

Høringsnotat

Lovavdelingen
september 2017
Snr. 17/4831

**Høring – forslag om endringer i straffeprosessloven og folketrygdloven
(begrensninger i retten til og tilgangen på offentlige ytelser for personer som
unndrar seg straff eller strafforfølgning)**

1	INNLEDNING	2
2	GJELDENDE RETT	2
2.1	STRAFFEPROSESSLOVEN	2
2.2	STRAFFELOVEN	6
2.3	TRYGDEYTELSER OG STRAFFORFØLGNING	6
3	FORSLAG TIL LOVENDRINGER	8
3.1	KLARGJØRING AV AT TRYGDE- OG PENSJONSYTELSE OMFATTES AV EN FORMUE SOM ER SATT UNDER FORVALTNING ETTER STRAFFEPROSESSLOVEN	8
3.1.1	BAKGRUNN	8
3.1.2	FORSLAG	9
3.2	MIDLERTIDIG TAP AV RETTEN PÅ TRYGDE- OG PENSJONSYTELSE VED BESLUTNING OM FORVALTNING AV FORMUE	10
3.2.1	BAKGRUNN	10
3.2.2	FORHOLDET TIL EMK OG GRUNNLOVEN	11
3.2.3	FORSLAG	13
4	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	14
5	LOVFORSLAG	14

1 Innledning

Regjeringen la 16. juni 2017 frem en stortingsmelding om eksport av norske trygdeytelser, det vil si utbetaling av trygdeytelser og utdanningsstøtte til personer som oppholder seg i utlandet. Det ble presentert tiltak rettet mot ytelser til personer som har reist utenlands for å unngå strafferettslig forfølgning, jf. Meld. St. 40 (2016–2017) punkt 6.4.10 side 55:

«Det er anledning til å stanse trygdeytelser til straffedømte personer som bryter vilkårene for prøveløslatelse ved å forlate landet, så fremt det foreligger en rettslig kjennelse for at de skal tilbake til soning.

Personer som har reist utenlands for å unndra seg strafferettslig forfølgning, altså før det har falt dom i saken deres, kan imidlertid i dag fortsette å motta visse trygdeytelser, på samme måte som personer som reiser utenlands av andre grunner.

Etter straffeprosessloven kan det være noe uklart om slike ytelser kan tas under forvaltning. For å hindre at man med finansiering fra trygdesystemet kan unndra seg straffeforfølgning i Norge, utreder Justis- og beredskapsdepartementet muligheten for å fremme et forslag om en endring i straffeprosessloven for å klargjøre at siktedes løpende inntekter, herunder trygdeytelser, i slike tilfeller kan tas under forvaltning.»

Etter straffeprosessloven kan retten på nærmere vilkår beslutte å sette formuen til en domfelt som unndrar seg straff eller en siktet som unndrar seg straffeforfølgning, under forvaltning. Dette innebærer at vedkommende mister rådigheten over sin formue, herunder inntekter på bankkonti. Formålet er blant annet å tvinge den domfelte eller siktede til å møte frem. Det foreslås å endre straffeprosessloven slik at det gjøres klart at vedkommende mister rådigheten også over løpende inntekter, som trygde- og pensjonsytelser. Forslaget vil sikre at siktede ikke likevel får tilgang til slike ytelser når retten har satt siktedes formue under forvaltning.

Folketrygdloven har regler som begrenser retten til trygde- og pensjonsytelser for domfelte som soner fengselsstraff eller siktede som utholder varetekt. I samråd med Arbeids- og sosialdepartementet foreslås å endre folketrygdloven slik at retten til trygde- og pensjonsytelser begrenses på samme måte for domfelte eller siktede som unndrar seg straff eller straffeforfølgning, forutsatt at retten har satt formuen til vedkommende under forvaltning. I likhet med domfelte som soner fengselsstraff eller siktede som utholder varetekt, vil den som unndrar seg straff eller straffeforfølgning etter forslaget, kunne ha rett til ytelser til forsørgelse av barn. Forslaget til endringer i straffeprosessloven vil sikre at disse ytelsene underlegges forvaltning, og utbetales til de som har krav på forsørgelse.

2 Gjeldende rett

2.1 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven § 220 lyder:

Når den som er dømt til høyere straff enn fengsel i 6 måneder eller med skjellig grunn mistenkes for en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 2 år, ved flukt unndrar seg straffens fullbyrding eller forfølgningen, eller oppholder seg i utlandet og ikke på oppfordring innfinner seg i riket, kan retten ved kjennelse beslutte å sette hans formue under forvaltning.

Forsvareren skal være hørt før avgjørelsen treffes. Har siktede ikke allerede forsvarer, skal forsvarer oppnevnes.

De påfølgende bestemmelsene i §§ 221 og 222 benytter «siktete» som en felles betegnelse på den domfelte eller siktede som en beslutning om formuesforvaltning er rettet mot. I dette høringsnotatet benyttes i hovedsak en tilsvarende terminologi. En mistenkt får for øvrig status som siktet idet påtalemyndigheten begjærer forvaltning av dennes formue, jf. straffeprosessloven § 82.

I forarbeidene til straffeprosessloven uttales at forvaltning av formue kan være aktuelt i «særlige tilfeller» hvor det «kunne være støtende om en rømling skulle kunne overføre hele sin formue til utlandet eller derfra drive sin norske forretning som før», jf. Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen fra 1969 spesielle motiver til kapittel 17 side 258. Det er likevel på det rene at bestemmelsen også «har som formål å tvinge en siktet som unndrar seg strafforfølgning, til å møte frem», jf. Rt. 2010 s. 1 avsnitt 13. Se også Salomonsen, Straffeprosesslov med kommentar (første utgave 1913 bind II) side 369, hvor det fremgår at forvaltning:

«[...] angaar det tilfælde, at en strafforfølgning eller straffuldbyrdelse ikke kan ske, fordi sigtede holder sig borte, og tilsigter at tjene dels som et middel til at fremtvinge hans møte dels som et surrogat for den straf, han unddrar sig.»

