



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 27 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven
(selvstendig inndragning m.m.)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 27 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven
(selvstendig inndragning m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.3	Tyskland	27
			4.4	England og Wales	28
			4.5	Irland	29
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	4.6	EU	30
2.1	Utvikling av mer effektive regler for inndragning av utbytte	7	5	Grunnloven og internasjonale forpliktelser	31
2.2	Arbeidsgrupperapport: Selvstendig inndragning av utbytte fra straffbare handlinger ...	8	5.1	Hvorvidt inndragning regnes som straff	31
2.3	Høringen	10	5.2	Vern av eiendomsretten	33
2.4	Annen bakgrunn	11	5.2.1	Grunnloven § 96 tredje ledd	33
2.4.1	Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder	11	5.2.2	Grunnloven § 105	33
			5.2.3	EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1	34
2.4.2	NOU 2020: 10 Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet og tilleggsutredningen Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling	12	5.3	Uskyldspresumsjonen	37
			5.4	Forbudet mot tilbakevirkende lover	38
2.4.3	Stortingsmelding om økonomisk kriminalitet	14	6	Innføring av en ny inndragningsordning i norsk rett	40
2.4.4	Stortingets anmodningsvedtak 20. februar 2025	16	6.1	Arbeidsgruppens forslag	40
2.4.5	Trusselbildet	16	6.2	Høringsinstansenes syn	41
			6.3	Departementets vurderinger	43
3	Gjeldende rett	18	7	Modellvalg og betegnelse	47
3.1	Innledning	18	7.1	Arbeidsgruppens forslag	47
3.2	Straffelovens hjemler for inndragning av utbytte	18	7.2	Høringsinstansenes syn	48
3.2.1	Hovedregelen om utbytteinndragning – straffeloven § 67	18	7.3	Departementets vurderinger	49
3.2.2	Særlig om utbytteinndragning ved heleri og hvitvasking	20	8	Nærmere om innholdet i reglene om selvstendig inndragning	51
3.2.3	Utvidet inndragning – straffeloven § 68	20	8.1	Reglenes anvendelsesområde	51
3.3	Hvem inndragning kan skje overfor – straffeloven § 71	22	8.1.1	Arbeidsgruppens forslag	51
3.4	Forholdet til erververe – straffeloven § 72	23	8.1.2	Høringsinstansenes syn	51
3.5	Forholdet til rettighetshavere – straffeloven § 73	23	8.1.3	Departementets vurderinger	52
3.6	Hvem inndragning skjer til fordel for – straffeloven § 75	24	8.2	Hva som skal kunne inndras	53
3.7	Foreldelse av inndragningsansvar – straffeloven § 92	24	8.2.1	Arbeidsgruppens forslag	53
3.8	Bortfall av inndragningsansvar ved den ansvarliges død – straffeloven § 100 annet ledd	24	8.2.2	Høringsinstansenes syn	53
			8.2.3	Departementets vurderinger	54
			8.3	Beviskrav	56
			8.3.1	Arbeidsgruppens forslag	56
			8.3.2	Høringsinstansens syn	58
			8.3.3	Departementets vurderinger	59
			8.4	Bevisbyrde	60
			8.4.1	Arbeidsgruppens forslag	60
			8.4.2	Høringsinstansenes syn	60
			8.4.3	Departementets vurderinger	61
4	Andre lands rett m.m.	26	8.5	Den konkrete bevisvurderingen ..	62
4.1	Sverige	26	8.5.1	Arbeidsgruppens forslag	62
4.2	Danmark	27	8.5.2	Høringsinstansenes syn	63

8.5.3	Departementets vurderinger	63	11.2	Beviskravet i straffeloven	
8.6	Forholdsmessighet	65		§ 73 første ledd bokstav c	83
8.6.1	Arbeidsgruppens forslag	65	11.3	Inndragning etter den ansvarliges	
8.6.2	Høringsinstansens syn	66		død	84
8.6.3	Departementets vurderinger	67			
8.7	Verdiinndragning	68	12	Forslag som departementet	
8.7.1	Arbeidsgruppens forslag	68		ikke følger opp	85
8.7.2	Høringsinstansens syn	69	12.1	Subsidiaritet	85
8.7.3	Departementets vurderinger	70	12.1.1	Arbeidsgruppens forslag	85
			12.1.2	Høringsinstansens syn	85
9	Reglenes subjektive		12.1.3	Departementets vurderinger	86
	rekkevidde	72	12.2	Inndragning overfor arving	86
9.1	Hvem selvstendig inndragning		12.3	Rettsvirkningen av inndragning ...	87
	kan skje overfor	72			
9.2	Forholdet til erververe mv.	73	13	Økonomiske og administrative	
9.3	Forholdet til rettighetshavere	74		konsekvenser	88
10	Reglenes rekkevidde i tid		14	Merknader til de enkelte	
	og rom	76		bestemmelsene i lovforslaget ..	89
10.1	Stedlig virkeområde	76			
10.2	Virkeområde i tid	77		Forslag til lov om endringer	
10.3	Foreldelse	80		i straffeloven (selvstendig	
				inndragning m.m.)	94
11	Endringer i de øvrige				
	inndragningsreglene	82			
11.1	Beviskravet i straffeloven				
	§ 72 første ledd	82			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 27 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven (selvstendig inndragning m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. desember 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i straffelovens bestemmelser om inndragning. Det viktigste forslaget går ut på å innføre en ny ordning for inndragning uten straffedom – betegnet som selvstendig inndragning. Ordningen er ment å effektivisere inndragningsinstituttet og gi en videre adgang enn i dag til å inndra verdier som stammer fra kriminalitet. I tillegg foreslås det enkelte mindre justeringer i de øvrige inndragningsreglene i straffeloven.

Den foreslåtte ordningen for selvstendig inndragning har sivilrettslige trekk og er ment å ha en rent gjenopprettende funksjon. Ordningen skal legge til rette for at verdier som representerer utbytte fra lovbrudd, blir tilbakeført til samfunnet, og dermed motvirke at noen kan tjene på kriminalitet.

Forslaget omfatter en ny inndragningshjemmel i straffeloven § 68 a som gir en generell adgang til inndragning av formuesgoder som mest sannsynlig stammer fra lovbrudd. Den nye

hjemmelen skiller seg fra straffelovens hovedregel om utbytteinndragning særlig ved at beviskravet er lavere, og ved at det ikke er nødvendig å knytte inndragningskravet til en konkret straffbar handling. I motsetning til de gjeldende reglene om utvidet inndragning krever den foreslåtte hjemmelen heller ikke at eieren dømmes for en straffbar handling. Hvorvidt selvstendig inndragning kan foretas, beror utelukkende på om det er godtgjort at formuesgodet stammer fra lovbrudd, det vil si at formuesgodet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet. Etter forslaget skal inndragning likevel ikke foretas i den utstrekning det vil være et uforholdsmessig inngrep ut fra konsekvensene for eieren av formuesgodet og eventuelle andre berørte og omstendighetene for øvrig.

Proposisjonen følger opp regjeringens stortingsmelding mot økonomisk kriminalitet, Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*.

Proposisjonen utgjør en første deloppfølging av rapporten *Selvstendig inndragning av utbytte fra straffbare handlinger* som ble avgitt av en departe-

mentsoppnevnt arbeidsgruppe 20. september 2024. Proposisjonen følger også opp anmodningsvedtak fra Stortinget.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Utvikling av mer effektive regler for inndragning av utbytte

Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger er et viktig virkemiddel i bekjempelsen av profittmotivert kriminalitet. Tradisjonelt har reglene om utbytteinndragning – både nasjonalt og internasjonalt – bygget på at det foretas inndragning av formuesgoder som kan føres tilbake til en konkret straffbar handling. Hovedregelen om utbytteinndragning i straffeloven § 67 representerer en slik tradisjonell inndragningshjemmel.

En rekke land har også innført regler som åpner for at det overfor personer som dømmes for en straffbar handling av en viss type eller et visst alvor, kan foretas inndragning av formuesgoder som vedkommende eier uavhengig av om de kan føres tilbake til en konkret straffbar handling. Slike regler omtales gjerne som utvidet inndragning, og bygger på en antagelse om at formuesgoder som eies av noen som dømmes for alvorlig profittmotivert kriminalitet, stammer fra kriminalitet og bør kunne inndras. I norsk rett ble en hjemmel for utvidet inndragning innført ved lov 11. juni 1999 nr. 39, på bakgrunn av Inndragningsutvalgets utredning NOU 1996: 21 *Mer effektiv inndragning av vinning*. Hjemmelen for utvidet inndragning står i dag i straffeloven § 68.

I senere tid har det vært en økende oppmerksomhet internasjonalt rundt regler om såkalt «non-conviction based confiscation» eller NCBC. I noen sammenhenger brukes betegnelser som sivilrettslig inndragning («civil asset forfeiture») eller lignende. Disse betegnelse sikter i hovedsak til regler som åpner for utbytteinndragning uten straffeforfølgning eller domfellelse for en straffbar handling. Sentrale trekk ved denne typen regler er gjerne et lavere beviskrav enn det som gjelder for å idømme straff og at det ikke kreves at utbyttet kan føres tilbake til en bestemt straffbar handling. Reglene er gjerne utformet med sikte på at det skal være mulig å inndra utbytte i situasjoner der straffeforfølgning er vanskelig eller umulig, for eksempel fordi den ansvarlige unndrar seg forfølgningen eller skjuler eierskapet til de aktuelle formuesgodene. I enkelte

land håndheves slike regler av administrative myndigheter utenfor politiet og påtalemyndigheten, med den rettslige behandlingen i et sivilprosessuelt spor.

Fremveksten av denne typen regler – som i norsk sammenheng kan omtales som inndragning uten straffedom – har særlig vært knyttet til alvorlig profittmotivert kriminalitet som blant annet korrupsjon, hvitvasking og narkotikavirksomhet. Denne utviklingen illustreres av følgende uttalelse fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i dom 12. mai 2015 *Gogitidze mfl. mot Georgia* (sak nr. 36862/05) avsnitt 105:

«[T]he Court observes that common European and even universal legal standards can be said to exist which encourage [...] the confiscation of property linked to serious criminal offences such as corruption, money laundering, drug offences and so on, without the prior existence of a criminal conviction.»

Inndragning uten straffedom er i en viss utstrekning også reflektert i internasjonale instrumenter. Etter FN-konvensjonen 31. oktober 2003 om korrupsjon (UNCAC) artikkel 54 nr. 1 bokstav c har statene en plikt til å vurdere å treffe tiltak som er nødvendige for å inndra formuesgoder uten straffedom i saker der det ikke kan reises tiltale, blant annet fordi gjerningspersonen har avgått ved døden, har flyktet eller er forsvunnet.

I 2023 ble det nedsatt en ekspertkomité for å utarbeide en tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger samt om terrorfinansiering – CETS nr. 198. Ifølge ekspertkomiteens mandat skal tilleggsprotokollen blant annet inneholde bestemmelser som skal forenkle innføringen av prosedyrer for inndragning uten straffedom og legge til rette for internasjonalt samarbeid i slike saker. Norge har foreløpig ikke sluttet seg til CETS nr. 198, men deltar som medlem av Europarådet i utarbeidelsen av tilleggsprotokollen. Den endelige tilleggsprotokollen forventes å foreligge tidlig i 2026 og vil da bli oversendt Ministerkomiteen for vedtakelse.

Organisasjoner som Verdensbanken og Financial Action Task Force (FATF) har også kommet med anbefalinger knyttet til inndragning uten straffedom. For eksempel følger det av anbefaling nr. 4 fra FATF i *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations* (sist oppdatert i 2025) at statene bør sørge for at nasjonale myndigheter settes i stand til å foreta inndragning uten straffedom i saker om hvitvasking eller terrorfinansiering, se side 12. Av en veiledende kommentar til anbefaling nr. 38 om gjensidig rettslig bistand ved frysing og inndragning fremgår det videre at statene bør ha regler som legger til rette for internasjonalt samarbeid, også i saker om inndragning uten straffedom, se side 115. FATFs anbefalinger er ikke rettslig bindende, men tillegges stor vekt av medlemsstatene som uttrykk for beste praksis på inndragningsfeltet. Verdensbanken har utgitt en egen veileder om inndragning uten straffedom, se *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, 2009.

Internasjonale organer har anbefalt Norge å vurdere om adgangen til inndragning uten straffedom er tilfredsstillende. I en rapport fra 2019 anbefalte FATF å vurdere å utforske mulighetene for å introdusere såkalt «civil asset forfeiture» i norsk rett, se *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Norway: Follow-Up assessment*, side 62. I forbindelse med en evaluering av implementeringen av UNCAC i 2023 ble Norge anbefalt å fortsette arbeidet for å legge til rette for håndheving av krav om inndragning uten straffedom, se Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption, Implementation Review Group, *Executive summary: Norway*, 2023, side 14.

2.2 Arbeidsgrupperapport: Selvstendig inndragning av utbytte fra straffbare handlinger

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte 8. november 2023 en arbeidsgruppe ledet av professor Johan Boucht, Handelshøyskolen BI. For øvrig besto gruppen av statsadvokat Joakim Ziesler Berge fra Økokrim, statsadvokat Peter A. Johansen fra Oslo statsadvokatembeter, senior-skattejurist Kathrin Nystad fra Skatteetaten, samt konstituert lovrådgiver Mari Vindedal og fagdirektør Mona Ransedokken fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Arbeidsgruppen ble blant annet gitt i oppgave å vurdere og foreslå nye regler om inndragning uten straffedom, i mandatet omtalt som «sivilrettslig inndragning». Gruppens mandat knyttet til denne delen av oppdraget lød:

«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 beviskrav 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.

Politi- og høgskolen publiserte i juni 2023 en rapport om inndragning, *Inndragning: en sat-sing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* Rapporten viser at inndragningstallene 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 nødvendiggjør innføring 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 fordele og ulemper ved ulike modeller, herunder praktiske, økonomiske og administrative for-

hold. 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 landegrenser.

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.»

For å sikre representasjon fra ulike perspektiver og interesser ble det opprettet en referansegruppe for utredningsarbeidet i arbeidsgruppen. Referansegruppen besto av pensjonert høyesterettsdommer Magnus Matningsdal, professor Jon Petter Rui og advokat Bernt Heiberg. Representantene i referansegruppen skulle bidra med individuelle faglige innspill til arbeidet, men ikke ha noen bestemmende innflytelse på det endelige forslaget.

Arbeidsgruppen avga 20. september 2024 rapporten *Selvstendig inndragning av utbytte fra straffbare handlinger*. I rapporten foreslås å innføre en ny ordning for inndragning av utbytte fra straffbare handlinger – omtalt som selvstendig inndragning. Hovedforslaget omfatter en ny materiell inndragningshjemmel i straffeloven med et lavere beviskrav enn det strafferettslige og uten krav om at det påvises en konkret straffbar handling. Den foreslåtte hjemmelen er supplert av et sett med prosessuelle regler for behandlingen av saker etter den nye inndragningsordningen. I tillegg foreslår gruppen enkelte endringer i de gjeldende inndragningsreglene i straffeloven.

Et mindretall i arbeidsgruppen, bestående av statsadvokat Peter A. Johansen, tilføyde et alternativt forslag med to nye inndragningshjemler,

omtalt som henholdsvis selvstendig inndragning og selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde. I rapporten fremgår det at bakgrunnen for tilføyelsen var at Johansen mener det er usikkert om hovedforslaget vil innfri forventningene om mer effektive inndragningsregler.

2.3 Høringen

Arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring 20. september 2024. Høringsfristen var 15. november 2024. Rapporten ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Trygderetten

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripas)
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)
Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Politidistriktene
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Digitaliseringsdirektoratet
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemda for voldsofre
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Sivilombudet

Skattedirektoratet
Statens barnehus
Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalterne
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Tolletaten
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Kommunene

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Handelshøyskolen BI
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Politihøgskolen

Advokatforeningen
Akademikerne
Amnesty International Norge
Den norske Dommerforeningen
Den norske Helsingforskomité
Finans Norge
Gatejuristen
Hovedorganisasjonen Virke
ICJ-Norge
IKT-Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juristforbundet
JussBuss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kommunesektorenes organisasjon KS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mediebedriftenes landsforening
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)
Norges Offisersforbund
Norges Politilederslag
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform – KROM
Norsk Journalistlag
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Norsk Presseforbund
Norsk Redaktørforening
Norsk rikskringkasting (NRK)
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Politiets fellesforbund
Politijuristene
Redd Barna

Rettspolitisk forening
Statsadvokatenes forening
Stiftelsen Rettferd
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støttesenteret for kriminalutsatte (SKU)
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har kommet med realitetsuttalelser til forslaget:

Advokatforeningen
Borgarting lagmannsrett
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Det nasjonale statsadvokatembetet
Domstoladministrasjonen
Finansdepartementet
Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
Innlandet politidistrikt
Kripos
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter (felles høringsuttalelse)
Norges Politilederlag i Parat
Norsk Tollerforbund
Oslo politidistrikt
Oslo statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Politihøgskolen
Riksadvokaten
Rogaland statsadvokatembeter
Skatteetaten
Sør-Vest politidistrikt
Sør-Øst politidistrikt
Tolletaten
Trøndelag politidistrikt
Vest politidistrikt
Økokrim
Øst politidistrikt

Departementet mottok også høringsvar fra en privatperson.

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader eller ikke ønsker å avgi høringsuttalelse:

Etnedal kommune
Forsvarsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Norges Høyesterett

2.4 Annen bakgrunn

2.4.1 Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder

Som nevnt i punkt 2.2 fremgikk det av arbeidsgruppens mandat at den skulle se hen til annet relevant utredningsarbeid, blant annet professor Jon Petter Ruis *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, som ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 31. juli 2015. Rui foreslo i betenkningen en ren sivilrettslig ordning for inndragning av utbytte fra kriminalitet, plassert utenfor det strafferettslige systemet. Forslaget var utformet etter modell av den irske lovgivningen om sivilrettslig inndragning.

I betenkningen argumenterer Rui for at et inndragningsregelverk som er innpasset i det strafferettslige systemet, vil ha begrensninger, fordi slike regler vil ha pønale trekk og ligge straffen nær. Blant annet på bakgrunn av dette foreslo Rui en egen lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, med både materielle vilkår for inndragning og prosessuelle regler for saksbehandlingen.

Grunnvilkårene for sivilrettslig inndragning etter den foreslåtte loven skulle være at det er sannsynlig at formuesgodene helt eller delvis er eller representerer vinning fra lovbrudd, og at vinningen overstiger to ganger folketrygdens grunnbeløp. Etter en snever unntaksregel skulle det åpnes for inndragning av verdien av formuesgodene i stedet for konkrete formuesgoder (såkalt verdiinndragning). Forslaget forutsatte videre at sivilrettslig inndragning skulle være subsidiært til inndragning som strafferettslig reaksjon. Sivilrettslig inndragning skulle derfor bare kunne foretas når strafferettslig inndragning ikke er mulig eller er vesentlig vanskeliggjort fordi en gjerningsperson er død, unndrar seg forfølgning eller nyter immunitet mot straffeforfølgning. Reglene skulle også kunne brukes i saker med identitetstvil, ved frifinnelse i straffesak og i tilfeller der beviskravet for inndragning som strafferettslig reaksjon ikke er oppfylt. Et sentralt premiss var at inndragningen skulle begrenses til den berikelsen som er oppnådd ved lovbrudd – såkalt nettoinndragning – og at siktemålet var å reetablere formuessituasjonen som forelå før lovbruddet.

Inndragningskravet skulle etter forslaget rettes mot selve formuesgodet i stedet for mot en bestemt person. Videre skulle sakene – ved siden av særreglene i den foreslåtte loven – behandles etter forvaltningsrettslige og sivilprosessuelle regler, ikke strafferettslige og straffeprosessuelle. Forslaget innebar også at inndragningsreglene skulle forvaltes av en egen forvaltningsenhet – Den sentrale enhet for sivilrettslig inndragning av formuesgoder. Enheten skulle være uavhengig av politiet og påtalemyndigheten.

Det fremgår av betenkningen at lovforslaget var ment som et eksempel og et konsept for mulig lovregulering, og ikke et ferdig lovforslag.

Betenkningen ble sendt på høring 7. september 2016, med høringsfrist 15. februar 2017. I høringsbrevet viste departementet til at forslaget var ment som et eksempel på hvordan et regelverk om sivilrettslig inndragning kan se ut, og ba om høringsuttalelser også på et overordnet og konseptuelt plan. 14 instanser avga hørings svar med merknader. Flertallet av disse sluttet seg til intensjonen om å effektivisere inndragningsinstituttet. Flere mente imidlertid at de formålene forslaget tok sikte på å fremme, burde ivaretas gjennom strafferettslige og straffeprosessuelle regler, i stedet for gjennom en helt ny sivilrettslig ordning. Disse pekte på at et nytt regelsett og en ny institusjon utenfor det etablerte strafferettslige systemet kunne medføre økt byråkrati og mindre effektivitet, og ha uheldige konsekvenser for politiet og påtalemyndighetens arbeid med tilstøtende straffesaker. Andre støttet forslaget om en ny ordning utenfor det strafferettslige systemet, og viste til at dette ville bidra til et klart skille mellom sivilrettslig og strafferettslig inndragning. Det ble også vist til de positive erfaringene man hadde hatt med en slik ordning i Irland.

Flere høringsinstanser viste til at forslaget kun var et konsept for mulig lovregulering, og understreket at mange problemstillinger krevde ytterligere utredning. Betenkningen er fulgt opp med ytterligere utredning gjennom arbeidsgruppen for sivilrettslig inndragning, jf. punkt 2.2.

2.4.2 NOU 2020: 10 Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet og tilleggssutredningen Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling

Arbeidsgruppen ble i mandatet også bedt om å se hen til Straffelovrådets utredning NOU 2020: 10 *Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet*, som ble avgitt 16. september 2020. Straffelovrådet ble oppnevnt 14. juni 2019 og har som oppgave å

utrede og legge frem forslag om endringer i straffelovgivningen etter nærmere oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. I sitt andre deloppdrag ble rådet bedt om å se på om det var behov for lovendringer for å gjøre inndragning til et mer effektivt virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. Rådets overordnede konklusjon i utredningen var at gjeldende regler i hovedsak ga tilstrekkelige hjemler for å sikre effektiv inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet, og at utfordringer i inndragningsarbeidet i stor grad hadde andre årsaker enn mangler ved inndragningsreglene i straffeloven.

I NOU 2020: 10 foreslo Straffelovrådet likevel enkelte endringer i inndragningsreglene i straffeloven. Endringene var ment å skulle klargjøre reglenes formål og struktur. En grunntanke bak forslaget var å innføre et prinsipielt skille mellom pønalt inndragning og inndragning begrunnet i nullstilling eller forebygging. Forslaget bygget på at straffelovens kapittel om inndragning (kapittel 13) skulle forbeholdes regler om inndragning med et gjenopprettende eller forebyggende formål, mens inndragning som fremstår pønalt begrunnet, skulle reguleres et annet sted.

I tillegg til dette prinsipielle skillet foreslo Straffelovrådet flere endringer i enkeltbestemmelser i straffeloven kapittel 13. Blant annet ble det foreslått å innta en oversikts- og henvisningsbestemmelse i straffeloven § 66, for å vise de ulike inndragningsformene og forholdet mellom dem. Rådet foreslo også å lovfeste det såkalte nullstillingsprinsippet i straffeloven § 67, for å synliggjøre at formålet med utbytteinndragning etter denne bestemmelsen er å foreta en korleksjon slik at situasjonen gjenspeiler forholdene slik de var før den straffbare handlingen fant sted. Videre foreslo rådet en omstrukturering av inndragningsreglene i straffeloven § 69 (inndragning av produktet av, gjenstanden for og redskapet til en straffbar handling) og § 70 (forebyggende inndragning). Den nye strukturen forutsatte at de situasjonene der § 69 benyttes til å ilegge inndragning som fremstår som pønalt begrunnet, reguleres på en annen måte, for eksempel som «konfiskasjon» som rubriseres som straff. Rådet foreslo også enkelte endringer for å klargjøre innholdet i straffeloven § 68 om utvidet inndragning og § 72 om inndragning overfor erververe.

Straffelovrådet foreslo dessuten en ny inndragningshjemmel i straffeloven § 67 a. Første ledd i den foreslåtte bestemmelsen skulle gi hjemmel for inndragning av utbytte uten at det må påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Beviskravet for at det aktuelle formuesgodet var

utbytte, skulle etter forslaget være «sterk sannsynlighetsovervekt». Annet ledd i bestemmelsen skulle gi hjemmel for inndragning av beslaglagte ting som ingen gjør krav på å være eier av, såfremt «det er sannsynlig at den er utbytte av en straffbar handling». Rådet antok at de foreslåtte endringene i det strafferettslige regelverket «langt på vei vil kunne fylle de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning», se utredningen punkt 5.6 side 50.

NOU 2020: 10 ble sendt på høring 9. november 2020, med høringsfrist 19. februar 2021. 25 instanser avga hørings svar med merknader. Forslagene i utredningen fikk blandet mottagelse. Flere høringsinstanser var kritiske til utredningen fordi den på enkelte punkter bygget på en oppfatning av gjeldende rett som disse høringsinstansene var uenige i. Disse høringsinstansene uttrykte bekymring for at forslagene i realiteten ville innebære en innskrenking av inndragningsadgangen, eller i alle fall bidra til usikkerhet om anvendelsesområdet for straffeloven § 67. Videre var flere høringsinstanser bekymret for at et absolutt skille mellom inndragningsformer med ulike formål – slik Straffelovrådet foreslo – kunne gjøre regelverket mer komplisert å håndheve i praksis. De ga også uttrykk for at dette forslaget ikke var egnet til å løse de praktiske utfordringene knyttet til inndragning. Høringsinstansene pekte også på at det ikke ville være mulig å gjennomføre de foreslåtte endringene uten at det forelå et konkret forslag om pønalt inndragning. Samtidig trakk flere høringsinstanser frem at det var positivt at den foreslåtte bestemmelsen i straffeloven § 67 a innebar en lemping av bevisskravet og kravet til konkretisering av en straffbar handling ved utbytteinndragning. Enkelte mente imidlertid at en tilsvarende effektivisering av inndragningsadgangen kunne oppnås gjennom endringer i straffeloven § 67.

I mars 2021 fikk Straffelovrådet et tilleggsoppdrag, som supplement til NOU 2020: 10, om å utforme forslag til bestemmelser om pønalt inndragning (konfiskasjon). Rådet leverte 25. mai 2021 tilleggsutredningen *Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling*. Rådet foreslo her et nytt kapittel 9 a i straffeloven om såkalt konfiskasjon som en ny straffart. Den nye straffarten skulle ta opp i seg inndragning som hjemles i straffeloven § 69, men som har en pønalt og ikke gjenopprettende eller forebyggende begrunnelse. Den sentrale bestemmelsen i forslaget var en ny § 55 a om konfiskasjon av ting som har vært gjenstand for eller brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling. Rådet foreslo i tillegg følge

endringer i straffelovens bestemmelser om illegale av straff og forening av straffer, og pekte på at det var behov for en gjennomgang av spesial- og prosesslovgivningen med sikte på følgeendringer.

Tilleggsutredningen ble sendt på høring 29. juni 2021, med høringsfrist 15. oktober 2021. 25 instanser avga hørings svar med merknader. Noen høringsinstanser støttet forslaget om å innføre konfiskasjon som en ny straffart, og argumenterte for at det bør fremkomme klart av loven hvilke former for inndragning som materielt sett anses som straff. Andre mente forslaget kunne ha uheldige konsekvenser og ikke ville bidra til noen effektivisering av inndragningsreglene.

Forslagene i NOU 2020: 10 ble delvis fulgt opp av departementet i Prop. 241 L (2020–2021) *Endringer i straffeloven mv. (klargjøring av inndragningsregler m.m.)*. Ettersom høringsfristen for tilleggsutredningen ikke var utløpt, tok departementet bare stilling til de forslagene som kunne vurderes på selvstendig grunnlag uten å ta stilling til rådets anbefaling om å foreta en fullstendig omstrukturering av regelverket. I proposisjonen punkt 3 side 9 uttaler departementet likevel om Straffelovrådets samlede forslag:

«Straffelovrådets utredninger gir samlet sett et solid handlingsrom for å kunne effektivisere de strafferettslige inndragningsreglene. Forslaget om å innføre et prinsipielt skille mellom inndragning som har et pønalt formål, og inndragning som har et gjenopprettende formål, er i denne sammenhengen særlig viktig. Skillet vil gi større rom enn i dag for å foreta senere regelendringer som gjør inndragning mer effektivt, slik som en mulig reduksjon av bevisskravet ved inndragning som har et gjenopprettende eller forebyggende formål. Antakelig vil man med en slik tilnærming kunne oppnå tilnærmet det samme i det straffeprosessuelle sporet som det man i enkelte andre land oppnår gjennom en særskilt ordning med sivilrettslig inndragning, men uten de samme institusjonelle utfordringene og kostnadene som vil være forbundet med å etablere et sivil spor for inndragning, jf. NOU 2020: 10 punkt 5.6 side 50 og punkt 13.3.6 side 104–105.

Departementet tar i denne proposisjonen ikke stilling til det overordnede spørsmålet om inndragning etter straffeloven kapittel 13 bør forbeholdes inndragning som utelukkende er begrunnet i hensynet til nullstilling eller konkret forebygging. Dette skyldes at det er behov for å avvente høringsinstansenes syn på tilleggsutredningen, slik at departementet kan

foreta en samlet vurdering hvor de aktuelle lovforslagene ses i sammenheng.»

Når det gjelder forslaget om en ny inndragningshjemmel i straffeloven § 67 a, konkluderte departementet med at det ikke var ønskelig å gå videre med forslaget, se punkt 4.5 side 22–23. Bakgrunnen var særlig at departementet la til grunn en annen oppfatning av gjeldende rett enn Straffelovrådet hva angår bruken av straffeloven § 67 i saker om heleri og hvitvasking. Departementet uttalte samtidig at det hadde merket seg at rådets forslag til ny § 67 a første ledd innebar at det ikke måtte bevises ut over enhver rimelig tvil at det forelå et straffbart forhold for at inndragning skulle kunne skje. Departementet ga uttrykk for at det ville vurdere å komme tilbake med et forslag om lemping av beviskravet i forbindelse med den videre oppfølgingen av Straffelovrådets utredninger om inndragning, se Prop. 241 L (2020–2021) punkt 4.5 side 23.

2.4.3 Stortingsmelding om økonomisk kriminalitet

Regjeringen la 22. mars 2024 frem Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar: Styrket innsats for forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet*. I stortingsmeldingen redegjøres det for status og utfordringer og foreslås tiltak som kan styrke den felles innsatsen for å forebygge og bekjempe økonomisk kriminalitet i Norge. Som del av den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet drøfter meldingen behov for endringer i reglene om hvitvasking og reglene om inndragning av utbytte fra kriminalitet.

I meldingen fremheves de store skadevirkningene av økonomisk kriminalitet, både for samfunnet og for enkeltmennesker (punkt 1.1 side 11):

«Økonomisk kriminalitet rammer fellesverdiene våre. Svart arbeid og andre skatteunndragelser fører til store inntekts tap for staten og til at midler ikke kommer fellesskapet til gode. Svart arbeid medfører også at enkeltpersoner ikke opparbeider seg trygderettigheter som pensjon, sykepenger og fødselspenger. I noen tilfeller skjer svart arbeid i kombinasjon med trygdebedrageri. Staten utbetaler i så fall en stønad som personen ikke har rett på, samtidig som den taper inntekt i form av skatt og arbeidsgiveravgift. Manglende tiltak overfor denne typen lovbrudd kan føre til svekket skattemoral og på sikt undergrave den velferdsstaten vi er kjent med. Fiskerikriminalitet og

andre former for ulovlig uttak av ressurser rammer også fellesskapets verdier.

Tilsvarende kan kriminalitet som korrupsjon hindre økonomisk utvikling og innebære økte kostnader for myndigheter og næringsliv, uriktig bruk av offentlige ressurser og risiko for uriktige avgjørelser fra myndighetenes side.

I tillegg rammer økonomisk kriminalitet også enkeltmennesker. Arbeidslivskriminalitet (a-krim) og nettbedrageri mot eldre er eksempler på økonomisk kriminalitet som rammer sårbare enkeltindivider.»

Videre heter det (punkt 1.1 side 12):

«Høy grad av tillit, både til staten og mellom enkeltaktører, er en stor styrke for Norge. Den tilliten som er utviklet gjennom generasjoner bidrar til lave transaksjonskostnader og mer effektiv drift av næringsliv og offentlig sektor. Tillit tar lang tid å bygge opp, men kort tid å rive ned. Derfor er det viktig at vi tar vare på tilliten i samfunnet. Omfanget av økonomisk kriminalitet og bedragerier og den økningen i antall henleggelses saker som vi har sett de senere år, kan utfordre tilliten i det norske samfunnet.»

At tilliten i det norske samfunnet kan svekkes som en konsekvens av økonomisk kriminalitet, fremheves som en særlig alvorlig konsekvens (punkt 2.5 side 23–24):

«Svekket tillit er en særlig alvorlig konsekvens av økonomisk kriminalitet. Dersom myndighetene mangler evne til å reagere på økonomisk kriminalitet, kan det medføre et inntrykk i befolkningen av at økonomisk kriminalitet er utbredt og at de kriminelle slipper unna. Det kan føre til at man mister tillit til myndighetenes evne til å håndtere kriminaliteten. Etterlevelse av skattereglene illustrerer betydningen av tillit. På områder hvor det ikke er tredjepartsrapportering, det vil si hvor arbeidsgiver, banker eller andre institusjoner rapporterer direkte til Skatteetaten, er myndighetene i stor grad avhengige av frivillig etterlevelse. Tillit til myndighetene bidrar til høyere frivillig etterlevelse. Tillit tar lang tid å bygge, og er lett å miste. Svekket tillit gjør at myndighetene i større grad må bruke kontroller og harde virkemidler for å øke etterlevelsen, noe som er langt mer ressurskrevende og mindre effektivt enn frivillig etterlevelse. I ytterste konsekvens

kan dette svekke den politiske stabiliteten i et land.»

I meldingen vises det videre til at grensene mellom profittmotivert organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet er blitt mindre tydelige. I punkt 1 på side 11 heter det:

«Organiserte kriminelle er involvert i økonomisk kriminalitet i større grad enn tidligere. Grensene mellom den rene økonomiske kriminaliteten og annen profittmotivert kriminalitet blir mindre tydelige. Konsekvensene av manglende oppfølging kan både være store økonomiske tap for enkeltpersoner, bedrifter og samfunnet, og tap av tillit og trygghet.»

Videre heter det i punkt 2.2 på side 17:

«Det kan ofte være utfordrende å skille klart mellom hva som er profittmotivert, økonomisk og organisert kriminalitet. Lovbruddene går ofte over i hverandre, og organisert kriminalitet kan gjerne foregå i tilsynelatende legale virksomheter. Selskapsstrukturene kan være komplekse. Kriminaliteten er gjerne kamuflert gjennom dokumentforfalskning, bruk av stråpersoner i formelle roller, tilslørende transaksjonsledd eller sekrethesejurisdiksjoner (skatteparadis). I tillegg står multikriminelle ofte også for hvitvasking av profitt fra blant annet narkotikakriminalitet.»

For å bekjempe profittmotivert og samfunns-skadelig kriminalitet fremheves det som viktig å sørge for at kriminalitet ikke skal lønne seg. Det pekes på at inndragning er et viktig virkemiddel for å oppnå dette, men at inndragningstallene over flere år ikke har vært tilfredsstillende (punkt 13.1 side 106):

«For regjeringen er det et helt grunnleggende utgangspunkt at kriminalitet ikke skal lønne seg. Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger er derfor et viktig virkemiddel i bekjempelsen av all profittmotivert kriminalitet. Et effektivt inndragningsinstitutt kan fjerne et sentralt incentiv for å begå mange former for profittmotivert kriminalitet. For økonomisk kriminalitet der muligheten for profitt er stor, kan inndragning være vel så virkningsfullt som straff. Et viktig formål med inndragningsreglene er dessuten å kunne erstatte fornærmedes tap.

I en rekke styringsdokumenter til politi og påtalemyndighet de senere årene har det vært gitt uttrykk for at inndragning må prioriteres og styrkes. Slike signaler er basert på at det inndras for lite i forhold til det som er ønskelig ut fra blant annet beregninger av omfanget av svart økonomi. Dette er også noe media har vært opptatt av.»

I punkt 13.1.1 på side 107 heter det videre:

«Til tross for at inndragning skal prioriteres, viser statistikken imidlertid at politiets inndragningstall har gått ned. I årene 2014 til 2017 ble det ilagt 1027 krav gjennomsnittlig per år, mens det i perioden 2018 til 2022 ble ilagt gjennomsnittlig 918 krav per år.

Statistikken viser også at det er for få rettskraftige inndragningskrav som faktisk blir innbetalt. Fra 2014 og frem til utgangen av oktober 2023 ble over 4 000 inndragningskrav som var ilagt oversendt til Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral. Kravene var på til sammen rundt 1,9 milliarder kroner. Av dette er bare 343 millioner kroner innbetalt.

Fra 2018 til 2022 har restansene økt fra 760 millioner kroner i 2018 til 1,6 milliarder kroner ved utgangen av 2022. Økningen skyldes et enkeltkrav på 825 millioner kroner fra 2020. I gjennomsnitt ble det avskrevet 81 millioner kroner per år, hvorav mesteparten (77 millioner kroner) skyldes at *kravene var foreldet*. Se nærmere oversikt i tabell 13.1.»

I punkt 13.3.1 på side 111 viser regjeringen til at inndragning i dag er nært knyttet til straffesaksbehandlingen, selv om inndragning av utbytte i utgangspunktet ikke regnes som straff. Under henvisning til beviskravet i straffesaker legges det til grunn at dersom det foreligger rimelig tvil om det straffbare forholdet, vil ikke bare gjerningspersonen slippe straff, men den som har endt opp med utbyttet fra handlingen, vil også få beholde dette.

Samme sted fremheves også at det er et økende problem at utbytte fra straffbare handlinger kanaliseres til et annet land enn der handlingene er begått, og at dette skaper særskilte bevismessige utfordringer særlig dersom gjerningspersonen befinner seg i utlandet. I slike saker vil det være behov for å kunne beslaglegge og inndra utbytte som eneste reaksjon. Også ellers uttales at det av hensyn til inndragningsreglenes gjenopprettende formål kan være behov for å inndra beslaglagt utbytte på grunnlag av et

lavere beviskrav enn det strafferettslige, ikke minst ved kontantbeslag.

Regjeringen understreker deretter at den vil sørge for at politiet og påtalemyndigheten er best mulig rustet til effektivt å inndra utbytte fra kriminalitet, se stortingsmeldingen punkt 13.3.1 på side 112. Dette krever en rekke tiltak som må virke sammen, herunder tiltak som sikrer bedre kompetanse og kapasitet. I tillegg uttales at regjeringen vil sikre bedre hjemler der det er nødvendig. Det er vist til at dette kanskje særlig gjelder når det er tale om inndragning fra multikriminelle miljøer og når gjerningspersonene befinner seg i utlandet.

På bakgrunn av dette uttales at:

«Regjeringen vil utarbeide et forslag til regler om sivilrettslig inndragning som kan sendes på høring i løpet av 2024.»

Rapporten fra arbeidsgruppen og høringen omtalt i punkt 2.2, som ligger til grunn for proposisjonen her, følger opp dette punktet i stortingsmeldingen.

2.4.4 Stortingets anmodningsvedtak 20. februar 2025

Stortinget fattet 20. februar 2025 følgende vedtak (vedtak 473):

«Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige lovendringsforslag for å gjøre det enklere for påtalemyndigheten å inndra verdier som er frembrakt ved kriminelle handlinger.»

Bakgrunnen var to representantforslag fremsatt i Dokument 8:7 S (2024–2025) *Representantforslag om en forsterket kamp mot ungdomskriminalitet* og Dokument 8:10 S (2024–2025) *Representantforslag om å bekjempe ungdoms- og gjengkriminalitet og ta tryggheten tilbake*. De to representantforslagene er behandlet samlet i Innst. 133 S (2024–2025).

2.4.5 Trusselbildet

Politiets trusselvurdering er en årlig rapport som gir uttrykk for politiets forståelse av det aktuelle kriminalitetsbildet. Trusselvurderingen utarbeides av Kripas på vegne av Politidirektoratet og norsk politi. I politiets trusselvurdering for 2025 er temaet særlig samfunnstruende kriminalitets-trusler. Blant disse truslene fremheves organisert kriminalitet (punkt 3.1 side 32):

«Hver eneste dag blir Norges samfunnsstrukturer påvirket og truet av kriminelle nettverk. Med globaliseringen øker den grensekryssende kriminaliteten, og de kriminelle nettverkene samarbeider både opportunistisk og systematisk på tvers av landegrenser og kontinenter. [...]

Det siste året har offentligheten gjennom media fått et innblikk i oppgjør, trusler og vold i og mellom kriminelle nettverk i Norge. Vold eller trusler om vold er et utbredt virkemiddel innen organisert kriminalitet både internt i nettverkene og eksternt mot andre kriminelle og ofre. Et flertall av Europas kriminelle nettverk bruker vold og trusler som en del av den kriminelle virksomheten. Flere nettverk er også kyniske i sin rekruttering og utnyttelse av barn og unge til å utføre kriminalitet som blant annet voldsoppdrag. Den organiserte kriminaliteten og den synlige voldsbruken påvirker den opplevde alminnelige tryggheten i samfunnet – både i det fysiske og det digitale rommet – og er på denne måten samfunnstruende.»

Det pekes videre på betydningen av profitt som drivkraft for organisert kriminalitet, og på hvordan kriminelle nettverk også infiltrerer den legale økonomien (punkt 3.1 side 33):

«Kriminelle nettverk skapes og vedlikeholdes gjennom nettverkets evne til å generere profitt for de individuelle aktørene, og er ofte uavhengig av nasjonalitet, etnisitet, kulturell eller religiøs tilhørighet. [...]

Ifølge Europol har over 86 prosent av de mest truende kriminelle nettverkene i Europa opprettet egne eller infiltrert andre lovlige selskapsstrukturer. Ved å utnytte legale selskapsstrukturer skjuler nettverkene sin kriminelle virksomhet og profitt, og de gjør det utfordrende å skille mellom legal og illegal virksomhet. Dermed undergraves tilliten til offentlige institusjoner, næringslivet og rettssystemet, og ressurser tappes fra vår felles samfunnsøkonomi.»

Utviklingen i den systemtruende og grove kriminaliteten i Sverige beskrives i punkt 3.1 på side 36. Det fremgår her at trusselen fra kriminelle nettverk som samarbeider på tvers av de nordiske landene, forventes å øke fremover. Videre fremheves at profitten fra slik kriminalitet finansierer ny kriminalitet, og på denne måten i seg selv er samfunnstruende (punkt 3.1 side 42):

«Hvert år tjener kriminelle aktører og nettverk store summer på kriminalitet. For å hvitvaske profitten benytter de både legale økonomiske infrastrukturer og parallelle systemer for illegale pengestrømmer, ofte i kombinasjon. Profitten benyttes ikke bare til private formål, men også til å finansiere ny og mer omfattende kriminalitet. På denne måten er kriminelle aktørers håndtering av utbytte samfunnstruende.»

Økokrims trusselvurdering utarbeides annethvert år. Formålet med trusselvurderingen er å presentere kriminalitetstruslene som Økokrim mener vil medføre de mest alvorlige konsekvensene for samfunnet vårt de neste to årene. I den siste trusselvurderingen fra 2024 var den kriminelle økonomien og kriminelle nettverk et hovedtema. Som en av de mest alvorlige truslene nevnes at organiserte kriminelle aktører integrerer kriminell virksomhet og utbytte i legal virksomhet (side 6). Rapporten trekker også frem ulike måter kriminelle kan hvitvaske utbytte for at fortjeneste fra kriminalitet skal kunne benyttes uten å vekke mistanke, herunder bruk av kryptovaluta, misbruk av selskapsstrukturer, investering av utbytte i eiendom, bruk av kontanter og kjøp og salg av verdigjenstander (side 27–33). I rapporten trekkes høye henleggelsestall og lave inndragningstall frem som et uttrykk for at økonomisk kriminalitet i dag ikke får tilstrekkelig prioritet blant politiets mange oppgaver (side 8).

Også i Europols vurdering av trusselen fra alvorlig og organisert kriminalitet i EU, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA)*, fremheves den samfunnstrusselen som profittmotivert og utbyttegenererende kriminalitet utgjør (punkt 1 side 12):

«Serious and organised crime is not just a threat to public safety; it impacts the very foun-

dations of the EU and its society. Criminal networks fuel their operations through corruption and money laundering, creating a hidden financial system that weakens economies and erodes trust in governance structures.»

I vurderingen fremheves at inndragning kan være et effektivt virkemiddel for å bekjempe denne kriminaliteten, men at det er en utfordring at utbytte ikke blir inndratt i tilstrekkelig grad (punkt 1 side 14):

«Cutting off criminal networks' resources is an effective strategy for law enforcement, but recovering assets remains a challenge. Despite substantial investments in resources and legislative frameworks, the confiscation of criminal proceeds has stagnated at around an estimated 2 % of illicit proceeds. Challenges in asset recovery are further exacerbated by the increasing criminal exploitation of digital assets.»

Tilsvarende heter det i punkt 2 på side 26:

«Asset recovery is a powerful deterrent and an effective tool to tackle serious and organised crime. It deprives criminals of their criminal assets and prevents them from reinvesting them in other crimes or integrating them into the mainstream economy.

The low rate of asset recovery in the European Union remains a significant challenge in combating organised and financial crime. Despite substantial investments in resources and robust legislative frameworks, the confiscation of criminal proceeds remains at an alarmingly modest level of approximately 2 %.»

