



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/5054

Vår referanse:
201603646-14 008

Sted, Dato
Oslo, 15.02.2017

HØRING - FORSLAG TIL LOVREGLER OM SIVILRETTLIG INNDRAGNING – POLITIDIREKTORATETS MERKNADER

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 22. september 2016, vedlagt professor Jon Petter Ruis betenkning "Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder". Frist for å sende inn hørings svar er 15. februar 2017.

Inndragningsreglene i straffeloven av 1902 ble revidert i 1999. Det har imidlertid vist seg at strafferettslig inndragning alene - av ulike grunner - ikke har ført til det resultatet man ønsket at lovendringen skulle føre til. Departementet har derfor, med bakgrunn i erfaringer fra Irland og Storbritannia, ønsket å få vurdert hvorvidt sivilrettslig inndragning også er et institutt som kan etableres i Norge. Professor Jon Petter Rui har på oppdrag fra departementet utarbeidet betenkningen "Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder". Oppdraget er for øvrig forankret i tiltak 8 i Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

I utredningen foreslås et regelverk i form av lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder. Sivilrettslig inndragning av formuesgoder kan finne sted når det er sannsynlig at formuesgodet helt eller delvis representerer vinning fra lovbrudd, og vinningen overstiger to ganger folketrygdens grunnbeløp. Sivilrettslig inndragning er imidlertid subsidiær, det primære virkemiddel for inndragning er fortsatt inndragning som en strafferettslig reaksjon.

Det fremgår av høringsbrevet at departementet ikke har tatt stilling til lovforslaget i betenkningen, herunder hvordan sivilrettslig inndragning i tilfelle skal håndheves, ei heller de økonomiske og administrative konsekvensene. Idet lovforslaget i betenkningen er ment som et eksempel på hvordan et regelverk om sivilrettslig inndragning kan se ut, bes det også om høringsuttalelser som ligger på et overordnet og konseptuelt plan.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikter, Kripes, Økokrim og Politihøgskolen. Det er mottatt høringsinnspill fra Sør-Vest politidistrikt og Kripes.

Politidirektoratet

Høringssvarene følger vedlagt. Deler av høringsinnspillene er innarbeidet i direktoratets høringssvar. Vi er for øvrig kjent med at Økokrim har sendt sin uttalelse direkte til departementet.

Politidirektoratet har følgende merknader til betenkningen:

1. Generelle merknader

1.1 Behovet for endring av reglene om inndragning av formuesgoder

Det fremgår av betenkningen at regler om inndragning som kriminalpolitisk virkemiddel for å motvirke alvorlig profittmotivert kriminalitet, ikke har fungert tilfredsstillende etter sin intensjon. Betenkningen påpeker flere og sammensatte årsaker til dette, jf. blant annet punkt 1.3.

Politidirektoratet er enig i at inndragning som kriminalpolitisk virkemiddel mot alvorlig profittmotivert kriminalitet ikke fungerer fullt ut etter intensjonen. Vi er også enige i at det er flere årsaker til dette, herunder et strengt beviskrav og et uutnyttet potensiale innad i politiet. Politidirektoratet uttalte i brev av 28. januar 2015 (Deres ref. 14/8407) at det må erkjennes at det er et stort potensial for forbedringer knyttet til bruk av inndragningsinstituttet, både hva gjelder kapasitet, kompetanse og tverretatlig samarbeid. For øvrig viser vi til at Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 14. mars 2014 ba om innspill til "den irske modellen" for sivilrettslig inndragning fra riksadvokaten, Politidirektoratet og Økokrim. Riksadvokaten ga, med tilslutning fra Politidirektoratet og Økokrim, innspill i brev av 24. april 2014. Riksadvokaten peker på dårlige inndragningsresultater og et behov for regulatoriske og eller organisatoriske endringer. Til departementets spørsmål om en lovregulering bør ligge i straffeprosessloven eller i et sivilrettslig regelverk, uttrykker riksadvokaten at et straffeprosessuelt spor er ønskelig. Det fremholdes også at ansvaret for ordningen bør ligge til politi og påtalemyndighet. Riksadvokaten foreslår avslutningsvis at en rettslig regulering av sivilrettslig inndragning utredes nærmere.