En kjennelse som setter siktedes formue under forvaltning, innebærer at den siktede mister retten til å råde over formuen, jf. straffeprosessloven § 221 første ledd. Etter straffeprosessloven § 221 annet ledd skal påtalemyndigheten blant annet sørge for at kjennelsen tinglyses, det vil blant annet si registreres på vedkommende i Løsøreregisteret.

Retten oppnevner en tilsynsmann til å forvalte formuen og til å påse at det ikke tilflyter siktede personlig noen inntekt av formuen, jf. straffeprosessloven § 222 første ledd første punktum. Etter annet punktum får reglene i lov om forsvunne personar § 6 anvendelse så langt de passer, slik at siktedes formue skal forvaltes som eiendelene til personer under vergemål. Oppnevning av tilsynsmann kan sammenlignes med oppnevning av verge etter vergemålsloven § 68 første ledd annet punktum, jf. § 25 første ledd annet punktum, eller oppnevning av bestyrer etter vergemålsloven § 96.

Forvaltningen berører ikke ektefelles og barns krav på underhold fra siktede, jf. Innstilling om Rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomitéen fra 1969 spesielle motiver til utkastet § 227 (loven § 222) side 260-261. Slike utbetalinger kan foretas av tilsynsmannen, jf. vergemålsloven § 37.

Forvaltningen skal heves når siktede møter eller grunnlaget for den faller bort, jf. straffeprosessloven § 222 andre ledd.

Ifølge Norsk lovkommentar til straffeprosessloven kapittel 17 (note 1595) er forvaltning av siktedes formue lite brukt. Tilsvarende forutsettes i Andenæs, Norsk straffeprosess (4. utgave, Oslo 2008 ved Tor-Geir Myhrer) side 338.

Rt. 2010 s. 1 gir likevel et eksempel på bruk av bestemmelsen i praksis. Siktelsen gjaldt straffeloven 1902 § 162 tredje ledd (grov narkotikaforbrytelse, meget betydelig kvantum). Lagmannsretten hadde lagt til grunn at det var «sikre holdepunkter for at [siktete] oppholder seg i Thailand, hvor han ifølge Kripos hver måned tar ut penger fra sin konto i Postbanken i ulike lokale minibanker», og at vilkårene for å sette formuen under forvaltning var oppfylt, jf. kjennelse fra Borgarting lagmannsrett (LB-2009-126754). For Høyesteretts ankeutvalg var det ikke omtvistet at de alminnelige vilkår for å sette siktedes formue under forvaltning, var oppfylt. Spørsmålet var hva som ligger i formuesbegrepet i straffeprosessloven § 220. Ankeutvalget slo fast at forvaltning av formue etter straffeprosessloven § 220 omfatter alt som står inne på siktedes konti, uansett om det dreier seg om oppsparte midler, lønn, trygd eller pensjonsmidler (kjennelsen avsnitt 14 og 15). Ankeutvalget mente dette var i tråd med en naturlig forståelse av begrepet formue og med formålet med bestemmelsen. Utvalget fant også en viss støtte i at det ikke skal tilflyte siktede «personlig» noen inntekt av formuen, jf. straffeprosessloven § 222 første ledd. At ektefelle og barns krav på underhold ikke berøres, indikerer motsetningsvis at bestemmelsen ikke er ment å være til hinder for at siktedes personlige underhold berøres. I Norsk lovkommentar til straffeprosessloven § 220 (note 1624 A) uttales på denne bakgrunn:

«Det vil derfor som hovedregel ikke være uforholdsmessig etter § 170a om forvaltningen gjelder hele formuen, selv om siktede har behov for penger til f.eks. medisiner. Siktede har selv herredømme over når forvaltningen kan heves, jf. Rt. 2010 s. 1 avsnitt 17.»

Ankeutvalget tok ikke stilling til om også løpende inntekter omfattes av formuesbegrepet, jf. kjennelsen avsnitt 16. Det er dermed et uavklart spørsmål om siktede – når formuen er satt under forvaltning – også mister råderetten over lønn, trygde- eller pensjonsytelser som ennå ikke er innbetalt til siktedes bankkonti.

Spørsmålet har begrenset praktisk betydning dersom pengene uansett betales til en konto siktede er fratatt rådigheten over. Pengene vil være underlagt forvaltning idet de kommer inn på kontoen. Men dersom råderetten er i behold frem til betalingen har skjedd, kan siktede be om at utbetaling skal skje til en konto som tilsynsmannen ikke er kjent med. Dette kan være en nyopprettet konto i Norge eller en bankkonto i utlandet. Dette kan innebære at pengene faller utenfor tilsynsmannens kontroll.

I kjennelse 5. oktober 2009 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2009-126754), som lå til grunn for nevnte Rt. 2010 s. 1, kom lagmannsrettens flertall til at straffeprosessloven § 220 ikke omfatter løpende inntekter i form av trygde- og pensjonsytelser:

«Når det gjelder virkningen av at formuen settes under forvaltning, kan flertallet ikke slutte seg til at formue også omfatter retten til ikke forfalte trygde- eller pensjonsytelser, slik tingrettens kjennelse må oppfattes, og som samsvarer med det som er kommet til uttrykk i påtalemyndighetens begjæring 10. juni 2009. Det strider mot vanlig terminologi å omtale slike ikke forfalte ytelser som formue. Ordlyden i § 222, som omtaler «inntekt av den» (formuen) taler heller ikke i retning av en slik forståelse. En forvaltning av As formue vil derimot ikke være til hinder for at As bankkontoer vil kunne beslaglegges og forvaltes, også om det er til disse kontoene siktede lar sine trygde- eller pensjonsrettigheter bli utbetalt.»

