

Tilleggsutredning til NOU 2020: 10

Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling

Utredning fra Straffelovrådet oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. juni 2019.

Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 25. mai 2021.

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Straffelovrådet ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. juni 2019 for å utrede og legge frem forslag om endringer i straffelovgivningen etter nærmere oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Rådet legger med dette frem sin utredning og forslag om endringer i straffeloven (konfiskasjon) etter tilleggsoppdrag 10. mars 2021 til NOU 2020: 10
Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet.

Oslo, 25. mai 2021

Linda Gröning

Leder

Susann Funderud
Skogvang

Knut Erik Sæther

Anders Brosveet

Arild Brukstuen

1	SAMMENDRAG	5
2	STRAFFELOVRÅDETS OPPDRAG	6
2.1	Oppdraget	6
2.2	Straffelovrådets oppdragsforståelse	6
2.3	Utredningsarbeidet	7
3	NOU 2020: 10 STRAFFELOVRÅDETS UTREDNING NR. 2: INNDRAGNING AV UTBYTTE FRA GJENKRIMINALITET	7
3.1	Utredningen	7
3.1.1	Utredningens hovedinnhold	7
3.1.2	Nærmere om utvalgte vurderinger	8
3.2	Høringen	11
4	STRAFFELOVRÅDETS VURDERINGER	14
4.1	Utsnitt av den historiske utviklingen	14
4.2	Grunnleggende utgangspunkter	16
4.2.1	Systemhensyn, rettssikkerhet og effektivitet	16
4.2.2	Inndragning som straff	18
4.2.3	Betegnelse på inndragning som straff: «konfiskasjon»	19
4.2.4	Konfiskasjonens begrunnelser	20
4.3	Forholdet mellom konfiskasjon, inndragning og bot	22
4.3.1	Forholdet mellom inndragning og konfiskasjon	22
4.3.2	Forholdet mellom bot og konfiskasjon	24
4.4	Utforming av regler om konfiskasjon	25
4.4.1	Innledning	25
4.4.2	Gjenstandskonfiskasjon	26
4.4.3	Verdikonfiskasjon	27
4.5	Straffelovrådets forslag	28
4.5.1	Konfiskasjon som en ny straffart	28
4.5.2	Nytt kapittel i straffeloven om konfiskasjon	29
4.5.3	Alternative lovtekniske løsninger mv.	30

5 INNDRAGNING I SPESIALLOVGIVNINGEN – BEHOV FOR EN GJENNOMGANG	31
5.1 Innledning	31
5.2 Fiskerilovgivningen	32
5.3 Tollovgivningen	36
6 INNDRAGNING I PROSESSLOVGIVNINGEN – BEHOV FOR FØLGEENDRINGER	37
7 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	38
8 LOVUTKAST OG MERKNADER	38
8.1 Utkast til lov om endringer i straffeloven (konfiskasjon)	38
8.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene	40

1 Sammendrag

Straffelovrådet utformer i denne utredningen forslag til bestemmelser om pønalt inndragning, «konfiskasjon», som en ny straffart.

Utredningen er en tilleggsutredning til NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet (hovedutredningen).

Strafferettslig inndragning er i dag regulert i straffeloven kapittel 13. Inndragning består typisk i at utbytte eller en ting fratras en lovbrøyer på grunn av lovbruddet, for eksempel et ransutbytte eller et drapsvåpen, og er etter § 30 definert som en *strafferettslig reaksjon*. Reaksjonen er formelt sett *ikke straff*, jf. § 29. Rådets gjennomgang i hovedutredningen har imidlertid vist at inndragning i noen tilfeller materielt sett har karakter av straff.

Inndragning foretas i praksis med ulike begrunnelser, og noen av disse er pønale.¹ Én begrunnelse er å hindre at noen tjener på å begå straffbare handlinger, en annen å forebygge straffbare handlinger, en tredje at inndragning har en symbolpedagogisk betydning og en fjerde at unnlatelse av å inndra kan oppfattes støtende for omverdenen.

Reglene om inndragning i straffeloven kapittel 13 dekker fenomener av så ulik art at det etter rådets syn «nesten er mer misvisende enn rettledende å betrakte dem som utslag av samme rettsinstitutt».² Særlig utfordrende er etter rådets syn at kapittelet også omfatter inndragning som har karakter av straff.

På denne bakgrunn foreslo rådet i hovedutredningen lovendringer for å rendyrke inndragning som en strafferettslig reaksjon som ikke er straff. Inndragning som går lenger enn å hindre at noen tjener på straffbare handlinger, eller for å forebygge straffbare handlinger, bør etter rådets syn reguleres et annet sted i straffeloven enn i kapittel 13.

Ting som har vært «gjenstand for» en straffbar handling, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav b, kan etter lovutkastet i hovedutredningen bare inndras «[s]å langt det er nødvendig for å frata lovbrøyeren fordeler av å ha fullført eller fortsatt den straffbare handlingen», jf. lovutkastet § 69. Ting som har vært «brukt eller bestemt til bruk» ved en straffbar handling, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav c, omfattes ikke av lovutkastet § 69. Dersom slike ting ikke faller inn under lovutkastet § 70 om forebyggende inndragning, «vil [de] måtte søkes inndratt etter eventuelle nye regler om konfiskasjon».³ Rådet utformet ikke forslag til regler om pønalt inndragning, men skisserte at et slikt fenomen for eksempel kunne skilles ut under betegnelsen konfiskasjon og reguleres i et nytt kapittel 9 a i straffeloven.⁴

I tilleggsutredningen her foreslår rådet et nytt kapittel 9 a i straffeloven om *konfiskasjon* som en *ny straffart*, med en ny § 55 a som den sentrale bestemmelsen. I § 55 a foreslås en hjemmel for å konfiskere *ting som har tilknytning til den straffbare handlingen*. Etter lovutkastet kan «ting» som har vært «gjenstand for» eller «brukt eller bestemt til bruk» ved den straffbare handlingen, konfiskeres fra den som har begått handlingen når nærmere vilkår er oppfylt. Rådet har også foreslått følgeendringer i straffelovens bestemmelser om ileggelse av straff og forening av straffer. I tillegg har rådet pekt på behovet for en gjennomgang av og følgeendringer i spesial- og prosesslovgivningen.

¹ Med «pønalt» mener rådet strafferettslig, noe som har med straff å gjøre. I dette ligger det gjerne en karakter av gjengjeldelse, klander eller misbilligelse.

² Andenæs (1956 a) side 465.

³ NOU 2020: 10 side 119.

⁴ NOU 2020: 10 side 93 og 118–119.

2 Straffelovrådets oppdrag

2.1 Oppdraget

Ved Justis- og beredskapsdepartementets brev 10. mars 2021 ble Straffelovrådet gitt følgende tilleggsoppdrag til NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet:

«I NOU 2020: 10 foreslår Straffelovrådet flere endringer i inndragningsreglene som dels tar sikte på å klargjøre inndragningsregelverkets formål og struktur, og som dels er materielle endringer samt presiseringer av inndragningshjemplene.

Sentralt i Straffelovrådets utredning er forslaget om å klargjøre skillet mellom inndragning som innebærer nullstilling, og inndragning som er pønalt begrunnet. Rådets forslag til endringer er utformet slik at reglene i straffelovens kapittel om inndragning (kapittel 13) kun skal omfatte inndragning som innebærer nullstilling, og forutsetter at inndragning som er pønalt begrunnet, formelt defineres som straff og reguleres et annet sted i straffeloven. Rådet har imidlertid ikke utredet eller foreslått hvordan eventuelle nye regler om pønalt inndragning kan reguleres, men angir at denne formen for inndragning for eksempel kan skilles ut under betegnelsen 'konfiskasjon' i et nytt kapittel i straffeloven. Departementet gir med dette Straffelovrådet, som et supplement til NOU 2020: 10, i oppdrag å utforme forslag til bestemmelser om pønalt inndragning/konfiskasjon, slik at adgangen til pønalt inndragning etter gjeldende rett kan videreføres dersom rådets forslag om å skille mellom inndragning som innebærer nullstilling, og inndragning som er pønalt begrunnet, følges opp. Frist for dette tilleggsoppdraget er 20. mai 2021.»

2.2 Straffelovrådets oppdragsforståelse

Straffelovrådet forstår oppdraget som et rent tilleggsoppdrag til NOU 2020: 10, som går ut på at det skal utformes forslag til bestemmelser om inndragning som formelt skal regnes som straff. Det fremgår av mandatet at disse bestemmelsene skal omfatte de typene inndragning som i hovedutredningen foreslås skilt ut fra straffeloven kapittel 13. Et utgangspunkt for oppdraget er, med andre ord, at adgangen til pønalt inndragning skal videreføres i nye bestemmelser.

Rådet oppfatter dermed oppdraget som hovedsakelig retts teknisk, og ikke som prinsipielt med hensyn til hva som skal være straff, og hvorvidt og hvordan innføring av en ny straffart lar seg begrunne. Rådet finner likevel grunn til å bemerke at innføring av en ny straffart vil reise slike prinsipielle problemstillinger. Innenfor mandatets rammer vil rådet omtale disse spørsmålene i sammenheng med forslaget til regler om inndragning som straff. De prinsipielle sidene ved å innføre en ny straffart må vurderes mer inngående i den videre lovgivningsprosessen.

Rådet legger videre til grunn at oppdraget knytter seg utelukkende til strafferettslig inndragning. Rådets forslag berører derfor ikke administrative inndragnings- eller vinningsavståelsesregimer. Spørsmål om hvorvidt slik inndragning i gitte situasjoner kan kvalifisere som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og eventuelle konsekvenser av dette, behandles derfor ikke.

Innføring av en sonndring i straffeloven mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det, vil medføre behov for å gjennomgå spesial- og prosesslovgivningen. Rådet anser det ikke som en del av oppdraget å foreta en slik gjennomgang, men har overordnet omtalt følgeendringer i prosesslovgivningen som bør vurderes i den videre lovforberedelsen.

Rådet tillater seg også å bemerke at det i lys av Høyesteretts avgjørelse 15. april 2021, HR-2021-797-A, synes å være behov for å vurdere endringer i straffeloven § 27 om foretaksstraff, se nærmere punkt 4.5.1.

2.3 Utredningsarbeidet

Straffelovrådet avholdt sitt første møte 16. mars 2021. Rådet har avholdt møter omtrent hver annen eller hver tredje uke. Alle møtene, også møter med eksterne deltakere, har vært gjennomført som fjernmøter.

Oslo statsadvokatembeter og Økokrim deltok i rådets møte 26. april 2021. Formålet med møtet var å kartlegge behovet for regler om konfiskasjon og motta innspill til et utkast til regler. Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet stilte ikke i møtet, men avga synspunkter skriftlig. Advokatforeningen og Dommerforeningen var også invitert til møtet, men hadde ikke anledning til å delta.

Professor Jon Petter Rui fra Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen og førstestatsadvokat Lars Fause fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter deltok hver for seg i rådets møte 3. mai 2021. Formålet med møtet var dels sammenfallende med møtet 26. april 2021, dels å belyse forholdet mellom eventuelle konfiskasjonsregler og en ordning med sivilrettslig inndragning samt mellom straffeloven og spesiallovgivningen.

3 NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet

3.1 Utredningen

3.1.1 Utredningens hovedinnhold

Straffelovrådet avga NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet til Justis- og beredskapsdepartementet 16. september 2020.⁵

Av rådets mandat fremgikk blant annet følgende:

«Det kan også være grunn til å se nærmere på om det er behov for lovendringer for å gjøre inndragning av utbytte fra straffbare handlinger til et sterkere kriminalpolitisk virkemiddel, særlig ved gjengkriminalitet. Utsiktene til profitt synes å være en viktig drivkraft bak gjengkriminalitet. For å kunne drive effektiv kriminalitetsbekjempelse er det derfor viktig med et funksjonelt og effektivt regelverk, som gjør inndragning praktisk mulig. [...]»

Straffelovrådet skal vurdere om det er grunn til å foreslå endringer i reglene om inndragning av straffbart utbytte. [...] Straffelovrådet skal særlig være oppmerksom på lovendringer som kan gjøre inndragningsreglene til et mer effektivt kriminalpolitisk virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. Samtidig står rådet fritt til å vurdere endringer som vil ha betydning for bekjempelse også av andre former for kriminalitet.»⁶

⁵ Jf. NOU 2020: 4.

⁶ NOU 2020: 10 side 15.

I utredningen ga rådet uttrykk for at gjeldende rett i hovedsak gir tilstrekkelige hjemler for å inndra utbytte fra gjengkriminalitet.⁷ Inndragningsreglene oppfattes imidlertid som uklare på noen punkter. Straffeloven gir etter rådets syn begrenset veiledning om hva som kan inndras, i hvilke situasjoner inndragning er aktuelt og hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved vurderingen av om inndragning skal skje. Et klart regelverk er av stor betydning for en effektiv anvendelse og for at reglene anvendes riktig. Inndragningsreglene praktiseres i stor grad av generalister blant annet i påtalemyndigheten, advokatstanden og domstolene. Av den grunn foreslo rådet lovendringer for å gjøre reglene klarere, slik at inndragning kan bli et mer effektivt virkemiddel både i bekjempelsen av gjengkriminalitet og i rettshåndhevelsen.