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Straffeloven kapittel 13 gjelder inndragning. Kapittelet inneholder i dag hjemler for inndragning av utbytte (straffeloven §§ 67 og 68), inndragning av produktet av, gjenstanden for og redskapet til en straffbar handling (§ 69) og forebyggende inndragning (§ 70). I tillegg inneholder kapittelet regler om hvem inndragning kan skje overfor, forholdet til erververe og rettighetshavere etc. I straffeloven § 66 er det presisert at inndragning etter kapittel 13 kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner.

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 er ikke kategorisert som straff, men som en annen strafferettslig reaksjon, se straffeloven § 30 bokstav e. Med dette menes en reaksjon som bare kan ilegges i en straffesak, men som har en annen begrunnelse og formål enn straff, se NOU 2002: 4 *Ny straffelov* punkt 8.5.3 side 233 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) *Om lov om straff (straffeloven)* punkt 4.2.4.1 side 68. Frem til 1973 sondret straffeloven 1902 mellom inndragning som ikke er å anse som straff, og inndragning som *er* straff. Sistnevnte var definert som en tilleggssstraff, det vil si en straff som bare kunne ilegges sammen med en hovedstraff. Sondringen ble opphevet ved lov 26. januar 1973 nr. 2. Bakgrunnen for opphevelsen av denne sondringen var særlig et ønske om forenkling og om at lovgivningen i Norge skulle være på linje med de andre nordiske landene, se Ot.prp. nr. 31 (1971–72) *Om lov om endringer i lovgivningen om inndragning på grunn av straffbare handlinger* punkt II. 2. side 6–7.

Inndagningsreglene i straffeloven kapittel 13 er i hovedsak en videreføring av inndagningsreglene i straffeloven 1902, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 1.4 side 31 og punkt 26.1 side 341. Reglene gjennomgikk en større revisjon i 1999, på bakgrunn av Inndagningsutvalgets utredning NOU 1996: 21. Revisjonen innebar blant annet at utbytteinndragning som hovedregel ble gjort obligatorisk i tilfeller der det er påvist en bestemt straffbar handling, se nå straffeloven § 67 første ledd første punktum. Ved revisjonen ble det

også innført en hjemmel for såkalt utvidet inndragning (nå straffeloven § 68). Bestemmelsen åpner for inndragning uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra, og på lempeligere bevismessige vilkår enn i straffeloven § 67. Utvidet inndragning skulle gjøre det enklere å foreta inndragning overfor bakmenn og andre som har ervervet større verdier gjennom en kriminell livsstil, se NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.2 side 136–138 og Ot.prp. nr. 8 (1998–99) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)* punkt 10.1.4.1 side 30–31.

3.2 Straffelovens hjemler for inndragning av utbytte

3.2.1 Hovedregelen om utbytteinndragning – straffeloven § 67

Hovedregelen om utbytteinndragning fremgår av straffeloven § 67. Det følger av bestemmelsens første ledd første punktum at «[u]tbytte av en straffbar handling skal inndras». Formuleringen viser at utbytteinndragning som utgangspunkt er obligatorisk. Inndagningsansvaret kan imidlertid «reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være klart urimelig», jf. § 67 første ledd fjerde punktum. Denne rimelighetsklausulen er ment å være en snever unntaksregel. Ifølge forarbeidene er det normalt bare aktuelt å redusere inndagningsansvaret når utbyttet ikke lenger er i behold og den siktede har svak økonomi, se spesialmerknadene til § 67 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

Det er en forutsetning for inndragning etter § 67 at det kan påvises en bestemt straffbar handling som utbyttet stammer fra. Handlingen må kunne konkretiseres, se spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 460. Det er altså ikke tilstrekkelig at påtalemyndigheten kan bevise at utbyttet stammer fra en eller annen straffbar handling. Dersom en tiltale omfatter flere straffbare handlinger, er det likevel ikke nødvendig å konkretisere hvilken eller hvilke av disse utbyttet stammer fra, se spesialmerknadene til den tilsvarende bestemmelsen i

straffeloven 1902 § 34 i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 22.2 side 64. I saker om heleri og hvitvasking er det tilstrekkelig å identifisere heleri- eller hvitvaskingshandlingen som sådan. Det er ikke nødvendig å identifisere det eller de bakenforliggende primærlovbruddene som utbyttet stammer fra, se nærmere om dette nedenfor i punkt 3.2.2.

I § 67 første ledd tredje punktum er det gjort unntak fra de subjektive straffbarhetsvilkårene, slik at inndragning kan foretas selv om lovbyteren manglet skyld eller ikke utviste skyld. De objektive straffbarhetsvilkårene må derimot være oppfylt. Det betyr at handlingen som utbyttet stammer fra, må dekke gjerningsbeskrivelsen i et straffebud, og det må ikke foreligge noen grunn til straffrihet, for eksempel samtykke, nødverge eller nødrett.

I tillegg til at det må foreligge en konkret straffbar handling, krever straffeloven § 67 at det bevises at handlingen har resultert i et utbytte. I dette ligger et krav om årsakssammenheng. Kravet skal forstås slik at den straffbare handlingen må ha vært en nødvendig betingelse for ervervet av utbyttet. Videre må sammenhengen mellom den straffbare handlingen og utbyttet være relativt nær. Det må altså til en viss grad avgrenses mot indirekte utbytter, se HR-2022-1178-A avsnitt 34–35.

«Utbytte» skal ifølge forarbeidene forstås som enhver fordel som er oppnådd ved den straffbare handlingen. Dette kan for eksempel være gjenstander, penger, fordringer, lønn og besparelser, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 460. 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 bilen som utbytte. Dersom utbytte er blandet sammen med lovlig ervervede verdier, er det forutsatt i forarbeidene at en forholdsmessig andel kan inndras, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

Inndragning etter § 67 kan også foretas som verdiinndragning, jf. første ledd annet punktum. Verdiinndragning innebærer at vedkommende får en betalingsforpliktelse til staten på et beløp som svarer til verdien av utbyttet. Adgangen til verdiinndragning er alternativ og ikke subsidiaer. Det vil si at domstolene kan velge å ilegge verdiinndragning selv om selve tingen som utgjør utbytte, er tilgjengelig, se HR-2018-556-A avsnitt 24.

Som hovedregel skal det ikke gjøres fradrag i inndragningsbeløpet for utgifter som gjerningspersonen har hatt i forbindelse med den straffbare handlingen, jf. § 67 annet ledd annet punktum.

Regelen gir uttrykk for prinsippet om såkalt bruttoinndragning. Dersom bruttoinndragning vil være klart urimelig, kan ansvaret likevel reduseres etter rimelighetsklausulen i § 67 første ledd fjerde punktum. Høyesterett har gitt uttrykk for at det ofte må anses klart urimelig å nekte fradrag for utgifter knyttet til anskaffelse av gjenstander med en lovlig omsetningsverdi, selv om hovedregelen også her er bruttoinndragning, se for eksempel Rt. 2015 side 184 avsnitt 26. Høyesterett har lagt til grunn at det samme synspunktet vil være relevant for andre typer erverv enn anskaffelse av gjenstander, slik som for eksempel leie av lokaler eller ansettelse av arbeidskraft, se HR-2021-301-A avsnitt 25–26.

Etter § 67 tredje ledd første punktum kan inndragningsbeløpet reduseres med et beløp som tilsvarende erstatning som lovbyteren 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 inndragningsbeløpet også reduseres med et beløp som tilsvarende betaling av en forpliktelse som den straffettslige forfølgningen gjelder. Dette er særlig aktuelt ved skatte- og avgiftsunndragelser, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 461.

Inndragning etter straffeloven § 67 forutsetter at det alminnelige strafferettslige beviskravet er oppfylt. Påtalemyndigheten må bevise ut over enhver rimelig tvil at det er begått en konkret straffbar handling og at denne har ledet til et oppnådd utbytte. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan godtgjøres, følger det imidlertid av § 67 annet ledd tredje punktum at beløpet fastsettes skjønnsmessig. Bestemmelsen representerer et unntak fra det vanlige beviskravet i strafferetten ved at retten kan legge til grunn at utbyttet har det omfanget som den finner mest sannsynlig, se Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (à jour per 1. april 2025), note 5 til § 67. Bestemmelsen innebærer følgelig at beviskravet for utbyttets størrelse er alminnelig sannsynlighetsovervekt, se også Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 8.1 side 25 med videre henvisninger om den tilsvarende regelen i straffeloven 1902 § 34.

Selv om straffeloven § 67 krever at det påvises en konkret straffbar handling som utbyttet stammer fra, stilles det ikke krav om at noen domfelles for denne handlingen for at det kan foretas inndragning. Straffeprosessloven forutsetter også at det kan anlegges sak om inndragning av utbytte uten at det samtidig nedlegges påstand om straff,

se straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2. Lovverket gir følgelig allerede i dag en viss adgang til å foreta utbytteinndragning uten straffedom, forutsatt at vilkårene i straffeloven § 67 er oppfylt. Etter hva departementet er kjent med, benyttes imidlertid denne adgangen lite i praksis.

3.2.2 Særlig om utbytteinndragning ved heleri og hvitvasking

Straffeloven § 332 om heleri og § 337 om hvitvasking spiller en viktig rolle i relasjon til inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13. Disse straffebudene rammer ulike former for befatning med utbytte. Straffeloven § 332 retter seg mot den som mottar eller skaffer seg eller andre del i utbyttet av en straffbar handling, mens § 337 første ledd bokstav a rammer hvitvasking av utbytte for en annen. Paragraf 337 første ledd bokstav b rammer «selvvask» – det vil si hvitvasking av utbytte fra egne straffbare handlinger.

For domfellelse for heleri etter straffeloven § 332 eller ordinær hvitvasking etter § 337 første ledd bokstav a er det ikke nødvendig at utbyttet kan føres tilbake til ett eller flere konkrete primærlovbrudd, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)* punkt 8.7.2 side 290. Domfellelse etter § 337 første ledd bokstav b om selvvask forutsetter derimot at de straffbare handlingene som det selvvaskede utbyttet stammer fra, identifiseres på en slik måte at tiltalte kan forsvare seg mot anklagene, jf. HR-2021-987-A avsnitt 26 flg.

Høyesterett har lagt til grunn at heleri utgjør «en straffbar handling» etter straffeloven § 67. Som følge av dette er det lagt til grunn at det skal foretas inndragning av utbytte på grunnlag av en helerihandling, selv om det bakenforliggende primærlovbruddet ikke kan identifiseres, se for eksempel Rt. 2015 side 438 avsnitt 34 og HR-2018-471-U avsnitt 15–16. Det avgjørende for inndragningsspørsmålet er om det kan utelukkes at midlene har lovlig opphav. I kombinasjon med adgangen til å fremme inndragningssak uten at det samtidig nedlegges påstand om straff, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2, åpner dette for å anlegge en ren inndragningssak overfor personer som har skaffet seg del i utbytte av en straffbar handling, uten at det bakenforliggende primærlovbruddet er identifisert. Dette forutsetter imidlertid at det strafferettslige beviskravet er oppfylt.

Også hvitvasking må anses å utgjøre «en straffbar handling» etter straffeloven § 67. Etter som ordinær hvitvasking etter § 337 første ledd bokstav a innebærer at utbyttet sikres «for en annen», vil det imidlertid normalt ikke på samme måte som ved heleri være grunnlag for å inndra utbyttet i sin helhet hos hvitvaskeren fordi det ikke kan sies å ha tilfalt vedkommende, se straffeloven § 71 og punkt 3.3 nedenfor.

Inndragningsadgangen etter straffeloven § 67 suppleres av straffeloven § 69 første ledd bokstav b. Bestemmelsen gir hjemmel for inndragning av ting som «har vært gjenstand for» en straffbar handling. Formuleringen omfatter blant annet utbytte som har vært gjenstand for en hvitvaskingshandling, se spesialmerknadene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 463. I motsetning til § 67 er inndragning etter § 69 ikke obligatorisk, jf. ordlyden «kan inndras». Ved avgjørelsen av om inndragning skal foretas, og hvilket omfang inndragningen skal ha, skal det særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig, jf. § 69 tredje ledd første punktum.

Straffeloven § 69 åpner også for verdiinndragning, se første ledd annet punktum. I HR-2025-2048-A tok Høyesterett stilling til om bestemmelsen gir hjemmel for verdiinndragning overfor såkalte «pengemuldyr» av hvitvasket utbytte som ikke lenger er i vedkommendes besittelse. Høyesteretts flertall la til grunn at straffeloven § 69 krever at gjenstanden som skal inndras – det hvitvaskede utbyttet – må ha en bestemt tilknytning til den straffbare handlingen, og uttalte (avsnitt 55):

«I dette tilfellet, hvor det er tale om å inndra verdien av en ting som verken er solgt eller forbrukt, og lovbryteren ikke har disponert over utbyttet utover å overføre det videre til ukjent tredjepart, er den tilknytningen som må kreves mellom verdien og den straffbare handlingen i medhold av første punktum, ikke til stede.»

Flertallet la til grunn at inndragning i et slikt tilfelle ville ha et rent pønalt formål, og konkluderte med at det ikke var grunnlag for verdiinndragning av det hvitvaskede utbyttet overfor vedkommende (avsnitt 57).

3.2.3 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 kan formuesgoder som tilhører lovbyteren, inndras hvis ikke lovbyteren sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte, jf. § 68 fjerde ledd første punktum. Bevisbyrden for at formuesgodene er lovlig ervervet, er følgelig lagt på lovbyteren.

Straffeloven § 68 annet ledd oppstiller strenge inngangsvilkår. For det første må lovbyteren «finnes skyldig» i en eller flere straffbare handlinger som etter sin art kan gi «betydelig utbytte». Formuleringen «finnes skyldig» viser at både de objektive og de subjektive straffbarhetsvilkårene må være oppfylt, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 462. Beviskravet er det alminnelige strafferettslige beviskravet om at straffskyld må bevises utover enhver rimelig tvil. I forarbeidene er det lagt til grunn at grensen for hva som skal regnes som «betydelig», går omtrent der grensen mellom simple og grove vinningslovbrudd er trukket i rettspraksis, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 462. I HR-2021-2580-A knyttet Høyesterett terskelen for grove vinningslovbrudd til folketrygdens grunnbeløp og ga uttrykk for at grensen bør gå ved halvannen ganger grunnbeløpet på gjerningstidspunktet, se avsnitt 50–55. Dersom lovbyteren finnes skyldig i flere lovbrudd, er det tilstrekkelig at de samlet sett kan gi betydelig utbytte, se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 22.2 side 68.

For det andre må domfellelsen gjelde et forhold av en viss alvorlighetsgrad. Nærmere bestemt må domfellelsen gjelde én eller flere straffbare handlinger eller forsøk på dette som samlet kan medføre straff av fengsel i minimum seks år (§ 68 annet ledd bokstav a, jf. bokstav c). Alternativt må lovbyteren bli domfelt for minst én straffbar handling eller forsøk på dette som kan medføre straff av fengsel i minimum to år, og i tillegg være ilagt straff for en handling av en slik art at den kan gi betydelig utbytte, i løpet av de siste fem årene før lovbruddet (§ 68 annet ledd bokstav b, jf. bokstav c). Det er strafferammen i straffebudet, ikke hvilken straff som faktisk er idømt, som er avgjørende for om vilkårene er oppfylt. Den adgangen som straffeloven § 79 bokstav b og c gir til å fastsette straff utover lengstestrafen ved gjentakelse og organisert kriminalitet, kommer ikke i betraktning, jf. § 68 annet ledd siste punktum.

I motsetning til utbytteinndragning etter § 67 er adgangen til utvidet inndragning fakultativ, jf. formuleringen «kan foretas» i § 68 annet ledd. Det er altså opp til domstolen å vurdere om, og i hvilket omfang, utvidet inndragning skal skje.

Av spesialmerknadene til den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 § 34 a fremgår det at utvidet inndragning primært ble innført for å ramme personer med «en kriminell livsstil», se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 22.2 side 68. Denne føringen ble fulgt opp i rettspraksis. I 2022 ble det sentrale vurderingstemaet lovfestet i § 68 tredje ledd. Det fremgår nå av loven at det ved vurderingen av om det skal foretas utvidet inndragning, særlig skal legges vekt på «sannsynligheten for at lovbyterens formue er ervervet ved straffbar virksomhet». Bestemmelsen var ment å kodifisere gjeldende rett, se Prop. 241 L (2020–2021) punkt 11 side 46, hvor det videre heter:

«Forslaget er ment å klargjøre at utvidet inndragning primært er aktuelt overfor personer som har bygget opp hele eller store deler av sin formue ved straffbar virksomhet, men hvor den straffbare virksomheten som har gitt vinningen, ikke kan identifiseres.

Formuleringen er samtidig ment å få frem at forutsetningen om kriminell livsstil gjør seg gjeldende med ulik styrke i ulike situasjoner. Hvor stor sannsynlighet som kreves, vil variere avhengig av blant annet hvor omfattende inndragningskravet er, hvilke formuesgoder som påstås inndratt og i hvilken grad det foreligger konkrete forhold ved de aktuelle eiendelene som i seg selv gir grunnlag for mistanke om at de er utbytte fra straffbare handlinger.»

Dersom det er tale om å inndra ett eller enkelte av lovbyterens formuesgoder på grunnlag av konkret mistanke om at det stammer fra uidentifisert kriminalitet, kan det være forsvarlig å foreta utvidet inndragning selv om lovbyteren ikke tilhører den primære målgruppen, se Prop. 241 L (2020–2021) punkt 7.4.3 side 36.

Ved utvidet inndragning kan ett, flere eller samtlige av lovbyterens formuesgoder inndras hvis lovbyteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte, jf. § 68 fjerde ledd første punktum. Påtalemyndigheten har bevisbyrden for at formuesgodene tilhører lovbyteren. Høyesterett har lagt til grunn at beviskravet for at formuesgodet tilhører lovbyteren, er alminnelig sannsynlighetsovervekt, se Rt. 2004 side 1126 avsnitt 25. I stedet for formuesgodene kan verdien av disse inndras, jf. § 68 fjerde ledd annet punktum. Ettersom det ikke skal klarlegges hvilke straffbare handlinger formuesgodene stammer fra, er det ikke grunnlag for å vurdere fradrag for eventuelle kostnader knyttet til handlingene.

Skillet mellom brutto- og nettoinndragning blir følgelig ikke relevant.

Etter straffeloven § 68 femte ledd første punktum kan utvidet inndragning som hovedregel også omfatte verdien av alle formuesgoder som tilhører lovbryterens nåværende eller tidligere ektefelle. Inndragning er likevel avskåret dersom formuesgodene er ervervet før ekteskapet ble inngått eller etter at ekteskapet ble oppløst, dersom formuesgodene er ervervet minst fem år før den straffbare handlingen som gir grunnlag for utvidet inndragning, eller dersom lovbryteren sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på annen måte enn ved straffbare handlinger som lovbryteren selv har begått. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å inndra formuesgoder fra ektefellen, men innebærer at formuesmassen til lovbryterens ektefelle identifiseres med lovbryterens. Når to personer bor fast sammen under ekteskapslignende forhold, likestilles det med ekteskap, jf. § 68 femte ledd annet punktum.

3.3 Hvem inndragning kan skje overfor – 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, se HR-2016-1582-U avsnitt 19. Det er ikke noe krav om at vedkommende visste eller burde ha visst at formuesgodet stammet fra et lovbrudd.

Paragraf 71 første ledd første punktum krever 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. Magnus Matningsdal legger i *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (å jour per 1. april 2025), note 2.1 til § 71 til grunn 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 lovbryteren har fått en bedre økonomi.

Første ledd annet punktum inneholder en presumptionsregel: Det skal legges til grunn at utbyttet er tilfalt lovbryteren, 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, se Rt. 2000 side 1734. Som det fremgår av ordlyden, er beviskravet sannsynlighetsovervekt.

Som omtalt i punkt 3.2.2 anses utbytte som noen har mottatt eller skaffet seg del av gjennom et heleri, som utbytte fra helerihandlingen etter straffeloven § 67. Dette innebærer at inndragning kan skje direkte overfor heleren med hjemmel i § 71. I HR-2021-987-A la Høyesterett til grunn at kravet i § 71 om at utbyttet må være tilfalt vedkommende «direkte», også var oppfylt ved selvask etter straffeloven § 337 første ledd bokstav b, se avsnitt 62 flg.

Dersom utbyttet direkte har tilfalt flere, må inndragning skje basert på den andelen som har tilfalt vedkommende. Det er forutsatt i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 9.2 og 9.4 side 26–27 at loven i utgangspunktet ikke åpner for solidaransvar. Proposisjonen nevner likevel en situasjon med flere tiltalte, hvor det er like sannsynlig for hver enkelt at vedkommende har fått utbyttet. I denne situasjonen forutsettes at hver av dem bør kunne gjøres solidarisk ansvarlig, siden de ikke har sannsynliggjort at utbyttet har tilfalt en annen, se spesialmerknadene til straffeloven 1902 § 34 i punkt 22.2 side 67.

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

Utvidet inndragning etter straffeloven § 68 foretas overfor lovbryteren, se § 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 kriminalitet som vedkommende har vært involvert i. Som en konsekvens av dette rettes inndragningskravet mot lovbryteren.

Inndragning etter straffeloven § 69 første ledd bokstav b av ting som har vært gjenstand for en straffbar handling, foretas overfor lovbrøyteren eller den lovbrøyteren handlet på vegne av, se § 71 tredje ledd.

Reglene i straffeloven § 71 angir hvem som materielt sett kan holdes ansvarlig for et inndragningskrav. Bestemmelsen suppleres av straffeloven § 74, som inneholder prosessuelle regler om hvem kravet kan reises mot når det foretas inndragning av utbytte mv. som ikke tilhører lovbrøyteren. De prosessuelle reglene omtales ikke nærmere her. Departementet vil komme tilbake til disse i forbindelse med oppfølgingen av arbeidsgruppens forslag til prosessuelle regler.

3.4 Forholdet til erververe – straffeloven § 72

Straffeloven § 72 regulerer situasjonen der inndragningsobjektet etter at den straffbare handlingen fant sted, er overdratt fra noen som det kan foretas inndragning overfor.

Etter § 72 første ledd kan inndragning etter § 67 foretas overfor erververen dersom overdragelsen har skjedd som gave, eller dersom mottakeren forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling – altså at vedkommende var i ond tro. Erververens 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 en eller annen straffbar handling, se Prop. 241 L (2020–2021) punkt 8.2 side 38–40. Ved gave-salg kan den delen av utbyttets verdi som utgjør en gave, inndras uavhengig av om mottakeren var i aktsom god tro, mens resten av verdien bare kan inndras hvis mottakeren var i ond tro, se spesialmerknadene til straffeloven 1902 § 37 a i NUT 1970:6 *Innstilling fra Straffelovrådet om inndragning på grunn av straffbare handlinger* side 20.

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

Paragraf 72 annet ledd gjelder utvidet inndragning etter § 68. Det fremgår av bestemmelsen at et formuesgode som lovbrøyteren har overdratt til en av sine nærmeste, kan inndras dersom påtalemyndigheten sannsynliggjør at det er ervervet

ved at lovbrøyteren har begått et lovbrudd. Inndragning kan foretas uavhengig av om mottakeren forsto eller burde ha forstått at lovbrøyteren ervervet formuesgodet ved en straffbar handling, se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 10.3.4.4 side 41. Forarbeidene forutsetter likevel at inndragning ikke bør skje dersom mottakeren har betalt fullt vederlag, se Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 22.2 side 72. I § 72 annet ledd annet punktum oppstilles det dessuten unntak for formuesgoder som ble overdratt mer enn fem år før handlingen som danner grunnlag for inndragningen, samt for formuesgoder som er mottatt til vanlig underhold fra en som plikter å yte slikt underhold. Paragraf 72 fjerde ledd inneholder tilsvarende regler for situasjonen hvor formuesgodet er overdratt til et foretak lovbrøyteren har tilknytning til.

3.5 Forholdet til rettighetshavere – straffeloven § 73

Inndragning av et formuesgode påvirker som hovedregel ikke begrensede rettigheter som er stiftet i formuesgodet som inndras, for eksempel salgspant. Dette følger motsetningsvis av innledningen i straffeloven § 73. At begrensede rettigheter består selv om formuesgodet inndras, fremgår også av Rt. 2007 side 583 avsnitt 79, hvor førstvoterende uttaler: «Jeg presiserer for ordens skyld at pantlover, uavhengig av inndragningen, vil ha pant for det lån som er ytt, inklusive renter og omkostninger.» Dette forutsetter likevel at rettighetene har rettsvern («er rettsgyldig sikret»). Rettigheter som ikke har rettsvern, faller automatisk bort ved inndragning av formuesgodet, se Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (à jour per 1. april 2025), note 2 til § 73.

Straffeloven § 73 gir hjemmel for å beslutte helt eller delvis bortfall av en begrenset rettighet som er rettsgyldig sikret i et formuesgode som blir inndratt. Rettighetshaveren må i så fall gjøres til part i saken, se Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (à jour per 1. april 2025), note 1 til § 73. Adgangen til å beslutte bortfall gjelder i følgende tilfeller:

- a dersom rettighetshaveren selv har foretatt den straffbare handlingen,
- b dersom lovbrøyteren 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.

Som det fremgår av ordlyden, gjelder bokstav c tilfeller der rettighetshaveren har vært i ond tro med hensyn til at tingen skulle brukes ved en straffbar handling eller at den kunne inndras. Det avgjørende tidspunktet for vurderingen av rettighetshaverens onde tro er tidspunktet for rettsvernsakten, se spesialmerknadene til straffeloven § 73 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 466. Alternativet i bokstav c om ond tro knyttet til hva tingen skulle brukes til, gjelder særlig ved inndragning av ting som har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling etter § 69 første ledd bokstav c. Alternativet om ond tro med hensyn til at tingen kunne inndras, er utformet generelt. I forarbeidene er det imidlertid lagt til grunn at det primært har praktisk betydning ved utvidet inndragning, se NOU 1996: 21 punkt 16.1 side 193.

Det fremgår av forarbeidene at § 73 bokstav c bare gjelder frivillige rettsstiftelser. Retten kan altså ikke beslutte at utlegg eller andre tvungne rettsstiftelser skal falle bort, selv om rettighetshaveren var i ond tro, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 466–467.

Straffeloven § 73 gjelder bare rettigheter som er stiftet *før* den straffbare handlingen. Er rettigheten stiftet i ettertid, reguleres situasjonen av § 72 femte ledd, se Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (à jour per 1. april 2025), note 11 til § 72. Etter § 72 femte ledd kan det foretas inndragning av rettigheten dersom vilkårene i bestemmelsens første til fjerde ledd er oppfylt. Disse vilkårene er omtalt i punkt 3.4 over. På samme måte som etter § 73 må rettighetshaveren i så fall gjøres til part. Etter ordlyden i § 72 femte ledd gjelder adgangen til inndragning av begrensede rettigheter ikke dersom rettigheten er stiftet ved utleggspant, arrest eller legalpant. På samme måte som § 73 er bestemmelsen følgerig begrenset til frivillige rettsstiftelser, se også Ot.prp. nr. 31 (1971–72) punkt III. A. side 10.

3.6 Hvem inndragning skjer til fordel for – straffeloven § 75

Hovedregelen etter straffeloven § 75 første ledd er at inndragning skjer til fordel for statskassen. Dette innebærer normalt at det inndratte går inn i statens generelle midler.

Etter § 75 annet ledd kan retten – enten i dommen eller i en senere kjennelse – bestemme at det inndratte skal anvendes til dekning av idømt erstatningskrav fra skadelidte. Bestemmelsen skal bidra til at fornærmede får den erstatningen

vedkommende er tilkjent i dommen, men også forhindre at skadevolderen må betale samme beløp to ganger. Paragraf 75 annet ledd er fakultativ, jf. ordlyden «kan». Ifølge forarbeidene skal det foretas en rimelighetsvurdering, men utgangspunktet er at dekning normalt bør skje med mindre spesielle momenter i saken taler imot det, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 467.

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 insitament til slikt samarbeid, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.11.3 side 355. Deling med annen stat kan ikke føre til at dekning av den skadelidtes erstatningskrav etter annet ledd reduseres, jf. tredje ledd tredje punktum.

3.7 Foreldelse av inndragningsansvar – straffeloven § 92

Foreldelse av inndragningsansvar reguleres av straffeloven § 92. Det følger av bestemmelsens første punktum at ansvaret i utgangspunktet foreldes etter fristene i § 86 for foreldelse av straffansvar, men at fristen ikke skal være kortere enn fem år. For utbytteinndragning etter straffeloven §§ 67 og 68 skal fristen likevel ikke være kortere enn ti år, jf. § 92 annet punktum. Bestemmelsen innebærer at foreldelsesfristen for inndragningsansvaret ved utbytteinndragning varierer fra 10 til 25 år avhengig av den øvre strafferammen for den straffbare handlingen. Fristen regnes som utgangspunkt fra den dagen det straffbare forholdet opphørte, jf. § 87 første ledd første punktum.

3.8 Bortfall av inndragningsansvar ved den ansvarliges død – straffeloven § 100 annet ledd

Hovedregelen etter straffeloven § 100 annet ledd første punktum er at inndragningsansvar faller bort ved den ansvarliges død. Når det gjelder utbytteinndragning, kan sak likevel fremmes, og ilagt inndragning kan fullbyrdes dersom det blir besluttet av retten, jf. § 100 annet ledd annet punktum. At sak om utbytteinndragning kan «fremmes» etter den ansvarliges død, innebærer at sak både kan anlegges og fortsettes, se spesialmerknadene til straffeloven 1902 § 75, som innholdsmessig tilsvarende straffeloven § 100, i Ot.prp.

nr. 52 (1970–71) *Om lov om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 nr. 10, m.m.* punkt B. V. 1 side 15. Inndragningsadgangen er fakultativ, jf. formuleringene «kan [...] fremmes» og «kan fullbyrdes». Retten kan beslutte inndragning av et beløp i stedet for en

ting (verdiinndragning), jf. § 100 annet ledd tredje punktum.

I NOU 1996: 21 punkt 4.7.3.1 side 41 er det lagt til grunn at inndragningskravet vil falle bort dersom det utferdiges preklusivt proklama og kravet ikke blir meldt i tide.

4 Andre lands rett m.m.

4.1 Sverige

Riksdagen vedtok 2. oktober 2024 en reform av den svenske inndragningslovgivningen. Blant de mest sentrale endringene var innføringen av en ny ordning for såkalt selvstendig inndragning («sjelvständigt förverkande»). Ordningen skal gjøre det mulig å inndra formuesgoder som stammer fra kriminalitet, uavhengig av om det kan bevises at noen har begått et konkret lovbrudd. Lovendringene trådte i kraft 8. november 2024.

Den nye hjemmelen for selvstendig inndragning er inntatt i brottsbalken 36 kap. 5 §, under avsnittet «Förverkande av oförklarade tillgångar». Bestemmelsen lyder slik:

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

Om egendomen har överlåts och förvärvaren har betalt skälig ersättning för egendomen får förverkande ske från förvärvaren endast om denne insåg eller borde ha insett egendomens samband med brottslig verksamhet.»

Inndragningsadgangen etter bestemmelsen gjelder alle formuesgoder som stammer fra kriminell virksomhet («härrör från brottslig verksamhet»). Formuleringen bygger videre på begrepsbruken i den svenske bestemmelsen om utvidet inndragning. Regjeringen ønsket ikke å bruke uttrykket «brott», ettersom formålet med selvstendig inndragning er å kunne inndra formuesgoder uten at det kan bevises at de stammer fra et konkret lovbrudd, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 258–259.

Kjerneområdet for selvstendig inndragning er ment å være formuesgoder som ikke står i forhold til eierens legitime inntektskilder eller formuesforhold for øvrig, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.1 side 254. Som en aktuell situasjon nevnes i forarbeidene at politiet finner dyre kapitalvarer eller luksusartikler hos noen som mangler legitime inntek-

ter. I vurderingen av om et formuesgode stammer fra kriminalitet, er det lagt til grunn at også omstendighetene rundt funnet av formuesgodet kan være relevante, for eksempel 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 bevis som underbygger at det har skjedd et kjøp. Andre relevante momenter som nevnes, er manglende dokumentasjon, eierens levekår, familieforhold og livssituasjon for øvrig. Det er ikke nødvendig å påvise en direkte tilknytning til kriminalitet som er begått. Dersom for eksempel eieren har knytninger til en kriminell gruppe, kan imidlertid dette være et relevant moment. Spørsmålet skal ifølge forarbeidene avgjøres ut fra en helhetsvurdering, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 259–260.

Beviskravet for at formuesgodet stammer fra kriminalitet, er klar sannsynlighetsovervekt («klart mera sannolikt»). Det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden. Dersom påtalemyndigheten har lagt frem bevis som underbygger at formuesgodet stammer fra kriminalitet, indikerer imidlertid forarbeidene at eieren får en oppfordring til å forklare hvordan vedkommende har fått tak i formuesgodet. Dersom vedkommende kan gi en forklaring som i tilstrekkelig grad svekker bevisverdien av det påtalemyndigheten har lagt frem, kan formuesgodet ikke inndras, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260 og punkt 8.2.2 side 266–267.

Hjemmelen for selvstendig inndragning inneholder ingen nedre beløpsgrense. Ifølge forarbeidene ligger det likevel i sakens natur at reglene normalt ikke skal brukes til å inndra ubetydelige beløp eller eiendeler med en ubetydelig verdi, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 262. Det er også lagt til grunn at inndragningskravet ikke foreldes, siden kravet ikke bygger på en konkret straffbar handling, men på det faktum at formuesgodet stammer fra kriminell virksomhet, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 261–262.

Brottsbalken 36 kap. 5 § åpner for verdiinn-dragning som et alternativ til gjenstandsinndragning. I forarbeidene er det lagt til grunn at gjenstandsinndragning bør være utgangspunktet, men at det også bør være mulig å inndra formuesgoder som ikke er funnet. Som eksempel nevnes at det kan bevises at formuesgodet var hos en bestemt person på et tidligere tidspunkt, men at det ikke lenger er tilgjengelig fordi det er ført ut av landet. Det forutsettes samtidig at formuesgodet er identifisert og kan knyttes til en bestemt person, se Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 260.

Det fremgår uttrykkelig av 36 kap. 5 § 2 stk. at dersom den inndragningskravet rettes mot, har kjøpt formuesgodet mot rimelig betaling, kan selvstendig inndragning bare skje hvis vedkommende innså eller burde ha innsett formuesgodets tilknytning til kriminalitet.

Brottsbalken 36 kap. 13 § flg. inneholder regler om hvem inndragning kan foretas overfor. Reglene er ikke spesifikke for selvstendig inndragning, men gjelder inndragning generelt. Etter 13 § kan inndragning foretas overfor eieren av formuesgodet, eventuelt den som anses å være eier. Betalingsmidler kan uansett inndras hos den som besitter midlene. 14 § inneholder en presumsjonsregel om eierforhold, og fastsetter i 1 stk. at den som er i besittelse av løsøre, anses som eier dersom det ikke er holdepunkter for noe annet. 14 § 2 stk. gjør unntak for registrerte skip og luftfartøy, der eieren uten andre holdepunkter presumeres å være den med registerhjemmel. I 15 § er det gitt regler om hvem som anses å være eier der løsøret er i felles besittelse, enten mellom ektefeller eller samboere eller mellom andre personer.

Ved reformen av inndragningsreglene ble det også vedtatt en egen lov med prosessuelle regler – lag (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

4.2 Danmark

Inndragningsreglene i den danske straffeloven har betydelige likhetstrekk med de gjeldende norske reglene. Den danske straffeloven inneholder regler om blant annet inndragning av utbytte fra en straffbar handling (§ 75 stk. 1), inndragning av gjenstander brukt ved eller frembrakt ved straffbar handling mv. (§ 75 stk. 2) og utvidet inndragning (§ 76 a). Dansk rett inneholder derimot ikke noen ordning for sivilrettslig eller selvstendig inndragning, slik som den som er innført i Sverige.

4.3 Tyskland

Inndragning er regulert i den tyske straffeloven (Strafgesetzbuch, StGB) kapittel 17. Paragraf 76a gjelder såkalt selvstendig inndragning («selbständige Einziehung»), og gir grunnlag for inndragning i situasjoner hvor det ikke er mulig å straffeforfølge eller domfelle noen for overtredelsen av et straffebud.

Paragraf 76a (1) fastsetter at selvstendig inndragning kan foretas dersom det foreligger et straffbart forhold og vilkårene for inndragning av det aktuelle formuesgodet for øvrig er oppfylt, men ingen enkeltperson kan straffeforfølges eller domfelles for forholdet. Dersom det er mulig å straffeforfølge eller domfelle noen for forholdet, er hovedregelen at inndragning må foretas etter de alminnelige reglene om inndragning og i tilknytning til behandlingen av straffesaken.

Selvstendig inndragning etter § 76a (1) kan som hovedregel foretas uavhengig av om årsaken til at ingen kan straffeforfølges eller domfelles, beror på faktiske eller rettslige forhold. Eksempler på faktiske forhold som kan stå i veien for straffeforfølgning eller domfellelse, er at gjerningspersonen er ukjent, har avgått ved døden, vedvarende mangler evne til å delta i en straffesak, unndrar seg straffeforfølgning eller oppholder seg utenfor tyske domstolars jurisdiksjon. Et rettslig forhold som hindrer straffeforfølgning eller domfellelse, kan være at den antatte gjerningspersonen er under strafferettslig lavalder. Etter § 76a (2) kan selvstendig inndragning også foretas der overtredelsen av et straffebud ikke kan straffeforfølges på grunn av foreldelse.

Som hovedregel er selvstendig inndragning etter § 76 (1) bare aktuelt når ingen enkeltperson kan straffeforfølges eller domfelles. I § 76a (3) er det imidlertid åpnet for selvstendig inndragning etter § 76a (1) i tilfeller der det strengt tatt er mulig å straffeforfølge eller domfelle en enkeltperson, men retten unnlater å idømme straff, eller forfølgningen innstilles etter påtalemyndighetens eller rettens skjønn. Det er også adgang til å innlede sak om selvstendig inndragning etter § 76a (1) etter at en tiltalt har blitt frifunnet.

Paragraf 76a (4) åpner for såkalt utvidet selvstendig inndragning («erweiterte selbstständige Einziehung»). Adgangen til utvidet selvstendig inndragning ble innført i 2017. Formålet var å muliggjøre inndragning av formuesgoder med usikker opprinnelse («unklarer Herkunft») i tilfeller der retten er overbevist om at formuesgodet stammer fra en eller annen straffbar handling, se

forarbeidene til loven i BT-Drucks. 18/9525 side 48, 58 og 73.

Etter § 76a (4) kan det foretas inndragning av formuesgoder som er beslaglagt på grunn av mistanke om et lovbrudd som er opplistet i § 76a (4) nr. 1 til 8. Oppstillingen omfatter en rekke alvorlige lovbruddstyper som ofte kan knyttes til organisert kriminalitet, slik som terrorisme, deltakelse i kriminelle organisasjoner, hallikvirksomhet, menneskehandel, skattekriminalitet, narkotikalovbrudd og våpenovertridelser. I 2021 ble også hvitvasking inkludert i listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for utvidet selvstendig inndragning etter § 76a (4).

For at det beslaglagte formuesgodet skal kunne inndras etter § 76a (4), må det være tilstrekkelig bevist at formuesgodet stammer fra en straffbar handling. Det kreves ikke at formuesgodet stammer fra et av de opplistede lovbruddene. Beviskravet er i utgangspunktet det vanlige strafferettslige beviskravet. Dette innebærer at retten må være overbevist («überzeugt») om at formuesgodet stammer fra en straffbar handling. Kravet modifiseres av en bevislettelsesregel i straffeprosessloven (Strafprozessordnung, StPO) § 437. Denne bestemmelsen fastsetter at retten kan basere sin overbevisning om at formuesgodet stammer fra en straffbar 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, omstendighetene rundt funnet og beslaget, samt innehaverens øvrige personlige og økonomiske forhold.

Inndragning etter § 76a (4) forutsetter også at personen som rammes av beslaget, ikke kan straffeforfølges eller domfelles for den straffbare handlingen som ledet til beslaget, eller for handlingen som satte vedkommende i besittelse av formuesgodet. Vilåret er et uttrykk for at også utvidet selvstendig inndragning er subsidiært til inndragning i forbindelse med straffeforfølgning og domfellelse.

Ved selvstendig inndragning etter StGB § 76a (1) er utgangspunktet at de aktuelle formuesgodene og eventuell avkastning av disse skal inndras, jf. § 76a (2) med videre henvisning til § 73. Dersom formuesgodet som er generert ved den straffbare handlingen, er byttet inn i et annet formuesgode (surrogat), kan dette inndras. Selvstendig inndragning etter § 76a (1) kan også foretas som verdiinndragning, se § 76a (2) jf. § 73c.

Ved utvidet selvstendig inndragning etter StGB § 76a (4) er det avgjørende om det aktuelle

formuesgodet kan sies å stamme fra en straffbar handling («[e]in aus einer rechtswidrigen Tat herührender Gegenstand»). Ifølge forarbeidene skal dette tolkes likt som i StGB § 261 om hvitvasking, se BT-Drucks. 18/9525 side 73. Uttrykket skal dermed tolkes vidt, og det er tilstrekkelig at det etter en ren økonomisk vurdering foreligger årsakssammenheng mellom formuesgodet og den straffbare handlingen.

Krav om selvstendig inndragning etter § 76a foreldes etter 30 år, regnet fra opphøret av den straffbare handlingen, se § 76b (1).

4.4 England og Wales

I England og Wales finnes en ren sivilrettslig ordning for inndragning av utbytte fra straffbare handlinger, såkalt «civil recovery». Ordningen gir rettshåndhevende myndigheter adgang til å fremme krav om inndragning ved de sivile domstolene, som er adskilt fra straffedomstolene. Kravene behandles i sivilprosessuelle former. Reglene om sivilrettslig inndragning finnes i Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) del 5. Det fremgår her at sivilrettslig inndragning kan foretas uavhengig av en eventuell forfølgning av en straffbar handling med tilknytning til de aktuelle formuesgodene, se POCA avsnitt 240 (2).

Sivilrettslig inndragning kan foretas av formuesgoder som er anskaffet gjennom ulovlig adferd («property obtained through unlawful conduct»), se POCA avsnitt 240 og 304. Ulovlig adferd er i hovedsak adferd som er kriminalisert i Storbritannia, jf. avsnitt 241. Det er uten betydning om det er den inndragningskravet er rettet mot, eller noen andre, som har begått den bakenforliggende kriminaliteten. Det kreves heller ikke at det påvises et konkret lovbrudd. Likevel er det forutsatt i rettspraksis at myndighetene må kunne beskrive den bakenforliggende kriminaliteten på en slik måte at retten kan ta stilling til om adferden faktisk kan karakteriseres som ulovlig, se dommen *The Director of ARA and Others v Green and Others* [2005] EWHC 3168 (Admin). Det er tilstrekkelig med en relativt generell beskrivelse, som for eksempel innførsel og salg av narkotika. En uspesifisert henvisning til ulovlig adferd vil imidlertid ikke være nok, se dommen avsnitt 17. Inndragning kan heller ikke foretas utelukkende på bakgrunn av at vedkommende som kravet rettes mot, ikke har identifiserbar lovlig inntekt som står i forhold til formuesgodene, se avsnitt 47.

Bevisbyrden for at formuesgodene er anskaffet gjennom ulovlig adferd, ligger på myndighe-

tene. Beviskravet er det alminnelige sivilrettslige kravet om sannsynlighetsovervekt («balance of probabilities»).

I tillegg til formuesgoder som er anskaffet direkte gjennom ulovlig adferd, omfatter inndragningsadgangen formuesgoder som trer i stedet for disse (surrogater), se POCA avsnitt 305. Deres formuesgodene er blandet med lovlige midler, omfatter inndragningsadgangen den andelen som kan føres tilbake til ulovlig adferd, se avsnitt 306. Inndragningsadgangen omfatter også avkastning fra de aktuelle formuesgodene, se avsnitt 307. Er formuesgoder som er anskaffet gjennom ulovlig adferd, overført til noen andre, kan inndragning i utgangspunktet også skje overfor mottakeren. Inndragning er likevel ikke tillatt dersom mottakeren var i god tro, og overføringen har skjedd mot betaling og uten kjennskap til at formuesgodet kunne inndras, se POCA avsnitt 308.

Sivilrettslig inndragning kan i utgangspunktet foretas uansett hvor formuesgodene befinner seg, og uansett hvor vedkommende som kravet er rettet mot, oppholder seg eller er bosatt. Dersom formuesgodene befinner seg i utlandet, kreves det imidlertid en tilknytning til de delene av Storbritannia som loven gjelder for, se POCA avsnitt 282A.

Reglene i POCA del 5 suppleres av regler om såkalte «unexplained wealth orders» (UWO) i loven del 8, avsnitt 362A flg. UWO-er kan utstedes overfor personer innenfor særskilt angitte grupper, dersom vedkommende besitter store økonomiske verdier som ikke står i forhold til vedkommendes lovlige inntekter. I UWO-en kan vedkommende pålegges å redegjøre for hvordan de aktuelle formuesgodene ble anskaffet. Dersom vedkommende ikke gir en tilfredsstillende forklaring, etableres det en presumsjon for at formuesgodene kan inndras etter reglene om sivilrettslig inndragning, se avsnitt 362C (2).

4.5 Irland

Også Irland har en særskilt sivilrettslig ordning for utbytteinndragning som supplerer de straffrettslige inndragningsreglene. Krav om sivilrettslig inndragning under denne ordningen håndheves av en egen forvaltningsenhet – Criminal Assets Bureau (CAB) – og behandles av sivile domstoler. Ordningen reguleres av to ulike lover: Proceeds of Crime Act, 1996 (PoCA) og Criminal Assets Bureau Act, 1996. PoCA oppstiller de rettslige rammene for inndragning, mens loven om CAB etablerer de institusjonelle rammene.