Kripos påpeker i sin uttalelse til høring av lovregler om sivilrettslig inndragning at utfordringene med gjeldende regelverk i all hovedsak knytter seg til beviskravet; det må bevises ut over enhver rimelig og fornuftig tvil at det objektivt sett er begått en straffbar handling før inndragning er aktuelt som en strafferettslig reaksjon. Ved ordinær utbytteinndragning gjelder tilsvarende beviskrav i forhold til om det i det hele tatt er oppnådd utbytte. Kripos opplever samtidig at inndragning har en klar preventiv effekt i den forstand at tap av verdier ofte oppleves som et like sterkt virkemiddel som muligheten for straff. Sør-Vest politidistrikt er av den oppfatning at potensialet i de strafferettslige inndragningshjemlene ikke er utnyttet i tilstrekkelig grad, hvilket begrunnes både med manglende kultur, kompetanse samt at det både er tids- og ressurskrevende.

Politidirektoratet er av den oppfatning at sivilrettslig inndragning kan være et ytterligere virkemiddel mot alvorlig profittmotivert kriminalitet som det er grunn til å vurdere nærmere. Imidlertid reiser den foreslåtte nyvinningen så vidt mange problemstillinger at det etter direktoratets oppfatning er nødvendig med en grundig vurdering og utredning i departementet, etterfulgt av en ny høringsrunde.

1.2 Bør ordningen reguleres i et straffeprosessuelt eller sivilprosessuelt spor?

Professor Ruis betenkning leder opp til at et eventuelt nytt inndragningsinstitutt, som skal bidra til en økt inndragning, bør etableres utenfor strafferettsystemet. Instituttet foreslås

regulert gjennom ny lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, jf. betenkningen punkt 12.2.2.

Dersom reglene om sivilrettslig inndragning plasseres i straffesporet vil man risikere at disse får en strafferettslig karakter, jf. blant annet utredningen punkt 1.3 og 12.3. Med en slik plassering vil det, i følge betenkningen, være vanskelig å opprettholde prinsippet om at forfølgningen er rettet mot formuesgoder, og at personer som berøres av inndragningen ikke har status som part, henholdsvis mistenkt, siktet og tiltalt. Samtidig vil en innpassing av reglene i straffesporet, og dermed i eksisterende lover, kunne gi et uoversiktlig regelverk. Det fremgår at en plassering utenfor straffesystemet vil gi mer effektive regler.

Selv om betenkningen anbefaler en regulering av ordningen i et sivilprosessuelt spor, omtaler punkt 12.3 hvordan en mulig innpassing av reglene om sivilrettslig inndragning i straffeloven og straffeprosessloven kan se ut. Det vises til at reglene vil kunne tas inn i straffeloven, straffeprosessloven, påtaleinstruksen og politiregisterloven. Den skisserte innpassingen synes å kreve omfattende endringer i eksisterende regelverk.

Politidirektoratet er enig i at det kan være behov for å endre dagens regelverk for å få et mer effektivt inndragningsinstitutt. Vi er imidlertid noe usikre på hvorvidt det er nødvendig eller hensiktsmessig å gi en egen lov og å etablere et eget frittstående organ for å få den ønskede effekt.

Politidirektoratet mener at argumentene som fremgår av betenkningen ikke utelukker en innpassing av reglene om sivilrettslig inndragning i eksisterende regelverk. Slik vi ser det, følger dette også av omtalen i punkt 12.3. Samtidig synes skisseringen som fremgår av dette punktet å gi en fragmentarisk regulering av sivilrettslig inndragning. Vi er enige i at reglene da vil kunne fremstå uoversiktlige og vanskelig tilgjengelige. Vi stiller likevel spørsmål ved om reglene kan innpasses i eksisterende regelverk på en enklere og mindre fragmentarisk måte enn det som fremgår av punkt 12.3, for eksempel som egne kapitler i straffeloven/straffeprosessloven. Etter direktoratets oppfatning bør dette spørsmålet utredes nærmere.

Dersom regelendringene skal oppnå sitt formål, vil det kunne være behov for å benytte metoder av samme karakter som ved straffeprosessuell etterforskning. Rettssikkerhetsmessige hensyn trekker derfor i retning av at det foreslåtte inndragningsinstituttet bør være underlagt de kvalitetsstandarder man har gjennom straffesporet. Det bør for øvrig utredes nærmere hvilke grenser som skal gjelde for metodebruk.

1.3 Håndheving av regelverket

Det er foreslått å etablere en særskilt inndragningsenhet - Den sentrale enhet for sivilrettslig inndragning av formuesgoder (Inndragningsenheten). Enheten skal være uavhengig og ledes av en embetsmann, men skal bemannes av personell fra politiet og kontrollatater.

Det fremgår av lovforslagets § 5 tredje ledd at Inndragningsenheten skal bemannes blant annet med ansatte fra politiet. Videre gis det forskriftshjemmel for nærmere regulering av *"...bemanningen i Inndragningsenheten, og øvrige personalmessige og operative forhold"*.

