

Kvittering på innsendt hørings svar på Høring – Straffelovrådets tilleggsutredning om pønal inndragning

Høringens saksnummer: 21/4082

Høring: Høring – Straffelovrådets tilleggsutredning om pønal inndragning

Levert: 01.10.2021 10:47:45

Svar type:

Jeg svarte som: Annen offentlig etat

Avsender: Økokrim

Kontaktperson: Geir Kjetil Finneide

Kontakt e-post: geir.kjetil.finneide@politiet.no

1 Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 29. juni 2021 om Straffelovrådets tilleggsutredning til NOU 2020:10: *Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling*.

Det viktigste av de foreslåtte tiltakene for å effektivisere inndragningsbestemmelsene i hovedutredningen er etter Økokrims syn lovfesting av et lavere beviskrav for utbytteinndragning enn det som gjelder ved idømmelse av straff. En slik lovendring vil i praksis kunne legge til rette for økt bruk av inndragning som eneste reaksjon. Rene inndragningssaker vil særlig kunne være aktuelt når en står overfor det man kan kalle uforklarlig formue, samtidig som bevissituasjonen gjør det uforholdsmessig ressurskrevende å etterforske saken fram til det kan fastslås om lovlig erverv helt kan utelukkes. I slike saker vil bevistemålet om det foreligger en straffbar handling og om den kravet rettes mot har oppnådd et utbytte av denne smelte sammen, inntil politiet eventuelt lykkes i spore utbyttet tilbake til en bestemt primærhandling. For å kunne oppnå den ønskede effektiviseringen, mener vi derfor at det lavere beviskravet må omfatte vilkåret om at det dreier seg om utbytte av "en straffbar handling" i straffeloven § 67.

Økokrim mener at det fortsatt er behov for å kunne inndra ting som har vært fremskaffet ved, gjenstand for eller brukt til straffbare handlinger, også i situasjoner hvor inndragning ikke alene kan begrunnes i konkret forebygging eller nullstillingsprinsippet. Vi støtter derfor innføring av et alternativt rettslig grunnlag for slik inndragning, forutsatt at inndragningsadgangen etter straffeloven § 69 begrenses som foreslått i NOU

Etter å ha lest tilleggsutredningen, er vi av den oppfatning at de foreslåtte endringene til sammen vil kunne bidra til å gjøre skillet mellom pønalt begrunnet inndragning og inndragning på grunnlag av andre formål tydeligere. Dette har gode grunner for seg, ikke minst sett i lys av at dagens regelverk uansett ikke kan forstås fullt ut etter sin ordlyd i situasjoner der den kravet rettes mot har handlet i god tro.

Da vi likevel er negative til innføringen av en ny straffart, skyldes det i hovedsak at det tydelige skillet mellom pønalt og ikke pønalt begrunnet inndragning ikke er like klart i praksis. Vi mener at en ved den foreslåtte lovendringen risikerer å gjøre regelverket mindre effektivt enn det er i dag, og da særlig ved at det i praksis blir vanskeligere å inndra ting som har forbindelse med grenseoverskridende kriminalitet.

2 Generelle betraktninger

2.1 Bør inndragning som er straff etter EMK også alltid være straff etter norsk rett?

Forslaget om gjeninnføring av konfiskasjon som straff, bygger på et underliggende premiss om at inndragning som har karakter av straff også bør være straff etter norsk rett, se her utredningen punkt 4.2.2. Økokrim er enig i at rent pønalt begrunnede strafferettslige reaksjoner også formelt sett bør være straff. Å gjøre all inndragning som inneholder pønale elementer til straff etter norsk rett, vil nok også bidra til å redusere faren for overtredelser av EMK. Sett i lys av det omfattende straffebegrepet i EMK, mener Økokrim likevel at hensynet til en effektiv håndhevelse tilsier at en ikke bør innføre konfiskasjon som ny straffart. Økokrim viser her til hovedutredningen punkt 6 om de ulike konsekvensene av at en reaksjon faller inn under EMKs straffebegrep og av at en reaksjon gjøres til straff etter Grunnloven § 96, og vil særlig påpeke betydningen av at EMK ikke er til hinder for at en opererer med skyldpresumsjoner i inndragningssaker.