Mindretallet kom derimot til at straffeprosessloven § 220 gir hjemmel for å sette siktedes løpende inntekter under forvaltning. Mindretallet viste til at spørsmålet ikke er behandlet i rettspraksis eller juridisk teori og mente at ordlyden i bestemmelsen ga lite veiledning. Mindretallet mente at straffeprosessloven § 222 første ledd, som gjør unntak for ektefelles og barns krav på underhold, viser at lovgiver ikke har ønsket at det vanlige sivilrettslige prinsipp om beslagsfrihet for midler til siktedes livsopphold, skal gjelde på dette området. Spørsmålet var om den inntekt det siktes til i straffeprosessloven § 222 «er begrenset til avkastning av siktedes formue i snever forstand, f.eks. aksjeutbytte, leie- eller renteinntekter, eller om enhver form for inntekt inngår i siktedes formue i relasjon til straffeprosesslovens bestemmelser om forvaltning». Mindretallet kom til at det er adgang til å sette alle midler som tilhører siktede under forvaltning, også løpende og ikke-forfalte inntekter:

«I anken er det anført at et straffebud ikke skal tolkes utvidende.

Mindretallet kan ikke se at det innebærer noen utvidende tolkning å anse samtlige siktedes midler omfattet av formuesbegrepet i § 220. Ifølge Bokmålsordboka betyr ordet formue «økonomisk verdi av alt det en eier, rikdom», opprinnelig «det en formår». Ordet formue kan dermed sies å ha dels en snever, dels en vid betydning. Etter mindretallets syn ligger det innenfor lovens ordlyd å velge den vide tolkningen av ordet.

Mindretallet påpeker dessuten at den aktuelle bestemmelsen ikke gir noen hjemmel for straff, slik blant annet bestemmelsene i straffeloven gjør. Selv om legalitetsprinsippet gjelder generelt for inngrep mot den enkelte borger, er det etter mindretallets syn særlig de rene straffebestemmelser som ikke kan tolkes utvidende, jf. Grunnloven § 96. Tolkning av lovteksten til det mest vidtrekkende alternativ innenfor ordlyden er i rettspraksis også godtatt for rene straffebestemmelser, jf. Rt-2002-476.

Også rettstekniske hensyn taler for å anse alle siktedes midler omfattet av formuesbegrepet i straffeprosessloven § 220. Grensen mellom det snevre og det vide formuesbegrep er uskarp. En begrensning av beslagsretten til formue i ordets snevre betydning ville invitere til innsigelser på dette grunnlag og til å tildekke opprinnelsen til midler siktede erverver, og dermed gjøre tvangsmidlet lite egnet. Dersom løpende, ikke forfalte inntekter holdes utenfor den formue som kan settes under forvaltning, står siktede fritt til å unndra midlene ved å opprette nye bankkonti og dirigere inntektene dit.

Mindretallet er enig med Kripos i at det kan virke støtende dersom siktede gis rett til å anvende midler som han mottar fra den norske stat til å unndra seg strafforfølgning fra den samme stat.

Etter dette er mindretallet kommet til at det er adgang til å sette alle midler som tilhører siktede, under forvaltning med hjemmel i straffeprosessloven § 220.»

I Bjerke/Keiserud/Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave Bind I (4. utgave, Oslo 2011) side 780 legges det til grunn at loven neppe kan forstås slik at den gir hjemmel til å forvalte den siktedes «fremtidige, løpende og nødvendige inntekter til livsopphold i form av trygde- eller pensjonsytelser». Likevel åpnes det samme sted for at det kan stille seg annerledes for andre typer løpende inntekter, som for eksempel renteinntekter og lignende avkastning.

2.2 Straffeloven

Etter straffeloven § 160 annet ledd er det straffbart å medvirke til unndragelse fra strafforfølgning ved flukt, for eksempel ved å holde noen skjult eller å utgi vedkommende for en annen. Etter straffeloven § 161 første ledd er det straffbart å medvirke til at noen som er idømt frihetsstraff eller en særreaksjon, unndrar seg gjennomføringen av reaksjonen. Bestemmelsene viderefører straffeloven 1902 § 132 annet ledd.

Betaling av penger til siktede, med forsett om at dette bidrar til at siktede unndrar seg straff eller strafforfølgning, vil i utgangspunktet kunne rammes av bestemmelsen. Den alminnelige rettsstridsbegrensningen tilsier likevel at det må gjøres unntak for legitime betalinger som noen er forpliktet til å betale siktede. Den som for eksempel leier bolig av en siktet, eller en arbeidsgiver som skylder siktede feriepenger, må kunne betale husleie og feriepenger straffritt, i hvert fall så lenge pengene innbetales på vanlig måte til en norsk bankkonto. I slike tilfeller vil politiet kunne sikre at siktede ikke kan benytte pengene til unndragelse gjennom en rettslig begjæring om at siktedes formue settes under forvaltning.

Tilsvarende kan det vanskelig tenkes at straff etter §§ 160 til 161 kan komme til anvendelse ved utbetaling av trygde- og pensjonsutbetalinger som siktede har krav på etter gjeldende regelverk.

2.3 Trygdeytelser og strafforfølgning

Etter folketrygdloven § 2-17 første ledd anses ikke vilkårene for medlemskap i trygden oppfylt i tidsrommet en person blant annet sitter i varetekt eller soner straff. Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder likevel sitt medlemskap. De kan gis ytelser under frihetsberøvelse i den utstrekning dette følger av de enkelte kapitlene i loven og i den utstrekning medlemskapet omfatter disse ytelsene, jf. forskrift 22. juni 2012 nr. 603 om medlemskap i trygden, fengselsopphold mv. § 4 første ledd.