Konkret foreslo rådet å innføre en oversikts- og henvisningsbestemmelse i straffeloven kapittel 13 for å klargjøre reglenes formål og system. Kapittelet om inndragning ble foreslått avgrenset til reaksjoner som har et nullstillende eller forebyggende formål, se lovutkastet § 66. I forlengelsen av denne avgrensingen foreslo rådet å lovfeste at formålet med inndragning av utbytte er å nullstille situasjonen slik den var før lovbrøyteren fullbyrdet eller fortsatte handlingen som skapte utbyttet («nullstillingsprinsippet»), se lovutkastet § 67 tredje ledd. Sentralt i rådets forslag var også anbefalingen om å innføre en ny § 67 a, som gir hjemmel for å inndra utbytte uten at det kan påvises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra, og i situasjoner der ingen gjør krav på å være eier. Videre foreslo rådet å klargjøre virkeområdet for utvidet inndragning, jf. lovutkastet § 68.

Inndragningshjemler som går ut over nullstilling eller konkret forebygging,⁸ slik at inndragningen får et pønalt preg, ble foreslått skilt ut fra kapittel 13 og eventuelt regulert som straff. Rådet utformet ikke forslag til slike regler, men skisserte at inndragning som er pønalt begrunnet kan reguleres i et nytt kapittel 9 a og benevnes konfiskasjon.

3.1.2 Nærmere om utvalgte vurderinger

Straffeloven § 67 andre ledd andre punktum fastslår at «[u]tgifter kommer ikke til fradrag» ved fastsetting av utbyttets størrelse. Dette «bruttoprinsippet» ble lovfestet i straffeloven 1902 § 34 i 1999,⁹ og begrunnet i at dette i de fleste tilfeller var den praktiske konsekvensen av prinsippet om at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Tilblivelseshistorikken¹⁰ viser at endringen var pedagogisk begrunnet og ikke skulle medføre noen vesentlige endringer. I utgangspunktet er det dermed bruttoutbyttet som skal inndras. Dersom utgifter skal komme til fradrag i dag, må det skje etter straffeloven 2005 § 67 første ledd fjerde punktum, som fastslår at ansvaret kan reduseres eller falle bort i den grad inndragning vil være «klart urimelig».¹¹

Rådet la til grunn at det i praksis gis fradrag for utgifter som har en lovlig økonomisk verdi (lovlig omsetningsverdi) ved at ansvaret lempes etter straffeloven § 67 første ledd fjerde punktum.¹² For alle praktiske formål gjelder det en form for omvendt bevisbyrde når

⁷ Rådets vurdering av de gjeldende reglene viste også at utfordringene med inndragning i stor grad har andre årsaker enn mangler ved reglenes utforming, og rådet pekte derfor på mulige alternative tiltak, se NOU 2020: 10 kapittel 13.

⁸ Med «konkret forebygging» mener rådet at ønsket om å hindre at tingen blir brukt til en straffbar handling må være den bærende begrunnelsen for inndragningen. Inndragningen må «anses nødvendig for å forebygge nye straffbare handlinger», jf. lovutkastet § 70 første ledd, se NOU 2020: 10 side 119.

⁹ Lov 11. juni 1999 nr. 39, jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 23–24 og 65.

¹⁰ Se nærmere NOU 2020: 10 side 28–29.

¹¹ Se Høyesteretts dom 15. februar 2021, HR-2021-301-A, avsnitt 17, jf. Rt. 2015 side 184 avsnitt 19.

¹² Om lempningsregelen, se HR-2021-301-A avsnitt 25.

påtalemyndigheten først har påvist bruttoutbyttet, ettersom lovens ordning er at retten skal fastsette beløpet skjønsmessig når størrelsen på utbyttet ikke godtgjøres, jf. andre ledd tredje punktum. En lovfesting av nullstillingsprinsippet ville dermed, etter rådets syn, klargjøre rettstilstanden.¹³

Straffelovrådet har derfor foreslått å lovfeste et prinsipp som går ut på at formålet med å inndra utbytte skal være å stille situasjonen slik den var før den straffbare handlingen.¹⁴ Dette *nullstillingsprinsippet* er forankret i følgende rettferdighetshensyn: Når en lovbrøyer har oppnådd et utbytte fra en straffbar handling er det et grunnleggende rettferdighetskrav, ut fra et synspunkt om at ingen skal tjene på straffbare handlinger, at utbyttet blir fratatt gjerningspersonen.¹⁵ Utformingen tar også sikte på å klargjøre at inndragning av utbytte har en gjenopprettende og ikke pønalt begrunnelse. Rådets forslag til lovfesting av prinsippet lyder:

«Utbytte av økonomisk verdi skal beregnes med utgangspunkt i hva som ville ha vært lovbrøyerens økonomiske situasjon dersom han hadde avstått fra å fullbyrde eller fortsette den straffbare handlingen som ledet frem til at utbyttet oppsto (nullstillingsprinsippet). Utgifter oppstått forut for fullbyrdelsen kommer bare til fradrag i den utstrekning de representerte en lovlig økonomisk verdi.»¹⁶

Gjennom en slik rendyrking av inndragning som nullstilling gjøres inndragning av utbytte, slik rådet ser det, til et mer effektivt virkemiddel i bekjempelsen av gjengkriminalitet.

Rådet vurderte også forslaget i Jon Petter Ruis betenkning om *sivilrettslig inndragning* som et mulig alternativ eller supplerende spor til det strafferettslige regelverket om inndragning.¹⁷ Rui har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet foreslått en ny lov om sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder.¹⁸ Utredningen har vært på høring, men er så langt ikke fulgt opp. I hovedtrekk går forslaget ut på å opprette en inndragningsenhet som etter vedtak kan inndra utbytte fra lovbrudd. Beviskravet skal være sannsynlighetsovervekt, og det blir stilt vilkår blant annet om størrelsen på utbyttet og forholdsmessighet. Sivilrettslig inndragning skal bare kunne igangsettes når en person som forfølgningen med sikte på inndragning som strafferettslig reaksjon er eller vil rettes mot er død, unndrar seg forfølgning eller nyter immunitet mot straffeforfølgning. For øvrig kan sivilrettslig inndragning igangsettes dersom inndragning som strafferettslig reaksjon ikke er mulig eller er vesentlig vanskeliggjort på grunn av vesentlige vansker med å klarlegge en persons identitet, at inndragningsansvaret som strafferettslig reaksjon er foreldet, en person er frifunnet for den straffbare handlingen, eller beviskravet for inndragning som strafferettslig reaksjon ikke er oppfylt.¹⁹

Om sivilrettslig inndragning uttalte rådet:

¹³ For en beskrivelse av rettstilstanden før HR-2021-301-A vises det til NOU 2020: 10 side 26–30.

¹⁴ NOU 2020: 10 punkt 12.3 og 12.5.4.

¹⁵ Jf. for eksempel NOU 1992: 23 side 201 og NOU 1996: 21 punkt 2.1. Se også Hagerup (1911) side 352–353.

¹⁶ NOU 2020: 10 side 112.

¹⁷ Ordninger med sivilrettslig inndragning har blitt innført som et supplement til strafferettslig inndragning i en del land i Europa for å effektivisere kriminalitetsbekjempelsen, se NOU 2020: 10 side 49.

¹⁸ Rui (2016). Lovutkastet må anses som «et eksempel på og et konsept for mulig lovregulering av sivilrettslig inndragning», se Rui (2016) side 5 og 138–139.

¹⁹ Jf. lovutkastet § 6, se Rui (2016) side 212–213.

«Det faller utenfor rådets mandat å utrede en ordning om sivilrettslig inndragning videre. Rådet vil imidlertid foreslå noen endringer i det strafferettslige regelverket, jf. kapittel 12.6, som langt på vei vil kunne fylle de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning. Rådet vil også gjøre noen bemerkninger om forholdet mellom rådets forslag og utredningen om sivilrettslig inndragning i kapittel 13.»²⁰

Rui uttalte følgende som er av betydning for behovet for en ordning der inndragningskravet formelt rettes mot tingen som sådan:

«Gjennomgangen [...] viser at et inndragningskrav som den store hovedregel må rettes mot en person. Lovens § 74 tredje ledd gjør et unntak fra dette: 'Har verken lovbrøteren eller besitteren kjent oppholdssted i Norge, kan tingretten beslutte inndragning på de vilkår som er bestemt i annet ledd, uten at noen er gjort til saksøkt.' Hvis en holder denne bestemmelsen opp mot det faktum at det ikke er et krav for inndragning at en person er straffedømt, er konklusjonen at man i norsk rett i prinsippet har en adgang til inndragning rettet direkte mot formuesgoder uten et krav om at det foreligger en straffedom. Imidlertid må det i en slik sak fortsatt bevises at det er hevet over enhver rimelig og fornuftig tvil at en person har begått en straffbar handling i objektivt henseende. Videre er § 74 tredje ledd kun en prosessuell regel, som gir adgang til å anlegge inndragningssak og inndra formuesgoder når det er vanskeligheter med å gjøre en person til part. Den medfører ikke at eventuelle eieres eller rettighetshavers rettigheter i formuesgodet utslettes ved at det avsis dom for inndragning. Disse vil senere kunne komme 'på banen' og hevde sin rett i formuesgodet. Bestemmelsen er ment å fylle et praktisk behov i visse konkrete og snevre tilfeller, eksempelvis når fiskegarn er beslaglagt og eieren ikke lar seg oppspore eller når lovovertræderen har stukket av og etterlatt ting det er spørsmål om å inndra. Et inndragningsregime rettet direkte mot formuesgoder kan ikke tuftes på en slik bestemmelse.»²¹

Rådet viste til forslaget om å rette inndragningskravet mot tingen som sådan. Etter rådets syn var det mer nærliggende å utvide adgangen etter straffeloven § 74 til å inndra uten at noen er gjort til part, slik at denne også skal omfatte inndragning etter rådets forslag til ny § 67 a andre ledd. Etter rådets syn ville lovutkastet § 67 a, sammenholdt med straffeloven § 74 tredje ledd, langt på vei kunne avhjelpe manglene Rui har påpekt. Rådet uttalte om dette:

«I lys av at straffeloven § 74 allerede har etablert en ordning der inndragning i gitte tilfeller kan besluttes uten at noen er gjort til part, anser rådet det mer nærliggende å utvide denne adgangen til også å dekke inndragning etter § 67 a andre ledd i tilfeller der ingen i løpet av en periode på 6 måneder fra beslaget har gjort krav på å være eier av tingen, forutsatt at det på hensiktsmessig måte er gitt oppfordring til mulige eiere om å gjøre krav på å være eier.»²²

Rådets forslag i denne tilleggsutredningen supplerer forslagene i hovedutredningen med en klar hjemmel for pønalt inndragning.

²⁰ NOU 2020: 10 side 50.

²¹ Rui (2016) side 72–73.

²² NOU 2020: 10 side 98.

3.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet på høring 9. november 2020, med høringsfrist 19. februar 2021.

Straffelovrådet vil innledningsvis understreke at det ligger til departementet å foreta en gjennomgang av høringssvarene som ledd i det videre lovarbeidet. Høringsuttalelsene danner imidlertid også premisser for rådets arbeid med tilleggsutredningen om konfiskasjon, og drøftelsene nedenfor har dette for øye. Rådet ser det ikke som naturlig å gjengi uttalelsene i sin helhet, men enkelte av dem utgjør premisser for tilleggsoppdraget og omtales derfor i det følgende.

Til sammen 26 høringsinstanser avga hørings svar med merknader til utredningen.²³ Et flertall av høringsinstansene var i hovedsak positive til rådets samlede forslag, mens et mindretall i hovedsak var negative.

Rådets målsetting om å klargjøre inndragningsreglene synes å ha bred støtte hos høringsinstansene. Det er imidlertid delte oppfatninger om de foreslåtte endringene, herunder forslaget om å sondre mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det, er egnet til å klargjøre og effektivisere reglene.

Advokatforeningen, Borgarting lagmannsrett, Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess, heretter benevnt *Dommerforeningen, Kripos* og *Oslo tingrett* støttet forslaget om å innføre et systematisk skille mellom inndragning som har et gjenopprettende eller konkret forebyggende formål og ikke er straff, og inndragning som har karakter av straff. *Øst politidistrikt* var prinsipielt positiv til skillet, men kunne vanskelig si noe konkret om forslaget, ettersom det ville avhenge av hvordan konfiskasjonsreglene utformes. *Kripos* bemerket at utredningen i liten grad inneholdt vurderinger av om nye regler faktisk må tas inn som en egen straffart i straffeloven og hva som i så fall er konsekvensene av dette.