Vi finner i denne sammenheng grunn til å påpeke at det er gode grunner til at heller ikke alle pønalt begrunnede reaksjoner er straff. Det er en rekke eksempler i lovgivningen på at reaksjoner i form av administrativt ilagte overtredelsesgebyrer som er straff etter EMK ikke er straff i norsk rett, også når disse har nærmest rent pønale formål. Som en konsekvens av dette er det blant annet ikke nødvendig å bevise utover enhver rimelig tvil at en bileier selv har parkert og har utvist skyld for at parkeringsgebyr skal kunne illegges, se vegtrafikkloven § 31 siste ledd og forskrift om offentlig parkeringsgebyr §§ 2 og 4, eller for at bilen skal kunne tjene som sikkerhet for dekning av forfalte gebyrer etter vegtrafikkloven §38. Tilleggsskatt, og overtredelsesgebyrer ilagt i medhold av konkurranselovgivningen og hvitvaskingsloven er eksempel på at slike reaksjoner kan få vidtrekkende konsekvenser for den det gjelder. Likevel har lovgiver, utfra de kryssende

hensyn som gjør seg gjeldende, kommet til at slike reaksjoner ikke skal være straff etter norsk rett, se her drøftelsene i Prop. 62 L (2015–2016).

3 Merknader til forslaget

3.1 Konfiskasjon som straff

Økokrim er enig i at det bør fremkomme av lovgivningen at inndragning som ikke alene kan begrunnes utfra konkret forebygging eller nullstilling ikke kan skje på rent objektivt grunnlag. I Økokrims høringsinnspill til NOU 2020:10 ga vi likevel uttrykk for at vi ikke støttet en gjeninnføring av konfiskasjon som straff. Begrunnelsen for dette fremkommer i hovedsak av uttalelsens punkt 3.1, og 3.6. Hovedinnvendingen har sammenheng med at formålet med inndragning i medhold av straffeloven § 69 sjelden har en ren pønalt begrunnelse, se her for eksempel HR-2018-556-A avsnitt 29 til 33, og at det pønale elementet ofte utgjør en begrenset del av begrunnelsen for inndragning i det enkelte tilfellet. Inndragning bør derfor kunne skje også når det ikke er bevist utover enhver rimelig tvil at eier er skyldig i en straffbar handling. Vi fastholder dette standpunktet også etter å ha lest tilleggsutredningen.

3.2 Mulige konsekvenser av innføring av inndragning som straff

3.2.1 Generelt

Dersom inndragning bedømmes som straff etter EMK utløser det et omfattende rettighetsvern. Beskyttelse av den enkelte mot reaksjoner som til dels er pønalt begrunnet, utover det som følger av EMK, vil lett skje på bekostning av samfunnets behov for effektivt å kunne forhindre kriminalitet. Straffelovrådet er selv inne på at innføring av en ny straffart vil få konsekvenser for inndragningsadgangen etter spesiallovgivningen, se tilleggsutredningen punkt 5.1. Videre skriver rådet at *"innføring av en ny straffart (vil) kreve grundige vurderinger av om en ny straffart lar seg begrunne, og de prinsipielle sidene ved å innføre en ny straffart må vurderes mer inngående i den videre lovgivningsprosessen (tilleggsutredningen punkt 4.5.1)".* Økokrim mener lovgiver her bør være særlig oppmerksom på hvordan innføring av konfiskasjon som straff i praksis vil kunne vanskeliggjøre inndragning ved grenseoverskridende kriminalitet, og vil derfor utdype vårt syn på dette i det følgende.

3.2.2 Særlig om inndragning av ting som tilhører andre enn lovbryteren

En praktisk konsekvens av at inndragning gjøres til straff, er at det vil kunne bli vanskeligere å inndra gjenstander med utenlandske eller ukjente eiere. Som eksempel kan nevnes saksforholdet i LB -2020-1252 hvor en bil benyttet til smugling, med kjent eier i Storbritannia, ble inndratt i straffesak mot smugleren i medhold av straffeloven § 69 jf. §74 andre ledd. Slik Økokrim forstår forslaget vil inndragning(konfiskasjon) ikke lenger kunne skje i slike saker om en ikke kan bevise skyld hos eier utover enhver rimelig tvil. En eier

som har handlet i ond tro har ingen interesse i selv å opplyse saken om han kan slippe inndragning ved å forholde seg passiv.

