enn der primærhandlingene begås. De etterforskningsmessige utfordringene ved selvstendig inndragning vil her være de samme som ved etterforskning av heleri og hvitvasking.

Etter straffeloven § 67 annet ledd tredje punktum er beviskravet for utbyttets omfang alminnelig sannsynlighetsovervekt. I mange inndragningssaker er den sentrale problemstillingen nettopp utbyttets *omfang*, og ikke *om* det er oppnådd utbytte. Et eksempel er helerisaker, der spørsmålet er om en persons forbruk eller

formue er finansiert med legale inntekter eller ikke. Dersom forbruket er langt større enn de lovlige inntektene, er det på det rene at det er oppnådd et utbytte. Spørsmålet for retten blir da hvor stort utbyttet som vedkommende har hatt befatning med, er. Til tross for at beviskravet her er alminnelig sannsynlighetsovervekt, har det i praksis vist seg krevende å etterforske og føre bevis for dette omfanget.

Ved mistanke om at et formuesgode utgjør utbytte, er det lett for den enkelte å komme opp med alternative forklaringer på formuesgodets opphav. For politiet og påtalemyndigheten er det på sin side krevende å tilbakevise slike alternative forklaringer, selv om de ikke fremstår som sannsynlige. Dette krever omfattende etterforskning og bevisførsel, som ofte ikke står i et rimelig forhold til sakens karakter og formuesgodets verdi. For at selvstendig inndragning skal bli et effektivt virkemiddel, er det sentralt at eiere eller besittere av beslaglagte formuesgoder ikke skal kunne unngå inndragning ved for eksempel å la være å klare opp i eierforhold de selv har sørget for å skjule, eller ved å unnlate å legge frem troverdig dokumentasjon for lovlig opphav. Det kan være noe tvilsomt om dette kan oppnås uten at beviskravet senkes betydelig i forhold til det som gjelder i dag. Et høyt beviskrav vil kunne bety at det i praksis må gjennomføres en fullstendig hvitvaskingsetterforskning før saken kan avgjøres, på samme måte som i dag. Også for inndragning av formuesgoder av mindre verdi, for eksempel klær, klokker og andre statussymboler, kan beviskravet være en betydelig utfordring. Ettersom verdien av disse formuesgodene ofte er begrenset, er det også enklere å komme opp med alternative forklaringer som ikke er sannsynlige, men som det krever en betydelig innsats å motbevise. Denne typen formuesgoder er samtidig et virkemiddel ved rekruttering til gjenger og danner følgelig en del av grunnlaget for den organiserte kriminaliteten. Et lavt beviskrav vil trolig legge til rette for inndragning av disse formene for utbytte, og dermed gjøre reglene mest effektive på dette området.

Forholdet til reglene om administrativ inndragning er også relevant. I Rt. 2007 side 1217 avsnitt 67 viste Høyesterett til at et vedtak om administrativ inndragning bygget på at vedkommende det rettet seg mot hadde begått en straffbar handling, og at vedtaket ikke bare hadde følbare økonomiske konsekvenser, men også kunne få konsekvenser for tilliten vedkommende hadde behov for ved sin næringsutøvelse. Alminnelige norske prinsipper for bevisbedømmelse tilsa da et krav om klar sannsynlighetsovervekt for at handlingen som danner grunnlag for sanksjonen, var begått. Tilsvarende argumenter kan sies å gjelde ved selvstendig inndragning. Her skjer imidlertid inndragningen med utgangspunkt i omstendighetene rundt anskaffelsen eller eierskapet til formuesgodet, og ikke på bakgrunn av en kjent straffbar handling begått av en enkeltperson. Hensynene bak beviskravet ved administrativ inndragning er følgelig ikke fullt ut parallelle.

Videre kan det ses hen til andre sivilrettslige regler. I en sivil sak om eiendomsretten til et formuesgode vil beviskravet være alminnelig

sannsynlighetsovervekt. Dette gjelder blant annet ved vindikasjon, altså hvor opprinnelig eier krever formuesgodet tilbake. En kjøper av tyvegods må gi fra seg dette til rette eier på grunnlag av alminnelig sannsynlighetsovervekt, selv om en dom på tilbakelevering innebærer en konstatering av at kjøperens handling objektivt sett er å anse som et heleri, jf. straffeloven § 332. Selvstendig inndragning har visse likhetstrekk med vindikasjon, likevel slik at det er staten som gjenoppretter den økonomiske tilstanden før et lovbrudd i stedet for at formuesgodet tilbakeleveres til rette eier. Denne parallellen ble også trukket av EMD i *Dassa*, hvor domstolen fremhevet at de aktuelle inndragningsreglene var «more comparable to a restitution of unjustified enrichment under civil law than to a fine under criminal law». ⁴⁴⁴ Forholdet mellom disse regelsettene kan derfor tilsi at beviskravet ved selvstendig inndragning også bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Prinsipielt sett er det imidlertid betydelige forskjeller mellom en sak mellom to private parter og en inndragningssak hvor staten er den ene parten. Dette er også en del av begrunnelsen for det skjerpede beviskravet ved administrativ inndragning. I en sak om vindikasjon av formuesgoder vil en avgjørelse i den ene partens favør gå ut over den andre og omvendt. Det er altså et spørsmål om fordeling av rettigheter og byrder mellom to mer eller mindre jevnbyrdige parter. Dette er annerledes hvor motparten er staten. Konsekvensene for staten ved ikke å kunne foreta inndragning, vil generelt være mindre enn for berørte parter dersom det foretas inndragning. Disse ulikhetene tilsier at det alminnelige sivilrettslige beviskravet ikke uten videre er direkte overførbart.

Når man skal ta stilling til hvilket beviskrav som skal gjelde ved selvstendig inndragning av formuesgoder, må alle de nevnte argumentene veies mot hverandre. Særlig hensynet til effektivitet og hensynet til berørte personers rettssikkerhet står sentralt. Disse står også i en viss motstrid til hverandre. Blant arbeidsgruppens medlemmer er det noe ulike oppfatninger om hvordan disse hensynene bør avveies og hvor langt man bør gå i å senke beviskravet.

Noen medlemmer har kommet til at de relevante hensynene er best ivaretatt ved at beviskravet settes til *klar sannsynlighetsovervekt*. Dette er særlig begrunnet i rettssikkerhetshensyn og hensynet til eiendomsretten, som tilsier at inndragning bare bør skje dersom det kan vises med tilstrekkelig klarhet at det aktuelle formuesgodet stammer fra straffbare handlinger. Dette beviskravet ligger lavere enn det strafferettslige, og er følgelig med på å legge til rette for den nye inndragningsordningens effektivitet. Samtidig ivaretar det hensynet til berørte personers rettssikkerhet og minsker risikoen for materielt uriktige avgjørelser til skade for enkeltpersoner.

Andre medlemmer av gruppen mener et beviskrav om *alminnelig sannsynlighetsovervekt* vil være avgjørende for at reglene om selvstendig

⁴⁴⁴ *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein*, avvisningsavgjørelse, saksnr. 696/05, 10. juli 2007.

inndragning skal ha noen reell effekt, og at rettssikkerhetshensyn er tilstrekkelig ivaretatt gjennom andre mekanismer. Blant annet vil krav om selvstendig inndragning, i motsetning til en sivil sak mellom private parter, bygge på en objektiv etterforskning hvor det også er mulig å begjære etterforskningsskritt. Det vil også være krav om rettslig prøving, hvor retten etter omstendighetene kan beslutte innhenting av ytterligere bevis.⁴⁴⁵ Påtalemyndighetens objektivitetsplikt gjelder også under iretteføringen, og blir vurdert av en uavhengig domstol. Faren for feilaktige avgjørelser vil dermed være vesentlig mindre enn i sivile saker, selv om beviskravet skulle være det samme.

På bakgrunn av dette er både klar sannsynlighetsovervekt og det alminnelige sivilrettslige beviskravet om sannsynlighetsovervekt reflektert i lovforslaget.

Ved et beviskrav som ligger høyere enn det sivilrettslige, er det imidlertid viktig at beviskravet ikke praktiseres for strengt. I Rt. 2005 side 1322 avsnitt 28 uttalte Høyesterett at «hvor sterkt beviskravet skal skjerpes, kan [...] variere».

Formuleringen indikerer at innholdet i det skjerpede sivilrettslige beviskravet kan variere med omstendighetene, selv om det beskrives med fellesbetegnelsen «klar» eller «kvalifisert» sannsynlighetsovervekt. Ved selvstendig inndragning av formuesgoder er det neppe grunn til å se hen til beviskravet slik det praktiseres ved avgjørelser om oppreisningserstatning på grunnlag av personkrenkelser. I slike saker er det betydelig større fare for at avgjørelsen vil ha en stigmatiserende effekt overfor enkeltpersoner. Også hensynet til å unngå risiko for materielt uriktige avgjørelser er mer tungtveiende i denne typen saker. Etter arbeidsgruppens syn bør derfor beviskravet ved selvstendig inndragning praktiseres lempeligere enn ved personkrenkelser mv. Det er ikke tale om noen nyanseforskjell fra beviskravet som gjelder ved inndragning etter straffeloven §§ 67 eller 68. Beviskravet bør være markert lavere.

For størrelsen av utbyttet gjelder som nevnt en regel om alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. straffeloven § 67 annet ledd tredje punktum. Lovens systematikk tilsier at dette beviskravet i alle fall ikke bør være høyere ved selvstendig inndragning av formuesgoder, som er ment å være en enklere og mer effektiv form for inndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det uansett bare skal kreves sannsynlighetsovervekt ved fastsettelsen av utbyttets størrelse.

9.2.2 Bevisbyrde

Det klare utgangspunktet i strafferetten er at bevisbyrden ligger på påtalemyndigheten. Ved utbytteinndragning gjelder dette utgangspunktet for vilkårene etter både straffeloven §§ 67 og 68. Et tilsvarende utgangspunkt må legges til grunn også for selvstendig inndragning. Dersom vilkårene for utvidet inndragning først er oppfylt, følger det av § 68 fjerde ledd at bevisbyrden for at formuesgodene er ervervet på lovlig måte, overføres på lovbryteren. Spørsmålet er

⁴⁴⁵ Rettens ansvar for sakens opplysning behandles i punkt 10.9.3.

om et tilsvarende innslag av omvendt bevisbyrde bør gjelde også etter den nye hjemmelen for selvstendig inndragning.

I det svenske lovforslaget om «sjelvstendig förverkande» er det lagt til grunn at bevisbyrden for at et formuesgode stammer fra kriminalitet – i tråd med vanlige prinsipper – skal ligge på påtalemyndigheten. Dersom påtalemyndigheten ikke kan legge frem tilstrekkelige bevis for dette, skal kravet ikke tas til følge.⁴⁴⁶ Samtidig uttales det i forarbeidene:

«[...] Om däremot bevisningen är så stark att den i sig är tillräcklig för att beviskravet ska vara uppfyllt, måste den enskildes berättelse och bevisning som stöder denna granskas (förklaringsbörd). Motbevisas det som åklagaren påstår ska förverkandeyrkandet ogillas. Likaså ska förverkandeyrkandet ogillas om den enskildes berättelse och annan bevisning som har åberopats mot bevisemat tar sådan kraft från de bevisfakta som talar för att egendomen härrör från brottslig verksamhet att beviskravet inte är uppnått (jfr rättsfallet NJA 2015 s. 702). Det är endast i de fall den enskilde inte kan förklara hur han eller hon har haft möjlighet att förvärva egendomen med lagliga förvärvskällor – och inte lyckats så sådana tvivel om den bevisning som åklagaren lagt fram att beviskravet inte är uppfyllt – som förverkande får ske.»

Forslaget bygger følgelig på at den enkelte – dersom påtalemyndigheten først har oppfylt sin bevisbyrde – påføres en forklaringsbyrde for hvordan formuesgodet er anskaffet.⁴⁴⁷

Det er først og fremst effektivitetshensyn som kan tale for at reglene om selvstendig inndragning utformes med et innslag av omvendt bevisbyrde. I praksis har påtalemyndigheten vedvarende prioriteringskonflikter ved avgjørelsen av hvilke saker som skal få tildelt politiets ressurser. Jo mindre arbeidskrevende en bestemmelse er for politiet og påtalemyndigheten, jo større sannsynlighet er det for at den vil bli brukt. En regel som i en viss utstrekning flytter belastningen fra politiet og påtalemyndigheten over til personer som befatter seg med utbytte, vil derfor kunne bidra til økt effektivitet.

Også rimelighetshensyn kunne tilsi at bevisbyrden i noen utstrekning legges på den som befatter seg med formuesgoder som kan stamme fra kriminalitet. Høyesterett konstaterte i Rt. 2006 side 466 avsnitt 23 at «[l]ovlige midler er oftest enkelt å spore». Legale inntekter stammer gjerne fra transaksjoner med virksomhet eller annen motpart, og kan dokumenteres i form av kontrakter, regnskap etc. Det er ikke urimelig å forvente at den enkelte tar vare på og kan legge frem denne typen dokumentasjon, i alle fall når verdiene er av noe størrelse.

Mot disse effektivitets- og rimelighetshensynene står særlig grunnleggende krav til rettssikkerhet og rettsstatsverdier. Selv om omvendt bevisbyrde kan være effektivt, kan det sies å stå i et visst spenningsforhold til liberale rettsstatsprinsipper å

⁴⁴⁶ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.2 side 267.

⁴⁴⁷ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2.2 side 267.

pålegge borgerne å legge frem bevis for at eiendelene deres ikke skal inndras av staten. Omvendt bevisbyrde vil også være et sentralt moment i vurderingen etter EMK P1-1, som lett kan føre til at inndragningsadgangen totalt sett blir uforholdsmessig. En slik ordning forutsetter derfor andre balanserende mekanismer som sørger for at belastningen på den enkelte ikke blir for stor.

Arbeidsgruppen har vurdert hvorvidt bevisbyrden for at et formuesgode har lovlig opphav, i noen utstrekning burde legges på eieren. En variant av en slik regel finnes i den litauiske loven om sivilrettslig inndragning, som opererer med en presumsjon for at formuesgoder er utbytte i visse situasjoner.

En uttrykkelig presumsjonsregel i de nevnte tilfellene kan imidlertid fremstå som byrdefull overfor den enkelte, og kan etter omstendighetene gi urimelige utslag. Det er også tvilsomt om det er behov for en slik regel. I visse situasjoner legger arbeidsgruppen til grunn at det følger av alminnelige prinsipper for bevisvurdering at det vil være naturlig å forvente at eieren kan fremlegge en form for bevis for formuesgodets opphav. Kan ikke eieren det, vil fraværet av slike bevis være en viktig omstendighet i vurderingen av om formuesgodet er utbytte. Dette ble også lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 2006 side 466 avsnitt 23, hvor det uttales at «[d]ersom den tiltalte ikke kan fremskaffe bevis som i en viss grad underbygger at utbyttet stammer fra lovlige kilder, må dette kunne være et bevismoment i den samlede vurderingen». Tilsvarende må gjelde ved selvstendig inndragning.

For tilfeller hvor det kan påvises et misforhold mellom en persons lovlige inntekter og vedkommendes eiendeler, har enkelte jurisdiksjoner innført regler om såkalte «unexplained wealth orders» (UWO). Dette er prosessuelle ordninger hvor enkeltindivider pålegges å fremlegge bevis for at eiendelene er lovlig ervervet. Dersom vedkommende ikke kan bevise lovlig erverv, kan det gi grunnlag for inndragning. Ordningene er ulikt utformet, og det varierer om unnlattelse av å fremlegge bevis i seg selv gir grunnlag for inndragning, eller om dette bare er en del av det totale bevisbildet som retten må ta stilling til.⁴⁴⁸ Arbeidsgruppen har vurdert om slike regler også bør innføres i norsk rett, men har ikke funnet grunnlag for å foreslå dette. Prosessuelle ordninger med bevisfremleggelse forut for hovedforhandling er fremmed i norsk rett. Arbeidsgruppen mener dessuten at mye av det samme kan oppnås gjennom alminnelige prinsipper om hvem som er nærmest til å føre bevis for et bestemt faktum, samt angivelse av enkelte sentrale momenter for rettens bevisvurdering.

9.2.3 Den konkrete bevisvurderingen

Om et formuesgode utgjør utbytte fra straffbare handlinger, må avgjøres av retten etter en konkret bevisvurdering. Ettersom selvstendig inndragning er forutsatt å kunne skje uten konkretisering av primærlovbruddet, blir bevisvurderingen

⁴⁴⁸ World Bank, *Unexplained Wealth Orders – Toward a New Frontier in Asset Recovery* (2023) punkt 1.1.1 side 16–17.

annerledes enn ved inndragning av utbytte fra en kjent straffbar handling. Like fullt tilsier objektet for inndragningen (utbytte fra straffbare handlinger) at det må være begått ett eller flere lovbrudd. Det kan derfor spørres hvor sterk tilknytning formuesgodet må ha til kriminalitet.

Det kan argumenteres for at EMK P1-1 forutsetter at det kan etableres en viss tilknytning mellom utbyttet og lovbruddene det påstås å stamme fra. I *Yordanov mfl. mot Bulgaria* forutsatte EMD at «the domestic courts provided some particulars as to the offences, criminal or administrative, in which the assets subject to forfeiture were alleged to have originated, and showed in a reasoned manner that there could be a link between such offences and the assets in question». ⁴⁴⁹ Uttalelsen må ses i lys av at saken gjaldt inndragningsregler med et vidt anvendelsesområde og som gikk svært langt i pålegge eieren byrden med å bevise at formuesgodene hadde lovlig opphav. I en slik situasjon anså EMD det nødvendig å etablere en tilknytning («link») mellom formuesgodet og ett eller flere lovbrudd, som en motvekt til de fordelene prosessen ga staten. ⁴⁵⁰ Avgjørelsen indikerer at jo lenger lovgivningen går i å lempe på beviskravet, snu bevisbyrden og på andre måter forenkle inndragningsadgangen, jo sterkere er kravet om tilknytning til lovbrudd.

Straffeloven § 67 sammenholdt med straffebedene om heleri og hvitvasking benyttes i dag for å dekke behovet for å inndra uten domfellelse for lovbruddet som utbyttet stammer fra. I praksis gir disse bestemmelsene adgang til inndragning uten konkretisering av primærlovbruddet, dersom det kan utelukkes at formuesgodene kan stamme fra lovlige kilder. Dette gir grunnlag for inndragning av såkalt uforklarlig rikdom, uten påvist tilknytning til et bestemt lovbrudd eller en bestemt type lovbrudd. Den nye bestemmelsen om selvstendig inndragning er ment å videreutvikle og rendyrke denne inndragningsadgangen. Forholdet mellom de to regelsettene tilsier da at det er naturlig å ta utgangspunkt i tilknytningskravet ved heleri eller hvitvasking når man skal ta stilling til hvilke krav som bør gjelde ved selvstendig inndragning. Inndragningsadgangen bør ikke være snevrere enn det som følger av heleribestemmelsen i kombinasjon med straffeloven § 67.

Dersom det foreligger et identifisert primærlovbrudd som utbyttet anses å stamme fra, vil tilknytningskravet naturligvis være oppfylt. Når primærlovbruddet ikke er konkretisert, blir vurderingen annerledes. Bevistemaet etter heleribestemmelsen er da om formuesgodet som søkes inndratt, stammer fra lovlige kilder. I Rt. 2006 side 466 konkluderte Høyesterett med at heleribestemmelsen ikke krever noen konkretisering av primærlovbruddet. I avsnitt 22 konstateres også at det heller ikke kreves objektive holdepunkter for *arten* av den straffbare handlingen. Ifølge Høyesterett må spørsmålet om formuesgodet utgjør utbytte avgjøres etter en konkret helhetsvurdering, hvor også andre momenter enn lovbruddets art kan være

⁴⁴⁹ *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 124.

⁴⁵⁰ *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 122.

av betydning.⁴⁵¹ Under henvisning til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 uttaler Høyesterett videre:

«[...] Det gikk klart frem av rettsbelæringen at påtalemyndigheten måtte bevise utover enhver rimelig tvil at utbyttet ikke kunne stamme fra lovlige kilder, og at beviskravet er strengt. Lovlige midler er oftest enkelt å spore. Dersom den tiltalte ikke kan fremskaffe bevis som i en viss grad underbygger at utbyttet stammer fra lovlige kilder, må dette kunne være et bevismoment i den samlede vurderingen, jf. lignende betraktninger i Strandbakken, Uskyldspresumsjonen side 544 til 545.»

I NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri* side 56 uttalte det daværende Straffelovrådet følgende om vurderingen som må gjøres under bevistemaet i straffelovens bestemmelse om heleri (da straffeloven 1902 § 317):

«[...] Som før nevnt kreves det ikke til fellelse for heleri at fravendelsen kan føres tilbake til en bestemt forbrytelse. Ofte vil de ytre omstendigheter i seg selv kunne være tilstrekkelig bevis for at gjenstandene er fravendt eieren ved en forbrytelse – som regel tyveri. Allerede det forhold at vedkommende ikke er i stand til å gi noen troverdig forklaring på hvor gjenstandene kommer fra, vil ha stor bevismessig betydning. Ofte vil også gjenstandenes art og den måte de ble funnet på kunne være avgjørende.»

I tråd med disse rettskildene legger arbeidsgruppen til grunn at en rekke omstendigheter kan være egnet til å etablere en tilstrekkelig tilknytning mellom formuesgodet og lovbrudd. Ettersom selvstendig inndragning retter seg mot formuesgodet som sådan, bør helhetsvurderingen ta utgangspunkt i forhold knyttet til dette. Relevante momenter kan typisk være omstendighetene rundt funnet eller beslaget av formuesgodet, samt formuesgodets art og verdi. Har formuesgodet en spesielt høy verdi og er oppbevart på et uvanlig sted, kan dette underbygge at formuesgodet er utbytte fra kriminalitet. Det samme gjelder hvis formuesgodet er pakket inn på en påfallende måte eller på annet vis fremstår som det er forsøkt skjult.

Ved banktransaksjoner og lignende vil det på tilsvarende måte være naturlig å ta utgangspunkt i omstendighetene rundt de aktuelle verdiene. Dersom pengestrømmen fremstår som påfallende med hensyn til hvem og hvor mange som er involvert, hvor store verdier som inngår etc., er dette relevante momenter i vurderingen. Også dersom en transaksjonsrekke fremstår som et forsøk på å tilsløre hvor pengene egentlig kommer fra, kan det være en indikasjon på at verdiene er utbytte av straffbare handlinger.

Også manglende dokumentasjon på eierforhold og lignende kan være relevant, dersom dette ville vært naturlig å ha, hensett til formuesgodets karakter og omstendighetene ellers. Som nevnt i punkt 9.2.2 vil det ofte være naturlig å forvente at eieren kan fremlegge en viss dokumentasjon, blant annet dersom registrert eierskap ikke stemmer overens med det som fremstår som reelle

⁴⁵¹ Rt. 2006 side 466 avsnitt 22.

eierforhold, eller dersom opphavet til formuesgodet på en eller annen måte fremstår som forsøkt skjult.

Også forhold knyttet til eieren eller besitteren av formuesgodet kan være relevante. Disse må imidlertid ses i sammenheng med omstendighetene rundt formuesgodet som sådan. Dersom eieren eller besitteren er tidligere straffedømt og/eller har kjent tilknytning til et kriminelt miljø, kan det tale for at formuesgodet er utbytte fra kriminalitet. Også vedkommendes økonomiske forhold og livsstil bør kunne tas i betraktning. Herunder må man kunne se hen til forholdet mellom eierens eller besitterens økonomiske situasjon og formuesgodets verdi. Dersom formuesgodet er av en verdi som åpenbart ikke står i forhold til vedkommendes lovlige inntekter, er dette et argument for at formuesgodet utgjør utbytte.

Etter arbeidsgruppens syn kan det være hensiktsmessig å lovfeste visse momenter som typisk vil være sentrale i vurderingen av om et formuesgode utgjør utbytte. Dette vil gi veiledning for brukerne av loven og legge til rette for en ensartet praksis. Momentene som er nevnt i lovforslaget omfatter omstendighetene rundt funnet av formuesgodet, om det er mangelfull dokumentasjon eller uklarhet om opphavet til, finansieringen av eller anskaffelsen av formuesgodet, om formuesgodet er registrert på en annen enn den som fremstår som den reelle eieren, og om formuesgodets verdi står i et klart misforhold til eierens øvrige økonomiske forhold. Dersom noen av disse momentene er til stede, vil det kunne tale for at formuesgodet utgjør utbytte. I slike situasjoner kan det etter omstendighetene også være rimelig å forvente at eieren i noen grad kan underbygge at formuesgodet likevel er lovlig ervervet. Om formuesgodet skal anses å utgjøre utbytte, må imidlertid bero på en konkret helhetsvurdering av alle omstendighetene i saken. Vektingen av de ulike omstendighetene bør som ellers overlates til rettens frie bevisvurdering.

9.3 Beregning av utbyttet

9.3.1 Fradrag for kostnader

Etter gjeldende rett skal utbytteinndragning i regelen skje som bruttoinndragning. Dette følger av straffeloven § 67 annet ledd annet punktum, som fastsetter at «[u]tgifter kommer ikke til fradrag». I praksis fra Høyesterett er det likevel i forholdsvis stor utstrekning gitt fradrag for utgifter til gjenstander og annet som har en lovlig omsetningsverdi, med hjemmel i rimelighetsregelen i § 67 første ledd tredje punktum.⁴⁵² Ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68 skjer inndragningen i realiteten som bruttoinndragning, ettersom det ikke er krav om at det enkelte formuesgodet kan føres tilbake til en konkret straffbar handling.

⁴⁵² Se særlig Rt. 2015 side 184 avsnitt 26 og HR-2021-301-A avsnitt 26.

Formålet med selvstendig inndragning av formuesgoder er å fjerne fra omløp utbytte fra straffbare handlinger og gjenopprette en økonomisk situasjon tilsvarende situasjonen hvis kriminaliteten ikke hadde skjedd. Dette kunne tilsi at inndragningen ikke burde gå lenger enn den berikelsen noen har oppnådd på grunn av straffbare handlinger. Avhengig av den konkrete situasjonen kan imidlertid dette være vanskelig å gjennomføre fullt ut i praksis.

I situasjoner hvor man kan identifisere lovbruddet som utbyttet stammer fra, er det mulig å ta hensyn til eventuelle påløpte kostnader knyttet til utbyttet. Selvstendig inndragning vil her kunne skje for eksempel dersom bevisene ikke holder til domfellelse, men er tilstrekkelige til å foreta selvstendig inndragning. Etter arbeidsgruppens syn tilsier sammenhengen med straffeloven § 67 her at eventuelle fradrag vurderes etter de prinsippene som Høyesterett har utviklet i tilknytning til denne bestemmelsen.

Selvstendig inndragning kan også foretas i situasjoner hvor man ikke har et kjent primærlovbrudd. I disse situasjonene er det i praksis umulig å beregne nettoutbyttet, ettersom man ikke vet hva primærhandlingen besto i. Det er dermed ikke mulig å sammenligne med den økonomiske situasjonen før lovbruddet fant sted. På samme måte som ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68 vil selvstendig inndragning av formuesgoder da i praksis skje som bruttoinndragning. Også her finner arbeidsgruppen at beregningsspørsmål bør løses i tråd med de prinsippene som er utviklet i rettspraksis etter gjeldende rett. En styrende retningslinje bør være at ingen skal tjene på straffbare handlinger.

9.3.2 Surrogater og sammenblanding med lovlige midler

Etter straffeloven § 67 annet ledd første punktum omfatter inndragningsadgangen også såkalte surrogater, det vil si formuesgoder som kommer i stedet for selve utbyttet, avkastning og andre fordeler av utbytte. Hensynene som ligger til grunn for inndragningsreglene tilsier at slike surrogater ikke bør behandles annerledes enn det direkte utbyttet. Arbeidsgruppen finner det derfor klart at en tilsvarende regel bør gjelde ved selvstendig inndragning.

En praktisk viktig situasjon er at utbytte fra straffbare handlinger blandes sammen med lovlige midler. Et eksempel kan være et hus som opprinnelig er finansiert med utbytte, men deretter påkostet med lovlige midler. Spørsmålet er hvordan inndragningskravet bør beregnes i slike tilfeller.

Utbyttebegrepet omfatter i disse tilfellene bare de verdiene som kan føres tilbake til straffbare handlinger. Heller ikke begrunnelsen for inndragningsreglene rekker lenger enn dette. Det må derfor gjøres en fordeling mellom hva som stammer fra lovlige midler og hva som skal anses som utbytte.

Sammenblanding med lovlige midler er en praktisk måte å kamuflere utbytte fra straffbare handlinger. Det skaper økonomiske gråsoner som vanskeliggjør myndighetenes kriminalitetsbekjempelse og gjør det mulig å profitere på

kriminalitet med forholdsvis lav risiko. Slike disposisjoner er derfor lite beskyttelsesverdige. Etter arbeidsgruppens syn bør reglene om beregning av inndragningsbeløpet utformes med dette for øye.

Det kan argumenteres for at personer som velger å blande sammen utbytte med lovlige midler, tar en bevisst risiko ved å berike seg på utbytte fra kriminalitet. I slike situasjoner fremstår det følgelig nærliggende å pålegge vedkommende selv å gjøre rede for fordelingen mellom hva som stammer fra lovlige midler og hva som skal anses som utbytte. Etter arbeidsgruppens syn vil en slik presumsjonsmodell bidra til å sikre reglens effektivitet, samtidig som inndragningsadgangen ikke går lenger enn formålet tilsier. Arbeidsgruppen foreslår derfor en presumsjonsregel som innebærer at dersom deler av et formuesgode utgjør utbytte, etableres det en formodning for at alt er det. Regelen innebærer at påkostningene på huset i eksempelet over vil anses som utbytte med mindre det legges frem bevis for at de er finansiert med lovlige midler. Det samme vil gjelde for kontoinnskudd og andre finansielle verdier som er blandet sammen med utbytte.

Sammenblandingstilfellene reiser også spørsmål om hvordan inndragningen bør gjennomføres i praksis når lovlige og ulovlige midler ikke enkelt kan skilles fra hverandre. Dette kan tenkes løst på ulike måter. Et alternativ kan være at det i stedet for inndragning av selve formuesgodet etableres et verdiinndragningskrav. Verdiinndragning drøftes nærmere i punkt 9.4 nedenfor.

Et annet alternativ i sammenblandingstilfellene kan være at det etableres et inndragningskrav i en ideell andel av formuesgodet, for eksempel et hus. Ved inndragningen vil eiendomsretten til den ideelle andelen gå over til staten, slik at det oppstår et sameie. Arbeidsgruppen antar at slik delvis inndragning er mulig også etter gjeldende rett, men er ikke kjent med at dette er en løsning som brukes i særlig grad i praksis. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at det kan være en hensiktsmessig løsning i en del tilfeller.

Sameigelova § 15 inneholder regler om oppløsning av sameie. Det følger av bestemmelsens annet ledd at dersom sameiegjenstanden ikke kan deles uten skade, skal den selges gjennom namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven så langt de passer. Under ellers like vilkår har en sameier forkjøpsrett ved salget. Etter arbeidsgruppens syn fremstår det nærliggende å la disse reglene tjene som mønster ved delvis inndragning som etablerer et sameie i det aktuelle formuesgodet. En slik modell vil legge til rette for at det faktisk inndras også i sammenblandingstilfellene og gi en praktisk løsning for realisasjon etter at inndragning har skjedd. Forkjøpsretten gir også eieren mulighet til å beholde formuesgodet (for eksempel huset) mot at inndragningskravet gjøres opp.

For å synliggjøre muligheten til inndragning av ideell andel og salg etter tvangsfullbyrdelsesloven, foreslås det en uttrykkelig regel om dette i kapittelet i straffeprosessloven om selvstendig inndragning.

9.4 Verdiinndragning

Verdiinndragning innebærer at man i stedet for å inndra det konkrete utbyttet (gjenstandsinndragning) inndrar hele eller deler av utbyttets verdi. Dette vil typisk være aktuelt dersom det konkrete utbyttet ikke lenger er i behold.

Verdiinndragning kan også være aktuelt dersom gjenstandsinndragning vil ramme urimelig hardt. Vedkommende som inndragningskravet rettes mot, får da en betalingsforpliktelse til staten på det aktuelle beløpet. I gjeldende rett er det åpnet for verdiinndragning både i straffeloven §§ 67 og 68.

Ved inndragning etter straffeloven § 67 foreligger det et identifisert lovbrudd som utbyttet stammer fra. At utbyttet ikke lenger er i behold hos lovbryteren, er ikke da noen sterk grunn til å unnlate inndragning. Tvert imot tilsier gjenoppbyggelsesformålet at inndragning fortsatt skal skje. Ved utvidet inndragning etter § 68 foreligger det derimot ikke noe konkret lovbrudd som formuesgodene kan kobles til.

Ved selvstendig inndragning er det ikke krav om at utbyttet kan kobles til et konkret lovbrudd, altså er det ikke mulig å trekke slutninger om utbyttets omfang ut fra den straffbare handlingen det stammer fra. I stedet er man henvist til å trekke slutninger om opprinnelsen til et konkret formuesgode ut fra omstendigheter rundt formuesgodet selv.

Det kan argumenteres for at det er problematisk å trekke slike slutninger og inndra når ingen er dømt for et konkret lovbrudd, og det heller ikke foreligger et utbytte som er i noens besittelse. Til illustrasjon konstaterte EMD i *Geerings mot Nederland* at det forelå en krenkelse av uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 fordi den nederlandske domstolen hadde besluttet inndragning etter frifinnelse og uten at det var påvist at tiltalte hadde vært i besittelse av formuesgoder med uforklarlig opprinnelse.⁴⁵³ Det må legges til grunn at dette også vil være et viktig moment i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1. Legitimitetshensyn og forholdet til eiendomsretten tilsier derfor at utgangspunktet bør være at det bare kan foretas selvstendig inndragning av formuesgoder som en konkret person har i sin besittelse.

På den annen side finnes det både praktiske og prinsipielle argumenter for verdiinndragning. Prinsipielt sett kan det argumenteres for at når det først er konstatert at et objekt er utbytte av straffbare handlinger, bør det foreligge en god begrunnelse for at det ikke skal inndras, selv om utbyttet er borte. Å unnlate inndragning fordi utbyttet er forbrukt, kan oppfattes som støtende. Dette vil innebære at det er mulig å tjene på kriminalitet, så lenge utbyttet fra kriminaliteten forbrukes før politiet får tatt beslag i formuesgodene.

Verdiinndragning er også et viktig virkemiddel i praksis. Ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67 er verdiinndragning den praktiske hovedregelen fordi det er

⁴⁵³ *Geerings mot Nederland*, saksnr. 30810/03, 1. mars 2007, avsnitt 46–51.

vanskelig å finne utbyttet. Påtalemyndigheten kan spore historiske transaksjoner og konstatere at de aktuelle formuesgodene var utbytte av straffbare handlinger. Tilsvarende gjelder for verdiobjekter (klokker, kunstverk, mv.) som er bortskaffet. I disse tilfellene er gjenstandsinndragning ikke noen praktisk mulighet. I en del saker foretrekkes også verdiinndragning fremfor gjenstandsinndragning, selv om gjenstandsinndragning formelt sett er mulig. Dette kan være tilfellet hvor innfordring av utbyttet i utlandet fremstår som arbeidskrevende og i praksis er nær umulig (for eksempel inndragning av fast eiendom i Dubai).

Arbeidsgruppen har konkludert med at selvstendig inndragning som hovedregel bør skje som gjenstandsinndragning. Begrunnelsen er særlig at det fremstår problematisk å inndra uten et konkret lovbrudd og uten at formuesgodet er i en konkret persons besittelse. Selvstendig inndragning er også ment å flytte fokuset *fra* handlinger begått av enkeltpersoner og *til* formuesgodet som sådan. Det er da naturlig at inndragningen normalt skjer av selve formuesgodet. Arbeidsgruppen understreker samtidig at verdiinndragning fortsatt vil være et likestilt alternativ ved inndragning av utbytte på grunnlag av et konkret lovbrudd, jf. straffeloven § 67.

I Ruis konsept for mulig lovregulering er det foreslått en snever adgang til verdiinndragning hvis «sterke grunner taler for det». Spesialmerknadene til forslaget indikerer at unntaket primært er gitt av hensyn til berørte personer. Rui viser til at verdiinndragning kan være aktuelt blant annet i tilfeller hvor bare små andeler av et formuesgode utgjør utbytte. Videre vil verdiinndragning etter forslaget kunne være aktuelt hvis det foreligger begrensede rettigheter i formuesgodet (for eksempel en bruksrett), og det ikke er grunnlag for å beslutte inndragning overfor rettighetshaveren. Et annet eksempel som nevnes er der en fast eiendom som utgjør utbytte og kan inndras, brukes som bolig for en familie.⁴⁵⁴

Etter arbeidsgruppens oppfatning viser disse eksemplene at det er behov for en unntaksregel om verdiinndragning som alternativ når gjenstandsinndragning vil medføre en urimelig byrde for berørte. Verdiinndragning fremstår som en praktisk løsning i tilfeller hvor utbytte er sammenblandet med lovlige midler, jf. drøftelsen i punkt 9.3.2 over. En adgang til verdiinndragning i denne typen tilfeller kan bidra til at det faktisk blir foretatt inndragning. Også i andre tilfeller hvor inndragning av selve formuesgodet fremstår som uforholdsmessig, kan en adgang til verdiinndragning føre til at inndragning skjer i stedet for at saken blir henlagt. En snever adgang til verdiinndragning av hensyn til de berørte kan følgelig være med på å fremme ordningens effektivitet. Det understrekes at et eventuelt verdiinndragningskrav normalt bør forutsette at kravet er forsvarlig sikret, for eksempel gjennom at gjenstanden som sådan stilles som sikkerhet.

Det kan spørres om man også bør tillate verdiinndragning ut over tilfellene hvor gjenstandsinndragning vil være urimelig. Dette berøres i forarbeidene til det

⁴⁵⁴ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 193.

svenske lovforslaget som er oversendt Riksdagen. Det fremgår her at det «som utgangspunkt krævas att egendom som ska kunna bli föremål för förverkande på denna grund har påträffats».⁴⁵⁵ Det er imidlertid også åpnet for verdiinndragning dersom formuesgodet ikke har «påträffats». Som eksempel nevnes et tilfelle hvor formuesgodet beviselig var hos en person før politiet grep inn, men ikke lenger er tilgjengelig, for eksempel fordi det er utført til utlandet.⁴⁵⁶

Arbeidsgruppen utelukker ikke at det også i Norge kan oppstå situasjoner hvor det er ønskelig å kunne foreta selvstendig inndragning, men gjenstandsinndragning er praktisk umulig for eksempel fordi formuesgodet er gjort utilgjengelig. De prinsipielle innvendingene som er beskrevet over, tilsier imidlertid at verdiinndragning her bare bør kunne skje hvis kravet er knyttet til et konkret formuesgode som utgjør utbytte. Etter arbeidsgruppens syn er det også uklart om det faktisk er behov for en adgang til verdiinndragning i disse tilfellene. I lovforslaget er det derfor inntatt to ulike formuleringer. Den ene er generell og åpner for verdiinndragning hvis sterke grunner taler for det, mens den andre er begrenset til tilfeller hvor hensynet til eieren eller andre med styrke tilsier at det ikke bør foretas gjenstandsinndragning.

9.5 Tredjepartsvern

9.5.1 Tredjepartsvern ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67

Ikke sjelden kan utbytte fra kriminalitet bli overdratt til en godtroende tredjepart som ikke kjenner til formuesgodets opphav. Da oppstår spørsmål om vern av tredjeparten: Skal vedkommendes rett til formuesgodet gå foran adgangen til inndragning?

I gjeldende rett er erververs stilling i inndragningssaker regulert av straffeloven § 72. Etter første ledd er det ikke adgang til å foreta inndragning etter § 67 overfor noen som har ervervet formuesgodet på annen måte enn ved gave, forutsatt at vedkommende var i god tro. Kravet om god tro innebærer at erververen verken har forstått eller burde ha forstått sammenhengen mellom formuesgodet og en straffbar handling.

Ved ervervet av formuesgodet har den godtroende omsetningsserververen i prinsippet skaffet seg del i utbytte av en straffbar handling. Objektivt sett er handlingen dermed å anse som et heleri, jf. straffeloven § 332. Etersom inndragning etter straffeloven § 67 ikke krever subjektiv skyld, og inndragning av utbytte fra heleri etter rettspraksis ikke krever konkretisering av primærhandlingen, kan det da være adgang til inndragning etter disse

⁴⁵⁵ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260.

⁴⁵⁶ Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260. Eksemplet er hentet fra en uttalelse i NJA 2021 side 263 avsnitt 13 og 15–16.

bestemmelsene. I lys av de folkerettslige føringene og de prinsipielle hensynene som aktualiseres ved tredjepartsinndragning,⁴⁵⁷ kan en slik rettsanvendelse anses betenkelig. Det kan derfor være grunn til å tolke en viss grad av god tro-beskyttelse inn i reglene. Dette kan forankres enten i lempingsregelen i § 67 første ledd tredje punktum, eller i en innskrenkende tolkning av § 67 første ledd fjerde punktum, jf. § 72 første ledd. Sistnevnte innebærer at man innfortolker et skyldelement ved inndragning overfor tredjepart, i tråd med det som følger av § 72.

Det foreligger ikke rettskilder som avklarer forholdet mellom straffeloven §§ 72 og 67, jf. § 332 i disse situasjonene. Det kan argumenteres for at § 72 første ledd er en spesialregulering som her bør gå foran. Konsekvensen vil være at det ikke er adgang til å inndra overfor en omsetningsserverver som har vært i god tro. Regelen i § 72 første ledd ble riktignok vedtatt før Høyesterett fastslo at det ikke gjelder noe konkretiseringskrav for primærhandlingen ved inndragning etter § 67, jf. § 332. Det ville imidlertid føre for langt å legge til grunn at § 72 første ledd dermed skulle ha utspilt sin rolle i lys av nyere høyesterettspraksis. Avgjørelsene fra Høyesterett gjelder inndragning av utbytte fra heleri og hvitvasking etter § 67, ikke relasjonen mellom § 67 og § 72. Det er dermed mulig at spenningen mellom godtrovernet i § 72 og inndragning etter § 67 ved heleri og hvitvasking er en utilsiktet konsekvens av Høyesteretts tolkning av § 67 i disse sakene.

Etter arbeidsgruppens oppfatning taler systemhensyn for å la § 72 første ledd, og ikke § 67, jf. § 332, regulere omsetningsserververens rettsstilling. Paragraf 72 første ledd er en spesialregel og kan av den grunn anføres å ha forrang. Av pedagogiske hensyn er det også fordelaktig at rettsstillingen til godtroende omsetningsserververe er eksplisitt regulert i loven og ikke fremgår gjennom forholdet til heleribestemmelsen. Videre kan det argumenteres for at forholdet til privatrettslige regler om ekstinksjon tilsier at erververens gode tro bør være avgjørende for vedkommendes rettsstilling. Dette kravet fremgår av straffeloven § 72 første ledd.