Advokatforeningen mente at de foreslåtte klargjøringene vil forenkle bruken av inndragning som verktøy i kriminalitetsbekjempelsen, samtidig som nødvendige rettssikkerhetsgarantier ivaretas. *Kripos* uttalte at sondringen «kan gi regelverket en bedre struktur og åpne for innføring av mer effektive inndragningsregler, herunder regler med et lavere beviskrav». *Borgarting lagmannsrett* og *Dommerforeningen* støttet forslaget om å innføre sondringen siden inndragning som er pønalt begrunnet kan være straff etter EMK. *Oslo tingrett* uttalte:

«Som nevnt i utredningen bidrar utstrakt bruk av verdiinndragning til å viske ut forskjellen mellom inndragning og straff, noe som både er prinsipielt betenkelig og kan svekke effektiv regelanvendelse.»

Sør-Vest politidistrikt var enig i at rådets forslag langt på vei kan fylle de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning.

²³ *Advokatforeningen, Borgarting lagmannsrett, Det nasjonale statsadvokatembetet, Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess, Domstoladministrasjonen, Drammen kommune, Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter, Kommunesektorens organisasjon, Kripos, Nordland statsadvokatembeter, Norges institusjon for menneskerettigheter, Norsk Øko-Forum, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Politihøgskolen, Riksadvokaten, Skatteetaten, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Vest politidistrikt, Trondheim kommune, Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt.*

Det nasjonale statsadvokatembetet, Norsk Øko-Forum, Oslo statsadvokatembeter og Økokrim støttet derimot ikke forslaget om å skille mellom pønalt begrunnet og ikke-pønalt begrunnet inndragning. Norsk Øko-Forum uttalte:

«Etter vår erfaring skjer inndragning uten skyldkonstatering ytterst sjelden i praksis, noe som kan indikere at problemstillingen er mer teoretisk interessant enn praktisk viktig. Det synes på denne bakgrunn noe overdrevent å skulle bygge om inndragningsregelverket på den måten rådet foreslår.»

Oslo statsadvokatembeter viste til at det bare er behov for å vurdere om inndragning er straff i tilfellene der den tiltalte ikke samtidig idømmes straff, og at rene «objektive» inndragningsaker er sjeldne. *Sør-Vest politidistrikt* var inne på det samme, og viste til at det i de fleste saker der påtalemyndigheten søker inndragning, vil foreligge et straffbart forhold i bunn.

Oslo statsadvokatembeter var usikker på om den pønale begrunnelsen kan fjernes fra inndragningsreglene, og viste til at formålene er flere og vevd sammen i hverandre. *Økokrim* uttalte at det i praksis ikke er enkelt å avgjøre om for eksempel en ting som en eier har vist seg ute av stand til å forhindre at blir brukt til straffbare handlinger, inndras ut fra pønale eller forebyggende formål. Inndragning etter økonomiske soneloven § 9 og havressurslova § 65 ble trukket frem som eksempler på at grensen mellom gjenopprettende og pønale formål ikke er klar. *Sør-Vest politidistrikt* var inne på det samme, og viste til Rt. 2014 side 996 og HR-2017-930-A som eksempler.

Norsk Øko-Forum, Oslo statsadvokatembeter, Økokrim og Øst politidistrikt uttrykte bekymring for at sondringen mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff vil gjøre regelverket mer komplekst, med den følgen at håndhevingen vil bli mindre effektiv. *Oslo statsadvokatembeter* uttalte:

«Ved å skille ut enhver inndragning som har et pønalt element vil en stå overfor et paradigmeskifte i inndragningsinstituttet, med en formodentlig vesentlig redusert effektivitet.»

Riksadvokaten var positiv til å markere forskjellen mellom inndragning som har et gjenopprettende formål, og inndragning som har karakter av straff, men var usikker på om den foreslåtte systematikken vil bidra til effektivisering av regelverket.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Økokrim bemerket at også utvidet inndragning etter straffeloven § 68 er pønalt begrunnet.

Rådets forslag om å skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det, medfører at inndragning av gjenstander brukt i forbindelse med straffbare handlinger, som i dag omfattes av straffeloven § 69, ikke ble omfattet av lovutkastet. Dersom slike gjenstander ikke faller inn under den foreslåtte regelen om forebyggende inndragning, jf. lovutkastet § 70 første ledd, vil slike gjenstander måtte søkes inndratt etter eventuelle nye regler om konfiskasjon.²⁴

Oslo statsadvokatembeter uttalte at inndragning av redskapet for den straffbare handlingen, jf. straffeloven § 69 første ledd bokstav c, antagelig er den mest brukte inndragningshjemmelen. Å frata lovbyteren verktøyet for den straffbare handlingen har en stor symbolpedagogisk betydning. Begrenses inndragningsreglene til forebyggende eller gjenopprettende formål, reduseres effekten av inndragning som kriminalpolitisk virkemiddel.

²⁴ NOU 2020: 10 side 119.

Inndragning etter straffeloven § 69 er ifølge *Kripas* svært praktisk i mange saker, for eksempel for å inndra datautstyr og telefoner brukt ved straffbare handlinger, biler brukt til smugling, eller lovlige varer brakt inn til landet i strid med tolloven. Nye regler om inndragning som har en mer pønalt karakter, bør derfor ta opp i seg inndragningen som gjøres etter gjeldende rett. *Øst politidistrikt* opplyste at kjøretøy brukt ved innførsel av alkohol- og tobakksvarer, og som ikke er ombygd, regelmessig inndras etter § 69 første ledd bokstav c, mens ombygde kjøretøy kan inndras etter § 70. *Sør-Vest politidistrikt* bemerket at § 69 brukes blant annet når det vil være støtende ikke å inndra ting, for eksempel eksklusive varer som smugles gjennom tollene, men hvor gjenstandene neppe vil bli brukt til nye straffbare handlinger.

Økokrim støttet ikke den foreslåtte sondringen mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det «så lenge det ikke samtidig foreslås et alternativ som dekker samme behov uten at en dermed ender opp med et unødvendig komplisert regelverk».

Rådet uttalte i utredningen at det vil måtte utredes om det er behov for verdikonfiskasjon som alternativ til gjenstandskonfiskasjon, ettersom verdikonfiskasjon i praksis vil være det samme som en bot.²⁵

Riksadvokaten stilte spørsmål om og i hvilken grad det er behov for egne regler om pønalt verdiinndragning ved siden av bot.

Økokrim mente at en økonomisk reaksjon som ilegges ut fra et rent pønalt formål bør skje i form av bøtelegging, og foreslo i stedet en endring i straffeloven § 53 andre ledd, slik at bot i større grad enn i dag kan ilegges som alternativ eller i tillegg til utbytteinndragning. Etter forslaget kunne et nytt siste punktum i § 53 andre ledd lyde:

«Det kan i tillegg legges vekt på om lovbrøteren har oppnådd eller hatt som formål å oppnå økonomisk vinning for seg selv eller andre.»

Noen høringsinstanser kom også med innspill til alternative tiltak og lovtekniske løsninger.

Riksadvokaten uttalte at det ikke nødvendigvis var behov for å innføre et nytt kapittel i straffeloven om konfiskasjon eller dele opp dagens hjemler. Det sentrale må være at vilkårene for de ulike formene for inndragning fremgår klart av de enkelte bestemmelsene.

Riksadvokaten uttalte:

«Som en kommer tilbake til [...] så støtter en ikke å skille ut inndragning med et mulig pønalt innhold, men – i de svært få tilfellene det er rettslig nødvendig – å anvende EMK som en del av norsk rett slik som forutsatt i menneskerettsloven § 3.»

Norsk Øko-Forum uttalte også at det vesentlige må være at det i de reglene som innebærer pønalt inndragning, fremgår eksplisitt at det gjelder krav om skyld, og at nødvendige beviskrav må oppfylles. Slik forumet så det, kunne en mulig løsning være å endre overskriften i straffeloven kapittel 13 til «Inndragning og konfiskasjon» og klargjøre reglene noe.

Oslo statsadvokatembeter syntes det var unødvendig å skille ut det pønale elementet fra inndragningsreglene, i og med at EMK er gjort til en del av norsk rett.

Kripas bemerket at inndragningshjemlene i spesiallovgivningen må gjennomgås med sikte på å harmonisere disse med det eventuelle nye systemet i straffeloven. *Sør-Vest politidistrikt* pekte på det samme og antok at et nytt regelsett vil kreve et omfattende arbeid der flere spesiallover må gjennomgås.

²⁵ NOU 2020: 10 side 94.

Norsk Øko-Forum, Politihøgskolen og Økokrim var ikke enig i at rådets forslag langt på vei kan fylle de samme behovene som sivilrettslig inndragning. *Skatteetaten* uttalte at den så behov for en mer helhetlig gjennomgang av inndragningsreglene, herunder grensedragningen mot sivilrettslig inndragning.

4 Straffelovrådets vurderinger

4.1 Utsnitt av den historiske utviklingen

Straffeloven har i dag et system der strafferettslig inndragning ikke formelt er definert som straff,²⁶ men som en *strafferettslig reaksjon*, jf. § 30 bokstav e.²⁷ Slik har det imidlertid ikke alltid vært.

I 1874 ble den første generelle inndragningshjemmelen vedtatt i norsk rett: kriminalloven kapittel 2 § 40.²⁸ Reaksjonen var ikke kategorisert som en av de alminnelige straffene, jf. lovens kapittel 2 § 1. «Confiscationsstraffen», som den ble benevnt, kunne bare ilegges i tillegg til andre straffer. Anton Martin Schweigaard beskrev konfiskasjonsstraffen som et «Straffeonde» med en ubestemt stilling i lovens straffesystem.²⁹

Etter straffeloven 1902 § 16 var inndragning etter § 34 «av bestemt gjenstand» definert som en *tilleggsstraff*, i motsetning til inndragning i medhold av §§ 35 og 36. Inndragning etter § 34 kunne bare idømmes sammen med hovedstraffene, jf. § 15: fengsel, hefte, bøter og, i særlige tilfeller, fradømmelse av offentlig tjeneste. I spesiallovgivningen var enkelte regler om inndragning straff, andre ikke.³⁰

Sondringen mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff ble opphevet ved lov 26. januar 1973 nr. 2. Endringsloven var resultat av nordisk lovsamarbeid,³¹ som for Norges del ble fulgt opp av Straffelovrådet oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. juli 1947, heretter benevnt Straffelovrådet av 1947.³² Inntil sondringen ble opphevet var inndragning i enkelte tilfeller definert som tilleggsstraff.³³ At inndragning var tilleggsstraff, hadde betydning blant annet ved at inndragning som var straff bare kunne ilegges den som samtidig

²⁶ Hvorvidt en reaksjon betegnes som straff eller en annen strafferettslig reaksjon beror blant annet på hvor inngripende den er overfor lovbrøteren, hva reaksjonen tradisjonelt har vært betegnet som, hva som er formålet med reaksjonen og om den for øvrig har trekk som er typiske for straffen, se Matningsdal (2015) side 271.

²⁷ Se NOU 2002: 4 side 233: «Med 'strafferettslige' reaksjoner mener [Straffelov]kommisjonen ikke annet enn at det er tale om reaksjoner som kan ilegges i en straffesak. Gjennom sammenhengen med paragrafen foran [om straffartene] skulle det gå klart nok fram at disse reaksjonene *ikke* er straff, og at de derfor har andre begrunnelser og formål.»

²⁸ Schweigaard (1882) side 170 og Matningsdal (1987) side 53.

²⁹ Schweigaard (1882) side 129 og 169–170.

³⁰ Skeie (1937) side 550 og Andenæs mfl. (2016) side 548: Sondringen svarte «ikke alltid til noen indre forskjell i kravenes karakter. Inndragning av nøyaktig samme karakter kunne være straff etter én lov, men ikke etter en annen». I noen lover fremgikk det at inndragning ikke var å anse som straff, mens dette var uklart i andre lover, se SRI (1970) side 11: Domstolene la gjerne vekt på om inndragning kunne skje overfor andre enn den skyldige. Dersom dette var tilfellet, ble inndragningen ikke regnet som straff, se også Skeie (1937) side 551.

³¹ Se Den nordiske strafferettskomiteen (1963), som er trykt som vedlegg til SRI (1970).

³² SRI (1970), jf. Ot.prp. nr. 31 (1971–72). Straffelovrådet av 1947 behandlet spørsmålet om en revisjon av den norske lovgivningen om inndragning samtidig med drøftelsene i strafferettskomiteen, se SRI (1970) side 4.