Folketrygdloven inneholder en rekke regler som begrenser retten til ytelser under straffgjennomføring mv. Begrunnelsen for disse reglene er at det ikke er rimelig at en person skal kunne motta uavkortede ytelser til livsopphold over lang tid, samtidig som staten betaler for kost og losji. Tilsvarende bestemmelser regulerer mottak av ytelser under opphold på helseinstitusjon. Retten til *grunnstønad* og *hjelpestønad* ved varig sykdom, skade eller lyte faller bort for et medlem som sitter i varetekt, soner straff eller utholder særreaksjon mv. (folketrygdloven § 6-8 første ledd annet punktum). Den som sitter i varetekt, soner straff eller utholder særreaksjon mv., har heller ikke rett til *sykepeng*er (folketrygdloven § 8-54). Tilsvarende gjelder for *pleiepeng*er og *foreldrepeng*er (folketrygdloven §§ 9-16 første ledd og 14-7 første ledd), samt for *arbeidsavklaringspeng*er, (folketrygdloven § 11-22 første ledd). Vedkommende har heller ikke rett til å få utbetalt *uføretrygd* fra og med andre måned etter at soningen tar til, likevel slik at trygden utbetales med 50 prosent når vedkommende forsørger barn (folketrygdloven § 12-20 første ledd). Tilsvarende regler finnes for ytelser til

tidligere familiepleier (§ 16-12), ytelser til gjenlevende ektefelle (§ 17-14), barnepensjon (§ 18-9), og alderspensjon (§§ 19-22 og 20-23).

Folketrygdloven har ikke regler som særskilt begrenser siktedes rettigheter til ytelser før soning eller varetektsfengsling tar til. En siktet som unndrar seg straff eller strafforfølgning vil dermed fortsatt ha rett til ytelser etter folketrygdloven, hvis vilkårene for ytelsen er oppfylt for øvrig.

Offentlige myndigheter kan i henhold til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 7 fjerde ledd få utlevert opplysninger ved at det gis dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon kan gis når det er godtgjort at opplysningene er nødvendige for at vedkommende offentlige myndighet skal kunne løse pålagte offentlige oppgaver. Slike opplysninger kan sette politiet i stand til å finne siktede som unndrar seg straff eller strafforfølgning, og som samtidig mottar ytelser etter folketrygdloven.

Sosialtjenestelovens bestemmelse om taushetsplikt i § 44 fjerde ledd ble vedtatt endret ved lov 16. juni 2017 nr. 45. Når endringen trer i kraft kan kommunen uten hinder av taushetsplikten utlevere en tjenestemottakers kontaktopplysninger og opplysninger om mulig oppholdssted til politiet og kriminalomsorgen. Selv om formålet med de sosiale tjenestene kunne tale for at personer som er ettersøkt av politiet skal kunne oppsøke sosialtjenesten uten å risikere at deres oppholdssted kan bli røpet, var det ikke ønskelig at sosialtjenesten indirekte skulle hjelpe personer med å holde seg skjult for politiet eller kriminalomsorgen. Adgangen til å utlevere opplysninger etter sosialtjenesteloven vil likevel fortsatt være noe snevrere enn etter NAV-loven. Dette skyldes de sosiale tjenestenes særpreget som samfunnets siste sikkerhetsnett, jf. Prop. 108 L (2016-2017) punkt 2.6 side 5.

Etter folketrygdloven § 22-18 første ledd skal ytelser utbetales ved overføring til en bankkonto her i landet, dersom mottakeren har eller oppretter en slik konto. Dersom mottakeren ikke har bankkonto her i landet, velges utbetalingsmåten under hensyn til mottakerens ønske, jf. annet ledd første punktum. Det kan likevel kreves at arbeidsgivere, behandlingspersonell og andre med en yrkesmessig forbindelse med trygdens organer oppretter konto, jf. annet ledd annet punktum. Etter fjerde ledd kan det i forskrift fastsettes at visse typer av saker kan unntas fra reglene om utbetaling til bankkonto i utlandet. Etter forskrift 23. april 1999 nr. 534 § 2 kan personer som ikke har eller oppretter bankkonto i Norge, selv velge hvordan utbetaling skal skje, forutsatt at det dreier seg om en utbetalingsmåte som er i vanlig bruk i slike sammenhenger. Etter forskriften § 3 kan dessuten personer som har en bankkonto i Norge, velge en annen utbetalingsmåte dersom det på grunn av forhold knyttet til disponeringen av kontoen ikke er rimelig å kreve at utbetaling skal skje til den. Slike forhold kan etter forskriften være begrensninger i antall uttak eller at kontoen disponeres i fellesskap med andre.

3 Forslag til lovendringer

3.1 Klargjøring av at trygde- og pensjonsytelser omfattes av en formue som er satt under forvaltning etter straffeprosessloven

3.1.1 Bakgrunn

I mange tilfeller kan løpende inntekter regnes som en del av den «formue» som er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, selv om de ennå ikke er utbetalt til konto. Et opptjent lønnskrav vil etter en naturlig forståelse av formuesbegrepet kunne regnes som en del av siktedes «formue». Det samme gjelder pengekrav som springer ut av for eksempel salg, gevinster og utlån av penger. Dette er krav siktede i utgangspunktet råder over, og som må omfattes av en forvaltning etter straffeprosessloven § 220. Renteinntekter og annen avkastning, for eksempel leieinntekter og aksjeutbytte, vil dessuten være «inntekt av» formue etter straffeprosessloven § 222. Hvorvidt ikke-utbetalte offentlige trygde- og pensjonsytelser omfattes av formuesbegrepet i straffeprosessloven § 220, er mer uklart. Straffeprosessloven § 220 er foreslått videreført i Straffeprosessutvalgets forslag til ny lov uten at spørsmålet berøres, se utkast til § 22-2 i NOU 2016: 24 side 58, jf. merknader på side 345–346 og 621.