Slik Politidirektoratet og Kripos forstår betenkningen er tanken at polititjenestemenn skal avgis til tjeneste ved Inndragningsenheten, der vedkommende underlegges enhetslederens instruksjonsmyndighet, men samtidig beholder sitt ansettelsesforhold i politiet og sin

myndighet som polititjenestemann. Dette blant annet for å kunne hente informasjon fra politiets systemer, jf. betenkningens side 152. En slik ordning reiser flere spørsmål knyttet til blant annet ansvar og myndighet, oppfølging, informasjonsutveksling og taushetsplikt, jf. også punkt 2.2 under.

Etter Politidirektoratets oppfatning bør en eventuell inndragningsenhet utvikles over tid slik at man vinner erfaring med de nye reglene. I en oppstartsfasen vil det kunne være hensiktsmessig med et eksklusivt nasjonalt ansvar. På sikt kan det imidlertid være aktuelt at bl.a. politidistriktene ØKO-team også vil kunne benytte reglene, og at den nasjonale enheten konsentrerer seg om de viktigste sakene. En regulering i straffesparet vil kunne åpne for dette.

Det bør for øvrig utredes hvorvidt det skal etableres et eget tilsyn for Inndragningsenheten.

1.4 Utkast til lovtekst

Utkast til ny lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder fremgår av betenkningen punkt 12.2. Lovforslaget er ment som et eksempel på hvordan et regelverk om sivilrettslig inndragning kan se ut. Politidirektoratet har derfor i liten grad vurdert eller gitt merknader til den foreslåtte lovtekst i denne høringsrunden. Vi vil for øvrig bemerke at struktur og lovteknikk i forslag til lovtekst bør gjennomgås før en eventuell ny høringsrunde.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Betenkningen redegjør i liten grad for økonomiske og administrative konsekvenser. Det er derfor nødvendig med en nærmere utredning av dette. Herunder bør også potensialet for inndragning utredes, idet dette bare i liten grad fremgår av betenkningen. Det bemerkes i den forbindelse at betydningen av den irske inndragningsenheten gradvis har blitt redusert, jf. utredningen side 86 flg.

2. Kommentarer til enkelte av betenkningens lovforslag

2.1 Subsidiaritet – lovforslagets § 6:

Lovforslagets § 6 første ledd slår fast at *"inndragning som strafferettslig reaksjon er det primære virkemiddel for inndragning av vinning fra lovbrudd"*. Dette understrekes i betenkningen på side 155, hvor følgende fremgår: *"Bare i tilfeller hvor staten står uten reell mulighet til å gjennomføre inndragning gjennom straffesystemet, kan sivil inndragning benyttes"*. Kripos vurderer dette som et riktig og naturlig utgangspunkt, noe Politidirektoratet slutter seg til.

Forslaget innebærer at saker om sivilrettslig inndragning som hovedregel vil starte i politiet/påtalemyndigheten. Påtalemyndigheten beslutter strafforfølgning, herunder slik forfølgning med sikte på inndragning som strafferettslig reaksjon. Det er også påtalemyndigheten som best kan avgjøre om slik inndragning ikke er mulig eller vesentlig vanskeliggjort. Hvorvidt overføring først kan skje når påtalemyndigheten har konstatert at strafferettslig inndragning ikke kan gjennomføres, eller om det kan skje på et tidligere stadium bør utredes nærmere. Etter Kripos' oppfatning bør det for øvrig utredes nærmere hvordan en eventuell overføring skal skje, samt at regelverket er tydeligere på dette punkt.

Lovforslagets § 6 fjerde ledd synes å åpne for at Inndragningsenheten kan drive egeninitierte undersøkelser som grunnlag for sivilrettslig inndragning, parallelt med politiets påtalestyrte etterforskning. Dette synes å stå i motstrid til utgangspunktet om subsidiaritet, jf. avsnittet ovenfor. Parallell undersøkelser vil i konkrete tilfelle kunne påvirke etterforskningen på en

uheldig måte, særlig i pågående skjulte etterforskninger. Når en eventuell nyordning skal vurderes, må man sikre at denne ikke har negative konsekvenser for politi- og påtalemyndighets oppgaver i straffesaksbehandlingen. Slik vi forstår lovforslagets § 6 synes ikke slike hensyn tilstrekkelig ivarettatt.