Reglene om sivilrettslig inndragning retter seg mot utbytte fra kriminalitet («proceeds of crime»). Uttrykket skal forstås som ethvert formuesgode som er anskaffet eller mottatt gjennom en straffbar handling, eller som et resultat av eller i forbindelse med en straffbar handling, se PoCA avsnitt 1. Reglene åpner for inndragning dersom det er godtgjort at en person besitter eller kontrollerer bestemte formuesgoder som direkte eller indirekte utgjør utbytte fra kriminalitet, eller som helt eller delvis er ervervet med eller i tilknytning til slikt utbytte. Det er et vilkår at de aktuelle formuesgodene har en verdi som tilsvarer minimum 13 000 euro, jf. PoCA avsnitt 2 (1) og 3 (1). Beviskravet er det samme som i sivile saker – alminnelig sannsynlighetsovervekt («balance of probabilities»), se PoCA avsnitt 8 (2).

Prosessen ved sivilrettslig inndragning etter den irske ordningen består av tre trinn. Det første trinnet er en tidsbegrenset beslutning («interim order») som treffes av retten, se PoCA avsnitt 2. Beslutningen innebærer at vedkommende som den er rettet mot, samt enhver annen som har kjennskap til beslutningen, forbys å avhende eller på annen måte disponere over formuesgodene eller redusere deres verdi i en periode på 21 dager. Det andre trinnet er etter PoCA avsnitt 3 en midlertidig beslutning («interlocutory order»), som har en lengre varighet og som treffes av retten etter at begge parter er hørt. Det tredje trinnet er den endelige beslutningen om inndragning («disposal order»), som innebærer at eiendomsretten til formuesgodene går over til myndighetene, se PoCA avsnitt 4. En slik beslutning kan fattes når en midlertidig beslutning har vært i kraft i minst syv år.

Verken en midlertidig eller endelig beslutning om inndragning kan treffes dersom retten finner at det ville medføre en alvorlig fare for rettssikkerheten («a serious risk of injustice»), se PoCA avsnitt 3 (1) og 4 (8). Hvorvidt dette vilkåret er oppfylt, beror på en vurdering av de omstendighetene som vedkommende har anført til støtte for at inndragning vil medføre en fare for rettssikkerheten, holdt opp mot formålet med loven, se dommen *CAB v O'Brien & Anor [2010] IEHC 12*, avsnitt 4.2. At vedkommende har vært i besittelse av eller brukt formuesgodene for eksempel som bolig, eller har behov for dem, er ikke nok til å gjøre inndragning uforholdsmessig, ettersom formålet med loven nettopp er å forhindre at noen får en fordel av formuesgoder som representerer utbytte, se dommen avsnitt 4.4 og 4.5.

4.6 EU

EU vedtok 24. april 2024 et nytt direktiv om inndrivelse og inndragning av formuesgoder (direktiv 2024/1260/EU). For medlemsstatene som er bundet av det nye direktivet, erstatter dette direktiv 2014/42/EU om frysing og inndragning av redskaper og utbytte av straffbare forhold i EU. Direktivet fra 2024 gir et nytt og omfattende regelverk for ulike ledd i inndragningsprosessen, fra sporing og identifikasjon, via frysing, beslag og forvaltning, til inndragning og realisasjon. Direktivet gjelder for et bredt spekter av kriminalitetsområder, herunder organisert kriminalitet, terrorisme, menneskehandel, narkotikahandel, korrupsjon, hvitvasking og brudd på EUs sanksjonsregelverk, se artikkel 2. Direktivet trådte i kraft 22. mai 2024, med frist for gjennomføring i aktuelle medlemsstater 23. november 2026.

Artikkel 15 i det nye direktivet gir regler om inndragning uten straffedom («non-conviction based confiscation»). En tilsvarende bestemmelse fantes ikke i det tidligere direktivet. Artikkel 15 fastsetter at medlemsstatene skal sikre at det er mulig å inndra blant annet utbytte dersom en straffesak er innledet, men prosessen ikke kan fortsette av nærmere angitte årsaker. Disse årsakene omfatter at den mistenkte eller tiltalte er syk, unndrar seg eller er død, eller at foreldelsesfristen i nasjonal rett er utløpt. Bestemmelsen gjelder også der utbyttet direkte eller indirekte er overført fra mistenkte til en tredjeperson, eller der en tredjeperson har ervervet det aktuelle formuesgodet fra mistenkte, jf. artikkel 13. Dette gjelder likevel bare dersom vedkommende basert på de konkrete omstendighetene i saken visste eller burde ha visst at formålet med overførselen eller ervervet var å unngå inndragning. Slike omstendigheter kan blant annet være at transaksjonen ikke skjedde mot rimelig vederlag, eller at formuesgodene ble overført til en nærstående, men forble under mistenktes kontroll, jf. artikkel 13 nr. 1 bokstav a og b.

Bestemmelsen om inndragning uten straffedom er begrenset til tilfeller hvor en straffesak ellers kunne ført til domfellelse for en handling som direkte eller indirekte kunne ført til et betydelig økonomisk utbytte, se artikkel 15 nr. 2. Det er også en forutsetning at den nasjonale domstolen finner det godtgjort at det som skal inndras, stammer fra eller direkte eller indirekte har tilknytning til den aktuelle handlingen.

Direktivet artikkel 16 gjelder inndragning av såkalt uforklarlig formue («unexplained wealth»). Bestemmelsen fastsetter at medlemsstatene skal sikre at det er mulig å inndra formuesgoder som blir identifisert i forbindelse med etterforskningen av en straffbar handling dersom nasjonale domstoler finner det godtgjort at formuesgodene stammer fra kriminalitet begått innenfor rammen av en kriminell organisasjon og denne kriminaliteten direkte eller indirekte kan gi betydelig utbytte.

Ved avgjørelsen av om et formuesgode skal inndras, skal det etter artikkel 16 nr. 2 tas hensyn til alle sakens omstendigheter. Som relevante momenter i bevisvurderingen lister bestemmelsen opp følgende: (a) at formuesgodets verdi ikke står i rimelig forhold til den berørte persons lovlige inntekter, (b) at formuesgodet ikke har noe troverdig lovlig opphav og (c) at den berørte personen har forbindelse til personer med tilknytning til en kriminell organisasjon.

Anvendelsesområdet for artikkel 16 er begrenset til overtredelser som har en øvre straffesamme på minst fire års fengsel, se artikkel 16 nr. 4. Det følger av artikkel 16 nr. 5 at medlemsstatene kan begrense regelens anvendelse til situasjoner der formuesgodet som skal inndras, er beslaglagt i forbindelse med etterforskningen av en straffbar handling begått innenfor rammene av en kriminell organisasjon. Det er uttrykkelig fastsatt at forpliktelsene som følger av artikkel 16, ikke skal ha betydning for rettighetene til tredjepart som har handlet i god tro, se artikkel 16 nr. 3.

5 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

5.1 Hvorvidt inndragning regnes som straff

Både Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) skiller mellom rettigheter i og utenfor straffesak. Dersom saken gjelder illeggelse av «straff» i materiell forstand, utløses en rekke materielle og prosessuelle krav. Grunnleggende krav er blant annet at påtalemyndigheten har bevisbyrden, og at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Det er også begrensninger i adgangen til å idømme straff på rent objektivt grunnlag. Videre har tiltalte i straffesaker krav på en rekke prosessuelle minimumsrettigheter, blant annet rett til forsvarer og rett til å nekte å avgi forklaring.

Tradisjonelt har det vært lagt til grunn at lovgi-vers karakteristikk av formålet med en reaksjon er styrende for om sanksjonen utgjør «straff» i Grunnlovens forstand, se Rt. 2014 side 620 avsnitt 64–66. Inndragning etter straffeloven kapittel 13 er ikke klassifisert som straff, men som en strafferechtslig reaksjon, jf. straffeloven § 30 bokstav e. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) ble det lagt til grunn at straffebegrepet i Grunnloven § 96 også omfatter inndragning, uten at standpunktet er nærmere begrunnet, se punkt 14.2.2.1 side 195. I HR-2021-2249-A avsnitt 15 la Høyesterett derimot 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. På bakgrunn av klassifikasjonen i straffeloven og Høyesteretts uttalelse i HR-2021-2249-A må det legges til grunn at inndragning som utgangspunkt ikke skal regnes som straff i Grunnlovens forstand. Standpunktet må i alle fall antas å gjelde inndragning som ikke er ment som en reaksjon mot en enkeltperson, men som utelukkende har som formål å legge til rette for økonomisk gjenopprettelse eller nullstilling.

Straffebegrepet i EMK («straffesiktelse» eller «criminal charge») er videre enn i Grunnloven, se Rt. 2014 side 620 avsnitt 47. Begrepet er autonomt, hvilket innebærer at innholdet skal fastleg-

ges uavhengig av forståelsen i nasjonal rett. Hvorvidt det er snakk om en straffesak i konvensjonens forstand, beror på en vurdering etter de såkalte Engel-kriteriene, som ble etablert i EMDs plenumsdom 8. juni 1976 *Engel mot Nederland* (sak nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 og 5370/72) avsnitt 82. Kriteriene er: (1) den rettslige klassifiseringen av reglene i nasjonal rett, (2) overtredelsens karakter og (3) karakteren og alvoret i reaksjonen.

EMD har i en rekke saker tatt stilling til om ulike former for inndragning er å anse som straff etter konvensjonen. Et eksempel er EMDs dom 9. februar 1995 *Welch mot Storbritannia* (sak nr. 17440/90), som gjaldt inndragning av inntekter fra narkotikasalg. Klageren var domfelt for narkotikakriminalitet til fengsel i 22 år, og ble i tillegg ilagt inndragning av nærmere 67 000 pund. I vurderingen av om reaksjonen skulle regnes som straff, viste EMD blant annet til at britisk rett inneholdt en presumsjonsregel som innebar at formuesgoder som havnet i lovovertrедerens 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, se dommen avsnitt 33. Samlet gjorde disse faktorene at reaksjonen ble kategorisert som straff.

Konklusjonen ble motsatt i avvisningsavgjørelsen 10. juli 2007 *Dassa Foundation mfl. mot Liechtenstein* (sak nr. 696/05), som gjaldt inndragning av samtlige eiendeler hos to stiftelser på grunnlag av mistanke om korrupsjon begått av en fysisk person. EMD pekte blant annet på formålet med inndragningen, som var å forhindre at kriminalitet lønnet seg. Domstolen la videre vekt på at inndragningskravet var begrenset til faktisk berikelse («limited to the actual enrichment of the beneficiary of an offence»), at det ikke fantes noen presumsjonsregel tilsvarende den i *Welch*-saken, og at graden av skyld hos lovbrysterer var irrelevant for inndragningens omfang. Det var heller ikke ilagt noen subsidiær fengselsstraff, slik

som i *Welch*-saken. Domstolen konstaterte også at størrelsen på inndragningskravet ikke i seg selv kan gjøre at inndragningen anses som straff, se avgjørelsen side 18–19.

Selv om det i *Dassa*-saken ble lagt vekt på at inndragningskravet var begrenset til faktisk berikelse, er det ikke holdepunkter for at EMDs praksis bygger på et absolutt skille mellom såkalt brutto- og nettoinndragning. Avvisningsavgjørelsen 21. januar 2025 *Garofalo mot Italia* (sak nr. 47269/18) gjaldt inndragning foretatt av italienske myndigheter etter lovgivningen om tiltak mot organisert kriminalitet. EMD la til grunn at det var flere forhold som gjorde inndragningen mer sammenlignbar med sivilrettslig vinningsavståelse enn med straff. Blant annet omfattet inndragningskravet bare formuesgoder som var anskaffet i den perioden klageren ble ansett å ha begått kriminalitet, og kravet var begrenset til fortjeneste som potensielt stammet fra denne kriminaliteten. EMD viste i den forbindelse til en uttalelse fra den italienske konstitusjonsdomstolen, som presiserte at inndragning bare var akseptabelt dersom de straffbare handlingene vedkommende ble antatt tidligere å ha begått, kunne generere urettmessig fortjeneste som sto i et rimelig forhold til verdien av formuesgodene som ble inndratt («in an amount reasonable congruent with the value of the assets to be confiscated»), se avsnitt 130 og 57. Avgjørelsen indikerer at spørsmålet om inndragningen er å anse som straff, ikke beror på en eksakt beregning av hva som utgjør nettoutbytte, men at formålet med og avgrensningen av inndragningskravet i stedet inngår i en bredere vurdering av reaksjonens karakter.

Også i avvisningsavgjørelsen 21. november 2006 *Walsh mot Storbritannia* (sak nr. 43384/05) konkluderte EMD med at et 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 rettmessige eiendom, se avgjørelsen side 5.

EMDs dom 12. mai 2015 *Gogitidze mfl. mot Georgia* (sak nr. 36862/05) gjaldt et sivilrettslig inndragningsregime innrettet mot bekjempelse av korrupsjon hos myndighetspersoner. EMD konkluderte også her med at inndragningen ikke var å anse som straff etter artikkel 6. I avsnitt 121 uttalte domstolen:

«[P]roceedings 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 [...].»

I senere avgjørelser har EMD også vektlagt at de nasjonale hjemlene ikke er personrettet, men innrettet mot selve formuesgodet, se avvisningsavgjørelsen 2. februar 2021 *Ulemek mot Serbia* (sak nr. 41680/13) avsnitt 53 og dom 8. oktober 2024 *Cosovan mot Moldova* (sak nr. 36013/13) avsnitt 33. Avgjørelsene viser at inndragning som er begrenset til å frata noen berikelse fra lovbrudd, og som fokuserer på selve berikelsen snarere enn personen inndragningskravet rettes mot, normalt ikke vil utgjøre straff etter EMK.

Konsekvensen av at inndragningen ikke er å anse som straff, er at de spesifikke kravene i straffesaker som følger særlig av Grunnloven § 96 første og annet ledd, EMK artikkel 6 nr. 2 og 3 og SP artikkel 14 nr. 2 til 7, i utgangspunktet ikke gjelder ved behandlingen av inndragningskravet. I tilfeller der det først har vært foretatt straffeforfølgning av et lovbrudd, vil heller ikke forbudet mot gjentatt straffeforfølgning, som er nedfelt i EMK syvende tilleggsprotokoll artikkel 4, stå i veien for et etterfølgende inndragningskrav. Også uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 annet ledd og EMK artikkel 6 nr. 2, gjelder på strafferettens område, og utgjør derfor i utgangspunktet ikke noen skranke ved inndragning utenfor straffesak. Uskyldspresumsjonen kan likevel ha en viss betydning for hvordan slike inndragningsregler bør utformes, særlig der inndragningen foretas etter en forutgående straffeforfølgning, se punkt 5.3 nedenfor.

De generelle kravene til rettfærdig rettergang som følger av Grunnloven § 95, EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1, gjelder også ved inndragning som ikke utgjør straff. Ettersom inndragning innebærer fratakelse av eiendom, vil også vernet av eiendomsretten etter Grunnloven og EMK første tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1) være relevant. Hovedtyngden i EMDs praksis om inndragning uten straffedom knytter seg til sistnevnte bestemmelse, se punkt 5.2.3 nedenfor.

5.2 Vern av eiendomsretten

5.2.1 Grunnloven § 96 tredje ledd

Grunnloven § 96 tredje ledd lyder slik:

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

Bestemmelsen viderefører den opprinnelige Grunnloven § 104, som fastsatte at «Jord og Boslod kan i intet Tilfælde forbrydes». Uttrykket «Jord» siktet til fast eiendom, mens «Boslod» var den enkeltes samlede formue, se Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.1 side 133. 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 den enkeltes formue. 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, se Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.1 side 133–134.

Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble bestemmelsen om formueskonfiskasjon omformulert og flyttet til § 96. Begrunnelsen var at språket skulle gjøres mer tilgjengelig og at bestemmelsen skulle stå i sammenheng med det øvrige vernet på strafferettens område, se Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.3 side 135. 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 er derfor noe usikker.

I motsetning til Grunnloven § 96 første og annet ledd er ordlyden i § 96 tredje ledd ikke begrenset til straff. I prinsippet kan derfor Grunnloven § 96 tredje ledd (tidligere § 104) få betydning ved inndragning utenfor straffesak. Ordlyden oppstiller i utgangspunktet et generelt forbud mot inndragning av fast eiendom eller samlet formue. Unntak gjelder for formuesgoder som «er benyttet til eller 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 være til hinder for full eiendomsavståelse, se Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.5.3 side 135.

Når det i § 96 tredje ledd vises til «en straffbar handling», kan det reises spørsmål om bestemmelsen nå inneholder et krav om at det må påvises en konkret straffbar handling. I juridisk teori har

det blitt argumentert med at det vil være vanskelig å avgjøre om utbyttet reelt sett stammer fra en straffbar handling, dersom det ikke påvises en viss tilknytning mellom formuesgodene som inndras og en konkret handling, se Johan Boucht, *Inndragning og Grunnloven § 96 tredje ledd*, *Tidskrift for Rettsvitenskap* 1/2024 side 128–171 (på side 159–160). Dette ville i så fall innebære en endring fra innholdet i den opprinnelige Grunnloven § 104. Mandatet for grunnlovsrevisjonen i 2014 var ikke å endre reglenes materielle innhold. Dette taler for at bestemmelsen i § 96 tredje ledd skal forstås i tråd med den opprinnelige Grunnloven § 104.

Basert på rettskildene som foreligger, kan det vanskelig sies noe sikkert med hensyn til om § 96 tredje ledd inneholder et tilknytningskrav og i så fall hva som nærmere ligger i dette kravet. Ut fra lovhistorikken og bestemmelsens plassering sammen med vernet på strafferettens område må det trolig antas at den i liten grad setter begrensninger for utformingen av regler om inndragning som ikke innebærer straff. Antakelig må det uansett legges til grunn at skrankene som følger av eiendomsvernet i EMK P1-1, vil slå inn før eventuelle begrensninger som følge av Grunnloven § 96 tredje ledd.

5.2.2 Grunnloven § 105

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 likevel antatt at strafferettslig inndragning ikke faller inn under Grunnloven § 105, se for eksempel Carl August Fleicher, Grunnloven § 105, *Jussens Venner* 1982/2 side 41–58 (på side 46). I tidligere utredninger er det lagt til grunn at en forutsetning for at § 105 skal komme til anvendelse, er 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, se Jon Petter Rui, *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder* (2015) punkt 10.3 side 113. I tråd med dette må

det legges til grunn at vernet av eiendomsretten som følger av Grunnloven § 105, neppe oppstiller noen skranke av betydning ved utformingen av regler om inndragning av utbytte fra kriminalitet.

5.2.3 EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1

EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1 (P1-1) inneholder en generell bestemmelse om vern av eiendomsrett. 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 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 sammenfattet 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 kontrollregelen i annet ledd, se for eksempel dom 11. mai 2023 *Zaghini mot San Marino* (sak nr. 3405/21) avsnitt 58 med videre henvisninger. Enkelte saker har i stedet blitt vurdert opp mot avståelsesregelen i første ledd annet punktum. I nyere praksis har domstolen lagt til grunn at vurderingstemaene er mer eller mindre sammenfallende uavhengig av hvilken regel saksforholdet er henført under, se blant annet dom 18. november 2021 *Par og Hyodo mot Azerbaijan* (sak nr. 54563/11) avsnitt 51 og dom 26. september 2023 *Yordanov mfl. mot Bulgaria* (sak nr. 265/17 og 26473/18) avsnitt 98.

Inndragning utgjør et inngrep i eiendomsretten etter EMK P1-1. I EMDs praksis er det lagt til

grunn at dette også gjelder når det foretas inndragning overfor den som har begått et lovbrudd, se dom 13. mai 2014 *Paulet mot Storbritannia* (sak nr. 6219/08) avsnitt 64. For at slike inngrep skal være tillatt, må tre vilkår være oppfylt.

Det følger av P1-1 at inngrep i eiendomsretten for det første må ha hjemmel i lov («hjemlet ved lov» eller «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 dom 3. mars 2015 *Dimitrovi mot Bulgaria* (sak nr. 12655/09) ble lovkravet etter en samlet vurdering ansett ikke å være oppfylt. Saken gjaldt inndragning etter en bulgarsk lov fra 1973 om ulovlige (såkalte ikke-arbeidsrelaterte) inntekter. Loven var uttrykkelig avgrenset mot utbytte fra kriminalitet. Etter loven gjaldt det en presumsjon for at noen hadde mottatt ulovlige inntekter dersom verdien av vedkommendes eiendeler eller utgifter vesentlig oversteg dokumenterte lovlige inntekter, se avsnitt 25. I så fall kunne det foretas inndragning av de angivelig ulovlige inntektene vedkommende hadde hatt, uten noen begrensning tilbake i tid. Det fantes ikke regler om virkningen av en beslutning om å avslutte forfølgningen av et inndragningskrav, slik at myndighetene sto fritt til når som helst å avslutte, gjenoppta eller stille en sak i bero etter eget forgodtbefinnende. Videre var den aktuelle loven gammel og sjelden brukt. Disse omstendighetene medførte samlet sett at lovgivningen ikke ga tilstrekkelig forutsigbarhet til å tilfredsstille kravene i P1-1, se avsnitt 46. Som et tilleggsargument viste EMD til at loven ikke gjorde det klart hva som skulle til for at inntektene skulle anses som lovlige, og at dette hadde ført til at nasjonale domstoler hadde tolket reglene ulikt når det gjaldt relevansen av bevis som var fremlagt av klagerne, se avsnitt 47.

For det andre må inngrep i eiendomsretten etter P1-1 ha et legitimt formål som er begrunnet i det offentliges interesse, eller ha som formål å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter. EMD har lagt til grunn at nasjonale myndigheter normalt er best skikket til å avgjøre hva som er i det offentliges interesse, se for eksempel dom 12. mai 2015 *Gogitidze mfl. mot Georgia* (sak nr. 36862/05) avsnitt 96. Bekjempelse av kriminalitet vil som regel utgjøre et akseptabelt formål ved inngrep i form av inndragning, se blant annet dom 22. februar 1994 *Raimondo mot Italia* (sak nr. 12954/87) avsnitt 30. I *Dimitrovi mot Bulgaria* var derimot formålet med reglene om inndragning av ulovlige inntekter oppgitt å være å verne om rett-

ferdighet og likhet, samt å sikre rettferdige vilkår for økonomisk virksomhet. Denne formålsangivelsen anså domstolen som for generell og vag, se avsnitt 52.

For det tredje må inngrep i eiendomsretten være forholdsmessig sett opp mot formålet inngrepet søker å oppnå. Forholdsmessighetskravet innebærer at det må være en rimelig balanse mellom samfunnsinteressene som begrunner inngrepet, og de grunnleggende rettighetene det gripes inn i, se blant annet dom 1. april 2010 *Denisova og Moiseyeva mot Russland* (sak nr. 16903/03) avsnitt 56. Statene har en vid skjønnsmargin med hensyn til hva som utgjør nødvendige og forholdsmessige tiltak, se *Gogitidze mfl. mot Georgia* avsnitt 97. Myndighetene forventes imidlertid å foreta en bred vurdering av inngrepets forholdsmessighet i den enkelte saken i tråd med relevant praksis fra EMD, se for eksempel dom 13. mai 2014 *Paulet mot Storbritannia* (sak nr. 6219/08) avsnitt 68.

Det sentrale i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1 er om vedkommende som det foretas inndragning overfor, blir påført en urimelig stor byrde («excessive burden»), se for eksempel *Paulet mot Storbritannia* avsnitt 65 og dom 13. juli 2021 *Todorov mfl. mot Bulgaria* (sak nr. 50705/11) avsnitt 187. Spørsmålet avgjøres etter en samlet vurdering hvor EMD ser hen til både de materielle vilkårene for inndragning og de prosessuelle reglene for saksbehandlingen. En rekke omstendigheter vil være relevante i denne vurderingen.

Blant annet ser EMD hen til om reglene som inndragningen er hjemlet i, er begrenset til alvorlig kriminalitet eller kriminalitet som er egnet til å generere betydelig utbytte. EMD har akseptert forholdsvis vidtrekkende nasjonale inndragningsregler når inndragningen er knyttet til bekjempelsen av alvorlig profittmotivert kriminalitet. For eksempel viste domstolen i *Gogitidze mfl. mot Georgia* til at bakteppet for de georgiske reglene om sivilrettslig inndragning av formuesgoder som urettmessig eller uforklarlig hadde tilfalt offentlige tjenestemenn, var at landet hadde hatt omfattende problemer med korrupsjon og derfor blitt anbefalt å effektivisere sine inndragningsregler, se avsnitt 105–107. Dette aspektet ble også trukket frem i *Yordanov mfl. mot Bulgaria*. Saken gjaldt inndragning etter bulgarske regler som åpnet for inndragning dersom noen hadde vært siktet for lovbrudd av en viss type, eventuelt dersom straffesaken var avsluttet uten siktelse på grunn av immunitet, foreldelse, død eller utilregnelighet. EMD fremhevet at krav om inndragning kunne utløses «not only by particularly serious

offences such as those related to organised crime, drug-trafficking, corruption in the public service or money laundering, or other offences which could be assumed to always generate income, but by a variety of other offences as well, in addition to some administrative offences», se avsnitt 115. Verken dette eller andre enkeltelementer ved de bulgarske reglene var likevel i seg selv nok til at inndragning var konvensjonsstridig, se avsnitt 120, men innebar at det etter EMDs syn var grunn til å stille visse krav til de nasjonale domstolenes vurderinger av og begrunnelse for at verdiene stammet fra kriminalitet, se avsnitt 121–122.

Også de nasjonale inndragningsreglenes virkeområde i tid er relevante i forholdsmessighetsvurderingen. I *Yordanov mfl. mot Bulgaria* viste EMD til at de bulgarske reglene om inndragning uten straffedom hadde et vidt tidsmessig virkeområde. Reglene kom til anvendelse selv om de bak-enforliggende lovbruddene som inndragningskravet var knyttet til, var begått flere år før reglene trådte i kraft. I tillegg var det adgang til å inndra formuesgoder som var ervervet inntil ti år før inndragningssaken ble initiert. EMD påpekte at dette bidro til at det var krevende for den inndragningskravet var rettet mot, å føre bevis for at formuesgodene stammet fra en lovlig kilde, se avsnitt 116–117. Uttalelsene må ses i sammenheng med at bevisbyrden for at verdiene stammet fra lovlige kilder, etter de bulgarske reglene var lagt på vedkommende som kravet var rettet mot. Det vide virkeområdet i tid var heller ikke tilstrekkelig til å konstatere krenkelse av P1-1, men bidro til å underbygge at det måtte stilles visse krav til begrunnelsen for inndragningen for at ikke byrden skulle bli urimelig stor, se dommen avsnitt 117–120 og nedenfor.

Det kan ikke utledes av EMDs praksis noen absolutte skranker med hensyn til beviskrav og bevisbyrde i nasjonale regler om inndragning som ikke utgjør straff. Det avgjørende er om belastningen på den enkelte blir for stor samlet sett. I dom 8. oktober 2019 *Balsamo mot San Marino* (sak nr. 20319/17 og 21414/17) refererte domstolen tidligere saker hvor den hadde vurdert om anvendelsen av nasjonale bevisregler var i strid med forholdsmessighetskravet i P1-1, og uttalte (avsnitt 91):

«The Court also found it legitimate for the relevant domestic authorities to issue confiscation orders on the basis of a preponderance of evidence which suggested that the respondents' lawful incomes could not have sufficed for them to acquire the property in question.

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 [...].»

Det fremgår av dette at både alminnelig og kvalifisert sannsynlighetsovervekt kan være akseptable beviskrav, se også *Gogitidze mfl. mot Georgia* avsnitt 107. Også regler som legger en del av bevisbyrden på vedkommende som inndragningskravet er rettet mot, kan etter omstendighetene være akseptable. I *Gogitidze mfl. mot Georgia* ble det for eksempel akseptert at de georgiske reglene om sivilrettslig inndragning opererte med omvendt bevisbyrde når påtalemyndigheten først hadde ført bevis som ga grunnlag for mistanke om at formuesgodene var ulovlig ervervet, se avsnitt 107–108. Se også avsnitt 122, hvor det konstateres at en slik ordning heller ikke er i strid med EMK artikkel 6 om rettferdig rettergang.

I *Yordanov mfl. mot Bulgaria* fremhevet EMD likevel at det å legge bevisbyrden for lovlig opphav på den enkelte, er en faktor som bidrar til å gjøre inndragningen mer byrdefull. De bulgarske reglene rettet seg mot såkalt ulovlig anskaffede formuesgoder. Dette var definert som formuesgoder som vedkommende som kravet var rettet mot, ikke hadde påvist noen lovlig kilde til. Som det fremgår over, var det i denne saken kombinasjonen av flere ulike elementer, slik som omvendt bevisbyrde, at lovligheten av inntektskildene var vanskelig å bevise og at inndragningsreglene gjaldt et stort antall lovbruddkategorier – også mindre alvorlige – som etter EMDs syn bidro til å legge en vesentlig byrde på den inndragningskravet ble rettet mot, se avsnitt 116–119. Likevel var ingen av disse omstendighetene i seg selv tilstrekkelige til å konstatere krenkelse av P1-1, se avsnitt 120. Fordi de ulike elementene samlet sett la en vesentlig byrde på vedkommende, mente likevel EMD at nasjonale domstoler i en viss utstrekning måtte konkretisere den bakenforliggende kriminaliteten som inndragningskravet bygget på. Etter EMDs oppfatning skulle domstolene – for å balansere de inngripende elementene i de bulgarske reglene – ha påvist noen enkeltheter om den bakenforliggende kriminaliteten og gitt en begrun-

nelse for hvorfor det forelå en tilknytning («link») mellom disse lovbruddene og formuesgodene som ble inndratt, se dommen avsnitt 121–124. EMD bygget her på en tilsvarende tilnærming som i *Todorov mfl. mot Bulgaria*, som gjaldt en tidligere, vidtrekkende bulgarsk lov om inndragning av formuesgoder ervervet av personer dømt for lovbrudd.

Avgjørelsene som er nevnt ovenfor, viser at EMD har en helhetlig tilnærming til vurderingen av forholdsmessigheten i inndragningssaker etter EMK P1-1. Det avgjørende er ikke nødvendigvis enkeltelementer i de nasjonale inndragningsreglene. Den kumulative effekten av flere elementer kan samlet sett føre til at den inndragningen er rettet mot, blir påført en urimelig byrde. Avgjørelsene viser også at begrunnelsen fra nasjonale domstoler kan fungere som en rettssikkerhetsgaranti som veier opp for en potensiell ubalanse der inndragningsreglene ellers ville ha pålagt enkeltindivider en for stor byrde. Der nasjonale domstoler i tilstrekkelig grad har begrunnet inndragningen, vil EMD normalt legge denne vurderingen til grunn, med mindre den må anses som vilkårlig eller åpenbart urimelig («arbitrary or manifestly unreasonable»), se *Yordanov mfl. mot Bulgaria* avsnitt 125.

I den nylig avsagte dommen *Isaia mfl. mot Italia* (sak nr. 36551/22, 36926/22 og 37907/22) synes EMDs flertall å forsterke forventningen om at nasjonale domstoler til en viss grad må konkretisere begrunnelsen for at formuesgoder som inndras, anses å være utbytte fra kriminalitet, se avsnitt 73–74 og 79. I dommen er det – under henvisning til *Todorov mfl. mot Bulgaria* – lagt til grunn at utelukkende å konstatere et avvik mellom lovlige inntekter og utgifter ikke vil utgjøre en tilstrekkelig begrunnelse, se avsnitt 77 og 86. Saken ble likevel primært avgjort på at EMDs flertall mente avgjørelsene fra de nasjonale domstolene led av alvorlige mangler og var uforenlige med vilkår og garantier som var fastsatt i nasjonal lovgivning og rettspraksis, slik at inndragningen måtte anses foretatt på en vilkårlig eller åpenbart urimelig måte, se avsnitt 91. Dommen ble avsagt 25. september 2025 og er ikke endelig i henhold til reglene i EMK artikkel 44.

EMDs praksis har akseptert at det foretas inndragning uten straffedom både av direkte utbytte og surrogater, avkastning og andre fordeler av utbyttet, se for eksempel *Gogitidze mfl. mot Georgia* avsnitt 105. I dommen konstateres også at inndragning kan foretas ikke bare overfor personer som er mistenkt for å ha begått lovbrudd, men også overfor tredjepersoner som har blitt eier av

formuesgodet uten å være i god tro («hold ownership rights without the requisite *bona fide* with a view to disguising their wrongful role in amassing the wealth in question»). Det foreligger ikke praksis fra EMD som utelukker inndragning overfor godtroende tredjeparter. Subjektive forhold hos den kravet rettes mot, vil imidlertid være et relevant moment i forholdsmessighetsvurderingen, se dom 24. oktober 1986 *AGOSI mot Storbritannia* (sak nr. 9118/80) avsnitt 54. Reglene om inndragning overfor tredjeparter må derfor utformes på en måte som sikrer at eventuell god tro hos vedkommende tas i betraktning i den konkrete vurderingen, se også EMDs dom 15. januar 2015 *Veits mot Estland* (sak nr. 12951/11) avsnitt 74.

5.3 Uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen er nedfelt i flere menneskerettskonvensjoner, og fremgår også av Grunnloven § 96 annet ledd, som lyder:

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

Bestemmelsen gir blant annet vern mot skyldkonstaterende uttalelser fra myndighetenes side når det ikke foreligger en felle dom. I utgangspunktet gjelder uskyldspresumsjonen bare i straffesaker. Den kan imidlertid også gi et vern mot skyldkonstaterende uttalelser i andre sammenhenger. Denne problemstillingen er blant annet aktualisert i forbindelse med rettslige avgjørelser som bygger på at det er begått en straffbar handling, men som ikke gjelder illeggelse av straff, for eksempel idømmelse av oppreisningserstatning. Tilsvarende problemstilling kan oppstå i forbindelse med krav om inndragning av utbytte uten straffedom, ikke minst der inndragningen skjer i forlengelsen av en straffesak som er avsluttet ved henleggelse eller frifinnelse.

Bestemmelsen i Grunnloven § 96 annet ledd ble tilføyd ved grunnlovsrevisjonen i 2014, og er utformet etter mønster av EMK artikkel 6 nr. 2 og SP artikkel 14 nr. 2. Det følger av forarbeidene og senere høyesterettspraksis at innholdet i og rekkevidden av § 96 annet ledd må fastlegges i lys av nasjonal og internasjonal praksis knyttet til disse bestemmelsene, se eksempelvis Dokument 16 (2011–2012) punkt 24.3.3 side 130, Innst. 186 S (2013–2014) side 24 og HR-2018-1909-A avsnitt 42. Uskyldspresumsjonen har også nær sammenheng med retten til respekt for privatliv

etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17.

I situasjoner der det ikke foreligger noen forutgående straffesiktelse, er det uklart om vernet mot skyldkonstateringer kan komme til anvendelse. I litteraturen er det tatt til orde for at vernet kan aktualiseres der nasjonale myndigheter utpeker noen som skyldig, selv om det ikke foreligger en straffesiktelse, se Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter* 2, 2021, side 295. I enkelte avgjørelser fra EMD er det derimot gitt uttrykk for at slike tilfeller ikke bør vurderes i lys av uskyldspresumsjonen, men etter EMK artikkel 8 og kravene i sivile saker som følger av EMK artikkel 6 nr. 1, se avvisningsavgjørelse 25. juni 2019 *Larrañaga Arando mot Spania* (sak nr. 73911/16) avsnitt 40 med videre henvisninger.

Vernet mot skyldkonstaterende uttalelser kan komme til anvendelse dersom det foreligger en forutgående straffesiktelse som helt eller delvis bygger på samme omstendigheter som inndragningskravet. Vernet gjelder i så fall både mens straffeforfølgning pågår og etter at den er avsluttet. Det avgjørende for om uskyldspresumsjonen aktualiseres, er om det foreligger en tilknytning mellom straffesaken og den etterfølgende prosessen, se EMDs storkammerdom 12. juli 2013 *Allen mot Storbritannia* (sak nr. 25424/09) avsnitt 104. Vurderingstemaet er senere opprettholdt i storkammerdom 11. juni 2024 *Nealon og Hallam mot Storbritannia* (sak nr. 32483/19 og 35049/19) avsnitt 122. En slik tilknytning vil ofte foreligge hvis den etterfølgende prosessen krever en vurdering av resultatet av eller bevisene i straffesaken, av premissene for straffedommen eller av den frifunnes deltagelse i handlingene som ga grunnlag for straffeforfølgning. Det samme gjelder dersom myndighetene for øvrig kommenterer omstendigheter som kan gi indikasjoner på at den frifunne er skyldig, se *Allen mot Storbritannia* avsnitt 104.

Dersom det foreligger en slik tilknytning mellom straffesaken og den etterfølgende prosessen, er det avgjørende for om uskyldspresumsjonen er krenket, om avgjørelsen fra den nasjonale domstolen inneholder uttalelser som tilskriver straffskyld, se *Nealon og Hallam mot Storbritannia* avsnitt 168. I samme avsnitt uttales videre:

«To impute criminal liability to a person is to 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.»

Formuleringer som indikerer at vedkommende er skyldig i et lovbrudd etter den strafferettslige standarden, må følgelig unngås i den etterfølgende saken. Vernet mot skyldkonstateringer etter avsluttet straffeforfølgning er likevel ikke til hinder for at domstolen vurderer samme faktum som straffesaken bygget på, se *Nealon og Hallam mot Storbritannia* avsnitt 169.

I to nylige avgjørelser har EMD vurdert rekkevidden av uskyldspresumsjonen når myndighetene har foretatt inndragning etter at en forutgående straffeforfølgning var innstilt som følge av foreldelse. I dom 8. oktober 2024 *Cosovan mot Moldova (nr. 2)* (sak nr. 36013/13) hadde moldovske myndigheter foretatt såkalt «special confiscation», som var klassifisert som et forebyggende tiltak som kunne ilegges selv om strafferettslig ansvar ikke var fastslått. I begrunnelsen for at vilkårene for inndragning var oppfylt, hadde nasjonale myndigheter vist til at utbyttet var oppnådd som følge av en straffbar handling. EMD foretok en konkret og kontekstuell vurdering av uttalelsene i avgjørelsen i lys av de nasjonale inndragningsreglene, og konkluderte med at det ikke forelå noen krenkelse av uskyldspresumsjonen. EMD pekte blant annet på at hjemmelen for inndragning var utformet på en måte som gjorde det klart at domstolen ikke konstaterte straffskyld etter det strafferettslige beviskravet, men snarere hadde vurdert eiendelenes opphav, se dommen avsnitt 39. EMD viste også til at EMK P1-1 forutsetter at nasjonale domstoler kan påvise at formuesgodet er ulovlig ervervet, og at det derfor ikke er unaturlig å gå noe nærmere inn på forhold ved kriminaliteten eller tilknytningen mellom kriminaliteten og utbyttet, se avsnitt 40 med videre henvisninger.

I EMDs dom 19. desember 2024 *Episcopo og Bassani mot Italia* (sak nr. 47284/16 og 84604/17) ble konklusjonen motsatt. EMD viste i dommen avsnitt 129 til utviklingen – både i nasjonale rettsystemer og internasjonalt – av regler om inndragning som ikke krever straffedom («non-conviction-based confiscation»). Domstolen fremhevet at uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2 ikke måtte tolkes slik at den forhindret nasjonale domstoler i denne typen saker fra å vurdere samme faktum som lå til grunn for straffesaken. Dette forutsatte imidlertid at «in doing so they do not impute criminal liability to the person concerned». I den aktuelle saken hadde nasjonale domstoler ikke bare vurdert om de inndratte eiendelene hadde ulovlig opphav, men uttrykkelig konstatert at vedkommende som kravet var rettet mot, var skyldig. Dette knyttet seg blant annet til

at de italienske inndragningsreglene satte som vilkår for inndragning at det forelå en «conviction», se avsnitt 133. Uttalelsene i inndragningsavgjørelsen utgjorde derfor en krenkelse av artikkel 6 nr. 2.

5.4 Forbudet mot tilbakevirkende lover

Hvorvidt nasjonale regler åpner for inndragning av utbytte fra lovbrudd begått før reglene trådte i kraft, eller av formuesgoder ervervet før reglene trådte i kraft, kan som nevnt i punkt 5.2.3 være et relevant moment i vurderingen av om et inngrep er forholdsmessig etter EMK P1-1. Reglenes virkeområde i tid må imidlertid også vurderes opp mot Grunnloven § 97, som lyder:

«Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft».

Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 står særlig sterkt på strafferettens område. Forbudet innebærer at straffrie handlinger ikke kan gjøres straffbare med tilbakevirkende kraft, og at straffnivået ikke kan skjerpes med virkning for allerede begåtte handlinger. Utenfor strafferettens område er forbudet mot tilbakevirkning ikke like absolutt.

Utenfor strafferettens område skilles det gjerne mellom tilbakevirkning som knytter nye byrder direkte til eldre handlinger eller begivenheter, og tilbakevirkning som griper inn i etablerte rettsposisjoner. Den første formen blir omtalt som «egentlig tilbakevirkning» og er som hovedregel grunnlovsstridig med mindre «sterke samfunnsmessige hensyn» begrunner tilbakevirkningen. Den andre formen blir betegnet som «uegentlig tilbakevirkning» og vil som hovedregel ikke være grunnlovsstridig med mindre tilbakevirkningen er «særlig» eller «klart» urimelig eller urettferdig, se for eksempel Rt. 2013 side 1345 avsnitt 93–94. Ved slik tilbakevirkning er det et betydelig spillerom for lovgiver, se dommen avsnitt 94. Det følger av høyesterettspraksis at det kan finnes «overgangsformer» eller «mellomvarianter» mellom den egentlige og uegentlige tilbakevirkningen, se for eksempel Rt. 2010 side 143 avsnitt 153 og Rt. 2013 side 1345 avsnitt 91. Kjernespørsmålet for å avgjøre om tilbakevirkningen er egentlig eller uegentlig, er hvor sterkt elementet av tilbakevirkning er, se HR-2016-389-A avsnitt 76.

I HR-2016-389-A fremhever Høyesterett at rekkevidden av grunnlovsvernet, uavhengig av hvil-

ken grunnlovsnorm som får anvendelse, beror på en interesseavveining (avsnitt 77):

«Jeg konstaterer videre at det uavhengig av normvalg må skje en avveining mellom de verneinteresser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den annen. Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se avsnitt 155 i rederiskattedommen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt, jf. Borthen-dommen og strukturkvotedommen. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette.»

I Rt. 2003 side 1096 vurderte Høyesterett om tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 var til hinder for utvidet inndragning av formuesgoder som lovovertrederen hadde ervervet før straffeloven 1902 § 34 a (som tilsvarende straffeloven 2005 § 68) var trådt i kraft. Høyesterett avviste dette, og la til grunn at det avgjørende måtte være at den lovovertrедelsen som rettsvirkningen var knyttet til, var foretatt etter ikraftsettingen, se avsnitt 18. Som begrunnelse viste retten blant annet til at siden hjemmelen for utvidet inndragning hadde trådt i kraft før handlingen, hadde lovovertrederen hatt full mulighet til å forutse konsekvensene av lovovertrедelsen.

Høyesterett har ikke avsagt noen avgjørelse som avklarer betydningen av Grunnloven § 97 for inndragning av formuesgoder som er ervervet før lovens ikrafttredelse når inndragningen ikke er knyttet til et konkret lovbrudd. I den nevnte avgjø-

relsen i Rt. 2003 side 1096 viste imidlertid Høyesterett til Magnus Matningsdal, *Straffeloven 1902, lovkommentar*, 2. utgave side 254, hvor det i relasjon til bestemmelsen om utvidet inndragning uttales at «[p]resumsjonen for at formuesgodet er ervervet på ulovlig måte, påvirkes ikke av om det er ervervet før eller etter lovens ikrafttredelse». Uttalelsen kan indikere at tidspunktet for ervervet ikke er avgjørende for betydningen av Grunnloven § 97.

Også avgjørelser om andre inngrep av strafferechtslig karakter, men som ikke gjelder illeggelse av straff, kan gi en viss veiledning om rekkevidden av Grunnloven § 97. HR-2024-1825-A gjaldt forbud mot en MC-klubb nedlagt i medhold av straffeprosessloven § 222 e. Bestemmelsen gir hjemmel for å nedlegge forbud mot kriminelle sammenslutninger dersom deltakerne har begått gjentatte lovbrudd av en bestemt karakter, disse er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for tilsvarende nye lovbrudd, og forbudet er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Et av spørsmålene for Høyesterett var om det var i strid med Grunnloven § 97 å se hen til straffbare forhold begått før ikrafttredelsen. Høyesterett viste til at selv om vilkåret om tidligere lovbrudd er tilbakeskuende, gir vilkårene i straffeprosessloven § 222 e samlet sett anvisning på et bredt og fremoverskuende vurderingstema. Det ble også vist til at forbudet ikke er noen sanksjonering eller direkte rettsvirkning av de tidligere handlingene, og at inngrepet ikke rettet seg mot den enkelte, men mot sammenslutningen. Høyesterett anså på denne bakgrunn tilbakevirknings-elementet i straffeprosessloven § 222 e som så beskjedent at Grunnloven ikke kunne være til hinder for å se hen til straffbare forhold fra før bestemmelsen trådte i kraft, se avsnitt 88–91.

6 Innføring av en ny inndragningsordning i norsk rett

6.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen har foreslått å innføre en ny inndragningsordning i norsk rett, betegnet som selvstendig inndragning av formuesgoder. Forslaget er en variant av det som på engelsk gjerne omtales som «non-conviction based confiscation» – inndragning uten straffedom, jf. proposisjonen punkt 2.1 om utviklingen internasjonalt og punkt 4 om andre lands rett. Som det fremgår der, sikter dette til regler om inndragning av utbytte fra kriminalitet, med sivilrettslige trekk som blant annet lavere beviskrav enn i strafferetten og svakere tilknytning til en konkret straffbar handling. Formålet med inndragning etter den foreslåtte ordningen skal være rent gjenopprettende. Inndragningen skal ikke være en pønalt reaksjon på klanderverdige handlinger, men utelukkende «gjenopprette den økonomiske situasjonen som forelå før lovbruddet, og dermed forhindre at lovbryster eller andre tjener på kriminalitet», se rapporten punkt 7.1. Arbeidsgruppen legger til grunn at denne formen for inndragning ikke vil være å anse som straff etter Grunnloven eller EMK.