Arbeidsgruppen mener derfor de beste grunner taler for at god tro-kravet i straffeloven § 72 første ledd i utgangspunktet bør være avgjørende for adgangen til selvstendig inndragning av formuesgoder som er overtatt ved omsetningsserverv. Arbeidsgruppen legger denne rettsforståelsen til grunn.

9.5.2 Tredjepartsvern ved selvstendig inndragning

I internasjonale konvensjoner er det forutsatt at nasjonale regler om inndragning utformes på en måte som ikke går på bekostning av rettighetene til godtroende tredjeparter. Et eksempel er FN-konvensjonen om korrupsjon, som i artikkel 31

⁴⁵⁷ Se punkt 9.5.2.

forplikter statene til å ta skritt for å muliggjøre inndragning av utbytte. I artikkel 31 nr. 9 er det imidlertid spesifisert at:

«The provisions of this article shall not be so construed as to prejudice the rights of bona fide third parties.»

Tilsvarende formuleringer finnes i FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 12 nr. 8 og FN-konvensjonen om ulovlig håndtering og handel med narkotika og psykotrope stoffer artikkel 5 nr. 8.⁴⁵⁸

I en veileder fra UNODC om implementeringen av korrupsjonskonvensjonen uttales følgende:

«The system of confiscation intentionally constitutes an interference with the economic interests of individuals. For this reason, special care must be taken to ensure that the system developed by States parties maintains the rights of bona fide third parties who may have an interest in the property in question.»⁴⁵⁹

For EMKs del kan det ikke utledes noe forbud mot inndragning overfor godtroende tredjepart.⁴⁶⁰ Ved slik inndragning er imidlertid tredjepartens grad av skyld («degree of fault») et relevant moment som må tas i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen etter P1-1.⁴⁶¹ De prosessuelle kravene som kan utledes av forholdsmessighetsvilkåret, forutsetter også at tredjeparter har mulighet til å fremme argumentet om god tro for en domstol, og at dette er en omstendighet som blir tatt i betraktning i vurderingen av om formuesgodet skal inndras.

Som omtalt i punkt 4.5 finnes det flere regelsett i norsk rett som åpner for at godtroende omsetningsserverver kan ekstingvere opprinnelig eiers rett til et formuesgode. Begrunnelsen for reglene er særlig hensynet til et fungerende omsetningsliv. Det er lagt til grunn at dette hensynet fremmes best ved at den som erverver en ting, skal være sikker på å kunne beholde den. Et annet hensyn er at det ofte kan være vanskelig for den enkelte forbrukeren å undersøke avhenderens rett til formuesgodet, og dermed avklare om vedkommende faktisk har adgang til å selge det.⁴⁶²

En inndragningsadgang som ikke påvirkes av at formuesgodet er overtatt av godtroende tredjepart, er i prinsippet en effektiv måte å sørge for gjenopprettelse.

⁴⁵⁸ Også artikkel 13 nr. 2 i direktiv 2024/1260/EU om inndrivelse og konfiskasjon av formuesgoder forutsetter at inndragningsadgangen ikke skal berøre rettighetene til tredjepart som har handlet i god tro.

⁴⁵⁹ UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption* (2. utgave, 2012) avsnitt 424 side 119. Se tilsvarende UNODC, *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (2017) avsnitt 424 side 124–125.

⁴⁶⁰ Slik også Rui (2015) punkt 11.2 side 126.

⁴⁶¹ *Agosi mot Storbritannia*, saksnr. 9118/80, 24. oktober 1986, avsnitt 54.

⁴⁶² Ot.prp. nr. 56 (1976–1977) *Om lov om godtroerverv av løsøre* kapittel IV 1 side 14.

En person som har ervervet et formuesgode i aktsom god tro, har imidlertid ikke tatt noen uaktsom risiko i relasjon til formuesgodets opphav og konsekvensene ervervet kan medføre. Dersom inndragning skal kunne skje uten hensyn til dette, vil det ha klare negative konsekvenser både for vedkommende og for omsetningslivet mer generelt. Også de omtalte konvensjonsforpliktelsene tilsier at hensynet til godtroende tredjepart er et viktig element. Arbeidsgruppen finner derfor at reglene av selvstendig inndragning bør inneholde begrensninger for inndragning overfor godtroende tredjepart.

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at regelen i straffeloven § 72 første ledd bør gis anvendelse også ved selvstendig inndragning. Det foreslås imidlertid visse endringer knyttet til beviskravet i bestemmelsen. Disse omtales nærmere i punkt 11.3.

9.5.3 Opprinnelig eiers vindikasjonsrett

Ved gjenstandsinnndragning går eiendomsretten til formuesgodet over til staten. Formuesgoder som ikke består av penger, blir deretter realisert ved hjelp av namsmyndighetene. I en slik prosess kan inndragning og realisasjon skje uten at rette eier har vært kjent med prosessen og hatt mulighet til å gjøre anskrik. Det oppstår da spørsmål om hva som bør skje med vedkommendes rett til formuesgodet.

Det alminnelige utgangspunktet i privatretten er at opprinnelig eiers vindikasjonsrett består, med mindre det foreligger et konkret grunnlag for at den er utslettet.⁴⁶³ I tråd med dette legger Matningsdal til grunn at vindikasjonsretten til opprinnelig eier ikke utslettes, selv om formuesgodet inndras.⁴⁶⁴ Dette innebærer at opprinnelig eier senere kan komme på banen og kreve formuesgodet tilbakelevert. Det kan igjen skape utfordringer ved realisasjon. På bakgrunn av dette drøfter Matningsdal om inndratte formuesgoder uten kjent eier kan realiseres etter reglene i hittegodsloven. Han legger her til grunn at realisasjon etter disse reglene vil ek스팅vere opprinnelig eiers rett.⁴⁶⁵

Det samme er lagt til grunn i en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen fra 2005.⁴⁶⁶ Spørsmålet i tolkningsuttalelsen var hvem som vinner eiendomsrett til en stjålet gjenstand som er solgt på politiets hittegoodsauksjon, når gjenstandens opprinnelige eier senere blir identifisert. I tolkningsuttalelsen legges det til grunn at hittegodsloven bygger på at den opprinnelige eierens rett prekluderes ved politiets salg av hittegodset, altså at eierens rett bortfaller uten hensyn til om kjøperen

⁴⁶³ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett (9. utgave, Oslo 2022) punkt 45.33 side 594.

⁴⁶⁴ Magnus Matningsdal, Inndragning (Oslo 1987) side 413.

⁴⁶⁵ Matningsdal (1987) side 415–416.

⁴⁶⁶ JDLOV-2004-10708.

kjente til den eller ikke.⁴⁶⁷ Dette gjelder også i tilfeller der tingen opprinnelig er stjålet fra rette eier.⁴⁶⁸ I tolkningsuttalelsen drøftes også forholdet mellom hittegodsloven, godtroervervloven og tvangsfullbyrdelsesloven § 8-21. Det konkluderes med at ved salg på politiauksjon går hittegodslovens regler foran, slik at opprinnelig eiers rettighet ekstingveres uavhengig av vilkårene i de andre lovene.⁴⁶⁹

Som Matningsdal påpeker, kan det virke noe anstrengt å bruke hittegodslovens regler på formuesgoder som er fravendt rette eier ved tyveri og lignende. Loven gjelder for løvsøre som har kommet bort for innehaveren uten at han ville det, og som noen har funnet og tatt hånd om, jf. § 1 første ledd. Det er for eksempel neppe treffende å si at tyvegods som inndras hos tyven, har blitt *tatt hånd om* av vedkommende. Etter gjeldende rett er det følgelig neppe grunnlag for å si at rette eiers vindikasjonsrett blir utslettet ved inndragning og realisasjon av gjenstander som utgjør utbytte.

Det kan imidlertid argumenteres for at denne retten *bør* utslettes. Dersom rette eier kommer på banen før formuesgodet er realisert, kan det tilbakeleveres til vedkommende. Etter realisasjon oppstår imidlertid en rettighetskonflikt mellom rette eier og den som har kjøpt formuesgodet. Det er da behov for klarhet med hensyn til hvem som har rett til formuesgodet. Arbeidsgruppen finner her at de samme hensynene som ligger til grunn for ordningen i hittegodsloven, har overføringsverdi til situasjonen ved inndragning. Arbeidsgruppen finner derfor at realisasjon av løvsøregjenstander som er inndratt, bør føre til at opprinnelig eiers rett utslettes. Hensynet til vedkommende er i prinsippet ivaretatt gjennom muligheten til å fremme erstatningskrav mot den ansvarlige. Selv om dette ikke alltid vil være en reell mulighet, mener arbeidsgruppen at klarhetshensyn bør slå igjennom, på samme måte som etter hittegodsloven.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn en uttrykkelig regel i straffeprosessloven om at inndratte løvsøregjenstander kan selges etter reglene i hittegodsloven så langt de passer.

⁴⁶⁷ JDLOV-2004-10708 punkt 2 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 73 (1952) 1. Lov om hittegods. 2) Lov om rett for håndverkere m.v. til å selge uavhentede ting side 14 venstre spalte.

⁴⁶⁸ JDLOV-2004-10708 punkt 2.

⁴⁶⁹ JDLOV-2004-10708 punkt 3 og 4.

10 Prosessuelle regler ved selvstendig inndragning av formuesgoder

10.1 Innledning

I punkt 7.4 har arbeidsgruppen konkludert med at reglene om selvstendig inndragning bør følge en strafferettslig modell. En konsekvens av det er at sakene i utgangspunktet skal behandles etter de samme prosessuelle reglene som gjelder for straffesaker for øvrig. Dette følger av straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2, som gir loven anvendelse ved offentlig sak om inndragning, herunder spørsmål om tredjepersons rettigheter i formuesgoder som saken gjelder. En fordel med en slik modell er at man kan bygge videre på et eksisterende rettslig rammeverk. Dette rammeverket omfatter blant annet overordnede krav til objektivitet, jf. straffeprosessloven § 55 og § 226 tredje ledd, og etterforskningens fremdrift, jf. § 226 fjerde ledd. Det omfatter også mer konkrete regler, som for eksempel reglene om bevis, jf. lovens tredje del. På en del punkter er det imidlertid behov for særregulering, særlig fordi inndragningen ikke bygger på en mistanke om et konkret straffbart forhold.

Som beskrevet i punkt 6.4.12 er skjulte eller uklare eierforhold en betydelig praktisk utfordring ved inndragning etter gjeldende regelverk. Når de reelle eierforholdene tilsløres eller holdes skjult, kan det være krevende å avgjøre hvem inndragningskravet skal rettes mot. Rettes kravet mot feil person, vil resultatet etter gjeldende rett være at kravet ikke kan fullbyrdes. Dette fører i praksis til at det er mulig å unngå inndragning ved at eierforholdene tilsløres eller holdes skjult.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det vesentlig at de prosessuelle reglene om selvstendig inndragning kan avhjelpe denne problemsituasjonen. Arbeidsgruppen foreslår derfor regler som gjør det mulig å fremme kravet uten at noen er gjort til motpart, i tilfeller hvor eierforholdene er uklare eller holdes skjult. Det foreslås også at en avgjørelse om selvstendig inndragning skal ha virkning overfor enhver, uavhengig av om kravet var rettet mot vedkommende. En slik ordning må imidlertid utformes på en måte som gjør at rettssikkerheten til den reelle eieren og andre er ivaretatt.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det også hensiktsmessig å forenkle saksbehandlingen i forhold til hva som gjelder ved straffeforfølgning. Dette henger sammen med at inndragningen ikke er ment å være en reaksjon mot noen enkeltperson. Dette innebærer at verken eieren av formuesgodet eller andre bør likestilles med siktede i en straffesak. Saker om selvstendig inndragning vil trolig også variere betydelig i omfang og kompleksitet, og i en del tilfeller kan bevissituasjonen ligge slik an at saken helt eller delvis kan behandles skriftlig. Det foreslås derfor at retten gis stor frihet til å beslutte hvordan den enkelte saken skal behandles. Disse forslagene er ment å bidra til å fremme ordningens effektivitet.

Den prosessuelle ordningen som er foreslått her, skiller seg i noen grad fra den tradisjonelle norske prosessordningen i straffeprosessen. Et annet alternativ kunne være å la reglene om etterforskning og irettføring av straffesaker gjelde fullt ut. Dette ville imidlertid innebære å likestille selvstendig inndragning med straffeforfølgning, blant annet når det gjelder siktedes stilling. Det ville også vanskeliggjøre en ordning hvor inndragning kan foretas uavhengig av eventuelle uklarheter rundt eierforholdene til formuesgodet, og hvor inndragningsavgjørelsen har virkning også overfor andre enn den som forfølgningen er rettet mot. Etter arbeidsgruppens syn er de prosessuelle reglene som foreslås her, derfor bedre egnet til å avhjelpe noen av de manglene som er identifisert i punkt 6.

Ettersom selvstendig inndragning er et nytt konsept i norsk rett, med trekk fra både strafferetten og sivilretten, foreslår arbeidsgruppen å samle de prosessuelle særreglene i et eget kapittel i straffeprosessloven. Samtidig vil det også være nødvendig å gjøre justeringer i enkelte av de generelle reglene i loven som også vil gjelde for selvstendig inndragning. Å samle reglene som er særegne for selvstendig inndragning, er etter arbeidsgruppens oppfatning et pedagogisk grep som vil gjøre reglene lettere tilgjengelige for brukerne. Særreglene er foreslått plassert i kapittel 28 i straffeprosesslovens syvende del. Reglene vil dermed stå i sammenheng med kapittel 29 om sivile krav. Etter arbeidsgruppens syn er dette ikke unaturlig hensett til det slektskapet selvstendig inndragning har med sivilrettslige regler.

10.2 Etterforskning med sikte på selvstendig inndragning

10.2.1 Etterforskningens formål

Grunnvilkåret for selvstendig inndragning er at formuesgodet som kreves inndratt, er utbytte fra straffbare handlinger. Formålet med etterforskning med sikte på selvstendig inndragning vil dermed først og fremst være å innhente informasjon som kan belyse dette. For øvrig vil vilkårene i den materielle hjemmelen være styrende for hvordan etterforskningen skal innrettes.

Den foreslåtte hjemmelen innebærer at vilkårene for inndragning er lempet i forhold til hva som gjelder ved inndragning etter gjeldende rett. Blant annet er beviskravet lavere, noe som også bør få betydning for innretningen av etterforskningen. Ved etterforskning med sikte på straffeforfølgning er det som følge av det strenge beviskravet nødvendig å «snu hver sten» for å avklare om det er grunnlag for straffansvar. Ved selvstendig inndragning skal etterforskningen derimot avklare om det er (klart) mest sannsynlig at formuesgodet er utbytte fra straffbare handlinger. Forutsetningsvis skal det mindre til for å avklare dette enn for at det skal anses bevis ut over enhver rimelig tvil at mistenkte er skyldig i en straffbar handling. En konsekvens av dette er at etterforskningen av en sak om selvstendig inndragning normalt er forutsatt å være mindre omfattende enn ved spørsmål om straffansvar. Samtidig er det som ellers en forutsetning at

etterforskningen er objektiv og søker å klarlegge både forhold som taler for og mot at formuesgodet er utbytte, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd første punktum.

Straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a til f angir hva som er legitime formål med en straffeprosessuell etterforskning. Blant disse er å skaffe til veie opplysninger som er nødvendige for å avgjøre spørsmålet om tiltale (bokstav a). Formuleringen omfatter ikke innhenting av opplysninger for å avgjøre om det skal fremmes krav om selvstendig inndragning. For å synliggjøre at dette er et eget formål med etterforskningen, bør straffeprosessloven § 226 endres.

Arbeidsgruppen foreslår derfor et tillegg i bestemmelsens første ledd bokstav a som viser at formålet kan være å avgjøre spørsmålet om det kan foretas inndragning. Den foreslåtte formuleringen er generell og ikke begrenset til selvstendig inndragning. Den tydeliggjør dermed at det er legitimt å etterforske med sikte på inndragning, også etter de øvrige inndragningsbestemmelsene i straffeloven kapittel 13. Sistnevnte er i tråd med gjeldende rett, men kommer ikke klart til uttrykk i lovteksten i dag.

Andre legitime formål med etterforskningen er etter § 226 første ledd å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon (bokstav b), samt å fullbyrde straff og andre reaksjoner (bokstav d). Begge de nevnte alternativene benytter i dag formuleringen «reaksjon» eller «reaksjoner». Det kan spørres om dette også vil omfatte selvstendig inndragning.

Uttrykket «reaksjon» sikter til de strafferettslige reaksjonene opplistet i straffeloven § 30, herunder inndragning etter kapittel 13. I forarbeidene til straffeloven defineres strafferettslig reaksjon som «straffene, samt andre reaksjoner som ilegges som følge av at det er begått et lovbrudd, og som skal ilegges i straffeprosessuelle former». Selvstendig inndragning ilegges ikke som følge av at noen har begått et lovbrudd. Dette kunne tilsi at selvstendig inndragning ikke omfattes av reaksjonsbegrepet i straffeloven. Det samme gjelder imidlertid også for forebyggende inndragning etter straffeloven § 70. Det er neppe tvilsomt at slik inndragning er et legitimt formål med straffeprosessuell etterforskning også etter gjeldende rett. Selvstendig inndragning forutsetter dessuten at det på ett eller annet tidspunkt er begått et lovbrudd – som har generert et utbytte – selv om det ikke er nødvendig å konkretisere dette lovbruddet.

På denne bakgrunn legger arbeidsgruppen til grunn at dagens ordlyd i § 226 bokstav b og d vil være dekkende også for selvstendig inndragning.

10.2.2 Forholdet til etterforskning av straffesak

På etterforskningsstadiet kan det være en nær sammenheng mellom saker om selvstendig inndragning og saker om straffeforfølgning. Objektet for den selvstendige inndragningen er utbytte – noe som forutsetter at det på ett eller annet tidspunkt har skjedd et lovbrudd. I starten av, og underveis i, etterforskningen kan

det være uklart om straffeforfølgning er mulig eller om selvstendig inndragning vil være det hensiktsmessige alternativet for å inndra utbyttet. Etter arbeidsgruppens syn er det viktig at prosessreglene gir tilstrekkelig fleksibilitet i slike situasjoner. Reglene om etterforskning med sikte på selvstendig inndragning bør derfor i stor grad følge de samme reglene som gjelder for etterforskning for øvrig.

Straffeprosessloven § 224 angir når det er adgang til å igangsette etterforskning. Etter første ledd foretas etterforskning når «det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige». Det kreves ikke at det foreligger mistanke mot noen enkeltperson eller mistanke om et konkret straffbart forhold. Bestemmelsen åpner for en skjønnsmessig vurdering av om etterforskning bør foretas, både der undersøkelsene er rent generelle og der man ser etter opplysninger om en eller flere enkeltpersoner.⁴⁷⁰ Bestemmelsen må tolkes antitetisk: Dersom det ikke foreligger *rimelig grunn*, har påtalemyndigheten heller ikke adgang til å åpne etterforskning.

I praksis vil de samme omstendighetene kunne gi grunnlag for etterforskning både med sikte på straffeforfølgning og med sikte på selvstendig inndragning. Det kan også være en glidende overgang mellom etterforskning med sikte på straffeforfølgning og etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det derfor hensiktsmessig at vilkårene for igangsetting av etterforskning er like. Arbeidsgruppen foreslår derfor at også igangsetting av etterforskning med sikte på selvstendig inndragning reguleres i straffeprosessloven § 224 første ledd. Bestemmelsen er godt innarbeidet, og angir en passende terskel for når det kan igangsettes etterforskning («rimelig grunn»).

Vurderingen av hva som utgjør rimelig grunn, skiller seg neppe markant fra det tilsvarende spørsmålet ved andre former for etterforskning. Vurderingen må imidlertid knyttes opp mot det sentrale vilkåret for selvstendig inndragning: om det aktuelle formuesgodet er utbytte fra straffbare handlinger. Relevante momenter ved vurderingen av om det skal åpnes etterforskning vil være blant annet sannsynligheten for at man har å gjøre med et formuesgode som kan inndras ved selvstendig inndragning, forholdsmessigheten av å igangsette etterforskning hensett til formuesgodets verdi og hvordan etterforskningen vil ramme, samt om igangsetting av etterforskning fremstår som saklig begrunnet.⁴⁷¹

Innenfor rammene av subsidiaritetsprinsippet må etterforskning med sikte på selvstendig inndragning etter arbeidsgruppens oppfatning kunne igangsettes uavhengig av om det også foretas etterforskning i straffesak. I praksis forekommer det at man under etterforskningen av en straffesak kommer over formuesgoder som antas å være utbytte, uten at det er hensiktsmessig å innlede etterforskning

⁴⁷⁰ Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt III 1 side 5.

⁴⁷¹ Om de tilsvarende momentene ved igangsetting av etterforskning med sikte på straffeforfølgning, se riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 punkt III 3 side 6–7.

med sikte på straffeforfølgning. Det kan for eksempel være fordi formuesgodene er funnet hos en tredjeperson med perifer tilknytning til saken. En beslektet situasjon er hvor man under etterforskningen av en straffesak oppdager personer med en perifer tilknytning til kriminelle nettverk, for eksempel leasingselskaper eller andre som profitterer på å befatte seg med det som antas å være utbytte. Det kan også tenkes at politiet helt uavhengig av en straffesak kommer over et formuesgode som fremstår å være utbytte fra straffbare handlinger. I dag er praksis at man ofte unnlater å innlede etterforskning i disse situasjonene. Arbeidsgruppen mener det i slike tilfeller bør være kurant å innlede etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, uten at det er nødvendig å opprette straffesak mot noen enkeltperson.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen et tillegg i straffeprosessen § 224 første ledd, som fastsetter at etterforskning skal foretas når det er rimelig grunn til å undersøke om det kan foretas inndragning. Den foreslåtte formuleringen er ikke begrenset til selvstendig inndragning. Den synliggjør dermed at det kan igangsettes etterforskning også med sikte på andre former for inndragning, uavhengig av om dette er knyttet til forfølgning av et konkret straffbart forhold (eksempelvis ved inndragning etter straffeloven §§ 69 eller 70). Sistnevnte er i tråd med gjeldende rett, men kommer ikke klart til uttrykk i lovteksten i dag.

10.2.3 Skifte av spor mellom straffeforfølgning og selvstendig inndragning

Som nevnt kan det i en tidlig fase av etterforskningen være en glidende overgang mellom saker om selvstendig inndragning og saker om straffeforfølgning. Følgelig kan det også variere om etterforskning blir innledet med sikte på straffeforfølgning eller med sikte på selvstendig inndragning. Et særlig spørsmål da er hvorvidt det bør være anledning til å «skifte spor» mellom de to sakstypene.

Det ligger implisitt i vilkårene for selvstendig inndragning at det bør være mulig å foreta slik inndragning etter at det først er foretatt etterforskning med sikte på straffeforfølgning. Vilårene for inndragning i forbindelse med straffeforfølgning er strenge, særlig når det gjelder beviskrav. Noe av formålet med å innføre selvstendig inndragning er å åpne for inndragning i saker som i dag blir henlagt eller ender med frifinnelse fordi beviskravet ikke er oppfylt, jf. punkt 6.4.7. Arbeidsgruppen mener derfor at det må være adgang til å «skifte spor» fra straffeforfølgning til selvstendig inndragning.

Noe mer tvilsomt er det om man bør åpne for «sporskifte» i motsatt retning – fra selvstendig inndragning til straffeforfølgning. I utgangspunktet tilsier subsidiaritetskravet at det alltid bør være adgang til straffeforfølgning dersom det er grunnlag for det. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom det er igangsatt etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, men man ser underveis i saken at det er grunnlag for tiltale mot en eller flere enkeltpersoner. Dersom

straffeforfølging her er utelukket, kan ordningen sies å legge opp til at selvstendig inndragning blir prioritert på bekostning av straffeforfølging.

Slike «sporskifter» kan imidlertid også reise rettssikkerhetsspørsmål. Forslaget bygger på at etterforskning med sikte på selvstendig inndragning skal være noe kvalitativt annet enn etterforskning med sikte på straffeforfølging. En konsekvens av dette er at den prosessuelle statusen til involverte personer vil være annerledes enn i en ordinær straffesak. Etter forslaget skal vedkommende ikke nødvendigvis ha de samme prosessuelle rettighetene som en siktet, slik som for eksempel rett til helt å nekte å forklare seg og rett til forsvarer. Det er uheldig dersom reglene åpner for at man kan omgå siktedes rettigheter ved å kategorisere en etterforskning som selvstendig inndragning, for deretter å «skifte spor» og bruke de innhentede bevisene overfor involverte personer som ikke var klar over at de kunne risikere straff. Dette gjelder ikke minst dersom den senere tiltalen gjelder heleri eller hvitvasking av det aktuelle formuesgodet, som objektivt sett vil ha samme grunnlag som et krav om selvstendig inndragning.

For andre typer lovbrudd enn heleri og hvitvasking fremstår et sporskifte mindre betenkelig. For eksempel mener arbeidsgruppen at det normalt bør være mulig å ta ut tiltale dersom det kommer frem opplysninger under etterforskningen som gir grunnlag for straffeforfølging for andre lovbrudd uten tilknytning til det aktuelle formuesgodet, eller for primærlovbruddet til heleri og hvitvasking. Det faktiske forholdet som ligger til grunn for en tiltale, vil her skille seg fra omstendighetene som kan danne grunnlag for selvstendig inndragning. Adgangen til «sporskifte» vil her være sammenlignbar med straffeforfølging av noen som har hatt status som vitne i en straffesak, men hvor det underveis i etterforskningen kommer frem opplysninger som gir grunnlag for en straffanklage mot vedkommende.

En måte å ivareta disse hensynene på kan være å etablere en skranke mot senere straffeforfølging for heleri eller hvitvasking, der det straffbare forholdet består i nettopp befatningen med utbyttet. Etter omstendighetene kan en slik skranke også være med på å bygge opp under subsidiaritetsprinsippet. Dersom adgangen til å straffeforfølge etter at man har etterforsket med sikte på selvstendig inndragning er begrenset, vil påtalemyndigheten presumtivt være tilbakeholden med å igangsette slik etterforskning dersom det kan være grunnlag for straffeforfølging. En skranke mot sporskifte vil følgelig legge til rette for at det etterforskes med sikte på straffeforfølging i de tilfellene hvor det er rimelig grunn til det.

Etter arbeidsgruppens syn ivaretar en slik løsning de involvertes rettssikkerhet på en god måte, samtidig som straffansvaret ikke undergraves. Det foreslås derfor et nytt femte ledd i straffeprosessloven § 224, hvorefter det som hovedregel ikke skal være adgang til å innlede straffeforfølging for overtredelse av straffeloven §§ 332 eller 337 (henholdsvis heleri eller hvitvasking) dersom det er igangsatt etterforskning med sikte på selvstendig inndragning på grunnlag av det samme faktiske forholdet.

Spørsmålet er om denne skranken bør gjelde unntaksfritt. For eksempel kan det tenkes å komme frem opplysninger under etterforskningen som viser at befatningen med formuesgodet bare er en del av en omfattende hvitvaskingsoperasjon. Den større hvitvaskingsoperasjonen fremstår her som noe kvalitativt annet enn grunnlaget for selvstendig inndragning av formuesgodet. I slike tilfeller ville det være uheldig dersom vedkommendes befatning med formuesgodet ikke kunne inkluderes i grunnlaget for en hvitvaskingstiltale. Arbeidsgruppen antar at det også kan oppstå andre tilfeller hvor det kan fremstå støtende dersom det ikke er adgang til å straffeforfølge fordi det er igangsatt etterforskning med sikte på selvstendig inndragning.

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at det bør finnes en sikkerhetsventil som åpner for straffeforfølgning i de tilfellene hvor en annen løsning ville undergrave straffens funksjon. Det foreslås derfor at straffeforfølgning likevel skal være tillatt dersom straffens formål med tyngde taler for det.

Valg av spor, herunder skifte av spor underveis i etterforskningen eller når den er avsluttet, er en påtalebeslutning. Dette følger av at etterforskning besluttes og avsluttes av påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 225, og krever ikke noen særregulering.

10.2.4 Bruk av bevis i senere straffesak

Ved «sporskifte» fra selvstendig inndragning til straffeforfølgning oppstår spørsmål om hvorvidt bevis som er innhentet i inndragningssaken, bør kunne brukes i den senere straffesaken.

Den klare hovedregelen i norsk rett er at lovlig innhentet informasjon kan brukes som bevis i straffesak. Unntak fra prinsippet om fri bevisførsel krever et særskilt grunnlag. Prinsippet skal fremme idealet om at straffedommer skal bygge på et materielt riktig faktum. Dette gjør seg gjeldende også i tilfeller hvor det er innledet straffeforfølgning etter at det først er etterforsket med sikte på selvstendig inndragning. Også subsidiaritetsprinsippet kan tilsi at det bør være adgang til å bruke bevis fra selvstendig inndragning i en eventuell senere straffesak. Motsatt løsning kan føre til at bevisregler står i veien for å straffeforfølge, og at man dermed er henvist til å foreta selvstendig inndragning, selv om bevismaterialet viser at det er grunnlag for straffansvar.

Riktignok kan det tenkes tilfeller hvor det fremstår betenkelig å bruke enkelte bevis ved senere straffeforfølgning. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det – på grunnlag av unntaksregelen beskrevet i punkt 10.2.3 – tas ut tiltale for heleri eller hvitvasking av det aktuelle formuesgodet. Tiltalen vil da bygge på de samme faktiske forholdene som kunne dannet grunnlag for selvstendig inndragning. Under etterforskningen med sikte på selvstendig inndragning vil tiltalte imidlertid

ikke ha vært beskyttet av alle de samme rettssikkerhetsgarantiene som ved etterforskning med sikte på straffeforfølgning.⁴⁷²

Særlig de hensynene som ligger til grunn for selvinkrimineringsvernet kunne tilsi forsiktighet med å bruke bevis i disse situasjonene. Som nevnt i punkt 8.4.1 kan selvinkrimineringsvernet i utgangspunktet få anvendelse i en etterfølgende straffesak der det føres bevis som er pliktmessig avgitt under etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. En av forutsetningene for at selvinkrimineringsvernet gjør seg gjeldende, er imidlertid at bevisinnhenting har skjedd gjennom en eller annen form for uakseptabel tvang, og at opplysningene er av betydning for vedkommendes straffansvar.⁴⁷³ Frivillig avgitte svar er derimot ikke omfattet av vernet.

Etter arbeidsgruppens syn inneholder dessuten de foreslått reglene flere mekanismer som avhjelper de potensielle betenkelighetene med å tillate bevis ført i en eventuell senere straffesak. For det første har arbeidsgruppen i punkt 10.2.3 foreslått en skranke mot senere straffeforfølgning for heleri eller hvitvasking av det samme formuesgodet. Dette vil som hovedregel hindre straffeforfølgning i de tilfellene hvor det fremstår mest betenkelig å tillate bevisene ført. For det andre foreslår arbeidsgruppen regler som sikrer at personer som avhøres i sak om selvstendig inndragning, ikke blir tvunget til å avgi selvinkriminerende opplysninger. Avgrensningen av forklaringsplikten omtales nærmere i punkt 10.4.3. I lys av dette legger arbeidsgruppen til grunn at selvinkrimineringsvernet ikke er noe tungtveiende hensyn mot å tillate bevis ført i en eventuell senere straffesak.

Under enhver omstendighet legger arbeidsgruppen til grunn at reglene om rettfærdig rettergang, jf. den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6, og den ulovfestede læren om avskjæring av utilbørlig innhentet bevis vil komme supplerende inn dersom rettssikkerheten til de involverte tilsier at innhentede bevis ikke bør tillates ført. Dette er generelle regler som vil slå igjennom for eksempel i misbrukstilfeller, dersom etterforskning med sikte på selvstendig inndragning blir forsøkt brukt som en enkel inngang til straffeforfølgning. På denne bakgrunn legger arbeidsgruppen til grunn at det ikke er behov for særskilte begrensninger for bruk av bevis fra sak om selvstendig inndragning i en eventuell senere straffesak.

⁴⁷² Hvilke prosessuelle rettigheter vedkommende skal ha, drøftes i punkt 10.4.

⁴⁷³ Se tilsvarende Øyen (2010) side 254–255.

10.3 Partene i saken

10.3.1 Hvem skal kravet rettes mot?

Ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67 blir inndragningskravet som oftest rettet mot lovbrøyteren. Dette følger av § 71 første ledd, som bestemmer at inndragning skal foretas overfor den utbyttet har tilfalt, og samtidig oppstiller en presumsjon for at dette er lovbrøyteren. Straffeloven § 74 gir prosessuelle regler om hvem kravet rettes mot når formuesgodet ikke tilhører lovbrøyteren. Hovedregelen etter § 74 første ledd er at kravet da skal rettes mot eieren eller rettighetshaveren. Dersom eieren eller rettighetshaveren er ukjent eller uten kjent oppholdssted i Norge, kan kravet fremmes mot lovbrøyteren eller besitter ved beslaget, jf. § 74 annet ledd. Tredje ledd åpner også for å fremme inndragningssak «uten at noen er gjort til saksøkt» dersom verken lovbrøyteren eller besitteren har kjent oppholdssted i Norge.

Ved selvstendig inndragning kreves det ikke at det finnes noen identifisert lovbrøyter. Et grunnleggende prosessuelt spørsmål er derfor hvem som skal gjøres til motpart når påtalemyndigheten fremmer krav om selvstendig inndragning. Norsk straffeprosess er tradisjonelt sett en partsprosess, med påtalemyndigheten på den ene siden og tiltalte – eller den et annet krav enn straff rettes mot – på den andre. Det er imidlertid ikke gitt at dette bør opprettholdes fullt ut ved selvstendig inndragning av formuesgoder.

I enkelte jurisdiksjoner er det innført ordninger hvor prosessen rettes mot formuesgodet som sådan i stedet for mot én eller flere bestemte personer. Dette omtales av og til som inndragning *in rem*. En ordning med *in rem*-inndragning i prosessuell forstand finnes blant i USA, hvor sakene betegnes med selve inndragningsobjektet som statens motpart. Regelen i straffeloven § 74 tredje ledd, som gir hjemmel for å fremme inndragningskrav uten noen motpart, kan også sies å være en variant av dette.

En prosessuell *in rem*-ordning ved selvstendig inndragning har flere fordeler. Når prosessen rettes mot formuesgodet som sådan, synliggjøres det at grunnlaget for inndragning primært er knyttet til formuesgodet. Dermed blir det tydeligere at inndragningen er uavhengig av om eier, besitter eller andre involverte har gjort noe klanderverdig. Graden av stigma overfor involverte enkeltpersoner vil følgelig bli redusert, og forskjellen fra straffeforfølgning økes. Dette kan ha særlig betydning i norsk rett, hvor grunnlaget for kravet om selvstendig inndragning objektivt sett er det samme som ved inndragning i tilknytning til straffeforfølgning etter straffeloven § 67, jf. §§ 332 og 337.

En prosessuell *in rem*-ordning kan også være fordelaktig ved *pro forma*-eierskap eller andre situasjoner med uklare eierforhold. Dette er en praktisk problemsituasjon som kan skape utfordringer etter gjeldende

inndragningsregler.⁴⁷⁴ Det ligger implisitt i *in rem*-ordningen at den endelige avgjørelsen vil ha virkning også overfor personer som ikke har vært gjort til motpart i prosessen. Ordningen kan dermed bidra til å skape større klarhet og færre innsigelser i fullbyrdingsomgangen. Ordningen kan også være fordelaktig i situasjoner hvor personer som befatter seg med utbytte, unndrar seg forfølgning, ettersom vedkommende ikke trenger å gjøres til motpart. Dette er samme type hensyn som ligger til grunn for regelen i straffeloven § 74 tredje ledd.

Samtidig fremstår en *in rem*-prosess som noe fremmed i norsk rett. Dette kan presumtvt føre til at reglene tas i bruk i mindre utstrekning enn ønsket. Til sammenligning er arbeidsgruppens inntrykk at regelen i straffeloven § 74 tredje ledd brukes lite i praksis i dag. Dette kan skyldes at den prosessuelle ordningen fremstår som ukjent. Det kan imidlertid også henge sammen med at vilkårene for å bruke bestemmelsen er noe uklare.

Avhengig av hvordan en *in rem*-ordning utformes, kan det også tenkes utfordringer knyttet til de involvertes rettssikkerhet. En tradisjonell partsprosess bygger på grunnleggende prinsipper om kontradiksjon og likeverdighet mellom partene. En slik prosess legger til rette for at også argumenter og bevis som svekker påtalemyndighetens sak, kommer frem. Etter arbeidsgruppens syn er dette hensyn som må ivaretas også ved selvstendig inndragning, selv om kravet ikke bygger på at noen enkeltperson har begått en straffbar handling.

I avveiningen mellom disse hensynene finner arbeidsgruppen det nærliggende å bygge videre på tilnærmingen i straffeloven § 74 ved vurderingen av hvem kravet bør rettes mot. Arbeidsgruppen mener imidlertid at konstruksjonen bør videreutvikles slik at adgangen til å foreta inndragning når noen unndrar seg eller eierforholdene er uklare, kommer tydeligere frem. Videre mener arbeidsgruppen at det bør komme klart frem i loven at den endelige avgjørelsen av inndragningskravet har virkning overfor enhver. Dette er nødvendig for at reglene om selvstendig inndragning skal være effektive i situasjoner med *pro forma*-eierskap mv.

I det svenske lovforslaget som ligger til behandling, er hovedregelen at krav om «självständigt förverkande» skal rettes mot eier. Dersom det ikke kan klargjøres hvem formuesgodet tilhører, skal kravet rettes mot en ukjent og kunngjøres etter nærmere fastsatte regler.⁴⁷⁵ Det kan være nærliggende å innføre en lignende regulering i norsk rett. Ordningen sikrer at eieren av formuesgodet blir brakt inn i saken i de tilfellene hvor det er praktisk mulig, slik at vedkommende kan bestride kravet og legge frem relevante bevis. Samtidig muliggjør den inndragning, selv om eierforholdene er uklare eller holdes skjult. Arbeidsgruppen foreslår følgelig at kravet om selvstendig inndragning som hovedregel skal rettes mot eieren av

⁴⁷⁴ Se punkt 6.4.12.

⁴⁷⁵ Se förslag till lag om rättegången vid förverkande av egendom och företagsbot 4 kapittel 4 § i vedlegg 7 i Prop. 2023/24:144 *En ny förverkandelagstiftning* side 681.

formuesgodet. Dersom eierforholdene er uklare, eller eier er uten kjent oppholdssted i Norge, foreslås det imidlertid at inndragningskravet kan fremmes uten motpart. Dette er foreslått nedfelt i § 405 første ledd i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

Hvem som skal anses som eier, må avgjøres basert på hva som ut fra de konkrete forholdene fremstår som mest sannsynlig. Relevante omstendigheter kan blant annet være faktisk bruk, registrert eierskap, foreliggende dokumentasjon, etc. At noen har formuesgodet i sin besittelse når det tas i beslag, eller på annen måte fremstår som den vanlige brukeren, vil ofte kunne være et tungtveiende moment i vurderingen av hvem som er den reelle eieren. Dersom det er like sannsynlig at to personer er den reelle eieren av formuesgodet, kan det også være aktuelt å fremme kravet mot begge. I praksis vil spørsmålet om hvem kravet skal rettes mot, få mindre betydning som følge av forslaget om at også andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt, alternativt få sin rettighet utslettet, av inndragningen, skal varsles om saken og kunne bestride inndragningskravet. Kravene til varsling mv. omtales nærmere i punkt 10.7.

Spørsmålet om hvem kravet skal rettes mot, bør etter arbeidsgruppens syn avgjøres av påtalemyndigheten. Det synes ikke å være hensiktsmessig med noen rettslig overprøving av om kravet er fremmet mot rett person. Årsaken er nettopp reglene om varsling mv., som gjør det mulig å bestride kravet også for andre. Derimot vil tilstrekkelig varsling etter forslaget være en prosessforutsetning som kan overprøves av retten. Dette er med på å ivareta rettsikkerheten til de involverte, selv om prosessen bærer noe mindre preg av å være en ren partsprosess.

Når uttrykket «eier» brukes i det videre, sikter dette følgelig til den eller de som påtalemyndigheten ut fra de konkrete omstendighetene anser som sannsynlig eier.

10.3.2 Eierens prosessuelle status

Ved etterforskning med sikte på straffeforfølgning står statusen som «mistenkt» eller «siktet» sentralt. Status som mistenkt eller siktet innebærer vidtrekkende prosessuelle rettigheter. Uttrykket «mistenkt» er ikke definert i straffeprosessloven, men det sikter primært til personer som står så sentralt i etterforskningen at den kan sies å være rettet mot vedkommende.⁴⁷⁶ Hvem som er siktet i lovens forstand, fremgår av straffeprosessloven § 82. Det følger av første ledd at mistenkte får status som siktet når påtalemyndigheten har erklært ham for det eller forfølgning mot ham er innledet ved retten. Det samme gjelder dersom det er besluttet eller foretatt pågrepelse, ransaking, beslag eller lignende forholdsregler rettet mot ham, jf. § 82 første ledd *in fine*. Bestemmelsen forutsetter at tvangsmiddelet er «rettet mot» vedkommende. Høyesteretts kjæremålsutvalg har lagt til grunn at det avgjørende for om tvangsmiddelet skal anses som rettet mot

⁴⁷⁶ NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* punkt 9.2.2 side 203–204 med videre henvisninger.

noen, er begrunnelsen for tvangsmiddelbruken.⁴⁷⁷ Ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning vil formålet med en eventuell tvangsmiddelbruk være å avklare om et formuesgode utgjør utbytte, ikke om noen har gjort noe straffbart. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at eventuelle tvangsmidler ikke vil være «rettet mot» noen enkeltperson. Tvangsmiddelbruk vil følgelig ikke gi status som siktet, så lenge formålet er etterforskning med sikte på selvstendig inndragning.

Kjernen i rollen som mistenkt og siktet er at vedkommende anklages for noe klanderverdig som kan føre til straff. Denne rollen er noe kvalitativt annet enn å være eier av et formuesgode som antas å kunne inndras ved selvstendig inndragning. Etter arbeidsgruppens syn tilsier dette at verken eieren av formuesgodet eller andre involverte bør ha status som mistenkt eller siktet. Å kategorisere disse som mistenkt eller siktet vil kunne virke unødvendig stigmatiserende, og dessuten få uønskede konsekvenser for etterforskningen ved at vedkommende gis prosessuelle rettigheter som det reelt sett ikke er grunnlag for.