³³ Straffeloven 1902 opererte inntil 1. januar 2006 med en sonndring mellom hovedstraff og tilleggsstraff. En tilleggsstraff kunne bare ilegges sammen med en hovedstraff, se Matningsdal (2015) side 271.

ble idømt hovedstraff, og ikke fremmes i særskilt søksmål. De strafferettslige foreldelsesreglene gjaldt for inndragning som var straff, og inndragningssak kunne ikke reises dersom siktede var død.³⁴

Den nordiske strafferettskomiteen som avga sin betenkning i 1960 viste til at inndragning ikke var straff i dansk, finsk og svensk rett, men at visse former for inndragning var straff etter norsk rett. I det norske utkastet som var utarbeidet for komiteens drøftelser ble det foreslått å gi slipp på denne sondringen. Komiteen uttalte om dette:

«Denne ændring er dog ikke udtryk for nogen afstandtagen fra det synspunkt – som også tiltrædes fra de andre landes side – at konfiskation i visse tilfælde overvejende har et pønalt formål og anvendes efter udmålingsprincipper, der svarer til de for bødestraf gældende.»³⁵

Begrunnelsen for å oppheve sondringen var først og fremst pragmatisk, og lovendringen var drevet mer av ønsket om nordisk rettsenhet enn av prinsipielle overveielser om straff.³⁶ Straffelovrådet av 1947, som fulgte opp komiteens betenkning, uttalte at «[a]lt i alt finner rådet at det betegner en ubetenkelig forenkling av regelsystemet å sløyfe sondringen mellom inndragning som straff og inndragning som ikke er det».³⁷ Straffelovrådet av 1947 bemerket samme sted at opphevelsen av sondringen ville skape rettsenhet mellom de nordiske landene på dette punktet.

Hensynet til nordisk rettsenhet og de nevnte ulikhetene mellom inndragning som ikke var straff og inndragning som var det, fremhevet behovet for en opprydding. Samtidig var det i enkelte tilfeller uklart om lovene definerte inndragning som straff eller ikke, og den økende bruken av inndragningsinstituttet hadde avdekket forskjellige mangler med lovgivningen.³⁸ Opphevelsen av sondringen i 1973 medførte imidlertid ikke vesentlige realitetsendringer.³⁹

I et noe større historisk perspektiv synes endringer i inndragningsregelverket og igangsetting av utredningsoppdrag i det vesentlige å ha vært begrunnet i et ønske om å effektivisere inndragning som institutt, som et ledd i kriminalitetsbekjempelsen.⁴⁰ Samtidig som det har vært et vedvarende press for mer effektiv inndragning må det, etter rådets syn, erkjennes at inndragning aldri helt har innfridd forventningene om å være et egnet og effektivt virkemiddel mot økonomisk kriminalitet.⁴¹ Rådet vil i den forbindelse understreke at effektivitet ikke alene kan begrunne endringer i regelverket. Forslag til effektiviserende tiltak må alltid utformes innenfor de rammene som hensynet til rettighetene og rettssikkerheten til den som rammes setter, se punkt 4.2.1 og hovedutredningen kapittel 6 og 7.

³⁴ NOU 2002: 4 side 58.

³⁵ Den nordiske strafferettskomiteen (1963) side 3, jf. SRI (1970) side 56. Om grunnlaget for drøftelsene uttales på side 2/55: «Fra norsk side har der foreligget en oversigt over de gældende konfiskationsregler. Endvidere har sorenskriver Harbek udarbejdet et foreløpig lovudkast, som i efteråret 1962 har været drøftet i det norske straffelovråd og derefter er forelagt den nordiske komité med visse endringer.»

³⁶ Strafferettskomiteens første oppgave var å drøfte en «mulighed for at opnå ensartede regler», se Den nordiske strafferettskomiteen (1963) side 1, jf. SRI (1970) side 54. Om oppdraget uttalte komiteen: «Man er i almindelighed ikke gået nærmere ind på reglernes begrundelse», se side 2/55.

³⁷ SRI (1970) side 11.

³⁸ SRI (1970) side 10.

³⁹ Ot.prp. nr. 31 (1971–72) side 3 og NOU 2020: 4 side 59.

⁴⁰ Se for eksempel NOU 1996: 21 punkt 1.1, jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) kapittel 1, og NOU 2020: 10 punkt 2.1.

⁴¹ Se i denne retningen også Dyrnes (2004) side 17, Schea (2012) side 380–381 og Rui (2012) side 427–428.

Etter rådets vurderinger tilsier utviklingen de siste 50 årene at det formelt bør sondres mellom inndragning som materielt sett ikke er straff og inndragning som er det. Som rådets hovedutredning viser, er det særlig den økte betydningen av de internasjonale menneskerettighetene – og dermed rettssikkerhetshensyn – som tilsier at det innføres en slik sonndring i dag. I tillegg vil en prinsipiell rendyrking av inndragning som ikke er straff i straffeloven kapittel 13, sammen med en ny formell adgang til å ilegge inndragning som straff (konfiskasjon), kunne gi effektivitetsgevinster. Etter rådets forslag vil inndragning med rent nullstillende formål kunne foretas mer effektivt og med lavere beviskrav enn i dag, jf. særlig utkastet til ny § 67 a i hovedutredningen, samtidig som sentrale rettssikkerhetsgarantier for ileggelse av straff opprettholdes.

4.2 Grunnleggende utgangspunkter

4.2.1 Systemhensyn, rettssikkerhet og effektivitet

I strafferettens system er inndragning definert som en *strafferettslig reaksjon*, jf. straffeloven § 30 bokstav e, og *ikke* formelt som *straff*, jf. § 29.

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 ilegges som utgangspunkt ved dom i straffeprosessuelle former, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2. På samme måte som ved straff av bot, kan imidlertid inndragning også vedtas ved forelegg, jf. § 256 første ledd nr. 4. Ved tollovertredelser kan inndragning også vedtas ved forenklet forelegg, jf. tolloven § 16-9 andre ledd. Straff av bot kan ilegges ved forelegg uten hinder av Grunnloven § 96.⁴²

Utskillelse av enkelte former for inndragning som en ny straffart vil ikke endre muligheten til å avgjøre spørsmålet ved vedtakelse av forelegg eller forenklet forelegg.

Normalt er det adgang til å idømme inndragning sammen med straff og andre strafferettslige reaksjoner, jf. straffeloven § 66. Inndragning kan normalt ilegges også overfor personer som ikke oppfyller alle vilkårene for å holdes strafferettslig ansvarlige, jf. §§ 67 første ledd tredje punktum og 69 første ledd tredje punktum, jf. § 67 første ledd tredje punktum.

Inndragning foretas i praksis med ulike *begrunnelser*. Én begrunnelse er å hindre at noen tjener på å begå straffbare handlinger, en annen å forebygge straffbare handlinger, en tredje det som kalles den symbolpedagogiske betydningen av å inndra og en fjerde at unnlattelse av å inndra kan oppfattes støtende for omverdenen.

Etter rådets syn må de to siste av disse begrunnelsene regnes som pønale begrunnelser, se nærmere punkt 4.2.4. Om disse begrunnelsene uttaler Andenæs mfl. (2016) følgende:

«Som regel må likevel den rasjonelle begrunnelse for inndragningen søkes på en annen kant: Inndragningen virker som en økonomisk reaksjon overfor den som rammes, på samme måte som en bot, og innskjerper derved både overfor den som rammes, og overfor allmennheten, risikoen ved å innlate seg på slik ulovlig virksomhet.

Når loven gir anvisning på inndragning av midlet for den straffbare handling i stedet for å nøye seg med en bot som økonomisk fører til det samme resultat, er det i første rekke fordi det føles psykologisk naturlig at reaksjonen retter seg nettopp mot midlet for handlingen. Slike regler finner en langt tilbake i tiden og i de fleste land. På grunn av denne psykologiske tilknytning kan inndragningen, som fremhevet av Hurwitz, ha en symbolsk-pedagogisk betydning. Den gir et håndgripelig og psykologisk lettfattelig uttrykk for handlingens forkastelighet etter samme prinsipp som eldre tiders spelende straffer.

⁴² Andenæs og Myhrer (2009) side 355.

Inndragningen skulle derfor ha et fortrinn i allmennprevensjonens tjeneste fremfor bøtestraffen, især med hensyn til den moralskapende funksjon. Man kan nok også si at inndragningen tilgodeser et emosjonelt behov for allmennheten, som kunne finne det støtende om lovbrysterer fikk forbli i besittelse av midlet til den straffbare handling, f.eks. mordvåpenet.»⁴³

De forskjellige begrunnelsene for inndragning gjør seg på ulike måter gjeldende for de ulike bestemmelsene i kapittel 13 om inndragning. Den bærende begrunnelsen for reglene om inndragning av utbytte i straffeloven § 67 er at ingen skal tjene på å begå straffbare handlinger.⁴⁴ Inndragning av utbytte skal beregnes før straff utmåles og ikke ses i sammenheng med straffereaksjonen.⁴⁵ Målet med å inndra utbytte fra straffbare handlinger er å foreta en korreksjon, slik at situasjonen etter inndragning gjenspeiler forholdene før handlingen fant sted. Med andre ord skal det skje en nullstilling. Inndragning som innebærer en nullstilling skal det ikke ses hen til ved straffutmålingen. Motsetningen til straff er klar i disse tilfellene.

Reglene i straffeloven § 69 om inndragning av ting har bredere gjenopprettende, forebyggende og pønale formål.⁴⁶ Etter § 69 tredje ledd skal det ved avgjørelsen av om inndragning etter bestemmelsen skal foretas, «særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig». *Hensynet til en effektiv håndheving* av straffebudet faller i det vesentlige sammen med slike allmenn- og individualpreventive hensyn som ligger til grunn for straffutmåling i sin alminnelighet. Tilsvarende gjelder kravet om *forholdsmessighet* – der bestemmelsen uttrykkelig gir anvisning på at «andre reaksjoner som ilegges» skal vektlegges.

At det skal legges vekt på slike hensyn ved vurderingen av om og i hvilken grad inndragning etter straffeloven § 69 skal foretas viser at visse former for inndragning etter § 69 har et pønalt preg.

Rådet anser fraværet av et prinsipielt og klart skille mellom inndragning som har gjenopprettende eller forebyggende formål og pønale formål som en utfordring ved dagens regler.⁴⁷ Inndragning ilegges i dag også ut over det som utgjør en nullstilling eller konkret forebygging.⁴⁸ I enkelte tilfeller har inndragning et pønalt preg, slik at inndragningen materielt kan bli ansett som straff etter EMK.⁴⁹

Etter rådets syn kan dette undergrave legitimiteten til inndragningsinstituttet som et korrigerende instrument som ikke formelt er straff. Dersom inndragning ilegges med andre formål enn nullstilling eller konkret forebygging, kan det prinsipielle skillet mellom

⁴³ Andenæs mfl. (2016) side 559.

⁴⁴ Se for eksempel NOU 1996: 21 punkt 2.1, Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 12 og HR-2016-590-A avsnitt 22–23, jf. Rt. 2015 side 1355 avsnitt 22 og HR-2016-301-A avsnitt 28.

⁴⁵ Andenæs (1956 b) side 114 uttrykte det slik: «Straffen er et onde som tilføyes loverovertrederen, inndragningen [av utbyttet ved en straffbar handling] er bare berøvelse av en vinning som han ikke har noe rimelig krav på å sitte med. Først må fortjenesten avlegges, først deretter kan straffen begynne å virke».

⁴⁶ NOU 2020: 10 punkt 4.3.1.

⁴⁷ NOU 2020: 10 side 78.

⁴⁸ NOU 2020: 10 punkt 4.3 til 4.5.

⁴⁹ Om hvilke konsekvenser det har at en reaksjon omfattes av EMKs straffebegrep, se NOU 2020: 10 kapittel 6, særlig punkt 6.4.

inndragning, som ikke er straff, og bot, som er straff, jf. straffeloven § 29 første ledd bokstave, viskes ut.

Rådet har derfor foreslått å rendyrke inndragning etter straffeloven kapittel 13 som en strafferettslig reaksjon, som ikke formelt skal defineres som straff. Rendyrkingen innebærer at slik inndragning bare skal kunne begrunnes i hensynet til nullstilling/gjenoppbygging eller konkret forebygging. Inndragning som strekker seg ut over disse formålene, bør etter rådets syn defineres som noe annet enn inndragning og reguleres utenfor straffelovens kapittel om inndragning.

I *hovedutredningen* foreslo rådet mer konkret å avgrense straffeloven § 69 til inndragning av «ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for en straffbar handling» så langt det er forenlig med nullstillingsprinsippet. Inndragning av «ting som har vært gjenstand for, brukt til eller bestemt til bruk ved en straffbar handling» og som ikke er pønalt begrunnet, foreslås regulert i et nytt første ledd i § 70 når begrunnelsen for inndragningen er å forebygge at tingen skal bli brukt til nye straffbare handlinger. Inndragning som har karakter av straff, foreslås i *utredningen her* regulert i et nytt kapittel i straffeloven, se punkt 4.5.

Gjeninnføringen av sondringen vil etter rådets syn kunne øke legitimiteten til inndragning som en reaksjon som ikke er straff og samtidig redusere risikoen for brudd på menneskerettighetene. Rådets begrunnelse for å sondre mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff er dermed todelt:

- Sondringen markerer et prinsipielt skille mellom straff og andre strafferettslige reaksjoner, i harmoni med strafferettens system (*systemhensyn*). Sondringen klargjør her at inndragning som er straff må behandles som straff (*rettssikkerhet*).
- Sondringen, sammen med de andre forslagene til klargjørende lovendringer, kan effektivisere regelanvendelsen og styrke kriminalitetsbekjempelsen (*effektivitet*).