Arbeidsgruppen underbygger behovet for en ny inndragningsordning med at inndragningsresultatene ikke har vært tilfredsstillende, se rapporten punkt 6. Over tid har det vært en uttalt målsetting å øke bruken av inndragning som et virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen og å øke det totale inndragningsprovenyet. For å oppnå dette er det iverksatt en rekke ulike tiltak for å effektivisere politiets og påtalemyndighetens inndragningsarbeid. Gruppen viser til at det blant annet er utarbeidet flere rundskriv og veiledere, utpekt inndragningsspesialist innen etterforskning i alle politidistrikter og opprettet et nasjonalt kompetansesenter for inndragning ved Økokrim. Til tross for dette er målsettingen om økt inndragning bare i begrenset grad oppnådd. De manglende resultatene fremkommer blant annet av en kvalitetsundersøkelse som de regionale statsadvokatembetene gjennomførte høsten 2023 på oppdrag fra riksadvokaten, se *Inndragning – Kvalitetsundersøkelse 2023* (Riksadvokatens skriftserie 1/2024), og av rapporten *Inndragning: en*

satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke, som Politihøgskolen publiserte i 2023.

Arbeidsgruppen legger til grunn at de svake resultatene i stor grad kan knyttes til andre forhold enn inndragningsreglene, slik som kultur, kompetanse og ressursbruk i politiet og påtalemyndigheten. Samtidig konkluderer gruppen med at en del av årsaken også synes å være svakheter ved dagens regelverk. Utfordringene knytter seg særlig til at beviskravet for at det er begått en straffbar handling som utbyttet kan føres tilbake til, er høyt ved inndragning etter straffeloven § 67. Arbeidsgruppen peker videre på at reguleringen av utbytteinndragning uten kjent primærlovbrudd er noe utilgjengelig. Den reelle adgangen til inndragning er ikke uttrykkelig synliggjort i loven, men fremgår ved at straffeloven § 67 ses i sammenheng med straffebudene om heleri og hvitvasking i §§ 332 og 337, se også proposisjonen punkt 3.2.2. Etter gruppens syn fremstår dette som en komplisert rettslig konstruksjon som kan gi pedagogiske utfordringer for brukerne. I tillegg peker arbeidsgruppen på at det foreligger rettslige utfordringer knyttet til reglene om hvem et inndragningskrav skal rettes mot. Gjeldende rett fordrer at det kan føres bevis for hvem som eier formuesgodet som kreves inndratt, noe som kan være utfordrende i praksis, blant annet i proforma-situasjoner.

På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen en ny hjemmel i straffeloven § 68 a, som gir en generell adgang til inndragning av formuesgoder som mest sannsynlig, eventuelt klart mest sannsynlig, er utbytte av straffbare handlinger. Den foreslåtte bestemmelsen skal åpne for inndragning av formuesgoder som anses å være utbytte, uten at det må påvises hvilken straffbar handling som har generert utbyttet. Forslaget bygger på dette punktet videre på adgangen til inndragning uten kjent primærhandling som man i rettspraksis har lagt til grunn at foreligger ved bruk av straffeloven § 67 i kombinasjon med straffeloven § 332 om heleri. Forslaget går imidlertid lenger ved at det heller ikke skal være nødvendig å påvise at noen enkeltperson har begått et heleri. Inndragning skal hel-

ler ikke være betinget av at den formuesgodet inndras hos, har begått en annen straffbar handling (såkalt triggerlovbrudd), slik som ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68. Inndragning skal etter forslaget kunne foretas uten at det knyttes til en konkret straffbar handling.

Arbeidsgruppen foreslår videre at beviskravet for at formuesgodet som kreves inndratt, utgjør utbytte, skal være lavere enn det strafferettslige beviskravet. Gruppen peker på at det strafferettslige beviskravet, som straffeloven § 67 bygger på, gjør at inndragning av formuesgoder som er utbytte fra en ukjent straffbar handling, i dag bare kan skje dersom lovlig erverv kan *utelukkes*. Dette kan være krevende i mange saker. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at beviskravet ved inndragning etter den nye ordningen bør være markant lavere enn det strafferettslige beviskravet. Arbeidsgruppens medlemmer har imidlertid noe ulike oppfatninger om hvor mye beviskravet bør senkes i forhold til gjeldende rett, se også proposisjonen punkt 8.3.

Arbeidsgruppen legger til grunn at en ordning for utbytteinndragning som foreslått – med et lavere beviskrav enn det strafferettslige og uten krav om konkretisering av en straffbar handling – kan innføres innenfor rammene av Grunnloven og EMK. Gruppen viser blant annet til at lignende ordninger er innført i flere andre europeiske land, og at dette har blitt akseptert av EMD forutsatt at enkeltindivider ikke pålegges en for stor belastning og grunnleggende krav til rettssikkerhet er ivarettatt.

I rapporten punkt 15 presenterer arbeidsgruppens mindretall, statsadvokat Peter A. Johansen, et alternativt forslag til arbeidsgruppens hovedforslag. Bakgrunnen for mindretallets alternative forslag er angitt å være usikkerhet med hensyn til om hovedforslaget vil innfri forventningene om mer effektive inndragningsregler. Det alternative forslaget består av to nye inndragningshjemler, som har forskjellig virkeområde og er ment å supplere hverandre. Det ene forslaget er en egen hjemmel for «selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde». Etter dette forslaget skal den inndragningskravet rettes mot, ha bevisbyrden for at det aktuelle formuesgodet ikke er utbytte av en straffbar handling, dersom et av følgende inngangsvilkår er oppfylt:

- «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 befattning 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.»

Det andre forslaget bygger på den eksisterende bestemmelsen om utbytteinndragning i straffeloven § 67, og fastsetter at «[s]elvstendig inndragning kan idømmes på vilkår som fastsatt i § 67», likevel slik at bruttoregelen i § 67 er erstattet med en egen regel om inndragningens omfang. Etter forslaget skal inndragningens omfang «avgrenses slik at det utelukkende er formålet med inndragningen som realiseres». Dette begrunnes med at inndragning uten fradrag for kostnader «trolig i enkelte tilfeller kan medføre at inndragningen blir ansett som straff etter EMK». Beviskravet etter mindretallets forslag er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Det fremgår av rapporten at mindretallets forslag ble fremsatt på et sent tidspunkt i prosessen, og at det innenfor tiden som var til rådighet, ikke var anledning for gruppen som helhet til å diskutere det, se rapporten punkt 1. Slik dissensen er formulert, er det noe uklart om den er å anse som et alternativ til hovedforslaget i sin helhet, eller om mindretallet stiller seg bak vurderingene som ligger til grunn for arbeidsgruppens hovedforslag med mindre annet fremgår av dissensen. I det følgende omtales hovedforslaget i rapporten som «arbeidsgruppens forslag», og mindretallets tilføyelse som «mindretallets alternative forslag» eller lignende.

6.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om å innføre en ny ordning for inndragning av utbytte. Dette gjelder *Finansdepartementet, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter* (felles høringsuttalelse), *Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen, riksadvokaten, Rogaland statsadvokatembeter,*

Skatteetaten, Sør-Vest politidistrikt, Tolletaten, Vest politidistrikt, Økokrim, Øst politidistrikt, LO, Norsk Politilederlag og Norsk Tollerforbund. Også Kripos gir uttrykk for at en ny inndragningsordning kan være nyttig.

Som begrunnelse viser disse høringsinstansene i hovedsak til at nye regler med lavere beviskrav og uten krav om at det påvises en konkret straffbar handling, vil kunne effektivisere inndragningsinstituttet og bidra til å oppfylle målsettingen om at kriminalitet ikke skal lønne seg. *Økokrim* uttaler for eksempel følgende:

«Økokrim antar at det foreslåtte regelverket om selvstendig inndragning vil utgjøre et svært viktig supplement til de øvrige reglene om inndragning i straffeloven, og bidra til at den samlede innsatsen rettet mot inndragning av utbytte fra kriminalitet kan bli adskillig mer effektiv enn dag.»

Politihøgskolen (PHS) gir uttrykk for at det i dag er «en bekymringsfull økning i omfanget av profittmotivert kriminalitet, blant annet organisert kriminalitet begått av grensekryssende kriminelle nettverk». Høringsinstansen fremhever betydningen av inndragning som virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen, for å sikre at kriminalitet ikke lønner seg. Høgskolen viser også til at gjeldende inndragningsregler forutsetter behandling i straffespetret, og at det er en utfordring at mange saker om økonomisk kriminalitet blir henlagt eller ikke blir anmeldt. Lav oppdagelsesrisiko og begrensede reaksjoner bidrar til å senke terskelen for å begå profittmotivert kriminalitet. Høgskolen uttaler videre:

«Det er derfor helt sentralt å få på plass en effektiv og smidig rigg som gjør det mindre lønnsomt å begå økonomisk kriminalitet. En gjenoppretting av lovlig tilstand gjennom sivilrettslig inndragning av formuesgoder vil etter PHS sitt syn være et sentralt virkemiddel for å bekjempe profittmotivert kriminalitet.»

Også *Oslo politidistrikt* gir uttrykk for at det er et betydelig samfunnsproblem at utbytte fra straffbare handlinger ikke inndras i den utstrekning det er grunnlag for, og støtter forslaget om å innføre en ny hjemmel for å avhjelpe disse utfordringene.

Riksadvokaten uttaler følgende:

«Det er [...] ikke tvil om at det vil være en styrking av inndragningsinstituttet å innføre en

ordning med sivilrettslig inndragning slik arbeidsgruppen foreslår, der det – i motsetning til for utbytteinndragning etter straffeloven § 67 – ikke stilles vilkår om at et utbytte kan føres tilbake til et konkret straffbart forhold, og hvor det gjelder et lempeligere krav til bevis for at det foreligger et utbytte enn det som følger av det strafferettslige beviskravet. Dette vil blant annet gjøre det enklere å inndra utbytte fra profesjonelle kriminelle som innretter seg på måter som gjør at de unngår mistanke mot seg selv, og gjennom kompliserte strukturerer tilslører eierforhold og formuesgoder opprinnelse.»

Også *Kripas, Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter* (felles høringsuttalelse) og *Norges Politilederlag* trekker frem utfordringer knyttet til kriminelle nettverk som en begrunnelse for å effektivisere inndragningsreglene. *Kripas* viser til sin tidligere høringsuttalelse til Ruis betenkning om sivilrettslig inndragning (se proposisjonen punkt 2.4). *Kripas* ga her uttrykk for at hovedutfordringen med de gjeldende inndragningsreglene er det høye beviskravet. I denne høringsuttalelsen fremholdt *Kripas* også at tap av verdier ofte kan oppleves som et vel så sterkt virkemiddel som mulighet for straff, og at dette viser betydningen av effektive inndragningsregler i bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten.

Sør-Vest politidistrikt fremholder at selvstendig inndragning vil være et godt supplement til gjeldende inndragningsregler i noen tilfeller der det ikke er grunnlag for inndragning innenfor rammene av en ordinær straffesak. Som eksempel nevner politidistriktet en situasjon der politiet ved ransaking finner narkotika og kontanter, men det ikke kan bevises salg av narkotika og det heller ikke kan konstateres straffskyld for heleri.

Øst politidistrikt peker på at selv om det er et urealisert inndragningspotensial i straffesaksporteføljen, er det en utfordring at utbyttet fra kriminaliteten i mange saker er forbrukt. Distriktet mener at prioriteringene bør rettes særskilt mot tilfeller der utbyttet er mulig å tilbakeføre, enten til fornærmede eller statskassen, og at selvstendig inndragning kan være et verktøy i denne sammenhengen.

NHO gir uttrykk for at det bør sannsynliggjøres at en ny inndragningsregel faktisk vil føre til bedre resultater, før det eventuelt foreslås lovendringer. Høringsinstansen er enig i at det bør være adgang til inndragning i det som antas å være primærområdet for arbeidsgruppens for-

slag, nemlig alvorlig profittmotivert kriminalitet og bakmenn og andre som ender opp med gevinsten fra denne kriminaliteten. Samtidig understrekes at reglene ikke må strekke seg lenger enn det formålet tilsier. Videre uttales:

«Politisk ser det ut til at det viktigste er å forebygge kriminalitet ved å skape større sannsynlighet for at utbytte av kriminalitet blir inndratt. Arbeidsgruppen skriver på sin side blant annet at formålet 'først og fremst er gjenopprettelse', det vil si at 'Inndragningen skal gjenopprette den økonomiske situasjonen som forelå før et lovbrudd fant sted, og om mulig tilbakeføre utbyttet til rette eier'. Samtidig er det meningen at utbytte som inndras, skal tilfalle staten. For så vidt skjer gjenopprettelse bare på den ene siden, mens fordelene på statens hånd er mer tilfeldig. En mer realistisk tilnærming er antagelig at det ikke skal lønne seg med kriminalitet, noe som ligger minst like nærme prevensjon som gjenoppretting.»

Oslo statsadvokatembeter og Advokatforeningen går imot forslaget om å innføre en ny hjemmel for inndragning. Etter deres syn åpner gjeldende rett for tilstrekkelig effektiv inndragning av utbytte fra straffbare handlinger. *Advokatforeningen* anerkjenner at det er behov for å effektivisere dagens inndragningspraksis, men mener at svakhetene bør møtes med mindre justeringer i lovverket før man eventuelt foretar mer omfattende lovendringer. Foreningen støtter ikke forslaget om å innføre en hjemmel for selvstendig inndragning med lavere beviskrav og uten krav om tilknytning til en konkret straffbar handling. Standpunktet begrunnes slik:

«Advokatforeningen har lagt avgjørende vekt på de rettssikkerhetsmessige betenkingene ved kombinasjonen av et lavere beviskrav, manglende tilknytningskrav (krav om konkretisering av en bestemt straffbar handling) og manglende krav om mistanke om såkalt triggerlovbrudd (straffbar handling som etter sin art kan gi betydelig utbytte). Regelendringene innebærer etter Advokatforeningens syn en risiko for at myndighetene inndrar verdier eller gjenstander som er lovlig ervervet.»

Foreningen gir uttrykk for at man bør forsøke å effektivisere praksis innenfor rammene av dagens inndragningsregler før det eventuelt innføres en ny hjemmel med et sivilrettslig beviskrav. Samtidig uttaler Advokatforeningen at de konstitusjo-

nelle og folkerettslige skrankene som gjør seg gjeldende dersom det skal innføres en slik hjemmel, er grundig vurdert av arbeidsgruppen.

Oslo statsadvokatembeter gir uttrykk for at en ny inndragningsordning neppe vil bidra til bedre inndragningsresultater, og uttaler:

«Vår oppfatning er at gjeldende regler om inndragning av utbytte fra straffbare handlinger – strl. §§ 67 flg. er et godt rettslig grunnlag for effektiv inndragning. Når inndragningsresultatene er svake skyldes det [...] at hjemlene ikke brukes effektivt. I en slik situasjon vil regler om sivilrettslig inndragning neppe bidra til å endre resultatene på dette området.»

Også blant høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en ny ordning, er det flere som fremhever at de gjeldende reglene ikke i seg selv er den største utfordringen.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Hedmark og Oppland statsadvokatembeter antar at inndragningsinstituttet kan effektiviseres ved å videreutvikle de eksisterende inndragningsbestemmelsene. *Sør-Øst politidistrikt* tiltrer høringssvaret fra Det nasjonale statsadvokatembetet. Også *Innlandet politidistrikt*, *Trøndelag politidistrikt* og *Øst politidistrikt* gir uttrykk for at det kan være grunn til å utrede mulige endringer i dagens inndragningsregelverk. Sistnevnte fremhever samtidig at dette ikke må føre til at innføringen av regler om selvstendig inndragning blir utsatt.

Flere høringsinstanser har uttrykt støtte til vurderingene som ligger til grunn for mindretallets alternative forslag. Flere gir også uttrykk for et ønske om at dette forslaget utredes nærmere, og mener det ville gitt et bedre beslutningsgrunnlag. Dette gjelder *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Nordland statsadvokatembeter* og *Troms og Finnmark statsadvokatembeter* (felles høringsuttalelse), *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *riksadvokaten*, *Skatteetaten*, *Sør Øst politidistrikt*, *Trøndelag politidistrikt* og *LO*.

6.3 Departementets vurderinger

Økonomisk og annen profittmotivert kriminalitet utgjør i dag et betydelig samfunnsproblem, se proposisjonen punkt 2.4.3 om Meld. St. 15 (2023–2024) og punkt 2.4.5 om det trusselbildet samfunnet i dag står overfor. Kriminaliteten påfører samfunnet og enkeltpersoner store tap, og utgjør en trussel mot fellesskapets verdier. Inndragning av utbytte er et sentralt virkemiddel for å bekjempe

den profittmotiverte kriminaliteten. Effektiv inndragning reduserer muligheten for at noen kan berike seg på straffbare handlinger, og fjerner dermed et sentralt insentiv for å involvere seg i kriminalitet. Som flere høringsinstanser har trukket frem, kan dette være en like viktig del av kriminalitetsbekjempelsen som illeggelse av straff, se også Meld. St. 15 (2023–2024) punkt 13.1 side 106.

En videre adgang enn i dag til å inndra verdier som stammer fra kriminalitet, vil legge til rette for mer effektiv bekjempelse av blant annet profittmotivert kriminalitet som begås i regi av kriminelle nettverk. Det er et betydelig samfunnsproblem at disse nettverkene tjener på å begå kriminalitet, og at profitten brukes både til private formål og til å finansiere ny og mer omfattende kriminalitet, se proposisjonen punkt 2.4.5. Effektiv inndragning overfor bakmenn og andre aktører i disse nettverkene bidrar til å gjøre kriminaliteten mindre lukrativ og begrenser mulighetene for å bygge opp formue som kan investeres i ny kriminalitet. Effektiv inndragning kan også bidra til å begrense rekrutteringen til kriminelle miljøer, ved at såkalte løpegutter og andre som mottar penger eller verdigjenstander som vederlag for ulike former for bidrag til kriminelle nettverk, ikke får beholde disse verdiene.

Som ledd i bekjempelsen av den profittmotiverte kriminaliteten har en rekke land innført særskilte regler for inndragning av utbytte uten straffedom. Et eksempel er reglene om selvstendig inndragning («självständigt förverkande») som ble innført i Sverige i 2024, se også proposisjonen punkt 4.1. Utviklingen er også reflektert i flere internasjonale retningslinjer og anbefalinger. Som nevnt i punkt 2.1 ble Norge i 2019 anbefalt av The Financial Action Task Force (FATF) å vurdere å utforske mulighetene for å introdusere såkalt «civil asset forfeiture» (sivilrettslig inndragning). Slike inndragningsregler – med sivilrettslige trekk og uten krav om at utbyttet kan føres tilbake til en bestemt straffbar handling – kan gjøre det enklere å foreta inndragning overfor personer som profitterer på kriminalitet tilsynelatende uten at de selv tar del i konkrete straffbare forhold, eller i alle fall uten at de kan dømmes for det.

Straffeloven § 67 første ledd første punktum fastslår i dag at utbytte *skal* inndras. I kombinasjon med straffeloven § 332 om heleri gir denne bestemmelsen adgang til inndragning uten at det påvises hvilken handling som har generert utbyttet (primærhandlingen). Dette forutsetter imidlertid at helerihandlingen som utbyttet knyttes til, kan bevises ut fra det strafferettslige beviskravet. I flere utredninger er det påvist at dette beviskra-

vet utgjør en utfordring for effektiv inndragning. Ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68 åpnes det for inndragning uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra, og på lempeligere bevismessige vilkår enn i straffeloven § 67. Da denne ordningen ble innført, var formålet at reglene om utvidet inndragning skulle gjøre det enklere å foreta inndragning overfor bakmenn og andre som har ervervet større verdier gjennom en kriminell livsstil, se NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.2 side 136 flg. og Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 10.1.4.1 side 30–31. I Politi-høgskolens rapport fra 2023 er det imidlertid konkludert med at utvidet inndragning ikke synes å ha oppnådd sitt formål og i dag bare benyttes i et marginalt antall saker. Dette kan tilsi at de eksisterende hjemlene for utbytteinndragning i straffeloven kapittel 13 ikke er tilstrekkelige i møte med samfunnets kriminalitetsutfordringer.

Som arbeidsgruppen fremhever, er det innenfor rammene av gjeldende rett tatt en rekke initiativer for å effektivisere inndragningsarbeidet og legge til rette for mer inndragning av utbytte. Dette har bare i begrenset grad ført til bedre resultater. Det reiser spørsmål om det er behov for en hjemmel for utbytteinndragning med lempeligere bevismessige vilkår enn i straffeloven § 67, og som samtidig har et bredere nedslagsfelt enn straffeloven § 68 om utvidet inndragning. Etter departementets syn bekrefter arbeidsgruppens rapport og høringen at det foreligger et slikt behov. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener nøkkelen til å forbedre inndragningsresultatene ikke primært ligger i endring av regelverket, men i en mer effektiv bruk av dette. Departementet er enig i at det trolig er potensial for å bruke de eksisterende inndragningsreglene mer effektivt. Samtidig mener departementet at høringen gir et godt grunnlag for å anta at nye og mer slagkraftige regler kan bidra til bedre inndragningsresultater. Det er imidlertid på det rene at lovhjemler ikke vil være nok, og at det må til en forsterket innsats på andre fronter, blant annet knyttet til ressursbruk og kompetansheving i politiet og påtalemyndigheten.

Etter departementets syn er regelverksendringer og andre tiltak innen politiet og påtalemyndigheten ikke alternativer som bør vurderes mot hverandre, men ulike virkemidler som må gjennomføres samlet for å oppnå bedre effekt. I statsbudsjettene for 2024 og 2025 er politiet og påtalemyndigheten styrket betydelig, både generelt og med øremerkede midler for å bedre innsatsen mot økonomisk og organisert kriminalitet. Regjeringens satsing på bekjempelse av krimi-

nelle nettverk, med en dedikert budsjettøkning på 600 millioner kroner årlig, har inndragning av utbytte som et av hovedmålene. Dette har blant annet ledet til flere spesialiserte funksjoner i Økokrim og alle politidistrikter for å jobbe med inndragning, samt større oppmerksomhet i etatene rundt sikring og inndragning av utbytte. Videre har øremerkinger de siste årene finansiert flere tiltak for å øke kapasiteten til å gjennomføre pengesporetterforskning, beslag, hefte og inndragning. Satsingene har muliggjort rekruttering av mer spesialisert kompetanse, som økonomer og revisorer, samt en satsing på finansiell etterretning. Etter departementets syn har de nevnte tiltakene ikke bare satt etatene i bedre stand til å inndra utbytte etter dagens regler, men også til å bruke nye hjemler på en effektiv måte.

På bakgrunn av dette følger departementet opp arbeidsgruppens anbefaling, og foreslår å innføre en særskilt ordning i norsk rett for inndragning uten straffedom. Formålet med ordningen som foreslås, kan karakteriseres som gjenoppretelse eller nullstilling. Inndragning etter ordningen begrunnes ikke i at noen kan holdes ansvarlig for en straffbar handling, eller at en slik handling har generert et bestemt utbytte. Inndragningen er begrunnet i at verdier som stammer fra kriminalitet, bør tilbakeføres til samfunnet, og at ingen bør kunne tjene på kriminalitet – uavhengig av om de har tatt del i konkrete straffbare handlinger. Formålet med den foreslåtte ordningen har følgelig visse likhetstrekk med privatrettslige regler om rette eiers adgang til å kreve tilbake formuesgoder som urettmessig har havnet hos noen andre (vindikasjon). Departementet legger til grunn at slik inndragning ikke vil være å anse som straff etter Grunnloven eller EMK, se også proposisjonen punkt 5.1.

Et grunnleggende trekk ved den inndragningsordningen som departementet nå foreslår, er at det ikke stilles krav om at det må påvises en bestemt straffbar handling. Departementet mener det normalt ikke er beskyttelsesverdige grunner til at noen skal få beholde verdier som stammer fra kriminalitet, selv om de aktuelle formuesgodene ikke kan føres tilbake til en bestemt straffbar handling. At bakgrunnen for saken er en konkret handling, bør imidlertid heller ikke være til hinder for at det kan foretas inndragning. Dette legger til rette for at ordningen vil kunne benyttes blant annet der en straffesak henlegges, eller som grunnlag for en subsidiær inndragningspåstand der straffesaken ender med frifinnelse. Et annet særtrekk ved reglene som nå foreslås, er nemlig at de åpner for inndragning uten at strafferettens

strengt beviskrav er oppfylt. Etter departementets syn tilsier både rettferdighetshensyn og sammenhengen med privatrettslige regler om blant annet vindikasjon at utbytte fra kriminalitet bør kunne kreves tilbakeført til samfunnet på grunnlag av et lavere beviskrav enn det strafferettslige.

Departementet har forståelse for den bekymringen Advokatforeningen gir uttrykk for, om at inndragningsregler med lavere beviskrav og uten krav om tilknytning til en bestemt straffbar handling kan skape risiko for at myndighetene inndrar formuesgoder som er lovlig ervervet. Dette må imidlertid veies mot samfunnets interesse i å bekjempe samfunnsskadelig kriminalitet. En videre adgang til å inndra verdier som stammer fra kriminalitet, vil være et viktig virkemiddel i denne kriminalitetsbekjempelsen. De hensynene Advokatforeningen peker på, tilsier samtidig at det er behov for rettssikkerhetsmekanismer som i tilstrekkelig grad reduserer risikoen for at lovlig ervervede formuesgoder inndras, og som sikrer at enkeltindivider ikke påføres en urimelig byrde. Slike mekanismer er også nødvendige for at inndragningsadgangen skal være i tråd med kravene som følger av EMK, se også proposisjonen punkt 5. Kravene innebærer blant annet at vilkårene for inndragning må utformes på en måte som gir tilstrekkelig forutsigbarhet, og som sikrer at individuelle forhold blir hensyntatt på en forsvarlig måte i vurderingen av om inndragning skal skje. Hvordan dette kan gjøres, kommer departementet nærmere tilbake til i proposisjonen punkt 8.

Som det fremgår av punkt 2.4.2, anbefalte Straffelovrådet i NOU 2020: 10 og sin tilleggsutredning å innføre et tosporet system, hvor gjenopprettende eller forebyggende inndragning skulle reguleres i straffeloven kapittel 13, mens pønalt inndragning (konfiskasjon) skulle skilles ut i et eget kapittel. I Prop. 241 L (2020–2021) punkt 3 side 9–10 uttalte departementet at et slikt skille kunne bidra til mer effektive inndragningsregler, blant annet ved at det gir større rom for eventuelt å redusere beviskravet ved inndragning som har et gjenopprettende formål. Departementet ga uttrykk for at man med en slik tilnærming antagelig «kunne oppnå tilnærmet det samme i det straffeprosessuelle sporet som det man i enkelte andre land oppnår gjennom en særskilt ordning med sivilrettslig inndragning». Med den ordningen for inndragning som foreslås i proposisjonen her, har imidlertid departementet kommet til at det ikke er nødvendig å innføre et slikt prinsipielt skille i straffeloven mellom inndragning med og uten pønale trekk. Selv om et slikt skille kunne bidratt til en klarere systematikk, ville det etter departe-

mentets forståelse hatt begrenset praktisk betydning. I proposisjonen her foreslår departementet dessuten en inndragningsordning som klart ikke er å anse som straff i materiell forstand. Departementet legger til grunn at det ikke vil ha betydning for denne ordningens effektivitet hvorvidt man i tillegg skiller ut inndragning som *er* å anse som straff, i et eget spor.

Forslaget om å innføre en ny ordning for inndragning uten straffedom er ment å supplere de gjeldende reglene i straffeloven kapittel 13. Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener inndragningsinstituttet også kan effektiviseres gjennom endringer i dagens regler, herunder ved å senke beviskravet i straffeloven § 67. Straffelovrådet reiste også i NOU 2020: 10 spørsmål om det er behov for endringer i disse reglene. Departementet utelukker ikke at det kan være behov for endringer av

de gjeldende inndragningshjemlene, ut over de endringene som ble foreslått i Prop. 241 L (2020–2021) og vedtatt ved lov 8. april 2022 nr. 22. Etter departementets syn er det imidlertid hensiktsmessig å høste erfaringer med den ordningen som foreslås innført nå, før man eventuelt foretar en bredere gjennomgang også av de øvrige inndragningsreglene.

Når det gjelder det alternative forslaget fra arbeidsgruppens mindretall, mener departementet at dette på nåværende tidspunkt er utilstrekkelig utredet. Det er derfor ikke grunnlag for å gå videre med det i proposisjonen her. På enkelte punkter har argumentasjonen bak forslaget likevel relevans for departementets vurderinger knyttet til oppfølgingen av arbeidsgruppens hovedforslag. Departementet vil derfor vise til de aktuelle argumentene i den utstrekning de har betydning for forslaget som fremmes i proposisjonen her.

7 Modellvalg og betegnelse

7.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 7 drøfter arbeidsgruppen om en ny ordning for inndragning uten straffedom bør innføres i en såkalt sivilrettslig eller strafferettslig modell. En sivilrettslig modell vil innebære at inndragningskravet behandles etter reglene i forvaltningsloven og tvisteloven – supplert av enkelte særregler. En strafferettslig modell vil innebære at sakene behandles i straffeprosessens former. Arbeidsgruppen legger til grunn at modellvalget i utgangspunktet ikke legger føringer for de materielle vilkårene for inndragning. Arbeidsgruppen påpeker at enkelte land har opprettet egne forvaltningsorganer som håndterer krav om inndragning innenfor en sivilrettslig modell, men at det ikke er noe i veien for at denne oppgaven legges til påtalemyndigheten uavhengig av modellvalg. Gruppen legger også til grunn at menneskerettslige skranke og krav til rettssikkerhetsgarantier i hovedsak vil være de samme uavhengig av modell.

Som ledd i sin vurdering viser arbeidsgruppen til professor Jon Petter Ruis betenkning *Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, som er nærmere omtalt i proposisjonen punkt 2.4.1. Ruis forslag bygger på en ren sivilrettslig modell, etter mønster av irsk lovgivning. Som begrunnelse for dette modellvalget uttaler Rui (betenkningen punkt 1.3 side 9):

«Det foreslås ikke at reglene om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder innpasses i straffelov og straffeprosesslov mv. Grunnen er for det første å markere og gjøre en realitet av at sivilrettslig inndragning er noe kvalitativt annet enn både straff og inndragning som strafferettslig reaksjon. En egen lov for et sivilrettslig inndragningsregime er nødvendig ut fra hensynene til legitimitet og tillit. For det annet er det mulig at inkorporering av regelverket i straffesystemet kan bidra til at reglene får strafferettslig karakter og dermed kan bli ansett som strafferettslige opp mot normative straffebegrep, slik som eksempelvis straffebegrepet i EMK. For det tredje har andre retts-systemer, blant annet det irske, valgt å

behandle sivilrettslig inndragning i et sivil spor, og å gi egen lovgivning. For det fjerde er det på det rene at en plassering av reglene om sivilrettslig inndragning utenfor straffesystemet vil gi mer effektive regler. Hvis en borger skal ilegges samfunnets strengeste sanksjon (straff) eller en sanksjon som har klart preg av å være pønalt, må vedkommende gis de rettssikkerhetsgarantier som straffelov og straffeprosesslov gir anvisning på. Det er derimot verken ønskelig eller hensiktsmessig når det er tale om en rent sivilrettslig reaksjon, i form av erleggelse av berikelse og nullstilling av formuessituasjonen før et lovbrudd fant sted. For det femte vil en inkorporering av regler om sivilrettslig inndragning i straffesystemet medføre uoversiktighet, både hva gjelder reglene om sivilrettslig inndragning og reglene om inndragning som strafferettslig reaksjon.»

I motsetning til Rui mener arbeidsgruppen at de fleste argumenter taler for en strafferettslig modell. Gruppen viser til at inndragningsadgangen rekker forholdsvis langt allerede i dag, og at det ikke er identifisert behov for omfattende endringer i inndragningsreglene. Etter arbeidsgruppens syn tilsier dette i seg selv at en ny inndragningsordning bør innføres innenfor det etablerte systemet der saker om utbytteinndragning behandles etter straffeprosessloven.

Arbeidsgruppen legger til grunn at en sivilrettslig modell presumptivt vil kreve flere regelendringer og dermed gjøre implementeringen av de nye reglene mer ressurskrevende. Videre antar gruppen at en slik modell kan ha andre negative konsekvenser, blant annet at sivile inndragningssaker ikke i tilstrekkelig grad ses i sammenheng med tilstøtende straffesaker. Det gjelder ikke minst dersom reglene skal forvaltes av et eget organ utenfor politiet og påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen kan heller ikke se at sivilprosessuelle regler nødvendigvis vil gi større fleksibilitet ved saksbehandlingen enn de straffeprosessuelle reglene.

Til støtte for en modell der sakene behandles etter straffeprosessuelle regler, viser gruppen til at det vil være nær sammenheng mellom inndragning etter den nye ordningen og de gjeldende reglene om utbytteinndragning i straffeloven kapittel 13. I likhet med de eksisterende reglene er det overordnede formålet med den nye ordningen å forebygge og bekjempe kriminalitet ved å sørge for at kriminalitet ikke lønner seg. Arbeidsgruppen peker også på at nærheten til og muligheten for vekselvirkninger med straffesaker gjør det nødvendig å sikre god informasjonsflyt mellom dem som håndterer saker i de ulike «sporene». Etter gruppens oppfatning vil dette være enklere dersom den nye inndragningsordningen er plassert innenfor det samme systemet som de øvrige inndragningsreglene. Arbeidsgruppen mener også at regelverket vil være mer tilgjengelig for brukerne hvis den nye inndragningshjemmelen er plassert sammen med de øvrige inndragningsreglene i straffeloven.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er hovedargumentet for en ren sivilrettslig modell, i kombinasjon med at inndragningskravene håndteres av et eget forvaltningsorgan, at dette potensielt kan gi effektivitetsgevinster som følge av økt fokus og øremerking av ressurser. Gruppen antar imidlertid at økt fokus og ressurstilførsel kan oppnås også dersom saksbehandlingen skjer innenfor rammene av straffeprosessloven. Arbeidsgruppen antar videre at en ren sivilrettslig modell til dels vil kreve et nytt prosessuelt regelsett, og at det vil ha betydelige kostnader knyttet til implementering og regeltilpasning. Arbeidsgruppen mener derfor det vil innebære bedre ressursutnyttelse å effektivisere inndragningsinstituttet innenfor straffeprosessuelle rammer.

I rapporten punkt 7.5 drøfter arbeidsgruppen ulike mulige betegnelser på den nye inndragningsformen. Gruppen viser til at «sivilrettslig inndragning» gjerne brukes 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 svensk og tysk rett brukes betegnelsene «självständigt förverkande» og «selbständige einziehung», som kan oversettes til «selvstendig inndragning».

Arbeidsgruppen påpeker at «sivilrettslig inndragning» ikke har et klart meningsinnhold, og dessuten skaper assosiasjoner til en ordning i sivilprosessuelle former. I stedet for «sivilrettslig inndragning» foreslår arbeidsgruppen å bruke

formuleringen «selvstendig inndragning», og viser blant annet til hensynet til nordisk rettsenhet. For å synliggjøre at fokuset i ordningen er flyttet fra den straffbare handlingen og over på formuesgodene som sådan, foreslår arbeidsgruppen å bruke betegnelsen «selvstendig inndragning av formuesgoder».

7.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om de prosessuelle rammene for den nye inndragningsordningen, støtter arbeidsgruppens forslag. Disse omfatter *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter*, *Innlandet politidistrikt*, *Kripos*, *Politidirektoratet*, *riksadvokaten*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Skatteetaten*, *Sør-Vest politidistrikt* og *Økokrim*. *Advokatforeningen* uttaler at dersom man går inn for å innføre en ny inndragningsordning som foreslått, bør det skje i straffeprosessuelle former.

Politidirektoratet gir uttrykk for at en straffereettslig modell vil legge klart best til rette for å utnytte kompetanse, kapasitet og etablerte strukturer og arbeidsprosesser på en ressurseffektiv måte. *Kripos* uttaler:

«Slik Kripos ser det vil en ren sivilrettslig modell antakelig medføre et større ressursuttak, enn der nye regler anvendes innenfor en straffeprosessuell modell. Videre mener Kripos at en slik modell er et naturlig 'oppheng' når det er tale om inndragning av formuesgoder som knyttes til lovbrudd.»

Skatteetaten gir uttrykk for at en strafferettslig modell er det alternativet som i størst grad kan tilrettelegge for rask iverksettelse av nye regler, blant annet fordi det foreligger en organisasjon som kan ivareta oppgaven. *Riksadvokaten* viser til behovet for styrking av inndragningsinstituttet, og antar at en sivilrettslig modell vil ta lengre tid å få på plass. Riksadvokaten understreker samtidig viktigheten av at saksbehandlingen innrettes på en slik måte at den prosessuelt sett er, og reelt sett fremstår som, adskilt fra ordinær straffefølgning selv om den skjer i straffeprosessuelle former.

Enkelte høringsinstanser mener arbeidsgruppens rapport ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om prosessuelle rammer, og etterlyser en nærmere utredning. Dette gjelder *Oslo politidistrikt* og *Politihøgskolen*. *Riksadvokaten* uttaler på sin side at dersom man skulle velge

en ordning hvor inndragningskravene behandles i forvaltningsrettslige og sivilprosessuelle former, krever det en nærmere utredning av blant annet forholdet til politiets straffesaksbehandling.

Politihøgskolen (PHS) stiller spørsmål ved arbeidsgruppens forutsetning om at valg av prosessregler ikke er avgjørende for den nye ordningens effektivitet. Høringsinstansen advarer også om at denne typen ordning kan bli vanskelig å forklare og forsvare pedagogisk dersom den plasseres i en straffeprosessuell ramme, og uttaler:

«Samlet sett mener PHS det er en viss risiko for at dette forslaget kan bli oppfattet å være straff forkledd som sivilt verktøy, noe som kan redusere legitimiteten og effektiviteten.»

To høringsinstanser har uttalt seg om betegnelsen på den nye inndragningsordningen. *Kripes* mener betegnelsen «selvstendig inndragning» er egnet, og viser til at formuleringen markerer at inndragningen skjer uavhengig av straffesak og heller ikke er direkte knyttet til en straffbar handling. Også *riksadvokaten* gir uttrykk for at betegnelsen «selvstendig inndragning» er treffende.

7.3 Departementets vurderinger

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens anbefaling om at den nye inndragningsordningen bør innføres i en modell hvor saksbehandlingen skjer innenfor rammene av straffeprosessen. Departementet tiltrer i hovedsak arbeidsgruppens vurderinger, som også har fått støtte av de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet.

For departementet er det særlig viktig at den nye inndragningsordningen blir et effektivt virkemiddel. For at reglene skal kunne tas i bruk raskt og ressurseffektivt, er det gunstig at ordningen bygger på etablerte regelverk og strukturer. Dette tilsier at inndragningskravene bør håndteres av politiet og påtalemyndigheten, og at behandlingen bør skje innenfor et system som disse etatene har erfaring med. Som Skatteetaten og riksadvokaten påpeker, er det grunn til å tro at man da kan høste resultater raskere, ettersom det vil være mindre ressurskrevende å implementere ordningen. Dersom ansvaret for sakene legges til et eget forvaltningsorgan som behandler kravene i en ren sivilrettslig modell, frykter departementet også at den nye ordningen vil kunne gå på bekostning av andre former for inndragning i stedet for

at de ulike inndragningsreglene supplerer hverandre og virker sammen.

Departementet har merket seg Politihøgskolens innspill om at inndragning som skjer innenfor rammene av straffeprosessen, kan bli oppfattet som straff. Etter departementets syn veier denne mulige ulempen ikke opp for de negative sidene ved en sivilrettslig modell. Departementet understreker også at selv om inndragning oppleves negativt for den kravet rettes mot, er det ikke snakk om straff i rettslig forstand. Inndragning etter den foreslåtte ordningen har et ikke-pønalt formål og vil ikke forutsette noen skyldkonstatering. Formålet med reglene er kun å legge til rette for økonomisk gjenopprettelse og motvirke at noen tjener på kriminalitet. Selv om hjemmelen av systematiske grunner er plassert i straffeloven og kravene skal håndteres av påtalemyndigheten innenfor rammene av straffeprosessen, er det ikke ment å være noen realitetsforskjell mellom den foreslåtte ordningen og en sivilrettslig modell. Departementet legger til grunn at de foreslåtte reglene vil kunne praktiseres med dette for øye. Departementet tilføyer at denne løsningen også er valgt i Sverige, se proposisjonen punkt 4.1.

Departementet er ikke enig med de høringsinstansene som anfører at grunnlaget for å ta stilling til den prosessuelle rammen for den nye inndragningsordningen er utilstrekkelig. Spørsmålet om å innføre en ny hjemmel for inndragning uten straffedom har vært utredet i flere omganger. Professor Jon Petter Rui anbefalte i betenkningen fra 2015 å innføre nye inndragningsregler i en ren sivilrettslig modell, mens Straffelovrådets forslag i NOU 2020: 10 bygget på at behandlingen skulle skje etter straffeprosessloven, se proposisjonen punkt 2.4.1 og 2.4.2. Disse tidligere utredningene har ligget til grunn for arbeidsgruppens egne vurderinger og anbefalinger. Departementet kan på denne bakgrunn ikke se at det er nødvendig med ytterligere utredning for å ta stilling til spørsmålet.

Departementet foreslår etter dette at de materielle reglene for inndragning etter den nye ordningen plasseres i straffeloven, og at behandlingen av inndragningskravene foretas av politiet, påtalemyndigheten og domstolene innenfor rammene av straffeprosessen. For å legge til rette for en effektiv og rettssikker saksbehandling vil det være behov for tilpasninger i de straffeprosessuelle reglene. Departementet vil komme tilbake til dette i et eget lovforslag.

Departementet er for øvrig enig med arbeidsgruppen i at betegnelsen «selvstendig inndrag-

ning» er treffende for den nye inndragningsordningen. Betegnelsen passer bedre enn «sivilrettslig inndragning» på en ordning som foreslås innført i straffeprosessuelle former. Det fremstår også hensiktsmessig å benytte en tilsvarende for-

mulering som er brukt i den svenske lovhjemmen i brottsbalken 36 kapittel 5 §. Høringen har heller ikke frembrakt motargumenter mot den betegnelsen som er foreslått.

8 Nærmere om innholdet i reglene om selvstendig inndragning

8.1 Reglenes anvendelsesområde

8.1.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 9.1 drøfter arbeidsgruppen ulike spørsmål knyttet til virkeområdet for de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning. Blant annet drøfter gruppen om hjemmelen for selvstendig inndragning bør være generell eller om det bør oppstilles visse inngangsvilkår for at reglene skal komme til anvendelse.

For det første reiser gruppen spørsmål om det bør være et vilkår at det foreligger mistanke om – eventuelt domfellelse for – et konkret lovbrudd (såkalt «triggerlovbrudd»), se rapporten punkt 9.1.4. Gruppen viser til at EMD har akseptert forholdsvist vidtrekkende inndragningsordninger, under henvisning til at reglene har vært begrenset til grove former for kriminalitet, som korrupsjon og lignende, se EMDs dom 12. mai 2015 *Gogitidze mfl. mot Georgia* (sak nr. 36862/05) avsnitt 107. Etter gruppens oppfatning er det lite aktuelt med et mistankekrav på personnivå fordi det kan gjøre inndragning vanskelig overfor bakmenn, som ofte vil innrette seg på en måte som gjør at de unngår mistanke mot seg selv i tilknytning til konkrete lovbrudd. Et vilkår om mistanke på saksnivå fremstår derfor som mer aktuelt. Arbeidsgruppen kommer likevel til at den heller ikke vil foreslå et slikt vilkår, og viser særlig til at formålet bak de foreslåtte reglene i prinsippet gjør seg gjeldende uavhengig av om det foreligger mistanke om en bestemt type kriminalitet. Den peker også på at et vilkår om mistanke om en bestemt type kriminalitet i praksis vil bety at man i noen grad må konkretisere et lovbrudd.

For det andre reiser arbeidsgruppen spørsmål om selvstendig inndragning bør begrenses til særskilt angitte situasjoner, se rapporten punkt 9.1.5. Gruppen viser til Jon Petter Ruis lovforslag om sivilrettslig inndragning, som inneholder en uttømmende liste over situasjoner hvor sivilrettslig inndragning skulle kunne benyttes, se også proposisjonen punkt 2.4.1. Listen omfatter tilfeller der den ansvarlige er død, unndrar seg forfølgning eller nyter immunitet mot straffeforfølgning,

samt tilfeller der en strafferettslig reaksjon ikke er mulig eller vesentlig vanskeliggjort på grunn av andre nærmere angitte forhold. Arbeidsgruppen erkjenner at denne typen begrensninger kan være en måte å forhindre at selvstendig inndragning velges som en enklere løsning i situasjoner hvor det kan være grunnlag for straffeforfølgning, men mener dette også kan gjøres på andre måter. Gruppen antar også at en generell hjemmel best vil bidra til å oppnå det overordnede formålet om at ingen skal tjene på kriminalitet.