Samtidig har et krav om selvstendig inndragning betydelige konsekvenser for eieren av formuesgodet, som potensielt kan få sine eierrettigheter utslettet. Det følger av EMK artikkel 6 nr. 1 og P1-1 at eieren av formuesgodet må gis en stilling i prosessen som gjør det mulig å ivareta sine interesser. I *Silickienė mot Litauen* la Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) til grunn at «as a general principle, persons whose property is confiscated should be formally granted the status of parties to the proceedings in which the confiscation is ordered».⁴⁷⁸ Utgangspunktet er altså at eier skal ha partsrettigheter i prosessen. I *Silickienė* konkluderte riktignok EMD med at selv om klageren ikke hadde hatt formell partsstatus, hadde hun rent faktisk fått en rimelig og tilstrekkelig mulighet til å ivareta sine interesser. Det forelå derfor ingen krenkelse av EMK artikkel 6. I lys av den generelle uttalelsen i avgjørelsen finner arbeidsgruppen likevel at eieren bør ha prosessuell status som part, se § 406 første ledd første punktum i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

I forlengelsen av dette kan det også spørres hvilken betegnelse man bør bruke om eieren som kravet om selvstendig inndragning rettes mot. Det er ikke treffende å betegne vedkommende som siktet eller tiltalt. Et alternativ kunne være «saksøkt», slik som i sivilprosessen. Denne betegnelsen fremstår noe fremmed i straffeprosessen, men er også brukt i straffeloven § 74 tredje ledd. Et annet alternativ er «part», som etter sin ordlyd også vil omfatte påtalemyndigheten. Etter arbeidsgruppens syn er det ikke opplagt at det i denne sammenhengen er behov for en egen betegnelse som skiller vedkommende fra påtalemyndighetens partsstilling. Forslaget benytter følgelig betegnelsen «part».

⁴⁷⁷ Rt. 1998 side 1083 på side 1085.

⁴⁷⁸ *Silickienė mot Litauen*, saksnr. 20496/02, 10. april 2012, avsnitt 50.

10.3.3 Andre involverte prosessuelle status

Også andre enn eier kan få sine rettigheter påvirket av inndragningskravet. Det gjelder for eksempel personer som har begrensede rettigheter i formuesgodet, slik som en bruksrett. Såfremt rettigheten ikke har rettsvern, vil inndragning medføre at rettigheten utslettes, jf. straffeloven § 73 motsetningsvis. Rettigheter som *har* rettsvern, kan etter bestemmelsen i noen utstrekning besluttes bortfalt. For å kunne ivareta sine interesser i formuesgodet, bør også slike rettighetshavere gis visse prosessuelle rettigheter i sak om selvstendig inndragning. Dette er i tråd med den prosessuelle dimensjonen av vernet etter EMK P1-1, som etter EMDs praksis har et videre anvendelsesområde enn rene eierrettigheter.⁴⁷⁹

Det kan spørres om også personer som påvirkes av inndragningen mer indirekte, burde gis en prosessuell status i saken. Dette kan for eksempel gjelde familiemedlemmer som påvirkes av at penger eller andre verdier som tilhører deres nærstående, blir inndratt. Ruis konsept for mulig lovregulering synes å bygge på en slik tilnærming. Det er der foreslått at vedtak om inndragning skal forkynnes for «personer som kan være berørt av inndragning».⁴⁸⁰ I Verdensbankens anbefaling nr. 18 er det på den annen side vist til «[t]hose with a potential legal interest in the property subject to forfeiture».⁴⁸¹ Den relevante personkretsen synes her å være definert som personer med en potensiell *rettslig* interesse i formuesgodet.

Humane hensyn kunne tilsi at også familiemedlemmer mv. som rent faktisk kan bli påvirket, gis rett til å ta del i prosessen. Dette ville imidlertid presumtvt føre til en vidløftig prosess. Det må også legges til grunn at eieren, og eventuelt andre med rettigheter i formuesgodet, sørger for at relevante opplysninger om andre berørte kommer frem i prosessen. Arbeidsgruppen har følgelig konkludert med at personkretsen som gis prosessuelle rettigheter, bør begrenses til dem som får sin *rettsstilling* påvirket av inndragningen.

Arbeidsgruppen har vurdert hvilken terminologi som best reflekterer hvilken persongruppe som bør ha prosessuelle rettigheter. Et alternativ er å vise til personer som får sin rettsstilling påvirket av inndragningen. Et annet er «rettighetshaver», som brukes i straffeloven §§ 73 og 74 i dag. Dette vil imidlertid også omfatte panthavere mv., som ikke får sine rettigheter påvirket av inndragningen i og med at rettigheten består. Arbeidsgruppen antar at det normalt ikke er grunn til å involvere slike rettighetshavere i prosessen. Det kan derfor være grunn til å begrense kretsen til rettighetshavere som får sin rettighet utslettet ved

⁴⁷⁹ Se Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere* (2023) side 1327 flg.

⁴⁸⁰ Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) (2015) punkt 12.2.2 side 219, lovutkastet § 21 tredje ledd fjerde punktum.

⁴⁸¹ World Bank, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture* (2009) side 69.

inndragningen. Alternative formuleringer kunne være «personer med rettslig interesse i formuesgodet», eventuelt «personer med rettslig interesse i inndragningskravet». Førstnevnte er i tråd med formuleringen i Verdensbankens anbefaling. Uttrykk som «rettslig interesse» fremstår imidlertid som noe fremmed i straffeprosessen, og gir ikke nødvendigvis noen klar avgrensning.

Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at kretsen som kan utøve prosessuelle rettigheter – ut over eier – betegnes som personer som kan «få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen», eventuelt rettighetshavere som kan «få sin rettighet utslettet ved inndragningen». Begge formuleringer er reflektert i forslaget til lovtekst.

I motsetning til hva som gjelder for eieren av formuesgodet, finner arbeidsgruppen det ikke naturlig at slike rettighetshavere i alle tilfeller skal ha status som part. Normalt vil eventuelle rettighetshavere ha en svakere interesse i formuesgodet enn eier. Etter omstendighetene kan det også tenkes å være et høyt antall rettighetshavere i et formuesgode, for eksempel ved bruksrett til fast eiendom. Dersom alle disse automatisk skulle betraktes som part, ville det etter arbeidsgruppens syn føre til en unødvendig vidløftiggjøring av saken. Derimot mener arbeidsgruppen at rettighetshavere må ha mulighet til å ta del i saken i den grad inndragningen påvirker deres rettsstilling og de ønsker å bestride kravet. Det foreslås derfor at partsstatus forbeholdes dem som bestrider kravet, se § 406 første ledd annet punktum i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

Når det gjelder vitner i saker om selvstendig inndragning, legger arbeidsgruppen til grunn at de alminnelige reglene i straffeprosessloven kapittel 10 kan gis anvendelse. Det synes derfor bare å være behov for enkelte mindre justeringer i ordlyden for å tilpasse reglene til den nye sakstypen. Slike tilpasninger er foreslått i straffeprosessloven § 109 a (fjernavhør av vitner).

10.4 Partenes prosessuelle rettigheter

10.4.1 Dokumentinnsyn

10.4.1.1 Gjenstanden for innsyn – «sakens dokumenter»

Innsynsreglene i straffeprosessloven er nært knyttet til uttrykket «sakens dokumenter», se § 100 a annet ledd, § 242 første ledd, § 264 første ledd, § 264 a tredje og fjerde ledd og § 267 første ledd. Uttrykket betyr i all hovedsak det samme i disse bestemmelsene.⁴⁸² Utgangspunktet for hva som skal anses å utgjøre en del av sakens dokumenter, er den dokumentlisten som politiet fører under etterforskningen. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at også andre dokumenter «som er blitt til eller fremkommet under etterforskningen av den sak

⁴⁸² Se blant annet Rt. 2006 side 157 avsnitt 20 i relasjon til §§ 242 og 264.

tiltalen gjelder», omfattes.⁴⁸³ Begrunnelsen er at relevante bevis ikke skal kunne holdes utenfor innsynsretten ved at dokumentene ikke føres i dokumentlisten.⁴⁸⁴ Derfor er det ikke nødvendigvis avgjørende om dokumentene er påberopt som bevis av påtalemyndigheten, eller om de inneholder opplysninger av betydning for avgjørelsen av saken.⁴⁸⁵

Plasseringen i straffeprosessloven gjør det naturlig å ta utgangspunkt i den samme forståelsen av uttrykket «sakens dokumenter» i saker om selvstendig inndragning, både på etterforskningsstadiet og under rettens behandling. Arbeidsgruppen finner det imidlertid viktig å understreke at saksdokumentene i en sak om selvstendig inndragning ikke automatisk bør omfatte dokumentene i en eventuell tilstøtende straffesak. Det ville være uheldig for politiets arbeid å gi en innsynsrett som rekker lenger enn hva partene har behov for ut fra sin rolle i saken. Dette er også den samme regelen som gjelder for ulike straffesaker, jf. straffeprosessloven § 242 sjette ledd. Dokumenter fra eventuelle tilknyttede saker blir bare en del av saksdokumentene dersom de blir innhentet eller overlevert til bruk i den saken siktelsen gjelder.⁴⁸⁶

Ulike formuleringer kan tenkes brukt for å avgrense den dokumentmengden som er gjenstand for innsynsrett. En mulighet er å bruke «sakens dokumenter», slik som i blant annet straffeprosessloven § 242. Alternative formuleringer kunne være «dokumenter som ligger til grunn for saken om selvstendig inndragning» eller «dokumenter som danner grunnlag for kravet om selvstendig inndragning». Disse formuleringene er imidlertid mindre klart avgrenset og indikerer at innsynsretten er avhengig av hvilke dokumenter påtalemyndigheten har påberopt som grunnlag for inndragningskravet. Arbeidsgruppen finner derfor at man bør bygge videre på terminologien i § 242. For å synliggjøre at innsynsretten er begrenset til dokumenter i selve inndragningssaken, foreslår imidlertid arbeidsgruppen å bruke formuleringen «dokumentene i saken om selvstendig inndragning», se § 404 første ledd første punktum i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven. Formuleringen er ment å synliggjøre at innsynsretten må avgrenses mot dokumenter fra eventuelle tilstøtende straffesaker.

10.4.1.2 Eierens innsynsrett på etterforskningsstadiet

Innsynsretten på etterforskningsstadiet er regulert i straffeprosessloven § 242. Hovedregelen i bestemmelsens første ledd første punktum er at mistenkte, forsvareren, fornærmede, etterlatte og bistandsadvokaten har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Innsynsreglene i § 242 er vel etablert og godt innarbeidet. Arbeidsgruppen mener derfor det er naturlig å bygge videre på

⁴⁸³ Rt. 2011 side 1188 avsnitt 33.

⁴⁸⁴ Rt. 2004 side 1642 avsnitt 11.

⁴⁸⁵ Rt. 2011 side 1188 avsnitt 33.

⁴⁸⁶ Rt. 2007 side 1435 avsnitt 40.

innholdet i disse reglene. Personkategoriene som er nevnt i § 242 er ikke relevante i sak om selvstendig inndragning. På tilsvarende måte som for disse personkategoriene er imidlertid rett til innsyn under etterforskningen en forutsetning for at eieren av formuesgodet skal kunne ivareta sine interesser i sak om selvstendig inndragning. Eksempelvis kan innsyn være nødvendig for å vurdere om det er grunnlag for å begjære foretatt etterforskningskritt. Arbeidsgruppen foreslår derfor en hovedregel i § 404 første ledd første punktum i lovforslaget om innsynsrett for eieren av formuesgodet, på tilsvarende måte som i § 242 første ledd.

Innsynsretten bør imidlertid ikke gjelde unntaksfritt. Etter § 242 første ledd første punktum gjelder innsynsretten bare så langt innsyn kan skje uten skade eller fare for etterforskningens øyemed eller for tredjemann. Ordlyden tilsier at unntaket bare gjelder ved skade eller fare for etterforskningen av *den* saken. Dersom innsyn kan skade etterforskningen av andre saker, kan det nektes innsyn i opplysninger knyttet til skjulte tvangsmidler, jf. første ledd annet punktum.

Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunnlag for en noe videre adgang til å nekte innsyn under etterforskningen av saker om selvstendig inndragning enn ved etterforskning med sikte på straffeforfølgning. Inndragning må anses å være mindre inngripende enn straff. Etter forslaget her vil etterforskning med sikte på selvstendig inndragning heller ikke åpne for personrettede tvangsmidler som pågripelse og fengsling, jf. punkt 10.5 nedenfor. Følgelig kan det argumenteres for at eieren av formuesgodet sitt behov for innsyn på etterforskningsstadiet er noe mindre enn for siktede i straffesak.

Det er også grunn til å tro at etterforskning med sikte på selvstendig inndragning ofte kan skje parallelt med etterforskning av en beslektet straffesak. Dette kan for eksempel skje hvis politiet foretar ransaking i en straffesak, og i den forbindelse beslaglegger formuesgoder som kan være gjenstand for selvstendig inndragning. I slike saker legger arbeidsgruppen til grunn at det kan være behov for å gjøre unntak fra eierens innsynsrett av hensyn til den beslektede straffesaken.

Tilsvarende gjelder av hensyn til etterforskning av andre saker om selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor at unntaket ved skade eller fare for etterforskningens øyemed også bør gjelde ved skade eller fare for etterforskningen av andre saker.

Etter straffeprosessloven § 242 a kan retten, etter begjæring fra statsadvokaten, beslutte at påtalemyndigheten kan nekte mistenkte og forsvareren innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Vilkåret er at innsyn kan føre til fare for enkelte særskilt angitte interesser (alvorlig lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet, politiets metodebruk, informantopplysninger mv.). Arbeidsgruppen utelukker ikke at det unntaksvis kan være grunnlag for å nekte innsyn til vern av de her nevnte interessene også i saker om selvstendig inndragning. Det foreslås derfor en tilsvarende snever adgang til innsynsnekt, se § 404 første ledd tredje punktum i lovforslaget.

10.4.1.3 Andre parters innsynsrett på etterforskningsstadiet

I punkt 10.3.3 er det lagt til grunn at også andre enn eier som får sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt får sin rettighet utslettet ved inndragningen, skal ha status som part dersom vedkommende bestrider kravet. Denne persongruppen vil ikke ha noen innsynsrett etter de gjeldende reglene i straffeprosessloven § 242. På lignende måte som for eier kan innsyn imidlertid være en forutsetning for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser i saken.

I motsetning til eieren er andre rettighetshaveres interesse i formuesgodet begrenset. Dette kan tilsi at rettighetshavernes innsynsrett bør gjenspeile den interessen de har i formuesgodet. Det er ikke gitt at rettighetshaveren bør ha innsyn i alle sakens dokumenter, dersom vedkommende for eksempel bare har en leierett.

Etter arbeidsgruppens syn kan det være naturlig å sammenligne rettighetshavere med personer som har fremmet et sivilt krav i en straffesak. Etter straffeprosessloven § 242 syvende ledd skal denne persongruppen på begjæring gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den utstrekning det er nødvendig for at han skal kunne ivareta sine interesser, og så fremt den kan skje uten skade eller fare for etterforskningens øyemed eller for tredjemann. Arbeidsgruppen foreslår en tilsvarende innsynsrett for rettighetshavere ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. På tilsvarende måte som for eier mener imidlertid arbeidsgruppen at unntaksadgangen bør gjelde også hvis innsyn kan føre til skade eller fare for etterforskningen av andre saker, se § 404 første ledd annet punktum i lovforslaget.

10.4.1.4 Eiers innsynsrett under den rettslige behandlingen

Innsynsretten på tiltalestadiet reguleres av straffeprosessloven § 264. Det følger av bestemmelsen at påtalemyndigheten snarest mulig skal sende forsvareren sakens dokumenter sammen med tiltalebeslutningen og bevisoppgaven mv. Dersom tiltalte ikke har forsvarer, følger det av straffeprosessloven § 267 første ledd at han ved forkynning av tiltalebeslutningen skal gis kopi av påtalemyndighetens bevisoppgave og underretning om at han kan få gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Tiltaltes innsynsrett etter § 264 er ikke begrenset på samme måte som på etterforskningsstadiet av hensyn til etterforskningen eller tredjemann. Derimot fastsetter § 264 fjerde ledd at for dokumenter som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat, har tiltalte og hans forsvarer bare krav på innsyn i den utstrekning og på den måte som retten finner påkrevd for tiltaltes forsvar. Videre gir § 264 sjette ledd adgang til å nekte innsyn på de vilkårene som er fastsatt i § 242 a første ledd (beskyttelse av informanter mv.).

På samme måte som ved straffeforfølgning er rett til innsyn under den rettslige behandlingen en forutsetning for at eieren skal kunne ivareta sine interesser i sak om selvstendig inndragning. En rett til innsyn kan også forankres i det generelle kravet om rettferdig rettergang i EMK artikkel 6 nr. 1 og i den prosessuelle

dimensjonen av forholdsmessighetsvurderingen etter P1-1.⁴⁸⁷ Også på dette stadiet mener derfor arbeidsgruppen at tiltaltes innsynsrett kan danne mønster for eierens innsynsrett. Ved selvstendig inndragning vil imidlertid eieren av formuesgodet ikke være bistått av en forsvarer. Følgelig fremstår straffeprosessloven § 267 første ledd som den mest relevante bestemmelsen. Etter mønster av denne foreslår derfor arbeidsgruppen at kopi av påtalemyndighetens avgjørelse skal sendes eier når krav om selvstendig inndragning fremmes for retten, sammen med informasjon om at vedkommende har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, se § 405 tredje ledd i lovforslaget.

På tilsvarende måte som på etterforskningsstadiet antar arbeidsgruppen at det i sjeldne tilfeller kan bli behov for å nekte innsyn av de grunnene som er nevnt i straffeprosessloven § 242 a første ledd. Det samme gjelder forhold som nevnt i straffeprosessloven § 264 fjerde ledd (rikets sikkerhet mv.). Det foreslås følgelig at innsyn kan nektes på vilkårene som er fastsatt der også i sak om selvstendig inndragning, se § 404 annet ledd i lovforslaget.

10.4.1.5 Andre parters innsynsrett under den rettslige behandlingen

Også for andre rettighetshavere enn eier vil innsyn i saksdokumentene gjerne være en forutsetning for å kunne ivareta sine interesser og bestride kravet om inndragning. Også denne persongruppen bør følgelig ha rett til innsyn under den rettslige behandlingen. Det er imidlertid ikke gitt at innsynsretten bør være like omfattende som for eier av formuesgodet. På tilsvarende måte som under etterforskningen kan det argumenteres for at innsynsretten bør gjenspeile de reelle interessene vedkommende har i formuesgodet.

For fornærmede som har fremmet sivile krav i straffesak, er innsynsretten regulert i straffeprosessloven § 264 a. Etter bestemmelsen skal påtalemyndigheten underrette disse om at det er tatt ut tiltale og at de kan kreve å gjøre seg kjent med tiltalebeslutningen. Påtalemyndigheten fastsetter samtidig en frist for supplerende bevisførsel, jf. annet ledd. Etter tredje ledd skal fornærmede eller etterlatte gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter såfremt det kan skje uten skade eller fare for en tredjeperson. Etter arbeidsgruppens syn er denne reguleringen neppe egnet som mønster for innsynsretten til rettighetshavere i sak om selvstendig inndragning.

I stedet for sannsynligheten for skade eller fare for tredjeperson mener arbeidsgruppen at rettighetshaverens behov for innsyn bør være styrende for avgrensningen av innsynsretten under den rettslige behandlingen. Det foreslås derfor at innsynsretten skal gjelde så langt det er nødvendig for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser, på tilsvarende måte som under etterforskningen.

⁴⁸⁷ Se for eksempel *Martinie mot Frankrike*, saksnr. 58675/00, 12. april 2006, avsnitt 46 og *Družstevní záložna Pria mfl. mot Tsjekkia*, saksnr. 72034/01, 31. juli 2008, avsnitt 91.

Dette fremgår forutsetningsvis av forslaget til § 404 første ledd annet punktum sammenholdt med annet ledd.

10.4.1.6 Rettslig prøving av innsynsspørsmålet

Spørsmålet om innsyn blir normalt avgjort av påtalemyndigheten. Ved etterforskning med sikte på straffeforfølgning følger det imidlertid av straffeprosessloven § 242 fjerde ledd at spørsmålet kan kreves avgjort av retten dersom adgang til saksdokumentene blir nektet. Domstolsprøving av innsynsspørsmålet utgjør en viktig rettssikkerhetsgaranti. Arbeidsgruppen mener gode grunner taler for en mulighet for domstolsprøving av innsynsspørsmålet også i saker om selvstendig inndragning og foreslår derfor en regel om dette i § 404 fjerde ledd i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven. Dette er også best i samsvar med praksis fra EMD.⁴⁸⁸ For å ivareta rettssikkerheten til andre rettighetshavere enn eier bør adgangen til rettslig prøving også gjelde spørsmålet om hva det er nødvendig å gi innsyn i for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser.

10.4.2 Rett til å begjære etterforskningskritt

Straffeprosessloven § 241 første ledd gir mistenkte som det pågår etterforskning mot, rett til å begjære foretatt rettergangsskritt til avkreftelse av mistanken. Etter annet ledd har retten plikt til å ta begjæringen til følge, hvis ikke det begjærte rettergangsskrittet må anses uegnet til å avkrefte mistanken. Bestemmelsen er med på å sikre den plikten påtalemyndigheten har til å foreta etterforskningskritt for å klarlegge både det som taler mot mistenkte og det som taler til fordel for ham, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd. Videre følger det av straffeprosessloven § 266 at under forberedelse til hovedforhandling kan forsvareren be om at bevis søkes skaffet til veie på annen måte enn påtalemyndigheten har oppgitt, og at påtalemyndigheten sørger for å innhente nye bevis som forsvareren peker på. Dersom påtalemyndigheten avslår begjæringen, kan spørsmålet kreves forelagt for retten, jf. § 266 annet ledd annet punktum.

Selv om selvstendig inndragning ikke er en personrettet prosess, har utfallet av saken betydelige konsekvenser for eieren av formuesgodet. Arbeidsgruppen finner det derfor klart at eieren må ha mulighet til å begjære foretatt etterforskningskritt for å avkrefte at vilkårene for inndragning er oppfylt. Riktignok gjør påtalemyndighetens objektivitetsplikt at den har plikt til å etterforske både til gunst og til ugunst for eier. Når selvstendig inndragning inkluderes i straffeprosessloven § 226, vil dette også følge direkte av loven. Arbeidsgruppen mener imidlertid at adgangen til å begjære etterforskningskritt er en viktig sikkerhetsmekanisme som legger til rette for at eieren har en reell mulighet til å få frem opplysninger som svekker grunnlaget for inndragning. Det samme gjelder i prinsippet for andre rettighetshavere.

⁴⁸⁸ Se *Družstevní záložna Pria mfl. mot Tsjeckia*, saksnr. 7234/01, 31. juli 2008, avsnitt 91.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at eieren av formuesgodet gis adgang til å begjære foretatt etterforskningsskritt for å avkrefte at formuesgodet er utbytte som kan inndras. Det samme gjelder for andre rettighetshavere som har status som part. Bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 241 og 266 er neppe anvendelige. Det foreslås derfor en egen bestemmelse om retten til å begjære rettergangsskritt i kapittelet om selvstendig inndragning, se § 402 annet ledd i lovforslaget.

Retten til å begjære foretatt etterforskningsskritt kan neppe gjelde unntaksfritt. Dette er heller ikke tilfellet ved straffeforfølgning. Etter straffeprosessloven § 241 annet ledd skal begjæringen fra mistenkte tas til følge, med mindre det begjærte rettergangsskrittet må anses uegnet til å avkrefte mistanken. Adgangen til å avslå mistenktes begjæring er følgelig snever. Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunnlag for en noe videre avslagsadgang i saker om selvstendig inndragning. Dette er en konsekvens av at vilkårene for selvstendig inndragning (særlig beviskravet) er lempeligere og kravet til sakens opplysning mindre absolutt enn ved straffeforfølgning. Følgelig bør det heller ikke være adgang til å kreve foretatt etterforskningsskritt som ikke står i forhold til kravet til sakens opplysning.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at begjæringen om etterforskningsskritt skal kunne avslås dersom rettergangsskrittet fremstår som uforholdsmessig eller ikke er egnet til å styrke avgjørelsesgrunnlaget nevneverdig. Hva som anses uforholdsmessig, må vurderes i lys av omstendighetene i den enkelte saken, samt hvem som har begjært rettergangsskrittet. Er begjæringen fremsatt av noen med begrensede rettigheter i formuesgodet, skal det normalt mindre til før etterforskningskrittet må anses som uforholdsmessig. Det styrende i vurderingen bør etter arbeidsgruppens syn være behovet for ytterligere opplysning av saken.

10.4.3 Retten til å forholde seg taus

10.4.3.1 Hovedregelen om forklaringsplikt

Hovedregelen etter straffeprosessloven § 108 er at enhver har plikt til å møte som vitne og forklare seg overfor retten, med mindre annet er bestemt. Vitner har ikke forklaringsplikt overfor politiet, men politiet kan begjære rettslig avhør hvor vedkommende vil ha plikt til å avgi forklaring. En tilsvarende hovedregel om forklaringsplikt følger av tvisteloven § 21-5, som fastslår at «[e]nhver plikter å gi forklaring om faktiske forhold og gi tilgang til gjenstander mv. som kan utgjøre bevis i en rettssak». Uriktig forklaring er straffbart etter straffeloven § 221.

Hovedregelen om forklaringsplikt er med på å sikre at domstolen får et best mulig avgjørelsesgrunnlag. I straffesaker er regelen også med på å underbygge prinsippet om den materielle sannhet, som skal sørge for at rettens avgjørelse er basert på et materielt riktig faktum. Dette har overføringsverdi til saker om selvstendig inndragning: Når staten overtar eiendomsretten til et formuesgode ved inndragning, bør avgjørelsen være basert på et materielt riktig faktum.

Særlig overfor eieren av formuesgodet er det imidlertid visse hensyn som kan tilsi at forklaringsplikten ikke bør gjelde fullt ut. Det kan argumenteres for at det ikke er rimelig at eieren bør tvinges til å avgi forklaring og dermed potensielt bidra til at eiendomsretten til formuesgodet tas fra ham. Hensynet til vedkommendes vilje eller personlige integritet kan dermed i noen grad tilsi at forklaringsplikten begrenses. På den annen side er det klart at verken eieren av formuesgodet eller andre har noen beskyttelsesverdig interesse i å få beholde utbytte fra straffbare handlinger. Det gjenopprettende formålet med inndragningsreglene tilsier derfor at også eieren av formuesgodet bør ha plikt til å bidra med opplysninger som legger til rette for at saken får et materielt riktig resultat.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det særlig forholdet til selvinkrimineringsvernet som kunne tilsi at forklaringsplikten begrenses. Dette gjelder ikke minst på grunn av forholdet mellom selvstendig inndragning og straffebedene om heleri og hvitvasking. Grunnlaget for selvstendig inndragning er objektivt sett det samme som grunnlaget ved straffeforfølgning for heleri eller hvitvasking. Dersom eier mv. pålegges plikt til å forklare seg om sin befatning med formuesgodet som antas å være utbytte, kan det følgelig være en risiko for at vedkommende tvinges til, eller utsettes for utilbørlig press om, å gi opplysninger om et straffbart forhold. Det er ikke ønskelig at opplysninger som er fremtvunget på denne måten, senere skal kunne danne grunnlag for straffeforfølgning.

Arbeidsgruppen har i punkt 10.2.3 konkludert med at det bare i begrenset utstrekning bør være adgang til å «skifte spor» fra selvstendig inndragning til straffeforfølgning for heleri eller hvitvasking. Dette gjør betenkelighetene ved en forklaringsplikt vesentlig mindre. Sannsynlig eier vil dessuten ofte være nærmest til å avklare lovlig tilgang til formuesgodet. Etter arbeidsgruppens syn tilsier disse forholdene – sammen med prinsippet om den materielle sannhet – at utgangspunktet om forklaringsplikt bør gjelde også for eier mv. i sak om selvstendig inndragning. Hvorvidt det er behov for å modifisere dette utgangspunktet av hensyn til selvinkrimineringsvernet, drøftes nærmere i det følgende.

10.4.3.2 Betydningen av vernet mot selvinkriminering

Selvinkrimineringsvernet etter EMK artikkel 6 inntreffer når noen er utsatt for en *straffesiktelse* («criminal charge») i konvensjonens forstand.⁴⁸⁹ Ettersom selvstendig inndragning ikke anses som straff etter EMK, er verken eieren av formuesgodet eller andre å anse som siktet («charged»). I saker som bare gjelder selvstendig inndragning, er selvinkrimineringsvernet dermed ikke noe hinder for å pålegge eier mv. forklaringsplikt.

⁴⁸⁹ Dette følger både av ordlyden i konvensjonsteksten og konvensjonspraksis, og er også lagt til grunn i teorien, jf. eksempelvis Ørnulf Øyen, *Vernet mot selvinkriminering i straffesaker* (2010) side 22 og 126; Kjølbro (2023) side 709; Runar Torgersen, *Ulovlig beviserverv og bevisforbud i straffesaker* (2009) side 240.

Konklusjonen kan likevel bli en annen i tilfeller hvor påtalemyndigheten etterforsker en straffesak og en sak med sikte på selvstendig inndragning samtidig, både der etterforskningen gjelder heleri eller hvitvasking av det aktuelle formuesgodet og der den gjelder andre straffbare forhold. I tillegg kan konklusjonen bli en annen der politiet senere innleder etterforskning med sikte på straffeforfølgning.

EMD har konkludert med at selvinkrimineringsvernet får anvendelse i tilfeller med sammensatte prosesser som kan føre til både sivile reaksjoner og straff. Et eksempel er *J.B. mot Sveits*, hvor skattemyndighetene hadde igangsatt en prosess hvor formålet både var å etterberegne skatt og å ilegge tilleggsskatt og sanksjon for skatteunndragelse dersom vilkårene for dette var oppfylt. Klageren ble pålagt av skattemyndighetene å utlevere dokumenter til bruk i den sammensatte prosessen. EMD kom til at dette var en krenkelse av selvinkrimineringsvernet fordi prosessen også avgjorde noe som anses som en straffesiktelse etter EMK.⁴⁹⁰ Til forskjell fra dette er prosessen ved selvstendig inndragning ikke ment å avgjøre noe som kan anses som en straffesiktelse. Formålet med etterforskningen er å avgjøre spørsmålet om selvstendig inndragning, som har et rent gjenopprettende formål. Formålet er ikke å avklare om det er grunnlag for straff, noe som også understrekes av skranken mot senere straffeforfølgning på grunnlag av de samme faktiske omstendighetene, jf. punkt 10.2.3. Dette gjør at en prosess med sikte på selvstendig inndragning ikke kan anses som en sammensatt prosess.

Etter EMDs praksis kan selvinkrimineringsvernet også slå inn dersom noen pålegges forklaringsplikt, og det finnes en pågående («pending») eller forventet («anticipated») straffesak mot vedkommende.⁴⁹¹ I *Marttinen mot Finland* pågikk det etterforskning av en straffesak mot klageren, samtidig som vedkommende ble pålagt å forklare seg i en parallell sivil sak. EMD kom til at det forelå en konvensjonskrenkelse, og begrunnet dette med at etterforskningen og den sivile saken gjaldt «the same facts».⁴⁹² I teorien er det derfor lagt til grunn at det må foreligge en «relativt nær faktisk tilknytning mellom den saken som skal belyses, og den saken som risikoen for selvinkriminering knytter seg til».⁴⁹³

I *Weh mot Østerrike* var det derimot mer nærliggende å anse straffesaken som «anticipated». I forbindelse med en fartsovertredelse ble klageren pålagt å opplyse hvem som var fører av bilen han var registrert som eier av, og myndighetene åpnet deretter etterforskning mot en ukjent gjerningsperson. EMD kom til at pålegget om å gi de aktuelle opplysningene ikke var i strid med hans vern mot selvinkriminering, og begrunnet dette med at det ikke forelå en «sufficiently

⁴⁹⁰ *J.B. mot Sveits*, saksnr. 31827/96, 3. mai 2001, avsnitt 47–49.

⁴⁹¹ *Weh mot Østerrike*, saksnr. 38544/97, 8. april 2004, avsnitt 52.

⁴⁹² *Marttinen mot Finland*, saksnr. 19235/03, 21. april 2009, avsnitt 71 og 73.

⁴⁹³ Øyen (2010) side 131.

concrete link» mellom opplysningsplikten og «possible criminal proceedings» for fartsoverskridelsen. Ifølge domstolen måtte tilknytningen mellom straffesaken og opplysningsplikten – for at selvinkrimineringsvernet skulle få betydning – være noe mer enn bare «remote and hypothetical». ⁴⁹⁴ På denne bakgrunn legger arbeidsgruppen til grunn at det må antas at den parallelle eller mulige straffesaken må ha en tilstrekkelig konkret, faktisk tilknytning til saken om selvstendig inndragning.

Dersom den senere straffeforfølgningen gjelder heleri eller hvitvasking av det aktuelle formuesgodet, eventuelt et annet straffbart forhold med nær tilknytning til de samme faktiske forholdene som saken om selvstendig inndragning, kan det riktignok argumenteres for at saken om selvstendig inndragning kan sies å innebære en forventet («anticipated») straffanklage. Etter arbeidsgruppens syn har dette synspunktet imidlertid liten støtte i EMDs praksis.

I teorien er det antatt at det vil foreligge «anticipated proceedings» når for eksempel et forvaltningsorgan under sin egen etterforskning har en mistanke om lovbrudd som kan lede til politianmeldelse av en konkret person. ⁴⁹⁵ Derimot uttalte EMD i *Shannon mot Storbritannia* at det kan være uproblematisk å pålegge forklaringsplikt dersom «there was no suspicion and no intention to bring proceedings» mot pliktsubjektet på det aktuelle tidspunktet. ⁴⁹⁶

Selvinkrimineringsvernet var heller ikke krenket i *Macko og Kozubal mot Slovakia*, hvor klagerne var stevnet som vitner i straffesak mot en tredjeperson. På tidspunktet da klagerne ble pålagt å avgi forklaring var det ingen indikasjoner på at myndighetene «anticipated the bringing of criminal proceedings against the applicants on the basis of the facts which underlay those transactions when he had summoned the applicants as witnesses». ⁴⁹⁷ Det motsatte var tilfellet i *Aleksandr Zaichenko mot Russland*, hvor omstendighetene rundt en politikontroll viste at det forelå «a suspicion of theft against the applicant». ⁴⁹⁸

Slik arbeidsgruppen tolker disse avgjørelsene, er det sentrale om myndighetene har en spesifikk mistanke om at den som skal forklare seg har begått et lovbrudd som kan møtes med straff i konvensjonens forstand. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette neppe vil være tilfellet ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. For det første innebærer subsidiaritetsprinsippet at det normalt bare skal etterforskes med sikte på selvstendig inndragning i tilfeller hvor det ikke fremstår som aktuelt å straffeforfølge. For det andre innebærer arbeidsgruppens

⁴⁹⁴ *Weh mot Østerrike*, saksnr. 38544/97, 8. april 2004, avsnitt 56.

⁴⁹⁵ Frode Elgesem og Henning Rosenlund Wahlen, Vernet mot selvinkriminering og forklaringsplikter overfor forvaltningen, *Tidsskrift for forretningsjus*, volum 16 utgave 2–3 (2010) side 68.

⁴⁹⁶ *Shannon mot Storbritannia*, saksnr. 6563/03, 4. oktober 2005, avsnitt 38.

⁴⁹⁷ *Macko og Kozubal mot Slovakia*, saksnr. 64054/00 og 64071/00, 19. juni 2007, avsnitt 50.

⁴⁹⁸ *Aleksandr Zaichenko mot Russland*, saksnr. 39660/02, 18. februar 2010, avsnitt 52.

forslag at det bare unntaksvis vil være adgang til å innlede straffeforfølgning for heleri eller hvitvasking på samme faktiske grunnlag dersom det er foretatt etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Dette innebærer at sak om selvstendig inndragning ikke kan anses som «anticipated proceedings» i relasjon til en eventuell senere straffeforfølgning. Følgelig legger arbeidsgruppen til grunn at det ikke er i strid med selvinkrimineringsvernet at eieren og andre rettighetshavere som hovedregel pålegges forklaringsplikt.

10.4.3.3 Begrensning av forklaringsplikten

Selv om forklaringsplikt i sak om selvstendig inndragning ikke er i strid med selvinkrimineringsvernet etter EMK artikkel 6, kan det oppstå tilfeller i praksis hvor en forklaring om vedkommendes befatning med formuesgodet i realiteten vil være en forklaring om straffbart heleri eller hvitvasking. Dette kan føre til at vedkommende føler seg presset til å avgi en straffbar falsk forklaring. Det kan også føre til vanskelige situasjoner hvor påtalemyndigheten ikke kan foreta straffeforfølgning, til tross for at det foreligger tilstrekkelig bevis for straffansvar.

For vitner følger det av straffeprosessloven § 123 første ledd første punktum at de kan nekte å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vitnet selv eller nære familiemedlemmer for straff. Bestemmelsen gir rett til å la være å svare på enkeltspørsmål, ikke til å nekte å avgi forklaring i det hele tatt. Dette utgangspunktet er imidlertid noe nyansert i rettspraksis:

«Det rettslige utgangspunktet er at spørsmålet om fritak må vurderes i forhold til de enkelte spørsmål som stilles, jf kjennelsen inntatt i Rt-1995-289. Dette innebærer imidlertid ikke at situasjonen ikke kan ligge slik an at det kan foretas en generell vurdering. Er det tale om et saksforhold som krever at det stilles omfattende spørsmål til vitnet, vil vurderingstemaet naturlig være om en avklaring av forholdet vil kunne utsette vitnet for straff mv. Sannsynliggjøres dette, må det kunne treffes en generell avgjørelse uten konkret vurdering av enkeltspørsmål, jf avgjørelsen inntatt Rt-1986-1170, som gjaldt den tilsvarende bestemmelse i tvistemålsloven § 208, og Tore Schei, Tvistemålsloven med kommentarer, bind II side 66.»⁴⁹⁹

I lys av denne tolkningen er det i litteraturen antatt at vitner kan oppnå en rettsstilling som ikke er vesentlig svakere enn den siktede har gjennom taushetsretten i straffeprosessloven § 90.⁵⁰⁰

Etter arbeidsgruppens syn utgjør bestemmelsen i straffeprosessloven § 123 første ledd første punktum en egnet regulering av forklaringsplikten også for eier mv. i sak om selvstendig inndragning. Bestemmelsen er i tråd med hensynene bak selvinkrimineringsvernet,⁵⁰¹ men går samtidig ikke for langt i å undergrave hensynene som begrunner hovedregelen om forklaringsplikt.

⁴⁹⁹ Rt. 1997 side 1303 på side 1306.

⁵⁰⁰ Øyen (2010) side 162.

⁵⁰¹ Tilsvarende er lagt til grunn i litteraturen, jf. Øyen (2010) side 163.

En sentral rettssikkerhetsgaranti og integrert del av selvinkrimineringsvernet er at den som er straffesiktet, blir orientert om retten til taushet.⁵⁰² Selv om dette ikke gjelder direkte utenfor selvinkrimineringsvernets område, tilsier forholdet mellom selvstendig inndragning og straffansvaret for heleri eller hvitvasking at den som er part i sak om selvstendig inndragning, bør orienteres om begrensningene i forklaringsplikten. Arbeidsgruppen foreslår følgelig en uttrykkelig regel om at part i sak om selvstendig inndragning skal gjøres oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vedkommende for straff. Regelen bør etter arbeidsgruppens syn gjelde både ved politiavhør og ved rettslig avhør.

Straffeprosessloven § 123 første ledd annet punktum inneholder et unntak fra regelen i første punktum. Det fremgår her at retten likevel kan pålegge et vitne å forklare seg dersom det er «rimelig etter en samlet vurdering». Bestemmelsen er kritisert i teorien.⁵⁰³ Etter arbeidsgruppens oppfatning er det ikke sterke argumenter for en regel tilsvarende § 123 første ledd annet punktum overfor part i sak om selvstendig inndragning. Regelen står i en viss motstrid til de hensynene som ligger til grunn for selvinkrimineringsvernet, og kan dessuten være vanskelig å anvende i praksis. Arbeidsgruppen foreslår følgelig ikke noen slik regel.

10.4.3.4 Bevismessige slutninger fra at noen nekter å svare på spørsmål

Dersom en part i sak om selvstendig inndragning velger å nekte å svare på enkeltspørsmål, eller spørsmål knyttet til enkelte forhold, oppstår spørsmål om hvilke bevismessige slutninger som kan trekkes fra dette.

Ved straffeforfølgning fremgår det forutsetningsvis av straffeprosessloven § 93 annet ledd at det kan bli ansett å tale mot siktede dersom vedkommende nekter å forklare seg. Dette må imidlertid skje innenfor rammene av uskyldspresumsjonen og vernet mot selvinkriminering. I praksis innebærer dette at det vil være begrenset adgang til å legge vekt på at tiltalte selv kunne og burde ha sørget for avklaring.⁵⁰⁴

Saker om selvstendig inndragning ligger imidlertid annerledes an. Her er det ikke tale om å avgjøre en straffanklage mot noen, og verken uskyldspresumsjonen eller selvinkrimineringsvernet kommer direkte til anvendelse. Adgangen til å legge vekt på at eier mv. ikke vil svare på spørsmål om formuesgodets opphav må derfor antas å være vesentlig videre. Arbeidsgruppen legger også til grunn at mangel på

⁵⁰² *Ibrahim mfl. mot Storbritannia*, saksnr. 50541/08, 50571/08, 50573/08 og 40351/09, 13. september 2016, avsnitt 272. EMD har også uttalt at «statements obtained in the absence of procedural guarantees, should be treated with caution», jf. *Aleksandr Zaichenko mot Russland*, saksnr. 39660/02, 18. februar 2010, avsnitt 56.

⁵⁰³ Jon Petter Rui, Om retten til å forholde seg taus og retten til ikke å måtte bidra til sin egen domfellelse, *Tidsskrift for rettsvitenskap*, volum 122 utgave 1 (2009) side 54.

⁵⁰⁴ Se Rt. 2014 side 1292 avsnitt 15–17.

opplysninger om hvor det aktuelle formuesgodet stammer fra, etter omstendighetene kan være et sentralt bevis i spørsmålet om formuesgodet utgjør utbytte fra straffbare handlinger. Hvilke slutninger som kan trekkes fra dette – sammenholdt med bevisene for øvrig – må vurderes konkret i den enkelte saken, jf. rapporten punkt 9.2.3.

10.4.4 Rett til advokat

Rettslig bistand kan være en nødvendig forutsetning for å ivareta sine interesser på en adekvat måte i en rettslig prosess. Dette gjelder tilsvarende ved selvstendig inndragning. At vedkommende har vært bistått av advokat, anses også som et relevant moment i vurderingen av om prosessen sett under ett kan anses som «fair», jf. EMK artikkel 6 nr. 1,⁵⁰⁵ og om inndragningen er i tråd med den prosessuelle delen av forholdsmessighetskravet i P1-1⁵⁰⁶. Arbeidsgruppen finner det derfor klart at part i sak om selvstendig inndragning bør ha rett til å la seg bistå og representere av privat engasjert advokat.