2.2 Informasjonsdeling, opplysningsadgang og taushetsplikt - lovforslagets §§ 7 flg.:

Det fremgår av lovforslaget at det skal gis egne hjemler for informasjonsdeling ved sivilrettslig inndragning, jf. forslaget §§ 7 flg. Etter Politidirektoratets oppfatning er det behov for en grundig utredning av regler om taushetsplikt og informasjonsdeling, herunder forholdet til personvernlovgivningen. Det er i den forbindelse viktig at rollen og ansvaret til den enkelte tjenesteperson ved Inndragningsenheten er avklart, blant annet når det gjelder utlevering fra politiets registre til Inndragningsenheten. Etableringen av Nasjonalt tverretattlig analyse og etterretningssenter mot økonomisk kriminalitet (NTAES) ved Økokrim og utvikling av en felles lagringsplattform for kontrollvirksomhet ved de tverretattlige a-krim senterne har reist ulike juridiske problemstillinger knyttet til blant annet informasjonsdeling og personvernlovgivning. Etter Politidirektoratets vurdering bør regler om informasjonsdeling ved sivilrettslig inndragning og regler om informasjonsdeling for NTAES og a-krim sentrene sees i sammenheng da de skal tjene det samme overordnede formålet – styrket evne til bekjempelse av alvorlig profittmotivert kriminalitet.

Det fremgår av lovforslagets § 9 annet ledd annet punktum at politi og påtalemyndighet *kan* gi opplysninger til Inndragningsenheten. Av betenkningens side 174 at fremgår det at av hensyn til lovens formål er politiet tenkt gitt *"...en meget snever adgang til å foreta en skjønnsmessig vurdering om ikke å utlevere opplysninger til Inndragningsenheten"*. Videre følger det av lovforslagets § 16 første ledd bokstav c) at person som anfører å berøres av foreløpig sikring, sikring og inndragning og som motsetter seg det, har rett til innsyn i *"...det materiale som danner grunnlag for Inndragningsenhetens sak, såfremt det kan skje uten fare for undersøkelsene eller tredjeperson"*.

Kripos har fremhevet som sentralt at en eventuell ordning med sivilrettslig inndragning ikke skal kunne påvirke politiets etterforskninger på en uheldig måte. I dette ligger at regulering av innsyn i materiale ikke må åpne for videre adgang til innsyn i straffesaksdokumenter enn det som følger av straffeprosesslovens bestemmelser. I en eventuell regulering bør dette presiseres slik at det klart fremgår at politi/påtalemyndighet kan nekte å utlevere opplysninger som ikke omfattes av innsynsretten i bakenforliggende straffesak. Politidirektoratet slutter seg til Kripos' anførsel.

2.3 Foreløpig sikring – lovforslaget §§ 13 flg.:

Lovforslagets §§ 13 flg. gir retten kompetanse til, etter begjæring fra Inndragningsenheten, å treffe kjennelse om foreløpig sikring dersom det er nærliggende fare for at inndragning vil bli vesentlig vanskeliggjort eller verdien av formuesgodet vil bli vesentlig redusert. Bestemmelsen er kommentert i betenkningen på sidene 180-182.

Kripos stiller spørsmål ved om en slik ordning er tilstrekkelig effektiv som grunnlag for å sikre inndragning. Erfaringsmessig iverksettes ofte tiltak for å unndra formuesgoder som oppfattes å kunne bli gjenstand for inndragning. Dette kan skje meget raskt etter at inndragning aktualiseres. Til sammenligning er påtalemyndigheten, ved hefte etter straffeprosessloven § 217, gitt beslutningskompetanse dersom det er *"...fare ved opphold"*. Politidirektoratet er enig

med Kripos i at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt lovforslaget er tilfredsstillende på dette punkt.

Spørsmålet om hastekompetanse i tilknytning til foreløpig sikring etter lovforslagets § 13 synes ikke vurdert i betenkningen. Dette bør derfor utredes nærmere. I den forbindelse bemerkes at lovforslagets § 12 tiende ledd inneholder bestemmelse om hastekompetanse i tilknytning til regler om sikring av bevis.

2.4 Inndragning av formuesgode – lovforslaget § 21:

Lovforslagets § 21 angir gjenstanden for sivilrettslig inndragning. Det følger av betenkningen at det kun er oppnådd berikelse som skal kunne inndras (nettoinndragning), slik at det skal gjøres fradrag for utgifter, herunder ulovlige utgifter og utgifter til erverv av gjenstander uten lovlig omsetningsverdi, jf. utredningen side 196-197. Dette til forskjell fra strafferettslig inndragning hvor hovedregelen er bruttoinndragning.

Nettoinndragningsprinsippet står etter Kripos' vurdering i motstrid til lovforslagets sentrale formål; at lovbrudd ikke skal lønne seg. Kripos oppfatter ikke betenkningen som bastant hva gjelder avveiningen mellom disse hensyn, og mener at det er mulig å argumentere for en større vektlegging av formålsbetraktninger.