Rådet har i *hovedutredningen* foreslått endringer i det strafferettslige og straffeprosessuelle regelverket som – etter rådets syn – langt på vei fyller de samme formålene som en ordning med sivilrettslig inndragning.⁵⁰ Slik rådet vurderer det, vil det dermed være et mindre behov for å innføre en ordning med sivilrettslig inndragning. Behovene en slik ordning er ment å dekke, kan i stort dekke innenfor det straffeprosessuelle sporet gjennom å innføre et enkelt og praktikabelt system. En rendyrking av inndragningsreglene kan etter rådets syn bidra til å oppnå målsettingen om et mer effektivt inndragningsinstitutt, samtidig som det ikke vil være noe presserende behov for en ordning med sivilrettslig inndragning, ettersom de foreslåtte endringene langt på vei vil dekke de samme behovene, jf. punkt 3.1.2.

4.2.2 Inndragning som straff

I norsk rett har det vært vanlig å karakterisere straff som en reaksjon som ilegges en lovbrøyer på grunn av lovbruddet, i den hensikt at det skal føles som et onde.⁵¹

Inndragning som har karakter av straff, bør etter rådets syn også formelt defineres som straff. Et skille mellom inndragning som er begrunnet i gjenoppbyggende eller konkret forebyggende formål og inndragning med pønalt preg, kan etter rådets syn effektivisere reglene, og regelsettene kan samlet sett styrke kriminalitetsbekjempelsen.

Johs. Andenæs uttalte følgende under forhandlingene ved det 20. nordiske juristmøtet i 1954:

⁵⁰ NOU 2020: 10 side 50 og 104–105.

⁵¹ Se for eksempel Hagerup (1911) side 352 og Andenæs mfl. (2016) side 9.

«Jeg har [...] inntrykk av at [...] både de lovgivende og de rettshåndhevende myndigheter har ment at de ved inndragning er fritatt for å følge de prinsipper som en betrakter som en selvfølge når det gjelder straff. [...] Om inndragningen, eller visse grupper av den, i lovgivningen skal kalles straff, er ellers et lovteknisk spørsmål, men et lovteknisk spørsmål ikke uten psykologisk betydning. [...] Jeg er enig med professor Hurwitz i at når inndragningen i virkeligheten har straffekarakter, må utgangspunktet være at den bør undergis alminnelige strafferettslige grunnsetninger enten den nå kalles straff eller ikke.»⁵²

Rådet slutter seg til disse utgangspunktene og minner om at i de tilfeller der inndragning materielt sett er straff også i dag, så gjelder de alminnelige strafferettslige grunnprinsippene. Et forslag om å skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det, vil etter rådets syn gi mer korrekt uttrykk for realitetene.

Rådet har vurdert om et slikt skille kan innføres ved å presisere at inndragning etter nærmere bestemte bestemmelser skal anses som straff. Når rådet ikke anbefaler en slik løsning, skyldes det delvis at å bruke inndragning som betegnelse på to så ulike størrelser, kan være misvisende og samtidig føre til misforståelser.

4.2.3 Betegnelse på inndragning som straff: «konfiskasjon»

Rådet har drøftet ulike betegnelser på fenomenet inndragning som straff. Etter rådets syn bør slik inndragning omtales som *konfiskasjon*.

«Konfiskasjon» brukes ikke i den norske lovgivning i dag.⁵³ I språklig forstand betyr «konfiskasjon» det samme som «inndragning» eller «beslagleggelse».⁵⁴ «Konfiskere» kommer fra latin, *confiscare*, og betyr å inndra til fordel for statskassen.

«Konfiskasjon» er en innarbeidet betegnelse folk flest forstår betydningen av, og rådet foreslår med dette å gi betegnelsen et nærmere innhold i strafferettens system. Konfiskasjon blir dermed en knagg eller et koblingsord for det fenomenet inndragning som straff er.

Med «konfiskasjon» mener rådet inndragning som ut fra formålet, begrunnelsen eller funksjonen får karakter av å være en gjengjeldende eller mer presist, *klanderbasert reaksjon*. Dette vil for eksempel være tilfellet der inndragning eller deler av den ikke kan begrunnes ut fra de gjenopprettende eller forebyggende formålene som etter rådets syn bør være bærende for inndragningsinstituttet i straffeloven kapittel 13, se punkt 4.3.1.

Alternativet «konfiskasjonsstraff», som også er vurdert, vil etter rådets syn ikke gi noen merverdi når reaksjonen defineres som en straff i straffeloven § 29, og anbefales derfor ikke.

«Inndragningsstraff» kunne for så vidt vært brukt som en betegnelse på inndragning som straff, og en slik skrivemåte ville harmonert godt med andre straffarter, så som samfunnsstraff og ungdomsstraff. Betegnelsen inndragningsstraff vil imidlertid ikke skape et slikt markert og tydelig skille som rådet anbefaler at innføres. Med en slik språkbruk kan det også være tvil om det refereres til inndragning som ikke er straff eller inndragning som er straff. De samme mothensynene gjør seg etter rådets syn gjeldende for «straffeinndragning», som også er vurdert.

⁵² Andenæs (1956 b) side 114–115.

⁵³ I den danske straffeloven betegner «konfiskation» inndragning som ikke er straff. I den svenske straffeloven betegner «förverkande» inndragning som ikke er straff, se 36 kap. brottsbalken (1962:700).

⁵⁴ Straffelovrådet av 1947 innledet for eksempel de generelle motivene sine ved å vise til straffelovens «alminnelig gjeldende bestemmelser om inndragning (konfiskasjon) av bestemte gjenstander eller pengebeløp», se SRI (1970) side 9.

Betegnelser som «pønalt inndragning», eller uttrykksmåter som «pønalt begrunnet inndragning», «inndragning som er pønalt begrunnet», «inndragning med pønalt preg» eller «inndragning av pønalt karakter», er etter rådets syn heller ikke egnet som koblingsord for fenomenet rådet foreslår å regulere. Disse karakteristikkene vil imidlertid være innbakt i rådets definisjon av «konfiskasjon».

4.2.4 Konfiskasjonens begrunnelser

Som fremhevet i punkt 2.2, vil ikke rådet i denne tilleggsutredningen gå i dybden på prinsipielle spørsmål om straffens begrunnelser. Rådet vil likevel komme med følgende generelle bemerkninger:

Straff kan ikke idømmes uten hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 96 første ledd, og ikke uten særlige legislative begrunnelser.⁵⁵

Konfiskasjon vil ikke kunne begrunnes i hensynet til gjenoppretting, men i alminnelige begrunnelser for straff. Disse handler i hovedsak om skyld- og prevensjonshensyn,⁵⁶ herunder hensynet «til en effektiv håndheving av straffebudet», slik som etter straffeloven § 69 tredje ledd første punktum.

I tillegg krever ulike former for straff mer spesifikke begrunnelser. Forarbeidene til straffeloven 2005 inneholder ingen inngående drøftelser av straffartene og deres særlige begrunnelser. Ulike hensyn trekkes frem, men med størst fokus på å trekke grensen for hva som skal regnes som straff og hva som ikke skal det. Som sentrale hensyn ved vurderingen av om noe skal regnes som straff eller ikke, fremheves her hvor inngripende reaksjonen er, hva den tradisjonelt er betegnet som, reaksjonens formål og om den før øvrig har trekk som er typiske for straffen.⁵⁷

Når det gjelder tidligere regler om inndragning som var eller hadde karakter av straff, har det i lovforarbeidene og juridisk teori vært vanlig å fremheve to ulike hovedbegrunnelser:

- Konfiskasjon har en symbolpedagogisk betydning⁵⁸ ved at det stadfester en form for klender.⁵⁹
- Konfiskasjon bør skje fordi det kan støte den alminnelige rettsfølelsen ikke å inndra. Inndragningen er i sistnevnte tilfelle «mer følelsemessig begrunnet, idet man finner det støtende at lovovertræderen beholder ting som han har brukt ved forøvelsen av den straffbare handling».⁶⁰

⁵⁵ Med «legislative begrunnelser» mener rådet begrunnelser av lovgivningspolitisk karakter, for eksempel at inndragning skal skje fordi lovgiverviljen er at det ikke skal lønne seg å begå straffbare handlinger. Om likheter og forskjeller i begrunnelsen for inndragning og straff, se Matningsdal (1987) side 104 flg.

⁵⁶ Se også rådets drøftelser i NOU 2020: 4 punkt 9.2 og 9.3.

⁵⁷ Jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 245 med videre henvisninger. Se også Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) side 610–611.

⁵⁸ Andenæs (1956 a) side 468 og Andenæs (1956 b) side 114.

⁵⁹ Om formålet med inndragning uttalte Den nordiske strafferettskomiteen (1963) side 5, jf. SRI (1970) side 58: «Konfiskasjon kan have flere formål, f.eks. [...] at skærpe den samlede pønale reaktion, som af general- og specialpræventive grunde bør ramme lovovertræderen».

⁶⁰ SRI (1970) side 11. Se også Matningsdal (1987) side 109: «Man ville f.eks. vanskelig akseptere at morderen fikk beholde mordvåpenet», og side 113: «Inndragning kan også fylle et emosjonelt behov hvor det ville virke støtende å utlevere den aktuelle gjenstand – f.eks. mordvåpenet – til gjerningsmannen.»

Rådets utgangspunkt er at det sentrale kjennetegnet ved straff er å formidle en offentlig, formalisert klander eller misbilligelse for et begått lovbrudd.⁶¹ Straff representerer tradisjonelt et onde som ilegges fordi den som har gjort seg skyldig i et lovbrudd fortjener det. Konfiskasjon som en ny form for straff vil prinsipielt ikke ilegges hovedsakelig for konkrete forebyggende eller nullstillende rettferdighetsformål, slik som den ikke-pønale inndragningen, men for å markere det klanderverdige ved forbrytelsen.

Som klanderbasert straff må konfiskasjonen også kunne fremstå som forholdsmessig, sett hen til alvoret i forbrytelsen. Som ved straffutmåling ellers, skal hensynet til en effektiv håndheving av straffebudet også vektlegges, jf. straffeloven § 69 tredje ledd, der slike hensyn gir adgang til pønalt inndragning. Slik sett får særlig verdikonfiskasjonen klare likhetstrekk med boten, samtidig som den skiller seg fra boten blant annet gjennom å knytte utmålingen til verdien av en bestemt ting, se nærmere punkt 4.3.2.

Som straff kan konfiskasjon også tjene andre formål og ha andre tilsiktede eller utilsiktede virkninger enn å formidle klander. På samme måte som ikke-pønalt inndragning,⁶² kan konfiskasjon ha preventive virkninger, særlig ved kriminalitet som har økonomiske motiver (vinningsmotivert kriminalitet). Individual- og allmennpreventive hensyn kan gjøre seg gjeldende,⁶³ noe straffeloven § 69 tredje ledd viser.⁶⁴ Konfiskasjon kan virke avskrekkende ved å redusere fristelsen til å begå straffbare handlinger.⁶⁵ Den individualpreventive virkningen vil imidlertid ofte være begrenset når det er snakk om å konfiskere ting som har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, ettersom slike gjenstander ofte er enkle å gjenanskaffe.⁶⁶ I dag ilegges for eksempel inndragning av verdien av fiskefartøyer for å avskrekke andre fiskere fra å begå fiskerikriminalitet, se nærmere punkt 5.2.

I tillegg kan konfiskasjon tenkes å ha en symbolpedagogisk funksjon. Ved at lovbrøyteren fratas for eksempel et drapsvåpen blir koblingen mellom reaksjonen og lovbruddet mer iøynefallende, slik at reaksjonen får en tydelig pedagogisk effekt overfor lovbrøyteren og omverdenen. Dette ble fremhevet for eksempel i Rt. 2005 side 897, der Høyesterett i avsnitt 24 uttalte at ved inndragning av redskapet til den straffbare handlingen, ville «også det rent pedagogiske momentet – at reaksjonen retter seg direkte mot det misbrukte redskapet – ha betydning». Dette kan også ha en side til den så kalte «alminnelige rettsfølelsen» og forebygging av sosial uro, som en del av straffens preventive formål.⁶⁷

⁶¹ Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) side 611.

⁶² Se for eksempel Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463–464: «Hensynet til en effektiv håndheving vil ofte også kunne ha betydning ved inndragning av gjenstanden for en straffbar handling. Strafforfølgningens preventive virkning kan svekkes dersom en lovbrøyter får beholde gjenstanden for den straffbare handlingen.»

⁶³ SRI (1970) side 11.

⁶⁴ I straffeloven § 69 tredje ledd første punktum heter det: «Ved avgjørelsen av om inndragning skal foretas, [...] skal det særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet.» Se nærmere Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463–364.

⁶⁵ Matningsdal (1987) side 106 og 110: «Dette gjelder ikke minst for en rekke tilfelle hvor redskapet til den straffbare handling – båter, nøter m.v. som er brukt ved ulovlig fiske, smuglerbåter osv. – inndras». Se også samme sted side 112.