For det tredje drøfter arbeidsgruppen om de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning bør beholdes saker der formuesgodets verdi overstiger et nærmere angitt beløp, se rapporten punkt 9.1.6. Også her kommer gruppen til at en generell regel vil være en bedre løsning. Selv om gruppen forutsetter at den nye hjemmelen primært bør brukes til å ramme grov profittmotivert kriminalitet, fremholder den at ingen har noen beskyttelsesverdig interesse i å få beholde verdier som stammer fra straffbare handlinger. Gruppen påpeker også at en beløpsgrense kan omgås ved at utbyttet deles opp i mindre beløp som kanaliseres til ulike enkeltpersoner. I tillegg ville en slik grense kunne gjøre selvstendig inndragning mer komplisert, blant annet fordi det kan være vanskelig å beregne verdien av formuesgodet.

På bakgrunn av disse overveielserne foreslår arbeidsgruppen en generell hjemmel for selvstendig inndragning hvor anvendelse av reglene ikke er betinget av særskilte inngangsvilkår.

8.1.2 Høringsinstansenes syn

Det nasjonale statsadvokatembetet, Politidirektoratet, Rogaland statsadvokatembeter og Advokatforeningen stiller seg bak forslaget om å gjøre den nye inndragningshjemmelen generell og ikke oppstille særskilte inngangsvilkår. Disse instansene slutter seg i hovedsak til arbeidsgruppens begrunnelse. *Politidirektoratet* uttaler:

«Nødvendige vurderinger for å ivareta forholdsmessighet og rimelighet og de berørtes rettssikkerhet kan ivaretas gjennom andre

mekanismer enn å etablere avgrensende vilkår eller skranker for anvendelse av reglene.»

Kripas og *Oslo politidistrikt* kommenterer spørsmålene om selvstendig inndragning bør være betinget av et såkalt «triggerlovbrudd» eller at utbyttet overstiger en beløpsgrense, og støtter at det ikke oppstilles slike begrensninger. Når det gjelder beløpsgrense, trekker *Kripas* særlig frem betydningen av å kunne inndra pengesummer og gjenstander fra såkalte løpegutter for å hindre rekruttering av yngre inn i en kriminell løpebane.

Politihøgskolen kommenterer bare spørsmålet om «triggerlovbrudd», og støtter arbeidsgruppens forslag om ikke å oppstille et slikt vilkår.

Økokrim slutter seg på generelt grunnlag til flertallets forslag til utforming av en ny hjemmel for inndragning. Også *Innlandet politidistrikt* og *Norges Politilederslag* gir uttrykk for at de i hovedsak stiller seg bak forslaget.

NHO legger til grunn at det primære anvendelsesområdet for selvstendig inndragning skal være alvorlig profittmotivert kriminalitet, og mener at reglene bør være mer målrettet. Organisasjonen er kritisk til at den foreslåtte bestemmelsen også omfatter formuesgoder som stammer fra mindre alvorlige lovbrudd.

8.1.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn er det særlig to forhold som kunne tilsi at anvendelsesområdet for de foreslåtte reglene bør begrenses gjennom visse inngangsvilkår i stedet for at det gis en mer generelt utformet hjemmel: Forholdet til reglene om straffeforfølgning og hensynet til at inndragningsadgangen ikke skal gå ut over det som er rimelig og forholdsmessig.

Departementet understreker at det har en viktig signaleffekt at identifiserte straffbare handlinger påtales, og at utbyttet fra handlingene blir inndratt på bakgrunn av dette. De foreslåtte reglene om selvstendig inndragning bør derfor være et supplement til, og ikke gå på bekostning av, utbytteinndragning i tilknytning til straffeforfølgning. Å begrense anvendelsesområdet for den nye ordningen kunne være et virkemiddel for å sikre dette. Etter departementets syn er det imidlertid ønskelig at de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning kan brukes ikke bare der det er umulig å foreta straffeforfølgning, men også i situasjoner hvor dette av ulike grunner ikke er hensiktsmessig. Det kan for eksempel være fordi

en etterforskning med sikte på straffeforfølgning vil kreve uforholdsmessig mye ressurser og ha et usikkert resultat. De foreslåtte reglene om selvstendig inndragning vil i slike situasjoner kunne være en mer ressurseffektiv måte å sikre at involverte personer ikke får beholde utbytte fra de straffbare handlingene selv om det ikke innledes etterforskning med sikte på straffeforfølgning. Etter departementets syn bør politiet og påtalemyndigheten her ha et visst handlingsrom til å velge det virkemidlet som best fremmer målet om effektiv kriminalitetsbekjempelse, se også proposisjonen punkt 12.1 om subsidiaritet.

Departementet er også enig med arbeidsgruppen i at det primære virkeområdet for de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning bør være grovere former for profittmotivert kriminalitet. I likhet med arbeidsgruppen mener departementet likevel at den nye hjemmelen ikke bør avgrenses til situasjoner hvor det foreligger mistanke om bestemte typer lovbrudd eller hvor formuesgodenes verdi overstiger en viss verdi. Riktignok kan man ved å oppstille slike inngangsvilkår spisse anvendelsen av reglene mot de situasjonene der det samfunnsmessige behovet for å foreta inndragning er størst. Spesifikke inngangsvilkår kan imidlertid også skape risiko for at reglene ikke kan brukes i alle tilfeller der inndragning vil være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel. For eksempel kan en beløpsgrense gi opphav til vanskelige avgrensninger og gjøre bruken av de foreslåtte reglene vanskeligere i praksis. Det kan også være noe tilfeldig om de aktuelle formuesgodene er over eller under beløpsgrensen. Også et mistankevilkår kan skape utfordringer som de foreslåtte reglene er ment å avhjelpe, fordi det vil bety at man i noen grad må konkretisere et lovbrudd. Departementet viser også til at de argumentene som ellers kunne tale for å begrense reglenes anvendelsesområde til visse kriminalitetstyper eller verdier av en viss størrelse, kan ivaretas på andre måter, se særlig proposisjonen punkt 8.6 om forholdsmessighet.

På bakgrunn av dette følger departementet opp arbeidsgruppens forslag om en generell hjemmel for selvstendig inndragning av verdier som stammer fra kriminalitet. En slik løsning er etter departementets syn best egnet til å fremme det overordnede målet om at ingen skal kunne tjene på kriminalitet. Departementet viser også til at en slik generell modell er valgt i Sverige, se punkt 4.1.

8.2 Hva som skal kunne inndras

8.2.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 7.1 drøfter arbeidsgruppen hva som kjennetegner såkalte sivilrettslige inndragningsordninger. Gruppen peker særlig på formålet, som er ment å være rent gjenopprettende. Gjenstanden for inndragningen er likevel – på samme måte som ved ulike former for strafferettslig inndragning – utbytte fra kriminalitet. Forskjellen fra annen utbytteinndragning er etter arbeidsgruppens forståelse at graden av tilknytning til den straffbare handlingen som har generert utbyttet, er svakere.

I rapporten punkt 9.1.1 drøfter arbeidsgruppen hvordan man bør avgrense hvilke formuesgoder som skal kunne inndras ved selvstendig inndragning. Gruppen fremhever at det er en fordel dersom de nye reglene bygger videre på kjente konsepter, og viser til straffeloven §§ 67 og 68, som bruker betegnelsene «utbytte av en straffbar handling» og «utbytte fra straffbare handlinger». Arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å bygge videre på denne terminologien. For å synliggjøre at selvstendig inndragning ikke forutsetter at det påvises en konkret straffbar handling, foreslår arbeidsgruppen å bruke formuleringen «formuesgode som [...] er utbytte fra straffbare handlinger». Gruppen påpeker at en tilsvarende formulering («utbytte fra straffbare handlinger») brukes i straffeloven § 68 første ledd, der det samtidig er presisert at det ikke er nødvendig å påvise hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Arbeidsgruppen uttaler:

«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.»

Arbeidsgruppen finner det klart at uttrykket «utbytte» skal omfatte såkalte surrogater, det vil si formuesgoder som trer i stedet for selve utbyttet, samt avkastning og andre fordeler av utbyttet, se rapporten punkt 9.3.2. Gruppen foreslår at dette presiseres i lovteksten, på samme måte som i straffeloven § 67 annet ledd første punktum.

Arbeidsgruppen drøfter særskilt hvordan utbyttebegrepet i den foreslåtte bestemmelsen bør forholde seg til skillet mellom såkalt brutto-

og nettoinndragning, se rapporten punkt 9.3.1. Bruttoinndragning innebærer at utbyttet inndras i sin helhet, mens nettoinndragning innebærer at det gjøres fradrag for eventuelle utgifter som har påløpt i forbindelse med den straffbare handlingen. Gruppen viser til at formålet med selvstendig inndragning er begrenset til å fjerne utbytte fra straffbare handlinger fra omløp, og sørge for gjenopprettelse. Den mener dette i prinsippet kunne tilsi at det bør gjøres fradrag for eventuelle kostnader. Gruppen gir samtidig uttrykk for at en nettoregel vil være vanskelig å gjennomføre i praksis når det ikke er påvist en konkret straffbar handling.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det bør skilles mellom tilfeller der det foreligger en konkret straffbar handling som utbyttet anses å stamme fra, og tilfeller der man ikke har informasjon om et konkret lovbrudd. Der primærlovbruddet er identifisert, mener gruppen det kan være grunnlag for å vurdere fradrag for kostnader. Gruppen mener spørsmålet om fradrag her bør vurderes etter de samme prinsippene som Høyesterett har utviklet i tilknytning til urimelighetsklausulen i straffeloven § 67 første ledd siste punktum, se også proposisjonen punkt 3.2.1. Der primærlovbruddet er ukjent, antar gruppen derimot at det ikke er praktisk mulig å beregne nettoutbyttet. Gruppen legger til grunn at inndragning da i praksis må skje som bruttoinndragning, på samme måte som ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68. Distinksjonen mellom situasjoner med og uten et identifisert primærlovbrudd er ikke reflektert i arbeidsgruppens lovforslag.

8.2.2 Høringsinstansenes syn

Det er få høringsinstanser som kommenterer konkret hva som bør være gjenstand for inndragning etter den nye ordningen. *Innlandet politidistrikt* uttaler at distriktet stiller seg bak majoriteten av arbeidsgruppens vurderinger og konklusjoner. Også *Norges Politilederslag* gir uttrykk for at foreningen i hovedsak støtter arbeidsgruppens hovedforslag.

Kripos legger til grunn at formålet med de nye reglene er å «komme nærmere et praktisk regelsett som kan effektivisere arbeidet med å inndra straffbart utbytte», og er enig i at man bør videreføre og bygge på terminologien i straffeloven §§ 67 og 68. Forutsatt at departementet går inn for å innføre selvstendig inndragning, uttrykker også *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Advokatforeningen* støtte til at gjenstanden for inndragning

betegnes som «utbytte av straffbare handlinger». Advokatforeningen uttaler:

«Advokatforeningen er enig med arbeidsgruppen i at objektet for inndragning fortsatt bør være utbytte fra straffbare handlinger. Advokatforeningen deler arbeidsgruppens syn om at det er hensiktsmessig å videreføre eksisterende terminologi knyttet til inndragning.»

Kripas er enig med arbeidsgruppen i at reguleringen av surrogater bør være sammenfallende med de øvrige inndragningsreglene.

Tre høringsinstanser kommenterer eksplisitt spørsmålet om selvstendig inndragning bør skje som såkalt brutto- eller nettoinndragning. *Kripas* gir uttrykk for at inndragning som hovedregel bør skje som bruttoinndragning, men at det må gjøres fradrag for utgifter dersom resultatet ellers blir klart urimelig. *Kripas* begrunner sitt standpunkt med at ingen skal tjene på straffbare handlinger, og at det er ønske om et regelverk som er praktisk.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter peker på at det ikke fremgår av ordlyden i arbeidsgruppens forslag at spørsmålet om fradrag skal behandles ulikt i tilfeller med og uten kjent primærlovbrudd, og mener dette fremstår som retsteknisk vanskelig. Høringsinstansen gir videre uttrykk for at løsningen åpner for at det kan bli sterkere fokus enn forutsatt på de underliggende lovbruddene. Samtidig uttaler høringsinstansen at «det utfra inndragningsinstituttets begrunnelse [vil] være å gå svært langt å idømme inndragning som går utover den berikelse som parten har oppebåret».

Advokatforeningen mener at selvstendig inndragning må begrenses til nettoinndragning. Foreningen viser til at inndragningen skal gjennomføre nullstillingsprinsippet og ikke ha pønale elementer. Foreningen mener også at dette er «nødvendig for at det ikke skal reises problemstillinger om straff etter EMK».

8.2.3 Departementets vurderinger

Som arbeidsgruppen fremhever, er formålet med selvstendig inndragning å motvirke at noen kan tjene på å disponere utbytte fra straffbare handlinger, og å sørge for at disse verdiene i stedet føres tilbake til samfunnet. Dette formålet er langt på vei sammenfallende med formålet bak reglene om utbytteinndragning i straffeloven §§ 67 og 68. Et særtrekk ved den foreslåtte ordningen er imidlertid at inndragning ikke forutsetter at det påvises en konkret straffbar handling.

Grunnlaget for inndragning er ikke at noen har begått en bestemt straffbar handling som har generert utbytte, men at det kan godtgjøres at bestemte formuesgoder representerer verdier som stammer fra kriminalitet.

Ved utbytteinndragning etter hovedregelen i straffeloven § 67 er den straffbare handlingen bestemmende for hva som kan inndras. Det sentrale spørsmålet er hvilket utbytte som er oppnådd ved denne handlingen, se Rt. 1978 side 1290 på side 1291 hvor den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 omtales slik:

«Gjenstand for inndragning etter straffelovens § 34 er den vinning som er oppnådd ved den straffbare handling. Er det oppnådd en slik vinning, kan det foretas inndragning selv om vinningen ikke lenger er til stede, f.eks. fordi den er forbrukt. Adgangen til inndragning er ikke avhengig av at bestemte gjenstander eller pengebeløp kan påvises hos de domfelte. En annen sak er at det kan ha betydning ved vurderingen av om inndragningsadgangen bør benyttes, at vinningen er i behold.»

Ved forslaget om en ny hjemmel for selvstendig inndragning er utgangspunktet motsatt. Spørsmålet er ikke hvilket utbytte som er oppnådd ved en bestemt straffbar handling, men om bestemte formuesgoder utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte. Den foreslåtte ordningen har på dette punktet likhetstrekk med utvidet inndragning etter straffeloven § 68, som også åpner for inndragning av formuesgoder som stammer fra ikke-identifisert kriminalitet.

At gjenstanden for inndragning tar utgangspunkt i bestemte formuesgoder i stedet for en bestemt straffbar handling, tilsier etter departementets syn at ordningen primært bør rettes mot påviste formuesgoder som er i behold på inndragningstidspunktet. Inndragning av formuesgoder som ikke lenger er i behold, for eksempel fordi de er forbrukt, fremstår – i motsetning til ved utbytteinndragning etter straffeloven § 67 – mindre aktuelt. Departementet mener en slik avgrensning vil bidra til å fremme den foreslåtte ordningens funksjon som et praktisk og målrettet supplement til utbytteinndragning etter straffeloven § 67. Som Øst politidistrikt har påpekt i høringen, er det en utfordring ved inndragning etter gjeldende rett at utbyttet i mange saker er forbrukt, se proposisjonen punkt 6.2. Etter departementets syn tilsier dette at den nye ordningen med selvstendig inndragning bør brukes til å inndra verdier som er i behold og som kan tilbakeføres til samfunnet.

Departementet er enig med arbeidsgruppen i at adgangen til selvstendig inndragning bør omfatte både direkte utbytte og surrogater (formuesgode som trer i stedet for utbytte), avkastning og andre fordeler av utbyttet, jf. også straffeloven § 67 annet ledd. Det avgjørende for hva som kan inndras, bør være i hvilken grad formuesgodet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte, ikke hvilken form verdien har på inndragningstidspunktet. I praksis vil utbytte fra straffbare handlinger ofte inngå i en større økonomisk kjede, der formuesgoder skifter hender og veksles inn i andre formuesgoder – gjerne flere ganger. For eksempel vil utbytte i form av penger gjerne brukes til å erverve fast eiendom, kjøretøy, verdifulle løsøre gjenstander mv. Tilsvarende vil utbytte i form av en konkret gjenstand – for eksempel en bil – kunne selges videre, og salgssummen eventuelt investeres i nye objekter. Disse objektene kan igjen generere avkastning eller andre fordeler. På grunn av slike transaksjoner legger departementet til grunn at verdien som søkes inndratt, i praksis oftest vil være surrogater mv. og ikke det direkte utbyttet fra en straffbar handling. Etter departementets syn bør ikke dette ha betydning for inndragningsadgangen. Det bør heller ikke kreves at det påvises noen konkret transaksjonsrekke tilbake til et direkte utbytte, så lenge det kan godtgjøres at formuesgodet på tidspunktet for inndragningen utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet.

At gjenstanden for inndragning tar utgangspunkt i bestemte formuesgoder i stedet for en straffbar handling, tilsier etter departementets syn at det vanlige perspektivet på brutto- og netto-utbytte i mindre grad er egnet som kriterium for å avgrense hva som kan inndras. En vurdering av hva som utgjør brutto- og nettoutbytte forutsetter kjennskap til en bakenforliggende straffbar handling og hvilke kostnader som har påløpt i tilknytning til denne. Som Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter er inne på, kan dette gi et sterkere fokus på handlingen enn det som er ønskelig ved en inndragningsordning hvor premisset nettopp er at det *ikke* kreves påvist en konkret straffbar handling. Departementet kan heller ikke se at et skarpt skille mellom brutto- og netto-inndragning er nødvendig for at inndragningen skal gå klar av straffebegrepet i Grunnloven eller EMK, jf. også proposisjonen punkt 5.1. Departementet understreker samtidig at forslaget bygger på at det ikke skal inndras større verdier enn det kan godtgjøres at stammer fra kriminalitet – formålet er nullstilling.

Arbeidsgruppen har foreslått at det som skal kunne inndras ved selvstendig inndragning, betegnes som «utbytte fra straffbare handlinger». Etter departementets syn kan imidlertid særtrekkene ved den foreslåtte ordningen som er nevnt ovenfor, tale for at man velger en noe annen formulering. Ordlyden i bestemmelsen om selvstendig inndragning bør etter departementets oppfatning synliggjøre at inndragningsadgangen tar utgangspunkt i det enkelte formuesgodet og hvorvidt det er godtgjort at dette stammer fra kriminalitet, og ikke i en bestemt straffbar handling. Lovens ordlyd bør også reflektere at det ikke er nødvendig å påvise en transaksjonsrekke tilbake til det direkte utbyttet fra en straffbar handling. Det avgjørende for inndragningsadgangen bør være om det kan godtgjøres at formuesgodet på inndragningstidspunktet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet, ikke hvor mange eller hvilke transaksjoner som er foretatt siden en bakenforliggende straffbar handling.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det som skal kunne inndras etter de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning, betegnes som *formuesgode som stammer fra lovbrudd*. En tilsvarende formulering er brukt i den svenske bestemmelsen om selvstendig inndragning («egendom [som] härrör från brottslig verksamhet»). Varianter av den samme formuleringen finnes også i straffeloven § 68 og i bestemmelsene om heleri og hvitvasking i straffeloven kapittel 27. Etter departementets forståelse viser formuleringen på en nøytral måte at inndragningsadgangen er rettet mot verdier som kan føres tilbake til kriminalitet.

Med «formuesgode» menes i denne sammenhengen enhver ting eller rettighet som har økonomisk verdi, for eksempel fast eiendom, løsøre gjenstander, penger og finansielle instrumenter. I «stammer fra» ligger det et krav om at det må påvises en forbindelse til kriminalitet. Det avgjørende for om formuesgodet skal anses å stamme fra lovbrudd, er ikke om tingen eller rettigheten i seg selv har vært «involvert» i kriminalitet, men om den økonomiske verdien må anses å representere utbytte fra kriminalitet. Det er en forutsetning at den bakenforliggende kriminaliteten er egnet til å gi utbytte. Det er imidlertid ikke krav om at det påvises en bestemt type kriminalitet eller en konkret straffbar handling. Det er også uten betydning om den som rammes av inndragningen selv har vært involvert i kriminaliteten. Departementet viser for øvrig til proposisjonen punkt 8.5, hvor den konkrete bevisvurderingen er nærmere omtalt.

Bruken av betegnelsen «lovbrudd» har sin bakgrunn i at «straffbar handling» i straffeloven normalt benyttes der alle straffbarhetsvilkår er oppfylt, mens «lovbrudd» benyttes om handlinger som objektiv sett bryter med en straffesanksjonert norm, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.2.2.1 side 66. Ettersom selvstendig inndragning skal kunne foretas uten at det er påvist en konkret straffbar handling, vil det i praksis ikke være mulig å ta stilling til om alle straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Departementet finner det derfor terminologisk riktig å benytte betegnelsen «lovbrudd». Betegnelsen «lovbrudd» sikter ikke til enhver ulovlig handling, men til straffesanksjonerte normer. Ettersom det ikke må påvises en bestemt handling, kunne det alternativt vært brukt mer abstrakte formuleringer som for eksempel «kriminalitet» eller «straffbare lovovertrедelser». Etter departementets syn er likevel «lovbrudd» tilstrekkelig presist og mest i tråd med etablert terminologi i straffeloven.

Departementet understreker at adgangen til selvstendig inndragning etter forslaget ikke er ment å rekke lenger enn det formålet med bestemmelsen tilsier. Inndragningsadgangen må følgelig avgrenses på en slik måte at det som inndras, er verdier som representerer utbytte, og ikke verdier som stammer fra lovlige kilder. Det skal ikke inndras større verdier enn det kan godtgjøres at – ut fra et nærmere fastsatt beviskrav – stammer fra kriminalitet. Dette innebærer blant annet at dersom det er godtgjort at en gjenstand bare delvis utgjør verdier som representerer utbytte, må inndragningen begrenses til den andelen som stammer fra kriminalitet. Det resterende vil ikke være å anse som formuesgode som stammer fra lovbrudd.

Denne begrensningen innebærer også at inndragningsadgangen må avgrenses mot formuesgoder som er ervervet som ledd i en ordinær forretningsmessig transaksjon. Er formuesgodet kjøpt på alminnelige vilkår, og kjøpesummen ikke i seg selv representerer utbytte fra kriminalitet, vil det ikke foreligge en økonomisk verdi hos erververen som representerer utbytte fra kriminalitet. Det foreligger følgelig heller ikke noe grunnlag for å inndra overfor vedkommende. Departementet har vurdert om dette burde vært tydeligere reflektert i bestemmelsens ordlyd, for eksempel ved at det som skal kunne inndras, ble begrenset til «fordel» eller «vinning» fra lovbrudd, men har kommet til at det er unødvendig. Dette skyldes at de verdier formuesgodet utgjør, i slike tilfeller ikke kan sies å «stamme fra» lovbrudd, men fra en ordinær forretningsmessig transaksjon. Departe-

mentet viser for øvrig til proposisjonen punkt 9.2 om forholdet til erververe mv.

8.3 Beviskrav

8.3.1 Arbeidsgruppens forslag

Et sentralt premiss i arbeidsgruppens mandat var at beviskravet etter de nye inndragningsreglene skal være lavere enn det strafferettslige beviskravet. Arbeidsgruppen er imidlertid delt i synet på hva beviskravet bør være. Noen medlemmer mener det bør være anledning til å inndra formuesgoder som «mest sannsynlig» er utbytte, mens andre mener det bør stilles krav om at formuesgodet «klart mest sannsynlig» er utbytte, se rapporten punkt 9.2.1.

Arbeidsgruppen påpeker at dersom beviskravet settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt, vil man statistisk sett oppnå materielt riktig resultat i flest mulig saker. Samtidig vil det være en klar risiko for uriktige avgjørelser. Gruppen fremholder at jo mer alvorlige konsekvensene av en uriktig dom er, jo mer betenkelig er det å akseptere en slik risiko. Gruppen uttaler i denne sammenheng at selvstendig inndragning potensielt kan være svært inngripende for eieren av formuesgodet, og at inndragning også kan oppleves som stigmatiserende. Begge forholdene trekker i retning av at beviskravet bør settes til klar sannsynlighetsovervekt.

Arbeidsgruppen viser til at selv om beviskravet i sivile saker som utgangspunkt er alminnelig sannsynlighetsovervekt, anvendes det i visse tilfeller et skjerpet beviskrav. Dette formuleres ofte som et krav om «klar» eller «kvalifisert» sannsynlighetsovervekt. Et slikt skjerpet beviskrav anvendes i sivile saker der rettsfølgen er basert på et særlig belastende faktum. Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til Rt. 2014 side 1161, der Høyesterett i avsnitt 21 uttaler:

«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 tid-

ligere 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.»

Gruppen påpeker at Høyesterett har slått fast at det ikke gjelder noen generell regel om skjerpet beviskrav for sivilrettslige rettsfølger som bygger på et klanderverdig eller straffbart forhold, se Rt. 2005 side 1322 avsnitt 26 med videre henvisninger. I dommen la Høyesterett også til grunn at det kan variere hvor mye beviskravet skal skjerpes, se avsnitt 28. Det er enighet i arbeidsgruppen om at dersom beviskravet settes til klar sannsynlighetsovervekt, bør beviskravet ikke praktiseres så strengt som ved spørsmål om oppreisningserstatning etter personkrenkelser. Gruppen begrunner dette med at faren for at avgjørelsen skal ha stigmatiserende effekt overfor enkeltpersoner, er mindre ved selvstendig inndragning.

Effektivitetshensyn fremheves av arbeidsgruppen som det sterkeste argumentet for at beviskravet bør settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Gruppen gir uttrykk for at det i saker der det foreligger mistanke om at bestemte formuesgoder utgjør utbytte, er lett å komme opp med alternative forklaringer på formuesgodets opphav. For politiet og påtalemyndigheten er det krevende å tilbakevise slike alternative forklaringer selv om de ikke fremstår som sannsynlige. Gruppen fremholder at omfattende etterforskning og bevisførsel basert på et høyt beviskrav ofte ikke vil stå i et rimelig forhold til sakens karakter og formuesgodets verdi. På denne bakgrunn uttaler en samlet gruppe:

«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.»

Arbeidsgruppen drøfter også forholdet til beviskravet i andre relevante sakstyper, blant annet ved administrativ inndragning. Gruppen viser til en sak om inndragning av fangst etter saltvannsfiske- loven, der Høyesterett mente at alminnelig norske prinsipper for bevisbedømmelsen tilsa at det måtte stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt.

Høyesterett la vekt på at vedtaket bygget på at den inndragningskravet var rettet mot, hadde begått en straffbar handling, og at vedtaket ikke bare hadde følbare økonomiske følger for ham, men også kunne få konsekvenser for den tillit han hadde behov for i sin næringsutøvelse, se Rt. 2007 side 1217 avsnitt 67. Arbeidsgruppen peker på at selvstendig inndragning skiller seg fra dette ved at inndragningen skjer med utgangspunkt i omstendighetene rundt anskaffelsen eller eierskapet til bestemte formuesgoder, og ikke på bakgrunn av en straffbar handling begått av en enkeltperson. Etter gruppens syn innebærer det at hensynene bak beviskravet ikke er fullt ut parallelle.

Gruppen påpeker videre at selvstendig inndragning har visse likhetstrekk med privatrettslige regler om vindikasjon. Både vindikasjon og selvstendig inndragning handler om å gjenopprette en økonomisk situasjon som urettmessig har blitt forrykket. Dette kunne tale for at beviskravet ved selvstendig inndragning bør være det samme som ved vindikasjon, nemlig alminnelig sannsynlighetsovervekt. Samtidig gir gruppen uttrykk for at det også er betydelige prinsipielle forskjeller mellom disse regelsettene. Mens vindikasjon gjelder fordeling av rettigheter og byrder mellom to mer eller mindre jevnbyrdige – som oftest private – parter, vil staten alltid være den ene parten ved inndragning. Gruppen legger til grunn at interessene til staten og den kravet er rettet mot ved inndragning, ikke kan veies mot hverandre på samme måte som i saker om vindikasjon.

I avveiningen mellom hensynet til rettsikkerhet og effektivitet konkluderer noen av arbeidsgruppens medlemmer med at beviskravet bør settes til klar sannsynlighet, mens andre mener at det bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Medlemmene som anbefaler at beviskravet settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt, mener dette vil være avgjørende for at de foreslåtte reglene skal ha en reell effekt. Disse medlemmene fremholder også at rettssikkerhetshensyn vil bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom andre mekanismer.

En samlet arbeidsgruppe foreslår at beviskravet for utbyttets *størrelse* skal være alminnelig sannsynlighetsovervekt. I lovforslaget fremkommer dette gjennom en formulering om at inndragningsbeløpet skal fastsettes skjønnsmessig dersom størrelsen av utbyttet ikke kan godtgjøres. En tilsvarende bestemmelse finnes i straffeloven § 67 annet ledd tredje punktum.

8.3.2 Høringsinstansens syn

Et stort flertall av høringsstansene som uttaler seg om beviskravet i den foreslåtte bestemmelsen, mener kravet bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette gjelder *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Hordaland*, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter*, *Kripos*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Skatteetaten*, *Sør-Vest politidistrikt*, *Øst politidistrikt*, *Økokrim* og *Norsk Politilederslag*.

Disse høringsinstansene gir gjennomgående uttrykk for at hensynet til bestemmelsens effektivitet tilsier at beviskravet ikke bør settes høyere. For eksempel uttaler *Økokrim*:

«Etter Økokrims oppfatning bør det ved avveieningen av de ulike hensynene legges stor vekt på effektivitetshensyn. Beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt vil i størst grad lette etterforskning og irettføring av inndragningskrav, og dermed bidra til å realisere målet om økt inndragning av utbytte av straffbare handling.»

Flere gir uttrykk for at dette er avgjørende for at den foreslåtte hjemmelen skal ha den tiltenkte effekten. For eksempel uttaler *Kripos* at «[e]t strengere beviskrav vil medføre at endringen får liten praktisk betydning».

I relasjon til risikoen for uriktige avgjørelser fremholder *Oslo politidistrikt* og *Øst politidistrikt* at lovlige midler som oftest er enkle å spore. *Øst politidistrikt* uttaler:

«Det er generelt svært mye enklere for noen å bevise lovlig anskaffelse enn for politiet å bevise at det foreligger utbytte av kriminalitet, og dermed vil sannsynlighetsovervekt i praksis likevel gi materielt riktige avgjørelser i svært stor grad. Utgangspunktet er at gjenstanden er kjøpt med lovlige midler som kan dokumenteres gjennom lønsslipp, lønnsinnberetning, forskuddstrekk, kontoutskrift, skattemelding, bokføring, digitalt lagret kommunikasjon, vitneutsagn m.m. I dagens digitale verden, kan vi dokumentere vårt liv nærmest time for time hvis man ønsker det.»

Også *Økokrim* argumenterer for at rettssikkerhetshensyn kan ivaretas godt nok selv om beviskravet settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt:

«Som fremholdt av arbeidsgruppen vil hensynet til rettssikker behandling av krav om selv-

stendig inndragning ivaretas gjennom en rekke mekanismer; særlig viktig er den omstendighet at det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden, og at påtalemyndighetens objektivitetsplikt gjelder uinnskrenket under etterforskningsfasen og ved den rettslige behandling av kravet. [...] Som understreket av arbeidsgruppen vil '[f]aren for feilaktige avgjørelser [...] dermed være vesentlig mindre enn i sivile saker, selv om beviskravet skulle være det samme.'»

Politihøgskolen (PHS) finner det naturlig at det ikke stilles strengere beviskrav enn i saker om vindikasjon, og begrunner dette slik:

«Regler om sivilrettslig inndragning er ikke straff, idet de sikter mot gjenoppretting av lovlig tilstand, før en straffbar handling fant sted. Slik restitusjon kan også i dag følge et rent sivilrettslig spor når det finnes en fornærmet. Fornærmede kan gå til sak for å få tilbakeført gjenstand og gjenopprette lovlig tilstand. En slik sivilrettslig prosess følger blant annet hovedregelen om sannsynlighetsovervekt som beviskrav [...].

I en del tilfeller utgjør lovovertrедelsen et angrep mot fellesskapet, slik som skatte- og avgiftsovertrедelser, narkotikakriminalitet eller korrupsjon. I mange av disse tilfellene finnes det ingen fornærmet, som vil eller kan ta tak i og gjenopprette lovlig tilstand. Da er det etter PHS sitt syn svært viktig at det offentlige kan tre inn på tilsvarende måte som 'fornærmet' og bidra til at utbyttet ikke blir hos lovbrøterne (eller andre), men kan sørge for at lovlig tilstand gjenopprettes.»

Politihøgskolen trekker også en parallell til sivile saker som gjelder betaling av skatt. Når retten fastsetter hvilken skatt den private parten skal betale etter loven, er beviskravet alminnelig sannsynlighetsovervekt. Bare ved illeggelse av tilleggs-skatt, som innebærer et sanksjonselement, skjerpes beviskravet.

Hordaland, *Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* og *Rogaland statsadvokatembeter* antar at det er en fare for at et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt vil bli praktisert for strengt.

Riksadvokaten gir uttrykk for at effektivitetshensyn taler for at beviskravet settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt, men at valget beror på politiske avveininger:

«Effektivitetshensyn taler for at det ikke stilles et kvalifisert krav. Legges listen høyere, er det fare for at hjemmelen får begrenset praktisk betydning. [...]. Hvordan avveiningen av effektivitetshensyn og hensynet til rettssikkerhet skal foretas, blir et politisk spørsmål.»

Advokatforeningen går som nevnt imot forslaget om en ny hjemmel for selvstendig inndragning. Dersom departementet likevel går inn for en slik regel, mener Advokatforeningen de beste grunner taler for at beviskravet settes til kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Foreningen legger vekt på at slike inndragningsregler åpner for inngripende reaksjoner, som er forbundet med en risiko for stigmatisering. Foreningen mener også at et lavere beviskrav medfører risiko for at bevisbyrden for at formuesgodet stammer fra en lovlig handling, skyves over på den kravet rettes mot.

8.3.3 Departementets vurderinger

I flere land som har innført ordninger for inndragning uten straffedom, bygger reglene på det samme beviskravet som i sivile saker. Dette gjelder for eksempel de sivilrettslige inndragningsreglene i England og Wales, samt Irland, hvor beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt, se punkt 4.4 og 4.5 i proposisjonen. Andre land har ordninger med et noe høyere beviskrav, men likevel lavere enn det alminnelige strafferettslige beviskravet. Dette gjelder blant annet reglene om selvstendig inndragning som nylig er innført i Sverige, hvor beviskravet er formulert som klar sannsynlighetsovervekt («klart mera sannolikt»), se punkt 4.1.

Et stort flertall av høringsinstansene som har kommentert spørsmålet om beviskrav, gir uttrykk for at beviskravet bør settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Høringsinstansene begrunner dette med hensynet til inndragningsinstituttets effektivitet. Blant høringsinstansene innenfor politiet og påtalemyndigheten er riksadvokaten den eneste som ikke uttrykkelig mener beviskravet bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Også riksadvokaten gir imidlertid uttrykk for at det er fare for at den nye inndragningshjemmelen vil få begrenset praktisk betydning dersom beviskravet settes høyere.

Som beskrevet i punkt 6.3 er formålet med selvstendig inndragning å gjenopprette en økonomisk situasjon som har blitt forrykket på grunn av lovbrudd. Inndragningsordningen har på dette punktet visse likhetstrekk med vindikasjon, noe som kan trekke i retning av at de to sakstypene

bør ha samme beviskrav, altså alminnelig sannsynlighetsovervekt. Arbeidsgruppen påpeker at det også er betydelige forskjeller, særlig fordi partene i en inndragningssak ofte vil være mindre jevnbyrdige enn i en sak om vindikasjon. Departementet er ikke uenig i dette, men understreker at det ikke er hensynet til staten som begrunner inndragning, men samfunnets interesse i å motvirke at noen skal tjene på kriminalitet.

Det følger av EMDs praksis at det kan være forenlig med EMK å foreta inndragning uten straffedom på grunnlag av alminnelig sannsynlighetsovervekt, se også proposisjonen punkt 5.2.3. Dette forutsetter imidlertid at den inndragningen rettes mot, samlet sett ikke pålegges en uforholdsmessig stor byrde. Et lavt beviskrav vil isolert sett kunne legge en større byrde på den inndragningen er rettet mot, og øke risikoen for uriktige avgjørelser i vedkommendes disfavør. Samtidig er det flere forhold ved selvstendig inndragning som bidrar til å redusere denne risikoen. En sentral faktor er at påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 55 første ledd og § 226 tredje ledd første punktum plikter å opptre objektivt, og å både etterforske og fremlegge for retten omstendigheter som taler mot at det er grunnlag for inndragning. Når reglene om selvstendig inndragning foreslås innført innenfor rammene av straffeprosessen, vil disse reglene gjelde også her. Som det fremgår av punkt 8.6 nedenfor, foreslår departementet også en uttrykkelig regel om at selvstendig inndragning ikke skal foretas i den utstrekning det vil være uforholdsmessig. Også dette vil bidra til å redusere byrden som pålegges den enkelte. Risikoen for uriktige avgjørelser kan også reduseres gjennom ytterligere prosessuelle rettssikkerhetsmekanismer, noe departementet kommer tilbake til i et eget lovforslag.

Etter departementets vurdering gjør de nevnte faktorene at det samlet sett er forsvarlig å sette beviskravet ved selvstendig inndragning til alminnelig sannsynlighetsovervekt. Samfunnets interesse i å sørge for gjenopprettelse og å motvirke at noen skal kunne tjene på kriminalitet, bør da veie tyngst. Departementet foreslår etter dette at adgangen til selvstendig inndragning skal omfatte formuesgoder som «mest sannsynlig» stammer fra lovbrudd. Etter departementets syn harmonerer dette også med regelen i straffeloven § 67 annet ledd tredje punktum om at beviskravet for utbyttets størrelse er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet ser ikke at det ved siden av dette er behov for en egen regel om at størrelsen på inndragningskravet skal fastsettes skjønnsmessig der denne ikke kan godtgjøres. Det vil

følge av at det generelle beviskravet i den foreslåtte hjemmelen er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Som nevnt i punkt 2.4.2 foreslo Straffelovrådet i NOU 2020: 10 en egen hjemmel for inndragning av beslaglagte ting som ingen gjør krav på å være eier av, der beviskravet for at tingen er utbytte, skulle være lavere enn i andre tilfeller. Departementet ga i Prop. 241 L (2020–2021) punkt 1 side 6 uttrykk for at en slik hjemmel kunne være et fornuftig supplement til dagens regler, og at man ville vurdere forslaget på et senere tidspunkt. I lys av at departementet i proposisjonen her foreslår at beviskravet ved selvstendig inndragning generelt skal være alminnelig sannsynlighetsovervekt, legger departementet til grunn at det ikke er behov for en egen hjemmel for tilfellene der ingen gjør krav på å være eier.

8.4 Bevisbyrde

8.4.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 9.2.2 gir arbeidsgruppen uttrykk for at det er et grunnleggende utgangspunkt at påtalemyndigheten bør ha bevisbyrden for at formuesgoder kan inndras. Gruppen vurderer likevel om bevisbyrden i noen situasjoner bør snus. Gruppens hovedforslag inneholder imidlertid ikke noen uttrykkelig regel om omvendt bevisbyrde. Det alternativet forslaget fra mindretallet inneholder derimot en egen hjemmel for selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde, se også proposisjonen punkt 6.1.

Arbeidsgruppen påpeker at straffeloven § 68 om utvidet inndragning inneholder et innslag av omvendt bevisbyrde. Dersom inngangsvilkårene i § 68 annet ledd er oppfylt, følger det av § 68 fjerde ledd at lovbrysterens formuesgoder kan inndras hvis ikke lovbrysterens sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. Arbeidsgruppen gir uttrykk for at effektivitetshensyn kunne tale for at også hjemmelen for selvstendig inndragning utformes med et innslag av omvendt bevisbyrde. Til støtte for dette uttales at det ikke er urimelig å forvente at den enkelte tar vare på og kan legge frem dokumentasjon som underbygger at vedkommendes formuesgoder er lovlig ervervet – i alle fall dersom det dreier seg om verdier er av noe størrelse.

Selv om omvendt bevisbyrde kan være effektivt, konkluderer arbeidsgruppens flertall med at rettssikkerhetshensyn tilsier at bevisbyrden bør påhvile påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen utta-

ler blant annet at «det [kan] sies å stå i et visst spenningsforhold til liberale rettsstatsprinsipper å pålegge borgerne å legge frem bevis for at eiendelene deres ikke skal inndras av staten». Gruppen gir også uttrykk for at omvendt bevisbyrde lett kunne føre til at inndragningsadgangen blir så vidtrekkende at den totalt sett blir uforholdsmessig holdt opp mot vernet om eiendomsretten etter EMK P1-1. Gruppen uttaler at en ordning med omvendt bevisbyrde «forutsetter [...] andre balanserende mekanismer som sørger for at belastningen på den enkelte ikke blir for stor».

Arbeidsgruppen påpeker også at det følger av alminnelige prinsipper for bevisvurdering at det i visse situasjoner vil være naturlig å forvente at innehaveren kan fremlegge en form for bevis for formuesgodets opphav, uavhengig av om det oppstilles en regel om omvendt bevisbyrde. Fraværet av slike bevis vil kunne være et viktig moment i vurderingen av om formuesgodet stammer fra lovbrudd, se også Rt. 2006 side 466 avsnitt 23.

I ett tilfelle foreslår likevel arbeidsgruppen å lovfeste en presumsjonsregel som innebærer omvendt bevisbyrde, se rapporten punkt 9.3.1. Dette gjelder situasjonen der utbytte er blandet sammen med lovlige midler, for eksempel ved at en gjenstand er finansiert dels ved hjelp av utbytte og dels med lovlige midler. Gruppen foreslår her en regel om at dersom deler av et formuesgode utgjør utbytte, skal alt anses som utbytte med mindre den kravet rettes mot, beviser noe annet. Som begrunnelse anfører gruppen at sammenblanding med lovlige midler er en vanlig og lite beskyttelsesverdig måte å kamuflere utbytte på.

8.4.2 Høringsinstansenes syn

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Kripos, Rogaland statsadvokatembeter, Økokrim og Advokatforeningen slutter seg til at påtalemyndigheten bør ha bevisbyrden for at et formuesgode stammer fra lovbrudd og derfor kan inndras. Ikke alle høringsinstansene begrunner standpunktet. De av høringsinstansene som gir en begrunnelse, fremhever hensynet til rettssikkerhet. For eksempel uttaler *Advokatforeningen*:

«En omvendt bevisbyrde kan bidra til mer effektiv inndragningsadgang, men vil etter Advokatforeningens vurdering bryte med grunnleggende krav til rettssikkerhet. En omvendt bevisbyrde kan, som arbeidsgruppen fremholder, virke byrdefull og gi urimelige utslag.»

Om drøftelsen av beviskrav og bevisbyrde som ligger til grunn for arbeidsgruppens hovedforslag, uttaler *Rogaland statsadvokatembeter*:

«Avveiningen mellom grunnleggende krav til rettsikkerhet og et ønske om mer effektiv inndragning er godt balansert.»

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter (felles høringsuttalelse), *Oslo politidistrikt, Politihøgskolen, Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, LO og Norsk Tollerforbund* tiltrer eller uttaler seg positivt om forslaget i dissensen om en hjemmel for selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde. Også blant disse høringsinstansene er det flere som ikke begrunner standpunktet. De av høringsinstansene som gir en begrunnelse, synes å vektlegge hensynet til enkelhet og effektivitet. For eksempel påpeker *Oslo politidistrikt* at bakkmenn ofte vil innrette seg på en måte som gjør at de unngår mistanke mot seg selv. Politidistriktet legger til grunn at hensikten med de nye reglene særlig vil være å ramme bakkmenn, og at dette med tyngde taler for at hovedregelen ved selvstendig inndragning bør være omvendt bevisbyrde.

Nordland statsadvokatembeter og Troms og Finnmark statsadvokatembeter gir i sin felles høringsuttalelse uttrykk for at omvendt bevisbyrde vil være avgjørende for å stanse oppbyggingen av kriminelle nettverk. *Øst politidistrikt* mener mindretallets forslag om en hjemmel for selvstendig inndragning med omvendt bevisbyrde «fremstår som klar og tydelig, og derfor enkel å anvende». Distriktet gir videre uttrykk for at omvendt bevisbyrde kan redusere kapasitetsutfordringer i politiet, og uttaler:

«For å undersøke kilden til verdienes opphav må politiet med dagens regelverk utføre omfattende etterforskningsskritt, blant annet innhenting av kontoutskrifter og skattemeldinger, oppfølgingsavhør, vitneavhør og pengestrømsanalyser for å belyse om det er anledning til å inndra utbytte. Fordi dette er ressurskrevende for politiet å følge opp og i mange tilfeller krever revisorkompetanse, velges denne delen av etterforskningen ofte bort.»

LO uttaler at det «på ingen måte [virker] urimelig å kreve at man kan redegjøre for hvordan verdiene det er snakk om, er anskaffet og finansiert».

Innlandet politidistrikt uttaler på den ene siden at arbeidsgruppens hovedforslag «støttes i

utgangspunktet slik det er utformet og tenkt å ramme». På den andre siden gir distriktet uttrykk for at en regel med omvendt bevisbyrde vil kunne bidra til økt effekt fordi den vil kunne gjøre det mindre arbeidskrevende å oppnå resultater.

Norges Politilederlag (NPL) gir uttrykk for at det vil være hensiktsmessig med delt bevisbyrde. Foreningen uttaler:

«Slik NPL ser det er delt bevisbyrde etter mønster av diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven hensiktsmessig i inndragningssaker. For det første vil det ofte være vanskelig for inndragningsenheten å bevise at et formuesgode stammer fra kriminell aktivitet, og for det andre er det ikke en urimelig byrde å legge på borgerne at de må bevise sin lovlige eiendomsrett til en ting eller en formue. Vi tror at en delt bevisbyrde vil gjøre inndragning til et mye mer effektivt våpen i kriminalitetsbekjempelsen. Som i arbeidsretten bør det ikke kreves mye før bevisbyrden snus.»