Politidirektoratet er enig i at nettoinndragningsprinsippet kan stride i mot formålet om at inndragning ikke skal lønne seg. Det kan eksempelvis fremstå som uheldig hvis det kan gjøres fradrag i godtgjørelse til en kurer i en narkotikasak. På den annen side forstår Politidirektoratet utredningen slik at nettoinndragning er grunnleggende for at inndragningen ikke skal anses som straff, og dermed omfattes av de strafferettslige rettssikkerhetsgarantiene, herunder beviskrav. De foreslåtte reglene om sivilrettslig inndragning foreslås å være et supplement til de eksisterende inndragningsreglene. Akkumulert med eksisterende regler om inndragning, vil dermed de foreslåtte reglene om inndragning gi større mulighet for inndragning. I lys av dette kan forslaget til lov om sivilrettslig inndragning bidra til å ivareta formålet om at lovbrudd ikke skal lønne seg.

Grensen for når det vil foreligge "berikelse" som kan inndras vil, i følge betenkningen, måtte fastsettes i praksis. Politidirektoratet er enig i at formålsbetraktninger, herunder hensynet til at lovbrudd ikke skal lønne seg, bør være et moment i den konkrete vurderingen. Samtidig kan det være uheldig å legge opp til et regelverk som ikke er tilstrekkelig klart, slik at rettstilstanden må fastlegges gjennom praksis. Politidirektoratet antar at dette er et tema som blir gjenstand for vurdering ved en eventuell senere høringsrunde.

Også vinning oppnådd ved andre rettskrenkelser enn handlinger som er straffebelagt er tiltenkt omfattet av loven, jf. utredningens side 197. Kripos mener imidlertid at bruken av begrepet "lovbrudd", som også omfattende ikke straffbare rettskrenkelser, fremstår misvisende. Det vises i den forbindelse til at straffeloven bruker samme begrep som fellesbetegnelse for det man tidligere omtalte som forbrytelse og forseelse, det vil si utelukkende om straffbare rettskrenkelser, jf. Ot.prp.nr. 90 (2003-2004) side 56. Dersom vinning fra ikke straffbare rettskrenkelser skal omfattes, bør dette etter Kripos vurdering komme klarere til uttrykk i loven, fortrinnsvis ved bruk av et annet begrep enn "lovbrudd". Politidirektoratet støtter Kripos på dette punkt.

For at vinningen skal være gjenstand for sivilrettslig inndragning, foreslås at den må overstige to ganger folketrygdens grunnbeløp (kr. 185.152 pr. 1. mai 2016). Kripos er enig i at en

eventuell alternativ ordning med inndragning utenfor straffesakssporet primært bør søkes anvendt mot formuesgoder av en viss størrelse, men reiser likevel spørsmål ved om det er riktig å tallfeste en nedre grense for den vinning som skal kunne omfattes av en slik ordning. I den forbindelse bemerkes at det kan være vanskelig å beregne verdien av enkelte formuesgoder. Videre vil det kunne innebære et uheldig signal å "frita", nærmest per definisjon, verdier under 2G for sivilrettslig inndragning. Politidirektoratet slutter seg til dette. For øvrig mener Politidirektoratet at en eksakt beløpsgrense vil kunne gi urimelige og tilfeldige utslag i praksis, særlig for formuesgoder som ligger rett under og rett over grensen. En tallfesting av nedre grense vil også kunne gjøre det enklere for lovbrøyttere å tilpasse seg regelverket, slik at formuesgodet ikke overstiger beløpsgrensen. Sett i sammenheng med nettoinndragningsprinsippet, herunder regler om fradrag for utgifter, kan muligheten for tilpasninger til en eksakt beløpsgrense bli enda større.

På denne bakgrunn bør det etter vårt syn vurderes å benytte et beløpsnøytralt begrep, f.eks. "betydelig verdi" eller "verdi av en viss størrelse" eller tilsvarende. Politidirektoratet erkjenner at det i en første fase etter innføring av eventuelle nye regler kan være vanskelig å definere hva som ligger i begrepet. Over tid vil imidlertid rettspraksis trekke opp en nedre grense. Problemstillingen vil i dette tilfellet for øvrig ikke skille seg fra annen lovgivning.

Med hilsen



Vidar Refvik

ass. politidirektør



Kristine Langkaas

seksjonssjef

Saksbehandlere:

Astrid Birgitte Borge

Kristine Wigmostad Blikom