⁶⁶ Matningsdal (1987) side 110–111 med videre henvisninger.

⁶⁷ Om argumentet om forebygging av sosial uro, se Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) side 37–38 med videre henvisninger.

4.3 Forholdet mellom konfiskasjon, inndragning og bot

4.3.1 Forholdet mellom inndragning og konfiskasjon

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 er en strafferettslig reaksjon, jf. § 30 bokstav e.

Som strafferettslig reaksjon knytter inndragning seg til fratakelse av eiendom som er ervervet gjennom eller forbundet med straffbare handlinger ved at eiendomsretten til denne overføres til staten, jf. straffeloven § 75 første ledd.

I motsetning til det som gjelder for straff, kan inndragning i de fleste tilfeller ilegges selv om gjerningspersonen er straffri på grunn av manglende skyldevne, se straffeloven §§ 67 første ledd tredje punktum og 69 første ledd tredje punktum. I likhet med straffansvar,⁶⁸ bortfaller også inndragningsansvar ved den ansvarliges død, men dersom det gjelder inndragning av utbytte, herunder etter §§ 68 og 72 andre ledd, kan saken likevel fremmes. Tidligere kunne inndragning bare skje når det var fremmet krav om det, men etter endringer i 1999,⁶⁹ kan retten nå beslutte inndragning av eget tiltak.

Straffeprosessloven § 458 regulerer benådning av straff, og inndragning er ikke definert som straff i straffeloven. Benådning – ettergivelse – av inndragning behandles likevel stort sett på samme måte som en søknad om benådning av straff, se påtaleinstruksen §§ 31-2, jf. 31-1.

I høringen av rådets hovedutredning uttalte enkelte høringsinstanser at inndragning uten skyldkonstatering forekommer ytterst sjelden i praksis, se punkt 3.2. Etter disse høringsinstansenes syn vil det dermed ha begrenset betydning i praksis å innføre et skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff.

Rådet vil i den anledning bemerke at det forhold at inndragning som oftest ilegges etter skyldkonstatering, ikke sier noe om inndragningens karakter eller formål. Dette sier heller ikke noe om hvorvidt de øvrige rettssikkerhetsgarantiene som skal gjelde ved ileggelse av straff, herunder også prosessuelle garantier, er ivaretatt. Etter rådets syn bør det ikke være slik at ivaretagelsen av disse garantiene avhenger av hva som skjer i den enkelte sak. Inndragning som må regnes som straff, bør etter rådets syn også reguleres som straff.

I innspill til rådet i møtet 26. april 2021, jf. punkt 2.3, og i høringssvar, har det også blitt fremhevet at formålene med inndragning etter straffeloven § 69 er så sammenvevde at det i praksis er utfordrende eller ikke mulig å skille de ikke-pønale formålene fra de pønale.

Rådet deler observasjonen om at formålene med inndragning etter dagens § 69 er sammenvevde.⁷⁰ Sammenvevde formål var også anført som noe av bakgrunnen for opphevelsen av sondringen mellom inndragning som ikke var og som var straff i 1973, se punkt 4.1. I 1973 var det imidlertid ikke særlig oppmerksomhet om betydningen av menneskerettslige normer. Siden den gang har disse normene medført at spørsmålet om hvorvidt en rettsfølge er å anse som straff eller ikke, har sentral betydning blant annet for hvilke krav som må stilles til bevis, subjektiv skyld og så videre. Denne utviklingen gjør det etter rådets syn hensiktsmessig med et tydelig skille, herunder for å kunne gjøre de ikke-pønale inndragningsreglene mer effektive. Reguleringen rådet anbefaler har som formål å klargjøre reglens begrunnelse, slik at de pønale elementene tas ut av inndragningsreglene i

⁶⁸ Jf. straffeloven § 100 første ledd.

⁶⁹ Lov 11. juni 1999 nr. 39, jf. Ot.prp. nr. 8 (1998–99) side 74–75.

⁷⁰ Se for eksempel HR-2018-556-A avsnitt 27–33, jf. Rt. 2002 side 1271 (Greenpeace) på side 1275.

straffeloven kapittel 13. At formålene er sammenvevde i dag er etter rådets syn et argument for en opprydding og ikke for å opprettholde *status quo*.

Rådet har ikke grunnlag for å forutse i hvilken grad konfiskasjon, dersom reaksjonen innføres, vil bli brukt i praksis. Ut fra prinsippet om at straff bør være siste virkemiddel, må utgangspunktet imidlertid være at disse reglene bare bør brukes der alternative midler ikke er tilstrekkelige. Inndragning av ting som har vært brukt ved straffbare handlinger skjer imidlertid ut fra pønale begrunnelser i stor utstrekning i dag, og dette tilsier at straffarten vil ha et betydelig praktisk anvendelsesområde.

Etter rådets forslag i hovedutredningen vil inndragning av utbytte etter straffeloven kapittel 13 også kunne foretas uten at det kan påvises hvilken konkret straffbar handling utbyttet stammer fra, og i situasjoner der ingen gjør krav på å være eier. Inndragning som etter kapitlet begrenses til nullstilling eller har konkret forebyggende formål kan være et mer effektivt virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen enn konfiskasjon. I de tilfeller der inndragningen går ut over disse formålene, noe som er tilfelle ved praktiseringen av de gjeldende reglene i straffeloven § 69, vil imidlertid nye bestemmelser om konfiskasjon gi en klar hjemmel.

Forholdet mellom inndragning og konfiskasjon blir særlig iøynefallende når det gjelder inndragning i samsvar med rådets forslag om å lovfeste nullstillingsprinsippet. Etter rådets forslag skal ikke inndragning av utbytte kunne ilegges ut over det nullstillingsprinsippet tilsier.

Grensen mot forebyggende inndragning, jf. lovutkastet § 70 i hovedutredningen, er også iøynefallende. Inndragning som foretas med et ønske om å hindre at en ting blir brukt til en straffbar handling som den bærende begrunnelsen, er begrunnet konkret i forebygging og er ikke å anse som straff.

Spørsmålet vil være om inndragningen anses nødvendig for å forebygge straffbare handlinger, eller om det er andre og mer pønale hensyn som ligger bak ønsket å inndra tingen. Et tenkt eksempel kan illustrere grensene:

Dersom en golfspiller slår en medspiller med ei golfkølle i affekt, vil det normalt være nærliggende å legge til grunn at den bærende begrunnelsen for å frata spilleren kølla er at vedkommende kan klandres og bør straffes for ugjerningen, eller at det vil oppfattes støtende ikke å konfiskere den. Med mindre det er holdepunkter for at golfkølla vil bli brukt til en ny straffbar handling, for eksempel at den er kjøpt inn nettopp for å brukes i voldsutøvelse, kan den bare søkes inndratt etter bestemmelsen om konfiskasjon.

Rådet finner også grunn til å understreke at utvidet inndragning ikke er straff, slik enkelte høringsinstanser gir uttrykk for. Slik inndragning er begrunnet i hensynet til gjenoppretting (nullstilling). Utvidet inndragning er prinsipielt sett inndragning av utbytte fra uidentifiserte straffbare handlinger. På grunnlag av omstendigheter som etablerer en presumsjon for at lovbrøyteren har hatt utbytte fra andre handlinger enn de tiltalen gjelder, pålegger man der lovbrøyteren bevisbyrden for at verdiene ikke er utbytte fra uidentifiserte straffbare handlinger (omvendt bevisbyrde). Denne prinsipielle tilnærmingen er en forutsetning for at utvidet inndragning står seg i relasjon til Grunnloven § 96 tredje ledd. Hjemmelen for utvidet inndragning gir bare adgang til å inndra formuesgoder en lovbrøyter ikke sannsynliggjør at er ervervet på lovlig måte, altså utbytte eller noe som har trådt istedenfor utbytte. Om lovlig erverv blir sannsynliggjort, kan ikke utvidet inndragning skje.

For en nærmere redegjørelse for inndragningsinstituttet vises det til hovedutredningen, der rådet også har redegjort for betydningen av at inndragning må anses som en straff.⁷¹

4.3.2 Forholdet mellom bot og konfiskasjon

Bot etter straffeloven kapittel 9 er straff, jf. § 29 første ledd bokstav e.

Ved utmåling av bot skal det ved siden av slike forhold som i alminnelighet tillegges vekt ved straffutmålingen, legges vekt på lovbruterens inntekt, formue, forsørgelsesbyrde, gjeldsbyrde og andre forhold som påvirker den økonomiske evnen, jf. straffeloven § 53 andre ledd.

I hovedutredningen uttalte rådet at verdikonfiskasjon i praksis vil være det samme som bot.⁷² Når begrunnelsen for inndragning og straff stort sett er den samme, slik den ofte er når det er snakk om inndragning etter straffeloven § 69, blir det mer et hensiktsmessighetsspørsmål hvilken reaksjon som skal ilegges.⁷³

Bøtestraffen har flere likhetstrekk med verdiinndragning, jf. straffeloven § 69 første ledd andre punktum, jf. § 67 første ledd andre punktum.⁷⁴ Etersom begge reaksjonene innebærer et inngrep i lovbruterens formue, vil en bot og en inndragning også fortone seg nokså likt for en lovbruter.⁷⁵ Noen forhold skiller likevel bot fra inndragning og konfiskasjon. Når bot ilegges fastsettes det også en subsidiær fengselsstraff, se § 55 første ledd. Ved fullbyrdelse av verdiinndragning gjelder derimot de alminnelige reglene om tvangsfullbyrdelse. Disse forholdene kan etter rådets syn imidlertid ikke gi noen bærende begrunnelse for å ha regler om verdikonfiskasjon, i tillegg til de gjeldende reglene om bot.

I forbindelse med forslaget om å oppheve skillet mellom inndragning som ikke var straff og inndragning som var det uttalte Straffelovrådet av 1947 at «[d]et er nok så at inndragning i mange tilfelle er likeartet med en bøtestraff med hensyn til formålet og begrunnelsen for reaksjonen, og det kan synes naturlig at dette kommer til uttrykk også i den juridiske karakteristikk». Formålet med inndragning var imidlertid i mange tilfeller så blandet at det kunne «stille seg tvilsomt om en inndragning bør henhøre til den ene eller den annen gruppe».⁷⁶

Rådet har, i lys av likheten med bot, vært i tvil om verdikonfiskasjon skal omfattes av de foreslåtte bestemmelsene. Når rådet likevel foreslår at verdikonfiskasjon omfattes av lovutkastet, skyldes dette at innspillene rådet har fått har belyst et visst praktisk behov for slike regler. Særlig ved havressurskriminalitet synes det å være tradisjon for verdikonfiskasjon, for eksempel når deler av verdien av en fiskebåt konfiskeres for å gi en merkbar reaksjon mot fiskerikriminalitet. I slike tilfeller kan det forhold at utmålingen knyttes særlig tett opp mot verdien av fiskebåten fremfor den bredere vurderingen ved utmåling av en bot, ha praktisk betydning. I tillegg kan det tenkes å være en tydeligere symbolpedagogisk effekt når en verdikonfiskasjon knyttes til en bestemt ting som vært brukt ved kriminalitet, enn når en bot utmåles. Slik sett kan verdikonfiskasjon også fra et klandersynspunkt i noen

⁷¹ NOU 2020: 10 side 57–58. Se også Andenæs (1956 a) side 463–464 og Andenæs mfl. (2016) side 547–549.

⁷² NOU 2020: 10 side 94. Om verdikonfiskasjon, se tilleggsutredningen punkt 4.4.3.

⁷³ Matningsdal (2015) side 602.

⁷⁴ Om samordning mellom inndragning og bot, og forholdet mellom bot og inndragning ved overtredelser av fiskerilovgivningen, jf. tilleggsutredningen her punkt 5.2, vises det til Matningsdal (2015) side 601–602 med videre henvisninger.

⁷⁵ SRI (1970) side 10, jf. Ot.prp. nr. 31 (1971–72) side 6.

⁷⁶ SRI (1970) side 11.

tilfeller bli mer «treffsikker» enn boten. Samtidig samsvarer det bedre med rådets forslag i hovedutredningen at verdikonfiskasjon oppstilles som – et i utgangspunktet – subsidiært alternativ til gjenstandskonfiskasjon.⁷⁷

Om muligheten til å ilegge konfiskasjon, herunder verdikonfiskasjon, sammen med bot, vises det til lovutkastet § 55 b.

4.4 Utforming av regler om konfiskasjon

4.4.1 Innledning

De strafferettslige inndragningsreglene omhandler i dag tre hovedtyper inndragning, som har ulike formål og begrunnelser:

1. Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger, jf. straffeloven §§ 67, og 68 (utvidet inndragning)
2. Inndragning av ting som har tilknytning til en straffbar handling – produktet av, gjenstanden for og redskapet til en straffbar handling, med andre ord ting som er frembrakt ved (*producta sceleris*), har vært gjenstand for (*corpus delicti*)⁷⁸ eller har vært brukt eller bestemt til bruk (*instrumenta sceleris*) ved en straffbar handling, jf. straffeloven § 69
3. Inndragning av ting som kan bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling (forebyggende inndragning), jf. straffeloven § 70.

Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger, jf. nr. 1, er ikke tema i tilleggsutredningen her. Forebyggende inndragning, jf. nr. 3, er heller ikke tema her, men grenser mot konfiskasjon, se punkt 4.3.1.

Inndragning kan omfatte utbyttet fra en straffbar handling, men også ting som har en annen tilknytning til den straffbare handlingen, og den kan foretas ved at det konkrete utbyttet eller tingen inndras (gjenstandsinndragning) eller at verdien av utbyttet eller tingen inndras (verdiinndragning).

Hjemmelen for verdiinndragning ble innført ved lov 26. januar 1973 nr. 2. Etter straffeloven § 67 første ledd første punktum kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras istedenfor utbyttet. Straffeloven § 69 første ledd andre punktum fastslår det samme for ting. Adgangen til verdiinndragning er alternativ, ikke subsidiær, til gjenstandsinndragning.⁷⁹ Når verdiinndragning har utviklet seg ved siden av gjenstandsinndragning, skyldes det nok opprinnelig behovet for en subsidiær reaksjon, og senere behovet for en mer smidig reaksjon.⁸⁰ Verdiinndragning brukes ofte, dels fordi gjenstandsinndragning ofte er utelukket fordi gjenstanden allerede er avhendet, og dels fordi gjenstandsinndragning kan ramme

⁷⁷ Se NOU 2020: 10 side 113.

⁷⁸ Alternativet dekker tilfeller der befattningen med gjenstanden er omtrent identisk med gjerningsinnholdet i vedkommende straffebud, se Matningsdal (2015) side 641.

⁷⁹ Se for eksempel NOU 1992: 23 side 195, Matningsdal (1987) side 170 og Matningsdal (2015) side 643.

⁸⁰ Matningsdal (1987) side 115.

urimelig hardt.⁸¹ Når det som skal inndras ikke har en lovlig omsetningsverdi, for eksempel falske pengesedler eller hjemmebrent, vil imidlertid ikke verdiinndragning være aktuelt.⁸²

Gjenstandsinndragning kan sikres ved beslag i gjenstanden, jf. straffeprosessloven kapittel 16. Ved rettskraftig dom kan inndragningen da fullbyrdes uten ytterligere prosess, og fullbyrdingen består i at det beslaglagte beholdes når saken er endelig avgjort.⁸³ En dom som ilegger verdiinndragning etablerer et ordinært pengekrav mot den domfelte, som i sin tur må inndrives gjennom tvangsfullbyrdelse.⁸⁴ Heftelse, jf. straffeprosessloven kapittel 17, kan benyttes som sikkerhet for innfordring av verdiinndragningskravet, se § 217.

Straffeloven § 71 regulerer hvem inndragning kan skje overfor. Inndragning etter § 67 kan skje overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen. Utvidet inndragning etter § 68 kan foretas overfor lovbrøyteren. Inndragning etter § 69 kan skje overfor lovbrøyteren eller den lovbrøyteren handlet på vegne av. Inndragning av ting som har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, jf. § 69 første ledd bokstav c, eller av beløp som helt eller delvis svarer til tingens verdi, kan alternativt foretas overfor en eier som har eller burde ha forstått at tingen skal brukes ved en straffbar handling.

4.4.2 Gjenstandskonfiskasjon

I hovedutredningen foreslo rådet å skille ut bestemmelsene som hjemler inndragning av ting som «har vært brukt eller bestemt til bruk» ved en straffbar handling fra straffeloven § 69 i kapittel 13, fordi inndragning i disse tilfellene har pønalt karakter. Forslaget medfører at det ikke uten nye bestemmelser kan foretas inndragning ut over det hensynet til nullstilling eller forebygging tilsier. Etter rådets forslag vil det dermed ikke uten ytterligere hjemler være adgang til å inndra blant annet redskaper brukt ved straffbare handlinger, når inndragning ikke kan begrunnes i konkret forebygging, jf. lovutkastet § 70 i hovedutredningen.

Rådet ser, i lys av begrunnelsene for konfiskasjon, at det bør være adgang til konfiskasjon av ting som har tilknytning til den straffbare handlingen. At det også vil kunne være et praktisk behov for slike regler bekreftes av høringen, jf. punkt 3.2 og rådets møter med eksterne aktører, jf. punkt 2.3.

Klarest synes behovet å være for å kunne inndra ting som har vært brukt eller er bestemt til bruk ved en straffbar handling, det vil si redskapet eller midlet for en straffbar handling. Det kan for eksempel dreie seg om et drapsvåpen, en datamaskin brukt til nettovergrep mot barn, eller en bil som har vært brukt for å smugle narkotika over grensen, men der vilkårene for forebyggende inndragning etter straffeloven § 70 ikke er oppfylt. I slike tilfeller vil unnlatt konfiskasjon kunne oppfattes som støtende – det å levere tilbake kniven til en person som er domfelt for knivdrap, kan stride mot den alminnelige rettsfølelsen.

I møtet 26. april 2021, jf. punkt 2.3, ble det eksemplifisert hvordan det kan oppfattes støtende ikke å konfiskere et drapsvåpen, eller en datamaskin fra en person som er dømt for nettovergrep. Andre eksempler på ting som kunne tenkes konfiskert, var fast eiendom brukt

⁸¹ Matningsdal (2015) side 643. Se også HR-2018-556 avsnitt 35 med videre henvisninger. Høyesterett uttalte i avsnitt 37: «Der tingen er tilgjengelig for gjenstandsinndragning, synes valget mellom gjenstands- og verdiinndragning etter dette å være et spørsmål om hvilken inndragningsform som kan anses forholdsmessig.»

⁸² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463.

⁸³ Matningsdal (1987) side 171.

⁸⁴ Jf. tvangsfullbyrdesloven. Se Matningsdal (1987) side 171, NOU 1996: 21 punkt 10.2.1 og HR-2018-556-A avsnitt 46.

som hasjplantasje,⁸⁵ biler brukt til promillekjøring og smuglervarer, såfremt det vil være forholdsmessig.

I andre tilfeller kan inndragning ha en mer symbolpedagogisk funksjon, ved at den stadfester en form for klander og kan virke avskrekkende, se punkt 4.2.4. I tillegg kan det være et praktisk behov for å kunne konfiskere for eksempel datamaskiner eller mobiltelefoner som har vært brukt til å begå nettovergrep, også når hensynet til forebygging av nye straffbare handlinger ikke slår gjennom. Eksklusive varer og alkohol som smugles inn i landet eller unndras merverdiavgift, kan være andre eksempler hvor det kan være behov for å uttrykke klander og misbilligelse. Andre eksempler kan være pokerbord, flatskjermer, datamaskiner, mobiltelefoner, sjetonger og reklameprodukter som har vært brukt ved avholdelse av lotteri uten tillatelse.⁸⁶

Om det som i dag er gjenstandsinndragning, skriver Matningsdal (1987) følgende:

«Mens dagens straffarter på mange måter har en nokså fjern og abstrakt karakter i forhold til lovbruddet, har inndragning en atskillig mer konkret og direkte tilknytning: Man berøver gjerningsmannen mordvåpenet, fiskeredskapene, jaktvåpenet, vinningen, det ulovlig innførte osv. Dermed blir sammenhengen mellom reaksjonen og lovbruddet mer iøynefallende slik at inndragning kan få den omtalte pedagogiske effekt ved at fartøyeiere, våpeneiere osv. blir seg mer bevisst at misbruk kan få konsekvenser for dem.

Denne pedagogiske effekten oppnås imidlertid bare dersom det foretas gjenstandskonfiskasjon [gjenstandsinndragning].»⁸⁷

Ved vurderingen av om gjenstandskonfiskasjon bør ilegges, skal det ses hen til den totale utmålingen av straff. Av betydning i vurderingen er graden av klander og forholdsmessighet, jf. spesialmerkene til utkastet til ny § 55 a i straffeloven.

4.4.3 Verdikonfiskasjon

I hovedutredningen uttalte rådet at «[d]et vil måtte utredes om det vil være behov for å ha verdikonfiskasjon som alternativ til gjenstandskonfiskasjon, i lys av at verdikonfiskasjon i praksis vil være det samme som en bot».⁸⁸

Rådet har også i denne tilleggsutredningen vært i tvil om å foreslå regler om verdikonfiskasjon, se punkt 4.3.2, men ser at det kan være et visst praktisk behov for slike regler.

Matningsdal (1987) skriver følgende om det som i dag er verdiinndragning knyttet til ting:

«Når muligheten for verdikonfiskasjon [verdiinndragning] har trengt seg mer og mer fram, skyldes det nok også en voksende erkjennelse av at inndragning langt på veg er en reaksjon på linje med straffen. Det synes også Høyesterett å ha akseptert. Muligheten bør imidlertid ikke brukes ukritisk. Som påvist i kapittel 5 ivaretar inndragningen til dels andre hensyn enn straffen. Jo mer framtreddende de er, jo mer tilbakeholden bør man være med å foreta verdikonfiskasjon [verdiinndragning]. Det ville f.eks. være underlig å la morderen beholde drapsvåpenet mot å avstå dets verdi. På den annen side er det ikke noe å innvende mot at

⁸⁵ Terskelen for inndragning av bolig er imidlertid høy, jf. HR-2018-556-A avsnitt 39 og 42.

⁸⁶ Jf. lotteriloven § 1 første ledd bokstav a, se Oslo tingretts dom 8. april 2019, gjengitt i HR-2021-301-A avsnitt 6.

⁸⁷ Matningsdal (1987) side 115.

⁸⁸ NOU 2020: 10 side 94.

det unnlates inndragning av en smuglerbåt mot at det i stedet inndras en del av dens verdi. Verdikonfiskasjon [verdiinndragning] er mao. mer forsvarlig jo mer inndragningen har karakter av en økonomisk reaksjon.»⁸⁹

Ved utmåling av verdiinndragning etter gjeldende rett er det stort sett de samme hensynene som gjør seg gjeldende som ved utmåling av bøtestraff, først og fremst den objektive grovheten av lovbruddet og lovbrüterens skyld og økonomiske stilling.⁹⁰ Utgangspunktet etter gjeldende rett er at verdiinndragning skal kunne være en like alvorlig økonomisk reaksjon som gjenstandsinndragning.⁹¹

Rådet vurderer det slik at forslaget om verdikonfiskasjon har vesentlige likhetstrekk med bøtestrafen, og at behovet for denne konfiskasjonsformen ved siden av gjenstandskonfiskasjon dermed ikke er åpenbart.

Rådets inntrykk er imidlertid at verdikonfiskasjon er praktisk i saker om brudd på fiskerilovgivningen, se nærmere punkt 5.2. Dette kom også frem i møtet 3. mai 2021, jf. punkt 2.3. I disse fiskerisakene, hvor det kan være kompliserte eierstrukturer, kan det av avskrekkende grunner eller for å konstatere klander være grunn til å konfiskere deler av verdien av et fiskefartøy. Slik verdikonfiskasjon kan for eksempel foretas ved rapporteringsbrudd og andre lovbrudd etter fiskerilovgivningen som har likhetstrekk med utbytteinndragningen, men der det ikke foreligger et utbytte i straffelovens forstand. Det kan for eksempel tenkes at en fisker innrapporterer uriktig fangst. I slike tilfeller er ikke fangsten å anse som utbytte fra en kriminell handling, men den kan omfattes av dagens § 69.

Til forskjell fra gjenstandskonfiskasjon, gir regler om verdikonfiskasjon adgang til å inndra hele eller deler av verdien av en ting som har tilknytning til den straffbare handlingen. Det gjør konfiskasjonsspørsmålet til noe annet enn et enten-eller-spørsmål. Verdikonfiskasjon kan dermed enklere tilpasses alvorligheten i lovbruddet, slik at reaksjonen blir forholdsmessig.⁹² Sammenlignet med utmåling av bot, vil også utmåling av verdikonfiskasjon ha den fordel at den er tettere koblet opp mot en bestemt ting som har vært brukt ved kriminalitet, slik at den får en noe tydeligere klanderbærende og symbolpedagogisk effekt, jf. punkt 4.2.4 og 4.3.2. Den symbolpedagogiske effekten vil imidlertid være mer beskjeden ved verdikonfiskasjon enn ved gjenstandskonfiskasjon.

4.5 Straffelovrådets forslag

4.5.1 Konfiskasjon som en ny straffart

Straffelovrådet foreslår at inndragning som er straff skal omfattes av straffelovens formelle straffebegrep, jf. straffeloven § 29, og at reaksjonen benevnes «konfiskasjon». Innføringen av konfiskasjon som straffart, medfører at det opprettes et tosporet system: Inndragning som ikke er straff reguleres i det ene sporet, og inndragning som materielt sett er straff – konfiskasjon – i det andre.

Det er både *fordeler* og ulemper ved å innføre nye straffarter. Rådets forslag er først og fremst prinsipielt motivert, men det er rådets syn at en rendyrking av inndragningsreglene også vil

⁸⁹ Matningsdal (1987) side 272.