Et annet spørsmål er om – og i så fall i hvilken utstrekning – parten bør ha krav på offentlig oppnevnt advokat. EMK artikkel 6 nr. 1 innebærer en begrenset forpliktelse for staten til å tilby rettshjelp i saker som ikke gjelder straff. En slik forpliktelse kan foreligge blant annet der det er obligatorisk å benytte seg av advokatbistand, men også der parten ikke effektivt vil kunne presentere sin sak uten advokat.⁵⁰⁷ Hvorvidt staten har plikt til å tilby fri rettshjelp, beror på en konkret helhetsvurdering av alle omstendigheter i saken. Relevante momenter er blant annet sakens betydning for parten, om saken involverer en konvensjonsrettighet, tilgjengeligheten og kompleksiteten av aktuelle prosessuelle eller materielle rettsregler, og partens evne eller forutsetninger til effektivt å representere seg selv i prosessen.⁵⁰⁸ I lys av prinsippet om partslikhet («equality of arms») er det også relevant å se hen til om manglende rettshjelp medfører for store forskjeller mellom partene ved at en av partene får en vesentlig ulempe sammenlignet med motparten.⁵⁰⁹ Den samlede effekten av flere av disse momentene kan tilsi at det er påkrevd med fri rettshjelp.⁵¹⁰

⁵⁰⁵ Se for eksempel *Silickienė mot Litauen*, 10. april 2012, saksnr. 20496/02, avsnitt 49–50.

⁵⁰⁶ *Butler mot Storbritannia*, saksnr. 41661/98, 27. juni 2002

⁵⁰⁷ *Airey mot Irland*, saksnr. 6289/73, 9. oktober 1979, avsnitt 24 og 26; *McVICAR mot Storbritannia*, saksnr. 46311/99, 7. mai 2002, avsnitt 48.

⁵⁰⁸ *Steel og Morris mot Storbritannia*, saksnr. 68416/01, 15. februar 2005, avsnitt 59–61; *Timofeyev og Postupking mot Russland*, saksnr. 45431/14 og 22769/15, 19. januar 2021, avsnitt 102; *Airey mot Irland*, saksnr. 6289/73, 9. oktober 1979, avsnitt 24.

⁵⁰⁹ *Steel og Morris mot Storbritannia*, saksnr. 68416/01, 15. februar 2005, avsnitt 59.

⁵¹⁰ *Airey mot Irland*, saksnr. 6289/73, 9. oktober 1979, avsnitt 24 og 26.

Det følger av straffeprosessloven § 96 annet ledd nr. 3 at siktede ikke har krav på offentlig oppnevnt forsvarer under hovedforhandling ved tingrett i saker som bare gjelder inndragning. I slike tilfeller kan det bare oppnevnes forsvarer i medhold av straffeprosessloven § 100 annet ledd. Etter § 100 annet ledd kan retten oppnevne offentlig forsvarer «når særlige grunner taler for det». Det skal blant annet ses hen til om siktede har nedsatt funksjonsevne eller er i en annen fysisk eller psykisk tilstand som tilsier at det er et særskilt behov for forsvarer.

Systemhensyn kan tilsi at retten til offentlig oppnevnt advokat reguleres på samme måte i saker om selvstendig inndragning som ved andre rene inndragningssaker. Inndragning – både selvstendig og andre former – kan potensielt gjelde store verdier og få vidtrekkende konsekvenser for eier mv. Etter omstendighetene kan også bevismaterialet være komplekst og vanskelig for parten selv å sette seg inn i. I slike tilfeller kan advokatbistand være nødvendig for å oppnå reell partslikhet slik at parten kan ivareta sine interesser i saken. Andre saker kan ligge slik an at parten selv er godt rustet til å ivareta sine interesser. En regel som den i straffeprosessloven § 100 annet ledd gir stor grad av fleksibilitet og mulighet til å tilpasse advokatoppnevning til behovene i den enkelte saken. Vilkåret om «særlige grunner» er en rettslig standard, som åpner for en bred og skjønnsmessig helhetsvurdering. En lignende regel finnes også i det svenske lovforslaget, hvor det skal oppnevnes advokat for den saken gjelder hvis det foreligger «synnerlige skäl med hänsyn till utredningen eller övriga omständigheter».⁵¹¹ Arbeidsgruppen foreslår derfor en tilsvarende regel for saker om selvstendig inndragning, slik at det skal oppnevnes advokat for part i saken dersom det foreligger særlige grunner, se § 410 i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

Vurderingstemaet blir naturlig nok noe annerledes enn ved forsvareroppnevning etter § 100 annet ledd, hvor et sentralt moment er hvilken straff siktede risikerer. Dette vil ikke være relevant for saker om selvstendig inndragning. Derimot kan det være grunn til å legge vekt på andre momenter som også er relevante etter § 100 annet ledd, for eksempel alder eller funksjonsevne. Slike hensyn må holdes opp mot saksforholdet for øvrig, herunder formuesgodets verdi, og om saken har et komplisert faktum. Det styrende for vurderingen bør være om vedkommende har forutsetninger for effektivt å kunne ivareta interessene sine i saken uten bistand fra advokat.

Ved anke følger det av straffeprosessloven § 328 første ledd at det skal oppnevnes forsvarer straks anken er henvist. Den ubetingede retten til forsvarer må ses i sammenheng med vilkårene for henvisning av anke i straffeprosessloven § 321 første ledd, der det heter at samtykke til henvisning av anke bare skal gis når særlige grunner taler for det. Oppnevning av forsvarer vil følgelig bare være

⁵¹¹ Se förslag till lag om rättegången vid förverkande av egendom och företagsbot 6 kapittel 1 § i vedlegg 7 til Prop. 2023/24:144 side 681.

aktuelt når disse vilkårene er oppfylt. Arbeidsgruppen mener den samme regelen bør gjelde også ved oppnevning av advokat i ankesak om selvstendig inndragning.

10.4.5 Andre prosessuelle rettigheter

I de foregående punktene har arbeidsgruppen drøftet noen av de mest sentrale rettighetene som tilkommer mistenkte/siktede i straffesak, og i hvilken grad disse bør gjelde for part i sak om selvstendig inndragning. Andre prosessuelle rettigheter, slik som retten til å legge frem bevis og nedlegge påstand, kan anses å følge direkte av vedkommendes status som part. Ut over det som er behandlet i punktene over, har arbeidsgruppen ikke identifisert andre rettigheter som krever særskilt drøftelse.

I den grad det skulle oppstå spørsmål om prosessuelle rettigheter ut over det som er særskilt regulert, antar arbeidsgruppen at det er nærliggende å falle tilbake på regelen i straffeprosessloven § 82 fjerde ledd. Det fremgår her at lovens bestemmelser om siktede gjelder tilsvarende «for den som det reises krav mot eller som trekkes inn i saken etter § 2». Dette omfatter blant annet krav om inndragning som fremmes overfor andre enn siktede, jf. § 2 første ledd nr. 2. Dersom ikke annet er bestemt, vil lovens utgangspunkt følgelig være at eieren av formuesgodet – som inndragningskravet rettes mot – har samme prosessuelle rettigheter som siktede. Hvorvidt dette gjelder eventuelle andre parter, må trolig vurderes konkret.

10.5 Tvangsmidler

10.5.1 Innledning

Straffeprosessloven fjerde del inneholder regler om bruk av tvangsmidler ved etterforskning av straffesaker. Tvangsmiddelbruk innebærer et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum, som fastsetter at «[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Retten til privatliv er også beskyttet av EMK artikkel 8, som lyder slik i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Høyesterett har lagt til grunn at de to bestemmelsene skal forstås på samme måte.⁵¹²

⁵¹² Se for eksempel HR-2024-775-A avsnitt 42.

Vilkårene for å gjøre inngrep fremgår uttrykkelig av EMK artikkel 8 nr. 2: Inngrepet må ha hjemmel i lov, samt være nødvendig for å ivareta ett eller flere legitime formål som er angitt i bestemmelsen. Det er allment akseptert at tvangsmiddelbruk kan være et nødvendig og forholdsmessig virkemiddel ved etterforskning av straffesaker.

Etterforskning med sikte på selvstendig inndragning skiller seg ikke i karakter fra andre former for straffeprosessuell etterforskning. Også her er det underliggende formålet å bekjempe kriminalitet, gjennom å sørge for at lovbrudd ikke skal lønne seg. Det kan også være nære koblinger mellom en etterforskning med sikte på straffeforfølgning og en etterforskning som er rettet mot selvstendig inndragning. I samme saksforhold vil det etter omstendighetene også kunne være aktuelt å veksle mellom de to sporene. Arbeidsgruppen finner det derfor klart at en viss adgang til tvangsmiddelbruk er nødvendig også i saker om selvstendig inndragning.

Spørsmålet er hvilke tvangsmidler som skal kunne benyttes, og hvilke vilkår som skal oppstilles for slik tvangsmiddelbruk. På generelt grunnlag vil en bredest mulig tvangsmiddeladgang legges til rette for mest effektiv etterforskning. Effektivitetshensyn må imidlertid veies mot andre hensyn, herunder involvertes personvern og hensynet til å unngå inngrep overfor borgere som ikke har gjort noe straffbart. Sistnevnte er bakgrunnen for at de mest inngripende tvangsmidlene forutsetter at det foreligger skjellig grunn til mistanke mot den tvangsmiddelet skal rettes mot. For eksempel er det bare adgang til pågripelse og fengsling av mistenkte selv («[d]en som med skjellig grunn mistenkes»), jf. straffeprosessloven § 171 første ledd.

Selvstendig inndragning forutsetter ikke at det foreligger mistanke mot noen enkeltperson, men knytter seg til forhold rundt formuesgodet som sådan. Følgelig fremstår det heller ikke legitimt å benytte tvangsmidler som krever skjellig grunn til mistanke mot vedkommende som utsettes for tvangsmiddelet. Flere straffeprosessuelle tvangsmidler kan imidlertid brukes også overfor tredjeperson. Dette gjelder blant annet ransaking etter straffeprosessloven §§ 192 flg., beslag etter § 203, utleveringspålegg etter § 210 og heftelse etter § 217. Som en overordnet retningslinje legger arbeidsgruppen til grunn at de samme tvangsmidlene også bør kunne benyttes ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning.

Dette fremstår naturlig sett hen til etterforskningens formål og forholdet til de eksisterende reglene om tvangsmiddelbruk. Det fremstår også som en fornuftig avveining av de kryssende hensynene til effektivitet, personvern og rettssikkerhet.

10.5.2 Adgang til bruk av de enkelte tvangsmidlene ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning

10.5.2.1 *Generelt*

Som nevnt foreslår arbeidsgruppen å la adgangen til ikke-personrettet tvangsmiddelbruk gjelde tilsvarende ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen legger til grunn at det vil være hensiktsmessig å bygge på eksisterende hjemler i så stor utstrekning som mulig. Disse er vel innarbeidet blant brukerne av loven. En mest mulig parallell tvangsmiddeladgang vil også være gunstig med tanke på samspillet mellom etterforskning med sikte på selvstendig inndragning og straffeforfølgning og muligheten for å skifte spor. Som et utgangspunkt legger derfor arbeidsgruppen til grunn at tvangsmiddelbruk bør være tillatt i samme utstrekning som ved etterforskning av straffesaker for øvrig.

Det understrekes samtidig at tvangsmiddelbruken under enhver omstendighet må oppfylle vilkårene om tilstrekkelig grunn og forholdsmessighet i straffeprosessloven § 170 a, og ligge innenfor de menneskerettslige rammene for forholdsmessig tvangsmiddelbruk. Vurderingen av disse vilkårene kan etter omstendighetene slå annerledes ut dersom formålet med etterforskningen er selvstendig inndragning, kontra hvis formålet er straffeforfølgning av lovbrudd.

Ved bruk av tvangsmidler i etterforskningsøyemed gjelder i alminnelighet et vilkår om skjellig grunn til mistanke. Dette fremgår uttrykkelig av de fleste tvangsmiddelhjemlene, men er også innfortolket for tvangsmidler hvor dette ikke fremgår av ordlyden.⁵¹³ Selvstendig inndragning er forutsatt å kunne foretas selv om det ikke foreligger noe konkretisert lovbrudd. Et mistankevilkår knyttet til lovbruddet er dermed ikke egnet i denne sammenhengen. Ettersom inndragningsadgangen er knyttet til formuesgodet som sådan, antar arbeidsgruppen at kravet til «mistanke» i stedet bør knyttes til formuesgodet. Det foreslås derfor en adgang til å benytte relevante tvangsmidler dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om at et formuesgode utgjør utbytte fra straffbare handlinger. Vilråene for bruk av de relevante tvangsmidlene drøftes nærmere nedenfor.

10.5.2.2 *Ransaking*

Etter straffeprosessloven § 192 tredje ledd nr. 1 til 3 kan det foretas ransaking hos andre enn mistenkte når det er skjellig grunn til mistanke om en handling som kan medføre frihetsstraff eller som rammes av straffeloven §§ 323, 326 eller 334, og:

1. handlingen er foretatt eller mistenkte pågrepet der,
2. mistenkte har vært der under forfølgning på fersk gjerning eller ferske spor, eller
3. det for øvrig er særlig grunn til å anta at mistenkte der kan pågripes, eller at det der kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i.

⁵¹³ Se Rt. 1999 side 1414 på side 1415 om straffeprosessloven § 203 (beslag).

Vilkårene i nr. 1 og 2 knytter seg til den straffbare handlingen og til mistenkte, og har derfor liten overføringsverdi til saker om selvstendig inndragning. I nr. 3 åpnes det imidlertid for ransaking hos tredjeperson dersom det er særlig grunn til å anta at man kan finne bevis eller ting som kan beslaglegges eller tas heftelse i. Dette alternativet fremstår som særlig relevant også ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Det foreslås derfor at en tilsvarende ransakingsadgang som etter § 192 tredje ledd nr. 3 skal gjelde også i sak om selvstendig inndragning, se § 403 første ledd i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

Straffeprosessloven § 195 regulerer adgangen til ransaking av person. Etter tredje ledd kan det foretas ransaking av tredjeperson dersom etterforskningen gjelder en handling med strafferamme over seks måneders fengsel, og særlige omstendigheter taler for å foreta slik ransaking. Strafferammevilkåret har ikke overføringsverdi til ransaking ved selvstendig inndragning. Som tidligere nevnt har imidlertid det faktiske saksforholdet likhetstrekk med saker om heleri eller hvitvasking. Disse straffebudene tilfredsstiller strafferammekravet i § 195 tredje ledd.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen en særregel om adgang til ransaking av person etter § 195 tredje ledd også når det er skjellig grunn til mistanke om at et formuesgode utgjør utbytte, se § 403 første ledd i lovforslaget. Arbeidsgruppen legger til grunn at slik ransaking kan være et nødvendig og målrettet tiltak under en etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Ikke minst kan det være nødvendig å foreta slik ransaking for å kunne ta beslag i mobiltelefoner som kan inneholde relevant informasjon om formuesgodet som etterforskningen dreier seg om. I slike tilfeller kan det også være behov for å bruke biometrisk autentisering, jf. straffeprosessloven § 199 a.

10.5.2.3 Særlig om ransaking i private hjem⁵¹⁴

I punkt 10.5.2.2 er det lagt til grunn at det bør være adgang til ransaking på steder hvor det er særlig grunn til å anta at det kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges eller som det kan tas heftelse i. Dette åpner i prinsippet også for ransaking i private hjem. Slik ransaking kan imidlertid reise spørsmål i relasjon til Grunnloven § 102 første ledd annet punktum. Bestemmelsen lyder slik:

«Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller.»

Anvendelsesområdet for § 102 første ledd annet punktum er *husransaker*. I litteraturen er det lagt til grunn at forbudet ikke gjelder alle former for husundersøkelser, men bare undersøkelser som er forbundet med krenkende mistanke mot noen.⁵¹⁵ I tråd med dette la Høyesterett i Rt. 2004 side 1723 til grunn at kontroll av oppbevaringen av skytevåpen i en våpeneiers hjem ikke var noen

⁵¹⁴ Temaet er nærmere behandlet i en betenkning av Johan Boucht: Grl. § 102 første ledd annet punktum og ransaking ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Betenkningen følger som vedlegg til rapporten.

⁵¹⁵ Torkel Halvorsen Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning III (2. utgave 1893) side 12.

husinkvisisjon i Grunnlovens forstand. Det ble særlig vist til at formålet med kontrollen var forebyggende, og ikke kunne sammenlignes med straffeprosessuell etterforskning.⁵¹⁶ Det ble også lagt vekt på at kontrollen skulle være forhåndsvarslet og bare kunne skje på steder som var anvist av våpeneieren som oppbevaringssted for våpen. Det skulle altså ikke skje noen gjennom søkning av hjemmet.⁵¹⁷

Etter arbeidsgruppens syn er det klare forskjeller mellom ransaking i en etterforskning med sikte på selvstendig inndragning og den typen forebyggende kontrollvirksomhet som avgjørelsen i Rt. 2004 side 1723 gjaldt. Formålet med etterforskning med sikte på selvstendig inndragning er å skaffe til veie opplysninger som er nødvendig for å avgjøre om det kan foretas inndragning. Dersom ransakingen skal ha noen funksjon er det også en forutsetning at den ikke er forhåndsvarslet, og at politiet kan gjennom søke boligen i sin helhet for å finne bevis eller gjenstander som kan inndras. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at slik ransaking vil omfattes av begrepet *husransakelse* i Grunnloven § 102 første ledd annet punktum.

Dersom undersøkelsen først er å anse som en husransakelse, er den bare tillatt *i kriminelle tilfeller*. Det er lagt til grunn at formuleringen sikter til saker som gjelder straff i materiell forstand.⁵¹⁸ Det er også lagt til grunn at vilkåret forutsetter at saken gjelder kriminalitet av et visst alvor, altså at det må avgrenses mot bagatellmessige forhold.⁵¹⁹ Videre er vilkåret tolket slik at det forutsetter en viss forbindelse mellom det kriminelle tilfellet og den som undersøkelsen retter seg mot. Dette innebærer et krav til mistanke. Hvor sterk mistanken må være, er imidlertid ikke avklart.⁵²⁰ Kravet om skjellig grunn til mistanke må likevel anses å ligge godt innenfor.

Arbeidsgruppen er i tvil om sak om selvstendig inndragning vil utgjøre et *kriminelt tilfelle* etter Grunnloven § 102 første ledd annet punktum. Selvstendig inndragning forutsetter at det har skjedd noe kriminelt, ettersom objektet for inndragningen nettopp er utbytte fra straffbare handlinger. Det stilles imidlertid ikke noe krav til tilknytning mellom eieren eller innehaveren av formuesgodet som søkes inndratt, og det eller de lovbruddene utbyttet stammer fra. Videre er det i rapporten her lagt til grunn at selvstendig inndragning ikke utgjør straff i relasjon til Grunnloven eller EMK.

Objektivt sett vil situasjonen ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning være parallell med situasjonen hvor man etterforsker med sikte på

⁵¹⁶ Avsnitt 45.

⁵¹⁷ Avsnitt 46–48.

⁵¹⁸ Marius Stub, Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet (2011) side 131–132.

⁵¹⁹ Se Aschehoug (1893) side 13 og Rt. 1871 side 221.

⁵²⁰ Stub (2011) side 137–138 med videre henvisninger.

straffeforfølgning for heleri. Det fremstår som noe vilkårlig dersom Grunnloven § 102 første ledd annet punktum skulle gi et absolutt vern i den ene situasjonen, men ikke den andre. Også forholdet til reglene om tredjemannsransaking – som ikke er forbudt etter Grunnloven § 102 første ledd annet punktum – tilsier at ransaking i private hjem ikke bør være utelukket ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Slik etterforskning faller også utenfor det som Grunnloven § 102 opprinnelig var ment å gi et vern mot, nemlig vilkårlige husundersøkelser fra offentlige myndigheter.

Etter arbeidsgruppens syn er konklusjonen ikke opplagt. For å unngå enhver risiko for å komme i konflikt med Grunnloven, kunne et alternativ derfor være å innføre en uttrykkelig bestemmelse i kapittelet om selvstendig inndragning om at det ikke kan foretas ransaking i private hjem. En slik bestemmelse kunne utformes etter mønster av den tilsvarende bestemmelsen som tidligere var inntatt i politiloven § 17 d annet ledd (bruk av tvangsmidler i forbyggende øyemed).

Etter arbeidsgruppens syn ville imidlertid dette være uheldig, når det også er gode holdepunkter for at Grunnloven § 102 første ledd annet punktum *ikke* innebærer noe absolutt forbud. Ransaking – også i private hjem – vil være et viktig verktøy ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Uten en slik adgang er det tvilsomt om etterforskningen kan gjennomføres på en tilstrekkelig effektiv og målrettet måte. Dermed vil det også være tvilsomt om reglene om selvstendig inndragning kan få den ønskede effekten. Arbeidsgruppen mener derfor at det ikke bør innføres noe absolutt forbud mot ransaking i private hjem ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Vurderingen av forholdet til Grunnloven § 102 første ledd annet punktum, og vernet om privatlivet for øvrig, må vurderes konkret i den enkelte saken.

10.5.2.4 Beslag

Etter straffeprosessloven § 203 første ledd kan det tas beslag i ting som antas å ha betydning som bevis, inntil rettskraftig dom foreligger i saken. Det samme gjelder ting som antas å kunne inndras eller å kunne kreves utlevert av fornærmede. Etter sin ordlyd kan bestemmelsen benyttes også for å ta beslag i noe som kan tjene som bevis eller formuesgoder som antas å kunne inndras, også ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. I utgangspunktet er det ikke behov for noen tilpasning av bestemmelsen.

Som nevnt er det imidlertid i rettspraksis innfortolket et vilkår om skjellig grunn til mistanke. Dette kan ikke gis tilsvarende anvendelse i saker om selvstendig inndragning. På tilsvarende måte som over foreslås det derfor presisert at det er adgang til å foreta beslag etter straffeprosessloven § 203 første ledd dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om at et formuesgode utgjør utbytte, se § 403 første ledd i lovforslaget.

10.5.2.5 Utleveringspålegg

Straffeprosessloven § 210 oppstiller vilkår for utleveringspålegg. Etter bestemmelsen kan det gis pålegg til besitteren om å utlevere ting som kan antas å

ha betydning som bevis. I motsetning til § 203 åpner bestemmelsen ikke for å gi utleveringspålegg med sikte på inndragning eller utlevering til fornærmede. Arbeidsgruppen legger til grunn at det samme bør gjelde ved selvstendig inndragning. Det fremstår som kunstig dersom enkeltpersoner etter pålegg fra retten eller påtalemyndigheten skal ha plikt til å utlevere formuesgoder for at politiet og påtalemyndigheten skal kunne inndra dem. Dette gjelder selv om inndragningen skjer på grunnlag av hjemmelen for selvstendig inndragning.

Dersom den utleveringspålegget retter seg mot, er utsatt for en straffesiktelse, vil pålegget etter omstendighetene kunne aktualisere selvinkrimineringsvernet. Vernet etter EMK artikkel 6 nr. 1 retter seg mot «methods of coercion or oppression *in defiance of the will of the accused*».⁵²¹ EMD har derfor oppstilt et utgangspunkt om at informasjon som eksisterer uavhengig av siktedes vilje ikke er omfattet av selvinkrimineringsvernet.

For så vidt gjelder utleveringspålegg, har EMD avgrenset selvinkrimineringsvernet mot fremtvingelse av spesifikke dokumenter som eksisterte forut for pålegget (og som siktede ikke har måttet opprette selv som ledd i straffesaken), som er relevante for den aktuelle etterforskningen og som myndighetene kjenner til fra før av.⁵²² Tilfeller der myndighetene forsøker å tvinge siktede til å utlevere bevis for den straffbare handlingen vedkommende er siktet for ved å pålegge utlevering av dokumenter de antar eksisterer, uten å være sikre på eksistensen av disse, stiller seg derimot annerledes.⁵²³ Dette er i tråd med EMDs tilnærming til selvinkrimineringsvernet for øvrig, hvor det normalt sondres mellom pålegg som forutsetter aktivitet fra en straffesiktet kontra pålegg som ikke krever annet enn at den siktede forholder seg passiv.⁵²⁴ Hvorvidt selvinkrimineringsvernet er trådt for nært, vil altså blant annet bero på hvilke opplysninger pålegget omfatter.

Straffeprosessloven § 210 inneholder et forbehold om at adgangen til å gi utleveringspålegg bare gjelder såfremt vedkommende pålegget rettes mot, plikter å vitne i saken. Bestemmelsen er altså begrenset av reglene om vitneplikt. Reglene om forklaringsplikt er drøftet i punkt 10.4.3 ovenfor. Arbeidsgruppen legger til grunn at det som er angitt der, også må gjelde i relasjon til utleveringspålegg, og at det dermed heller ikke for utleveringspålegg vil oppstå problemer i relasjon til selvinkrimineringsvernet.

På denne bakgrunn anbefaler arbeidsgruppen at det i den nye bestemmelsen i § 403 første ledd i lovforslaget også vises til utleveringspålegg etter straffeprosessloven § 210.

⁵²¹ *Allan mot Storbritannia*, saksnr. 48539/99, 5. november 2002, avsnitt 50 (kursivert her).

⁵²² *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 76.

⁵²³ *De Legé mot Nederland*, saksnr. 58342/15, 4. oktober 2022, avsnitt 76.

⁵²⁴ Øyen (2010) side 22.

10.5.2.6 *Heftelse*

Straffeprosessloven § 217 gjelder heftelse. Heftelse innebærer at eieren midlertidig fratras rådigheten over ett eller flere formuesgoder, og har likhetstrekk med arrest etter tvisteloven kapittel 33. Etter straffeprosessloven § 217 kan det besluttes heftelse for et bestemt beløp i formuesgjenstander for å sikre betaling av blant annet inndragning. Et ytterligere vilkår er at fullbyrdingen ellers vil bli forspilt eller i vesentlig grad vanskeliggjort.

Etter ordlyden i § 217 kan heftelse besluttes overfor «siktede». Ved inndragningskrav overfor andre enn siktede er det imidlertid også adgang til å beslutte heftelse. Dette følger av straffeprosessloven § 82 fjerde ledd, som bestemmer at reglene om siktede får tilsvarende anvendelse for den som det reises krav mot etter loven § 2. Dette omfatter også andre som ilegges inndragningskrav, jf. § 2 første ledd nr. 2. Etter ordlyden i loven vil heftelse dermed også kunne besluttes overfor eieren av et formuesgode, for å sikre et krav på selvstendig inndragning av formuesgodet. Det antas følgelig ikke å være behov for lovendringer på dette punktet.

Også § 217 om heftelse foreslås imidlertid inntatt i bestemmelsen i § 403 første ledd i lovforslaget, for å klargjøre at dette tvangsmiddelet kan benyttes i etterforskning med sikte på selvstendig inndragning.

10.5.2.7 *Skjult kameraovervåking*⁵²⁵

Straffeprosessloven § 202 a gir hjemmel for skjult kameraovervåking. Annet ledd gjelder slik overvåking på privat sted, og forutsetter skjellig grunn til mistanke mot en bestemt person for lovbrudd av tilstrekkelig alvor (ti års strafferamme eller særskilt opplistede straffebud). Skjult kameraovervåking på privat sted kan også bare skje på sted hvor det må antas at mistenkte oppholder seg, jf. femte ledd.

Etter første ledd kan det imidlertid også foretas kameraovervåking på eller fra offentlig sted når det vil være av vesentlig betydning for etterforskningen. Vilkåret er at det foreligger mistanke om et lovbrudd med strafferamme over seks måneder. Mistanken trenger ikke være rettet mot en enkeltperson. Det gjelder følgelig heller ikke noen begrensning knyttet til hvor mistenkte må antas å oppholde seg, slik som etter annet ledd.

Arbeidsgruppen har vurdert om det ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning også bør være adgang til skjult kameraovervåking på eller fra offentlig sted. Etter arbeidsgruppens syn vil imidlertid slik overvåking typisk være aktuelt for å avdekke hvilke personer som oppsøker et bestemt sted, eventuelt et bestemt formuesgode. Arbeidsgruppen legger følgelig til grunn at skjult kameraovervåking først og fremst vil være aktuelt ved personrettet etterforskning.

⁵²⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i straffeprosessloven § 202 a, med sikte på at bestemmelsen også skal omfatte mobile kameraer.

Når det ikke er identifisert noe konkret behov for denne etterforskningsmetoden, finner arbeidsgruppen at det heller ikke bør fremmes forslag om det.

10.5.2.8 *Teknisk sporing*

Straffeprosessloven §§ 202 b og 202 c gjelder teknisk sporing. Paragraf 202 c gjelder såkalt personnær teknisk sporing, og gir hjemmel for å plassere peileutstyr i klær, gjenstander eller håndbagasje som mistenkte bærer med seg. Bestemmelsen forutsetter mistanke mot en enkeltperson, og at tvangsmiddelbruken rettes mot vedkommende selv. Dette vil ikke være aktuelt ved selvstendig inndragning.

Paragraf 202 b gjelder andre former for teknisk sporing, og gir hjemmel for plassering av peileutstyr på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor mistenkte eller gjenstandene befinner seg. Bestemmelsen åpner følgelig også for sporing som ikke er direkte knyttet til mistenkte selv, men til gjenstander. Slik sporing vil kunne være et nyttig virkemiddel ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, for eksempel for å kartlegge hvem som disponerer en bil eller et annet formuesgode. Dette kunne tilsi at metoden bør tillates også ved selvstendig inndragning.

Også på dette punktet har arbeidsgruppen imidlertid kommet til at det identifiserte behovet for metodetilgang ikke oppveier de personvernkonsekvensene det vil ha å åpne for teknisk sporing ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Bestemmelsen i § 202 c forutsetter dessuten at det foreligger mistanke på personnivå («noen med skjellig grunn mistenkes»). Dette passer neppe for selvstendig inndragning, som er ment å kunne skje uten at det foreligger mistanke mot noen enkeltperson. Også rekkevidden av bestemmelsen og lovens systematikk tilsier derfor at det ikke bør åpnes for teknisk sporing av gjenstander ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor ikke en slik adgang.

10.5.2.9 *Utlevering av IP-adresser og ulike abonnementsopplysninger*⁵²⁶

I ekomloven § 2-8 a første ledd pålegges tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste en plikt til å lagre IP-adresser til bruk for etterforskning av alvorlig kriminalitet. Opplysningene skal lagres i tolv måneder fra den dagen kommunikasjonen avsluttes, jf. annet ledd. Etter § 2-8 b første ledd skal slike opplysninger utleveres til politiet eller påtalemyndigheten når det er nødvendig for å etterforske lovbrudd med strafferamme på tre års fengsel eller

⁵²⁶ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har lagt frem forslag til ny lov om elektronisk kommunikasjon. Bestemmelsene som omtales i punkt 10.5.2.9 synes i all hovedsak å være videreført i forslaget, se Prop. 93 LS (2023–2024) *Lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)* mv. punkt 24 side 283 (merknad til § 3-10 om taushetsplikt), side 299 (merknad til § 3-13 om IP-lagringsplikt) og side 289 (merknad til § 3-14 om utlevering av IP-adresser).

mer, eller som rammes av særskilt opplistede straffebed. Bestemmelsen inneholder ikke noe krav til konkret mistanke om et straffbart forhold.⁵²⁷

Arbeidsgruppen legger til grunn at innhenting av IP-adresser kan være et effektivt og målrettet tiltak ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Eksempelvis kan det være aktuelt å innhente slike adresser for å spore pengestrømmer til og fra en konto som antas å inneholde utbytte fra kriminalitet. Etter arbeidsgruppens syn står graden av inngripen som dette tiltaket innebærer, ikke i noe misforhold til formålet med selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor et tillegg i ekomloven § 2-8 b første ledd som gjør at plikten til å utlevere IP-adresser til politiet eller påtalemyndigheten skal gjelde tilsvarende når det er nødvendig for å etterforske sak om selvstendig inndragning.

Tilbydere av elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste kan også lagre IP-adresser for kortere perioder til egne drifts- og faktureringsformål. Etter ekomloven § 2-9 første ledd første punktum er tilbyder og installatør i utgangspunktet underlagt taushetsplikt om innholdet av elektronisk kommunikasjon og andres bruk av elektronisk kommunikasjon. I tredje ledd første punktum i samme bestemmelse er det gjort unntak fra taushetsplikten, slik at opplysninger om avtalebasert hemmelig telefonnummer, andre abonnementsopplysninger og elektronisk kommunikasjonsadresse kan gis til påtalemyndigheten eller politiet. Unntaket er ikke begrenset til å gjelde i forbindelse med etterforskning av straffesak.⁵²⁸ Dersom politiet eller påtalemyndigheten anmoder om å få opplysningene nevnt i tredje ledd første punktum, skal anmodningen etterkommes «med mindre særlige forhold gjør det utilrådelig», jf. fjerde ledd i bestemmelsen. Som følge av bestemmelsens generelle utforming vil utleveringsadgangen gjelde også ved etterforskning med sikte på selvstendig inndragning.

10.5.3 Overskuddsinformasjon fra tvangsmiddelbruk som bevis i sak om selvstendig inndragning

Et annet spørsmål er i hvilken utstrekning informasjon innhentet ved tvangsmiddelbruk i eventuelle tilstøtende straffesaker, bør kunne brukes som bevis i sak om selvstendig inndragning. På generelt grunnlag mener arbeidsgruppen det er problematisk å oppstille begrensninger for slik bruk av informasjon. Opplysninger som er lovlig innhentet av politiet eller påtalemyndigheten, bør normalt også kunne brukes av disse myndighetene, uavhengig av om det er snakk om samme eller en annen sak. Dette er det generelle utgangspunktet i straffeprosessen, som best bidrar til målet om materielt riktige avgjørelser.

⁵²⁷ Prop. 167 L (2020–2021) *Endringer i ekomloven (lagring av IP-adresser mv.)* punkt 7.4.2 side 34.

⁵²⁸ Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) *Om lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)* punkt 16 side 94.

For opplysninger som er innhentet ved kommunikasjonskontroll oppstiller straffeprosessloven § 216 i et unntak fra det generelle utgangspunktet. Det følger av bestemmelsen at enhver har taushetsplikt om informasjon som har fremkommet gjennom kommunikasjonskontroll. Som utgangspunkt er det dermed bevisforbud for slik informasjon. Regelen gjelder tilsvarende for informasjon fremkommet gjennom romavlytting eller dataavlesing, jf. straffeprosessloven § 216 m sjette ledd og § 216 o femte ledd.

Straffeprosessloven § 216 i lister opp en rekke formål som informasjon fra kommunikasjonskontroll mv. likevel kan brukes til. Her fremkommer det blant annet at opplysningene kan brukes som ledd i etterforskning av et straffbart forhold, herunder i avhør av de mistenkte (bokstav a). Videre fremgår det at opplysningene kan brukes som bevis for forholdet som begrunnet kontrollen (bokstav b) og som bevis for et annet forhold som etter sin art kvalifiserer til bruk av kommunikasjonskontroll (bokstav c). I bokstav d er det også åpnet for at opplysningene kan brukes som bevis for andre straffbare forhold, forutsatt at det ikke vil være uforholdsmessig og oppklaring uten bruk av opplysningene i vesentlig grad ville ha blitt vanskeliggjort. Øvrige alternativ i bestemmelsen omfatter blant annet bruk av opplysninger for å forebygge at noen uskyldig blir straffet (bokstav e), for å avverge en straffbar handling (bokstav f) og bruk i sak om erstatning i anledning straffeforfølgning (bokstav j).

Etter arbeidsgruppedlemmenes erfaring er det praktisk at det i materiale fra kommunikasjonskontroll mv. kommer frem opplysninger om formuesgoder som kan utgjøre utbytte fra straffbare handlinger. Et eksempel er chattelogger mellom personer i kriminelle miljøer, hvor det snakkes om biler og andre statussymboler som vedkommende disponerer. Denne typen informasjon vil være relevant i forbindelse med selvstendig inndragning, både som et grunnlag for å åpne etterforskning og som et bevis for at det aktuelle formuesgodet utgjør utbytte. Dersom opplysningene ikke kan brukes som grunnlag for å foreta selvstendig inndragning, vil situasjonen ofte være at det ikke er mulig å foreta inndragning overhodet, til tross for at det er klare indikasjoner på at formuesgodene stammer fra kriminalitet.

Tradisjonelt har det vært strenge rammer for bruk av overskuddsinformasjon fra de tvangsmidlene § 216 i gjelder for. Etter hvert har dette blitt løsnet noe opp, og flere unntak har blitt tilføyet i bestemmelsen. Blant disse er bokstav j om bruk i saker om erstatning i anledning straffeforfølgning, jf. straffeprosessloven kapittel 31. Etter en lovendring i 2020 følger det nå av bestemmelsen at opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. kan brukes når slike erstatningskrav behandles av Statens sivilrettsforvaltning og i eventuelle etterfølgende rettslige tvister.⁵²⁹ Denne

⁵²⁹ Lov 24. april 2020 nr. 33 om endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven mv. (behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv.).

utviklingen kan tilsi et noe mer liberalt syn på bruk av opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. også i forbindelse med selvstendig inndragning.

De faktiske forholdene ved selvstendig inndragning er i praksis sammenfallende med det objektive grunnlaget ved straffeforfølgning for heleri eller hvitvasking. I disse sakstypene er adgangen til bruk av overskuddsinformasjon for det meste regulert av § 216 i første ledd bokstav d. Bestemmelsen innebærer at det må foretas en konkret vurdering av om sakens art og forholdene ellers gjør bruk av opplysningene til et uforholdsmessig inngrep, og om oppklaring ellers i vesentlig grad ville ha blitt vanskeliggjort. Parallelliteten i de to situasjonene tilsier at adgangen til bruk av overskuddsinformasjon bør reguleres på samme måte i sak om selvstendig inndragning.

Mot en adgang til bruk av informasjon fra kommunikasjonskontroll mv. taler først og fremst personvern hensyn. Dette omfatter også hensynet til eventuelle utenforstående tredjepersoner. Arbeidsgruppen har imidlertid kommet til at det praktiske behovet og sammenhengen med straffesaker om heleri og hvitvasking bør veie tyngre. Det foreslås følgelig lovregulert i straffeprosessloven § 216 i at opplysninger fra kommunikasjonskontroll mv. skal kunne brukes som ledd i etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, samt som bevis for et krav om selvstendig inndragning.

10.6 Påtalemyndighetens beslutning om å fremme krav om selvstendig inndragning

10.6.1 Beslutningskompetansen

Påtalemyndigheten er inndelt i ulike nivåer: riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet. Ved avgjørelse av spørsmålet om tiltale er kompetansefordelingen mellom de tre nivåene regulert i straffeprosessloven § 67 annet ledd. Kompetansen er angitt ved en henvisning til strafferammen i det aktuelle straffebudet, samt en særskilt opplisting av straffebud. Ettersom selvstendig inndragning ikke er avhengig av noen konkretisering av lovbruddet utbyttet stammer fra, er denne reguleringsformen ikke egnet å bygge videre på.

Politiet har i dag kompetanse til å beslutte tiltale i en rekke saker hvor det normalt fremmes krav om utbytteinndragning. Dette omfatter også straffeloven §§ 332 og 337 om heleri og hvitvasking. Systemhensyn tilsier derfor at politiet gis kompetanse til å avgjøre om det skal fremmes krav om selvstendig inndragning overfor retten. Arbeidsgruppen mener også at en hovedregel om at kompetansen ligger hos påtalemyndigheten i politiet, vil være forsvarlig sett i lys av den mer generelle faglige veiledningen fra overordnet påtalemyndighet og kravet om rettslig prøving.

Spørsmålet er om det i enkelte saker likevel bør stilles krav til foreleggelse for overordnet påtalemyndighet. Dette kunne gi en ekstra trygghet i komplekse saker

eller saker med særlig store konsekvenser for berørte personer. Utfordringen er imidlertid at det er krevende å utforme kriterier som gjør at de riktige sakene blir forelagt statsadvokaten. Et alternativ kunne være å basere kriteriet på verdien av formuesgodet som skal inndras. Det er imidlertid ikke gitt at denne verdien gjenspeiler sakens kompleksitet eller graden av inngripen overfor berørte. Et annet alternativ kan være en regel etter mønster av påtaleinstruksen § 22-2 første ledd siste punktum. Etter bestemmelsen skal tiltalespørsmålet forelegges statsadvokaten til avgjørelse når saken har særlig stor allmenn interesse eller når det er bestemt av overordnet myndighet. Tilsvarende gjelder ved utferdigelse av forelegg, jf. § 20-3 første ledd siste punktum, og begjæring om tilståelsesdom, jf. § 21-1 første ledd siste punktum.

Det er ikke gitt at kriteriet om stor allmenn interesse er like godt egnet ved selvstendig inndragning som ved straffeforfølgning. Noen saker vil imidlertid kunne ligge slik an at det offentliges interesse tilsier at de forelegges for overordnet påtalemyndighet. Dette kan for eksempel være tilfellet dersom det er tvil om det vil være i tråd med subsidiaritetsprinsippet å foreta selvstendig inndragning. En tilsvarende regel som i påtaleinstruksen § 22-2 første ledd siste punktum vil også gi riksadvokaten anledning til å bestemme at enkelte sakstyper skal forelegges statsadvokaten. Den vil dessuten gi anledning til å bestemme at et visst antall – eller alle – saker om selvstendig inndragning skal forelegges statsadvokaten i en periode, for å legge til rette for en mer konkret faglig veiledning fra overordnet påtalemyndighet. Om – og på hvilken måte – dette eventuelt skal skje, mener arbeidsgruppen at riksadvokaten står nærmest til å vurdere.

Arbeidsgruppen foreslår følgelig en hovedregel i straffeprosessloven ny § 405 annet ledd tredje punktum om at beslutningskompetansen ved selvstendig inndragning ligger hos politiet, i kombinasjon med en foreleggelsesregel i påtaleinstruksen ny § 35 a-1 etter mønster av § 22-2 første ledd siste punktum.

10.6.2 Avgjørelse av saken uten rettslig prøving

Etter gjeldende rett er hovedregelen at inndragning må besluttes av retten. Alternativt kan påtalemyndigheten utstede forelegg, men dette forutsetter at forelegget vedtas. Ved midlertidig avgjørelse om beslag er derimot hovedregelen at kompetansen ligger til påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 203 første ledd, jf. § 205 første ledd.

I straffeprosessloven §§ 214 a og 214 b er det også åpnet for at påtalemyndigheten i enkelte tilfeller kan fatte endelig beslutning om inndragning av beslaglagte ting. Etter § 214 a gjelder adgangen for det første for såkalte gatestridsvåpen, samt våpenetterligninger, dersom gjenstandene kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd bokstav c eller § 70 første ledd annet punktum. For det andre gjelder adgangen når vilkårene i straffeloven § 74 er oppfylt, og verken eieren, lovbrøteren eller besitteren er kjent (straffeprosessloven § 214 b). Spørsmålet er

om det bør åpnes for at noen saker kan avgjøres av påtalemyndigheten med endelig virkning ved selvstendig inndragning.