Om en isteden endrer lovgivningen slik at den i større grad reflekterer de rettighetene eier har etter EMK, uten at en går vesentlig lenger enn dette, vil en etter Økokrims syn beholde et regime som ivaretar de kryssende hensynene som gjør seg gjeldende.

I denne sammenheng vises det til Kjølbro (*Den europeiske menneskerettigheds konvention for praktikere 5. udg*), som i kommentaren til EMK art 7 skriver:

"Konfiskation vil ikke udgøre en straf i forhold til eieren, *hvis det er tale om som led i straffesag mot tredjemand*. Som eksempel kan nævnes konfiskation af et motorkøretøj i forbindelse med straffesag mot lejeren eller brugeren af motorkøretøjet (tredjemand), der har benyttet det i forbindelse med strafbart forhold (side 818)."

Eiere er ikke dermed uten rettigheter etter konvensjonen, da det følger av art 1 i første tilleggsprotokoll om vern av eiendomsretten at eiere skal ha prosessuell adgang til å gjøre sine rettigheter gjeldende i saken og må kunne unngå inndragning ved å sannsynliggjøre sin gode tro. Så lenge disse vilkårene er oppfylt vil eksempelvis både inndragning av en buss benyttet til menneskesmugling, se *Yildrim mot Italia*, eller en fiskebåt benyttet til ulovlig fiske, se *Yasar mot Romania*, være forenlig med konvensjonen. Når saken reises mot eier, vil de samme kravene følge av artikkel 7, se *G.I.E.M SRL and Others v. Italy* (premiss 243).

En lovendring som ikke går lenger i å innrømme eiere rettigheter enn det som ser ut til å kunne utledes av en relativt konsistent praksis fra EMD, vil etter Økokrim syn ha den klare fordel at man ikke vil kunne unngå inndragning alene ved å sannsynliggjøre at eieren er en annen enn lovbyteren selv.

Økokrim mener for øvrig at *Yildrim mot Italia*, hvor saksforholdet var at leier av en buss gjentatte ganger hadde benyttet den til menneskesmugling, viser at det ikke alltid er så lett å fastslå når inndragning skjer med en allmennpreventiv (pønalt) begrunnelse og når det begrunnes i konkret forebygging.

4 Fra Økokrims høringsinnspill til NOU 2020:10

Fra punkt 1 - Innledning og oppsummering

- Økokrim støtter ikke de foreslåtte endringene i § 69 og § 70, og foreslår at en istedenfor den foreslåtte begrensningen av anvendelsesområdet endrer ordlyden til at inndragning i medhold av § 69 første ledd bokstav b og c ikke skal skje om lovbyter eller den han handlet på vegne av kan sannsynliggjøre god tro.
- Økokrim støtter ikke gjeninnføring av en konfiskasjonsbestemmelse, men

foreslår en endring i straffeloven §53 andre ledd slik at bot i større grad enn i dag vil kunne benyttes som alternativ eller tillegg til utbytteinndragning.

Fra punkt 3 - Forslagene til lovendringer

Fra punkt 3.6 - Endringene i § 69 og § 70 første ledd

Økokrim kan ikke støtte de foreslåtte endringene i §69 og § 70 første ledd.

At inndragning i visse tilfeller vil anses som straff etter EMK innebærer ikke at det er straff etter Grunnloven § 96. En kan ikke se at det er noe problem at kapittel 13 både inneholder bestemmelser om inndragning som kan være straff etter EMK og inndragning som ikke er det, så lenge grensene for når inndragning kan skje på rent objektivt grunnlag er tilstrekkelig klare.

(...)

Fra punkt 3.6.1 - Hvorfor inndras ting som har vært brukt til straffbare handlinger?

Inndragning i medhold av straffeloven § 69 og bestemmelser i særlovgivningen skjer normalt utfra mer sammensatte formål. Det er derfor i praksis ikke så enkelt å avgjøre om for eksempel en ting som en eier har vist seg ut av stand til å forhindre at blir brukt til straffbare handlinger inndras utfra pønale eller preventive formål. Ettersom formålene med inndragning av ting som er benyttet ved straffbare handlinger er sammensatt vil også den konkrete vurderingen av om inndragning skal foretas være det, se for eksempel Rt-2002- 1271. Det sammensatte formålet ved slik inndragning var også noe av grunnen til at en i utgangspunktet opphevet skillet mellom inndragning som formelt er straff og inndragning som ikke er det i 1973. se her Ot.prp. nr.31 (1971-1972), punkt II. Nr. 2:

"I noen tilfelle er det spørsmål om inndragning av ting som har vært brukt eller er bestemt til å brukes ved en straffbar handling. Om disse tilfelle uttaler Straffelovrådet bl.a. (s. 10-11):

«Også her kan forholdet være at tingen representerer en fare for at den kan bli brukt til en ny straffbar handling så lenge den er til disposisjon for den som tidligere har brukt den på denne måte. Men selv om dette ikke er tilfelle – f.eks. fordi enhver lett kan skaffe seg den slags redskaper eller andre ting som er brukt – gir loven adgang til inndragning, enten bare når det er tale om forsettlig forbrytelser, jf. straffelovens § 34, eller – som etter de fleste særlover – også ved forseelser, jf. foran s. 9. Begrunnelsen for inndragning kan nok her til dels være at det vil bli vanskelig for domfelte å skaffe seg nye ting i stedet, men vil ofte nærmest være det som har vært kalt den symbolskpedagogiske betydning...»

Selv om inndragningen i mange av de tilfelle som her er nevnt, også vil kunne ha et direkte pønalt preg, uttaler Straffelovrådet at det likevel ikke synes naturlig å sidestille inndragningen med det tradisjonelle begrep straff".

(...)

Fra punkt 3.6.2 - Inndragning på objektivt grunnlag i medhold av § 69 - alternativt forslag

Økokrim er enig i at det er uheldig at dagens ordlyd gir uttrykk for at inndragning etter § 69 kan skje på rent objektivt grunnlag også når reaksjonen vil være straff etter EMK.

Økokrim foreslår derfor at henvisningen til § 67 første ledd tredje punktum i § 69 begrenses til inndragning i medhold av første ledd bokstav a, da inndragning av produktet av en straffbar handling alene må anses å ha gjenopprettende formål. I denne forbindelse vises det til Ot.prp.nr.98 (1998-1999) punkt 6.4 hvor likheten med utbytteinndragning ble trukket frem som hovedbegrunnelse for innføringen av et rent objektivt inndragningsansvar etter §69. En er for øvrig enig med straffelovrådet i at ting som inndras etter dette alternativet stort sett alltid må anses som utbytte etter straffeloven § 67.

Inndragning av ting som nevnt i første ledd bokstav b og c i bestemmelsen på rent objektivt grunnlag vil derimot ofte kunne være i strid med EMK. Et krav om at skyld må bevises for at inndragning skal kunne skje vil imidlertid i praksis innebære en ikke ubetydelig innskrenkning av muligheten til inndragning av slike ting, noe som vil være uheldig utfra det sammensatte formålet slik inndragning har.

Å bevise at den lovbryteren handlet på vegne av, typisk arbeidsgiver, har utvist skyld når en ting er benyttet til en straffbar handling, vil i realiteten innebære at politiet må etterforske hvorvidt han har medvirket til den straffbare handlingen. Slike etterforskinger vil ofte kunne være uforholdsmessig krevende, ikke minst i saker hvor arbeidsgiver som eier den aktuelle tingen befinner seg i utlandet. Som eksempel kan nevnes lastebiler eller tilhengere som er benyttet til smugling eller båter benyttet til ulovlig fiske. Oppdragsgiveren, typisk rederen eller lastebileieren, vil her ofte befinne seg i utlandet og vil sjelden ha noen interesse i å medvirke til sakens opplysning så lenge bevisbyrden for skyld påligger påtalemyndigheten.

Økokrim mener på denne bakgrunn at også inndragning § 69 første ledd bokstav b og c fortsatt i utgangspunktet bør skje på objektivt grunnlag, men *slik at den kravet rettes mot kan unngå ansvar ved å sannsynliggjøre god tro*, altså på grunnlag av en gjendrivelig skyldpresumsjon. En slik løsning vil etter Økokrims syn bringe ordlyden i tråd med inndragningsregelen slik denne må forstås i lys av menneskerettighetsloven § 3 og den siste praksisen fra EMD omtalt i utredningen punkt 6, samtidig som en beholder en enkelt anvendelig og effektiv inndragningsregel.

Alle svar må gjennom en manuell godkjenning før de blir synlige på www.regjeringen.no.