Den foreslåtte presumsjonsregelen ved sammenblanding av utbytte og andre verdier får støtte fra *Det nasjonale statsadvokatembetet, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Politihøgskolen og riksadvokaten*. Høringsinstansene begrunner i liten grad sitt standpunkt på dette punktet. *Øst politidistrikt* støtter ikke presumsjonsregelen og mener i stedet at retten bør fastslå hvilken andel av et formuesgode som mest sannsynlig er anskaffet med utbytte og kan inndras.

8.4.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn er det et grunnleggende utgangspunkt at myndighetene har bevisbyrden for at det er grunnlag for å foreta inngrep overfor enkeltmennesker. Dette gjelder også ved inngrep i form av inndragning – selv om inndragningen er av sivilrettslig karakter og ikke utgjør straff. Hovedargumentet for å fravike dette utgangspunktet er – som både arbeidsgruppen og flere høringsinstanser fremhever – hensynet til effektivitet. Dersom den enkelte ble pålagt å gjøre rede for hvordan vedkommendes formuesgoder er fremskaffet, ville påtalemyndighetens etterforskning og bevisførsel i inndragningssaker kunne gjøres vesentlig enklere. Effektivitetshensyn kunne derfor tale for at en ny hjemmel for selvstendig inndragning gis innslag av omvendt bevisbyrde.

Rettspraksis fra EMD viser at det kan være forenlig med EMK å kreve at eieren eller besitte-

ren av et formuesgode i visse situasjoner kan sannsynliggjøre at formuesgodet er anskaffet på lovlig måte, se punkt 5.2.3. Slike innslag av omvendt bevisbyrde er anerkjent som et legitimt virkemiddel blant annet i tilknytning til sivilrettslige inndragningsordninger rettet mot korrupsjon blant offentlige tjenestepersoner, se for eksempel EMDs dom 15. mai 2015 *Gogitidze mfl. mot Georgia* (sak nr. 36862/05). I proposisjonen her foreslår imidlertid departementet en generell hjemmel for selvstendig inndragning som ikke er begrenset til særskilte persongrupper og som heller ikke inneholder andre spesifikke inngangsvilkår, se også punkt 8.1.3. Innenfor en slik modell vil en regel om omvendt bevisbyrde være mer inngripende.

Dersom hjemmelen for selvstendig inndragning skulle inneholde et innslag av omvendt bevisbyrde, måtte det etter departementets syn oppstilles visse kvalifiserende vilkår for når bevisbyrden snus. Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå slike vilkår. Departementet antar heller ikke at omvendt bevisbyrde vil være avgjørende for den foreslåtte hjemmelens effektivitet. Departementet viser til at selv om påtalemyndigheten har bevisbyrden, er det ikke noe til hinder for at retten i den samlede bevisvurderingen kan legge vekt på hvorvidt eieren eller besitteren av formuesgodene kan fremlegge bevis som underbygger at verdiene stammer fra lovlige kilder, og at den tar stilling til betydningen av dette i lys av det øvrige bevismaterialet som påtalemyndigheten har lagt frem. Dette følger allerede av alminnelige prinsipper for bevisvurdering, se også punkt 8.5.3. Departementet understreker også at forslaget om å sette beviskravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt allerede må anses som en betydelig effektivisering i forhold til gjeldende rett. Departementet kan derfor ikke se at det i denne omgang er grunnlag for å gå lenger og også innføre en regel om omvendt bevisbyrde.

Av samme grunner følger ikke departementets opp arbeidsgruppens forslag om en egen presumpsjonsregel for tilfeller der utbytte blandes sammen med lovlige midler. Departementet legger til grunn at sammenblandingstilfellene må løses ved at retten på bakgrunn av alminnelige bevisvurderingsprinsipper fastslår hvilken andel av formuesgodene som mest sannsynlig stammer fra lovbrudd. Også i disse tilfellene kan bevissituasjonen etter omstendighetene ligge slik an at eieren må forventes å kunne legge frem bevis for hvilke deler som stammer fra lovlige kilder. Dette følger etter departementets syn av alminnelige

prinsipper for bevisvurdering, og krever ingen særregulering.

8.5 Den konkrete bevisvurderingen

8.5.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 9.2.3 gir arbeidsgruppen uttrykk for at spørsmålet om et formuesgode utgjør utbytte fra ikke-identifiserte lovbrudd og derfor kan inndras, må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor en rekke momenter kan være relevante. Gruppen viser blant annet til Rt. 2006 side 466 avsnitt 22, hvor Høyesterett uttalte følgende i tilknytning til spørsmålet om et pengebeløp var å anse som utbytte etter bestemmelsen om heleri og hvitvasking i straffeloven 1902 § 317:

«Jeg kan heller ikke se at det må foreligge objektive holdepunkter for arten av den straffbare handling for at det skal kunne anses bevist at utbyttet stammer fra en straffbar handling. Bevisspørsmålet må avgjøres etter en konkret helhetsvurdering hvor også andre momenter enn lovbruddets art kan være av betydning.»

Til støtte for den konkrete bevisvurderingen foreslår arbeidsgruppen å innta i lovteksten følgende momenter, som den legger til grunn at ofte vil være sentrale:

- 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
- om formuesgodets verdi står i et klart misforhold til eierens øvrige økonomiske forhold

Gruppen uttaler at hvis noen av disse momentene er til stede, kan det etter omstendighetene være rimelig å forvente at eieren i noen grad kan underbygge at formuesgodet likevel er lovlig ervervet.

Arbeidsgruppen viser til at flere av de nevnte momentene ble trukket frem i NOU 1982: 25 *Narkotikalovbrudd, ran og heleri*. I tredje del i denne utredningen drøftet det daværende Straffelovrådet om det var grunn til å foreslå lovendringer for å lette håndhevingen av bestemmelsen om heleri og hvitvasking i straffeloven 1902 § 317. Rådet uttalte på side 56:

«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 stammer fra, vil ha stor bevismessig betydning. Ofte vil også gjenstandenes art og den måte de ble funnet på kunne være avgjørende.»

Etter gruppens syn bør helhetsvurderingen ta utgangspunkt i forhold knyttet til det aktuelle formuesgodet. Slike forhold kan blant annet knytte seg til omstendigheter rundt funnet av konkrete gjenstander, for eksempel at de har en spesielt høy verdi og er oppbevart på et uvanlig sted eller er pakket inn på en påfallende måte, eller at de på annet vis fremstår som de er forsøkt skjult. Andre relevante omstendigheter som trekkes frem, er om en pengestrøm fremstår som påfallende med hensyn til hvem og hvor mange som er involvert, hvor store verdier som inngår og om en transaksjonsrekke fremstår som et forsøk på å tilsløre hvor pengene egentlig kommer fra. Gruppen gir uttrykk for at også manglende dokumentasjon på eierforhold kan være en relevant omstendighet, dersom slik dokumentasjon ville være naturlig å ha.

Videre fremholder arbeidsgruppen at forhold knyttet til eieren eller besitteren av formuesgodet bør kunne tillegges vekt, når de ses i sammenheng med omstendighetene rundt formuesgodet. For eksempel kan det være relevant at vedkommende tidligere er straffedømt eller har kjent tilknytning til et kriminelt miljø.

8.5.2 Høringsinstansenes syn

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Kripos og Øst politidistrikt støtter uttrykkelig forslaget om å lovfeste sentrale momenter i vurderingen av om bestemte formuesgoder utgjør utbytte. *Innlandet politidistrikt, Norsk Politilederslag, Rogaland statsadvokatembeter og Økokrim* uttrykker generell støtte til arbeidsgruppens hovedforslag til ny inndragningshjemmel.

Øst politidistrikt foreslår å lovfeste et ytterligere moment: «om gjenstanden anføres å være anskaffet med midler som er ført i innlevert skattemelding eller som eieren har tatt med i pliktig, dokumenterbar bokføring, om gjenstanden urettmessig ikke er ført som formue i skattemelding eller i pliktig dokumenterbar bokføring». Som begrunnelse viser politidistriktet til at den et inndragningskrav rettes mot, ofte forklarer at gjen-

standen er finansiert med gjeld, gaver eller inntekt som ikke er oppgitt i selvangivelsen. I slike tilfeller mener politidistriktet det har formodningen mot seg at forklaringen er riktig.

Riksadvokaten uttaler at instansen «ser at retningslinjer for bevisvurderingen kan ha pedagogiske grunner for seg, ettersom bevistemaet ikke er om utbytte skriver seg fra en konkret straffbar handling». Riksadvokaten har imidlertid ikke sterke synspunkter på om slike retningslinjer bør inntas i lovteksten eller behandles i forarbeidene.

8.5.3 Departementets vurderinger

Det sentrale bevistemaet i saker om selvstendig inndragning vil være om bestemte formuesgoder mest sannsynlig stammer fra lovbrudd, se også proposisjonen punkt 8.2. Ved avgjørelsen av dette spørsmålet legger departementet til grunn at det må det foretas en bred helhetsvurdering hvor en rekke momenter kan være relevante. Som arbeidsgruppen påpeker, vil vurderingen ha likhetstrekk med bevisvurderingen i straffesaker om heleri og hvitvasking uten kjent primærlovbrudd, jf. straffeloven §§ 332 og 337, men skje på grunnlag av et lavere beviskrav. Den vil også langt på vei være sammenfallende med vurderingen som må gjøres ved utvidet inndragning, hvor det avgjørende for om lovbrysterens formuesgoder kan gjøres til gjenstand for utvidet inndragning, er om det sannsynliggjøres at formuesgodene er ervervet på lovlig måte jf. straffeloven § 68 fjerde ledd. I motsetning til etter sistnevnte bestemmelse vil imidlertid bevisbyrden for at formuesgodene stammer fra lovbrudd, ligge på påtalemyndigheten.

Arbeidsgruppen har foreslått at enkelte sentrale momenter i bevisvurderingen skal fremgå uttrykkelig av lovhjemmelen. En slik momentliste finnes i artikkel 16 i direktiv 2024/1260/EU, som gjelder inndragning av såkalt uforklarlig formue («unexplained wealth»), se også proposisjonen punkt 4.6. I direktivet er følgende omstendigheter nevnt: at formuesgodets verdi ikke står i rimelig forhold til den berørte personens lovlige inntekter, at formuesgodet ikke har noe troverdig lovlig opphav, og at den berørte personen har forbindelse til personer med tilknytning til en kriminell organisasjon. Den svenske lovbestemmelsen om selvstendig inndragning nevner ikke noen momenter særskilt. Forarbeidene viser imidlertid blant annet til de samme momentene som er beskrevet i arbeidsgruppens rapport og i EU-direktivet, se Prop. 2023/24: 144 punkt 8.2 side

259–260 og SOU 2021: 100 punkt 5.6.1 side 312 og punkt 5.6.2 side 317.

Etter departementets syn er det mest i tråd med norsk rettstradisjon å overlate til rettens skjønn å vurdere hvilke momenter som er relevante i bevisvurderingen i den enkelte sak, fremfor å angi konkrete momenter i lovteksten. Som nevnt er dette også den løsningen som er valgt i Sverige. Etter departementets syn er det tvilsomt om en lovfesting av sentrale momenter vil bidra til økt forutberegnelighet og likere praksis. Departementet ser tvert imot en fare for at momentene i lovteksten kan bli gitt uforholdsmessig stor oppmerksomhet, mens andre relevante momenter kan bli oversett eller tillagt for liten vekt.

Etter departementets oppfatning kan det vanskelig gis noen uttømmende oversikt over hvilke omstendigheter som kan utgjøre bevis for at bestemte formuesgoder stammer fra lovbrudd. Dersom formuesgodene eies eller disponeres av en identifisert person, legger departementet til grunn at opplysninger om vedkommendes inntekter og utgifter ofte vil stå sentralt, på samme måte som ved inndragning på grunnlag av heleri uten kjent primærlovbrudd (straffeloven § 67 jf. § 332). Et eksempel kan være personer som lever et luksuspreget liv og disponerer verdigjenstander som blant annet dyre biler og båter, samtidig som vedkommende mangler eller har begrensede lovlige inntekter. Dersom vedkommendes økonomiske forhold tilsier at formuesgodet ikke kan være skaffet til veie ved hjelp av lovlige midler, kan dette tilsi at formuesgodet stammer fra lovbrudd. Som følge av et lavere beviskrav, kreves det ikke som ved heleri at det må «utelukkes at de midler det er tale om, kan stamme fra lovlige kilder», jf. Rt. 2006 side 466 avsnitt 22. Dersom det påvises et klart misforhold mellom formuesgodets verdi og inntektene til eieren eller besitteren, og vedkommende ikke kan gi en troverdig forklaring på hvor verdiene stammer fra, kan dette etter omstendighetene tilsi at det er snakk om formuesgode som stammer fra lovbrudd.

Dersom det er påvist et misforhold mellom en persons inntekter og de formuesgodene vedkommende disponerer, bør det ikke uten videre være tilstrekkelig til å unngå inndragning at en konkret gjenstand er finansiert med lovlige inntekter. Det må også tas hensyn til utgifter vedkommende må antas å ha hatt til normalt forbruk. Høyesterett har fremholdt dette i flere dommer om utvidet inndragning, se for eksempel Rt. 2003 side 1096 avsnitt 12, der Høyesterett uttaler at formuesoppbygging ikke kan anses som lovlig når lovlige inntekter ikke er større enn det som går med til for-

bruk. Retten viste til NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.4 side 107, der Inndragningsutvalget i relasjon til utvidet inndragning uttaler:

«Dersom de lovlige inntektene ikke overskrider hva som medgår til normalt forbruk, bør hele formuen regnes å være ervervet ved straffbar virksomhet. Noen forholdsmessig fordeling på lovlig og ulovlig erverv bør ikke skje. Da alle skal livnære seg ved lovlig erverv, ville en motsatt løsning i realiteten innebære at vedkommende fikk beholde deler av hva som er tjent ved straffbar virksomhet.»

Etter departementets syn har dette argumentet like stor gyldighet ved selvstendig inndragning.

Departementet understreker at et påvist misforhold mellom en enkeltpersons inntekter og utgifter alltid må ses i sammenheng med de øvrige omstendighetene i saken. For at vilkårene for selvstendig inndragning skal være oppfylt, må det konkret godtgjøres at formuesgodene stammer fra lovbrudd – det vil si utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet. Som omtalt i proposisjonen punkt 5.2.3 er en slik konkret begrunnelse ansett som en viktig rettsikkerhetsgaranti i EMDs praksis, som bidrar til å sikre at forholdsvis lempelige vilkår for inndragning uten straffedom praktiseres på en måte som er i tråd med kravene som følger av EMK P1-1.

Departementet legger til grunn at konkrete omstendigheter som kan være relevant for å godtgjøre at et formuesgode mest sannsynlig stammer fra lovbrudd, kan knytte seg både til eieren eller besitteren av formuesgodet og til formuesgodet som sådan. For eksempel kan det være relevant at eieren eller besitteren tidligere er domfelt for kriminalitet som er egnet til å gi utbytte. Også tidligere anmeldelser eller andre opplysninger som tilsier at vedkommende har hatt en tilknytning til profittmotivert kriminalitet – for eksempel forbindelser til et kjent kriminelt miljø – kan ha betydning. I vurderingen av slike opplysninger må det imidlertid tas i betraktning hvor langt tilbake i tid de ligger. Dersom det har gått lang tid siden tidligere domfellelser, anmeldelser eller andre omstendigheter som tilsier at vedkommende har hatt tilknytning til profittmotivert kriminalitet, vil disse omstendighetene normalt ha mindre vekt i bevisvurderingen.

Også forhold knyttet til selve formuesgodet vil være relevante i vurderingen av om det mest sannsynlig stammer fra lovbrudd. For eksempel kan det ha betydning at formuesgodet er identifisert i forbindelse med etterforskningen av en

konkret straffbar handling, og fremstår som det har en tilknytning til denne handlingen eller annen tilknyttet kriminalitet. Det kan også ha betydning at det fremstår som om verdier forsøkes holdt skjult, for eksempel ved at penger eller verdifulle løsøre gjenstander er gjemt eller oppbevart på et uvanlig sted, at pengetransaksjoner er delt opp eller gjennomført på en uvanlig måte, eller at økonomiske verdier ikke er oppgitt til beskatning. Videre kan det være relevant dersom eierforholdene rundt formuesgodet fremstår som de forsøkes holdt skjult eller gjort uklare, for eksempel at registrert eier er en annen enn den som fremstår som reell eier, eller at eierens navn ikke er oppgitt i kjøpekontrakt eller annen dokumentasjon hvor dette ellers ville vært naturlig. Også forhold rundt anskaffelsen kan ha betydning, som hvem formuesgodet ble kjøpt fra og om vedkommende selger har forbindelser til et kjent kriminelt miljø, om vederlaget er gjort opp på en uvanlig måte eller om det kan knyttes tvil til vederlagets verdi.

Selv om bevisbyrden ligger hos påtalemyndigheten, legger departementet til grunn at også fravær av bevis for at et formuesgode stammer fra lovlige kilder, kan være et relevant moment i bevisvurderingen. For eksempel må det kunne legges vekt på om eieren eller besitteren kan legge frem kvitteringer, kjøpekontrakter, bankutskrifter eller annen dokumentasjon på anskaffelsen, der dette ellers ville vært naturlig. Med den digitaliseringen som har funnet sted de siste tiårene, har den enkelte i dag forholdsvis gode muligheter til å fremlegge dokumentasjon som underbygger at formuesgoder er anskaffet på lovlig måte – i hvert fall dersom det dreier seg om verdier av en viss størrelse. Etter departementets syn er dette et forhold som bør kunne tas i betraktning i vurderingen av om formuesgodet anses å stamme fra lovbrudd, forutsatt at det ut fra de konkrete omstendighetene er rimelig å forvente at vedkommende bidrar med slik informasjon.

Samtidig må det tas i betraktning at lovlige midler ikke alltid er enkle å spore, ikke minst der formuesgodene er ervervet langt tilbake i tid. Dette er fremhevet i EMDs dom 26. september 2023 *Yordanov mfl. mot Bulgaria* (sak nr. 265/17 og 26473/18) avsnitt 117 og 119. Departementet viser også til NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.4 side 146–147, der Inndragningsutvalget uttaler at det «i spesielle tilfeller må [...] aksepteres at det ikke er enkelt å føre bevis for ervervet – f.eks. hvor en gjenstand er anskaffet i utlandet for lang tid tilbake». Ved behandlingen av Inndragningsutvalgets utredning påpekte departementet at det også

kunne være andre årsaker til bevisproblemene, se Ot.prp. nr. 8 (1998–1999) punkt 10.1.4.1 side 31–32 der departementet blant annet gir følgende eksempler:

«Den siktede har for eksempel svært dårlig orden på sine økonomiske forhold eller er av personlige grunner, som sykdom, ressurssvakheter eller følelse av maktesløshet, ikke i stand til å legge frem for retten bevis han har for at formuen er lovlig ervervet. [...]

Det kan også være at den siktede er i stand til å bevise lovlig erverv, men at dette vil være en stor personlig belastning. Siktede har for eksempel fått kostbare formuesgoder av en person vedkommende har et hemmelig forhold til.»

Denne typen omstendigheter må tas i betraktning også i relasjon til reglene om selvstendig inndragning, for å sikre at enkeltpersoner ikke pålegges en urimelig byrde, jf. EMK P1-1.

8.6 Forholdsmessighet

8.6.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppen drøfter i rapporten punkt 9.1.3 om selvstendig inndragning bør være obligatorisk eller valgfri (fakultativ) for påtalemyndigheten og domstolen. Gruppen viser til at utbytteinndragning etter straffeloven § 67 er obligatorisk, jf. formuleringen «skal inndras» i første ledd første punktum. Urimelige resultater av denne obligatoriske ordningen avverges gjennom lempingsregelen i § 67 første ledd fjerde punktum, som åpner for 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. formuleringen «kan foretas» i annet ledd. I vurderingen av om inndragning skal foretas etter denne bestemmelsen, skal det særlig legges vekt på sannsynligheten for at lovbrysterens formue er ervervet ved straffbar virksomhet, jf. tredje ledd. Straffeloven § 68 inneholder ikke noen lempingsregel.

Arbeidsgruppen drøfter om hjemmelen for selvstendig inndragning bør være en «skal»-regel, som straffeloven § 67, eller om bestemmelsen bør angi at inndragning «kan foretas», slik som § 68. Gruppen påpeker at målet om at ingen skal tjene på kriminalitet, kunne tale for en obligatorisk ordning. En regel om at selvstendig inndragning «skal foretas» ville også ha sendt et tydelig signal til politi, påtalemyndighet og domstoler om at inn-

dragning skal skje i alle saker hvor det er grunnlag for det. Hovedforslaget i arbeidsgrupperapporten går likevel ut på at selvstendig inndragning skal være en fakultativ ordning, der hjemmelen bare gir en *adgang* til å foreta inndragning. Begrunnelsen for dette er særlig at selvstendig inndragning er ment å være et supplement til, og ikke å skulle gå på bekostning av, inndragning i tilknytning til straffeforfølgning. Om det skal foretas selvstendig inndragning i den enkelte sak, vil derfor bero på de konkrete omstendighetene.

I tillegg til en regel som fastsetter at selvstendig inndragning «kan» foretas, foreslår arbeidsgruppen en sikkerhetsventil som angir at inndragning ikke skal foretas «i den grad det vil være klart urimelig». Gruppen påpeker at en slik klausul kan fremstå unødvendig i og med at retten uansett kan legge vekt på rimelighets-hensyn i vurderingen av om inndragning skal skje. Gruppen mener likevel at det kan være pedagogisk med en klausul som signaliserer at rimeligheten av å foreta inndragning må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Rimelighetsklausulen i forslaget er langt på vei utformet etter mønster av straffeloven § 67 første ledd fjerde punktum.

Mindretallets alternative forslag bygger på sin side på at inndragning bør være obligatorisk, og at påtalemyndighetens og rettens handlingsrom bør være begrenset til eventuelt å anvende rimelighetsklausulen.

8.6.2 Høringsinstansenes syn

Politi hogskolen støtter forslaget om en fakultativ ordning. *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* og *Øst politidistrikt* synes å være av samme oppfatning. *Politi hogskolen* begrunner sitt standpunkt med effektivitetshensyn.

Kripos, Oslo politidistrikt og *riksadvokaten* mener ordningen med selvstendig inndragning bør gjøres obligatorisk og kombineres med en rimelighetsklausul. Også *Det nasjonale statsadvokatembetet* synes å foretrekke en obligatorisk ordning.

Riksadvokaten argumenterer for at retten bør være forpliktet til å idømme inndragning når påtalemyndigheten har fremmet krav om det og vilkårene er oppfylt og inndragning ikke vil være klart urimelig. *Riksadvokaten* uttaler:

«Når det er reist sak om selvstendig inndragning, og retten kommer til at vilkårene er oppfylt, har riksadvokaten vanskelig for å se at det skal være rom for en konkret vurdering av om inn-

dragning bør skje, bortsett fra en adgang til lemping hvor inndragning vil være 'klart urimelig'. Prinsippet om subsidiaritet knytter seg til valget mellom å iverksette ordinær etterforskning eller etterforskning med sikte på selvstendig inndragning, og er – slik riksadvokaten ser det – ikke et argument for at det skal bero på et skjønn om krav om selvstendig inndragning som er brakt inn for retten, skal tas til følge eller ei.»

Kripos gir uttrykk for at vurderingen av om inndragning bør skje, og om inndragning er klart urimelig, vil bli nokså sammenfallende, og uttaler:

«Kripos er av den oppfatning at inndragning etter forslaget § 68a bør gjøres obligatorisk [...]. Det pekes her på at arbeidsgruppen tar til orde for at inndragning som et klart utgangspunkt skal skje når vilkårene er oppfylt [...]. Et alternativ med fakultativ inndragning vil etter Kripos' syn medføre at det innføres to sikkerhetsventiler. Det antas at vurderingene knyttet til begge 'ventiler' blir nokså sammenfallende, noe som fremstår unødvendig og tungvint. En vurdering er tilstrekkelig [...].»

Også *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Øst politidistrikt* og *Advokatforeningen* er positive til en rimelighetsklausul. *Advokatforeningen* slutter seg til begrunnelsen bak arbeidsgruppens hovedforslag, og uttaler:

«Advokatforeningen er [...] enig i at det er behov for en rimelighetsklausul ved vurderingen av om inndragning skal foretas. Dette vil, som arbeidsgruppen skriver, fungere som et signal om at forholdsmessigheten av å foreta inndragning må vurderes konkret i det enkelte tilfellet.»

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter uttaler:

«Som påpekt av arbeidsgruppen er det strengt tatt unødvendig med uttrykkelig rimelighetsklausul dersom bestemmelsen utformes som en 'kan' bestemmelse. Vi er likevel av den oppfatning at det kan ha en egenverdi at det fremkommer direkte av lovbestemmelsen at det er i tilfeller hvor inndragning vil være 'klart urimelig' at inndragning unnlates eller reduseres. Det kan bidra til å unngå at det fakultative skjønnnet for å unnlate eller å redusere inndragningen praktiseres for lempelig.»

Øst politidistrikt foreslår at det presiseres i ordlyden at inndragning «helt eller delvis» skal unnlates i den grad det vil være klart urimelig.

NHO påpeker at arbeidsgruppen foreslår at hjemmelen utformes slik at «inndragning kan foretas», og gir uttrykk for at spørsmålet om inndragning vil være urimelig, bør inngå allerede i «kan»-skjønnet. NHO er kritisk til at den foreslåtte lempingsregelen omtales som en «sikkerhetsventil» og begrenses til å gjelde tilfeller der inndragning vil være klart urimelig:

«Vi mener påtalemyndigheten og domstolene vil være i stand til å vurdere rimeligheten, uten at lovgiver uttrykkelig begrenser skjønnet til 'sikkerhetsventil'-tilfeller. Vi setter spørsmålstegn ved hvorfor det bare skal være ved 'klar' urimelighet at inndragning skal unnlates.»

Etter NHOs syn er det uansett behov for en mer utfyllende omtale av rimelighetsvurderingen – uavhengig av om den er knyttet til «kan»-skjønnet eller en egen lempingsregel.

Innlandet politidistrikt, Rogaland statsadvokatembeter, Økokrim og Norsk Politilederlag kommenterer ikke uttrykkelig spørsmålene om den nye inndragningsordningen bør være obligatorisk eller fakultativ, og om hjemmelen bør inneholde en rimelighetsklausul, men uttrykker generell støtte til den foreslåtte hjemmelen.

8.6.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn tilsier formålet med de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning at formuesgoder som stammer fra lovbrudd, som den klare hovedregel bør inndras. Departementet er likevel enig med arbeidsgruppens flertall i at hjemmelen for selvstendig inndragning bør utformes som en «kan»-bestemmelse. En slik bestemmelse vil legge til rette for at påtalemyndigheten i den enkelte saken kan ta stilling til om det bør fremmes krav om selvstendig inndragning, og hvilket omfang inndragningen i så fall skal ha. Etter departementets syn tilsier også forholdet til den obligatoriske regelen om utbytteinndragning i straffeloven § 67 at regelen om selvstendig inndragning bør være en «kan»-bestemmelse. Departementet mener dette vil legge best til rette for at alminnelig utbytteinndragning prioriteres i de tilfellene det er mulig og hensiktsmessig, og at påtalemyndigheten kan vurdere ulike virkemidler i sammenheng.

Riksadvokaten har argumentert for at dersom vilkårene for selvstendig inndragning er oppfylt,

bør «kan»-bestemmelsen ikke innebære at retten står fritt til å avgjøre om påtalemyndighetens krav skal tas til følge eller ikke. Etter riksadvokatens syn bør rettens skjønnsmessige vurdering her være begrenset til spørsmålet om inndragning vil være urimelig. Departementet er enig med riksadvokaten i at der påtalemyndigheten har valgt å fremme krav om selvstendig inndragning, og vilkårene for dette er oppfylt, bør det klare utgangspunktet være at kravet tas til følge. Hensynet til en effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser tilsier at det er liten grunn til at domstolene her skal foreta en egen hensiktsmessighetsvurdering av om inndragning skal skje. Som den klare hovedregel bør rettens skjønnsmessige vurdering konsentreres om hvorvidt selvstendig inndragning i den enkelte saken vil være et uforholdsmessig inngrep.

I departementets forslag er rimelighetsklausulen som arbeidsgruppen foreslår, erstattet av et vilkår om at selvstendig inndragning ikke skal foretas i den utstrekning det vil være «uforholdsmessig». En slik løsning vil ivareta de hensynene arbeidsgruppen trekker frem til støtte for en rimelighetsklausul. Et uttrykkelig krav om at inndragning ikke må være uforholdsmessig, vil etter departementets syn bidra til å sikre at ordningen praktiseres på en måte som er i tråd med vernet om eiendomsretten etter EMK P1-1, se også proposisjonen punkt 5.2.3.

Departementet legger til grunn at spørsmålet om forholdsmessighet vil bero på en bred helhetsvurdering, og at det ikke kan gis noen uttømmende liste over hvilke omstendigheter som kan være egnet til å gjøre inndragning uforholdsmessig. Utgangspunktet må være at dersom det er tilstrekkelig godtgjort at et formuesgode stammer fra lovbrudd, bør det inndras. Det er unntak fra dette utgangspunktet som må begrunnes. Enkelte momenter antas å ville stå særlig sentralt i forholdsmessighetsvurderingen. Konsekvensene inndragning vil ha for den som eier formuesgodene og eventuelle andre berørte, må anses som et særlig viktig hensyn som bør tillegges vekt i de fleste saker, jf. også EMK P1-1. Hvor stor vekt konsekvensene for den enkelte bør tillegges, og om de faktisk leder til at inndragning vil være uforholdsmessig, vil bero på de konkrete omstendighetene. Her vil det blant annet ha betydning hva slags formuesgoder det er snakk om å inndra. Å bli fratatt luksusartikler som klokke, smykker mv. må normalt anses klart mindre inngripende enn å bli fratatt nødvendighetsartikler eller det en har å leve av. Det skal derfor mer til før inndragning av slike objekter vil være uforholdsmessig,

dersom det er sannsynlig at de stammer fra lovbrudd. Også eierens øvrige økonomiske forhold kan ha betydning for om konsekvensene inndragningen vil ha for vedkommende, gjør inndragning uforholdsmessig. Hvis eierens økonomiske stilling er svak, vil inndragning kunne ramme hardere enn dersom vedkommende har god økonomi. Siden konsekvensene av inndragningen er et forhold som vil måtte tas i betraktning i mange saker, foreslår departementet at dette momentet nevnes uttrykkelig i lovteksten.

Også en rekke andre momenter må antas å kunne være relevante. Blant annet vil karakteren og styrken av de bevisene påtalemyndighetene har lagt frem for å underbygge at formuesgodet stammer fra lovbrudd, spille inn. Dersom bevisene med høy grad av sannsynlighet knytter formuesgodet til kriminalitet, skal det mer til før inndragning vil være uforholdsmessig. Dette gjelder ikke minst dersom det dreier seg alvorlig og samfunnsskadelig kriminalitet. Den samfunnsmessige interessen i å foreta inndragning vil generelt være større, jo større samfunnsproblem den aktuelle kriminaliteten representerer. Dersom det er konkrete holdepunkter for at formuesgodene stammer fra alvorlig samfunnsskadelig kriminalitet, legger departementet til grunn at det skal svært mye til før inndragning blir uforholdsmessig.

Forhold knyttet til eieren kan også være relevante. For eksempel kan det være relevant å ta hensyn til hvilken kunnskap vedkommende har hatt, eller burde ha hatt, om hvor verdiene stammer fra. Det kan også være relevant å se hen til vedkommendes historikk. Dersom eieren har en kjent tilknytning til profittmotivert kriminalitet, eller det er holdepunkter for at vedkommende tidligere har hatt befatning med utbytte, kan det etter omstendighetene være med på å underbygge at inndragning ikke vil være uforholdsmessig.

Det må også tas hensyn til hvor lenge den inndragning foretas overfor, har disponert de aktuelle formuesgodene. Som det fremgår av punkt 5.2.3, har EMD i forholdsmessighetsvurderingen under EMK P1-1 lagt vekt på hvorvidt de nasjonale inndragningsreglene åpner for inndragning av formuesgoder som vedkommende ble eier av langt tilbake i tid, se blant annet dom 13. juli 2021 *Todorov mfl. mot Bulgaria* (sak nr. 50705/11 mfl.) avsnitt 201–202. Dette tilsier at det bør utvises en viss varsomhet med å inndra formuesgoder som kom i vedkommendes eie mange år før tidspunktet for avgjørelsen. Slike individuelle hensyn må imidlertid veies mot den samfunnsmessige interessen i å foreta inndragning og sakens øvrige omstendigheter.

8.7 Verdiinndragning

8.7.1 Arbeidsgruppens forslag

Arbeidsgruppens hovedforslag bygger på at selvstendig inndragning som hovedregel skal skje som gjenstandsinndragning, se rapporten punkt 9.4. Det vil si at det som inndras er bestemte formuesgoder som anses å stamme fra kriminalitet – enten fordi de utgjør direkte utbytte fra et lovbrudd eller fordi de på grunn av senere disposisjoner trer i stedet for utbyttet (surrogater) eller utgjør avkastning eller andre fordeler av utbyttet. Motstykket til dette er såkalt verdiinndragning, hvor det i stedet fremmes krav om inndragning av utbyttets verdi. Verdiinndragning innebærer at den inndragningskravet rettes mot, får et betalingskrav fra staten på det aktuelle beløpet.

Flertallet i arbeidsgruppen mener det fremstår problematisk å foreta selvstendig inndragning i tilfeller der man ikke har påvist et konkret lovbrudd og man heller ikke har påvist bestemte formuesgoder som er i noens besittelse. Gruppen viser blant annet til at hvorvidt inndragningskravet gjelder et formuesgode som er i behold hos den kravet er rettet mot, vil være et viktig moment i forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1. Arbeidsgruppen viser også til at selvstendig inndragning er ment å flytte fokuset fra handlinger begått av enkeltpersoner og over til formuesgodet som sådan, og argumenterer for at dette tilsier at inndragning primært bør skje som gjenstandsinndragning.

De nevnte innvendingene mot verdiinndragning tillegges stor vekt i gruppens drøftelse. Gruppen nevner likevel noen argumenter for en adgang til verdiinndragning. Blant annet gir den uttrykk for at det kan oppfattes som støtende dersom inndragning ikke kan foretas i tilfeller der utbyttet ikke lenger er i noens besittelse fordi det er forbrukt. Gruppen påpeker også at verdiinndragning kan være praktisk der det er vanskelig å finne utbyttet, eller der utbyttet befinner seg i et annet land. Videre peker gruppen på at verdiinndragning bør være et alternativ når gjenstandsinndragning vil medføre en urimelig byrde for berørte. Som eksempler nevnes tilfeller der utbytte er blandet sammen med lovlige midler og tilfeller der utbyttet består i fast eiendom som brukes som bolig for en familie.

På bakgrunn av disse avveiningene foreslår arbeidsgruppen en hovedregel om gjenstandsinndragning supplert av en unntaksregel som gir en viss adgang til verdiinndragning. Gruppen presenterer to alternative unntaksbestemmelser – én

som åpner for verdiinndragning «hvis hensynet til eieren eller andre med styrke taler for det» og én som åpner for verdiinndragning «hvis sterke grunner taler for det». Det siste alternativet vil både kunne benyttes der gjenstandsinndragning vil medføre en urimelig byrde for berørte, og i tilfeller der gjenstandsinndragning i praksis er umulig, for eksempel fordi formuesgodet er gjort utilgjengelig. Gruppen mener at det i så fall bør være en forutsetning at verdiinndragningskravet er knyttet til bestemte formuesgoder.

I det alternative forslaget argumenterer arbeidsgruppens mindretall for at verdiinndragning bør være et likestilt alternativ til gjenstandsinndragning, se rapporten punkt 15.3. Etter mindretallets syn vil verdiinndragning i en del saker være å foretrekke selv om gjenstandsinndragning rettslig sett er mulig. Det vises for det første til at sikring og effektivering av gjenstandsinndragning i noen saker er praktisk vanskelig og 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. Videre vises det til at gjenstandsinndragning nødvendiggjør bevisførsel om eierskapet til gjenstandene, og at slik bevisførsel ofte kan være omfattende og komplisert. Ved verdiinndragning kan spørsmålet om eierskap i stedet utsettes til innfordringsomgangen. Mindretallet argumenterer også med at et verdiinndragningskrav vil vanskeliggjøre kriminelles muligheter til å etablere en tilsynelatende legal formue i Norge. Verdiinndragning kan idømmes selv om den kravet rettes mot, ikke har formue som kan gjenstandsinndras på domstidspunktet, men så snart vedkommende får inntekt eller formue, kan dette brukes til dekning av kravet. Endelig viser mindretallet til at verdiinndragning kan være hensiktsmessig i tilfeller der utbytte er blandet sammen med andre formuesgoder.

8.7.2 Høringsinstansens syn

Advokatforeningen slutter seg til flertallet i arbeidsgruppens anbefaling om at gjenstandsinndragning bør være hovedregelen, og at det eventuelt kan være en snever åpning for verdiinndragning. Foreningen uttaler:

«Advokatforeningen mener [...] at virkeområdet for inndragning vil være verdifulle formuesgoder, slik som luksusbiler, båter, leiligheter, verdipapirer og store pengebeløp på konto. I Ruis konsept for mulig lovregulering er det foreslått en snever adgang til verdiinndragning

hvis 'sterke grunner taler for det'. Advokatforeningen slutter seg til arbeidsgruppens vurdering av at det kan være en slik snever unntaksadgang, så lenge terskelen for å gjøre unntak fra hovedregelen er høy.»

Norsk Politilederlag gir på generelt grunnlag uttrykk for at foreningen er enig i de fleste av arbeidsgruppens forslag.

Følgende høringsinstanser gir uttrykk for at en eventuell ny inndragningshjemmel i større eller mindre grad bør åpne for verdiinndragning: *Det nasjonale statsadvokatembetet, Hedmark og Oppland statsadvokatembeter, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Kripos, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen, riksadvokaten, Trøndelag politidistrikt og Øst politidistrikt.*

Riksadvokaten er enig med arbeidsgruppens flertall i at gjenstandsinndragning bør være hovedregelen. Riksadvokaten viser til at selvstendig inndragning, slik arbeidsgruppen påpeker, er ment å flytte fokuset fra handlinger begått av enkeltpersoner og over på bestemte formuesgoder. Etter riksadvokatens syn bør det likevel være adgang til verdiinndragning i unntakstilfeller når man kan identifisere formuesgoder som utgjør utbytte, men disse av ulike grunner er vanskelig eller umulig å få tak i. Riksadvokaten gir uttrykk for at det i dissensen og i flere høringsuttalelser er gitt eksempler på situasjoner hvor det vil være uheldig om verdiinndragning er utelukket.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Innlandet politidistrikt, Kripos, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen og Trøndelag politidistrikt tar til orde for at gjenstandsinndragning og verdiinndragning bør være likestilte eller mer likestilte alternativer. *Øst politidistrikt* mener at det bør utredes om det er forenlig med EMK å likestille alternativene.

Kripos støtter vurderingene av behovet for verdiinndragning som det er redegjort for i dissensen. *Kripos* trekker særlig frem verdiinndragning som et godt alternativ i saker der det forekommer store verdier i utlandet, og disse er utfordrende å sikre og inndra ved gjenstandsinndragning. I valget mellom flertallets to alternativer om å åpne for verdiinndragning «hvis hensynet til eieren eller andre med styrke taler for det» eller «hvis sterke grunner taler for det», foretrekker *Kripos* det siste.

Også *Innlandet politidistrikt* gir uttrykk for at adgangen til verdiinndragning ikke bør begrenses til saker der «hensynet til eieren eller andre med styrke taler for det». Politidistriktet uttaler at ver-

diinndragning typisk er av interesse i de tilfellene utbyttet er vanskelig å spore eller er sammenblandet med lovlige midler. Som eksempler nevnes tilfeller der det avdekkes kjøp og salg av kryptovaluta eller luksusklokker. Politidistriktet uttaler videre:

«Adgang til å anvende verdiinndragning når et formuesgode er gjort utilgjengelig, vil bidra til å hindre at vellykkede handlinger for å skjule utbytte skal lønne seg.»

Også *Oslo politidistrikt* nevner blant annet kryptovaluta som er vanskelig å få tak i, som et eksempel hvor verdiinndragning kan være aktuelt. Som et annet eksempel nevner politidistriktet tilfeller der det avdekkes at en siktet har vært i besittelse av dyre klokker eller andre verdier tilbake i tid, og disse eksempelvis er solgt og verdiene ikke svarer med personens lovlige økonomi. Politidistriktet uttaler:

«En snever adgang for verdiinndragning vil gjøre det enda mer attraktivt å gjemme unna verdier, eller hvitvaske for å gjøre det vanskelig for politiet å vise til årsakssammenhengen som kreves for gjenstandsinndragning.»

8.7.3 Departementets vurderinger

Etter departementets syn tilsier karakteren av reglene som foreslås i proposisjonen her, at selvstendig inndragning som hovedregel bør skje som gjenstandsinndragning. Ved de foreslåtte reglene innfører man i norsk rett det som internasjonalt omtales som NCBC («non-conviction based confiscation») – inndragning uten straffedom. Et av kjennetegnene ved denne typen inndragning er at den fokuserer på enkelte formuesgoder som anses å være utbytte, i stedet for på en konkret straffbar handling. Som følge av dette må inndragningen ta utgangspunkt formuesgodet som sådan og ikke i en straffbar handling, se også punkt 8.2. Departementet understreker at *formuesgode* i denne sammenhengen kan omfatte både direkte utbytte og surrogater mv., herunder gjenstander, penger, rettigheter eller andre verdier som en person har i behold fordi direkte utbytte – eller surrogat for dette – har gått med til forbruk. Det avgjørende er om det aktuelle formuesgodet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet. Inndragning av slike formuesgoder – uansett hvilken form de har på inndragningstidspunktet – vil være å anse som gjenstandsinndragning i lovens forstand.

De foreslåtte reglene om selvstendig inndragning skal være et praktisk og målrettet verktøy for å legge til rette for økonomisk gjenopprettelse og forhindre at noen kan tjene på kriminalitet ved å få beholde formuesgoder som stammer fra lovbrudd. Etter departementets syn vil gjenstandsinndragning normalt være best egnet til å oppnå dette. Departementet peker på at en forholdsvis stor andel av idømte verdiinndragningskrav i dag ikke blir betalt, se statistikken i Meld. St. 15 (2023–2024) punkt 13.1.1 side 107–108. Effektivitetshensyn kan derfor tilsi at innsatsen bør rettes mot konkrete formuesgoder. Ved gjenstandsinndragning av disse formuesgodene – enten de består i penger, løsøre, gjenstander eller andre ting som har økonomisk verdi – går eiendomsretten direkte over til staten, uten at det er nødvendig med en potensielt ressurskrevende innkreivingsomgang. Inndragning av konkrete verdigjenstander som er finansiert ved hjelp av kriminalitet, slik som dyre biler, klokker og andre statussymboler, har dessuten en viktig signaleffekt. Effektiv inndragning av slike gjenstander vil kunne gjøre det mindre attraktivt å involvere seg i kriminalitet, og dermed også bidra til å motvirke rekruttering til kriminelle miljøer.

Departementet har vurdert de argumentene som er trukket frem i dissensen og av enkelte høringsinstanser til støtte for en mer eller mindre likestilt adgang til gjenstands- og verdiinndragning. Etter departementets syn har flere av disse noe mindre vekt i en inndragningsordning som den som foreslås i proposisjonen her. Etter forslaget er det ikke et vilkår for selvstendig inndragning at det fastslås sikkert hvem som er den egentlige eieren av formuesgodet som kreves inndratt, såfremt det er bevist at formuesgodet stammer fra lovbrudd, se også punkt 9.1. De bevismessige utfordringene knyttet til eierskap, som i dissensen nevnes som et argument for verdiinndragning, kommer dermed i bakgrunnen. I dissensen fremheves det også at virkningen av et verdiinndragningskrav er at så snart den kravet er rettet mot, får inntekt eller formue, kan dette brukes til dekning av kravet. Departementet er imidlertid ikke uten videre enig i at systematisk bruk av selvstendig inndragning på denne måten ville være riktig i lys av den foreslåtte ordningens karakter.

Selv om hovedregelen ved selvstendig inndragning etter departementets syn bør være gjenstandsinndragning, viser så vel arbeidsgruppens rapport som uttalelsene fra flere høringsinstanser, at det i visse situasjoner er behov for en adgang til verdiinndragning. Departementet slutter seg derfor til at bestemmelsen på nærmere vilkår bør

åpne også for verdiinndragning. Spørsmålet er hvor vidtrekkende unntaksregelen bør være.

Etter departementets syn er det mest aktuelle typetilfellet for verdiinndragning der formuesgodet er tilgjengelig, men hvor gjenstandsinndragning vil ramme eieren eller andre berørte særlig hardt. Det kan for eksempel være tilfellet dersom utbyttet er investert i en vanlig boligeiendom, og inndragning av denne vil føre til at eieren og vedkommendes familie blir uten bolig. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at det etter omstendighetene bør være adgang til å velge verdiinndragning i disse tilfellene, av hensyn til de berørte. Departementet viser i denne sammenheng til NOU 1996: 21, der Inndragningsutvalget viste til denne typen situasjoner som eksempel på når verdiinndragning kunne være aktuelt ved utvidet inndragning etter straffeloven § 68, se punkt 13.6.2.4 side 148. Departementet sluttet seg til disse betraktningene i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 10.2.3 side 37.

Departementet bemerker i den forbindelse at hvis gjenstandsinndragning vil ramme eieren eller andre uforholdsmessig hardt, kan alternativet – uten en adgang til verdiinndragning – være at inndragning ikke kan skje. Etter departementets syn er det lite tilfredsstillende dersom inndragning i slike tilfeller skal unnlates, slik at vedkommende får beholde verdier fra kriminalitet. Hensynet til inndragningsinstituttets effektivitet tilsier da at det i stedet bør foretas verdiinndragning i den utstrekning dette ikke er uforholdsmessig.