Påtalemyndighetens kompetanse til å beslutte inndragning etter straffeprosessloven §§ 214 a og 214 b er begrunnet i effektivitetshensyn.⁵³⁰ I forarbeidene er det også vist til at når verken eieren, lovbryteren eller besitteren er kjent (§ 214 b), tilsier ikke hensynet til kontradiksjon noen domstolsbehandling. Ettersom det her ikke finnes noen kjent motpart, ville retten bare fått saken presentert fra påtalemyndighetens side.⁵³¹

Arbeidsgruppen kan vanskelig se at reguleringen i straffeprosessloven §§ 214 a og 214 b har direkte overføringsverdi til selvstendig inndragning. Selv om krav om selvstendig inndragning ikke bygger på en klanderverdig handling begått av noen enkeltperson, vil det normalt finnes en eier som kravet rettes mot. Også andre personer kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningskravet. Rettssikkerhetshensyn tilsier at disse gis mulighet til å fremlegge bevis og fremføre sine argumenter for en uavhengig domstol. Et krav om rettslig prøving er også best egnet til å sikre at saker om selvstendig inndragning blir tilstrekkelig etterforsket og å kontrollere at påtalemyndigheten overholder krav til varsling, jf. punkt 10.9.3 og 10.7.2 nedenfor.

Hovedargumentet for at påtalemyndigheten i noen tilfeller bør kunne ta den endelige beslutningen, er prosessøkonomi. Forslaget til arbeidsgruppen innebærer imidlertid en forenklet saksbehandlingsprosess, hvor omfanget av muntlig bevisførsel og argumentasjon i stor grad kan tilpasses behovet i den enkelte saken. Dersom saken ligger til rette for det, vil den kunne behandles helt eller delvis skriftlig. Effektivitetsgevinsten ved at endelig beslutning kan treffes av påtalemyndigheten, blir dermed betydelig mindre. I lys av dette har arbeidsgruppen konkludert med at saker om selvstendig inndragning alltid bør behandles rettslig.

10.6.3 Hvordan kravet bør bringes inn for retten

Etter gjeldende rett bringes krav om inndragning inn for retten ved tiltale, jf. straffeprosessloven § 262, alternativt ikke-vedtatt forelegg som trer i stedet for tiltalebeslutning, jf. § 268. I enkelte sammenhenger har det blitt problematisert om tiltaleformen er passende i rene inndragningssaker, ettersom inndragningskravet ikke er begrunnet i at den kravet retter seg mot, har gjort seg skyldig i et lovbrudd. I sin tid foreslo derfor Straffeprosesslovkomiteen at man i stedet skulle bruke betegnelsen «stevning» i rene inndragningssaker.⁵³² Forslaget ble ikke fulgt opp,

⁵³⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 26.12.3.1–26.12.3.2 side 357.

⁵³¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.12.3.2 side 357–358.

⁵³² NUT 1969: 3 *Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen (Komiteen til revisjon av straffeprosessloven)* side 283 og lovtkastet § 259.

under henvisning til at «stevning» kunne forveksles med stevningen som forkynnes for tiltalte og vitner forut for hovedforhandlingen.⁵³³

Krav om selvstendig inndragning bygger ikke på en klanderverdig handling begått av noen enkeltperson. Innvendingene mot bruken av tiltaleformen gjør seg derfor gjeldende i enda større grad enn ved andre former for inndragning. Ved selvstendig inndragning er det heller ikke krav om noen konkretisering av lovbruddet som utbyttet stammer fra. Også dette tilsier at kravet ikke bør fremsettes ved tiltalebeslutning, hvor det blant annet kreves opplysninger om det aktuelle straffebudet og en beskrivelse av det faktiske forholdet tiltalen gjelder, jf. straffeprosessloven § 252 første ledd nr. 3 og 4. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at krav om selvstendig inndragning i stedet skal fremmes ved skriftlig begjæring, se § 405 annet ledd første punktum i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

Krav om selvstendig inndragning vil normalt fremsettes i en egen prosess. Et særlig spørsmål er om begjæring om selvstendig inndragning også bør kunne fremsettes i forbindelse med en tiltale i straffesak. Dette kan være aktuelt i tilfeller hvor påtalemyndigheten i samme sak vil fremme krav om både inndragning etter de eksisterende hjemlene i straffeloven kapittel 13 og om selvstendig inndragning. Det kan også være aktuelt dersom det prinsipielt er tatt ut tiltale med påstand om inndragning av utbytte etter straffeloven § 67, men man subsidiært vil begjære selvstendig inndragning dersom det ikke er grunnlag for domfellelse.

Prosessøkonomiske hensyn tilsier med styrke at slike parallelle eller subsidiære inndragningskrav bør kunne behandles i samme prosess. Riktignok foreslår arbeidsgruppen en forenklet saksbehandlingsprosess, hvor krav om selvstendig inndragning skal kunne behandles på en raskere måte enn ved straffeforfølgning. Like fullt vil separat behandling av kravene føre til at retten må vurdere de samme bevisene flere ganger. Dette kan også føre til en unødvendig belastning for involverte personer.

I tilfeller hvor selvstendig inndragning foretas som følge av at det ikke er grunnlag for strafferettslig domfellelse, kan ønsket om en «ren» frifinnelse tilsa at kravene ikke behandles i samme prosess. Dette gjelder ikke minst dersom tiltalen gjelder heleri eller hvitvasking, men tiltalte frifinnes fordi bevisene ikke er sterke nok. Her er grunnlaget for kravet om selvstendig inndragning objektivt sett det samme som grunnlaget for tiltale. Et tilsvarende spørsmål er særlig diskutert i tilknytning til forholdet mellom straffekrav og sivile krav om erstatning. Her er det akseptert at domstolene avsier frifinnende dom i straffesaken, men samtidig idømmer erstatning på grunnlag av den samme handlingen etter regler som har et lavere

⁵³³ Ot.prp. nr. 35 (1978–1979) *Om lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffesakloven)* punkt v side 195.

beviskrav. Dette er i tråd med EMK artikkel 6 nr. 2 så lenge ikke domstolen uttrykker seg på en slik måte at det reises spørsmål om tiltaltes uskyld.⁵³⁴

Etter arbeidsgruppens syn tilsier både prosessøkonomiske hensyn og forholdet til reglene om oppreisningserstatning at krav om selvstendig inndragning bør kunne fremsettes ved siden av eller subsidiært til en tiltale. Arbeidsgruppen foreslår på denne bakgrunn at krav om selvstendig inndragning i noen utstrekning kan behandles sammen med en straffesak.

Det svenske lovforslaget som ligger til behandling, innebærer at krav om «självständigt förverkande» skal behandles i en særskilt rettergang. Dersom det er til fordel for behandlingen eller det for øvrig er grunn til det, kan kravet likevel behandles i samme prosess som spørsmålet om straffansvar.⁵³⁵ Etter arbeidsgruppens syn innebærer dette en fornuftig regulering. Arbeidsgruppen foreslår følgelig en hovedregel om at krav om selvstendig inndragning skal behandles i særskilt rettergang, men at kravet kan behandles sammen med krav om straffeforfølgning dersom påtalemyndigheten begjærer det. I så fall vil behandlingen måtte skje etter reglene i straffeprosessloven kapittel 22.

10.7 Varsling av berørte

10.7.1 Behovet for varsling

Som nevnt mener arbeidsgruppen at gjeldende inndragningsregler kan gi betydelige praktiske utfordringer i situasjoner hvor det er uklart hvem som eier et formuesgode som antas å utgjøre utbytte. For å avhjelpe disse utfordringene foreslår arbeidsgruppen at reglene om selvstendig inndragning utformes på en måte som gjør det mindre viktig å avklare hvem som er den reelle eieren, og at den endelige avgjørelsen har virkning også for andre. En slik ordning har likhetstrekk med reglene i straffeloven § 74 annet og tredje ledd.

En ordning hvor den endelige avgjørelsen er bindende for enhver, forutsetter imidlertid at alle som kan få sin rettsstilling påvirket negativt, alternativt få sin rettighet utslettet, av inndragningen, har reell mulighet til å bestride kravet. Dette forutsetter igjen at de som potensielt kan bli påvirket, har blitt varslet om kravet og fått adgang til å fremme innsigelser. Etter arbeidsgruppens syn er regler om varsling en nødvendig rettssikkerhetsgaranti. Betyggende varsling er også en

⁵³⁴ *Allen mot Storbritannia*, saksnr. 25424/09, 12. juli 2013, avsnitt 123.

⁵³⁵ Se förslag till lag om rättegången vid förverkande av egendom och företagsbot 4 kapittel 3 §. I vedlegg 7 til Prop. 2023/24:144 side 681.

forutsetning etter EMK artikkel 6 for å kunne behandle saken i en parts fravær.⁵³⁶ Mangelfull varsling kan medføre at saken må behandles på nytt.⁵³⁷

I punkt 10.3 er det lagt til grunn at parter i sak om selvstendig inndragning bør omfatte eieren av formuesgodet, men også andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt andre som kan få sin rettighet utslettet ved inndragningen, såfremt disse bestrider kravet. For at alle potensielle rettighetshavere skal ha en reell mulighet til å bestride kravet, foreslår arbeidsgruppen at varsel skal gis til alle som *kan* få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt få sin rettighet utslettet, se § 405 tredje og fjerde ledd i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

10.7.2 Tidspunktet for varsling

For at varselet skal ha betydning, må det gis på et tidspunkt som gir aktuelle personer en reell mulighet til å vurdere om det er grunnlag for å bestride kravet og ta del i prosessen. Følgelig fremstår det naturlig at varsel gis samtidig som krav om inndragning fremmes for retten.

Ifølge Verdensbankens anbefaling nr. 18 kan ansvaret for å varsle ligge både hos påtalemyndigheten og hos retten.⁵³⁸ Etter arbeidsgruppens syn er det i utgangspunktet naturlig at ansvaret for å varsle ligger hos påtalemyndigheten. Det er politiet, under ledelse av påtalemyndigheten, som har etterforsket saken, og som har best forutsetninger for å vite hvem som bør varsles og hvordan dette kan skje. For å legge til rette for en smidig saksavvikling i domstolene er det også hensiktsmessig at saken er mest mulig klar for avgjørelse når den oversendes fra påtalemyndigheten til retten.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør konsekvensen av manglende varsel være at saken heller ikke kan avgjøres av retten. Arbeidsgruppen foreslår følgelig at varsel til eier og andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt få sin rettighet utslettet ved inndragningen, skal utgjøre en prosessforutsetning for rettens behandling av kravet om selvstendig inndragning.

10.7.3 Fremgangsmåten ved varsling

Et annet spørsmål er hvordan varsel skal skje. I henhold til Verdensbankens anbefalinger er også dette et spørsmål som bør være uttrykkelig løst i loven.⁵³⁹

⁵³⁶ Se punkt 10.8.3.

⁵³⁷ *Dilipak og Karakaya mot Tyrkia*, saksnr. 7942/05 og 24838/05, 4. mars 2014, avsnitt 88.

⁵³⁸ World Bank (2009) side 69.

⁵³⁹ World Bank (2009) side 69.

EMK artikkel 6 krever ikke en spesifikk form for meddelelse om rettergangen i sivile saker.⁵⁴⁰ Myndighetene må likevel gjennomføre tiltak som med rimelighet kan forventes av dem.⁵⁴¹ Konvensjonen stiller også krav om at retten må vurdere om partene har blitt tilstrekkelig varslet om tid og sted for rettens behandling av saken.⁵⁴² EMD har samtidig lagt til grunn at det ikke kan kreves samme innsats i sivile saker for å oppdrive en fraværende part som det som vil være rimelig å foreta seg i straffesaker.⁵⁴³

Når det gjelder forvaltningsavgjørelser som direkte og negativt påvirker tredjeparter, har EMD pekt på at nasjonale myndigheter må ha et system som sikrer at de berørte har mulighet til å gjøre seg kjent med avgjørelsen i tide til å kunne uttale seg og eventuelt vurdere om avgjørelsen skal bringes inn for domstolene. Hvilket system nasjonale myndigheter velger å benytte, faller i utgangspunktet innenfor skjønnsmarginen. Forutsetningen er imidlertid at avgjørelsen blir tilgjengeliggjort «in a pre-determined and publicised manner that is easily accessible to all potentially directly affected third parties».⁵⁴⁴ Disse utgangspunktene ble også lagt til grunn i en avgjørelse som gjaldt en sivil sak om ugyldigheten av en kunngjøring om en offentlig anbudskonkurranse, hvor EMD tilføyde at berørte personer må ha tydelige, praktiske og effektive muligheter til å utfordre forvaltningsavgjørelser.⁵⁴⁵

I straffesaker er hovedregelen at tiltalebeslutningen skal forkynnes for tiltalte, jf. straffeprosessloven § 263. Forkynnelse skjer normalt ved postforkynning, jf. domstoloven § 163 a, eller som stevnevitneforkynning, jf. § 165. I andre sammenhenger benyttes meddelelse, som etter domstoloven § 186 kan skje på den måten som i hvert tilfelle finnes hensiktsmessig. Dette gjelder blant annet ved foreleggelse av begjæring om tvangssalg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 8-7.

Ved varsel til eier etter straffeloven § 74 annet ledd (inndragning som foretas i sak mot lovbrøtteren eller besitteren) stilles det ikke bestemte formkrav. I forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 er det forutsatt at varselet skal gis på den måten som etter forholdene er mest betryggende for at det skal nå frem til eieren. Det er der lagt til grunn at dersom varselet kan skje ved forkynning, bør

⁵⁴⁰ *Avotiņš mot Latvia*, saksnr. 17502/07, 22. mai 2016, avsnitt 119; *Gankin mfl. mot Russland*, saksnr. 2430/06, 1454/08, 11670/10 og 12938/12, 31. mai 2016, avsnitt 35.

⁵⁴¹ *Dilipak og Karakaya mot Tyrkia*, saksnr. 7942/05 og 24838/05, 4. mars 2014, avsnitt 85.

⁵⁴² *Gankin mfl. mot Russland*, saksnr. 2430/06, 1454/08, 11670/10 og 12938/12, 31. mai 2016, avsnitt 36 og 38–39.

⁵⁴³ *Gankin mfl. mot Russland*, saksnr. 2430/06, 1454/08, 11670/10 og 12938/12, 31. mai 2016, avsnitt 37.

⁵⁴⁴ *Stichting Landgoed Steenberg mfl. mot Nederland*, saksnr. 19732/17, 16. februar 2021, avsnitt 47.

⁵⁴⁵ *Marina Aucanada Group S.L. mot Spania*, saksnr. 7567/19, 8. november 2022, avsnitt 42 og 45.

dette helst gjøres. Ellers kan varsel skje ved brev – helst rekommandert – eller telegram, enten til eieren selv eller en representant for vedkommende.⁵⁴⁶ I rettspraksis er det også godtatt varsel som er gitt muntlig over telefon.⁵⁴⁷

En enda mindre formell ordning for varsling gjelder ved inndragning av gatestridsvåpen mv. etter straffeprosessloven § 214 a. Her fremgår det at eieren eller besitteren av en beslaglagt ting så vidt mulig skal gis skriftlig underretning ved kopi av beslutningen.

Etter arbeidsgruppens syn er det viktig at varslingsreglene legger til rette for at informasjon om saken faktisk når frem til personer som har behov for den. Dette er nødvendig for at personer som får sin rettsstilling påvirket negativt, alternativt får sin rettighet utslettet, skal ha mulighet til å ta del i prosessen og ivareta sine interesser.

Samtidig bør varslingsreglene ikke bli et hinder for en effektiv saksavvikling. I praksis kan det ofte være utfordrende å forkynne tiltalebeslutningen og andre dokumenter for siktede i en straffesak, særlig dersom vedkommende unndrar seg forfølgning. Dette kan gjøre det vanskelig å gjennomføre den rettslige prosessen og få avgjort saken. Reglene om selvstendig inndragning bør utformes på en måte som gjør at man unngår slike utfordringer. Forskjellene fra straffeforfølgning innebærer dessuten at hensynene bak de formelle reglene om forkynning ikke slår til med samme styrke ved selvstendig inndragning. I tråd med dette viser Verdensbankens anbefalinger til at de fleste ordninger for «non-conviction based confiscation» ikke stiller krav til formell forkynning.⁵⁴⁸

Ved utformingen av varslingsreglene mener arbeidsgruppen at det er nærliggende å bygge videre på regelen om varsling i straffeloven § 74 annet ledd. Denne er allerede i en viss utstrekning innarbeidet i praksis. Etter arbeidsgruppens syn balanserer varslingsregelen i bestemmelsen hensynene til effektivitet og berørte personers behov for informasjon på en god måte. Arbeidsgruppen foreslår følgelig at et uformelt varsel til eieren av formuesgodet og andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt få sin rettighet utslettet ved inndragningen, skal være tilstrekkelig.

Hva som utgjør et tilstrekkelig varsel, må antas å ville variere med omstendighetene. Dette er i tråd med Verdensbankens anbefalinger, som forutsetter at varselet skal være «appropriate under the circumstances».⁵⁴⁹ I praksis vil mange ulike alternativer være mulig, herunder brev, e-post, telefon, SMS, etc. Det kan også være aktuelt å varsle via tredjeperson, for eksempel et

⁵⁴⁶ Innstilling fra Straffelovrådet 11. mars 1970, Inndragning på grunn av straffbare handlinger (SRI 1970) side 22 første spalte.

⁵⁴⁷ Se Rt. 1979 side 719 på side 720–721.

⁵⁴⁸ World Bank (2009) side 69.

⁵⁴⁹ World Bank (2009) side 69.

familiemedlem, dersom man ikke lykkes i å komme i direkte kontakt med vedkommende selv. Det avgjørende for om varslingsplikten er overholdt, bør etter arbeidsgruppens syn ikke være om vedkommende faktisk har gjort seg kjent med innholdet i varselet, men om påtalemyndigheten har gjort det den kan for å sikre vedkommende en mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet. At vedkommende eventuelt velger å ikke gjøre seg kjent med informasjonen, bør han selv bære risikoen ved. For å tydeliggjøre innholdet i påtalemyndighetens plikt til å varsle foreslås varslingsregelen ved selvstendig inndragning formulert noe annerledes enn ordlyden i straffeloven § 74 annet ledd.

I enkelte tilfeller vil det ikke være praktisk mulig å gi individuelt varsel til alle som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen. Dette kan for eksempel være fordi de ikke har kjent identitet eller fordi de oppholder seg på ukjent sted. Etter arbeidsgruppens syn bør dette ikke utelukke at det kan fremmes sak om selvstendig inndragning. I sivile saker gir domstoloven § 181 en åpning for å forkynne ved oppslag i tilsvarende situasjoner. Det følger av bestemmelsen at dersom det er snakk om et dokument hvorved sak reises, skal det så vidt mulig også gis melding om at dokumentet kan hentes på rettens kontor, på vedkommendes siste oppholdssted. Dokumentene skal også gjengis i Norsk lysningsblad og i en eller flere aviser som er alminnelig lest på siste kjente bosted eller oppholdssted. Etter mønster av dette foreslår arbeidsgruppen at dersom ingen andre former for varslingsregelen er praktisk mulig, bør varsel kunne skje etter reglene i domstoloven § 181, se § 405 femte ledd i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven.

10.7.4 Krav til aktivitet fra de berørte

Som beskrevet i punkt 6.4.3 er det et praktisk problem at personer som inndragningskrav rettes mot, gjør seg utilgjengelige under behandlingen av saken. Dette gjør det vanskelig å få forkynt tiltalen og andre sentrale dokumenter for vedkommende. For at selvstendig inndragning skal være et praktisk alternativ i disse situasjonene, vil det være fordelaktig at eieren og eventuelle andre som ønsker å bestride inndragningskravet selv pålegges en viss aktivitet for å motta informasjon i saken. Dette må imidlertid skje innenfor rammene av hva som er rettssikkerhetsmessig forsvarlig.

Et mulig alternativ kan være å pålegge eieren av formuesgodet og eventuelle andre som bestrider inndragningskravet en viss plikt til å gjøre seg tilgjengelige for å motta informasjon. Dette kan for eksempel skje ved at vedkommende i forbindelse med varslingsregelen pålegges å opplyse om hvordan han vil motta informasjon om saken. Slik informasjon kan omfatte bostedsadresse eller e-postadresse, eventuelt kontaktinformasjon til en advokat eller annen tredjeperson som informasjonen kan formidles til. Ved en slik løsning vil dokumenter i saken anses å være overbrakt til vedkommende når de er sendt til det oppgitte kontaktpunktet. Slike dokumenter kan blant annet være informasjon om tidspunkt for eventuelle rettsmøter, rettens

avgjørelse og informasjon om adgangen til anke. Dersom vedkommende unnlater å oppgi opplysninger om hvordan han vil motta informasjon om saken, kan det etter omstendighetene være naturlig å anse dette som et avkall på retten til å få slik informasjon.

Argumentene mot en slik løsning er særlig hensynet til partenes rettssikkerhet. Selv om påtalemyndigheten foretar alle praktisk mulige bestrebelser for å varsle vedkommende om inndragningskravet, er det ikke utenkelig at det kan oppstå situasjoner hvor eier eller andre som kan få sin rettsstilling negativt påvirket av inndragningen, alternativt få sin rettighet utslettet ved inndragningen, faktisk ikke får varselet. Det kan da være betenkelig at manglende aktivitet knyttet til å oppgi kontaktinformasjon skal anses som et avkall på retten til å få informasjon i saken. Innenfor den tiden som har vært til rådighet, har arbeidsgruppen ikke hatt mulighet til å utrede fullt ut hvilke implikasjoner en ordning som den skisserte vil ha. Arbeidsgruppen ønsker like fullt å løfte frem muligheten for en slik ordning, som en mulig måte å avveie partenes behov for informasjon mot ønsket om større effektivitet.

10.8 Rettens behandling

10.8.1 Rettens sammensetning

Hovedregelen ved straffeforfølgning er at retten ved hovedforhandling er sammensatt av én fagdommer og to meddommere. Dette følger av straffeprosessloven § 276 første ledd. I saker om forelegg kan retten derimot settes uten meddommere, med mindre retten finner det betenkelig, jf. § 276 første ledd annet og tredje punktum. Retten kan utvides til to fagdommere og tre meddommere hvis saken er særlig omfattende eller hvor andre særlige grunner foreligger, jf. § 276 annet ledd første punktum.

Ved enkeltstående rettergangsskritt er regelen derimot at saken behandles av kun én fagdommer. Dette gjelder for eksempel ved begjæring om tvangsmiddelbruk, jf. straffeprosessloven fjerde del, og ved tilståelsespåømmelse, jf. § 248.

Tilsvarende er hovedregelen at retten består av kun én fagdommer ved behandlingen av sivile saker, jf. tvisteloven § 9-12. Dette følger av domstolloven § 21 annet ledd sammenholdt med reglene om rettens sammensetning i straffeprosessloven og tvisteloven.

I Straffeprosessutvalgets utredning omtales de grunnleggende hensynene av betydning for rettens sammensetning slik:

«Det bærende for valget av dommersammensetning bør være om ordningen sikrer riktige og forsvarlige avgjørelser og allmennhetens tillit. Samtidig er det viktig at

straffesaker behandles hurtig og ikke blir for kostnadskreven. Også dette valget beror således på en avveining av kvalitet og ressursinnsats.»⁵⁵⁰

Etter arbeidsgruppens syn tilsier disse hensynene at saker om selvstendig inndragning som hovedregel bør behandles av kun én fagdommer. Det er ikke snakk om noen personrettet prosess eller idømmelse av straff. Hensynet til at man i straffesaker skal dømmes av sine likemenn, gjør seg derfor ikke gjeldende. Også sammenhengen med sivilrettslige regler tilsier at rettens sammensetning bør være tilsvarende som i sivile saker. Det samme gjør ressurs hensyn.

Bevistemaet i saker om selvstendig inndragning vil være om det aktuelle formuesgodet er utbytte fra kriminalitet. Arbeidsgruppen mener en fagdommer i de fleste saker vil være egnet til å vurdere dette alene, slik at hensynet til riktige og forsvarlige avgjørelser er ivaretatt. I enkelte saker vil imidlertid bevissituasjonen ligge slik an at retten bør forsterkes med annen fagkompetanse. Det mest aktuelle er trolig en revisor eller annen med økonomifaglig kompetanse.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at krav om selvstendig inndragning som hovedregel skal behandles av én fagdommer. Dette følger allerede av den generelle bestemmelsen i domstolloven § 21 annet ledd. Det foreslås imidlertid en særskilt bestemmelse om at retten kan oppnevne to fagkyndige meddommere dersom hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det, se lovforslaget § 407 annet ledd. Dersom krav om selvstendig inndragning behandles i samme prosess som spørsmålet om straffansvar, jf. punkt 10.6.3, gjelder reglene om rettens sammensetning under hovedforhandling i straffesaker.

10.8.2 Behandlingsform

Etter gjeldende rett kan påtalemyndigheten anlegge rene inndragningssaker, uten at det samtidig fremmes krav om straff. Slike saker behandles etter de ordinære reglene om tiltale og hovedforhandling. Et unntak gjelder for saker etter straffeloven § 74 tredje ledd, altså saker hvor verken lovbrøyteren eller besitteren har kjent oppholdssted i Norge. Her behandles saken som en enedommersak, uten at noen enkeltperson er gjort til motpart.⁵⁵¹ Dette innebærer at retten avgjør saken på grunnlag av saksdokumentene, uten muntlig hovedforhandling.

Det svenske lovforslaget som nylig er fremmet for Riksdagen inneholder en regel om at tingretten kan avgjøre sak om selvstendig inndragning uten hovedforhandling dersom dette ikke er nødvendig for opplysning av saken og heller ikke er begjært av noen av partene.⁵⁵² En tilsvarende regel finnes allerede i

⁵⁵⁰ NOU 2016: 24 punkt 11.2 side 232.

⁵⁵¹ Magnus Matningsdal, Straffeloven, Lovkommentar, Juridika (à jour per 1. januar 2024) note 11 til § 74.

⁵⁵² Se förslag til lag om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot 4 kapittel 9 § i Prop. 2023/24:144 punkt 2.1 side 25.

lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Forslaget innebärer följelig at gjeldende prosessregler gis anvendelse også for den nye formen for inndragning.⁵⁵³

Etter arbeidsgruppens syn tilsier flere forhold at krav om selvstendig inndragning bør behandles på en annen måte enn ved ordinær hovedforhandling. For det første er ordningen ment å forenkle og effektivisere inndragningsadgangen. Dette formålet oppnås best dersom saksbehandlingen forenkles sammenlignet med hva som gjelder ved inndragning i tilknytning til straffeforfølgning. For det andre er bevistemaet primært knyttet til formuesgodet som sådan, og ikke handlinger utført av en eller flere enkeltpersoner. Hensynene som taler for en full hovedforhandling ved straffeforfølgning, gjør seg dermed ikke gjeldende på samme måte. Samtidig vil det i de fleste saker om selvstendig inndragning være én eller flere parter som vil ta del i prosessen. Dette tilsier at behandlingsformen ikke kan forenkles like mye som i saker etter straffeloven § 74 tredje ledd. Reglene om behandlingsmåten må utformes på en måte som gir partene reell mulighet til å delta i prosessen og ivareta sine interesser. Dette er også en forutsetning etter EMK artikkel 6, som overordnet sett stiller krav om at partene effektivt kan presentere sin sak for nasjonale domstoler, og at likebehandlingsprinsippet er ivaretatt.⁵⁵⁴

EMK artikkel 6 nr. 1 stiller krav om en offentlig rettergang. I dette er det innfortolket en rett til muntlig forhandling, også i saker som ikke gjelder straff i konvensjonens forstand. Retten omfatter muntlig prøving i alle fall på ett stadium i løpet av prosessen.⁵⁵⁵ Retten er ikke absolutt. Ved behandling i første og eneste instans har imidlertid EMD lagt til grunn at unntak fra muntlig forhandling forutsetter særlige omstendigheter som kan begrunne skriftlig behandling («exceptional circumstances that justify dispensing with such a hearing»)⁵⁵⁶. Slike særlige omstendigheter kan for eksempel være at saken ikke reiser spørsmål om troverdighet, at faktum ikke er omtvistet, at saken bare gjelder juridiske spørsmål av begrenset omfang og kompleksitet, eller at saken gjelder særlig tekniske forhold.⁵⁵⁷ I sistnevnte tilfelle anerkjenner domstolen at hensynet til prosessøkonomi og effektivitet kan forsvare at saken behandles skriftlig.

Nært knyttet til retten til muntlig forhandling er retten til selv å være til stede. Ettersom retten til muntlig forhandling ikke er absolutt, er det heller ikke noen

⁵⁵³ Prop. 2023/24:144 side 328.

⁵⁵⁴ *Khuzhin mot Russland*, saksnr. 13470/02, 23. oktober 2008, avsnitt 104; *Gankin mot Russland*, saksnr. 2430/06, 1454/08, 11670/10 og 12938/12, 31. mai 2016, avsnitt 25, *Yevdokimov mfl. mot Russland*, saksnr. 27236/05, 44223/05, 53304/07, 40232/11, 60052/11, 76438/11, 14919/12, 19929/12, 42389/12, 57043/12 og 67481/12, 16. februar 2016, avsnitt 22.

⁵⁵⁵ *Salomonsson mot Sverige*, saksnr. 38978/97, 12. november 2002, avsnitt 36.

⁵⁵⁶ *Göc mot Tyrkia*, saksnr. 36590/97, 11. juli 2002, avsnitt 47.

⁵⁵⁷ *Ramos Nunes de Carvalho e Sá mot Portugal*, saksnr. 55391/13, 57728/13 og 74041/13, 6. november 2018, avsnitt 190.

absolutt rett for partene til å være til stede under rettens behandling.⁵⁵⁸ Dersom det først gjennomføres muntlige forhandlinger, har imidlertid partene rett til å være til stede, holde muntlig innlegg og eventuelt delta gjennom en fullmektig.⁵⁵⁹ Det er uten betydning om parten faktisk har vært til stede, såfremt tilstedeværelse var en reell mulighet.⁵⁶⁰

Arbeidsgruppen legger til grunn at saker om selvstendig inndragning vil kunne variere betydelig med hensyn til omfang og kompleksitet. I enkelte saker vil bevisvurderingen primært bestå av gjennomgang av dokumenter. Hensynet til effektivitet og prosessøkonomi tilsier da at saken bør kunne behandles skriftlig. I noen tilfeller vil det også være hensiktsmessig å kunne avgjøre kravet i forbindelse med spørsmålet om opprettholdelse av beslag. Andre saker kan reise spørsmål om troverdighet mv. og forandre muntlig bevisførsel på tilsvarende måte som ved hovedforhandling i en sak om straffeforfølgning. Det kan også variere i hvilken grad eieren av formuesgodet og eventuelle andre parter ønsker å ta del i prosessen og føre egne bevis.

Etter arbeidsgruppens syn tilsier dette at reglene om rettens behandling utformes på en måte som gir retten stor grad av fleksibilitet. Avgjørende for behandlingsformen bør være hensynet til sakens opplysning. På bakgrunn av dette foreslår arbeidsgruppen at sak om selvstendig inndragning skal kunne behandles skriftlig, eller ved en kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte, såfremt ikke hensynet til sakens behandling tilsier muntlig forhandling, se forslaget til ny straffeprosessloven § 407 tredje ledd.

Avgjørelsen av om det bør avholdes muntlig forhandling, bør etter arbeidsgruppens syn ligge hos retten. Dette vil forebygge unødvendig vidløftiggjøring av saker som er egnet for skriftlig behandling. Forslaget gir følgelig ikke partene noen ubetinget rett til å kreve muntlig forhandling. Partenes syn på behovet for muntlig forhandling bør imidlertid veie tungt, jf. også praksis fra EMD. Andre relevante momenter kan være om saken reiser kompliserte faktiske eller juridiske spørsmål, formuesgodets verdi, antallet parter som er involvert mv.

Alternativet om kombinasjon av skriftlig behandling og rettsmøte åpner for en fleksibel behandlingsform hvor retten, etter å ha hørt partenes syn, kan begrense den muntlige bevisførselen i større grad enn hva som gjelder ved hovedforhandling i straffesak. Eksempelvis kan det muntlige innslaget begrenses til at eier av formuesgodet får anledning til å forklare seg om dets opphav og

⁵⁵⁸ *Vladimir Vasilyev mot Russland*, saksnr. 28370/05, 10. januar 2012, avsnitt 77.

⁵⁵⁹ *Gankin mfl. mot Russland*, saksnr. 2430/06, 1454/08, 11670/10 og 12938/12, 31. mai 2016, avsnitt 33; *Yevdokimov mfl. mot Russland*, saksnr. 27236/05, 44223/05, 53304/07, 40232/11, 60052/11, 76438/11, 14919/12, 19929/12, 42389/12, 57043/12 og 67481/12, 16. februar 2016, avsnitt 30.

⁵⁶⁰ *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015, avsnitt 122.

kommentere påtalemyndighetens krav om inndragning av formuesgodet. Arbeidsgruppen antar at dette i mange tilfeller kan være tilstrekkelig for at eieren av formuesgodet skal kunne ivareta sine interesser i saken på en tilfredsstillende måte.

Etter arbeidsgruppens syn bør eventuelle muntlige forhandlinger også kunne gjennomføres ved fjernmøte. Etter straffeprosessloven § 29 a første ledd kan retten beslutte at hovedforhandling i straffesak helt eller delvis skal holdes som fjernmøte dersom det er ubetenkelig og tiltalte og påtalemyndigheten samtykker. Fjernmøtet skal skje ved bildeoverføring. Den samme regelen gjelder ved første gangs fengslingsmøte, jf. § 29 a annet ledd. Andre rettsmøter kan etter bestemmelsens tredje ledd helt eller delvis holdes som fjernmøte når det er særskilt bestemt (bokstav a), eller retten finner det ubetenkelig (bokstav b). I fravær av annen regulering vil sistnevnte bestemmelse få anvendelse også i saker om selvstendig inndragning. Etter arbeidsgruppens syn er dette en egnet regulering, og det anses derfor ikke å være behov for særregler om fjernmøte.

Etter § 29 a fjerde ledd skal siktede, påtalemyndigheten og bistandsadvokaten gis anledning til å uttale seg før retten treffer beslutning om fjernmøte etter tredje ledd bokstav b (der det er ubetenkelig). Det anses nødvendig med en mindre tilpasning av bestemmelsen for at denne rettigheten også skal tilkomme parter i sak om selvstendig inndragning.

10.8.3 Behandling av saken ved fravær

Et annet spørsmål er i hvilken utstrekning retten skal kunne behandle saken dersom eieren eller andre parter unnlater å møte. Også dette kan reise spørsmål i relasjon til EMK artikkel 6 nr. 1.

I straffesaker har EMD lagt til grunn at det er en viss adgang til å avsi dommer i tiltaltes fravær. Dette beror blant annet på om tiltalte kan sies å ha gitt avkall på sine prosessuelle rettigheter, og – hvis det ikke er tilfellet – om vedkommende har adgang til en ny vurdering av saken.⁵⁶¹ Domstolen har hatt en lignende tilnærming i sivile saker. Det sentrale ved fraværsavgjørelser er særlig om myndighetene har informert parten om prosessen, og om vedkommende kan sies å ha gitt avkall på retten til å møte.⁵⁶² Et slikt avkall kan være både uttrykkelig og stilltiende, men må likevel være avgitt frivillig og utvetydig.⁵⁶³

Som nevnt er det en utfordring ved gjeldende inndragningsregler å få avgjort kravet dersom tiltalte unndrar seg, herunder ved å unnlate å møte under

⁵⁶¹ *Sejdovic mot Italia*, saksnr. 56581/00, 1. mars 2006, avsnitt 82.

⁵⁶² *Dilipak og Karakaya mot Tyrkia*, saksnr. 7942/05 og 24838/05, 4. mars 2014, avsnitt 80; *Bacaksiz mot Tyrkia*, saksnr. 24245/09, 10. desember 2019, avsnitt 56.

⁵⁶³ *Dilipak og Karakaya mot Tyrkia*, saksnr. 7942/05 og 24838/05, 4. mars 2014, avsnitt 79; *Bacaksiz mot Tyrkia*, saksnr. 24245/09, 10. desember 2019, avsnitt 54.

hovedforhandlingen. Etter arbeidsgruppens syn er det derfor sentralt for ordningens effektivitet at partene ikke bør kunne vanskeliggjøre prosessen om selvstendig inndragning ved å unnlate å delta i eventuelle muntlige forhandlinger. Dersom eieren av formuesgodet befinner seg i utlandet, bør det være mulig å la vedkommende delta i forhandlingene via fjernavhør, dersom han ønsker det. Det ligger også implisitt i ordningen at dersom eieren av formuesgodet ikke ønsker å fremlegge bevis eller anførsler, kan saken behandles uten noen medvirkning fra vedkommende.

Såfremt både eieren av formuesgodet og eventuelle andre som får sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt får sin rettighet utslettet ved inndragningen, er varslet i tråd med det som er beskrevet i punkt 10.7, legger arbeidsgruppen til grunn at det er adgang til å behandle saken uten at vedkommende tar aktivt del i prosessen. For å synliggjøre at partenes deltagelse i eventuelle rettsmøter ikke er noen betingelse for at retten skal kunne behandle saken, foreslås det fastsatt i § 407 tredje ledd femte punktum at partene ikke har møteplikt.

10.8.4 Verneting

Utgangspunktet i norsk rett er at domstolene har generalistkompetanse. Regler om tvungent verneting er særlig aktuelle for sakstyper som krever en helt egen kompetanse, som det ikke kan forventes at alle domstoler besitter. Etter arbeidsgruppens syn er dette ikke tilfellet for saker om selvstendig inndragning. Bevistemaet ligner her på det objektive kravet i straffesaker om heleri og hvitvasking. Denne typen straffesaker behandles i dag av samtlige av de alminnelige domstolene. Etter arbeidsgruppens syn bør derfor saker om selvstendig inndragning behandles av de ordinære domstolene.

Straffeprosessloven § 10 første ledd angir hovedregelen om verneting ved hovedforhandling. Det fremgår her at hovedforhandlingen skal holdes i den rettskretsen der den straffbare handlingen antas foretatt eller i en av de rettskretsene der den kan være foretatt. Regelen knytter rettens kompetanse til omstendigheter ved den straffbare handlingen, og er følgelig ikke anvendelig i saker om selvstendig inndragning, som ikke er knyttet til en konkret straffbar handling. Regelen kan imidlertid være aktuell i tilfeller der krav om selvstendig inndragning forenes til felles behandling med sak om straffeforfølgning, jf. punkt 10.6.3 over.

Etter straffeprosessloven § 12 skal enkeltstående rettshandlinger som regel foretas i den rettskretsen der den personen som skal avhøres bor eller oppholder seg, eller der den tingen som rettshandlingen gjelder, antas å være. Etter arbeidsgruppens syn innebærer denne regelen en hensiktsmessig regulering av vernetingsspørsmålet også i saker om selvstendig inndragning. Prosessen ved selvstendig inndragning er tett knyttet til formuesgodet som kreves inndratt. Det synes derfor naturlig at vernetingsspørsmålet normalt avgjøres på bakgrunn av hvor dette formuesgodet er

(«der den ting som rettshandlingen gjelder, antas å være»). Forbeholdet «som regel» innledningsvis i § 12 innebærer imidlertid at saken også kan behandles andre steder, dersom dette anses mest hensiktsmessig. Bestemmelsen fremstår dermed som fleksibel, og gir påtalemyndigheten et visst handlingsrom når det gjelder hvilken domstol man ønsker å oversende saken til, og domstolen et handlingsrom med hensyn til hvor det er hensiktsmessig at saken behandles. Arbeidsgruppen legger til grunn at en begjæring om dom for selvstendig inndragning omfattes av ordlyden «enkeltstående rettshandlinger», slik at det ikke er behov for noen lovendring.

10.9 Rettens avgjørelse

10.9.1 Virkningene av dommen

10.9.1.1 Dommens subjektive rettskraft

En rettslig avgjørelse i straffesak er normalt bare bindende for sakens parter. Unntak fra dette gjelder ved dom etter straffeloven § 74 annet og tredje ledd, som har virkning også overfor eier mv. som ikke har vært part i saken.

Som tidligere nevnt mener arbeidsgruppen at reglene om hvem inndragningskravet skal rettes mot og de subjektive rettskraftvirkningene etter gjeldende rett er en utfordring blant annet i situasjoner med uklare eierforhold. For at reglene om selvstendig inndragning skal bli tilstrekkelig effektive i disse situasjonene, er det viktig at en rettskraftig dom avgjør eiendomsretten til formuesgodet med endelig virkning. Dette kan oppnås gjennom en regel om at rettens avgjørelse er bindende for enhver. Arbeidsgruppen mener at en slik regel er forsvarlig hensett til kravet om varsling av eier og andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt få sin rettighet utslettet ved inndragningen, og muligheten for disse til å ta del i prosessen som part. Denne typen prosessuell ordning kan også sies å harmonere med at selvstendig inndragning er mindre personrettet enn gjeldende inndragningsregler og i stedet fokuserer på formuesgodet som sådan.

Arbeidsgruppen foreslår følgelig en uttrykkelig regel i straffeprosessloven kapittel 28 om at rettskraftig dom i sak om selvstendig inndragning er bindende for alle som har interesser i formuesgodet, se § 408 annet ledd annet punktum i lovforslaget.

10.9.1.2 Dommens objektive rettskraft

Etter straffeprosessloven § 50 første ledd er en dom rettskraftig når den er vedtatt av partene eller fristen for anke er utløpt. Er det erklært anke, blir dommen rettskraftig når saken er endelig avgjort i høyere instans. Med rettskraften inntreder de følgene av dommen som ikke krever noen fullbyrding, jf. § 50 annet ledd.

Det følger av straffeprosessloven § 51 første ledd at dersom det reises ny sak om et krav som er avgjort ved rettskraftig dom, skal retten avvise saken av eget tiltak.

Er det ilagt straff i saken, kan det likevel fremmes ny sak med krav om inndragning eller med krav om ytterligere inndragning ut over det som er idømt, jf. § 51 annet ledd første og annet punktum. Dette forutsetter imidlertid at tiltalte er varslet, jf. tredje punktum. Dersom tiltalte er frifunnet for krav om inndragning, eller hvis retten av eget tiltak har behandlet spørsmålet om inndragning, men ikke idømt dette, er ny inndragningssak avskåret.⁵⁶⁴

Reglene i § 51 annet ledd knytter seg til inndragningskrav på grunnlag av straffeforfølgning mot en enkeltperson. Reglene er ikke uten videre overførbare til sak om selvstendig inndragning. Formålet med selvstendig inndragning er å kunne inndra utbytte fra straffbare handlinger uavhengig av hvilket konkret lovbrudd utbyttet stammer fra og uavhengig av hvem som eier formuesgodet. Dette formålet tilsier at formuesgodet bør kunne inndras uavhengig av om det tidligere har skjedd noen straffeforfølgning for primærlovbruddet og uavhengig av om det i denne prosessen er gitt noe varsel.