Det kan neppe være avgjørende hvorvidt det er snakk om «nødvendige inntekter for livsopphold», slik det forutsettes i Bjerke/Keiserud/Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave Bind I (4. utgave, Oslo 2011) side 780, jf. punkt 2.1 over. En kjennelse etter straffeprosessloven § 220 er ikke til hinder for at siktedes nødvendige inntekter til personlig underhold berøres, jf. Rt. 2010 s. 1 avsnitt 15. Også løpende arbeidsinntekter vil normalt være nødvendig for livsopphold, og for den som ikke har vanlig inntekt kan det samme være tilfelle for renteinntekter, annen avkastning på formue eller oppsparte midler. Slike midler vil likevel omfattes av forvaltningen.

Derimot kan det være noe anstrengt rent språklig å regne fremtidige offentlige trygdeytelser som en del av siktedes eller domfeltes «formue». Selv om siktede kan ha opptjent rettigheter etter folketrygdloven og ha rettskrav på ytelsene, dreier det seg prinsipielt om noe annet enn et formuerettslig krav. Formålet bak straffeprosessloven § 220 første ledd taler likevel mot at siktede bør kunne råde over ikke-utbetalte offentlige trygde- og pensjonsytelser på en slik måte at de unndras en formuesforvaltning etter straffeprosessloven § 220. Selv om siktede ikke uten videre kan kreve at trygde- og pensjonsytelser utbetales til en konto i utlandet, gir folketrygdloven § 22-18 visse muligheter for dette. Det kan antakelig også tenkes at siktede vil kunne opprette en ny konto i Norge og be NAV utbetale trygde- og pensjonsytelser dit, selv om kjennelsen om at siktedes formue er satt under forvaltning tinglyses. Tilsynsmannen vil ikke nødvendigvis bli gjort kjent med en opprettet konto før etter en tid. Det kan virke urimelig om myndighetene ikke kan hindre at en siktet som er fratatt rådigheten over egne midler, likevel disponerer midler som springer ut av offentlige ytelser og som skulle vært underlagt forvaltningen. Det offentlige vil i så fall bidra til å undergrave formålet med

kjennelsen som setter siktedes formue under forvaltning, og bidra til å sette siktede i stand til fortsatt å unndra seg straff eller strafforfølgning.

At siktede etter folketrygdloven § 22-18 i noen grad kan bestemme hvordan og til hvilken konto forestående trygde- og pensjonsytelser skal utbetales, innebærer at vedkommende har en viss rådighet over midlene også før de er utbetalt. Dette kan tale for å regne nært forestående utbetalinger av trygde- og pensjonsytelser som en del av siktedes «formue» etter straffeprosessloven § 220. I så fall mister siktede retten til å råde over forestående betalinger så snart formuen er besluttet satt under forvaltning. Konklusjonen er likevel usikker.

3.1.2 Forslag

Det er uheldig at det ikke er avklart om en kjennelse som setter siktedes formue under forvaltning, kan omgås ved at trygde- og pensjonsytelser utbetales til en konto tilsynsmannen ikke har kontroll over. Selv om forvaltning av formue ikke har vært et mye benyttet tvangsmiddel, må det virke effektivt i de tilfellene hvor det anses nødvendig å bruke. Det kan dessuten være ønskelig å legge til rette for at tvangsmiddelet benyttes oftere, for å gjøre det vanskeligere å finansiere unndragelse fra straff eller strafforfølgning enn i dag, jf. punkt 1. Det kan derfor være grunn til å avklare og tydeliggjøre at tilsynsmannen som forvalter en formue som er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, kan gi pålegg om hvordan forestående betalinger til siktede skal utbetales.

Behovet for klargjøring knytter seg særlig til trygde- og pensjonsytelser. Når det gjelder krav på betaling på annet grunnlag, vil det som regel være på det rene at siktede mister råderetten så snart formuen er satt under forvaltning. Av retts tekniske og pedagogiske hensyn foreslås likevel at alle kan gis pålegg om betalingsmåte, både offentlig myndighet og private.

Forslaget innebærer dermed at blant annet offentlig myndighet, arbeidsgiver, kontraktspartner eller forsikringsselskap kan pålegges at enkeltstående eller fortløpende utbetalinger skal skje til en norsk bankkonto som er undergitt forvaltningen. Også den som skal tilbakebetale et privat lån gitt av siktede eller betale vederlag for kjøp av formuesgjenstander fra siktede, kan gis et slikt pålegg.

Kompetansen til å gi pålegg om utbetalingsmåte foreslås lagt til tilsynsmannen som forvalter formuen etter straffeprosessloven § 222 første ledd.

Dersom siktede har ektefelle eller barn som har krav på underhold, må tilsynsmannen (som etter gjeldende rett) sørge for at slike krav oppfylles med siktedes midler, jf. punkt 2.1 over.

Utbetaling i strid med pålegg som foreslått kan etter omstendighetene straffes etter straffeloven §§ 160 eller 161.

Departementet foreslår også å endre folketrygdloven § 22-18 slik at utbetaling av ytelser til personer som har fått satt formuen under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, alltid skal skje til en bankkonto som er utpekt av tilsynsmannen. Dette vil supplere påleggskompetansen som følger av forslaget til endring i straffeprosessloven § 222 første ledd. Uten en slik endring vil folketrygdloven § 22-18 kunne gi et misvisende inntrykk av mottakerens rett til å bestemme utbetalingsmåte i tilfeller hvor vedkommendes formue er satt under forvaltning.