Departementet ser at det unntaksvis bør være adgang til å foreta verdiinndragning også i andre situasjoner enn der gjenstandsinndragning vil ramme de berørte urimelig hardt. Et nærliggende eksempel er situasjonen der et formuesgode delvis er finansiert ved hjelp av kriminalitet og delvis med lovlige midler, og formuesgodet ikke kan deles uten skade. Også her viser departementet til NOU 1996: 21 punkt 13.6.2.4 side 149, der Inndragningsutvalget uttaler:

«Dersom en gjenstand bare delvis er ervervet ved lovlige midler, bør det være adgang til å inndra en forholdsmessig andel slik at det opp-

står et sameie mellom staten og lovovtrederen. Dette sameiet kan deretter kreves oppløst med hjemmel i sameieloven § 15. Men i slike tilfeller kan det etter omstendighetene være like naturlig å anvende verdiinndragning for denne gjenstandens vedkommende, og at kravet om nødvendig søkes fullbyrdet i vedkommende gjenstand.»

Tilsvarende bør etter departementets syn gjelde ved selvstendig inndragning. Som arbeidsgruppen påpeker, tilsier effektivitetshensyn at verdiinndragningskravet i disse tilfellene sikres i tilstrekkelig grad slik at dekningsmulighetene blir en realitet.

Andre tilfeller der verdiinndragning kan fremstå som et praktisk alternativ til gjenstandsinndragning, kan være der eieren bevisst har gjort formuesgodet vanskelig tilgjengelig for å hindre at politiet tar det i beslag, eller der formuesgodet er vanskelig eller umulig å få tak i for eksempel fordi det befinner seg i utlandet eller består i kryptovaluta. Et annet eksempel kan være der det er sannsynliggjort at en persons formuesmasse omfatter verdier som stammer fra lovbrudd, men det er uklart hvilke formuesgoder som er finansiert ved hjelp av kriminalitet og hvilke som stammer fra lovlige kilder. Selv om det også i slike tilfeller kan være grunnlag for gjenstandsinndragning, kan verdiinndragning være en praktisk løsning for å oppnå formålet om nullstilling.

På bakgrunn av vurderingene over foreslår departementet at selvstendig inndragning skal kunne skje som verdiinndragning dersom «gjenstandsinndragning vil være uforholdsmessig eller andre særlige grunner taler for det». De nevnte eksemplene er ikke ment å være en uttømmende angivelse av i hvilke tilfeller verdiinndragning kan skje. Dette må vurderes konkret i den enkelte sak. Departementet understreker likevel at terskelen for å velge verdiinndragning bør være forholdsvis høy, og at formuleringen «særlige grunner» er ment å indikere at det kreves en særskilt begrunnelse i den enkelte saken for å kunne foreta verdiinndragning.

9 Reglenes subjektive rekkevidde

9.1 Hvem selvstendig inndragning kan skje overfor

Arbeidsgruppen har ikke foreslått noen særskilt regulering av hvem selvstendig inndragning skal kunne skje overfor. For de øvrige inndragningsformene i straffeloven §§ 67 til 70 er dette regulert i straffeloven § 71, se også proposisjonen punkt 3.3. Gruppen har derimot foreslått egne regler for hvem inndragningskravet skal rettes mot i prosessuell forstand, se rapporten punkt 10.3.1. Forslaget går ut på at krav om selvstendig inndragning som hovedregel skal fremmes mot eieren av formuesgodet. Dersom eierforholdene er uklare, eller eieren er uten kjent oppholdssted i Norge, skal kravet kunne fremmes uten motpart. Forslaget er blant annet begrunnet i behovet for en effektiv regulering i proforma-situasjoner.

Ingen *høringsinstanser* har tatt opp spørsmålet om hvem selvstendig inndragning materielt sett kan skje overfor. *Kripas* bekrefter imidlertid at proforma-eierskap av verdigjenstander er en praktisk utfordring, og gir uttrykk for at arbeidsgruppens forslag gir et «godt utgangspunkt for forbedring av mulighetene for inndragning i tilfellet proforma».

Etter departementets syn bør selvstendig inndragning av formuesgoder som stammer fra lovbrudd, i prinsippet kunne foretas uavhengig av hvem som eier eller besitter verdien. Ordningens gjenopprettende formål tilsier at det er uten betydning om eieren eller besitteren har noen tilknytning til den kriminaliteten formuesgodet stammer fra, eller har mottatt formuesgodet direkte som følge av et lovbrudd. Det avgjørende bør være om formuesgodet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet.

Etter departementets syn bør det heller ikke være et generelt krav at det må kunne fastslås hvem som eier formuesgodet. Et slikt krav kunne gjøre inndragningsordningen mindre effektiv blant annet i proforma-situasjoner og andre situasjoner hvor eierforholdene rundt en verdigjenstand eller andre formuesgoder holdes skjult. For-

utsatt at det foreligger tilstrekkelig bevismessig grunnlag for å konstatere at formuesgodet stammer fra lovbrudd, bør det derfor kunne foretas inndragning uavhengig av hvem som er eieren. Selvstendig inndragning av formuesgoder uten kjent eier kan for eksempel være aktuelt dersom politiet finner penger eller andre verdigjenstander, og måten formuesgodene er oppbevart på eller andre omstendigheter rundt funnet er tilstrekkelig til å fastslå at det er verdier som representerer utbytte fra kriminalitet.

En annen sak er at eierskapet til bestemte formuesgoder ofte vil stå sentralt i den konkrete vurderingen av om det er snakk om formuesgoder som stammer fra lovbrudd, jf. også proposisjonen punkt 8.5.3. Det samme kan gjelde forhold knyttet til hvem som besitter, disponerer eller drar fordeler av et formuesgode. Dersom en del av det bevismessige grunnlaget for at formuesgodet stammer fra lovbrudd, er at verdien ikke står i forhold til eierens legitime inntekter, må det nødvendigvis også føres bevis rundt eierskapet. Etter forslaget vil beviskravet også ved spørsmål om hvem som er eieren av bestemte formuesgoder, være alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. proposisjonen punkt 8.3. Departementet legger til grunn at dette beviskravet vil legge til rette for effektiv inndragning også i proforma-situasjoner og andre tilfeller hvor eierforholdene rundt formuesgodene er uklare eller forsøkes holdt skjult.

Uavhengig av om bevissituasjonen i saken gjør det nødvendig å føre bevis rundt eierskap, er rettsfølgen av inndragning av et bestemt formuesgode, at eieren mister retten til dette. Rettslig sett skjer inndragningen derfor overfor eieren av formuesgodet. Hvorvidt det er behov for en særskilt regulering av dette i straffeloven § 71, bør etter departementets syn vurderes sammen med spørsmålet om hvem krav om selvstendig inndragning skal rettes mot i prosessuell forstand. Departementet vil komme tilbake til dette i proposisjonen som følger opp de prosessuelle delene av arbeidsgruppens forslag.

9.2 Forholdet til erververe mv.

Arbeidsgruppen har foreslått en tilføyelse i straffeloven § 72, som angir at denne bestemmelsens første ledd skal gjelde tilsvarende ved selvstendig inndragning, se rapporten punkt 9.5. Se også proposisjonen punkt 3.4, hvor straffeloven § 72 er nærmere omtalt. Forslaget går ut på at det skal kunne foretas selvstendig inndragning overfor noen som mot vederlag har ervervet et formuesgode som utgjør utbytte, dersom vedkommende forsto eller burde ha forstått formuesgodets sammenheng med en straffbar handling. Etter forslaget skal det også kunne foretas selvstendig inndragning overfor noen som har mottatt formuesgodet ved gave eller arv, uavhengig av om vedkommende har vært i god tro.

Som begrunnelse for forslaget viser arbeidsgruppen blant annet til internasjonale konvensjoner som forutsetter at nasjonale inndragningsregler bør ta hensyn til rettighetene til godtroende tredjeparter, se for eksempel UNCAC artikkel 31 nr. 9. Gruppen legger til grunn at EMK ikke oppstiller noe absolutt forbud mot inndragning overfor godtroende tredjeparter, men at subjektive forhold er et moment som må tas i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen etter P1-1. Gruppen viser også til sammenhengen med andre regelsett som åpner for at den opprinnelige eieren taper eiendomsretten (ekstinksjon) når en gjenstand er kjøpt av en omsetningsserverver i god tro, og påpeker at hensynet til et fungerende omsetningsliv tilsier at den som kjøper noe i aktsom god tro, bør kunne være sikker på å beholde det.

Advokatforeningen slutter seg til arbeidsgruppens forslag om at god tro-kravet i straffeloven § 72 første ledd skal være avgjørende for inndragningsadgangen ved selvstendig inndragning i tilknytning til omsetningsserververe. *NHO* mener det er viktig at lovteksten, eventuelt proposisjonen, gjør det klart at det ikke kan foretas selvstendig inndragning overfor personer som ved «ordinære» kjøp og salg av varer og tjenester har overtatt en gjenstand som stammer fra lovbrudd. Organisasjonen uttaler:

«For en erverver er det ved normal handel i praksis ikke mulig å utelukke – eller bevise fravær av – straffbare handlinger i leverandørkjeden. Det er heller ikke gitt at god tro-vurderingen skal være sammenfallende med det som gjelder i godtroervervloven, idet 'mothensynet' til den opprinnelige eier ikke gjør seg gjeldende ved inndragning.»

Organisasjonen tar også opp situasjonen der en næringsdrivende mottar betaling med midler som regnes som utbytte, og disse brukes til produksjon av varer og tjenester som igjen selges. *NHO* gir uttrykk for at inndragningsrisiko i praksis vil gi seg utslag i et «økt aktsomhetskrav» både for næringsdrivende og forbrukere, og at dette i sin tur vil øke transaksjonskostnadene.

NHO er den eneste høringsinstansen som uttaler seg om formuesgoder som er ervervet ved gave, og er kritisk til at slike formuesgoder skal kunne inndras uavhengig av mottakerens gode tro. *NHO* påpeker at dette vil ramme alle gavemottakere, inkludert ideelle organisasjoner og lignende. *NHO* peker også på at ideelle organisasjoner og lignende fra tid til annen mottar testamentsarv – både i naturalia og penger – og mener det er urimelig om dette uten videre kan bli inndratt. *NHO* mener derfor det bør gjelde en god tro-kvalifikasjon både ved gave og arv, slik at mottakere som gjør nødvendige undersøkelser før de tar imot, kan unngå inndragning.

Departementet understreker at den foreslåtte ordningen for selvstendig inndragning bare gir adgang til inndragning av *formuesgode som stammer fra lovbrudd*. Formuleringen er ment å omfatte gjenstander, rettigheter og fordringer som har en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet – uavhengig av hvilken form verdiene har og hvem som innehar dem på inndragningstidspunktet. Avgjørende er ikke om tingen eller rettigheten i seg selv har vært «involvert» i kriminalitet. Det sentrale er om formuesgodet på inndragningstidspunktet utgjør en verdi som stammer fra kriminalitet og ikke fra lovlige kilder, se også proposisjonen punkt 8.2.3.

Dersom et formuesgode er overdratt fra en person til en annen som ledd i en ordinær forretningsmessig transaksjon, vil formuesgodet normalt ikke utgjøre en verdi på kjøperens hånd som representerer utbytte fra kriminalitet. Forutsatt at kjøperen har betalt markedsmessig vederlag, har vedkommende ikke tjent på lovbrudd. Inndragning overfor kjøperen vil følgelig ikke kunne begrunnes i prinsippet om nullstilling. Departementet er derfor enig med *NHO* i at det i utgangspunktet ikke bør kunne foretas selvstendig inndragning av et formuesgode som er ervervet som ledd i en ordinær forretningstransaksjon. Dette forutsetter naturligvis at vederlaget er reelt og korresponderer med formuesgodets markedsverdi, og videre at vederlaget i seg selv er finansiert med lovlige midler. En annen sak er at vederlaget etter omstendighetene vil kunne inndras etter

at det er overført til selgeren – som surrogat for salgsobjektet – i den utstrekning det utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte.

Dersom erververen forsto eller burde ha forstått at selgeren disponerte over og solgte verdier uten lovlig opphav, kan det etter omstendighetene gi en indikasjon på at vederlaget som vedkommende tilsynelatende har ytt, mest sannsynlig ikke er reelt eller ikke korresponderer med salgsobjektets verdi. Det vil da kunne foreligge en økonomisk verdi på kjøperens hånd som representerer utbytte fra kriminalitet. For eksempel kan oppgjøret være konstruert på en slik måte at vederlaget ikke lar seg inndra hos selger, slik at den reelle verdien er overført til kjøperen. Et annet eksempel kan være der en unik og ettertraktet gjenstand er overdratt utenfor det åpne markedet eller er vanskelig å verdsette, slik at det er vanskelig å avgjøre om vederlaget korresponderer med salgsobjektets verdi. At kjøperen var i ond tro, kan i slike tilfeller gi en indikasjon på at hele eller deler av formuesgodet som kjøperen disponerer, må anses å «stamme fra lovbrudd».

Etter departementets syn følger disse betraktningene allerede av grunnvilkåret om at det må foreligge et *formuesgode som stammer fra lovbrudd* – altså en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet. Dersom formuesgodet *ikke* utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte, kan inndragning heller ikke skje. Etter departementets syn innebærer dette grunnvilkåret en rimelig beskyttelse av næringsdrivende og andre som har ervervet et formuesgode på markedsmessige vilkår og i god tro. Departementet peker videre på at det er en forutsetning etter forslaget at inndragning ikke kan skje i den utstrekning det i det konkrete tilfellet vil være uforholdsmessig. Også dette vilkåret er egnet til å beskytte omsetningsserververe som har overtatt et formuesgode på rimelige vilkår i aktsom god tro. Vilkåret innebærer også at inndragning etter omstendighetene kan være avskåret selv om det skulle være tvil om vederlaget fullt ut korresponderte med formuesgodets verdi. Departementet kan ikke se at det ved siden av dette er behov for en særskilt regulering av stillingen til omsetningsserververe.

Gavemottakere og arvinger står etter departementets syn i en annen stilling enn omsetningsserververe. Både gaver og arv utgjør i prinsippet en tilfeldig fordel for mottakeren. I den utstrekning gaven eller arven består av formuesgoder som stammer fra lovbrudd, mener departementet derfor at hensynet til at vedkommende skal få beholde disse verdiene, ikke uten videre skal veie

tyngre enn samfunnets interesse i å foreta inndragning. Dette gjelder uavhengig av om gavemottakeren eller arvingen har mottatt formuesgodet i god tro. Gaveoverføringer til nærstående eller andre er dessuten en praktisk måte å forsøke å gjemme unna utbytte og unngå inndragning på. Departementet er derfor ikke enig med NHO i at inndragning overfor ideelle organisasjoner og lignende som har mottatt utbytte i god tro gjennom gave eller arv, på generelt grunnlag bør være avskåret.

Departementet ser ikke bort fra at det kan oppstå situasjoner hvor det kan være urimelig å foreta selvstendig inndragning overfor en godtroende gavemottaker, for eksempel dersom det har gått lang tid siden ervervet og mottakeren har innrettet seg i tillit til at han eller hun er eier av formuesgodet. Det kan være tilfellet både når det er snakk om en ren gave, og når erververen har kjøpt et formuesgode under markedspris. Tilsvarende gjelder der noen har overtatt et formuesgode ved arv. Etter departementets syn vil imidlertid slike tilfeller være ivaretatt gjennom vilkåret om at inndragning ikke skal foretas i den utstrekning det vil være uforholdsmessig. Forholdsmessighetskravet legger til rette for at konkrete rimelighetshensyn kan tas i betraktning i spørsmålet om det skal foretas selvstendig inndragning overfor en gavemottaker eller arving.

Departementet følger på denne bakgrunn ikke opp forslaget om en særskilt regulering av adgangen til selvstendig inndragning overfor erververe mv. i straffeloven § 72 første ledd.

9.3 Forholdet til rettighetshavere

Arbeidsgruppen kommenterer ikke eksplisitt hvilke konsekvenser selvstendig inndragning skal ha for eventuelle begrensede rettigheter i formuesgodet. I drøftelsen av prosessuelle regler synes imidlertid gruppen å legge til grunn at bestemmelsen i straffeloven § 73 skal gjelde, se arbeidsgrupperapporten punkt 10.3.3.

Blant *høringsinstansene* er det kun *NHO* som har kommentert forholdet til rettighetshavere. *NHO* gir uttrykk for at det er liten grunn til at rettigheter som stiftes i formuesgoder i forbindelse med næring, skal bli utslettet til fordel for statskassen. Organisasjonen uttaler også at det er «nær umulig for kredittyttere å gardere seg mot at panteobjektene kan ha noe med straffbare handlinger å gjøre».

Etter departementets syn bør rettighetshavere i størst mulig grad ha samme rettsstil-

ling ved selvstendig inndragning som ved inndragning på grunnlag av andre bestemmelser i straffeloven. Etter straffeloven § 73 er utgangspunktet at begrensede rettigheter i formuesgodet som inndras, består også etter inndragningen. Dette gjelder imidlertid bare begrensede rettigheter som har rettsvern. Er rettigheten ikke rettsgyldig sikret, faller den bort, se redegjørelsen for gjeldende rett i punkt 3.5. Etter straffeloven § 73 *kan* en rettsgyldig sikret rettighet likevel besluttes bortfalt overfor en rettighetshaver dersom a) vedkommende selv har foretatt den straffbare handlingen, b) lovbrøyteren har handlet på vegne av vedkommende eller c) rettighetshaveren da rettigheten ble rettsgyldig sikret på annen måte enn ved utleggspant, arrest eller legalpant, «forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller at den kunne inndras».

Departementet legger til grunn at begrensede rettigheter i formuesgoder som inndras ved selvstendig inndragning, bør behandles etter reglene i straffeloven § 73. Dette innebærer at rettigheter etter omstendighetene kan besluttes bortfalt på de vilkårene som fremgår av denne bestemmelsen. Alternativene i bokstav a og b knytter seg til

en konkret straffbar handling. Det samme gjør det første alternativet i bokstav c (at vedkommende forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling). Siden selvstendig inndragning ikke forutsetter en konkret straffbar handling, legger departementet til grunn at det særlig vil være det andre alternativet i bokstav c (at vedkommende forsto eller burde ha forstått at tingen kunne inndras) som er aktuelt i praksis. Etter departementets syn er det rimelig at frivillige rettighetsstiftelser i et formuesgode som inndras gjennom selvstendig inndragning, kan besluttes bortfalt dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at formuesgodet stammet fra lovbrudd og derfor kunne inndras.

Som det fremgår av proposisjonen punkt 11.2, foreslår departementet å separere de to alternativene i straffeloven § 73 første ledd bokstav c i to bestemmelser. Dette vil også bidra til å gjøre det rettslige grunnlaget for bortfall av begrensede rettigheter ved selvstendig inndragning mer tilgjengelig. Departementet legger til grunn at straffeloven § 72 femte ledd, som gjelder rettigheter som er stiftet etter den straffbare handlingen, ikke vil være relevant ved siden av § 73.

10 Reglenes rekkevidde i tid og rom

10.1 Stedlig virkeområde

Straffeloven §§ 4 og 5 inneholder regler om straffelovgivningens stedlige virkeområde. Etter § 4 første ledd gjelder straffelovgivningen for handlinger foretatt i Norge, herunder på Svalbard, Jan Mayen og i de norske bilandene. Annet ledd utvider virkeområdet til også å omfatte visse områder, innretninger og fartøyer utenfor norsk territorium, men der Norge likevel har særlig suverenitet. Straffeloven § 5 angir i hvilken utstrekning straffelovgivningen får anvendelse for handlinger foretatt i utlandet. Etter bestemmelsene i §§ 4 og 5 er straffelovgivningens anvendelse knyttet til hvor handlingen er foretatt.

Arbeidsgruppen har ikke drøftet det stedlige virkeområdet for de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning. Spørsmålet om stedlig virkeområde er derimot behandlet i professor Jon Petter Ruis *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, se også proposisjonen punkt 2.4.1. I konseptet for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning er det foreslått en egen bestemmelse om stedlig virkeområde, se lovutkastet § 2 på side 211 i betenkningen. Etter den foreslåtte bestemmelsen skulle loven som hovedregel gjelde for formuesgoder som befinner seg i Norge. Loven skulle imidlertid også gjelde formuesgoder som befinner seg i utlandet, dersom saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Forslaget er blant annet begrunnet med at det er i samsvar med anbefalinger fra Verdensbanken og Financial Action Task Force (FATF) å tillate sikring og inndragning av formuesgoder som befinner seg i utlandet, se betenkningen side 144–145.

I vurderingen av om det foreligger tilstrekkelig tilknytning til Norge, legger Rui til grunn at formålsbetraktninger bør være styrende. Han uttaler videre (side 145):

«Hvilken tilknytning som kreves må avgjøres konkret i hver enkelt sak. Sentrale momenter er om den handling som danner grunnlag for inndragning er begått i Norge eller utlandet, om personer som er berørt av sikring eller inn-

dragning befinner seg eller har befunnet seg i Norge eller utlandet, og om og eventuelt i hvilken utstrekning de formuesgoder prosessen er rettet mot har befunnet seg eller befinner seg i eller for øvrig har tilknytning til Norge. Hvis undersøkelsene viser at det ligger en bevisst plan og koordinering bak lokalisering av formuesgoder eller gjennomføring av lovbrudd (herunder straffbare handlinger) i utlandet, vil det stilles mindre krav til tilknytning. Folkeretten vil formentlig sette en grense for lovens virkeområde, men her er grensene vage og uklare, og kravene til tilknytning er beskjedne. I praksis vil det ofte være avgjørende om utenlandske myndigheter har evne og vilje til å samarbeide i en sak om inndragning.»

I betenkningen drøfter Rui også kort hvordan bestemmelser om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder eventuelt kan innpasses i straffeloven og straffeprosessloven, se betenkningen side 221 flg. Her foreslår han alternativt å innta en tilsvarende regel om stedlig virkeområde i et nytt ledd i straffeloven § 5.

Ingen *høringsinstanser* kommenterte denne delen av forslaget da betenkningen var på høring. Det er heller ingen høringsinstanser som har tatt opp spørsmålet om stedlig virkeområde under høringen av arbeidsgrupperapporten.

Departementet mener det er behov for en særlig regulering av spørsmålet om stedlig virkeområde ved selvstendig inndragning. I situasjoner der det er identifisert et lovbrudd, kan spørsmålet i prinsippet løses ut fra straffeloven §§ 4 og 5. Etter departementets syn er det likevel ikke gitt at adgangen til å foreta selvstendig inndragning i disse situasjonene bør avgrenses på samme måte som adgangen til å foreta straffeforfølgning. Blant annet kan det argumenteres for at det bør være adgang til å inndra formuesgoder som befinner seg i Norge, men som stammer fra et lovbrudd begått i utlandet, selv om vilkårene i straffeloven § 5 ikke er oppfylt. Det er også ønskelig at reglene om stedlig virkeområde er de samme uavhengig av om det er påvist et konkret lovbrudd.

Slik reglene om selvstendig inndragning er utformet, mener departementet det er naturlig at virkeområdet knyttes til selve formuesgodet som kreves inndratt. Som utgangspunkt mener departementet at selvstendig inndragning bør kunne foretas av formuesgoder som befinner seg innenfor norsk jurisdiksjon. Dette gjelder uavhengig av om lovbruddet utbyttet stammer fra, er begått i utlandet. Som Rui påpeker i sin betenkning, følger det imidlertid av internasjonale anbefalinger at det også bør åpnes for inndragning av formuesgoder utenfor landets grenser. For eksempel lyder nøkkelkonsept 32 i Verdensbanken, *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, 2009, side 97: «Extraterritorial jurisdiction should be granted to the courts.» Anbefalingen er begrunnet i effektivitetshensyn og mulighetene for internasjonalt samarbeid.

Etter departementets syn kan selvstendig inndragning av formuesgoder i utlandet være velbegrunnet i ulike tilfeller. Slik inndragning kan for eksempel være ønskelig der formuesgodet stammer fra lovbrudd begått i Norge, eller der formuesgodet eies av en norsk statsborger eller en person med fast opphold i Norge. Det kan også tenkes andre typer tilknytning til Norge som gjør at norske myndigheter bør ha adgang til å foreta inndragning, for eksempel at saken er etterforsket i Norge eller at den har koblinger til et kriminelt nettverk som opererer i Norge. Etter departementets syn er det vanskelig å oppstille spesifikke kriterier på dette punktet. Spørsmålet må avgjøres etter en totalvurdering hvor det avgjørende er om det er rimelig og naturlig at norske myndigheter foretar inndragning.

Departementet foreslår etter dette at selvstendig inndragning skal kunne foretas av formuesgoder som befinner seg i Norge, samt av formuesgoder som befinner seg utenfor Norge dersom saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge. Ut fra systembetraktninger, og av hensyn til reglenes tilgjengelighet for brukerne, foreslås dette regulert i hjemmelen for selvstendig inndragning i straffeloven § 68 a.

Det er ikke nødvendigvis et vilkår at Norge er det landet saken har sterkest tilknytning til. Om det er hensiktsmessig å foreta selvstendig inndragning i Norge i en sak som har sterkere tilknytning til et annet land, må vurderes av påtalemyndigheten i den enkelte saken. Bestemmelsen må anvendes i tråd med folkerettslige begrensninger, jf. også straffeloven § 2. Folkerettens suverenitetsprinsipp begrenser hvilke handlinger norske myndigheter kan foreta i utlandet. Stater besitter

såkalt territorialhøyhet, noe som blant annet innebærer at staten har lovgivnings- og tvangsjurisdiksjon på sitt territorium. Fremmede stater kan derfor ikke utøve tvangsmyndighet på andre staters territorium uten at dette skjer i overensstemmelse med den aktuelle staten. Håndheving av inndragningskrav i utlandet må følgelig skje i overenskomst med den aktuelle staten.

10.2 Virkeområde i tid

Reglene om straffelovgivningens virkeområde i tid fremgår av straffeloven § 3. Hovedregelen etter § 3 første ledd første punktum er at lovgivningen på handlingstidspunktet anvendes. Der som senere lovendringer vil føre til et gunstigere resultat for den siktede, følger det av straffeloven § 3 første ledd annet punktum at lovgivningen på avgjørelsestidspunktet skal anvendes, såfremt endringen skyldes et endret syn på hvilke handlinger som bør straffes, eller på bruken av strafferettslige reaksjoner.

Spørsmålet om virkeområde i tid for de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning omtales ikke av *arbeidsgruppen*. Spørsmålet om virkeområde i tid er derimot behandlet i Jon Petter Ruis *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, se også proposisjonen punkt 2.4.1. I Ruis konsept for mulig lovregulering er det foreslått en bestemmelse som fastsetter at loven får anvendelse for «formuesgoder som helt eller delvis er eller representerer vinning fra lovbrudd begått før lovens ikrafttredelse» og «formuesgoder som er ervervet før lovens ikrafttredelse», se lovutkastet § 26 på side 221 i betenkningen.

I betenkningen legger Rui til grunn at spørsmålet om en slik regel vil være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, vil bero på om det foreligger et «klart samfunnsmessig behov» for tilbakevirkning, se betenkningen side 118. Etter Ruis syn vil det normalt foreligge et slikt behov. Rui legger blant annet vekt på behovet for mer effektive inndragningsregler, og at tilbakevirkning vil være avgjørende for at reglene skal få en praktisk funksjon i overskuelig fremtid. Han peker også på at hvis hjemmelen kun får anvendelse for utbytte fra lovbrudd begått etter lovens ikrafttredelse, ville det bli nødvendig å identifisere det konkrete lovbruddet, og at et slikt krav ville føre til at reglene mister mye av sin praktiske betydning. Rui gir samtidig uttrykk for at det kan tenkes konkrete tilfeller hvor anvendelse av hjemmelen med tilbakevirkende kraft ikke vil være i tråd med Grunnloven. Rui

legger til grunn at domstolene i slike tilfeller vil være avskåret fra å beslutte inndragning som følge av at den uttrykkelig forholdsmessighetsbegrensning i forslaget.

Under høringen stilte *Advokatforeningen* spørsmål ved grunnlovsmessigheten av Ruis forslag. Foreningen påpekte at den skisserte lovendringen på flere punkter gikk lengre enn gjeldende strafferettslige regler, og uttalte:

«Det kan ikke sees tilstrekkelig betryggende at domstolen også i forhold til tilbakevirkning skal vurdere inngrepets forholdsmessighet [...].»

For øvrig var det ingen høringsinstanser som kommenterte de foreslåtte reglene om virkeområde i tid. Det er heller ingen *høringsinstanser* som har tatt opp spørsmålet under høringen av arbeidsgrupperapporten.

Etter d e p a r t e m e n t e t s syn er det behov for en særskilt regulering av virkeområdet i tid for de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning. Ettersom den foreslåtte ordningen bygger på at det ikke skal være nødvendig å påvise en bestemt straffbar handling, kan virkeområdet ikke knyttes til tidspunktet for en bakenforliggende straffbar handling. Derimot kunne det vært mer aktuelt å gi de foreslåtte reglene anvendelse bare for formuesgoder som er ervervet etter et nærmere angitt tidspunkt. Etter departementets syn tilsier imidlertid effektivitetshensyn at reglene bør kunne anvendes uavhengig av når formuesgodene er ervervet. Der som reglene bare skulle gitt grunnlag for inndragning av formuesgoder som er ervervet etter et nærmere angitt tidspunkt, ville det tatt tid før reglene fikk full effekt. I tillegg ville en slik begrensning introdusere et nytt og kompliserende bevisstema, ettersom påtalemyndigheten og retten måtte avklare tidspunktet for ervervet. Dette ville også kunne vanskeliggjøre inndragning i situasjoner hvor eierskapet til formuesgodene er uklart eller forsøkes holdt skjult. Departementet kan heller ikke se at personer som har blitt eier av formuesgoder som stammer fra lovbrudd, før et nærmere angitt tidspunkt, på generelt grunnlag har noen beskyttelsesverdig interesse i å skjermes mot selvstendig inndragning. Lovens hovedregel er allerede i dag at utbytte *skal* inndras, jf. straffeloven § 67 første ledd første punktum. At utbytte ikke inndras, skyldes følgelig ikke at det mangler hjemmel, men at bevismessige forhold eller ressurs- og prioriteringshensyn gjør inndragning vanskelig i praksis. Etter departements syn er det et sterkt behov for å gi de foreslåtte reglene om selvstendig inn-

dragning anvendelse uavhengig av når det aktuelle formuesgodet er ervervet.

En slik løsning kan bare gjennomføres innenfor rammene av tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, se også proposisjonen punkt 5.4. Ettersom selvstendig inndragning ikke er straff, ligger inngrepet uansett utenfor kjernen av tilbakevirkningsforbudet. I saker der det allerede i dag er hjemmel for inndragning, er det vanskelig å se at de foreslåtte reglene kan medføre tilbakevirkning overhodet. I andre tilfeller kan det foreligge elementer av tilbakevirkning. Det må da foretas en nærmere avveining mellom de vernede interessene på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene som begrunner inngrepet, på den andre siden. Som det fremgår av HR-2016-389-A avsnitt 76–77, gjelder dette både der det knyttes tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser («egentlig tilbakevirkning»), og der reguleringen gjelder utøvelsen av etablerte rettsposisjoner («uegentlig tilbakevirkning»). Uegentlig tilbakevirkning er normalt lovlig med mindre den er særlig eller klart urimelig eller urettferdig, mens egentlig tilbakevirkning i utgangspunktet er ulovlig med mindre det foreligger sterke samfunnsmessige hensyn. Det kan være glidende overganger mellom de to hovedtypene av tilbakevirkning, se punkt 5.4 foran.

Selv om det er et vilkår at formuesgodet «stammer fra lovbrudd», og det på den måten foreligger et tilbakeskuende element, er det sentrale ved den foreslåtte bestemmelsen nåsituasjonen, altså situasjonen etter at ny bestemmelse er trådt i kraft. Det avgjørende er om noen på tidspunktet for inndragningen har et formuesgode som oppfyller lovens vilkår. Det er ikke nødvendig å påvise et spesifikt lovbrudd, verken før eller etter ikrafttreddelsen av den nye bestemmelsen. Selvstendig inndragning har videre ikke noe pønalt formål og skal bare være gjenopprettende. Som det fremgår flere steder i proposisjonen, er lovens vilkår søkt utformet slik at inndragningen ikke går lenger enn til å sørge for gjenopprettelse og nullstille en eventuell berikelse som kan føres tilbake til lovbrudd, se særlig punkt 6.3 og 8.2.3. Departementet ser det som mest nærliggende at en eventuell tilbakevirkning vurderes som «uegentlig». Selv om det også er forskjeller, har tilfellet likhetpunkter med saksforholdet i HR-2024-1825-A og vurderingen av forbud mot sammenslutninger etter straffeprosessloven § 222 e. Høyesterett la blant annet vekt på at det sentrale var nåsituasjonen – den frykten som sammenslutningen innebar på avgjørelsestidspunktet – selv om det var et vilkår at sammenslutningen hadde

begått gjentatte og alvorlige lovbrudd, se særlig avsnitt 87 og 88.

Departementet kan imidlertid ikke se at det er nødvendig å ta endelig stilling til hvordan det tilbakevirkende elementet ved selvstendig inndragning bør kategoriseres. Det foreligger etter departementets syn uansett tilstrekkelig sterke samfunnsmessige hensyn som kan begrunne tilbakevirkningen, også om tilbakevirkningen skulle anses som «egentlig». Det skal uavhengig av normvalg foretas en avveining av de ulike hensynene, basert på momenter som er trukket opp gjennom praksis, se HR-2016-389-A avsnitt 77 og Rt. 2013 side 1345 avsnitt 102, under henvisning til side 1430 i Rt. 1996 side 1415.

Hvilke rettigheter det gripes inn i og om inngrepet rammer den enkelte særlig hardt, står sentralt i denne vurderingen. Å bli fratatt eiendomsretten til et formuesgode kan potensielt være inngripende. Det samme gjelder det å bli ilagt krav om verdiinndragning. Hvor tyngende inngrepet er, vil avhenge av flere forhold, herunder formuesgodets verdi og betydning for den enkelte. Etter lovforslaget skal selvstendig inndragning ikke skje dersom det vil være uforholdsmessig. Etter departementets syn reduserer dette i betydelig grad risikoen for negative konsekvenser som ikke står i rimelig forhold til det samfunnsmessige behovet for inndragning.

Videre har det betydning om de berørte har en berettiget forventning om å unngå inngrep. De gjeldende reglene om inndragning innebærer at personer som disponerer formuesgoder som er utbytte fra straffbare handlinger, i stor utstrekning må være forberedt på at formuesgodene kan bli inndratt. Videre går ikke inndragningsadgangen etter de foreslåtte reglene lenger enn til å sørge for gjenopprettelse og nullstille en eventuell berikelse som stammer fra lovbrudd. Departementet mener på denne bakgrunn at de berørte sjelden har en berettiget forventning om å unngå inndragning. At beviskravet og kravet til konkretisering av et lovbrudd er strengere etter gjeldende rett, innebærer ikke at den som befatter seg med utbytte fra lovbrudd, har en berettiget forventning om å unngå inndragning.

Endelig har det betydning om inngrepet er plutselig. Arbeidet med å effektivisere inndragningsreglene har pågått lenge. Det er en tydelig tendens internasjonalt at land innfører ordninger for utbytteinndragning uten straffedom, se proposisjonen punkt 2.1. Også i Norge er det gjennomført flere utredningsarbeider med sikte på å utarbeide mer effektive inndragningsregler, og det

foreligger vedtak fra Stortinget som viser lovgivers intensjon om å innføre slike regler, se punkt 2.4. Alt dette trekker i retning av at en lovendring som utvider adgangen til inndragning, ikke kan sies å komme overraskende og plutselig.

Ved vurderingen etter Grunnloven § 97 må de momentene som er gjennomgått ovenfor, veies opp mot behovet for tilbakevirkningen. Departementet mener det er et sterkt samfunnsmessig behov for nye lovregler som kan effektivisere inndragningsinstituttet og bidra til å motvirke at noen tjener på kriminalitet. Hvis den foreslåtte ordningen bare skulle kunne brukes til å inndra formuesgoder som er ervervet etter at reglene har trådt i kraft, må det legges til grunn at muligheten for å bruke ordningen ville blitt kraftig redusert i flere år fremover. Departementet mener derfor det er et klart behov for at reglene skal kunne brukes uavhengig av når formuesgodene er ervervet.

På denne bakgrunn legger departementet til grunn at Grunnloven § 97 som det klare utgangspunktet ikke vil være til hinder for selvstendig inndragning av formuesgoder som er ervervet før lovens ikrafttredelse. Dette må være klart om en eventuell tilbakevirkning vurderes som «uegentlig», slik departementet finner mest naturlig, men det gjelder også dersom tilbakevirkningen vurderes som «egentlig», slik at det kreves «sterke samfunnsmessige hensyn». Departementet foreslår å fastsette i hjemmelen for selvstendig inndragning at reglene kommer til anvendelse uavhengig av når formuesgodet er ervervet.

Avveiningen mellom de vernede interessene på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den andre siden, må skje konkret for dem som er parter i saken, likevel slik at det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen, se HR-2016-289-A avsnitt 77 med videre henvisning til Rt. 2010 side 143 avsnitt 155. Departementet utelukker ikke at det kan forekomme enkeltsaker der hensynene som Grunnloven § 97 hviler på, tilsier at det ikke foretas inndragning av formuesgoder som er ervervet før ikrafttredelsen. I slike tilfeller legger imidlertid departementet til grunn at tiden som har gått siden eieren ervervet formuesgodet og det forholdet at ervervet skjedde før den nye inndragningsordningen trådte i kraft, vil ha betydning for om inndragning vil være uforholdsmessig, se også proposisjonen punkt 8.6.3. De momentene som Høyesterett har anvendt i interesseavveiningen etter Grunnloven § 97, og som er omtalt over, vil i så fall inngå i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen.

10.3 Foreldelse

Som omtalt i punkt 3.7 er foreldelsesfristen for inndragningsansvar etter gjeldende rett knyttet til strafferammen for lovbruddet inndragningskravet bygger på, jf. straffeloven § 92. *Arbeidsgruppen* har ikke foreslått særregler for foreldelse av krav om selvstendig inndragning. Jon Petter Rui drøfter imidlertid behovet for slike regler i *Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder*, se side 162–163. Rui viser til nøkkelkonsept 17 i Verdensbankens veileder, som angir at «[a]pplicable statutes of limitations (prescription) should be drafted to permit maximum enforceability of NCB asset forfeiture», se *Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture*, 2009, side 66–67. I veilederen pekes det på at foreldelse kan belønne lovovertrедere som har lyktes med å skjule utbytte i lang tid.

Rui gir uttrykk for at begrunnelsen for foreldelse av straffansvar ikke slår til ved sivilrettslig inndragning. Han viser til at statens krav på inndragning har likheter med tinglige rettigheter i et formuesgode, som etter norsk rett ikke er gjenstand for foreldelse. Rui fremholder at flere rettsystemer bygger på et prinsipp om at det ikke gis rettslig beskyttelse for formuesgoder som er ulovlig ervervet, og at et utslag av dette prinsippet finnes i godtroervervloven § 2 nr. 1. Bestemmelsen slår fast at godtroerverv ikke kan skje «dersom tingen er eller må antas å være fravendt eieren eller noen som sitter med tingen på hans vegne, ved tyveri, brukstyveri, ran eller annen vold eller trussel om vold». På denne bakgrunn konkluderer Rui med at det faktum at et formuesgode er eller representerer vinning fra lovbrudd, ikke foreldes, og at statens adgang til å fremme krav om inndragning ikke bør være gjenstand for foreldelse.

I høringen var *Advokatforeningen* kritisk til forslaget om at det ikke skulle gjelde noen foreldelsesfrist. Foreningen uttalte:

«I hvert fall i forhold til inndragning av utbytte av straffbar handling som ikke utgjør objektet for den straffbare handling direkte, er dette en nyskapning (og ved godtroerverv er det klare påtalefrister) – og hensett til at all tidligere lovgivning har operert med foreldelsesfrist for inndragningskrav – er det søkt å si at det er blitt en tinglig rett som ikke er gjenstand for foreldelse. Det er da mindre opplysende å innføre en ny rettsstilling skjult ved at lovgrunn for sivil inndragningskrav kan fremmes er bl.a. når det strafferettslige grunnlag er foreldet.»

For øvrig var det ingen høringsinstanser som kommenterte spørsmålet om foreldelse. Det er heller ingen *høringsinstanser* som har tatt opp spørsmålet ved høringen av arbeidsgrupperapporten.

Departementet har vurdert om det bør være en absolutt frist for når det kan fremmes krav om selvstendig inndragning. Hensynet til innrettelse og forutberegnelighet kunne tale for en slik regel. Departementet viser her til EMDs dom 3. mars 2015 *Dimitrovi mot Bulgaria* (sak 12655/09) avsnitt 46, der EMD la vekt på at de bulgarske reglene om inndragning av ulovlige inntekter ikke oppstilte noen foreldelsesfrist. EMD så dette i sammenheng med at det ikke fantes regler om virkningen av en beslutning om å avslutte forfølgningen av et inndragningskrav, slik at myndighetene i praksis når som helst kunne gjenoppta en sak som tidligere var avsluttet eller stilt i bero. Disse omstendighetene bidro til at inndragningsreglene ikke ga den forutberegneligheten som kreves etter EMK P1-1. Departementet kan likevel ikke se at absolutte foreldelsesregler er et krav etter EMK. Forutsatt at inndragningsreglene gir tilstrekkelig forutberegnelighet, og at de sikrer at enkeltindivider ikke blir påført en urimelig stor byrde, må det legges til grunn at også mer fleksible reguleringsformer kan være akseptable.

Departementet legger til grunn at siden selvstendig inndragning skal kunne skje uten at det er påvist et konkret lovbrudd, kan en foreldelsesfrist vanskelig baseres på tidspunktet for lovbruddet som har generert utbyttet. Under henvisning til dette er det i forarbeidene til de svenske reglene om selvstendig inndragning konkludert med at det ikke bør gjelde noen foreldelsesfrist, se punkt 4.1 ovenfor og Prop. 2023/24:144 punkt 8.2 side 261–262.

Et mer nærliggende alternativ kunne være å oppstille en foreldelsesfrist basert på når vedkommende som inndragningen er rettet mot, ble eier av de aktuelle verdiene. En slik tidsmessig begrensning kan være et moment i vurderingen av om nasjonale inndragningsregler pålegger en urimelig byrde på den enkelte, se blant annet EMDs dom 13. juli 2021 *Todorov mfl. mot Bulgaria* (sak nr. 50705/11 mfl.) avsnitt 201–202. Som Verdensbanken har påpekt, vil imidlertid en slik regel belønne personer som lykkes med å gjemme bort verdier som stammer fra kriminalitet. Den vil også introdusere et nytt og potensielt krevende bevistema knyttet til tidspunktet for ervervet. Som påpekt i punkt 8.6.3 vil dessuten hvor lenge vedkommende har disponert formuesgodene, være et moment i vurderingen av om

selvstendig inndragning i den enkelte saken vil være uforholdsmessig. Videre vil tiden som har gått, kunne påvirke bevissituasjonen og etter omstendighetene tilsi at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at formuesgodet stammer fra lovbrudd, se punkt 8.5.3. Etter departementets syn tilsier disse omstendighetene at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med en foreldelsesfrist for inndragningsansvar etter de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning.

Som det fremgår av punkt 10.2, foreslår departementet inntatt i straffeloven § 68 a at reglene om selvstendig inndragning kommer til anvendelse uavhengig av når formuesgodet er ervervet. For å synliggjøre at adgangen til selvstendig inndragning ikke er påvirket av reglene om foreldelse, foreslår departementet også en uttrykkelig bestemmelse i straffeloven § 92 som fastslår at det ikke gjelder noen foreldelsesfrist for selvstendig inndragning.

11 Endringer i de øvrige inndragningsreglene

11.1 Beviskravet i straffeloven § 72 første ledd

Arbeidsgruppen foreslår i rapporten punkt 11.3 å endre straffeloven § 72 første ledd slik at det fremgår av bestemmelsen at utbytte, jf. § 67, eller ting som nevnt i § 69, kan inndras overfor en omsetningsserverver dersom det er sannsynlighetsovervekt for at mottakeren forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling. Gruppen viser til at bestemmelsen i dag ikke sier noe om beviskravet for mottakerens gode tro, og forutsetter på denne bakgrunn at det alminnelige strafferettslige beviskravet gjelder. Konsekvensen av dette er at påtalemyndigheten må bevise ut over enhver rimelig tvil at omsetningsserververen har vært i ond tro for at utbytte etter § 67, eller ting som nevnt i § 69, skal kunne inndras overfor mottakeren.

Forslaget begrunnes særlig med forholdet til reglene om ekstinktivt erverv i godtroervervloven. Etter disse reglene kan en omsetningsserverver som hovedregel ekstingvere (utslette) opprinnelig eiers eiendomsrett til en løsøreting dersom vedkommende var i aktsom god tro da han mottok tingen. Motsatt vil opprinnelig eier kunne kreve tingen tilbake (vindisere) fra en omsetningsserverver som ikke var i god tro. Beviskravet i saker etter godtroervervloven er alminnelig sannsynlighetsovervekt. *Arbeidsgruppen* mener det fremstår urimelig at en omsetningsserverver skal være vernet mot inndragning dersom det er mest sannsynlig at han var i ond tro da han ervervet formuesgodet, og viser til at vedkommende ikke ville vært vernet dersom rette eier krevde formuesgodet tilbake etter reglene om vindikasjon.