Slik straffeprosessloven § 51 annet ledd er formulert, kan det være tvil om hvorvidt den også gjelder for eventuelle etterfølgende krav om selvstendig inndragning. For å klargjøre dette foreslår arbeidsgruppen en uttrykkelig regel i § 51 tredje ledd om at reglene i annet ledd ikke gjelder for selvstendig inndragning av formuesgoder. Ut over dette antas det ikke å være behov for tilpasninger i reglene om objektiv rettskraft.

10.9.2 Avgjørelsesform

Etter straffeprosessloven § 30 første ledd er dommer de beslutningene av retten som domfeller eller frifinner siktede, eller som for øvrig helt eller delvis avgjør det kravet saken gjelder. Andre beslutninger er kjennelser når loven kaller dem det, eller når de avslutter saken eller en selvstendig del av den, jf. § 30 annet ledd. Avgjørelser som treffes ved kjennelse er blant annet midlertidige avgjørelser om beslag eller heftelse.

Rettens avgjørelse i en sak om selvstendig inndragning vil ha som konsekvens at eiendomsretten til formuesgodet går over til staten. Dette er en endelig avgjørelse av det kravet saken gjelder. Arbeidsgruppen finner det derfor klart at avgjørelsen må treffes ved dom, jf. straffeprosessloven § 30 første ledd. Dette er foreslått uttrykkelig fastsatt i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven, se § 408 annet ledd første punktum.

Kravene til dommens innhold fremgår av straffeprosessloven § 39. Blant annet skal dommen inneholde domsslutning, jf. § 39 første ledd nr. 3. Ved inndragning etter gjeldende rett vil slutningen normalt gå ut på at vedkommende som kravet er rettet mot *dømmes til å tåle* inndragning av det aktuelle formuesgodet. Slutningen

⁵⁶⁴ Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* punkt 22.5 side 75.

angis altså med henvisning til vedkommende som kravet er rettet mot. Denne typen formulering er neppe egnet for rettslige avgjørelser som er forutsatt å ha virkning for enhver. Slutningen bør følgelig gå ut på at det foretas inndragning av formuesgodet som sådan.

10.9.3 Grunnlaget for avgjørelsen

Ved straffeforfølgning følger det av straffeprosessloven § 305 at retten bare kan ta i betraktning de bevisene som er ført under hovedforhandlingen. Retten kan følgelig ikke basere sin avgjørelse på opplysninger som ikke har kommet frem under hovedforhandlingen, selv om disse skulle fremgå av sakens dokumenter. For andre avgjørelser som ikke hører til hovedforhandling og pådømmelse, kan rettens avgjørelse helt eller delvis treffes på grunnlag av sakens dokumenter.⁵⁶⁵

Som det fremgår ovenfor, mener arbeidsgruppen at reglene om bevisførselen i saker om selvstendig inndragning bør gi betydelig fleksibilitet. Muntlig bevisførsel bør bare være nødvendig i den grad hensynet til sakens opplysning tilsier det. I enkelte tilfeller vil hensynet til sakens opplysning tilsi at saken kan behandles fullt ut skriftlig. I andre tilfeller vil det være nødvendig med muntlig bevisførsel på mer eller mindre samme måte som ved hovedforhandling i en straffesak. I alle tilfeller mener imidlertid arbeidsgruppen at retten bør kunne basere sin avgjørelse både på bevisene som er fremsatt muntlig og på sakens dokumenter for øvrig, se § 408 første ledd første punktum i det foreslåtte nye kapittelet i straffeprosessloven. Sakens dokumenter omfatter her også skriftlige gjengivelser av politiavhør foretatt under etterforskningen. Det legges til grunn at muntlig forklaring fra de samme personene normalt bare vil være nødvendig dersom retten eller noen av partene har spørsmål til vedkommende som ikke er belyst i politiavhøret. Hensynet til kontradiksjon anses tilstrekkelig ivaretatt ved at eieren av formuesgodet, og eventuelle andre som får sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen, alternativt får sin rettighet utslettet ved inndragningen, kan komme med supplerende opplysninger og anførsler, og gis anledning til å kommentere på dokumentbevisene, innenfor rammene av hva som er forholdsmessig.

I punkt 10.6.3 er det foreslått at krav om selvstendig inndragning unntaksvis skal kunne behandles i samme prosess som spørsmålet om straffansvar. I slike tilfeller vil det være krevende dersom grunnlaget for de to avgjørelsene skal være ulikt. Det foreslås følgelig at kravet om selvstendig inndragning her skal baseres på det samme grunnlaget som straffekravet, jf. straffeprosessloven § 305.

Et eget spørsmål er hvilket ansvar retten bør ha for bevisførselen i saker om selvstendig inndragning. Ved hovedforhandling i straffesak følger det av straffeprosessloven § 294 at retten på embets vegne skal våke over at saken blir fullstendig opplyst. Retten kan i dette øyemed beslutte å innhente nye bevis og utsette forhandlingen, jf. § 294 annet punktum. Regelen er begrunnet i det

⁵⁶⁵ NOU 2016: 24 punkt 17.3.1 side 386.

materielle sannhetsprinsippet, som gir uttrykk for idealet om at avgjørelser i straffesaker skal være materielt riktige. Dette står i motsetning til sivilprosessen, hvor hovedregelen etter tvisteloven § 11-2 er at retten er bundet av partenes påstander og påstandsgrunnlag, og hvor partene har hovedansvaret for bevisførselen (disposisjonsprinsippet). Unntak gjelder for saker om personstatus, barns rettsforhold etter barneloven, administrative tvangsvedtak mv., hvor retten bare er bundet av partenes prosesshandlinger i den utstrekning det er forenlig med offentlige hensyn, jf. § 11-4.

Det grunnleggende hensynet bak regelen i straffeprosessloven § 294 er å forhindre uriktige domfellelser.⁵⁶⁶ Dette hensynet kan sies å gjøre seg gjeldende med noe mindre styrke i saker som ikke gjelder straffeforfølgning. Ikke minst gjelder dette for selvstendig inndragning, som er beslektet med sivilrettslige regler om vindikasjon mv. Videre gjelder regelen i straffeprosessloven § 294 bare under hovedforhandling. Utenfor hovedforhandling er det lagt til grunn at rettens adgang og plikt til supplerende bevisføring er nokså begrenset.⁵⁶⁷

Samtidig kan selvstendig inndragning innebære et betydelig inngrep overfor eieren av formuesgodet og eventuelle andre som får sin rettsstilling påvirket negativt. Dette tilsier at den endelige avgjørelsen bør være materielt riktig, selv om det ikke er tale om straff. Også sammenhengen med straffesaker for øvrig, herunder saker om hvitvasking og heleri, tilsier at det materielle sannhetsprinsippet bør gjelde. Partenes autonomi – som ligger til grunn for disposisjonsprinsippet i sivilprosessen – tilsier heller ikke en annen løsning. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen en regel om at retten kan beslutte å innhente nye bevis og utsette behandlingen av saken dersom det er nødvendig av hensyn til sakens opplysning, se § 407 fjerde ledd i lovforslaget. «Saken» sikter i denne sammenhengen til saken om selvstendig inndragning, ikke eventuelle andre tilstøtende straffesaker.

10.9.4 Informasjon om rettens avgjørelse

Etter domstolloven § 159 a skal retten sørge for at dom i straffesak blir forkynt i rettsmøte, ved fremmøteforkynning eller ved postforkynning. Om dette ikke lar seg gjøre, kan dommen forkynnes ved stevnevitne. Samtlige former for forkynning forutsetter at domfelte faktisk møter opp eller påtreffes, slik at vedkommende kan informeres om dommens innhold, eventuelt at han svarer på brev sendt per post. Dette kan i en del tilfeller medføre betydelige praktiske problemer, særlig dersom domfelte unndrar seg.

De praktiske utfordringene knyttet til forkynning av straffedommer vil også gjøre seg gjeldende ved selvstendig inndragning. Et mer eller mindre absolutt krav om forkynning kan dermed gjøre det vanskelig å få en endelig avgjørelse av saken.

⁵⁶⁶ Rt. 2013 side 905 avsnitt 31.

⁵⁶⁷ NOU 2016: 24 punkt 13.2.5.2 side 260.

Som tidligere nevnt mener arbeidsgruppen at de prosessuelle reglene ved selvstendig inndragning bør gjøre det enklere i praksis å oppnå en endelig avgjørelse enn det som i dag gjelder ved straffeforfølgning. Sakens karakter og formål skiller seg dessuten klart fra straffeforfølgning, noe som etter arbeidsgruppens syn gjør det mindre betenkelig å operere med noe lempeligere krav til hvordan partene blir informert om rettens avgjørelse.

Et alternativ kan som nevnt være å pålegge partene selv å oppgi informasjon om hvordan de ønsker å motta dokumenter i saken, herunder rettens avgjørelse. Avgjørelsen vil da anses som forkynt når den er sendt til oppgitt kontaktpunkt. Et annet alternativ kan være å tillate forkynning etter domstoloven § 181 dersom andre former for forkynning ikke er praktisk mulig. I så fall vil forkynning kunne skje ved oppslag. Forkynning anses i så fall å ha skjedd fire uker etter kunngjøringen, jf. domstoloven § 181 fjerde ledd.

Arbeidsgruppen har ikke tatt endelig stilling til disse spørsmålene, men ønsker som nevnt i punkt 10.7.4 å løfte muligheten for å stille visse aktivitetskrav til partene i saken. I lovforslaget § 406 annet ledd er det derfor inntatt en bestemmelse om at partene plikter å oppgi kontaktinformasjon, og at dokumenter anses å ha kommet frem til vedkommende når de er sendt til oppgitt kontaktpunkt. Dette vil også gjelde for dommen.

10.10 Rettsmidler

10.10.1 Anke

Etter straffeprosessloven § 321 første ledd første punktum kreves lagmannsrettens samtykke til å fremme anken dersom det ikke er idømt annen reaksjon enn inndragning. Samtykke skal bare gis når særlige grunner taler for det.

Arbeidsgruppen kan ikke se at det er noen grunn til en videre ankeadgang i saker om selvstendig inndragning enn hva som gjelder for rene inndragningssaker for øvrig. Det antas videre at dagens ordlyd vil være dekkende også for saker om selvstendig inndragning.

Med hensyn til rettens sammensetning i ankeomgangen mener arbeidsgruppen – på tilsvarende måte som i første instans – at det ikke er behov for alminnelige meddommere. Det følger allerede av domstoloven § 12 at retten skal settes med tre dommere når ikke annet er bestemt ved lov. Arbeidsgruppen mener dette bør gjelde også ved behandling av anke i sak om selvstendig inndragning. Det anses følgelig ikke nødvendig med noen særregulering av rettens sammensetning ved anke.

10.10.2 Gjenåpning

Såfremt saken er forsvarlig etterforsket og tilstrekkelig opplyst, og reglene om varsling er fulgt, må det legges til grunn at alle relevante opplysninger normalt vil

ha kommet frem. Det kan likevel ikke utelukkes tilfeller hvor det i ettertid kommer frem nye opplysninger som tilsier at dommen på selvstendig inndragning var uriktig. For eksempel kan en ny eier eller rettighetshaver dukke opp, som ikke lot seg oppspore under etterforskningen og som derfor ikke er varslet og har fått fremlegge relevante opplysninger.

Arbeidsgruppen legger til grunn at situasjonene hvor det etter rettskraftig dom kommer frem nye opplysninger, vil være sjeldne dersom påtalemyndigheten og retten overholder sin plikt til å opplyse saken. Arbeidsgruppen antar derfor at det ikke er behov for særregulering av denne situasjonen, men at man kan bygge videre på eksisterende regler.

Straffeprosessloven kapittel 27 inneholder regler om gjenåpning av straffesaker. Etter § 389 tredje ledd kan avgjørelse om inndragning gjenåpnes særskilt når vilkårene etter tvisteloven § 31-3 første ledd bokstav a til d og §§ 31-4 og 31-5 er oppfylt. Arbeidsgruppen legger til grunn at disse reglene er dekkende, og at det ikke er behov for særregler for saker om selvstendig inndragning.

10.11 Fullbyrding

Regler om fullbyrding fremgår av straffeprosessloven kapittel 32. Kompetansen til å beslutte fullbyrding fremgår av § 455. Det følger av bestemmelsens første ledd annet punktum at politiet har kompetanse til å beslutte fullbyrding der det er påtalemyndigheten i politiet som har kompetanse til å beslutte tiltale, jf. § 67 annet ledd. Ved dom på gjenstandsinndragning går eiendomsretten til formuesgodet automatisk over på staten, jf. punkt 11.1 og forslaget til ny § 74 a i straffeloven. Det er dermed ikke behov for noen fullbyrding. Dette er imidlertid annerledes ved verdiinndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor et tillegg i straffeprosessloven § 455 første ledd annet punktum som gir påtalemyndigheten i politiet kompetanse til å beslutte fullbyrding i sak om selvstendig inndragning. Dette er en naturlig konsekvens av de foreslåtte reglene om kompetanse til å fremme begjæring om selvstendig inndragning, jf. punkt 10.6.1 og 10.6.3 over.

11 Andre endringer i inndragningsreglene

11.1 Lovfesting av rettsvirkningen av inndragning

Ved inndragning er rettsfølgen av dommen at eiendomsretten til formuesgodet går over til staten. Dette står ikke uttrykkelig i loven, men fremgår indirekte av straffeloven § 75 første ledd, som fastsetter at inndragning skjer til fordel for statskassen når ikke annet er bestemt. Etter arbeidsgruppens syn kunne det med fordel kommet tydeligere frem av loven hva som er rettsvirkningene av en dom på inndragning. Dette vil ha en pedagogisk effekt og forebygge potensielle uklarheter.

Det foreslås derfor inntatt i straffeloven at når et formuesgode er besluttet inndratt ved rettskraftig dom, går eiendomsretten over til staten. Fra dette tidspunktet er det følgelig ingen andre som kan gjøre eierbeføyelser gjeldende. Den foreslåtte endringen er generell, men antas å ha særlig betydning ved selvstendig inndragning, hvor reglene om partsstilling mv. er annerledes enn ved straffeforfølgning. For øvrige former for inndragning utgjør forslaget ikke noen materiell endring, men tydeliggjør konsekvensene av inndragningen. Ved verdiinndragning er ikke rettsvirkningen at eiendomsretten til et bestemt formuesgode går over til staten, men at vedkommende som verdiinndragningskravet rettes mot, får en betalingsforpliktelse overfor staten. Etter arbeidsgruppens syn vil det ha en pedagogisk effekt at denne distinksjonen kommer frem i loven. Det foreslås derfor en ny bestemmelse i straffeloven § 74 a som klargjør rettsvirkningene av henholdsvis gjenstands- og verdiinndragning.

11.2 Adgangen til å foreta inndragning etter den ansvarliges død

I punkt 6.4.2.1 ovenfor har arbeidsgruppen konkludert med at bestemmelsen i straffeloven § 100 annet ledd er noe uheldig utformet. Det kunne med fordel kommet tydeligere frem i bestemmelsen at det er adgang til å reise ny inndragningssak, eventuelt å fortsette en påbegynt sak, selv om den ansvarlige er død. Arbeidsgruppen foreslår følgelig en ny og forenklet formulering av § 100.

Etter forslaget er adgangen til å fremme ny sak regulert i § 100 annet ledd. Det fremgår her at sak om utbytteinndragning kan fremmes selv om den ansvarlige er død, men at inndragningsansvar for øvrig faller bort ved den ansvarliges død. Forslaget innebærer ikke materielle endringer.

Situasjonen hvor inndragning er idømt før den ansvarliges død, er foreslått skilt ut og regulert i et nytt tredje ledd. Heller ikke dette innebærer noen materielle endringer.

11.3 Bevis for omsetningsserververens gode tro

Straffeloven § 72 første ledd sier ingenting om bevisbyrden eller beviskravet når en omsetningsserverver hevder å ha vært i god tro. Utgangspunktet er dermed at de alminnelige reglene i strafferetten trolig må legges til grunn. Det betyr at påtalemyndigheten har bevisbyrden for at omsetningsserververen var i ond tro, og at beviskravet er det alminnelige strafferettslige beviskravet (ut over enhver rimelig tvil). Spørsmålet er om dette bør opprettholdes, både i relasjon til selvstendig inndragning og utbytteinndragning etter straffeloven § 67.

Etter godtroervervloven § 1 nr. 1 kan omsetningsserverver ek스팅vere rette eiers eiendomsrett dersom vedkommende var i god tro. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. I forarbeidene til loven uttales følgende om bevisvurderingen:

«Etter norsk rett gjelder prinsippet om fri bevisdømmelse. Dommeren må bygge sitt resultat på en samlet vurdering av bevisføringen, bl a ut fra alminnelig livserfaring og naturlige formodninger, slutninger fra unnlatt bevisføring når en part må antas å ha hatt grunn til å sikre bevis, mm. Som hovedregel må dommeren legge til grunn det alternativ som framstiller seg som mest sannsynlig (overvektprinsippet). Noen streng bevisbyrde er det ikke vanlig å legge til grunn i sivile saker, jfr også Bratholm og Hov Sivil Rettergang (1973) s 298 flg.

Spørsmålet om hvem som bør ha bevisbyrden i tvister om godtroerverv, får derfor mindre betydning. Etter gjeldende rett oppstilles som utgangspunkt at det må være rette eiers sak å påvise ond tro hos erververen. Men det blir her mer spørsmål om hvem en skal vente bevisføring fra. Kravet må anses oppfylt dersom rette eier kan vise til at det foreligger slike faktiske omstende ved ervervet som med rimelighet burde vekke mistanke hos mottakeren. I så fall bør det i det minste påhvile erververen å påvise at han har tatt rimelige forholdsregler for å forvise seg om avhenderens rett til å disponere over tingen.»⁵⁶⁸

På samme måte som opprinnelig eiers vindikasjonsrett er også selvstendig inndragning en form for gjenopprettelse. Dersom det er mest sannsynlig at en omsetningserverver var i ond tro da han ervervet et formuesgode som utgjør utbytte, fremstår det som urimelig at han skal få beholde det. Vedkommende ville ikke vært vernet dersom rette eier av formuesgodet krevde det tilbake gjennom de privatrettslige reglene om vindikasjon. Systemhensyn tilsier da at vedkommende ikke bør ha noen fordel av andre bevisregler med hensyn til god tro-kravet ved inndragning.

Etter godtroervervloven § 1 nr. 2 er mottakeren i god tro når han ikke forstår at avhenderen mangler rett og heller ikke burde ha forstått det dersom han var så aktsom som forholdene ved avhendingen, tingens art og omstendighetene ellers tilsier. God tro-kravet innebærer at det ikke alltid er tilstrekkelig med fravær av kunnskap om formuesgodets opprinnelse. Dersom forholdene tilsier det, kan erververen ha en selvstendig plikt til å gjøre nærmere undersøkelser for å avklare hvor formuesgodet stammer fra. Har vedkommende ikke gjort slike undersøkelser som fremstår rimelige etter forholdene, har han heller ikke noen beskyttelsesverdig interesse i å få beholde formuesgodet. En slik undersøkelsesplikt legger også til rette for større aktsomhet ved kjøp av verdigjenstander som erfaringsmessig kan stamme fra kriminalitet.

Som fremhevet i forarbeidene til godtroervervloven, er det ikke nødvendigvis treffende i denne sammenhengen å snakke om bevisbyrde. Dersom det først er etablert holdepunkter for at erververen har vært i ond tro, står vedkommende selv nærmest til å legge frem bevis som kan underbygge det motsatte. Bevisførselen kan blant annet knytte seg til hvordan ervervet kom i stand, vedkommendes forhold til avhenderen osv. Det vil også være relevant å se på hvilke undersøkelser erververen har gjort – eller burde ha gjort – i forbindelse med handelen. Etter

⁵⁶⁸ Ot.prp. nr. 56 (1976–1977) *Om lov om godtroerverv av løsøre* kapittel V side 42.

arbeidsgruppens syn er det ikke urimelig å stille de samme forventningene til erververen også i tilknytning til reglene om inndragning.

I lys av de nevnte hensynene mener arbeidsgruppens derfor at det er nærliggende å la de samme rettslige utgangspunktene gjelde for god tro-vurderingen ved erverv av formuesgode som stammer fra kriminalitet som ved ekstinksjon etter godtroervervloven. Dette gjelder ikke bare i tilknytning til den nye regelen om selvstendig inndragning, men også ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67. Arbeidsgruppen foreslår derfor en generell endring i straffeloven § 72 første ledd for å reflektere dette. Endringen innebærer at beviskravet for omsetningserververs gode tro endres til sannsynlighetsovervekt, samt at kravet til aktsom god tro tydeliggjøres etter mønster av godtroervervloven § 1 nr. 2.

Argumentene som er anført over, gjør seg også gjeldende i relasjon til rettighetshavere. Etter straffeloven § 73 første ledd bokstav c kan rettsgyldig sikrede rettigheter, med unntak av utleggspant, arrest og legalpant, helt eller delvis besluttet bortfalt ved inndragningen. Dette gjelder likevel bare dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at formuesgodet kunne inndras. Heller ikke denne bestemmelsen angir noe annet beviskrav, og det er derfor nærliggende å legge til grunn at det strafferettslige beviskravet gjelder. På tilsvarende måte som for omsetningserververe mener imidlertid arbeidsgruppen at dette beviskravet bør endres til sannsynlighetsovervekt. I tråd med dette foreslås det følgelig en endring av § 73 første ledd bokstav c.

11.4 Tredjepartsvern ved gave og arv

Etter straffeloven § 72 første ledd kan det foretas inndragning overfor erverver enten dersom vedkommende var i ond tro *eller* dersom overdragelsen har skjedd ved gave. Ved gaveerverv kan det altså inndras uavhengig av om gavemottakeren var i ond tro. Det kan reises spørsmål om hvorfor denne regelen bare gjelder gave, og ikke også i arvetilfellene.

Hensynene bak å nekte godtroebeskyttelse i gave- og arvetilfellene synes langt på vei å være sammenfallende. I forarbeidene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 uttales følgende:

«En avvikelse fra den omtalte hovedregel er skjedd i alle utkast ved en bestemmelse om at inndragning er mulig hvor overdragelsen er skjedd som gave. Den nordiske komité er av den oppfatning at det meget ofte vil foreligge ond tro hos gavemottakere, således at den særlige gaveregel neppe vil få et vidt anvendelsesområde. Man mener imidlertid at det kan forekomme erverv i god tro (f. eks. hos ektefelle eller barn) som bør kunne rammes av inndragning, og den omstendighet at erverv er skjedd uten motytelse, vil etter komitéens oppfatning gjerne den vesentligste betenkelighet ved inndragning tross god tro. [...]»⁵⁶⁹

⁵⁶⁹ Innstilling fra Straffelovrådet 11. mars 1970, Inndragning på grunn av straffbare handlinger (SRI 1970) side 19–20.

Uttalelsen refererer til et fellesnordisk lovarbeid som lå til grunn for den norske lovgivningsprosessen. I fortsettelsen uttales:

«[Det kan] tenkes tilfelle – særlig ved overdragelser innen familien – hvor det bør kunne foretas inndragning selv hos en gavemottaker som er i bevislig god tro. Men dessuten vil vel hyppig forholdet kunne være det at mottakeren virkelig var i ond tro, men at dette er vanskelig eller umulig å bevise. Videre er det vel i alminnelighet slik at en gave representerer en uventet glede, som gjør skuffelsen ved den etterfølgende inndragning mindre enn om det etter avtale var ytet vederlag for den ting og/eller vinning som blir fratatt en. [...]»⁵⁷⁰

Denne begrunnelsen gjør seg langt på vei gjeldende når overdragelsen skjer ved arv. Til sammenligning kan det også vises til de legislative hensynene som ligger til grunn for reglene om tredjepartsvern i privatretten:

«For arvingen er arven ‘en tilfeldig fordel’. Dette gjelder også for arvelaterens barn og barnebarn; riktignok er de beskyttet av pliktdelsreglene (jf. arvel. kap. 7.III), men de løper hele tiden den risiko at arvelateren blakker seg før dødsfallet. Rent faktisk vil det ofte være slik at A trolig vil etterlate seg en del verdier som vil gå til bestemte personer, men forventninger i så måte er ikke rettslig beskyttet. Skulle det vise seg at det arvelateren har sittet med, ikke var arvelaters, må arvingen godta dette (det verdifulle maleriet er lånt). Tilsvarende blir det der arvelaterens eiendeler er beheftet til fordel for tredjeperson. Arvingen trer altså inn i arvelaterens rettslige posisjon; det er ikke plass for noe ekstinktvt erverv til fordel for en arving.»⁵⁷¹

I forarbeidene til godtroervervloven omtales det som «helt klart» at arv ikke gir grunnlag for ekstinksjon.⁵⁷²

Arvetilfellene er likevel ikke kommentert i forarbeidene til straffeloven § 72 eller dens forgjenger i straffeloven 1902. I svensk rett er gave og arv likestilt i relasjon til inndragningsadgang overfor erverver. Det fremgår av brottsbalken 36 kapittel 5 § at unntak fra kravet om ond tro også gjelder «den som efter brottet förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente». I den danske straffeloven er unntaket begrenset til tilfeller hvor «overdragelsen er sket som gave», jf. § 76, stykke 4.

Arbeidsgruppen mener gave- og arvetilfellene langt på vei kan sidestilles når det gjelder hvor beskyttelsesverdig erververens interesse er i å unngå inndragning. Dersom disse situasjonene likestilles i loven, vil adgangen til utbytteinndragning også kunne bli mer effektiv i tilfeller hvor den ansvarlige er død, jf. punkt 6.4.2. Etter arbeidsgruppens syn gjør de samme hensynene seg her gjeldende uavhengig av om inndragningen skjer etter den nye bestemmelsen om selvstendig inndragning eller i medhold av straffeloven § 67. Arbeidsgruppen foreslår derfor å endre straffeloven § 72 første ledd slik at det som hovedregel kan foretas

⁵⁷⁰ SRI 1970 side 20.

⁵⁷¹ Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger, Tingsrett (9. utgave, Oslo 2022) punkt 45.64 side 608.

⁵⁷² Ot.prp. nr. 56 (1976–1977) punkt II 1 side 7.

inndragning hos arvtaker uavhengig av om vedkommende har vært i god eller ond tro.

11.5 Realisasjon

Som nevnt i punkt 6.4.11 antar arbeidsgruppen at reglene i hittegodsloven ofte kan være anvendelige i tilfeller hvor politiet tar beslag i et formuesgode som ingen gjør krav på. Dette antas å følge av gjeldende rett, men er ikke uten videre intuitivt. Arbeidsgruppen foreslår derfor å synliggjøre i straffeprosessloven at beslaglagte formuesgoder som ingen gjør krav på, kan realiseres etter reglene i hittegodsloven. Forslaget antas å dekke behovet for regelen som Straffelovrådet i sin tid foreslo i straffeloven § 67 a annet ledd.⁵⁷³ Bestemmelsen foreslås inntatt i straffeprosessloven § 214 om beslag.

Som omtalt i punkt 9.5.3 mener arbeidsgruppen også at det er behov for større klarhet med hensyn til opprinnelig eiers vindikasjonsrett etter realisasjon av gjenstandsinndratte formuesgoder. Det foreslås derfor lovfestet at realisasjon skal skje etter reglene i hittegodsloven. Henvisningen vil bety at hittegodslovens regler om at opprinnelig eiers rettigheter utslettes ved salg, gjelder tilsvarende. Bestemmelsen foreslås inntatt i straffeprosessloven kapittel 32.

11.6 Påtalemyndighetens prioriteringskompetanse

Som beskrevet i punkt 6.2.5 oppfatter arbeidsgruppen at manglende bruk av påtalemyndighetens prioriteringskompetanse kan være en praktisk årsak til at inndragning ikke gis tilstrekkelig høy prioritet. Det følger av gjeldende rett at påtalemyndigheten har prioriteringskompetansen når ulike straffesaker «konkurrerer» om de samme ressursene, jf. straffeprosessloven § 225 første ledd. Utfordringene på dette punktet knytter seg følgelig i prinsippet ikke til regelverket. At påtalemyndighetens prioriteringskompetanse ikke brukes tilstrekkelig aktivt, kan imidlertid etter arbeidsgruppens tilsi at den bør komme enda tydeligere frem i loven.

En mulighet kunne være å innta en bestemmelse i straffeprosessloven som synliggjør at påtalemyndigheten har prioriteringskompetansen ved ressursmangel. Innenfor tiden som har vært til rådighet, har arbeidsgruppen ikke hatt anledning til å utrede dette spørsmålet nærmere, og fremmer ikke noe konkret forslag til lovendringen. Arbeidsgruppen ønsker likevel å løfte problemstillingen.

⁵⁷³ NOU 2020: 10 *Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengriminalitet* punkt 15.3.

12 Opprettelse av en ny inndragningsenhet

12.1 Innledning

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å se nærmere på behovet for eventuelle organisatoriske endringer som følge av forslaget til regler om sivilrettslig (selvstendig) inndragning. Herunder er arbeidsgruppen spesifikt bedt om å vurdere spørsmålet om opprettelse av en egen inndragningsenhet.

Organisatoriske endringer, herunder opprettelse av en egen inndragningsenhet, kan være et virkemiddel for å avhjelpe utfordringer knyttet til kultur, tradisjon og ressurstilgang. Som det fremgår av punkt 6 ovenfor, mener arbeidsgruppen at disse utfordringene er et vel så stort hinder for effektivt inndragningsarbeid som svakheter ved regelverket.

Nedenfor vurderer arbeidsgruppen om det bør opprettes en egen inndragningsenhet, samt hvordan denne eventuelt bør forholde seg til eksisterende organisasjonsstruktur i politiet og påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen drøfter også behovet for organisatoriske og rettslige endringer for å legge til rette for bedre tverretattlig samarbeid om inndragning.

12.2 Bør det opprettes en egen inndragningsenhet?

Arbeidsgruppen har ovenfor konkludert med å anbefale en strafferettslig modell, hvor saker om selvstendig inndragning skal behandles etter reglene i straffeprosessloven. Dette innebærer at det allerede finnes et regelsett og en eksisterende organisasjon å bygge videre på ved implementeringen av reglene. Med dette som utgangspunkt vil en nærliggende mulighet være at selvstendig inndragning fullt ut håndteres innenfor den eksisterende strukturen i politiet og påtalemyndigheten.

En slik løsning ville innebære at selvstendig inndragning som utgangspunkt håndteres lokalt i det enkelte politidistriktet, ofte av generalister på allmennavsnitt. Det er grunn til å tro at kompetansemanglene omtalt i punkt 6.2.2 da kunne bli en utfordring også i arbeidet med selvstendig inndragning. I alle politidistrikt finnes det imidlertid også en seksjon eller et avsnitt med særlig ansvar for økonomisaker.⁵⁷⁴ Disse kan videreutvikles og gis et særlig ansvar for selvstendig inndragning. Også rollen som inndragningsspesialist i de ulike politidistriktene kan videreutvikles med tanke på selvstendig inndragning. Innenfor sitt område vil også Økokrim kunne bistå politidistriktene og eventuelt selv foreta etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, jf. påtaleinstruksen § 35-1.

⁵⁷⁴ Meld. St. 15 (2024–2025) *Felles verdier – felles ansvar – Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet* punkt 4.2.2 side 36.

Alternativt vil det kunne opprettes en egen inndragningsenhet som skal ha ansvar for å behandle alle saker om selvstendig inndragning. Det mest radikale alternativet vil her være å opprette en helt ny enhet på utsiden av politiet og påtalemyndigheten, slik det er anbefalt blant annet i Politihøgskolens rapport fra 2023. En sentral begrunnelse for en slik løsning er utfordringene knyttet til kulturen i politiet, som ifølge flere utgjør et hinder for å oppnå bedre inndragningsresultater.⁵⁷⁵ Ved opprettelsen av en ny enhet vil man omgå denne typen utfordringer. Også i Ruis betenkning er det foreslått en sentral inndragningsenhet utenfor politiet og påtalemyndigheten. I Ruis konsept er dette knyttet til forslaget om inndragningsregler etter en ren sivilrettslig modell, der en egen enhet vil bidra til å gi tilstrekkelig distanse til det strafferettslige sporet.

Mellom disse ytterpunktene finnes det en rekke mellomløsninger med ulike grader av tilknytning til den eksisterende politi- og påtalestrukturen.

I vurderingen av om det bør opprettes en egen inndragningsenhet, mener arbeidsgruppen at det er viktig å se hen til ulike tiltak som er gjennomført for å styrke inndragningsarbeidet de senere årene. I tillegg til tiltak for å heve kompetansen i politiet og påtalemyndigheten generelt omfatter disse tiltakene blant annet innføring av rollen som inndragningsspesialist og etableringen av inndragningsenheten ved Økokrim. Både de lokale økonomiavsnittene og inndragningsspesialistene, og Inndragningsenheten på sentralt nivå, har opparbeidet seg viktig kunnskap og erfaringer om hvordan inndragningskrav bør etterforskes og irtteføres. Denne kompetansen er bygget opp over tid, og vil utvilsomt være til nytte ved implementeringen av et nytt regelsett om selvstendig inndragning.

Samtidig er det arbeidsgruppens klare oppfatning at det er behov for en egen enhet med ansvar for de nye reglene om selvstendig inndragning. Erfaringer gjennom mange år viser at det er krevende å gi inndragningsarbeidet tilstrekkelig prioritet innenfor eksisterende strukturer. Innføring av nye hjemler vil neppe alene være et tilstrekkelig virkemiddel for å avhjelpe utfordringer knyttet til kultur og manglende ressurser. Disse forholdene tilsier at det bør opprettes en egen inndragningsenhet med særskilt mandat, ressurser og kompetanse.

12.3 Inndragningsenhetens selvstendighet

Videre blir det spørsmål om hvor selvstendig en ny inndragningsenhet skal være i relasjon til politiet og påtalemyndigheten for øvrig.

I enkelte sammenhenger gjør det seg gjeldende særlige hensyn som tilsier at en enhet gjøres uavhengig i relasjon til politiet og påtalemyndigheten for øvrig. Eksempler på slike eksterne enheter som behandler saker etter straffeprosessloven

⁵⁷⁵ Politihøgskolen, *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* (2023) side 59.

er Spesialenheten for politisaker, jf. påtaleinstruksen § 34-1, og Gjenopptakelseskommissjonen, jf. straffeprosessloven §§ 394 til 395. Disse organene kan neppe utføre sine oppdrag på en tilfredsstillende måte uten tilstrekkelig avstand fra politiet og påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen kan ikke se at noe tilsvarende behov gjør seg gjeldende for Inndragningsenheten.

Nok et alternativ kan være å opprette et nytt særorgan i politiet, jf. politiloven § 16 tredje ledd nr. 1. Slike særorganer er typisk preget av å ha riksdekkende, koordinerende og spesialiserte oppgaver. De kjennetegnes også av å være nasjonale kompetansesentre og bistandsressurs for politidistriktene, drive fag- og metodeutvikling og å ivareta funksjoner som krever utstrakt internasjonal samhandling. Eksempler på slike organer innenfor dagens struktur er Økokrim og Kripos.

I 2017 kom et offentlig utvalg med en anbefaling for hvordan politiets særorganer bør organiseres i fremtiden. Særorganutvalget fremhevet at særorganer kan være en egnet organisatorisk løsning ved oppgaver eller kriminalitetsområder som forekommer sjelden, er komplekse, ressurskrevende eller prinsipielt vanskelige.⁵⁷⁶ Også oppgaver med et grenseoverskridende og internasjonalt tilsnitt ble angitt som forhold som kan begrunne opprettelsen av et særorgan.

Disse forholdene gjør seg i en viss grad gjeldende for oppgaver knyttet til inndragning. Kompleksiteten i etterforskning av pengespor med sikte på inndragning av utbytte kunne tilsi at saker om selvstendig inndragning bør håndteres av et særorgan. Det samme gjør det internasjonale tilsnittet i mange av sakene som kan gi grunnlag for inndragning. De samme hensynene lå også til grunn for opprettelsen av Økokrim i sin tid. Økokrim er i dag et spesialistorgan med særlig kompetanse på etterforskning og irettføring av økonomiske straffesaker, og med et bredt nettverk både nasjonalt og internasjonalt. En del av dette er knyttet til Økokrims inndragningsenhet og annet arbeid med inndragning.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det en risiko for at et nytt særorgan med så vidt lignende oppgaver som Økokrim kan føre til parallelle og potensielt konkurrerende kompetansemiljøer. Et slikt organ vil i praksis konkurrere med både Økokrim og politidistriktene lokalt når det gjelder kompetent personell og tilførsel av økonomiske ressurser. Dette er ikke heldig. Dersom det skal etableres en helt ny organisasjon på utsiden av de eksisterende strukturene i politiet og påtalemyndigheten, må man i tillegg gjennom en ressurskrevende etableringsfase. Etter arbeidsgruppens syn taler disse omstendighetene for at man i stedet for å bygge opp noe helt nytt, bygger videre på etablerte organisasjonsstrukturer.

For selvstendig inndragning vil en nærliggende mulighet være å se hen til den inndragningsenheten som allerede er etablert ved Økokrim. Den eksisterende

⁵⁷⁶ NOU 2017: 11 *Bedre bistand. Bedre beredskap: fremtidig organisering av politiets særorganer* punkt 13.12.

inndragningsenhetens rolle er ikke formalisert, ut over at den fremgår av Økokrims organisasjonskart med en egen leder og dedikert personell. Enheten har spisskompetanse på inndragning, bistår politidistriktene og etterforsker i noen utstrekning også egne saker. Den har også en viktig rolle som kontaktpunkt ved internasjonalt samarbeid om inndragning og utgjør ARO-enheten («Asset Recovery Office») i Norge.⁵⁷⁷

Arbeidsgruppen anbefaler etter dette at den nye inndragningsenheten opprettes som en organisatorisk underenhet av Økokrim. Det er nærliggende i en slik løsning å la den eksisterende enheten gå inn i den nye og formaliserte inndragningsenheten. Dette gir mulighet til å bygge videre på det arbeidet som er gjort og de erfaringene man har fått gjennom den eksisterende inndragningsenheten og annet arbeid med inndragning. Fordelen med denne løsningen er at den nye enheten vil kunne dra nytte av spisskompetansen som Økokrim allerede besitter. Man vil også kunne dra nytte av det nettverket som er etablert omkring Økokrim, både nasjonalt og internasjonalt. Hvilke konsekvenser opprettelse av en formalisert inndragningsenhet skal ha for den eksisterende inndragningsenheten ved Økokrim, vil være opp til Økokrim å vurdere.

En svakhet ved å opprette en slik underenhet – kontra en ny selvstendig enhet – er at den kan bli mindre robust. Enheten vil gå inn i Økokrims organisasjonskart og dermed i utgangspunktet være en del av Økokrims generelle budsjett og leders instruksjonsrett. Dette kan gjøre enheten sårbar i forbindelse med en eventuell omorganisering eller manglende ressurstilførsel. Det kan også være vanskelig å sikre at ansatte ved enheten faktisk brukes til oppgaver knyttet til inndragning, og ikke settes på andre prioriterte saker. Dette er reelle utfordringer som kan stå i veien for den ønskede effektiviseringen av inndragningsarbeidet.

For å avhjelpe disse utfordringene foreslår arbeidsgruppen for det første en ny bestemmelse i påtaleinstruksen, som forutsetter eksistensen av en egen inndragningsenhet. Dette vil gi større robusthet ved en eventuell omorganisering i Økokrim. Videre mener arbeidsgruppen at Inndragningsenheten, så langt det er mulig, bør sikres egne personalressurser som skjermes til arbeid som fører til inndragning.

Samtidig bør organiseringen gi tilstrekkelig fleksibilitet til at enheten kan trekke på Økokrims øvrige ressurser. Dette gjelder administrative ressurser som kontorpersonell mv., men også personell med spesifikk bransjekunnskap eller kunnskap om kryptovaluta, datatekniske verktøy, bestemte typer kriminalitet, etc. Dette er spesialiserte ressurser som det ut fra Inndragningsenhetens antatte

⁵⁷⁷ ARO-ordningen er etablert ved rådsbeslutning 2007/845/RIA om samarbeid mellom medlemsstatenes kontorer for inndrivelse av aktiver om oppsporing og identifisering av utbytte fra straffbart forhold eller andre formuesgoder forbundet med kriminalitet, som pålegger landene i EU-samarbeidet å ha nasjonale kontorer som samarbeider om å spore opp og identifisere utbytte fra lovbrudd eller andre formuesgoder med tilknytning til kriminalitet.

størrelse neppe er hensiktsmessig at legges til enheten selv. Deling av denne typen ressurser på tvers av Økokrims virksomhet vil også legge til rette for en effektiv kapasitetsutnyttelse samlet sett. En slik felles ressursutnyttelse har også en side til subsidiaritetsprinsippet, som bygger på at det skal være et reelt alternativ å åpne ordinær etterforskning dersom det er grunnlag for det. En slik etterforskning vil kreve bruk av ressurser som inndragningsenheten ikke disponerer selv.

Arbeidsgruppen legger også til grunn at det kan være aktuelt med arbeidsdeling, hvor inndragningsenheten fokuserer på sporing og sikring av mulig utbytte, mens andre ressurser i Økokrim benyttes til etterforskning av mulige primærhandlinger med tilknytning til det samme utbyttet.

12.4 Inndragningsenhetens oppgaver

Et annet spørsmål er hvilke oppgaver den nye Inndragningsenheten bør ha.

Bakgrunnen for opprettelsen av enheten er de nye reglene om selvstendig inndragning. Det fremstår derfor som klart at enheten bør ha kompetanse på dette feltet. De nye reglene henger imidlertid nært sammen med annet arbeid som gjøres på inndragningsområdet. Arbeidsgruppen mener derfor at kompetansen bør knyttes til inndragningsarbeid mer generelt.

Ved fastleggningen av Inndragningsenhetens oppgaver er det etter arbeidsgruppens syn naturlig å ta utgangspunkt i oppgavene som ivaretas av inndragningsenheten ved Økokrim i dag. Den eksisterende inndragningsenheten ved Økokrim har ansvar for kompetansetiltak på inndragningsområdet, herunder faglig opplæring og oppfølging av inndragningsspesialistene i politidistriktene. Inndragningsenheten er også utpekt som Norges nasjonale enhet for inndragning (ARO), og fungerer som kontaktpunkt i internasjonalt samarbeid. Andre oppgaver er å gi bistand og råd til lokalt politi i konkrete saker. Enheten kan også etterforske saker selv, enten på eget initiativ eller etter anmodning fra lokalt politidistrikt.

Etter arbeidsgruppens syn bør disse ansvarsområdene legges til den formaliserte Inndragningsenheten, og suppleres med de nye reglene for selvstendig inndragning. Inndragningsenheten vil dermed bli et nasjonalt kompetansesenter på inndragning generelt. Enheten bør ha som oppgave å bidra til å videreutvikle inndragningsarbeidet i distriktene – i form av både kompetansehevingstiltak og bistand i enkeltsaker – på tvers av regelsett. I tillegg er det naturlig at enheten viderefører rollen som kontaktpunkt for internasjonalt samarbeid, og blir Norges ARO-enhet.