3.2 Midlertidig tap av retten på trygde- og pensjonsytelser ved beslutning om forvaltning av formue

3.2.1 Bakgrunn

Forslaget i punkt 3.1.2 innebærer at en siktet som har fått satt formuen under forvaltning, mister rådigheten over løpende trygde- og pensjonsytelser. Med «siktet» menes også en domfelt, jf. punkt 2.1 over. Dermed vil siktede ikke direkte kunne finansiere unndragelsen med slike ytelser. Forslaget innebærer likevel ikke noen endring i retten til ytelser i den perioden vedkommende unndrar seg straff eller strafforfølgning.

Siktede vil dermed spare opp offentlige ytelser som utbetales i den tiden unndragelsen pågår, og kunne få tilgang til midlene når forvaltningen senere heves etter straffeprosessloven § 222 annet ledd. Summen av utbetalte offentlige ytelser vil bli større jo lenger unndragelsen pågår. Det kan muligens tenkes at enkelte kan ønske å møte frem når summen av utbetalte offentlige ytelser har blitt stor nok. Utbetalingene må likevel antas å redusere de negative konsekvensene av videre unndragelse, og dermed motvirke formålet med en beslutning om formuesforvaltning etter straffeprosessloven § 220. Vissheten om at trygde- eller pensjonsytelser utbetales løpende og spares opp på siktedes konto, kan dessuten gjøre at siktede lettere vil være villig til å sette seg i gjeld for å finansiere unndragelsen. Utbetalingene kan gi en trygghet for at det kan være mulig å betale eventuelle lån tilbake, og kan også tjene som uformell sikkerhet for private lån eller som grunnlag for løfter om gjenytelse for ulike tjenester. Det samme vil riktignok gjelde tidligere oppsparte midler og løpende utbetalinger fra andre kilder, slik som forsikringer eller renter. Men at slike midler ikke konfiskeres av myndighetene er noe annet enn at myndighetene gjennom trygde- og pensjonsytelser øker formuen til en siktet, samtidig som en søker å redusere siktedes muligheter til å finansiere unndragelse fra straff eller strafforfølgning.

Dagens regler innebærer dessuten at personer som unndrar seg en ubetinget fengselsstraff eller varetektsfengsling, vil tape ytelser etter folketrygdloven dersom de møter frem. Som nevnt i punkt 2.3 vil den som soner fengselsstraff eller utholder varetekt, som regel ikke ha krav på ytelser etter folketrygdloven. At den som unndrar seg fengselsstraff eller varetektsfengsling skal komme bedre ut, kan fremstå urimelig. Begrensningen i retten til trygde- og pensjonsytelser ved opphold i fengsel er likevel begrunnet i at kriminalomsorgen i slike tilfeller sørger for det nødvendige livsoppholdet. Hensynet til likebehandling med dem som soner fengselsstraff eller

utholder varetekt, kan dermed ikke alene begrunne begrensninger i trygde- og pensjonsrettighetene for den som unndrar seg. Når retten har vurdert det som nødvendig og forholdsmessig å frata siktede rådigheten over egen formue, og dermed vanskeliggjøre siktedes personlige underhold, er det likevel neppe grunn til at siktede fortsatt skal ha rett til trygde- og pensjonsytelser. Heller ikke en arbeidstaker vil som regel kunne opprettholde sin vanlige jobb og lønn i forbindelse med unndragelse av straff eller strafforfølgning.

At en siktet har større rett til ytelser etter folketrygdloven ved å unndra seg enn ved å møte frem, vil uansett kunne motvirke formålet med å sette formuen under forvaltning. Rimeligheten i å suspendere ytelsene må i alle tilfeller sees i lys av at siktede selv når som helst kan få forvaltningen hevet ved å møte frem, jf. straffeprosessloven § 222 annet ledd.

Etter straffeprosessloven § 444 kan en siktet kreve erstatning for økonomisk tap som følge av strafforfølgning, blant annet dersom han blir frifunnet eller forfølgningen mot ham blir innstilt. Dersom trygde- eller pensjonsrettigheter falt bort ved en beslutning om å sette siktedes formue under forvaltning, kan det kreves erstatning for et slikt økonomisk tap. En slik erstatning vil likevel antakelig ofte bli satt ned eller falle bort etter straffeprosessloven § 446, ved at siktede uten rimelig grunn har gitt foranledning til å sette formuen under forvaltning som følge av unndragelsen.

3.2.2 Forholdet til EMK og Grunnloven

Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) setter visse begrensninger for i hvilken utstrekning myndighetene kan frata den enkelte trygde- og pensjonsytelser.

EMD har lagt til grunn at pensjonsrettigheter faller innenfor vernet etter EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (heretter P1-1). P1-1 fastslår i første ledd prinsippet om respekt for eiendomsretten og oppstiller vilkår for fratakelse av eiendom. Reduksjon av eller stans i en pensjonsytelse kan utgjøre et inngrep i eiendomsretten, jf. avgjørelse 14. juni 2016, Philippou mot Kypros. P1-1 forhindrer likevel ikke enhver reduksjon eller endring i en pensjon, eller i særlige tilfeller et fullstendig tap av pensjonsrettigheter, jf. avvisningsavgjørelse 18. oktober 2005, Banfield mot UK. Staten vil ha en skjønnsmargin i vurderingen av hvilke inngrep som kan gjøres i pensjonsrettigheter. I hvilken grad tap av rett til pensjonsytelser krenker EMK P1-1 vil i hovedsak bero på om det i den konkrete saken er truffet «a fair balance» – en rimelig balanse – «between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights,» jf. f.eks. Azinas mot Kypros avsnitt 43. Hvorvidt en rimelig balanse er truffet, må avgjøres ut fra en forholdsmessighetsvurdering.