Arbeidsgruppen foreslår også et tillegg i straffeloven § 72 første ledd som synliggjør at erververen, for å unngå inndragning, må ha vært «så aktsom som det må kunne kreves etter forholdene ved overdragelsen, formuesgodets art og omstendighetene ellers». Formuleringen er hentet fra godtroervervloven § 1 nr. 2.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og *Økokrim* tiltrer arbeidsgruppens forslag. *Økokrim* omtaler tilfeller der leasing-forpliktelser

fortløpende blir dekket med utbytte fra straffbare handlinger, og antar at den foreslåtte endringen kan forenkle inndragning hos leasing-selskap som ikke har opptrådt med tilstrekkelig aktsomhet. Høringsinstansen påpeker også at det kan vurderes om et leasing-selskap bør pålegges en viss aktivitetsplikt for å kunne være i god tro, for eksempel pålegg om å gjennomføre kredittsjekk av kunden. Videre uttales:

«Forslaget bør uansett også ses i sammenheng med politiets adgang til å dele opplysninger i tilfeller hvor politiet mener at løpende leasingforpliktelser dekkes med straffbart utbytte. Politiet har som generell oppgave om å forebygge kriminalitet, jf. politiloven § 2, og det vil kunne tenkes at politiet på det grunnlag kan gi et leasingselskap opplysninger om at en leietaker ikke har lovlige inntekter, jf. politiregisterloven § 27. Manglende oppfølging av en slik informasjonsdeling vil antakelig være et viktig moment i en slik aktsomhetsvurdering [...]»

NHO kommenterer ikke uttrykkelig forslaget om å senke beviskravet for god tro i straffeloven § 72 første ledd. Organisasjonen uttrykker imidlertid en generell bekymring for de negative konsekvensene en vid inndragningsadgang kan ha for omsetningslivet. Høringsinstansen peker også på at det er forskjeller mellom inndragning og vindikasjon i privatrettslige forhold, og mener derfor det ikke er gitt at god tro-vurderingen skal være sammenfallende:

«Vi mener hensynene bak godtroervervreglene ikke fullt ut er sammenfallende i inndragningssituasjonene. Ved godtroerverv er det snakk om balansen mellom mottaker og 'egentlige' eier, som kan få en ting tilbake, mens det sentrale ved inndragning er å frata noen utbytte av en straffbar handling.»

NHO fremhever også at inndragningsrisiko i praksis vil gi seg utslag i et «økt aktsomhetskrav» hos kjøpere og selgere, noe som i sin tur vil øke transaksjonskostnadene.

Departementet slutter seg til arbeidsgruppens forslag om å endre straffeloven § 72 første ledd slik at inndragning overfor en omsetningsserverver kan foretas dersom det er sannsynlighetsovervekt for at vedkommende forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling. Det strafferettslige beviskravet innebærer at omsetningserververe i ond tro reelt sett nyter et forholdsvis sterkt vern mot inndragning. Departementet er enig med arbeidsgruppen i at dette ikke er tilstrekkelig begrunnet. Selv om departementet har forståelse for NHOs bekymring knyttet til at økt inndragningsrisiko kan føre til høyere transaksjonskostnader, er det etter departementets syn også fordeler ved at næringsdrivende må vise aktsomhet ved kjøp og salg av formuesgoder. En rimelig grad av aktsomhet vil gjøre det vanskeligere for kriminelle å omsette formuesgoder som stammer fra lovbrudd eller å bruke utbytte som betalingsmiddel. Departementet påpeker også at det ikke er tale om å pålegge erververe noen undersøkelsesplikt ut over det som må forventes av en alminnelig aktsom person i den konkrete situasjonen, og ut over det som kreves etter gjeldende rett. Endringen gjelder utelukkende *beviskravet* for vedkommendes gode tro.

Hvilke undersøkelser en erverver må foreta for å anses å være i aktsom god tro, må vurderes konkret. Departementet kan ikke se at det kan oppstilles noe generelt krav om for eksempel at leasing-selskap foretar spesifikke grep som kredittsjekk av kunden, slik Økokrim tar til orde for. Om dette er nødvendig, vil avhenge av hva som er rimelig å forvente i den aktuelle situasjonen sett hen til blant annet leasing-gjenstandens verdi, leasing-summen og leasing-selskapets kunnskap om vedkommende kunde. Departementet legger videre til grunn at kunnskap som gir oppfordring til nærmere undersøkelser, kan stamme fra ulike kilder. Dette kan omfatte både informasjon som mottakeren har fått av politiet eller andre offentlige myndigheter, og informasjon som har tilflytt erververen på annen måte.

Arbeidsgruppen har også foreslått et tillegg i § 72 første ledd som presiserer at god tro-kravet bare er oppfylt dersom erververen har «vært så aktsom som det må kunne kreves etter forholdene ved overdragelsen, formuesgodets art og omstendighetene ellers». Etter departementets forståelse ligger et slikt aktsomhetskrav allerede innbakt i formuleringen «burde ha forstått». Departementet kan derfor ikke se at det er behov for dette tillegget. Et slikt tillegg kan også reise spørsmål om et tilsvarende aktsomhetskrav ikke

gjelder etter andre bestemmelser som inneholder formuleringen «burde ha forstått», se for eksempel straffeloven § 71 tredje ledd og § 73 første ledd bokstav c. Departementet følger derfor ikke opp denne delen av forslaget.

11.2 Beviskravet i straffeloven § 73 første ledd bokstav c

I rapporten punkt 11.3 foreslår *arbeidsgruppen* at beviskravet skal settes til alminnelig sannsynlighetsovervekt også i straffeloven § 73 første ledd bokstav c. Bestemmelsen gir grunnlag for å beslutte bortfall av rettigheter i et formuesgode som inndras, dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller at den kunne inndras. Se også proposisjonen punkt 3.5 om det generelle innholdet i bestemmelsen og punkt 9.3 om forholdet til de foreslåtte reglene om selvstendig inndragning. Arbeidsgruppen mener beviskravet knyttet til rettighetshaverens gode tro bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt, og begrunner dette på samme måte som forslaget til endring i straffeloven § 72 første ledd, se punkt 11.1 ovenfor.

NHO uttrykker bekymring for at forslaget vil medføre en økt belastning for næringsdrivende. Organisasjonen viser til at avtalt panterett i fast eiendom, verdipapirer, motorvogn, driftstilbehør og varelager inngår som en helt vanlig del av finansieringsordninger, og uttaler videre:

«Jo større adgang det vil være til inndragning, jo større påføres risiko på dem som finansierer med helt legitime panterettigheter. Etter vår vurdering er det liten grunn til at slike rettigheter skal bli utslettet til fordel for statskassen. Det er også nær umulig for kredittytere å gardere seg mot at panteobjektene kan ha noe med straffbare handlinger å gjøre.»

Ingen andre *høringsinstanser* har kommentert forslaget.

Departementet bemerker at straffeloven § 73 regulerer inndragning av begrensede rettigheter som er stiftet *før* den straffbare handlingen. Rettigheter som er stiftet *etter* den straffbare handlingen, reguleres av straffeloven § 72 femte ledd, se Magnus Matningsdal, *Straffeloven 2005, lovkommentar*, Juridika (å jour per 1. april 2025), note 11 til § 72. Her fremgår det at de foregående leddene i bestemmelsen gjelder tilsvarende for «rettighet som etter handlingstidspunktet er stif-

tet i tingen av noen som det kan foretas inndragning overfor når rettigheten ikke er stiftet ved utleggspant, arrest eller legalpant». Følgelig vil forslaget om å lovfeste i § 72 første ledd at beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt, jf. punkt 11.1 over, ha virkning for rettighetsstiftelser som foretas etter den straffbare handlingen.

For begrensede rettigheter som er stiftet *før* den straffbare handlingen, gir straffeloven § 73 første ledd bokstav c adgang til å beslutte bortfall i to situasjoner: dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller dersom vedkommende forsto eller burde ha forstått at den kunne inndras. Etter departementets syn treffer begrunnelsen for å senke beviskravet ulikt i de to situasjonene. I de tilfellene det er etablert en begrenset rettighet i en ting som senere brukes ved en straffbar handling, knytter god tro-kravet seg til rettighetshaverens kunnskap om hva som kan forventes å skje med formuesgodet i fremtiden («skulle brukes ved en straffbar handling»). Sammenligningen med godtroerverv er i disse tilfellene lite trefende. Departementet mener derfor at begrunnelsen for å senke beviskravet i § 72 første ledd neppe kan begrunne en tilsvarende senkning av beviskravet for rettighetshaverens onde tro i denne situasjonen.

For det andre alternativet i § 73 første ledd bokstav c, der god tro-kravet knytter seg til om formuesgodet «kunne inndras», er parallellen til godtroerverv klarere. Dette alternativet kan for eksempel være aktuelt ved rettighetsstiftelser i formuesgoder som inngår i formuessfæren til noen som det kan foretas utvidet inndragning hos, se spesialmerknadene til straffeloven 1902 § 37 annet ledd i NOU 1996: 21 punkt 16.1 side 193. Etter departementets forslag kan alternativet også være aktuelt som grunnlag for å beslutte bortfall av begrensede rettigheter ved selvstendig inndragning, se også proposisjonen punkt 9.3. Her knytter vurderingen seg i større grad til rettighetshaverens kunnskap om hvor formuesgodet stammer fra, og om det stammer fra kriminalitet. I disse tilfellene mener departementet beviskravet for ond tro – på tilsvarende måte som i straffeloven § 72 første ledd – bør være alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette harmonerer best med den løsningen som er valgt for § 72 første ledd, og

kan dessuten mane til økt aktsomhet hos rettighetshavere med hensyn til formuesgodets opphav.

På bakgrunn av dette foreslår departementet å separere de to alternativene i straffeloven § 73 første ledd bokstav c i to bestemmelser, ved at situasjonen der rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen kunne inndras, skilles ut i en ny bokstav d. For dette alternativet foreslår departementet at det inntas i bestemmelsen at beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. For alternativet som gjenstår i § 73 første ledd bokstav c – at rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling – foreslås ingen endringer.

11.3 Inndragning etter den ansvarliges død

Arbeidsgruppen foreslår en redaksjonell endring i straffeloven § 100 om adgangen til inndragning etter den ansvarliges død. Bestemmelsen er nærmere omtalt i proposisjonen punkt 3.8. Arbeidsgruppen foreslår at nåværende annet ledd deles opp i to ledd. Etter forslaget skal adgangen til å fremme ny inndragningssak, eventuelt fortsette en påbegynt sak, etter den ansvarliges død reguleres av § 100 annet ledd. Adgangen til å fullbyrde inndragning som er ilagt før vedkommendes død, foreslås skilt ut i et nytt tredje ledd. Hensikten med forslaget er å tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen, se rapporten punkt 11.2.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter tiltrer arbeidsgruppens forslag. Ut over dette er det ingen *høringsinstanser* som uttaler seg om forslaget.

Departementet er enig med arbeidsgruppen i at straffeloven § 100 annet ledd i sin nåværende form er noe vanskelig tilgjengelig. Innholdet vil etter departementets syn komme tydeligere frem dersom de ulike situasjonene som bestemmelsen regulerer, skilles ut i to ledd. Dette tilsvarende for øvrig systematikken i den tilsvarende bestemmelsen i straffeloven 1902 § 75. Høringen har heller ikke frembrakt motforestillinger til dette. Departementet følger derfor opp arbeidsgruppens forslag med enkelte presiseringer. Forslaget vil ikke innebære noen realitetsendring.

12 Forslag som departementet ikke følger opp

12.1 Subsidiaritet

12.1.1 Arbeidsgruppens forslag

I rapporten punkt 9.1.2 drøfter arbeidsgruppen forholdet – eller prioriteringen – mellom den foreslåtte ordningen for selvstendig inndragning og reglene om straffeforfølgning. Arbeidsgruppen legger til grunn at strafferettens formål ivaretas best ved at lovbrøteren holdes ansvarlig for lovbruddet, og at inndragning primært bør skje på grunnlag av det. Gruppen peker på at straffeforfølgning av lovbrudd er et virkemiddel for å styre befolkningens adferd og har en viktig signaleffekt. Etter gruppens syn bør ordningen med selvstendig inndragning ikke stå i veien for dette, men være subsidiær til inndragning på grunnlag av straffeforfølgning.

Arbeidsgruppen viser til at man i enkelte land har sett eksempler på at straffeforfølgning unnlates og at myndighetene i stedet nøyer seg med å foreta inndragning på grunnlag av regler med lavere beviskrav. Etter arbeidsgruppens syn er dette ikke en ønsket situasjon i Norge. Arbeidsgruppen mener derfor lovgivningen bør inneholde mekanismer som gjør at lovbrudd straffefølges i den grad det er mulig og ressursmessig forsvarlig. Samtidig fremheves det som viktig at påtalemyndigheten gis fleksibilitet til å kunne styre ressursbruken ut fra hva som til enhver tid er hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen drøfter også hvorvidt subsidiaritetsbetraktninger gjør seg gjeldende med samme tyngde i alle situasjoner. Etter gruppens syn fremstår det klart at påtalemyndigheten ikke bør bortprioritere straffeforfølgning av for eksempel narkotikasalg og heller foreta inndragning av utbyttet fra salget. Dette ville undergrave straffens formål. Derimot mener gruppen at det ikke er like opplagt at påtalemyndigheten skal være avskåret fra å igangsette etterforskning med sikte på selvstendig inndragning i situasjoner der man i prinsippet kunne etterforsket med sikte på straffeforfølgning for heleri. Her er de objektive forholdene som ligger til grunn for inndragningen, i stor grad de samme. På grunn av lempeligere vilkår vil det

likevel være mindre ressurskrevende å etterforske og fremme krav om selvstendig inndragning. Av hensyn til den samlede ressursbruken i samfunnet, og inndragningsreglenes effektivitet, mener arbeidsgruppen derfor at påtalemyndigheten her bør stå noe friere i valg av virkemiddel.

For å signalisere at den nye inndragningsordningen skal være et supplement til, og ikke gå på bekostning av, straffeforfølgning foreslår arbeidsgruppen å lovfeste en generell subsidiaritetsbestemmelse i straffeloven § 66. Den foreslåtte bestemmelsen fastslår at «[s]traffelovgivningens formål realiseres best gjennom inndragning i tilknytning til straffeforfølgning av lovbrudd». Bestemmelsen er ment å ha en signaleffekt og virke styrende for politiets og påtalemyndighetens arbeid. Etter forslaget skal bestemmelsen være et virkemiddel både i den interne fagledelsen som utøves av overordnet påtalemyndighet, og som styringsverktøy overfor politiet i etterforskningen av den enkelte saken. Arbeidsgruppen mener samtidig at bestemmelsen ikke bør gi grunnlag for at påtalemyndighetens prioriteringer i den enkelte saken kan overprøves av domstolene. Etter gruppens syn foretas slike prioriteringer best av påtalemyndigheten selv.

12.1.2 Høringsinstansenes syn

Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripos, Politihøgskolen, Rogaland statsadvokatembeter, Sør-Vest politidistrikt og Advokatforeningen slutter seg til premisset om at inndragning etter den nye ordningen ikke bør gå på bekostning av straffeforfølgning. Noen av disse uttaler eksplisitt at de støtter forslaget om en subsidiaritetsbestemmelse. *Advokatforeningen* uttaler for eksempel:

«I den grad det innføres en selvstendig hjemmel for sivilrettslig inndragning, slutter Advokatforeningen seg til arbeidsgruppens forslag til en overordnet subsidiaritetsbestemmelse. Sivilrettslig inndragning skal være et supplement til – og ikke gå på bekostning av – straffeforfølgning. Ved innføring av en subsidiaritetsbestemmelse gis påtalemyndigheten fleksibili-

tet til å kunne styre ressursbruken ut fra hva som til enhver tid er hensiktsmessig, samtidig som det tydeliggjøres at straffeforfølgning skal være utgangspunktet.»

Innlandet politidistrikt uttaler at politidistriktet stiller seg bak majoriteten av arbeidsgruppens vurderinger og konklusjoner angående de materielle reglene for selvstendig inndragning. *Økokrim* og *Norges Politilederslag* gir uttrykk for det samme.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter og *riksadvokaten* er enige i arbeidsgruppens prinsipielle utgangspunkt om at den nye inndragningsordningen ikke bør gå på bekostning av straffeforfølgning, men går imot forslaget om en egen subsidiaritetsbestemmelse. *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* viser til at en slik bestemmelse i liten grad vil være bindende for påtalemyndigheten. *Riksadvokaten* påpeker at en avgjørelse om å unnlate straffeforfølgning må forankres i de unntakene som gjelder fra straffeforfølgningsplikten og etterforskningsplikten etter straffeprosessloven §§ 62 a og 224. Høringsinstansen uttaler videre:

«Paragraf 224 første ledd gir adskillig rom for skjønn. I annet ledd annet punktum er riksadvokaten gitt hjemmel til å gi retningslinjer om den nærmere gjennomføringen av etterforskingen og om begrensninger i etterforskningsplikten.»

Høringsinstansen gjengir videre fra retningslinjene i riksadvokatens rundskriv 3/1999 *Etterforsking* punkt III/1, hvor formuleringen i straffeprosessloven § 224 første ledd om at etterforsking «foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold», kommenteres slik:

«Uttrykket 'foretas' må tolkes antitetisk; etterforsking kan ikke settes i verk med mindre det er rimelig grunn til det. På den annen side står påtalemyndigheten relativt fritt; den har ikke plikt til å sette i gang etterforsking i alle tilfeller det er rettslig adgang til det. Det er for eksempel anledning til å unnlate å sette i verk etterforsking i enkelte saker ut fra ressursprioritering eller av andre saklige grunner. Det kan også på dette stadium utøves et skjønn innenfor rammen av det opportunitetsprinsipp som gjelder i norsk straffeprosess.»

Riksadvokaten antar at det vil bli behov for nærmere direktiver eller retningslinjer i forbindelse med implementering av de nye reglene, og at det i den forbindelse er naturlig å behandle spørsmålet om i hvilke tilfeller det kan iverksettes etterforskning med sikte på selvstendig inndragning i stedet for straffesak. Noen ytterligere lovregulering mener høringsinstansen det ikke er behov for.

12.1.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig i arbeidsgruppens prinsipielle utgangspunkt om at ordningen for selvstendig inndragning bør være subsidiær til straffeforfølgning. Som gruppen fremhever, er det ikke ønskelig at påtalemyndigheten unnlater å straffeforfølge lovbrudd og heller nøyer seg med å foreta inndragning på grunnlag av regler med lempeligere vilkår. Tvert imot er den nye hjemmelen ment som et supplement i tilfeller der inndragning på grunnlag av straffeforfølgning ikke er mulig eller hensiktsmessig. Reglene må derfor praktiseres på en måte som ikke undergraver dette prinsipielle utgangspunktet.

Etter departementets syn er likevel ikke en overordnet subsidiaritetsbestemmelse det best egnede tiltaket for å oppnå dette. Som *Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter* påpeker, vil en slik bestemmelse i liten grad være bindende for påtalemyndigheten. Slike overordnede fanebestemmelser uten konkrete rettsvirkninger er dessuten lite vanlig i norsk lovgivningstradisjon, og bidrar til å gjøre lovverket mer omfattende enn nødvendig.

Som riksadvokaten påpeker, gir de generelle reglene om etterforsknings- og straffeforfølgningsplikt et rammeverk for påtalemyndighetens prioriteringer mellom ulike virkemidler. Etter departementets syn er dette en tilstrekkelig regulering også av forholdet mellom straffeforfølgning og selvstendig inndragning. Det er naturlig at riksadvokaten som øverste leder av påtalemyndigheten gir nærmere retningslinjer for hvordan prioriteringene mellom de ulike virkemidlene skal skje i praksis.

12.2 Inndragning overfor arving

Arbeidsgruppen viser i rapporten punkt 11.4 til at straffeloven § 72 første ledd gir hjemmel for inndragning av utbytte mv. overfor en gavemottaker uavhengig av om vedkommende var i aktsom god

tro. Gruppen peker på at bestemmelsen ikke særskilt nevner arv, og legger til grunn at den hjemler inndragning overfor arving på samme vilkår som overfor omsetningsserverver. Det vil si at inndragning er avskåret hvis arvtakeren var i aktsom god tro. Arbeidsgruppen mener at gave- og arvetilfellene langt på vei kan sidestilles når det gjelder hvor beskyttelsesverdig mottakeren er. Gruppen foreslår på denne bakgrunn å endre § 72 første ledd slik at det fremgår at det kan foretas inndragning overfor mottakeren «dersom overdragelsen har skjedd som [...] arv».

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter tiltrer forslaget.

Departementet følger ikke opp arbeidsgruppens forslag. Straffeloven § 72 første ledd gjelder formuesgoder som er «overdratt». I NOU 1996: 21 punkt 16.1 side 194 la Inndragningsutvalget til grunn at formuleringen «overdratt» i straffeloven 1902 § 37 a annet ledd ikke omfattet eiendomsoverføring ved arv. Dette er tilsynelatende fulgt opp i Ot.prp. nr. 8 (1998–99) punkt 22.2 side 72. Det er ikke holdepunkter for at uttrykket «overdratt» i straffeloven 1902 § 37 a første ledd skulle forstås på en annen måte enn det samme uttrykket i annet ledd. Bestemmelsene i § 72 første og annet ledd viderefører straffeloven 1902 § 37 a første og annet ledd, jf. spesialmerknadene til § 72 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 466. Inndragningsutvalget la til grunn at arvetilfellene i stedet ble regulert av bestemmelsen i straffeloven 1902 § 75 annet ledd annet punktum, se NOU 1996: 21 punkt 16.1 side 194. Denne bestemmelsen er videreført i straffeloven 2005 § 100 annet ledd annet punktum, se spesialmerknadene til § 100 i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 481. Etter dette legger departementet til grunn at arvetilfellene etter gjeldende rett reguleres av straffeloven § 100 og ikke § 72. Tilsvarende vil gjelde også for de nye reglene om selvstendig inndragning. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for endringer i denne bestemmelsen, ut over den redaksjonelle endringen som er foreslått i proposisjonen punkt 11.3.

12.3 Rettsvirkningen av inndragning

Arbeidsgruppen har foreslått en ny bestemmelse i straffeloven § 74 a som angir rettsvirkningene av inndragning, se rapporten punkt 11.1. Første punktum i den foreslåtte bestemmelsen fastsetter at når et formuesgode er besluttet inndratt ved rettskraftig dom, går eiendomsretten over til staten. Går dommen ut på verdiinndragning, følger det av annet punktum i forslaget at domfelte får en betalingsforpliktelse overfor staten. Gruppen viser til at det i dag følger av straffeloven § 75 første ledd at inndragning skjer til fordel for statskassen når ikke annet er bestemt, men at det ut over dette ikke fremgår uttrykkelig av loven hva som er rettsvirkningen av en dom på inndragning.

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter tiltrer forslaget fra arbeidsgruppen. Ingen andre *høringsinstanser* uttaler seg om forslaget.

Departementet er i utgangspunktet enig med arbeidsgruppen i at virkningene av inngrep overfor enkeltmennesker bør fremgå klart av loven. Likevel kan ikke departementet se at det er behov for noen ytterligere regulering av rettsvirkningen av inndragning, ut over det som følger av loven i dag. Som arbeidsgruppen påpeker, følger det av straffeloven § 75 første ledd at inndragning som hovedregel skjer til fordel for statskassen. Departementet legger til grunn at «inndragning» er et innarbeidet uttrykk med kjent meningsinnhold. Rettsvirkningene for den som idømmes inndragning fremgår også av forarbeidene til straffeloven, der departementet uttaler at «[i]nndragning innebærer [...] en permanent berøvelse av eiendom», se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 26.1 side 341. Departementet er ikke kjent med at bruken av uttrykket «inndragning» har skapt særlige utfordringer i praksis. På bakgrunn av dette følger departementet ikke opp forslaget om en ny bestemmelse om rettsvirkningene av inndragning.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget i proposisjonen innebærer at det innføres en ny inndragningsordning i norsk rett. Det innebærer også enkelte mindre justeringer i de gjeldende inndragningsreglene. I seg selv har forslaget ikke nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget har som formål å effektivisere inndragningsinstituttet slik at det foretas inndragning i flere tilfeller enn i dag. Dette må forventes å øke inndragningsprovenyet til staten. Et høyere antall inndragningssaker enn i dag vil imidlertid kunne medføre økt ressursbruk hos politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Dette kompenseres av at nye regler med lempeligere vilkår kan medføre at etterforskningen og domstolsbehandlingen av en del saker kan gjøres enklere enn i dag. Implementering av den nye ordningen vil uansett kreve tilpasninger i saksbehandlingssystemene som brukes av påtalemyndigheten og domstolene. Det vil

også være behov for opplæring av personell og oppdatering av rutiner mv. Dette kan gjøres innenfor gjeldende budsjetttrammer.

Som nevnt i punkt 6.3 har satsingene på politiet og påtalemyndigheten i statsbudsjettene for 2024 og 2025 ledet til en bedring i etatenes kapasitet og kompetanse til å identifisere, spore, etterforske og iverksette utbyttegenererende kriminalitet, samt å sikre og inndra utbytte. Departementet forutsetter at disse satsingene har satt etatene godt i stand til å bruke nye regler på en effektiv måte innenfor de gjeldende budsjetttrammene.

Forslagene i proposisjonen her vil bli fulgt opp med en proposisjon med forslag til endringer i prosessreglene ved behandling av krav om selvstendig inndragning. Departementet vil komme tilbake med en nærmere vurdering av de samlede økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i forbindelse med dette.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 68

Straffeloven § 68 foreslås endret ved at første ledd oppheves, slik at nåværende annet til femte ledd blir første til fjerde ledd. Bakgrunnen for endringen er at nåværende første ledd inneholder en legaldefinisjon av «utvidet inndragning» som også vil være dekkende for selvstendig inndragning, slik forslaget til ny § 68 a er utformet. Til erstatning for denne definisjonen foreslås det et nytt første punktum i nåværende fjerde ledd, som blir tredje ledd, der det presiseres at utvidet inndragning kan foretas uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Det er ikke tilsett noen realitetsendringer.

Til § 68 a

Den foreslåtte bestemmelsen om selvstendig inndragning er ny og gir en særskilt hjemmel for utbytteinndragning uten straffedom. Selv om bestemmelsen er plassert i straffeloven, er selvstendig inndragning etter sin art et virkemiddel med sivilrettslig preg. Formålet med selvstendig inndragning er å legge til rette for økonomisk gjenopprettelse og å motvirke at noen skal kunne berike seg på utbytte fra kriminalitet, se også de alminnelige motivene punkt 6.3.

Første ledd første punktum gir en generell adgang til inndragning av formuesgode som stammer fra lovbrudd. Uttrykket «formuesgode» omfatter alle slags ting, rettigheter og fordringer som har en økonomisk verdi, herunder kontanter, bankinnskudd, fast eiendom, løsøre, regjenstander, begrensede rettigheter, pengekrav mv. At formuesgodet «stammer fra lovbrudd», innebærer at det på inndragningstidspunktet utgjør en økonomisk verdi som representerer utbytte fra kriminalitet. Hvorvidt formuesgodet utgjør det direkte utbyttet fra et lovbrudd eller mer indirekte representerer verdier som stammer fra kriminalitet, er uten betydning. Formuleringen omfatter også surrogater – det vil si formuesgode som trer i stedet for utbytte – avkastning og andre fordeler fra lovbrudd. Formuleringen omfatter også verdier som isolert sett stammer fra lovlige kilder, men som

innehas av noen fordi vedkommende har dekket løpende utgifter med utbytte fra kriminalitet.

Uttrykket «lovbrudd» sikter ikke til enhver ulovlig handling, men til handlinger som er belagt med straff. Betegnelsen gir uttrykk for at det objektivt sett er handlet i strid med en straffesanksjonert norm, og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn, se Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.2.2.1 side 66. Siden selvstendig inndragning skal kunne foretas uten at det er påvist en bestemt straffbar handling, vil det ikke være et relevant bevisstema om det er utvist subjektiv skyld. Uttrykket «lovbrudd» er derfor av terminologiske grunner valgt fremfor «straffbar handling», se også de alminnelige motivene punkt 8.2.3.

Rettslig sett skjer inndragning overfor eieren av det formuesgodet som stammer fra lovbrudd. Såfremt det er tilstrekkelig godtgjort at formuesgodet stammer fra lovbrudd, er det imidlertid ikke et generelt krav at det fastslås hvem som er eier, se de alminnelige motivene punkt 9.1. En ting som er overdratt fra et rettssubjekt til et annet mot markedsmessig vederlag som ledd i en ordinær forretningsmessig transaksjon, vil normalt ikke utgjøre en verdi på kjøperens hånd som stammer fra lovbrudd. I slike tilfeller kan inndragning i utgangspunktet ikke skje overfor kjøperen, fordi tingen ikke er å anse som et formuesgode som stammer fra lovbrudd. Vederlaget vil imidlertid kunne inndras fra selgeren, se de alminnelige motivene punkt 9.2. Dersom det foreligger holdpunkter for at vederlaget ikke er reelt, for eksempel fordi kjøperen var i ond tro om salgsobjektets ulovlige opphav eller oppgjøret er konstruert på en slik måte at vederlaget ikke lar seg inndra hos selgeren, eller vederlaget selv er finansiert med ulovlige midler, kan inndragning etter omstendighetene skje hos kjøperen.

Beviskravet for at formuesgodet som kreves inndratt, stammer fra lovbrudd, er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Ettersom beviskravet er lavere enn det som følger av hovedregelen i strafferetten for øvrig, vil det ikke være nødvendig å *utelukke* at formuesgodet er lovlig ervervet. Dermed kreves det ikke at politiet og påtalemyndig-

heten på samme måte som ved straffeforfølgning «snur hver sten» for å avklare hvor verdiene stammer fra. Det er likevel en forutsetning at etterforskningen er objektiv og søker å klarlegge også de omstendighetene som taler mot at formuesgodet stammer fra lovbrudd, jf. også straffeprosessloven § 55 annet ledd og § 226 tredje ledd. Bakgrunnen for det foreslåtte beviskravet fremgår av de alminnelige motivene punkt 8.3.3.

En rekke omstendigheter vil kunne bidra til å underbygge at et formuesgode stammer fra lovbrudd. Påtalemyndigheten og domstolen må i den enkelte saken kunne påvise konkrete omstendigheter som viser en tilknytning mellom formuesgodet og kriminalitet, selv om det ikke må påvises et bestemt lovbrudd. Slike omstendigheter kan knytte seg til formuesgodet som sådan, for eksempel at formuesgodet er identifisert i forbindelse med etterforskningen av en konkret straffbar handling og fremstår som det har en tilknytning til denne handlingen. Det kan også ha betydning om det fremstår som om verdier forsøkes holdt skjult, for eksempel ved at penger eller verdifulle løsøregjenstander er gjemt eller oppbevart på et uvanlig sted. Andre omstendigheter kan være at penge-transaksjoner er delt opp eller er gjennomført på en uvanlig måte eller at økonomiske verdier ikke er oppgitt til skattemyndighetene. Dersom det fremstår som om eierforholdene rundt et formuesgode forsøkes holdt skjult eller gjort uklare, for eksempel ved at registrert eier er en annen enn den som fremstår som reell eier, kan også dette tale for at det er snakk om et formuesgode som stammer fra lovbrudd. Det samme gjelder dersom eierens navn ikke er oppgitt i dokumenter hvor dette ellers ville vært naturlig.

Relevante omstendigheter kan også knytte seg til eieren eller besitteren av det aktuelle formuesgodet. En særlig relevant omstendighet kan være at vedkommendes lovlige inntekter ikke står i forhold til det aktuelle formuesgodets verdi og vedkommende ikke kan gi en troverdig forklaring på at verdiene har et annet lovlig opphav. Etter omstendighetene kan det også være relevant om eieren kan fremlegge dokumentasjon på hvor verdiene stammer fra – dersom dette ellers ville vært naturlig å forvente i den aktuelle situasjonen. Videre kan omstendigheter rundt hvordan formuesgodet ble anskaffet, ha betydning, se også de alminnelige motivene punkt 9.2. Slike omstendigheter må imidlertid alltid vurderes i sammenheng med bevis situasjonen for øvrig. Det kan også være relevant å se hen til eierens eller besitterens historikk, for eksempel at han eller hun tidligere har hatt en tilknytning til profittmotivert kriminali-

tet. En slik tilknytning kan fremkomme både gjennom anmeldelser eller domfellelser for konkrete straffbare handlinger, og gjennom konkrete opplysninger om forbindelser til et kjent kriminelt miljø. Som alltid må det foretas en konkret vurdering av det totale bevisbildet i saken, hvor det også må tas hensyn til hvor langt tilbake i tid de omstendighetene som trekker i retning av at formuesgodet stammer fra lovbrudd, ligger.

Se for øvrig de alminnelige motivene punkt 8.2.3 og 8.5.3.

Første ledd annet punktum angir at selvstendig inndragning ikke skal foretas i den utstrekning det vil være uforholdsmessig. Vilkåret skal bidra til å sikre at ordningen med selvstendig inndragning praktiseres på en måte som er i tråd med vernet om eiendomsretten etter EMK P1-1, og må tolkes i lys av EMDs praksis knyttet til denne bestemmelsen. Det er ikke mulig å gi en uttømmende oppregning av hvilke omstendigheter som kan være relevante i forholdsmessighetsvurderingen. Bestemmelsen nevner uttrykkelig et moment som vil kunne stå sentralt i mange saker, nemlig «konsekvensene for eieren av formuesgodet og eventuelle andre berørte». Dersom slike konsekvenser medfører at inndragning vil påføre vedkommende en urimelig byrde, vil inndragning regulært være uforholdsmessig.

Andre relevante momenter kan blant annet være karakteren og styrken av de bevisene påtalemyndigheten har lagt frem for å underbygge at formuesgodet stammer fra lovbrudd. Det kan også være relevant å se hen til hva slags kriminalitet verdiene stammer fra, i den grad man har opplysninger om dette. Dersom det er konkrete holddepunkter for at formuesgodet stammer fra alvorlig, samfunnsskadelig kriminalitet, skal det svært mye til før inndragning blir uforholdsmessig. Også individuelle forhold knyttet til den inndragning foretas overfor, kan tillegges vekt. Det kan blant annet knytte seg til hvilken kunnskap vedkommende hadde eller burde ha hatt om formuesgodenes opphav og om vedkommende tidligere har hatt en tilknytning til profittmotivert kriminalitet eller på andre måter kan sies å ha tatt en bevisst risiko knyttet til eierskapet til formuesgodet. Det er også relevant å se hen til hvor lenge vedkommende har eid de aktuelle verdiene. Dersom verdiene har vært i vedkommendes eierskap i lang tid, og vedkommende har foretatt investeringer eller på andre måter innrettet seg i tillit til at han eller hun er eieren, kan det etter omstendighetene tilsi at inndragning vil være uforholdsmessig.

Slike omstendigheter må likevel alltid veies mot de samfunnsmessige hensynene som taler for inndragning. Den samfunnsmessige interessen i å sørge for gjenopprettelse, og forhindre at noen tjener på kriminalitet, er sterk. Er det tilstrekkelig godtgjort at et formuesgode stammer fra lovbrudd, er det klare utgangspunktet at formuesgodet skal inndras. Det kreves derfor en konkret begrunnelse dersom dette utgangspunktet skal fravikes under henvisning til at inndragning vil være uforholdsmessig.

Se også de alminnelige motivene punkt 8.6.3.

Selvstendig inndragning skal som hovedregel skje som gjenstandsinndragning. *Annet ledd* åpner for verdiinndragning dersom inndragning av formuesgodet vil være uforholdsmessig eller «andre særlige grunner» taler for det. Der gjenstandsinndragning er uforholdsmessig, men hel eller delvis verdiinndragning ikke vil være det, bør det som den klare hovedregel foretas verdiinndragning i den utstrekning dette er forholdsmessig.

Utenfor situasjonene der det foretas verdiinndragning fordi gjenstandsinndragning vil være uforholdsmessig, er terskelen for verdiinndragning ment å være forholdsvis høy. Kravet om særlige grunner innebærer at valget av verdiinndragning fremfor gjenstandsinndragning må begrunnes særskilt. En situasjon der slik verdiinndragning kan være aktuelt, kan være der en gjenstand delvis er finansiert med midler fra kriminalitet og delvis med lovlige midler, og gjenstanden ikke kan deles uten skade. Verdiinndragning kan også være aktuelt dersom det er godtgjort at det i en persons formuesmasse inngår formuesgoder som stammer fra lovbrudd, men det ikke kan fastslås med tilstrekkelig sikkerhet hva som stammer fra kriminalitet og hva som stammer fra lovlige kilder. Etter omstendighetene kan verdiinndragning også være aktuelt der det er godtgjort at bestemte formuesgoder stammer fra lovbrudd, men disse er vanskelig eller umulig å få tak, i for eksempel fordi de er ført ut av landet. Det er en forutsetning i slike tilfeller at det kan bringes på det rene hvem som eier det aktuelle formuesgodet. Se også de alminnelige motivene punkt 8.7.3.

Etter *tredje ledd første punktum* kan selvstendig inndragning foretas av formuesgoder som befinner seg i Norge. Med Norge menes fastlands-Norge, Svalbard, Jan Mayen og de norske bilandene, på samme måte som i § 4 første ledd. Etter *annet punktum* kan selvstendig inndragning også foretas av formuesgoder som befinner seg utenfor Norge, forutsatt at saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge. En slik tilknytning vil normalt foreligge dersom formuesgodet befinner seg

på steder som nevnt i § 4 annet ledd, det vil si på områder, innretninger og fartøyer som er utenfor norsk territorium, men der Norge likevel har særlig suverenitet.

For formuesgoder som befinner seg utenfor områder under norsk suverenitet, må spørsmålet om tilknytning avgjøres etter en konkret helhetsvurdering. Det sentrale vurderingstemaet er om det i den aktuelle situasjonen fremstår rimelig og naturlig at norske myndigheter foretar inndragning. Relevante momenter kan blant annet være om formuesgodet representerer verdier som stammer fra Norge, og om den inndragningen foretas overfor, er norsk eller oppholder seg i Norge. For eksempel kan den nødvendige tilknytningen til Norge foreligge ved inndragning av kryptovaluta som eies av en norsk borger, men som befinner seg hos en tjenesteyter i utlandet. Det kan også ha betydning om saken er etterforsket i Norge. Dersom det er norske myndigheter som har identifisert de aktuelle formuesgodene og igangsatt etterforskning med sikte på å avklare hvorvidt de stammer fra lovbrudd, vil tilknytningen normalt være sterkere enn dersom saken er initiert av utenlandske myndigheter. Det kan også legges vekt på om inndragningen har tilknytning til handlinger eller aktiviteter som har funnet sted i Norge. Er det for eksempel identifisert en straffbar handling som er foretatt i Norge, eller saken har koblinger til et kriminelt nettverk som opererer i Norge, kan det etablere den nødvendige tilknytningen.

Bestemmelsen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Folkerettens suverenitetsprinsipp begrenser hvilke handlinger norske myndigheter kan foreta i utlandet. Håndheving av inndragningskrav i utlandet må derfor skje i overenskomst med den aktuelle staten.

Se også de alminnelige motivene punkt 10.1.

Fjerde ledd fastslår at reglene om selvstendig inndragning kommer til anvendelse uavhengig av når formuesgodet som kreves inndratt, er ervervet. Bestemmelsen innebærer at selvstendig inndragning kan foretas også av formuesgoder som er ervervet før reglene om selvstendig inndragning trådte i kraft. Hvorvidt det har gått lang tid siden formuesgodet ble ervervet, og om ervervet skjedde før ikrafttredelsen av reglene om selvstendig inndragning, kan likevel ha betydning for om inndragning vil være uforholdsmessig, se merknad til første ledd annet punktum ovenfor. Bestemmelsen må tolkes og anvendes i lys av i Grunnloven § 97, se også de alminnelige motivene punkt 10.2.

Til § 72

Første ledd foreslås endret slik at inndragning av utbytte, jf. § 67, eller ting som nevnt i § 69, overfor en omsetningsserverver kan foretas dersom mottakeren «mest sannsynlig» forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling. Endringen innebærer at beviskravet for omsetningsserververens onde tro er alminnelig sannsynlighetsovervekt, det vil si at det mest sannsynlige faktumet skal legges til grunn. Endringen har også betydning for rettighetsstiftelser i formuesgodet etter den straffbare handlingen, jf. femte ledd.

Bakgrunnen for endringen fremgår av de alminnelige motivene punkt 11.1.

Til § 73

Paragraf 73 første ledd bokstav c regulerer i dag to ulike situasjoner. Bestemmelsen foreslås delt opp i henholdsvis bokstav c og en ny bokstav d. Etter endringen vil *bokstav c* videreføre dagens regulering av adgangen til å beslutte bortfall av begrensede rettigheter som er stiftet før den straffbare handlingen, dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling.

Reguleringen av adgangen til å beslutte bortfall av begrensede rettigheter dersom rettighetshaveren forsto eller burde ha forstått at tingen kunne inndras, flyttes fra bokstav c til ny *bokstav d*. Ordlyden i bestemmelsen endres slik at rettigheten kan besluttes bortfalt dersom det er «mest sannsynlig» at rettighetshaveren var i ond tro med hensyn til at formuesgodet kunne inndras. Bestemmelsen vil særlig kunne ha betydning ved utvidet inndragning, jf. straffeloven § 68, og ved selvstendig inndragning etter forslaget til ny § 68 a. Spørsmålet om bortfall av begrensede rettigheter i formuesgode som inndras ved selvstendig inndragning, skal vurderes etter denne bestemmelsen uavhengig av når rettigheten ble stiftet.

Bakgrunnen for endringene fremgår av de alminnelige motivene punkt 11.2 og 9.3.

Til § 92

Den foreslåtte bestemmelsen i *tredje punktum* er ny og regulerer spørsmål om foreldelse ved selvstendig inndragning. Det fremgår av bestemmelsen at krav om selvstendig inndragning ikke er gjenstand for foreldelse. Dette innebærer at verken tiden som har gått siden lovbruddet som formuesgodet stammer fra, eller tiden som har gått siden eieren ervervet det aktuelle formuesgodet, utgjør noen absolutt skranke mot selvstendig inndragning. Disse forholdene kan likevel påvirke bevissituasjonen og dermed ha betydning for om det er tilstrekkelig godtgjort at det aktuelle formuesgodet stammer fra lovbrudd, se merknaden til § 68 a første ledd første punktum. De nevnte forholdene vil også kunne ha betydning for om selvstendig inndragning i den enkelte saken vil være uforholdsmessig, se merknaden til § 68 a første ledd annet punktum.

Bakgrunnen for endringene fremgår av de alminnelige motivene punkt 10.3.

Til § 100

Paragrafen foreslås omstrukturert for at innholdet skal bli klarere og mer tilgjengelig. Endringen innebærer at *annet ledd* regulerer adgangen til å innlede en sak om inndragning etter den ansvarliges død. Bestemmelsen fastsetter at sak om utbytteinndragning, herunder inndragning etter § 68 og § 72 annet ledd, kan fremmes også etter at vedkommende er død. Inndragningsansvaret for annet enn utbytte faller imidlertid bort. *Tredje ledd* regulerer adgangen til å fullbyrde ilagt utbytteinndragning etter den ansvarliges død. Utbyttebegrepet skal forstås på samme måte som i annet ledd. Forslaget er ikke ment å innebære noen realitetsendringer. Se også de alminnelige motivene punkt 11.3.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i straffeloven (selvstendig inndragning
m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven (selvstendig inndragning
m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven (selvstendig inndragning m.m.)

I

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 68 første ledd oppheves.

Nåværende annet til femte ledd blir første til fjerde ledd.

Tredje ledd (tidligere fjerde ledd) skal lyde:

Utvidet inndragning kan foretas uten at det påvises hvilken straffbar handling utbyttet stammer fra. Ett, flere eller samtlige av lovbryterens formuesgoder kan inndras hvis lovbryteren ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig måte. I stedet for inndragning av formuesgodet kan hele eller deler av verdien av formuesgodet inndras. Ved slik verdiinndragning kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.

Ny § 68 a skal lyde:

§ 68 a *Selvstendig inndragning*

Formuesgode som mest sannsynlig stammer fra lovbrudd, kan inndras uten at det er påvist et bestemt lovbrudd (selvstendig inndragning). Selvstendig inndragning skal ikke foretas i den utstrekning det vil være uforholdsmessig ut fra konsekvensene for eieren av formuesgodet og eventuelle andre berørte og omstendighetene for øvrig.

Hvis inndragning av formuesgodet vil være uforholdsmessig eller andre særlige grunner taler for det, kan i stedet hele eller deler av formuesgodets verdi inndras. Ved slik verdiinndragning kan det bestemmes at formuesgodet hefter til sikkerhet for inndragningsbeløpet.

Selvstendig inndragning kan foretas av formuesgode som befinner seg i Norge. Inndragning kan også foretas av formuesgode som befinner seg utenfor Norge, dersom saken har tilstrekkelig tilknytning til Norge.

Reglene i denne paragrafen kommer til anvendelse uavhengig av når formuesgodet er ervervet.

§ 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 mottakeren *mest sannsynlig forsto* eller burde ha forstått sammenhengen mellom det overdratte og en straffbar handling.

§ 73 første ledd bokstav b, c og ny bokstav d skal lyde:

- b. som lovbryteren har handlet på vegne av,
- c. som da rettigheten ble rettsgyldig sikret på annen måte enn ved utleggspant, arrest eller legalpant, forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller
- d. som da rettigheten ble rettsgyldig sikret på annen måte enn ved utleggspant, arrest eller legalpant, *mest sannsynlig forsto* eller burde ha forstått at tingen kunne inndras.

§ 92 nytt tredje punktum skal lyde:

For selvstendig inndragning etter § 68 a gjelder det ingen foreldelsesfrist.

§ 100 nytt annet 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.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd og skal lyde:

Ilagt inndragning av utbytte 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.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.
De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 12/2025