Etter arbeidsgruppens syn bør Inndragningsenheten også drive etterretning og bidra til å velge ut aktuelle saker for etterforskning med sikte på inndragning, både etter de eksisterende hjemlene i straffeloven kapittel 13 og de nye reglene om selvstendig inndragning. For at enheten skal være en faglig spydspiss innen etterforskning av inndragningssaker, mener arbeidsgruppen at det er viktig at enkeltsaker også etterforskes og avgjøres i enheten selv. Dette er nødvendig for at de ansatte i enheten skal ha oppdatert kunnskap og kjenne til bestep praksis i

etterforskning av inndragningssaker. For å sikre at enhetens personell faktisk jobber med inndragning, og ikke blir bundet opp i mer regulær etterforskning av større saker, kan det etter omstendighetene være praktisk at etterforskningen deles opp, slik at etterforskningen av mulige primærhandlinger overlates til andre.

De skisserte oppgavene innebærer at arbeid som utføres av inndragningsenheten ved Økokrim i dag, i stor grad videreføres i den nye Inndragningsenheten. Følgelig vil det være nærliggende at personell og andre ressurser fra den eksisterende enheten også videreføres i den nye Inndragningsenheten. Det sentrale for arbeidsgruppen er at enheten formaliseres og gjøres mer robust, og at oppgavene defineres slik at de ulike inndragningsreglene samvirker og ikke virker mot hverandre.

12.5 Eksklusiv eller delt kompetanse

Det kan også reises spørsmål om Inndragningsenheten bør ha eksklusiv kompetanse til å foreta selvstendig inndragning, eller om slike saker også skal behandles lokalt i politidistriktene. Etter nærpolitireformen er det en styrket forventning om at hvert politidistrikt har totalansvaret for forebygging, etterforskning og påtale i sitt distrikt.⁵⁷⁸ På grunnlag av dette la Særorganutvalget til grunn at alle saker som *kan* løses lokalt, også *bør* løses lokalt. Dette innebærer at oppgaver og ansvar som et utgangspunkt bør ligge hos politidistriktene, med mindre særlige grunner tilsier noe annet.

Etter arbeidsgruppens syn foreligger det neppe noen særlige grunner til at politidistriktene ikke bør ha kompetanse til å foreta selvstendig inndragning. Allmennavsnittene i politidistriktene etterforsker og iverksetter mange saker om økonomisk kriminalitet og andre saker som kan gi grunnlag for inndragning. Som nevnt finnes det også økonomiavsnitt i alle politidistrikt samt egne inndragningsspesialister. Disse må forventes å ha tilstrekkelig kompetanse til å håndtere saker om selvstendig inndragning.

Også forholdet til etterforskning av straffesaker tilsier at politidistriktene bør ha kompetanse til å foreta selvstendig inndragning. I praksis vil det være en nær sammenheng mellom etterforskning med sikte på straffeforfølgning og etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Innledningsvis i etterforskningen kan det være vanskelig å se om den vil ende med selvstendig inndragning eller med straffeforfølgning. Det nære forholdet mellom sakstypene – og muligheten til å skifte spor – tilsier derfor at lokalt politidistrikt bør ha tilgang til selvstendig inndragning som et virkemiddel i straffesaksarbeidet i stort.

Selvstendig inndragning er ment å være et praktisk og effektivt virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen. Det er derfor neppe realistisk å etablere en sentral inndragningsenhet som er stor nok til å håndtere alle saker hvor selvstendig

⁵⁷⁸ NOU 2017: 11 punkt 13.12.

inndragning kan være aktuelt. Også praktiske hensyn taler mot en slik løsning. Dersom et formuesgode som søkes inndratt for eksempel befinner seg i Kirkenes, vil det normalt være hensiktsmessig at saken behandles lokalt og ikke av en sentral enhet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør derfor saker om selvstendig inndragning kunne behandles i politidistriktene lokalt, mens Inndragningsenheten utgjør en bistandsfunksjon som også kan etterforske og iredteføre utvalgte saker.

12.6 Ytterligere styrking av inndragningsarbeidet lokalt

I tillegg til å etablere en ny, formalisert inndragningsenhet, mener arbeidsgruppen at det er grunnlag for å styrke inndragningsarbeidet i politidistriktene ytterligere. Sammen med Inndragningsenheten vil dette bidra til å effektivisere den samlede innsatsen på inndragningsområdet.

For det første mener arbeidsgruppen at stedlig påtalemyndighet bør styrkes ved at det innføres en obligatorisk rolle som inndragningsjurist. Etterforskning av inndragningskrav er en påtalestyrt prosess. For at inndragningsarbeidet skal bli tilstrekkelig effektivt, er det derfor en forutsetning med høy kompetanse i påtaleleddet. En utfordring ved dagens modell er at de fleste påtalejurister er generalister som forventes å ha kompetanse på mange områder. På de stedlige økonomiavsnittene er kompetansen til påtalejuristene mer spesialisert, men også her kan det være mange andre områder som «konkurrerer» med inndragningsarbeidet. Denne utfordringen kan bli enda større dersom det nå innføres nye hjemler for selvstendig inndragning. Funn fra Politihøgskolens rapport fra 2023 indikerer at kompetanseheving også i påtaleleddet kan være et viktig tiltak for å styrke inndragningsarbeidet.⁵⁷⁹ En måte å oppnå dette på kan være å opprette en obligatorisk rolle som inndragningsjurist, med særlig kompetanse på hjemler og saksbehandlingsregler for inndragningskrav. En slik inndragningsspesialist på påtalesiden er også fremhevet som et mulig tiltak i riksadvokatens kvalitetsundersøkelse om inndragning.⁵⁸⁰

Det er verken realistisk eller ønskelig at den lokale inndragningsjuristen skal ha ansvaret for alle inndragningskrav i sitt politidistrikt. Vedkommende kan imidlertid fungere som er ressursperson og veileder for andre ansatte i deres arbeid med inndragning. Inndragningsjuristen vil også – sammen med inndragningsspesialisten – fungere som et naturlig bindeledd inn mot den nye Inndragningsenheten.

For det andre mener arbeidsgruppen at det kan være grunnlag for en større ensretting når det gjelder rollen til de lokale inndragningsspesialistene. I dag er

⁵⁷⁹ Politihøgskolen (2023) side 43.

⁵⁸⁰ Riksadvokaten, Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023, riksadvokatens skriftserie 1/2024, side 32.

samtlig politidistrikt pålagt å ha en rolle som inndragningsspesialist i organisasjonen. Det er imidlertid opp til distriktene selv hvordan de vil følge pålegget. Derfor er det også store variasjoner når det gjelder inndragningsspesialistenes arbeidsoppgaver og plassering i organisasjonen.⁵⁸¹ Arbeidsgruppen mener at en større grad av ensretting av rollen som inndragningsspesialist vil legge til rette for økt prioritering av inndragningsarbeidet, høyere kvalitet samt enklere dialog og samarbeid med nasjonale bistandsressurser, herunder den nye Inndragningsenheten.

12.7 Behovet for endringer i kompetansereglene

Arbeidsgruppen har ovenfor konkludert med at det bør opprettes en formalisert inndragningsenhet ved Økokrim, og at kompetansen til å håndtere saker om selvstendig inndragning bør ligge både der og i påtalemyndigheten for øvrig. Dette foranlediger en vurdering av om det er behov for justeringer i de gjeldende kompetansereglene.

Fordelingen av saker mellom ulike distrikter er regulert i påtaleinstruksen. Etter § 1-1 er utgangspunktet at straffbare handlinger etterforskes og påtales i det politidistriktet hvor handlingen antas foretatt. Etter arbeidsgruppens syn kan det være grunn til å justere denne bestemmelsen, slik at den også regulerer hvilket distrikt som har kompetanse i saker om selvstendig inndragning. Etter forslaget skal sak om selvstendig inndragning som alminnelig regel etterforskes og avgjøres i det distriktet hvor formuesgodet er funnet eller antas å være.

I saker om økonomisk kriminalitet gjelder særlige kompetanseregler i påtaleinstruksen kapittel 35, jf. § 1-1 annet ledd. Når Inndragningsenheten etter forslaget innlemmes i Økokrim, vil disse i utgangspunktet være styrende for kompetansefordelingen mellom Inndragningsenheten og lokalt politidistrikt.

Av påtaleinstruksen § 35-1 første ledd fremgår det at Økokrim er riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan for brudd på straffebestemmelser om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Enheten kan både overta saker fra lokal påtalemyndighet og innlede etterforskning av eget tiltak, jf. annet ledd. For saker som ikke behandles av Økokrim, ligger ansvaret for etterforskning og påtale hos lokal påtalemyndighet, jf. tredje ledd. Etter arbeidsgruppens syn er disse reglene stort sett anvendelige også for saker om selvstendig inndragning. Det foreslås imidlertid en mindre justering i første ledd for å klargjøre Økokrims kompetanse i saker om selvstendig inndragning.

Den saklige kompetansen til Økokrim er regulert i påtaleinstruksen § 35-4. Det fremgår her at enheten skal behandle særlig alvorlige overtredelser av særskilt angitte straffebud og kriminalitetsområder. Reguleringen er knyttet til lovbrudd, og er følgelig ikke anvendelig for selvstendig inndragning. Videre er Økokrims

⁵⁸¹ PolitiHøgskolen (2023) side 40–41.

kompetanse etter bestemmelsen begrenset av at overtredelsene må være «særlig alvorlige». Dette kriteriet er ikke uten videre passende for selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen foreslår derfor et nytt punktum i § 35-4 første ledd om at Økokrim også kan behandle sak om selvstendig inndragning. Ved avgjørelsen av om saken skal behandles av Økokrim, skal det særlig legges vekt på momentene i § 35-4 annet ledd bokstav a til c (etterforskningens omfang, sakens kompleksitet og dens økonomiske størrelse, hvorvidt saken har forgreininger til utlandet og sakens prinsipielle karakter).

Påtaleinstruksen § 35-5 inneholder regler om overtakelse og påbegynnelse av saker og om underretning. Arbeidsgruppen antar at disse er anvendelige også for saker om selvstendig inndragning. Det samme gjelder § 35-6 om felles etterforskningsgrupper.

Paragraf 35-7 gjelder bistandssaker, og fastsetter at Økokrim på anmodning fra lokal påtalemyndighet kan yte bistand under etterforskning av økonomiske straffesaker eller miljø saker. Arten og omfanget av bistanden avtales i den enkelte saken. I bestemmelsen foreslås det et tillegg for å tydeliggjøre at den også gjelder saker om selvstendig inndragning. Dette er nødvendig for at Inndragningsenheten i Økokrim skal kunne ha den tiltenkte bistandsrollen.

For øvrig anses de resterende bestemmelsene i kapittel 35 anvendelige også for saker om selvstendig inndragning.

12.8 Tverretatlig samarbeid om inndragning i Inndragningsenheten

12.8.1 Tidligere utredninger om tverretatlig samarbeid

I 2014 nedsatte Justis- og beredskapsdepartementet en arbeidsgruppe som skulle utrede mulige samarbeidsformer mellom politiet og påtalemyndigheten, kontrollstatene og Statens innkrevingsentral, med sikte på fratakelse av utbytte fra økonomisk kriminalitet. Utredningen var et ledd i den daværende regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet (2011–2014). I rapporten pekte arbeidsgruppen på at samarbeid mellom politiet og påtalemyndigheten og andre offentlige etater er en forutsetning for effektiv inndragning, men at dette samarbeidet var mangelfullt. For å bøte på dette anbefalte arbeidsgruppen å opprette en riksdekkende og tverretatlig sammensatt enhet som skulle ha som overordnet formål å fokusere på inndragning av utbytte som strafferettslig reaksjon («Enheten for strafferettslig inndragning»)⁵⁸².

⁵⁸² Anbefaling: Fratakelse av utbytte fra økonomisk kriminalitet: Utredning av mulige samarbeidsformer mellom politiet/påtalemyndigheten, kontrollstatene og Statens innkrevingsentral, arbeidsgrupperapport 12. desember 2014 side 4 og 38–39.

Etter forslaget skulle enheten være sammensatt av ansatte fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten, NAV og Statens innkrevingsentral, som alle skulle være samlokaliserte.⁵⁸³ Konkret ble det foreslått en bemanning på 18 personer som skulle kunne organiseres i prosjekter etter behov. Av disse skulle ni være fra politi eller påtalemyndighet (hvorav to jurister, to økonomietterforskere og fem med politifaglig bakgrunn), fire fra Skatteetaten (for eksempel to jurister og to revisorer), én fra tollvesenet og én fra NAV, i tillegg til en ansatt fra Statens innkrevingsentral og avdelingsleder med kontorstøtte. De ansatte fra kontrolletatene skulle tilknyttes enheten på åremål, være utlånt og lønnet fra egen etat, men fullt ut underlagt lederen for enheten sin instruksjonsmyndighet.⁵⁸⁴

Arbeidsgruppen påpekte i rapporten at effektivt samarbeid forutsetter at regler om taushetsplikt ikke setter skranker for informasjonsutveksling mellom de samarbeidende etatene. Arbeidsgruppen mente formuleringer i taushetspliktreglene (slik de gjaldt på det tidspunktet) kunne gjøre det vanskelig å se grensene for deling av informasjon mellom etatene. Under henvisning til andre pågående arbeid knyttet til taushetsplikt, foreslo arbeidsgruppen ikke endringer i disse reglene.⁵⁸⁵

Parallelt med anbefalingen fra den nevnte arbeidsgruppen utarbeidet Rui sin betenkning om sivilrettslig inndragning. I betenkningen foreslo Rui å opprette en sentral enhet for inndragning i det sivile sporet («Enheten for sivilrettslig inndragning»), som skulle være ansvarlig for håndhevelsen av det nye regelverket om sivilrettslig inndragning. Enheten skulle være bemannet med ansatte fra politiet, Skatteetaten, Toll- og avgiftsdirektoratet og arbeids- og velferdsforvaltningen.⁵⁸⁶

Ruis forslag bygget igjen på organiseringen av CAB («The Criminal Assets Bureau»), som har ansvaret for håndhevelsen av det tilsvarende regelverket i Irland. Den irske enheten er sammensatt av representanter for ulike etater som gjør tjeneste i CAB noen år av gangen. Representantene beholder myndighet og informasjonstilgang fra den etaten de representerer, men får også myndighet og tilgang til informasjon fra de øvrige samarbeidende etatene.⁵⁸⁷ Adgangen til informasjonsdeling mellom samarbeidende etater er trukket frem som den viktigste suksessfaktoren for den irske ordningen.⁵⁸⁸

⁵⁸³ Arbeidsgrupperapport 12. desember 2014 side 39–40.

⁵⁸⁴ Arbeidsgrupperapport 12. desember 2014 side 41.

⁵⁸⁵ Arbeidsgrupperapport 12. desember 2014 side 46.

⁵⁸⁶ Se lovutkastet § 5 i Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 12.2.2 side 212.

⁵⁸⁷ Rui (2015) punkt 9.2 side 88.

⁵⁸⁸ Rui (2015) punkt 9.2 side 89.

12.8.2 Behovet for samarbeid på etterretnings- og saksnivå

I likhet med tidligere utredninger mener også denne arbeidsgruppen at tverretatlig samarbeid kan være en viktig faktor for å effektivisere inndragningsarbeidet. Etter arbeidsgruppens syn er det imidlertid grunn til å skille mellom på den ene siden tverretatlig samarbeid på etterretningsnivå og på den andre siden samarbeid i etterforskning av konkrete saker.

Ved etterforskning av konkrete straffesaker er samarbeidet mellom politiet og andre etater regulert av generelle samarbeidsavtaler. Det er også gitt to overordnede instruks for samarbeidet.⁵⁸⁹ I instruksene er det lagt til grunn at samarbeid med forvaltningsorganer i straffesak prinsipielt sett kan foregå på to ulike måter: For det første at en representant fra forvaltningsorganet deltar under etterforskningen som en del av etterforskningsgruppen under ledelse av påtaleansvarlig i politiet. For det andre at forvaltningen bistår i form av informasjonsdeling, rådgivning mv. etter anmodning fra politiet, men hvor forvaltningens representant ikke deltar under etterforskningen.⁵⁹⁰

Ved etterforskning av straffesaker med sikte på inndragning er det etter arbeidsgruppens erfaring særlig aktuelt med samarbeid i form av deltagelse fra Skatteetatens revisorer mv. Representantene fra Skatteetaten bidrar i denne sammenhengen med verdifull økonomisk kompetanse som kan bidra til å effektivisere etterforskningen. Etter arbeidsgruppens oppfatning er imidlertid denne formen for samarbeid forholdsvis godt ivaretatt gjennom eksisterende samarbeidsavtaler og instruks.

Derimot mener arbeidsgruppen at det kan være betydelige gevinster å hente på et tettere tverretatlig samarbeid på etterretningsnivå. I denne typen samarbeid utveksles informasjon mellom etatene med sikte på å identifisere aktuelle personer eller miljøer hvor det kan være aktuelt å igangsette etterforskning på saksnivå. Både Skatteetaten, Tolletaten og NAV blir gjennom sine oppgaver kjent med informasjon om personer eller miljøer som befatter seg med formuesgoder som kan utgjøre utbytte fra kriminalitet. Dette er informasjon som – dersom den tilflyter politiet og påtalemyndigheten – kan danne grunnlag for å innlede etterforskning med sikte på selvstendig inndragning. Tilsvarende kan etterretningssamarbeid mellom politiet og Statens innkrevingsentral bidra til å identifisere verdier som kan tjene til dekning av idømte inndragningskrav.

⁵⁸⁹ Instruks fra riksadvokaten 30. august 2019 om samarbeid med forvaltningsorganer i straffesak og Felles instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndigheten, Skatteetaten og NAV, gitt av riksadvokaten, politidirektøren, arbeids- og velferdsdirektøren og skattedirektøren 2. april 2019.

⁵⁹⁰ Nasjonal instruks om samarbeid med forvaltningsorganer i straffesak 30. august 2019 punkt 1 og Instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, Skatteetaten og NAV 2. april 2019 punkt 3.2.

Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at den nye Inndragingsenheten bør organiseres på en måte som legger til rette for økt tverretatlig samarbeid på etterretningsnivå. Som påpekt i tidligere utredninger forutsetter imidlertid et effektivt samarbeid at adgangen til utveksling av informasjon mellom etatene er tilstrekkelig vid. Det er derfor nødvendig å kartlegge de rettslige rammene for informasjonsutveksling etter gjeldende rett.

12.8.3 Rettslige rammer for informasjonsutveksling mellom offentlige organer

12.8.3.1 Overordnede regler om behandling av personopplysninger

Grunnloven § 102 første ledd første punktum fastsetter at enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.

Bestemmelsen er utformet etter mønster av den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 1, og det er lagt til grunn at den i stor utstrekning skal tolkes i lys av tilsvarende folkerettslige bestemmelser.⁵⁹¹ Det følger av konvensjonspraksis at offentlige myndigheters lagring av opplysninger som knytter seg til privatlivet, i seg selv er et inngrep i EMK artikkel 8 nr. 1.⁵⁹² I vurderingen av om opplysningene knytter seg til privatlivet, ser Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) hen til konteksten for innsamlingen og lagringen, arten av opplysningene, måten de er behandlet på og hvilke konsekvenser behandlingen kan få.⁵⁹³ Privatlivsbegrepet etter EMK artikkel 8 er bredt,⁵⁹⁴ og det er ikke avgjørende om de aktuelle opplysningene er offentlige,⁵⁹⁵ ei heller om de er sensitive.⁵⁹⁶

Inngrep i privatlivet må oppfylle vilkårene i artikkel 8 nr. 2. Dette innebærer at inngrepet må ha tilstrekkelig hjemmel, forfølge et legitimt formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn. Hjemmelskravet innebærer dels et krav om at inngrepet kan forankres i et nasjonalt rettsgrunnlag, men det oppstilles ikke formelle krav til grunnlaget: Også ulovfestet rett vil kunne oppfylle kravet. Det nasjonale rettsgrunnlaget må imidlertid være både tilgjengelig og forutsigbart: Rettsgrunnlaget må være tilstrekkelig presist og verne mot vilkårlighet.⁵⁹⁷ Disse

⁵⁹¹ Se blant annet Rt. 2015 side 93 avsnitt 57.

⁵⁹² *S. og Marper mot Storbritannia*, saksnr. 30562/04 og 30566/04, 4. desember 2008, avsnitt 67.

⁵⁹³ *L.B. mot Ungarn*, saksnr. 36345/16, 9. mars 2023, avsnitt 103.

⁵⁹⁴ Se eksempelvis *S. og Marper mot Storbritannia*, saksnr. 30562/04 og 30566/04, 4. desember 2008, avsnitt 66.

⁵⁹⁵ *L.B. mot Ungarn*, saksnr. 36345/16, 9. mars 2023, avsnitt 104.

⁵⁹⁶ *Amann mot Sveits*, saksnr. 27798/95, 16. februar 2000, avsnitt 70.

⁵⁹⁷ *Rotaru mot Romania*, saksnr. 28341/95, 4. mai 2000, avsnitt 52; *L.H. mot Latvia*, saksnr. 52019/07, 29. april 2014, avsnitt 47.

kvalitative hjemmelskravene kan videre innebære et krav om at nasjonal rett inneholder garantier mot misbruk og vilkårlighet.⁵⁹⁸

Et av inngrepsformålene som anses legitime etter EMK artikkel 8 nr. 2, er kriminalitetsforebygging. Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» innebærer at det må foreligge et presserende samfunnsmessig behov, og at begrunnelsen for inngrepet er både relevant og tilstrekkelig. I tillegg må det være forholdsmessighet mellom inngrepet og inngrepsformålet. I henhold til EMDs praksis er dette et spørsmål om hvorvidt det er en rimelig balanse mellom de samfunnsmessige behovene for inngrepet og privatlivsinteressene det gripes inn i.⁵⁹⁹

Offentlige myndigheters behandling av personopplysninger er også regulert av personopplysningsloven og personopplysningsforordningen (GDPR). Behandlingen må kunne forankres i et av behandlingsgrunnlagene i GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav a til e. Et praktisk behandlingsgrunnlag er bokstav e, hvoretter personopplysningene kan behandles når det er «nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt». Dette grunnlaget må imidlertid i tillegg være fastsatt i unionsretten (som omfatter EØS-avtalen) eller nasjonal rett, jf. artikkel 6 nr. 3.

For særlige kategorier personopplysninger (blant annet helseopplysninger) er det særlig snevre rammer for behandlingen, jf. GDPR artikkel 9. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan imidlertid slik behandling skje når det er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett». Behandlingen må i tillegg «stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser».

Utgangspunktet er at personopplysninger skal samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål». De skal «ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene», jf. GDPR artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Artikkel 23 nr. 1 gir imidlertid adgang til viderebehandling for uforenlige formål dersom behandlingen er hjemlet i lovgivning med formål å ivareta hensynene som er opplistet i bestemmelsen, jf. også artikkel 6 nr. 4 i forordningen. Dette omfatter blant annet forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold eller iverksettelse av strafferettslige sanksjoner.

Etter forordningen artikkel 10 kan behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser skje under en offentlig myndighets kontroll,

⁵⁹⁸ *S. og Marper mot Storbritannia*, saksnr. 30562/04 og 30566/04, 4. desember 2008, avsnitt 99.

⁵⁹⁹ *L.B. mot Ungarn*, saksnr. 36345/16, 9. mars 2023, avsnitt 115.

under forutsetning av at det foreligger et behandlingsgrunnlag etter artikkel 6 nr. 1 i forordningen.

12.8.3.2 Utlevering av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten

Reglene om taushetsplikt utgjør en praktisk viktig begrensning for adgangen til å utveksle opplysninger mellom forvaltningsorganer, herunder for utlevering av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten. I den grad opplysninger er underlagt taushetsplikt, vil det ikke være adgang til å dele opplysningene med politiet eller påtalemyndigheten uten en konkret lovhjemmel.⁶⁰⁰

Generelle bestemmelser om forvaltningsorganers taushetsplikt fremgår av forvaltningsloven §§ 13 flg. Etter § 13 første ledd har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, taushetsplikt om noens personlige forhold (nr. 1) og forretningshemmeligheter mv. (nr. 2) Taushetsplikten gjelder imidlertid ikke ubegrenset. Blant annet kan forvaltningsorganet etter § 13 b første ledd nr. 5 gi opplysninger til andre forvaltningsorganer dersom det er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å dele opplysninger i mottakerorganets – eksempelvis politiet og påtalemyndighetens – interesse.

Etter § 13 b første ledd nr. 6 er det også adgang til å anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til blant annet påtalemyndigheten, når det finnes ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med forvaltningsorganets oppgaver. Det er noe usikkert i hvilken utstrekning denne bestemmelsen vil hjemle utlevering av opplysninger fra forvaltningsorganer til bruk i saker om selvstendig inndragning. Etter bestemmelsen må opplysningene være «om lovbrudd», og formålet med utleveringen må knytte seg til «forfølgning av lovbruddet». Det er ikke opplagt at dette vil være dekkende for alle tilfeller hvor det kan være ønskelig å utlevere opplysninger til bruk i sak om selvstendig inndragning.

For ulike forvaltningsorganer kan også egne regler følge av særlovgivningen. For NAV viser NAV-loven § 7 første ledd første punktum til taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og 13 g. I annet punktum er imidlertid taushetsplikten utvidet til også å gjelde fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bosted og arbeidssted. Unntak fra denne taushetsplikten må følge av § 7 andre til fjerde ledd eller andre bestemmelser gitt i eller i medhold av lov, jf. tredje punktum. Paragraf 7 tredje ledd presiserer innholdet i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for NAVs vedkommende. Det fremgår her at opplysninger bare kan utleveres til andre forvaltningsorganer når det er nødvendig for å fremme Arbeids- og velferdsetatens oppgaver eller for å hindre at noen urettmessig får utbetalt offentlige midler eller unndrar midler fra innbetaling til det offentlige. Denne begrensningen vil også gjelde for utlevering

⁶⁰⁰ Nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletatene, politiet og private, for å bekjempe kriminalitet, Økokrims skriftserie nr. 21 (2015) punkt 3.2 side 9.

av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten i forbindelse med saker om selvstendig inndragning.

Skattemyndighetene har en særskilt taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-1 første ledd. Taushetsplikten omfatter blant annet opplysninger om noens formues- eller inntektsforhold og andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold som vedkommende har fått kjennskap til i sitt arbeid. Etter skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd kan imidlertid taushetsbelagte opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter hvis det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov, eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. I skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav f er det presisert at opplysninger uansett kan utleveres til politiet eller påtalemyndigheten til bruk i straffesak. Dersom saken gjelder overtredelse av bestemmelser utenfor skattemyndighetenes område, kreves det imidlertid rimelig grunn til mistanke om en overtredelse med strafferamme over seks måneders fengsel.

Tollmyndighetenes særskilte taushetsplikt er regulert i vareførselloven § 7-10 første ledd og tollavgiftsloven § 8-1 første ledd. Både taushetsplikten og adgangen til å utlevere opplysninger til andre offentlige organer er tilnærmet likt utformet som for skattemyndighetene, jf. vareførselloven § 7-11 og tollavgiftsloven § 8-2. Etter vareførselsforskriften § 7-11-1 annet ledd bokstav f kan opplysninger utleveres til politiet, påtalemyndighet eller skattemyndighet i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke tollovertredelser. Utenfor dette området kan opplysninger utleveres dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling med strafferamme over seks måneder. Tilsvarende følger av tollavgiftsforskriften § 8-2-1 annet ledd bokstav f.

For *Statens innkrevingsentral* gjelder de generelle reglene i forvaltningsloven, jf. SI-loven § 2 første ledd. Det vil si at taushetsbelagte opplysninger kan utleveres til politiet og påtalemyndigheten i den utstrekning det er nødvendig for å fremme Statens innkrevingsentral sine oppgaver.

12.8.3.3 Utlevering av opplysninger fra politiet og påtalemyndigheten

Politiets og påtalemyndighetens adgang til å utlevere opplysninger er regulert i politiregisterloven og -forskriften. Et sentralt utgangspunkt er at opplysningene må behandles til politimessige formål, med mindre det følger av lov at politiet og påtalemyndigheten kan behandle opplysningene til andre enn politimessige formål, jf. politiregisterloven § 4. Som politimessige formål regnes politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet, herunder etterforskning, jf. politiregisterloven § 2 nr. 13 bokstav a. I tillegg fremgår det av politiregisterloven § 5 nr. 1 at opplysninger kan behandles innenfor rammene av reglene i straffeprosessloven i forbindelse med den enkelte straffesaken. Uttrykket «straffesak» er definert i politiregisterloven § 2 nr. 11 som «sak som behandles

etter straffeprosessloven», og omfatter derfor også saker om selvstendig inndragning.

Etter politiregisterloven § 23 første ledd nr. 1 har «enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten», plikt til å bevare taushet om noens personlige forhold. Taushetsplikten er imidlertid ikke til hinder for at taushetsbelagte opplysninger brukes i den enkelte straffesaken, herunder til etterforskning og forberedelse av saken, jf. politiregisterloven § 26. Tjenestemenn har også adgang til å dele opplysninger innad i politiet og påtalemyndigheten og gjøre direkte søk for politimessige formål dersom det er tjenestemessig behov for tilgang, jf. politiregisterloven § 21 første ledd. Det følger av politiregisterforskriften § 8-1 første ledd, jf. § 1-3 nr. 1 at bestemmelsene også gjelder for «personer som gjør tjeneste ved politiet og påtalemyndigheten uten å være tilsatt». Dette vil kunne omfatte åremålsansatte fra kontrolletatene.

Politiet og påtalemyndigheten kan for øvrig utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre offentlige organer for å forebygge lovbrudd, eller under forutsetning om at utleveringen er i mottakerorganets interesse, at det er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte, jf. henholdsvis politiregisterloven § 27 annet ledd nr. 1 og § 30 første ledd. I medhold av § 30 er det gitt en bestemmelse i politiregisterforskriften § 9-6 som blant annet angir vilkårene for politiets adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med NAV, Skatteetaten og Tolletaten.

12.8.3.4 *Utteksling av opplysninger i etablerte samarbeid mv.*

I forvaltningsloven § 13 g er det inntatt en forskriftshjemmel om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger:

«Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.»

Første punktum gir adgang til å gi forskrift med unntak fra taushetsplikten etter forvaltningsloven. Annet punktum fastsetter at forskriftshjemmelen også gjelder for opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven, men som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd. Dette forutsetter imidlertid at det er «nødvendig», og at det foreligger et etablert samarbeid mellom organer. Om sistnevnte vilkår uttales i forarbeidene:

«Når det gjelder hva som skal regnes som ‘et etablert samarbeid’, kan dette bygge på praksis over noe tid, eller på at samarbeidet bygger på et formelt grunnlag som lov, forskrift eller avtale. Det kreves ikke at samarbeidet skal ha pågått over svært lang tid, men samarbeidets varighet vil være ett av flere momenter. Et samarbeid

som kun har vart en måned eller kortere, og som ikke bygger på et formelt grunnlag, vil for eksempel ikke kunne regnes som etablert. Selv om et samarbeid ikke har eksistert særlig lenge, vil det for øvrig kunne regnes som etablert dersom det er svært tett og omfattende kontakt mellom organene, samarbeidet omfatter et stort og viktig fagfelt, eller det foreligger andre særlige forhold. Den nærmere vurderingen her må skje konkret.»⁶⁰¹

Forvaltningsloven § 13 g gir ikke hjemmel for å gi forskrift om deling av opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter annen lov. Det gjelder for eksempel Tolletaten og Skatteetaten, som har egne taushetspliktregler og ikke er underlagt reglene i forvaltningsloven.⁶⁰² For disse organene er det imidlertid presisert i forskrift at taushetsbelagte opplysninger uansett kan utleveres til offentlige myndigheter som deltar i a-krimisamarbeidet for å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere arbeidslivskriminalitet, se skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav m, tollavgiftsforskriften § 8-2-1 annet ledd bokstav k og vareførselsforskriften § 7-11-1 annet ledd bokstav k.

I medhold av forvaltningsloven § 13 g er det gitt en forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften). Forskriften § 3 første ledd første punktum gir hjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å forebygge, avdekke, forhindre eller sanksjonere lovbrudd som kan gi dårligere arbeidsvilkår, krenke arbeidstakeres rettigheter, skade konkurransen i næringslivet eller medføre misbruk av skatte-, avgifts- eller velferdsordninger. Delingshjemmelen gjelder en rekke forvaltningsorganer opplistet i første ledd bokstav a til l, herunder blant annet Arbeids- og velferdsetaten og Statens innkrevingssentral. Forvaltningsorganene kan på samme vilkår dele slike opplysninger med Skatteetaten, Tolletaten, politiet og medarbeidere i Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter, jf. § 3 første ledd annet punktum. Sistnevnte bestemmelse gir grunnlag for utlevering av opplysninger til politiet og påtalemyndigheten til bruk i straffesak.

Det er lagt til grunn at forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven § 13 g også kan utgjøre et grunnlag for viderebehandling av taushetsbelagte personopplysninger til nye og uforenlige formål, jf. GDPR artikkel 6 nr. 4 og artikkel 23 nr. 1.⁶⁰³ I hvilken utstrekning det er grunnlag for slik viderebehandling av ulike typer personopplysninger, må imidlertid vurderes ut fra ordlyden i den konkrete hjemmelen.

⁶⁰¹ Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)* punkt 8 side 62.

⁶⁰² Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 61.

⁶⁰³ Prop. 166 L (2020–2021) punkt 8 side 61.

12.8.4 Vurdering av alternative modeller for tverretattlig samarbeid i Inndragningsenheten

Som fremhevet i tidligere utredningsarbeider kan en tverretattlig sammensatt inndragningsenhet være et verktøy for å oppnå mer inndragning. Dette gjelder også for den nye formen for selvstendig inndragning. Tverretattlig sammensetning i seg selv er imidlertid neppe tilstrekkelig. Nytteverdien henger først og fremst sammen med adgangen til informasjonsutveksling etatene imellom.

En tverretattlig sammensatt inndragningsenhet kan tenkes opprettet uten noen endring av adgangen til informasjonsutveksling etatene imellom. Utveksling av opplysninger vil da måtte skje innenfor de rettslige rammene som er beskrevet i punkt 12.8.3.2 og 12.8.3.3 ovenfor. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det imidlertid lite trolig at dette vil ha noen vesentlig betydning for effektiviseringen av inndragningsarbeidet. Representantene fra de ulike etatene vil ha som oppgave å ivareta «sin» etats interesser, og kan bare dele informasjon dersom det foreligger hjemmel i regelverket som gjelder for den aktuelle etaten.

Alternativt kan representantene tas inn i en konkret etterforskning, hvor de opptrer på vegne av og under instruks fra påtalemyndigheten. Dette vil være samme type samarbeid som skjer etter eksisterende samarbeidsavtaler. Fordelen med å ha slike representanter plassert i Inndragningsenheten på permanent basis vil i så fall være økt tillit til og forståelse for hverandres arbeid på et mer generelt nivå. Denne løsningen vil imidlertid neppe bidra til noen vesentlig effektivisering av etterretningssamarbeidet på inndragningsfeltet.

Et annet og mer omfattende alternativ for samarbeid er at Inndragningsenheten bemannes med representanter for etatene, og at disse beholder sin tilknytning til egen etat mens de gjør tjeneste i enheten. Dette tilsvarer forslaget i Ruis betenkning om sivilrettslig inndragning.⁶⁰⁴ En forutsetning for at denne modellen skal ha effekt, er at de ansatte i enheten kan utveksle informasjon i større utstrekning enn det er adgang til i dag. Dette betyr at det må innføres regler om at taushetsplikt ikke skal være til hinder for utveksling av visse opplysninger mellom de involverte organene innenfor rammene av arbeidet i Inndragningsenheten.

En mulig rettslig løsning for en slik modell kan være en tilsvarende regulering som i a-krimssamarbeidet, hvor forskriftshjemmelen i forvaltningsloven § 13 g brukes til å utvide adgangen til utveksling av opplysninger i et etablert samarbeid. Det etablerte samarbeidet vil i denne sammenheng være Inndragningsenheten.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er valget mellom disse modellene vanskelig. Ut fra et rent effektivitetsperspektiv er det klart å foretrekke en modell hvor taushetsbelagte opplysninger kan utveksles til etterretningsformål. Dette taler for å etablere en modell tilsvarende a-krimssamarbeidet. En slik modell har imidlertid også visse negative konsekvenser som må veies mot disse effektivitetshensynene.

⁶⁰⁴ Rui (2015) punkt 12.2.1 side 166–167.

Modellen med fri informasjonsutveksling kan bidra til å undergrave den tilliten til forvaltningen som taushetspliktreglene er ment å sikre. Den kan også være betenkelig ut fra grunnleggende personvernprinsipper som formålsbestemthet og dataminimering. Modellen kan dessuten skape risiko for misbruk, blant annet ved at opplysninger innhentet for et annet formål tilflyter politiet og senere blir brukt til straffeforfølgningsformål.

Arbeidsgruppen understreker at de nevnte rettssikkerhets- og personvern hensynene må tas på alvor. Arbeidsgruppen mener likevel at gode grunner taler for å etablere en adgang til utveksling av opplysninger mellom representanter for de ulike etatene i Inndragningssenheten, begrenset til etterretningssamarbeid med sikte på selvstendig inndragning. Når formålet begrenses på denne måten, mener arbeidsgruppen at denne typen ordning vil være akseptabel. Arbeidsgruppen ønsker følgelig å løfte frem denne muligheten.

Etter arbeidsgruppens syn er det imidlertid visse forskjeller mellom ulike etater som det kan være aktuelt å innlemme i et slikt tverretatlig samarbeid. Selv om både Skatteetaten, Tolletaten og Statens innkrevingsentral er underlagt til dels strenge taushetspliktregler, behandler disse etatene primært opplysninger om økonomiske forhold. Dette er opplysninger som anses mindre betenkelig å utlevere i et etterretningssamarbeid. NAV behandler på sin side en rekke opplysninger av personlig art, herunder opplysninger om helse- og familieforhold. Også denne typen opplysninger kan være relevante som en inngang til etterforskning av et mulig inndragningskrav. Samtidig kan opplysningene gjelde sensitive forhold, og det må anses som inngripende overfor den enkelte dersom det er adgang til omfattende deling av disse opplysningene. På grunn av opplysningenes karakter har arbeidsgruppen derfor kommet til at NAV ikke bør innlemmes i etterretningssamarbeidet i Inndragningssenheten.

Arbeidsgruppen anbefaler på denne bakgrunn at Inndragningssenheten settes sammen av representanter for Skatteetaten (herunder Statens innkrevingsentral) og Tolletaten, i tillegg til politiet og påtalemyndigheten. Det er ikke foreslått noen konkret regulering av enhetens sammensetning. Det er heller ikke foreslått noen konkret regulering av adgangen til å utveksle opplysninger innad i enheten. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at det vil være nødvendig med en forskrift tilsvarende a-kriminformasjonsforskriften, som nærmere regulerer representantenes adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger når det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å avdekke omstendigheter som tilsier at et formuesgode er utbytte fra straffbare handlinger og kan være gjenstand for selvstendig inndragning. På tilsvarende måte som for a-krimisamarbeidet synes det også hensiktsmessig å fastsette bestemmelser i skatteforvaltningsforskriften og tollavgiftsforskriften som presiserer adgangen til informasjonsutveksling (se skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 annet ledd bokstav m, tollavgiftsforskriften § 8-2-1 annet ledd bokstav k og vareførselsforskriften § 7-11-1 annet ledd bokstav k).

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om en ny hjemmel for selvstendig inndragning av formuesgoder vil i seg selv ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser. Nye regler vil føre til et behov for opplæring av ansatte i politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Det vil også være behov for tilpasning av datasystemene i disse etatene. De økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til dette antas imidlertid å være forholdsvis små.

Tilsvarende gjelder også for de nye prosessuelle reglene for selvstendig inndragning. Ettersom forslaget i stor grad bygger på et eksisterende regelsett (straffeprosessloven), må behovet for opplæring og systemtilpasning antas å være begrenset.

De nye prosessuelle reglene innebærer en forenklet saksgang i forhold til gjeldende rett. Dette kan tenkes å føre til visse besparelser, blant annet ved at saker helt eller delvis kan behandles skriftlig i stedet for ved hovedforhandling og ved at retten er sammensatt av bare én dommer. Formålet med forslaget er imidlertid primært å åpne for inndragning i tilfeller hvor det ikke foretas inndragning i dag. Formålet er ikke at saker hvor det i dag foretas inndragning i tilknytning til straffeforfølgning, i fremtiden bare skal føre til selvstendig inndragning. Dersom forslaget virker etter sin hensikt, vil resultatet følgelig være at flere saker enn i dag bringes inn for domstolene, ikke at saker som bringes inn for domstolene i dag, undergis en enklere behandling. En slik økning i antallet saker vi medføre en viss økning i ressursbehovet i domstolene.

I et større samfunnsperspektiv kan det føre til ressursmessige besparelser dersom inndragningsarbeidet effektiviseres. Mer inndragning vil føre til økt proveny for staten, samtidig som det kan bidra til å bekjempe profittmotivert kriminalitet i stort. Slike konsekvenser er imidlertid krevende å forutse eller kvantifisere.

De vesentligste økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget knytter seg til opprettelsen av den nye inndragningsenheten. Et slikt nytt organ vil medføre økte kostnader knyttet til lokaler, saksbehandlingssystemer og personell. De administrative konsekvensene vil ventelig være størst i oppstartsfasen og deretter avta. Hvor store de økonomiske og administrative konsekvensene av å opprette en ny inndragningsenhet vil være, avhenger blant annet av enhetens størrelse, lokalisering og interne organisering. Det vil også være av stor betydning i hvilken grad man kan trekke på eksisterende fellesressurser i Økokrim. Den tverretatlige sammensetning av enheten vil dessuten gjøre at de økonomiske og administrative konsekvensene ikke er begrenset til justissektoren, men også vil ha en viss betydning for andre områder. Arbeidsgruppen har ikke hatt grunnlag for å foreta noen nærmere beregning av disse konsekvensene.

14 Forslag til lov- og forskriftsendringer

14.1 Endringer i straffeloven

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 66 skal lyde:

§ 66 *Forholdet mellom inndragning og straff og andre strafferettslige reaksjoner*
Inndragning etter dette kapittel kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner. *Straffelovgivningens formål realiseres best gjennom inndragning i tilknytning til strafforfølgning av lovbrudd.*

Ny § 68 a skal lyde:

§ 68 a *Selvstendig inndragning av formuesgode*

Selvstendig inndragning kan foretas av formuesgode som [klart] mest sannsynlig er utbytte av straffbare handlinger. Ved vurderingen av om vilkåret er oppfylt, skal det blant annet legges vekt på omstendighetene rundt funnet av formuesgodet, mangelfull dokumentasjon eller uklarhet om opphavet til, finansieringen av eller anskaffelsen av formuesgodet, om formuesgodet er registrert på en annen enn den som fremstår som den reelle eieren og om formuesgodets verdi står i et klart misforhold til eierens øvrige økonomiske forhold.

Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsettes denne skjønnsmessig. Er utbytte blandet sammen med formuesgoder som er fremskaffet på lovlig måte, skal verdiene i sin helhet anses som utbytte hvis ikke eieren sannsynliggjør hvilken andel som er ervervet på lovlig måte.

Hvis [sterke grunner] [hensynet til eieren eller andre med styrke] taler for det, kan verdien av formuesgodet inndras i stedet for formuesgodet. Ved slik verdiinndragning kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.

Inndragning skal ikke foretas i den grad det vil være klart urimelig.

§ 72 første ledd skal lyde:

Er utbytte, jf. § 67, eller ting som nevnt i § 69, 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 arv* eller *det er mest sannsynlig at mottakeren forstod sammenhengen* mellom det overdratte og en straffbar handling *eller burde ha forstått den om vedkommende hadde vært så aktsom som det må kunne kreves etter forholdene ved overdragelsen, formuesgodets art og omstendighetene ellers. Tilsvarende gjelder ved overdragelse av formuesgode som kan inndras etter § 68 a.*

§ 73 første ledd bokstav c skal lyde:

- c. som da rettigheten ble rettsgyldig sikret på annen måte enn ved utleggspant, arrest eller legalpant, *mest sannsynlig* forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller at den kunne inndras.

Ny § 74 a skal lyde:

§ 74 a *Virkningene av inndragning*

Når et formuesgode er inndratt ved rettskraftig dom, går eiendomsretten over til staten. Er det i stedet foretatt inndragning av formuesgodets verdi, får domfelte en tilsvarende betalingsforpliktelse til staten.

§ 100 annet og tredje ledd skal lyde:

Sak om inndragning av utbytte, herunder inndragning etter § 68 og § 72 annet ledd, kan fremmes selv om den ansvarlige er død. For øvrig faller inndragningsansvar bort ved den ansvarliges død.

Ilagt inndragning kan fullbyrdes etter den ansvarliges død, 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 inndragningen er vedtatt ved forelegg. Retten kan beslutte inndragning av et beløp istedenfor en ting.

14.2 Endringer i straffeprosessloven

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) gjøres følgende endringer:

§ 29 a fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder for part i sak om selvstendig inndragning.

§ 51 nytt tredje ledd skal lyde:

Reglene i annet ledd medfører ingen begrensninger i adgangen til å fremme krav om selvstendig inndragning.

§ 109 a første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder for part i sak om selvstendig inndragning.

§ 214 nytt tredje ledd skal lyde:

Beslaglagte ting som ingen har gjort krav på å være eier av, kan realiseres etter reglene i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods.

§ 216 i første ledd ny bokstav l skal lyde:

- l. som ledd i etterforskningen av sak om selvstendig inndragning, eller som bevis for krav om selvstendig inndragning såfremt slik bruk etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep, og oppklaring av saken uten bruk av opplysningene i vesentlig grad ville ha blitt vanskeliggjort.

§ 224 første ledd skal lyde:

Etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, *eller om det kan foretas inndragning.*

§ 224 nytt femte ledd skal lyde:

Dersom det er igangsatt etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, kan det bare foretas straffeforfølgning for overtredelse av straffeloven §§ 332 eller 337 på grunnlag av det samme faktiske forholdet dersom hensynet til straffens formål med tyngde taler for det.

§ 226 første ledd bokstav a skal lyde:

a. å avgjøre spørsmålet om tiltale, *eller om det kan foretas inndragning.*

Sjuende del overskriften skal lyde:

Selvstendig inndragning og sivile krav

I sjuende del skal nytt kapittel 28 lyde:

Kap. 28. Selvstendig inndragning av formuesgode

§ 402 Etterforskning

Ved etterforskning av sak om selvstendig inndragning av formuesgode gjelder reglene i kapittel 18 tilsvarende så langt de passer.

Eieren av formuesgodet og andre som kan få [sin rettsstilling påvirket negativt av][en rettighet utslettet ved] inndragningen kan hos retten begjære foretatt rettergangsskritt for å avkrefte at formuesgodet er utbytte som kan inndras. Begjæringen kan avslås dersom det begjærte rettergangsskritt fremstår som uforholdsmessig eller ikke er egnet til å styrke avgjørelsesgrunnlaget nevneverdig.

§ 403 Tvangsmidler

Når det er skjellig grunn til mistanke om at et formuesgode er utbytte fra straffbare handlinger, kan følgende tvangsmidler benyttes i sak om selvstendig inndragning:

- a. ransaking etter § 192 tredje ledd nr. 3 eller § 195 tredje ledd,
- b. beslag etter § 203,
- c. utleveringspålegg etter § 210, og
- d. heftelse etter § 217.

§ 170 a gjelder tilsvarende.

§ 404 Innsyn

Under etterforskningen skal eieren av formuesgodet på begjæring gis adgang til å gjøre seg kjent med dokumentene i saken om selvstendig inndragning så langt innsyn kan skje uten skade eller fare for etterforskningen av saken eller andre saker eller for tredjemann. Det samme gjelder [andre som kan få sin rettsstilling påvirket negativt av inndragningen][rettighetshaver som kan få sin rettighet

utslettet ved inndragningen] i den utstrekning det er nødvendig for at vedkommende skal kunne ivareta sine interesser i saken. § 242 a gjelder tilsvarende.

Etter at kravet om selvstendig inndragning er fremmet for retten, kan innsyn nektes på de vilkår som er fastsatt i § 264 fjerde ledd og § 242 a.

Innsynsrett etter paragrafen her gjelder ikke dokumenter fra andre saker, med mindre de er gjort til en del av [tatt inn i] saken om selvstendig inndragning.

Blir adgang til dokumentene nektet, kan spørsmålet kreves avgjort ved kjennelse av retten.

§ 405 *Begjæring om selvstendig inndragning*

Krav om selvstendig inndragning av formuesgode etter straffeloven § 68 a reises mot den som ut fra omstendighetene fremstår som den sannsynlige eieren av formuesgodet. Dersom eierforholdene er uklare eller eieren ikke har kjent oppholdssted i Norge, kan kravet fremmes uten motpart. Krav om verdiinndragning reises mot eieren.

Kravet fremsettes av påtalemyndigheten ved begjæring. Begjæringen sendes retten sammen med kopi av dokumentene i saken om selvstendig inndragning. Spørsmålet om det skal fremmes begjæring om selvstendig inndragning, avgjøres av politiet.

Samtidig som begjæringen oversendes til retten, skal eieren av formuesgodet varsles om kravet ved kopi av begjæringen og en oppfordring til å legge frem sitt syn på kravet. Eieren av formuesgodet skal samtidig gis informasjon om at vedkommende har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i saken om selvstendig inndragning, rett til å legge frem relevante bevis i saken og hvordan dette kan skje.

[Andre som kan få sin rettsstilling negativt påvirket av inndragningen][Rettighetshaver som kan få sin rettighet utslettet ved inndragningen], skal varsles om saken. Varselet skal inneholde en beskrivelse av formuesgodet som kreves inndratt, informasjon om at vedkommende har mulighet til å bestride kravet og konsekvensene av inndragningen.

Dersom det ikke er mulig å varsle på annen måte, kan varsel etter tredje og fjerde ledd skje etter reglene i domstolloven § 181.

§ 406 *Saksforberedelsen*

I sak om selvstendig inndragning er eieren som kravet er reist mot, part. Det samme gjelder andre som kan [få sin rettsstilling påvirket negativt av][få sin rettighet utslettet ved] inndragningen, dersom de bestrider kravet.

Partene skal gi opplysning om hvordan de vil motta informasjon i saken.

Eieren av formuesgodet og eventuelle andre parter kan innen en fastsatt frist legge frem bevis som er relevante for saken. Retten kan beslutte å avskjære ytterligere bevisfremleggelse den fremstår som uforholdsmessig eller ikke er egnet til å styrke avgjørelsesgrunnlaget nevneverdig.

§ 407 *Rettenes behandling*

Krav om selvstendig inndragning avgjøres ved særskilt rettergang. Dersom påtalemyndigheten begjærer det, kan kravet behandles sammen med krav om straffeforfølgning etter reglene i kapittel 22.

Retten kan oppnevne fagkyndige meddommere dersom hensynet til forsvarlig behandling av saken tilsier det.

Retten avgjør i hvilken utstrekning det er behov for muntlig bevisførsel og hvordan slik bevisførsel skal skje. Partene skal gis anledning til å uttale seg om spørsmålet. Partene skal varsles om eventuelle rettsmøter i henhold til opplysning gitt etter § 406 annet ledd. Dersom slik opplysning ikke er gitt, kan varsel skje etter reglene i domstoloven § 181. Partene har ikke møteplikt ved eventuelle rettsmøter.

Retten kan beslutte å innhente nye bevis og utsette behandlingen av saken dersom det er nødvendig av hensyn til sakens opplysning.

I sak om selvstendig inndragning har enhver plikt til etter innkalling å møte og forklare seg overfor retten. Bestemmelsene i kapittel 10, unntatt § 123 første ledd annet punktum, gjelder tilsvarende.

Retten skal gjøre eieren av formuesgodet og andre personer som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vedkommende eller noen det står i slikt forhold til som nevnt i § 122 første eller annet ledd, for straff.

§ 408 *Rettens avgjørelse*

Rettens avgjørelse treffes på grunnlag av sakens dokumenter og eventuelle øvrige bevis som er ført under rettsmøte. Er krav om selvstendig inndragning behandlet sammen med krav om straffeforfølgning, gjelder § 305.

Avgjørelse i sak om selvstendig inndragning treffes ved dom. Rettskraftig dom er bindende for alle som har interesser i formuesgodet.

Ved inndragning av en ideell andel av formuesgodet kan retten fastsette i dommen at formuesgodet skal selges gjennom namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdsloven så langt de passer. Under ellers like vilkår har eieren forkjøpsrett.

Partene skal varsles om rettens avgjørelse i henhold til opplysning gitt etter § 406 annet ledd. Dersom slik opplysning ikke er gitt, kan partene varsles om avgjørelsen etter reglene i domstoloven § 181.

§ 409 *Anke*

Ved anke gjelder reglene i kapittel 23 tilsvarende.

§ 410 *Advokat*

Eier av formuesgodet og eventuelle andre personer med rettslig interesse i inndragningskravet har rett til å la seg bistå av advokat på ethvert trinn av saken.

Når særlige grunner taler for det, kan retten oppnevne offentlig advokat for eier av formuesgodet eller eventuelle andre med rettslig interesse i inndragningskravet. I vurderingen skal det særlig legges vekt på formuesgodets

verdi, omfanget av vedkommendes rettigheter i formuesgodet, sakens kompleksitet og vedkommendes forutsetninger for å ivareta egne interesser i saken.

Når en anke er henvist, skal det oppnevnes offentlig advokat for eier av formuesgodet.

§ 455 første ledd annet punktum skal lyde:

Beslutningen treffes likevel av politiet i sak hvor politiet har tatt ut tiltale etter § 67 annet ledd, *og ved selvstendig inndragning*.

Ny § 455 a skal lyde:

Løsøre som er inndratt skal selges etter reglene i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegoods.

14.3 Endringer i påtaleinstruksen

I forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten gjøres følgende endringer:

§ 1-1 annet ledd skal lyde:

Sak om selvstendig inndragning skal som alminnelig regel etterforskes og avgjøres i det distrikt hvor formuesgodet er funnet eller antas å være.

§ 1-1 annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 8-10 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

I sak om selvstendig inndragning skal eieren av formuesgodet og andre personer som det er aktuelt for, gjøres oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vedkommende eller noen det står i slikt forhold til som nevnt i § 122 første eller annet ledd, for straff.

§ 29-1 annet ledd annet punktum skal lyde:

Beslutningen treffes likevel av politiet i sak hvor politiet har tatt ut tiltale etter straffeprosessloven § 67 annet ledd, *og ved selvstendig inndragning*.

§ 35-1 første ledd skal lyde:

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – ØKOKRIM – er riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan for brudd på straffebestemmelser om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, *samt for saker om selvstendig inndragning*.

§ 35-1 fjerde ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Enheten skal ha en underliggende Inndragningsenhet med egne ansatte og ledelse.

§ 35-4 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Enheten kan også behandle saker om selvstendig inndragning.

§ 35-7 første punktum skal lyde:

Enheten kan på anmodning fra den stedlige politimester eller statsadvokat yte bistand under etterforskning av økonomiske straffesaker eller miljø saker, *eller i saker om selvstendig inndragning.*

Nytt kapittel 35 a skal lyde:

Kap. 35 a. Selvstendig inndragning av formuesgode

§ 35 a-1 *Kompetanse til å begjære selvstendig inndragning*

[Spørsmålet om det skal fremmes begjæring om selvstendig inndragning, avgjøres av politiet.] Spørsmålet skal likevel forelegges statsadvokaten til avgjørelse når saken har særlig stor allmenn interesse eller når det er bestemt av overordnet myndighet. Begjæres krav om selvstendig inndragning behandlet sammen med krav om straffeforfølgning, kreves samtykke fra den myndighet som har besluttet tiltale.

14.4 Endringer i andre lover

Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (e-komloven) § 2-8 b første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Tilsvarende gjelder når det er nødvendig for å etterforske sak om selvstendig inndragning.

15 Dissens fra arbeidsgruppens medlem Peter A. Johansen

15.1 Innledning

På grunn av usikkerhet med hensyn til om den foreslåtte bestemmelsen om selvstendig inndragning vil innfri forventningene om mer effektive inndragningsregler, tilføyes et forslag til en alternativ – og trolig noe mer effektiv – regel om selvstendig inndragning. Det har ikke vært tid for arbeidsgruppen til å diskutere dette, og av den grunn forfattes forslaget som en dissens. Først omtales et utkast til ny § 68 b i straffeloven (inndragningsregel med omvendt bevisbyrde) og deretter et alternativt utkast til ny § 68 a i straffeloven. Bestemmelsene har forskjellig virkeområde, og således supplerer de hverandre.

Bestemmelsene skal benyttes av politiadvokater som arbeider i en allerede omfattende og rettslig komplisert hverdag, med et stort arbeidspress og samtidig med et tiltagende behov for å ramme enkelte kriminelle miljøer med inndragningsreaksjoner. Ved utformingen her har en derfor forsøkt å kombinere effektivitet og rettslig enkelhet. Disse hensynene får både betydning ved utforming av inndragningsreglene, i tillegg til ved vurderingen av om det samlet sett er hensiktsmessig med et nytt sett med regler om etterforskningsprosessen, eller om

dagens straffeprosesslov er tilstrekkelig også med sikte på selvstendig inndragning.

15.2 Behovet for å vurdere en alternativ regel

Som nevnt er en usikker på om den foreslåtte bestemmelsen om selvstendig inndragning vil bli det rettspolitiske virkemiddelet som effektivt kan benyttes til å inndra verdier fra gjenger og organiserte kriminelle. Bestemmelsen er begrenset til et formuesgode (ting) og gir ikke mulighet til verdiinndragning slik som i straffeloven § 67. Et redusert beviskrav for *om* utbytte er oppnådd vil kunne ha betydning i noen saker. I mange inndragningssaker er imidlertid den praktiske problemstillingen utbyttets *omfang*, der beviskravet allerede i dag er sannsynlighetsovervekt, jf. straffeloven § 67 annet ledd annet punktum.⁶⁰⁵ Et eksempel er saker med spørsmål om en persons forbruk eller formue er finansiert med legale inntekter eller ikke. Dersom forbruket er klart større enn de lovlige inntektene, er det på det rene at det er oppnådd et utbytte.⁶⁰⁶ I slike saker vil ikke en justering av beviskravet ha nevneverdig betydning for regelens effektivitet.

En viktig årsak til de svake inndragningsresultatene er at påtalemyndighetens ledere i politiet ikke anvender prioriteringskompetansen slik som beskrevet i punkt 6.2.5 over. Dette medfører at saksinntak og prioriteringer ikke samsvarer med riksadvokatens mål og prioriteringer og inndragningsresultatene uteblir. Påtalemyndigheten har vedvarende prioriteringskonflikter ved avgjørelsen av hvilke saker som skal få tildelt etterforskningsressursene. Dess mindre arbeidskrevende en bestemmelse er for å oppnå resultater, dess større muligheter har bestemmelsen for å oppnå effekt. En regel med omvendt bevisbyrde etter mønster av straffeloven § 68 vil i noe grad gjøre inndragningssakene enklere.

Hvis inndragningsadgangen er knyttet til en ting, vil påtalemyndigheten være avhengig av å identifisere en person som det er ressursmessig hensiktsmessig å forfølge, og vedkommende må ha et formuesobjekt som oppfyller vilkårene for inndragning, samt at inndragningen må la seg kunne effektuere. En personrettet regel vil i langt større grad gi påtalemyndigheten fleksibilitet til å forfølge de personene som samlet sett gir størst effekt på kriminalitetsbekjempelsen.

Det tilføyes også at – gitt intensjonen i mandatet om mer effektiv inndragning og det faktum at de fleste saker gjelder strafferettslig inndragning – vil trolig en justering av de strafferettslige inndragningsreglene være mer hensiktsmessig for å oppnå formålet om bedre inndragningsresultater enn i dag. For eksempel innebærer dagens *pro rata*-system i straffeloven § 71 første ledd at inndragning ikke kan skje dersom påtalemyndigheten ikke får tak i den personen som mottok

⁶⁰⁵ Se NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning* punkt 8.1, Ot.prp. nr. 8 (1998–99) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* side 25 første spalte og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 30.1 side 461.

⁶⁰⁶ Bevistemaet fremgår av Rt. 2006 s. 466 og Rt. 2011 s. 1.

utbyttet til eie, jf. HR-2016-1582-U. Utfordringer med *pro rata*-inndragning ble også påpekt i NOU 1996: 21 kapittel 13.5.⁶⁰⁷ Det er neppe urimelig at en som finnes strafferettslig skyldig som medvirker til å skape det kriminelle utbyttet blir solidarisk medansvarlig for inndragningskravet. Det er imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat å utrede regler om strafferettslig inndragning.

15.3 Særlig om behovet for verdiinndragning

Etter straffeloven § 67 er verdiinndragning et likeverdig alternativ til gjenstandsinndragning. I en del saker vil verdiinndragning være å foretrekke, selv om gjenstandsinndragning rettslig sett er mulig.

For det første gjelder dette i saker der sikring og effektivering av gjenstandsinndragning er nær umulig og ikke minst arbeidskrevende, for eksempel ved inndragning av fast eiendom i utlandet. Ved verdiinndragning kan kravet innfordres i den delen av domfeltes formue som er lettest tilgjengelig for Statens innkrevingsentral.

For det andre vil påtalemyndigheten tvinges til bevisførsel om eierskapet til objektene, i tillegg til bevisførselen om at den konkrete tingen er utbytte av en straffbar handling. Bevisførsel om eierskapet kan ofte være både omfattende og komplisert. Dersom påtalemyndigheten kan velge å unngå dette bevistemaet under rettens behandling av inndragningskravet, vil det ofte være en hensiktsmessig forenkling. Bevisførselen om eierskapet vil da utsettes til innfordringsomgangen. En slik oppdeling er praktisk, og det er fullt mulig å ta sikkerhet (heftelse eller beslag) i eiendeler som kan gjenstandsinndras, og anvende disse objektene til dekning av verdiinndragningskravet. I disse tilfellene blir resultatet ved verdiinndragning det samme som ved gjenstandsinndragning. Påtalemyndigheten begrenser likevel risikoen for at vanskelige saker vokser uforholdsmessig i omfang, og at sakene blir uoversiktlige for retten og partene.

For det tredje vil et verdiinndragningskrav vanskeliggjøre de kriminelles muligheter til å etablere en tilsynelatende legal formue i Norge, og redusere mulighetene deres for å nyte godene av straffbare handlinger. Dette har stor relevans ved gjengbekjempelse og organisert kriminalitet. Verdiinndragning kan idømmes, selv om personene ikke har formue som kan gjenstandsinndras på domstidspunktet. Så snart disse får inntekt eller formue, kan det tas utlegg og innfordres til dekning av verdiinndragningskravet. På denne måten vil verdiinndragningskravet tvinge kriminelle til å bruke *pro forma*-eiere, noe som øker deres risiko. For det fjerde kan verdiinndragning være hensiktsmessig i

⁶⁰⁷ I NOU 1996:21 kapittel 13.5 uttales følgende: «I praksis har denne regelen gitt uheldige utslag ved at det finnes eksempler på at retten har basert dommen på utsagn fra tiltalte om at store deler av vinningen har tilfalt ukjente tredjemenn. Som følge av dette har vedkommendes ansvar blitt betydelig redusert i forhold til den totale vinningen som er oppnådd ved den straffbare handlingen.»

sammenblandingstilfellene, for å unngå arbeidskrevende prosesser ved at staten blir sameier med domfelte i tingen.

15.4 Omvendt bevisbyrde

På bakgrunn av det som er beskrevet over, foreslås en bestemmelse om selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde. Ved utarbeidelse av lovtekst er det så langt mulig gjort gjenbruk av ordlyden i straffeloven §§ 67 og 68. Formålet med forslaget er et alternativt utkast til lovtekst med et formål om økt effektivitet.

Forslaget har viktige rettssikkerhetsgarantier: nemlig at objektet for inndragning utelukkende er utbytte av straffbare handlinger samt krav om domstolsvurdering av om vilkårene er til stede. I tillegg er det inntatt en lempingsregel.

Utkast til lovtekst i straffeloven:

§ 68 b Selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde

Selvstendig inndragning kan foretas når

- a. en person siste 5 år er straffet, eller straffes, til fengsel eller samfunnsstraff for en straffbar handling som er egnet til å gi utbytte av en straffbar handling, eller gjelder befatning med slikt utbytte,
- b. en person driver virksomhet eller eier et formuesgode der det er konkrete holdepunkter for at utbytte av straffbare handlinger og legale midler er sammenblandet,
- c. en person driver en bokføringspliktig virksomhet med bokføringsfeil som samlet ikke anses bagatellmessige,
- d. inndragningskravet gjelder en ting hvor det er konkrete holdepunkter for at eierforholdet er forsøkt skjult,
- e. inndragningskravet gjelder en ting hvor det er konkrete holdepunkter for at tingen er fravendt rette eier ved et lovbrudd.

Ved selvstendig inndragning skal utbytte av en straffbar handling inndras. I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Ansvar etter bestemmelsen 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 fordeler av utbytte. Inndragningens omfang skal avgrenses slik at det utelukkende er formålet med inndragningen som realiseres.

Kravets adressat har bevisbyrden for at det som kreves inndratt ikke skal anses som utbytte av en straffbar handling. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om eierforholdet til et formuesgode eller en transaksjon er forsøkt skjult eller om det er benyttet uriktig dokumentasjon, om legale midler er sammenblandet med utbytte av straffbare handlinger, om bokføring eller andre dokumenter som skal underbygge midlenes legale opphav har

mangler, om det er begått avgifts- eller skattesvik, eller om han anses for å tilhøre et kriminelt miljø.

Ved verdiinndragning kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.

Ved en omvendt bevisbyrde er det en forventning at adressaten for kravet redegjør for hvilke legale inntekter som har finansiert forbruket eller formuen. Legale inntekter er enkle å spore og fremlegge for påtalemyndigheten og domstolen, noe også Høyesterett har konstatert i Rt. 2006 s. 466 avsnitt 23. Legale inntekter fremgår av skattemeldingen. I tillegg vil legal inntekt stamme fra transaksjoner med en avtalemotpart som det kan knyttes dokumentasjon (for eksempel regnskap og kontrakter) eller vitner til. Skattemeldingene oppbevares i 10 år og vil således være lett tilgjengelige for både påtalemyndigheten og inndragningskravets adressat.

Inndragningskravets adressat kan ikke utelukkende påstå at en formue er anskaffet ved legal inntekt. Vedkommende må peke på den lovlige kilden («GALGAL-testen»⁶⁰⁸) som genererte den inntekten som ble benyttet til å anskaffe det konkrete objektet (for eksempel en leilighet, Rolex-klokke mv.), eller formuen som sådan. Som ved praktiseringen av omvendt bevisbyrde etter straffeloven § 68 kan det bare medtas inntekter til adressatens fordel som det er sannsynlighetsovervekt for at er lovlige, jf. Rt. 2012 s. 1305 avsnitt 16 og 17.

I en sak om selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde er det naturlig nok vanskelig for kravets adressat å vite hva påtalemyndigheten anser som mulig utbytte før adressaten er gjort kjent med dette. Påtalemyndigheten må derfor identifisere hvilke objekter, transaksjoner eller formue som bevisbyrden i den aktuelle saken skal gjelde. Dette vil skille seg fra straffeloven § 68, der det er all formue som eieren har på domstidspunktet som utgjør det pretenderte utbyttet. Med «transaksjoner» menes typisk forbruk eller investeringer. I en straffesak ville tiltalebeslutningen ha identifisert sakens ramme.

Etter bevisførselen må domstolen konkret vurdere om det finnes lovlige inntekter som kan dekke kostnadene til ervervet av et formuesgode, et forbruk, eller formuen som sådan. Dette utgjør en sentral rettssikkerhetsgaranti ved bestemmelsen. Objektet for inndragningen er således kun *utbytte av straffbare handlinger*, og dette skal vurderes av en domstol. Som nevnt inntas en sikkerhetsventil som i straffeloven § 67 som en ytterligere rettssikkerhetsgaranti.

En omfattende og praktisk problemstilling i saker om inndragning er sammenblandingstilfellene, det vil si tilfeller der utbytte og legale produksjonsfaktorer er blandet sammen, og sammen skaper nye verdier. De legale innsatsfaktorene får avkastning – eller økt avkastning – på grunn av samvirke med

⁶⁰⁸ Lovlig inntekt kan kun stamme fra kildene: gevinst, Avkastning, Lån, Gave, Arv, eller Lønn.

utbytte fra straffbare handlinger. Etterforskningen og bevisvurderingen ved utbyttets størrelse blir vanskelig, og det er ikke lett å få gjennomslag i domstolene, jf. LB-2018-165541. Ved omvendt bevisbyrde tilligger det kravets adressat å sannsynliggjøre hva som har funnet sted, hvilke transaksjoner som er foretatt og med hvem, og kilden til de legale midlene, mv.

Det sentrale elementet i den omvendte bevisbyrden er at kravets adressat forventes å fremlegge dokumentasjon på lovlig inntekt. Denne forventningen samsvarer med plikten alle borgere har ved innlevering av skattemeldingen og ved regnskapsførsel. Ved erverv av verdifulle formuesgoder (fast eiendom, kjøretøy, kostbart løsøre som kunstverk, mv.) er det en forventning at kravets adressat kan fremskaffe dokumentasjon eller vitner (avtaleparter) som kan underbygge ervervet. Det tilligger ikke en forventning om at kravets adressat skal samle på kvitteringer eller dokumenter som det ikke er naturlig å spare på.

15.5 Obligatorisk eller fakultativ inndragning?

Dersom påtalemyndigheten og retten finner at vilkårene for selvstendig inndragning er til stede, vil det kun være utbytte av straffbare handlinger som inndras, og inndragningen er begrenset slik at reaksjonen ikke har et pønalt element, jf. nedenfor. Dersom enkelte personer skal få beholde utbytte av straffbare handlinger, vil kriminalitet lønne seg, noe som krever en god begrunnelse. Det er vanskelig å tenke seg situasjoner der påtalemyndigheten eller retten skal la enkelte personer få beholde utbytte av straffbare handlinger ut over det handlingsrommet som urimelighetsregelen tilbyr. Straffeloven § 67 er en skalbestemmelse med en sikkerhetsventil (urimelighetsregelen). Den praksisen synes å fungere godt, og en kan ikke se grunn til å foreslå en annen løsning så lenge det er tale om inndragning av utbytte av straffbare handlinger.

15.6 Forholdet til EMK

15.6.1 Criminal charge

Utkastet til ny § 68 b i straffeloven kan ikke anses som «criminal charge» etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) fordi inndragningen ikke går lenger enn den faktiske berikelsen (se nedenfor), ikke medfører skyldkonstatering til en konkret straffbar handling og ikke er forbundet med subsidiær fengselsstraff. Det vises til punkt 8.1, der dette er drøftet nærmere.

15.6.2 Forholdet til EMK P1-1

De tre grunnleggende vilkårene for inngrep etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) er lovkravet, kravet om legitimt formål og proporsjonalitet.⁶⁰⁹ Det er i tillegg enkelte prosessuelle garantier som er bygget inn i P1-1 som ivaretas med domstolsbehandling av inndragningskravet.⁶¹⁰ Det sentrale vilkåret for om inndragning er i samsvar med P1-1 er vilkåret om proporsjonalitet. Det vises til drøftelsen i punkt 8.3.3.4.

15.6.3 EMK tillater inndragningsregler med omvendt bevisbyrde

Det følger av blant annet av *Yordanov mfl. mot Bulgaria* (se nedenfor i punkt 15.6.4),⁶¹¹ og av det som er gjengitt i Kjølbros, at statene kan anvende inndragningsregler med omvendt bevisbyrde. Det vil si at kravets adressat må bevise at vilkårene for inndragning ikke er til stede. Kjølbros skriver blant annet at:

«[...] bevisbyrden for lovlig besiddelse af et aktiv kan overgå til ejeren, hvis der er grund til at formode, at aktiverne er erhvervet på ulovlig vis. F.eks. fordi udgifter og aktiver ikke står i rimeligt forhold til indtægter».⁶¹²

15.6.4 EMDs uttalelse i *Yordanov mfl. mot Bulgaria*

I *Yordanov* uttales følgende om Bulgarias inndragningsregel med omvendt bevisbyrde:

«In view of the considerations above, and also referring to its conclusion above that the 2012 Act pursued the aim of depriving perpetrators of criminal and administrative offences of their financial gain (see paragraph 111 above), the Court holds that, for a forfeiture under the 2012 Act to be in compliance with the requirements of Article 1 of Protocol No. 1, it is essential, as a counterbalance to the potential deficiencies discussed above, that the domestic courts provided some particulars as to the offences, criminal or administrative, in which the assets subject to forfeiture were alleged to have originated, and showed in a reasoned manner that there could be a link between such offences and the assets in question».⁶¹³

I avsnittet viser Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) til Bulgarias 2012-lov om inndragning, og gir deretter veiledning om hvordan en bestemmelse om omvendt bevisbyrde kan utformes for å være i samsvar med EMK. Det

⁶⁰⁹ Jon Fridrik Kjølbros, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere (6. utgave 2023) side 1347 flg.

⁶¹⁰ Kjølbros (2023) side 1345–1346.

⁶¹¹ *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023.

⁶¹² Kjølbros (2023) side 1389, med videre henvisning til *Gogitidze mfl. mot Georgia*, saksnr. 36862/05, 12. mai 2015.

⁶¹³ *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 124 (kursivert her).

relevante i denne sammenhengen er EMDs uttalelse om at statenes domstoler må beskrive lovbrudd som utbyttet kan stamme fra, og begrunne sammenhengen mellom lovbruddene og utbyttet. Slik en forstår uttalelsen kreves noe spesifisering for hvorfor utbyttet er oppstått med henvisning til en lovbestemmelse, og en knytning mellom lovovertrædelsen og det som inndras. Slik den kursiverte setningen er formulert er det ikke et omfattende krav, og muligens samsvarer det med kravet til domsgrunner etter norsk rett. De norske straffebestemmelsene i §§ 332 til 341 (heleri og hvitvasking) rammer befatning med midler uten kjent lovlig kilde.⁶¹⁴ Slik sett antas det at norske domstoler vil ha gode muligheter for å gjøre de vurderingene som EMD krever, selv i saker der kravets adressat nekter å bidra til sakens opplysning.

15.7 Inngangsvilkår (triggerlovbrudd)

Det må stilles vilkår for å utløse den omvendte bevisbyrden. Inngangsvilkårene er beskrevet i utkastet § 68 b første ledd. Tre alternativer er personrettet og to er knyttet til en ting. Det kan reises spørsmål ved om det hadde vært mer naturlig om alle alternativene var personrettet, og da mot eieren av tingen.

Bokstav a gjelder hvilke lovbrudd som kan utløse omvendt bevisbyrde, og kan sammenlignes med vilkåret i straffeloven § 68. Men slik at det ikke er et krav til «betydelig utbytte», og at domfellelsen ikke trenger å skje samtidig med inndragningskravet. Inngangsvilkåret i 2012-loven som beskrevet i *Yordanov* er positivt oppregnet og omfatter mange straffbare forhold.⁶¹⁵ Listen er lang og omfatter både grove lovbrudd og flere bagatellmessige lovbrudd, blant annet det å unnlate å deklare penger på grensen og tyveri av bil.

Etter forslaget er altså inngangsvilkåret saklig begrenset til utbytte av en straffbar handling, og vil ikke gjelde de minst alvorlige lovbruddene som medfører bot eller påtaleunntatelse. Heves grensen for triggerlovbruddet vil bestemmelsen i noe grad nærme seg straffeloven § 68. Det er viktig at kravet til triggerlovbrudd ikke er så strengt at det ikke kan pådømmes ved fraværdom. Dersom fraværdom er umulig, vil eieren kunne unndra seg inndragning etter denne bestemmelsen ved å unndra seg. Triggerlovbruddet må i utgangspunktet være idømt ikke mer enn fem år før saken oversendes domstolen til behandling. Det kan reises spørsmål ved om denne fristen bør være lengre eller kortere. Påtalemyndigheten kan også påstå selvstendig inndragning samtidig med påstand om straff for triggerlovbruddet.

Bokstav b gjelder når en person som driver virksomhet eller eier et formuesgode og det er konkrete holdepunkter for at utbytte av straffbare handlinger og legale midler er sammenblandet i virksomheten eller formuesgodet. Sammenblanding av

⁶¹⁴ Rt. 2006 side 466 og Rt. 2011 side 1.

⁶¹⁵ *Yordanov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 265/17 og 26473/18, 26. september 2023, avsnitt 40 med videre henvisning til *Todorov mfl. mot Bulgaria*, saksnr. 50705/11, 13. juli 2021, avsnitt 95.

legale og illegale midler er en praktisk viktig hvitvaskingsmetode, og det det er ressurskrevende å kartlegge hva pengestrømmene gjelder. Dette alternativet vil være effektivt overfor personer som har bygd opp en tilsynelatende legal formue, personer som har et høyere forbruk enn legale inntekter og ved arbeidslivskriminalitet, for eksempel i saker om fiktiv fakturering. Med konkrete holdepunkter er tenkt bevis som kan gjenfinnes i dokumenter, vitneutsagn eller beregninger mv.

Bokstav c gjelder når en person driver en bokføringspliktig virksomhet med bokføringsfeil som samlet ikke anses bagatellmessig. Bokføringsfeilene vil samlet trolig ikke være bagatellmessige dersom omtrent 5 % er feil, regnet etter antall posteringene eller verdi. At bokføringen er mangelfull kjennetegnes i mange sakstyper: hvitvasking og helerisaker, økosaker, a-krim saker mv. Konsekvensen av manglende bokføring er at påtalemyndigheten eller retten ikke får avdekket transaksjonenes realitet eller sporbarhet. Manglende bokføring er derfor en effektiv måte å kamuflere andre straffbare handlinger på.

Bokstav d gjelder en ting hvor det er konkrete holdepunkter for at eierforholdet er forsøkt skjult. Dette alternativet gjelder særlig *pro forma*-tilfellene, nemlig der virksomheter, fast eiendom, eller transaksjoner *pro forma* er legitimert med andre personer enn den reelle eieren. *Pro forma*-verk er et omfattende problem blant kriminelle, trolig fordi straffeloven ikke har en bestemmelse som rammer *pro forma*-tilfeller som tilstandsforbrytelse (se dog HR-2019-1788-A). I tillegg vil bestemmelsen kunne være effektiv ved beslag av penger på «samlekonti eller gjennomstrømningskonti». Det vil si penger fra bedragerier, salg av narkotika, eller andre straffbare handlinger, som samles på en konto (der kontoeieren kan være misbrukt) før midlene skal sendes videre.

Bokstav e gjelder en ting hvor det er konkrete holdepunkter for at tingen er fravendt rette eier ved et lovbrudd. Politiet har gitt uttrykk for et behov for å kunne inndra ting som er attraktive ransobjekter, og som gjengene bruker, eller som benyttes til å premiere løpegutter mv. Det kan variere over tid hvilke objekter dette kan være, men dyre jakker og mobiltelefoner har vært typiske eksempler. Dersom besitteren av tingen ikke gir en rimelig forklaring på det lovlige opphavet, vil bestemmelsen utløse omvendt bevisbyrde for ham. Hvis verdien er lav, bør muligheten for å utstede inndragningsforelegg etter denne bestemmelsen vurderes.

Fra tid til annen beslaglegger politiet bagger med kontanter. Dette omfattes neppe av alternativene over, men i slike tilfeller vil inndragning ofte være uproblematisk etter de ordinære reglene, eventuelt utkastet § 68 a nedenfor.

15.8 Inndragningens omfang

15.8.1 Generelt

Utbyttebegrepet i forslaget er ment å samsvare med utbyttebegrepet i straffeloven § 67, det vil si at utbytte er enhver fordel av en straffbar handling, herunder besparelser. Inndragningens omfang skal utmåles så langt den ikke anses som «criminal charge» etter EMK, eller kommer i strid med EMK P1-1. Det antas at inndragningen da må begrenses til «actual enrichment», slik EMD tolker dette uttrykket.

I EMDs dom *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein* fremgår følgende:

«Moreover, given that the seizure order, as set out above, is limited to the actual enrichment of the beneficiary of an offence, this does not provide an indication that it forms part of a regime of punishment.»⁶¹⁶

Dette kan tyde på at så lenge inndragningen er begrenset til «actual enrichment», vil det ikke være et pønalt element ved reaksjonen. Dette får betydning både ved at reaksjonen ikke anses som «criminal charge», og at den lettere finnes i samsvar med EMK P1-1.

Følgende formulering i utkastets tredje ledd annet punktum «[i]nndragningens omfang skal avgrenses slik at det utelukkende er formålet med inndragningen som realiseres» er ment for å tydeliggjøre begrensningen om «actual enrichment» og hindre at inndragningen blir pønalt. Dette er formulert som en formålsbegrensning som en antar samsvarer med EMKs tolkning av «actual enrichment».

Formuleringen «avgrenses» er benyttet i stedet for «begrenses», for å søke å illustrere at selve inndragningsformålet (at kriminalitet ikke skal lønnes seg) skal utmåles fullt ut, med mindre urimelighetsskjønnet anvendes. Nedad avgrenses omfanget av inndragningen ved formålet om at kriminalitet ikke skal lønne seg. Oppad avgrenses omfanget av inndragningen ved at reaksjonen ikke skal være pønalt.

15.8.2 Fradrag i utbytte og begrepet «actual enrichment»

En er ikke kjent med rettspraksis som klart illustrerer hva EMD legger i begrepet «actual enrichment». En er heller ikke kjent med dommer fra EMD med krav om fradrag for kostnader som gjort i for eksempel Rt. 2015 side 184 og HR-2021-301-A. Derfor er en heller ikke kjent med dommer som tilsier at begrepet «actual enrichment» er begrenset til nettoutbyttet.

Ved fradrag i utbytte dekkes en kostnad med utbytte av straffbare handlinger. Den som oppnår fradrag tjener på en straffbar handling ved at man får kostnaden dekket. Dette er beskrevet grundig for de ulike kostnadspostene i NOU 1996: 21 kapittel 4.5.1. Spørsmålet om fradrag vil ikke være relevant dersom det som

⁶¹⁶

inndras stammer fra ukjente primærforbrytelser. Fradragsspørsmål vil først bli aktuelt dersom primærforbrytelsen som genererte utbyttet, er kjent.

I rettspraksis har det vært et skille mellom adgangen til fradrag for henholdsvis kostnader til lovlige og ikke-lovlige gjenstander.⁶¹⁷ Ved salg av ulovlige varer (for eksempel narkotika) vil fradrag i salgsvederlaget medføre at domfelte får dekket en utgift (ervervkostnaden) med utbytte av en straffbar handling. Domfelte vil således tjene på å begå en ny forbrytelse (narkotikasalget) fordi hele partiet kunne vært beslaglagt før salget. Et objekt som i seg selv ikke er lovlig, representerer ingen legal verdi for eieren, og før salget satt vedkommende derfor uten lovlige verdier. Ved fradrag for innkjøpskostnader i salgsvederlaget vil domfelte få beholde kjøpesummen av narkotikapartiet. Situasjonen vil trolig ofte bli motsatt ved erverv av legale objekter. Ved å avgrense omfanget av inndragningen til formålet med den, vil en på denne bakgrunn trolig kunne opprettholde den rettspraksisen som har utviklet seg. Bestemmelsen blir fleksibel og kan benyttes til å avgrense omfanget av inndragningen slik den enkelte saken ligger an.

15.9 Selvstendig inndragning (uten omvendt bevisbyrde)

Her foreslås en alternativ bestemmelse til flertallets utkast til § 68 a, med en noe annen utforming. For å ha mulighet til selvstendig inndragning rettet mot personer som beskrevet over, i tilfeller der inngangsvilkårene ikke er til stede, er det nødvendig med en ordinær bestemmelse der påtalemyndigheten har bevisbyrden. For å tilstrebe rettslig enkelhet bør bestemmelsen så langt det er mulig tilsvare gjeldende straffelov § 67. Etter § 67 skal inndragning skje uten fradrag for kostnader, noe som trolig i enkelte tilfeller kan medføre at inndragningen blir ansett som straff etter EMK. Det er også lagt til grunn at beviskravet i straffeloven § 67 for at utbyttet er oppnådd, er det strafferettslige beviskravet.

Utkast til lovtekst i straffeloven:

§ 68 a Selvstendig inndragning

Selvstendig inndragning kan idømmes på vilkår som fastsatt i § 67, med det unntak at annet ledd i paragrafen her trer i stedet for § 67 annet ledd annet og tredje punktum.

Inndragningens omfang skal avgrenses slik at det utelukkende er formålet med inndragningen som realiseres. Beviskravet etter bestemmelsen her er sannsynlighetsovervekt.

Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om eierforholdet til et formuesgode eller en transaksjon er forsøkt skjult eller om det er benyttet uriktig dokumentasjon, om legale midler er sammenblandet med utbytte av straffbare handlinger, om bokføring eller andre dokumenter som skal

⁶¹⁷ Se Rt. 2015 side 184.

underbygge midlenes legale opphav har mangler, om det er begått avgifts- eller skattesvik, eller om kravets adressat anses for å tilhøre et kriminelt miljø.

Straffeloven § 67 kan anvendes som en selvstendig inndragningshjemmel ved endring av fradragsadgangen og beviskravet. Ved å avgrense omfanget av inndragningen på samme måte som beskrevet over, begrenses inndragningen til «actual enrichment». Det vises til omtalen ovenfor. Når det gjelder beviskravet, vises det til den generelle drøftelsen i punkt 9.2.1.