Formålet med og behovet for å la retten til ytelser etter folketrygdloven bortfalle så lenge en siktets formue er satt under forvaltning, er å gjøre dette virkemiddelet mer effektivt mot unndragelse fra straff og strafforfølgning, jf. punkt 3.2.1.

Retten til ytelser etter folketrygdloven vil etter forslaget kun suspenderes dersom en domstol har besluttet å sette siktedes formue under forvaltning, jf. straffeprosessloven § 220. Loven krever at dommen eller siktelsen gjelder lovbrudd av et visst alvor. Videre må retten ikke finne det uforholdsmessig i det konkrete tilfellet å midlertidig frata siktede rådigheten over formuen, jf. straffeprosessloven § 170 a. Dette sikrer en betryggende saksbehandling og motvirker vilkårlighet og diskriminering.

Så lenge siktedes formue er under forvaltning vil siktede ikke disponere over innestående på bankkonti, herunder eventuelle trygde- og pensjonsutbetalinger. Et bortfall av trygde- og pensjonsrettigheter vil i denne perioden først og fremst påvirke siktedes muligheter til å omgå en beslutning om formuesforvaltning, gjennom å finansiere unndragelsen ved lån eller tjenester. At siktede dessuten mister forventningen om å få tilgang til trygdeutbetalingene når unndragelsen eventuelt skulle opphøre, vil også kunne oppleves inngripende på dette stadiet.

Det er likevel først når formuesforvaltningen heves, jf. straffeprosessloven § 222 annet ledd, at tapet av trygde- og pensjonsrettigheter vil være mest følbart. Dersom trygde- og pensjonsrettighetene har vært suspendert som følge av at siktede har unndratt seg straff eller strafforfølgning, vil siktede ha tapt summen av de utbetalingene som ellers ville blitt utbetalt. Hvor lenge unndragelsen varer og dermed hvor hardt den siktede rammes, beror likevel i første rekke på siktede selv.

Utbetalingene som går tapt i den perioden siktedes formue er satt under forvaltning, vil som regel ikke være nødvendige for siktedes livsopphold etter at forvaltningen er hevet. Siktede vil da på nytt kunne være berettiget til å motta ytelser, eventuelt være sikret livsopphold i fengsel. Dersom siktede frifunnes eller forfølgningen innstilles, kan det være grunnlag for å kreve erstatning for økonomisk tap fra staten, jf. punkt 3.2.1.

Etter dette mener departementet at et midlertidig tap av rettigheter etter folketrygdloven, så lenge mottakerens formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, er i tråd med EMK P1-1.

Regler om bortfall eller tap av rett til alderspensjon eller uføretrygd vil generelt innebære et inngrep i opptjente rettigheter som kan aktualisere tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97. Etter departementets syn innebærer likevel forslaget klart nok ikke et tilbakevirkende inngrep i en rettsposisjon, idet rettsposisjonen vil bestå uendret såfremt man i fremtiden ikke unndrar seg straff eller strafforfølgning, eventuelt avslutter en pågående unndragelse.

Departementet legger dessuten til grunn at forslaget ikke aktualiserer Grunnloven § 96 første ledd om at ingen kan straffes uten etter dom, eller forbudet mot dobbeltstraff i EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (heretter P7-4) nummer 1. Heller ikke retten til sosial trygghet i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 9, reiser noen tvilsspørsmål. Det vises til Lovavdelingens uttalelse 17. desember 2010 (JDLOV-2010-3126).

3.2.3 Forslag

Det foreslås at retten til ytelser etter folketrygdloven skal begrenses så lenge mottakerens formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, som følge av at vedkommende unndrar seg fullbyrdelse av straff eller strafforfølgning.

Forslaget vil omfatte siktede som unndrar seg strafforfølgning og domfelte som unndrar seg idømt straff. Dette gjelder både domfelte som unndrar seg før straffegjennomføringen er påbegynt, og domfelte som unndrar seg i løpet av straffegjennomføringen, for eksempel ved flukt i forbindelse med prøveløslatelse.

Forslaget rammer likevel ikke enhver som unndrar seg straff eller strafforfølgning. Det avgjørende er om retten har satt formuen under forvaltning etter straffeprosessloven § 220. Loven krever som nevnt at dommen eller siktelsen gjelder lovbrudd av et visst alvor, og at inngrepet ikke er uforholdsmessig. Dermed vil forslaget ofte ramme siktede som skulle sonet fengselsstraff eller utholdt varetekt, og som uten unndragelsen ikke ville hatt krav på ytelser, jf. punkt 2.3.

Forslaget foreslås gitt samme rekkevidde som de eksisterende reglene i folketrygdloven som suspenderer retten til ytelser under straffegjennomføring, jf. punkt 2.3. Reglene i folketrygdloven om at enkelte ytelser som ikke utbetales under straffegjennomføring, likevel utbetales med 50 % dersom mottakeren har barn, vil dermed få tilsvarende anvendelse. Hele eller deler av en slik utbetaling vil tilsynsmannen kunne utbetale for å dekke krav på underhold, jf. punkt 2.1. Dermed vil forslaget til endringer i straffeprosessloven § 222 og folketrygdloven § 22-18, jf. punkt 3.2.1, ha betydning ved siden av forslaget til endringer i folketrygdloven.

At retten må ha satt formuen under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, ivaretar dessuten kontradiksjonshensyn og at siktede blir representert ved forsvarer.

Arbeids- og velferdsetaten må bli gjort kjent med en kjennelse som setter under forvaltning formuen til en mottaker av ytelser etter folketrygdloven. Etter gjeldende rett skal påtalemyndigheten blant annet sørge for at kjennelsen tinglyses. I tillegg vil tilsynsmannen i praksis antakelig ville gi relevante offentlige myndigheter og tredjepersoner, slik som banker mv., nødvendig informasjon om kjennelsen. Det kan være hensiktsmessig å etablere rutiner som sikrer at påtalemyndigheten eller tilsynsmannen gir Arbeids- og velferdsetaten nødvendig informasjon om en kjennelse etter straffeprosessloven § 220. Departementet antar at det ikke er nødvendig å lovregulere dette nærmere, men et alternativ kan være å innta i straffeprosessloven § 221 annet ledd et nytt tredje punktum om at «påtalemyndigheten bør informere offentlig myndighet eller annen tredjeperson om kjennelsen, når dette anses nødvendig». Et annet alternativ kan være en tilføyelse i folketrygdloven § 21-4 femte ledd, som i dag gir Arbeids- og velferdsetaten hjemmel til å pålegge blant annet fengsler å gi rutinemessige meldinger om «innskriving og utskrivning av klienter». I dette alternativet kan det vurderes et nytt fjerde punktum som kan gi hjemmel til «å pålegge politiet å gi rutinemessige meldinger om kjennelser etter straffeprosessloven

§ 220 første ledd». Det er ikke utformet egne lovforslag i punkt 5 nedenfor med utgangspunkt i dette.

I lovforslaget i punkt 5 nedenfor beskrives to alternative lovtekniske løsninger. *Det første alternativet* innebærer en alminnelig bestemmelse som gir alle lovens regler om rett til ytelser under straffegjennomføring tilsvarende anvendelse, se forslaget til folketrygdloven § 21-9. *Det andre alternativet* innebærer tilføyer i hver av folketrygdlovens bestemmelser om rett til ytelser under straffegjennomføring mv. Se forslag til endringer i folketrygdloven §§ 6-8 (grunnstønad og hjelpestønad ved varig sykdom, skade eller lyte), 8-54 (sykepenger), 11-22 (arbeidsavklaringspenger), 12-20 (uføretrygd), 16-12 (ytelser til tidligere familiepleier), 17-4 (ytelser til gjenlevende ektefelle), 18-9 (barnepensjon), samt 19-22 og 20-23 (alderspensjon). Det andre alternativet gir en mer omstendelig regulering enn det første, men kan også bidra til større klarhet. I det andre alternativet bør overskriften i de enkelte bestemmelsene suppleres med «mv.» for å få frem at de også gjelder for situasjoner utenfor selve gjennomføringen av straff, men dette er ikke tatt med i selve lovforslaget nedenfor.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i straffeprosessloven vil kunne føre til noe merarbeid for tilsynsmannen etter straffeprosessloven § 222 i forvaltningen av formuen til siktede som unndrar seg fullbyrdelse av straff eller strafforfølgning. Det kan også føre til en merbelastning for påtalemyndighet og domstoler dersom forvaltningsinstituttet blir mer brukt enn i dag. En stans i offentlige ytelser i tråd med forslaget over vil likevel føre til besparelser for det offentlige i den perioden retten til ytelser er suspendert. Forslagene antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor de respektive departementenes gjeldende budsjetttrammer.

5 Lovforslag

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 222 første ledd annet punktum lyde:

Tilsynsmannen kan gi enhver pålegg om hvordan betalinger til siktede skal skje.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om nr. 25 om folketrygd gjøres følgende endringer:

Alternativ 1:

Ny § 21-9 skal lyde:

§ 21-9 Bortfall av rett til ytelser til domfelt eller siktet som unndrar seg straff eller strafforfølgning

Dersom retten har besluttet å sette medlemmets formue under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, gjelder bestemmelsene om ytelser under straffegjennomføring i loven her tilsvarende.

Alternativ 2:

§ 6-8 første ledd tredje punktum skal lyde:

Første og andre punktum gjelder også ved opphold i tilsvarende institusjon eller anstalt i utlandet, *samt dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.*

§ 6-8 annet ledd skal lyde:

Stønaden faller bort fra og med kalendermåneden etter at oppholdet *eller forvaltningen av formue* tar til, hvis ikke noe annet blir bestemt i medhold av fjerde, femte eller sjette ledd. Når medlemmet blir skrevet ut fra institusjonen/boligen *eller forvaltningen heves*, utbetales det igjen stønad fra og med kalendermåneden etter utskrivingsmåneden *eller hevingen av forvaltningen* dersom medlemmet fortsatt fyller vilkårene for rett til stønad.

§ 8-54 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 8-54 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom medlemmet er arbeidsufør ved løslatelsen *eller hevingen av forvaltningen*, skal arbeids- og inntektsforholdene på innsettelsestidspunktet *eller tidspunktet forvaltningen ble besluttet* legges til grunn.

§ 11-22 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum.

§ 12-20 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 12-20 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, ytes det uføretrygd etter lovens vanlige bestemmelser

§ 16-12 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 16-12 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, gis ytelser til tidligere familiepleier etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 17-14 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 17-14 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, gis ytelser til gjenlevende ektefelle etter lovens vanlige bestemmelser

§ 18-9 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 18-9 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, ytes det barnepensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 19-22 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 19-22 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, ytes det alderspensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 20-23 første ledd tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 20-23 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt *eller forvaltningen heves*, ytes det alderspensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 22-18 første ledd femte punktum skal lyde:

Dersom retten har besluttet å sette mottakers formue under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, skal betaling skje til bankkonto her i landet som er utpekt av den rettsoppnevnte tilsynsmannen, jf. straffeprosessloven § 222 første ledd.