⁹⁰ Andenæs mfl. (2016) side 560.

⁹¹ Matningsdal (2015) side 643.

⁹² Sml. straffeloven § 69 tredje ledd andre og tredje punktum, som slår fast at det ved avgjørelsen av hvilket omfang inndragningen skal ha, særlig skal legges vekt på blant annet om den er forholdsmessig.

muliggjøre en mer effektiv håndheving. Rådet har innenfor de rammene som hensynet til rettssikkerheten setter utformet forslag til effektiviserende tiltak. Regelverksendringene som er ment å være effektiviserende må imidlertid ses i sammenheng med de øvrige effektivitetsfremmende tiltakene rådet har foreslått i hovedutredningen.

For rådet er det sentralt at den sondringen som foreslås innført i tilleggsutredningen, materielt sett først og fremst går ut på formelt å definere visse typer inndragning som straff, slik at reaksjonene som har en tydelig pønal karakter, gis et mer treffende navn. Sondringen vil markere at det er snakk om to ulike fenomener, med ulike krav og følger. Rådet vurderer det slik at dette, i alle fall på noe sikt og sammen med andre klargjørende lovendringer, vil effektivisere inndragningsreglene.

Innføring av en sondring mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er det, vil på den andre siden også kunne medføre noen *ulempes*, herunder at den norske straffeloven i så fall opererer med et annet system enn den svenske og danske. Hensynet til nordisk rettsenhet taler dermed mot å innføre sondringen, ettersom likeartede regler kan skape et rettsfellesskap og gjøre det lettere å gjøre seg kjent med andre lands regler og litteratur på området.⁹³ Ulike regler mellom landene vil etter omstendighetene også kunne vanskeliggjøre det internasjonale strafferettslige samarbeidet, slik også Økokrim påpekte i møtet med rådet 26. april 2021. Etter rådets syn bør imidlertid ikke betydningen av slike «kostnader» overdrives. Internasjonalt samarbeid skjer ofte på tvers av ulike regelsett, og de nordiske landene har alle sine særegne løsninger på dette området, jf. hovedutredningen kapittel 9. Argumentet om rettsenhet kan etter rådets syn heller ikke gis forrang fremfor menneskerettslige krav og grunnleggende strafferettslige prinsipper.

Som rådet var inne på i punkt 2.2 og 4.2.4, vil innføring av en ny straffart 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.

Etter straffeloven § 27 tredje ledd andre punktum kan foretak ilegges inndragning etter kapittel 13. Som en konsekvens av at det foreslås å innføre en ny straffart som svarer til deler av inndragningsreglene i kapittel 13, foreslår rådet å endre § 27, slik at også foretak kan dømmes til å tåle konfiskasjon. Rådet vil i den forbindelse bemerke at det også synes å være behov for å vurdere § 27 i lys av Høyesteretts dom 15. april 2021, HR-2021-797-A. I dommen la Høyesterett til grunn at ordlyden i § 27 ikke er forenlig med straffebegrepet i EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, slik at bestemmelsen ikke kan praktiseres i samsvar med ordlyden og forutsetningene i forarbeidene om objektivt ansvar.⁹⁴

Rådet kommer i kapittel 5 og 6 tilbake til at innføring av en ny straffart også vil kreve en bredere gjennomgang av spesial- og prosesslovgivningen.

4.5.2 Nytt kapittel i straffeloven om konfiskasjon

Straffelovrådet foreslår et nytt kapittel 9 a i straffeloven om konfiskasjon som en ny straffart. Rådet anbefaler at det nye kapittelet plasseres etter kapittel 9 om bot i straffeloven.

Ileggelse av konfiskasjon etter reglene i kapittelet krever, som ved illeggelse av andre straffer, at alle straffbarhetsvilkårene er oppfylt.

Konfiskasjon kan bare skje overfor den som har begått den straffbare handlingen, lovbrøyteren. Dersom en konfiskasjon skal kunne ramme andre enn den som har utført den straffbare

⁹³ Straffelovrådet av 1947 fremhevet dette, se SRI (1970) side 12, jf. side 57.

⁹⁴ HR-2021-797-A avsnitt 24.

handlingen, må vedkommende ha medvirket til overtredelsen, jf. straffeloven § 15. Dersom vilkårene for foretaksstraff er oppfylt, jf. § 27, kan konfiskasjonssak også reises mot det foretaket den skyldige har handlet på vegne av, hvoretter konfiskasjon også kan skje overfor foretaket. Ved delt eierskap til en ting som omfattes av bestemmelsene om konfiskasjon, må konfiskasjonen enten rette seg mot den ideelle andelen domfelte eier med den følge at staten blir sameier sammen med øvrige eiere, eller – hvis det er mer praktisk – foretas som verdikonfiskasjon overfor lovbrøyteren.

En konfiskasjon foretas til fordel for statskassen, sml. § 75 første ledd. Rådet har vurdert om også andre og tredje ledd i § 75 bør komme tilsvarende til anvendelse for konfiskasjon. Etter rådets syn er det imidlertid vanskelig å se situasjoner der vil være prinsipielt mulig å forsvare og praktisk aktuelt å foreta konfiskasjon – som er straff – til fordel for fornærmede. Ut over dette har rådet ikke hatt anledning å analysere det eventuelle behovet for å gjøre § 75 andre og tredje ledd tilsvarende anvendelig ved konfiskasjon. Dette må eventuelt analyseres mer inngående i den videre lovgivningsprosessen.

Den foreslåtte hjemmelen for konfiskasjon – ny § 55 a i straffeloven – bør etter rådets vurderinger omfatte ting som har tilknytning til den straffbare handlingen. I det vesentlige viderefører bestemmelsen de delene av straffeloven § 69 som i dag har pønalt karakter. Det vises til spesialmerknadene til bestemmelsen i punkt 8.2.

I tillegg er det behov for regler om forening av konfiskasjon med andre straffer. Etter rådets syn bør konfiskasjon kunne ilegges sammen med fengselsstraff, samfunnsstraff, bot og rettighetstap, se lovutkastet § 55 b, som henviser til §§ 32 (fengselsstraff), 51 (samfunnsstraff), 54 (bot) og 59 (rettighetstap) om forening av straffer.

4.5.3 Alternative lovtekniske løsninger mv.

Straffelovrådet vil i dette punktet fremheve noen mulige alternative lovtekniske og andre løsninger ut over anbefalingen om å innføre en ny straffart i straffeloven.

Formålet med rådets anbefaling om å innføre et skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff er todelt, jf. punkt 4.2.1. Sondringen er på den ene siden begrunnet i strafferettens system, systemhensyn, og de rammene som hensynet til rettssikkerheten setter, og på den andre siden i effektivitetshensyn. Etter rådets syn taler særlig hensynet til strafferettens system for å innføre en ny straffart i straffeloven, og at straffarten reguleres i et eget kapittel. Rådet ser det slik at det skillet som en slik lovteknisk løsning vil medføre, vil være klargjørende og – i alle fall på noe sikt – virke effektiviserende.

Rådet mener at det sentrale må være at det går klart frem av lovgivningen hva som er straff og ikke, og hvilken betydning sondringen har, slik også enkelte høringsinstanser fremhevet. Det er nettopp denne begrunnelsen som ligger bak rådets forslag, se punkt 4.5.1.

Målsettingen med rådets forslag om å skille mellom inndragning som ikke er straff og konfiskasjon kan isolert sett også oppnås ved å gjøre endringer i straffeloven kapittel 13. Frem til opphevelsen av skillet mellom inndragning som ikke var og som var definert som straff i 1973 var reglene samlet i samme kapittel under samme betegnelse: «inndragning». Det bør i prinsippet derfor ikke være noe i veien for å gjennomføre skillet i kapittel 13, og også uten at instituttene gis forskjellige betegnelser. Etter at sondringen ble opphevet, har man nettopp søkt å ta hensyn til forskjellene mellom inndragningsreglene ved utformingen av reglene.

Kapittel 13 kan for eksempel få en ny overskrift, «Inndragning og konfiskasjon», slik enkelte høringsinstanser har bemerket. Videre kan det foreslås nye bestemmelser om konfiskasjon i kapittel 13, eller å innarbeide konfiskasjonsregler i de eksisterende inndragningshjemlene.

Ved en slik løsning kunne man gjennom endringer i straffeloven § 29 gjort det tydelig at konfiskasjon etter nærmere angitte bestemmelser i kapittel 13 formelt er straff.

Fremfor å foreta endringer i straffeloven, kan sondringen mellom inndragning som ikke er straff og konfiskasjon praktiseres innenfor dagens regler, slik blant andre Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter pekte på i sine høringssvar.⁹⁵ Etter menneskerettsloven § 2 nr. 1 gjelder EMK som norsk lov. EMK går ved motstrid foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. § 3. I saker hvor det vil være relevant, kan det dermed argumenteres for at straffelovens bestemmelser om inndragning må tolkes og anvendes i lys av EMK. En slik mer pragmatisk tilnærming til reglene medfører at de rettssikkerhetsmekanismene som gjelder når inndragning er å anse som straff, må innfortolkes i enhver sak. En slik tolkning må da også ta høyde for at EMK er et dynamisk instrument, og kontinuerlig tilpasse den nasjonale lovgivningen – og grensen for hva som skal regnes som straff – til de kravene konvensjonen stiller. En slik pragmatisk løsning er etter rådets syn forbundet med prinsipielle og konstitusjonelle betenkeligheter og bør ikke velges. Reaksjoner som brukes for straffende formål må også formelt reguleres som straff. Ellers er risikoen at sentrale rettssikkerhetsgarantier ikke opprettholdes, og lovgivningen vil kunne disponere for menneskerettsbrudd.

I tillegg til de nevnte prinsipielle og konstitusjonelle betenkelighetene, antar rådet at en slik pragmatisk tilnærming vil være lite brukervennlig, ettersom meningsinnholdet i regelverket vil være mindre tilgjengelig. Dette vil kunne skape en viss usikkerhet og medføre ineffektivitet. System- og effektivitetshensyn taler etter rådets syn for at det bør fremgå tydelig av straffeloven hva som er straff og ikke, se punkt 4.2.1.

Som et alternativ til bestemmelser om konfiskasjon, har Økokrim i sitt høringssvar foreslått at det tilføyes et nytt siste punktum i straffeloven § 53 andre ledd:

«Det kan i tillegg legges vekt på om lovbryster har oppnådd eller hatt som formål å oppnå økonomisk vinning for seg selv eller andre.»

Rådet ser det slik at det uavhengig av forslaget vil være behov for regler om konfiskasjon av ting, se punkt 4.2.4.

5 Inndragning i spesiallovgivningen – behov for en gjennomgang

5.1 Innledning

Straffelovrådets forslag til bestemmelser om konfiskasjon kan ha betydning også for inndragningshjemlene i spesiallovgivningen.

Rådet har i punkt 4.1 redegjort for trekk av den historiske utviklingen av inndragningsreglene. Spesiallovgivningen hadde tidligere den største betydningen i praksis,⁹⁶ men antallet

⁹⁵ Se punkt 3.2. HR-2017-821-A (Marine Harvest) avsnitt 38–50 og HR-2019-1743 (popcorn-time) avsnitt 63–66 kan tjene som eksempler på en slik tilnærming.

⁹⁶ SRI (1970) side 9 og Andenæs mfl. (2016) side 549.

inndragningshjemler ble vesentlig redusert i 1973. Siden den gang har det blitt innført flere nye hjemler,⁹⁷ men antallet hjemler er færre i dag enn for 50 år siden.

Rådet har ikke identifisert alle hjemlene i spesiallovgivningen,⁹⁸ men har gjort seg følgende observasjoner: Noen inndragningshjemler står på egne bein, andre henviser til straffelovens regler. Noen hjemler er rent administrative, andre er av mer strafferettslig karakter. Hva reaksjonen kalles – inndragning, beslagleggelse eller noe annet – synes også å variere uten at det er begrunnet i en overordnet begrunnelse.

I hovedutredningen uttalte rådet følgende:

«Rådet har ikke foretatt noen bredere gjennomgang av inndragningsreglene i spesiallovgivningen, men vil bemerke at regler om administrativ inndragning av utbytte i samsvar med nullstillingsprinsippet neppe vil bli påvirket av de foreslåtte klargjøringene og endringene utvalget foreslår. De spesiallovene som har inndragningsbestemmelser med likhetstrekk med straffeloven § 69, vil [...] måtte gjennomgås i tråd med sontringen mellom inndragning som ikke er straff, og inndragning eller konfiskasjon som defineres som straff i tråd med rådets anbefaling.»⁹⁹

Videre uttalte rådet:

«Rådet vil påpeke at det også forekommer inndragningsbestemmelser i spesiallovgivningen som vil bli påvirket av et prinsipielt skille mellom inndragning som ikke er straff og inndragning/konfiskasjon som er straff. Det vil være nødvendig å foreta en samlet gjennomgang av denne lovgivningen for å avdekke alle eventuelle endringsbehov.»¹⁰⁰

Som det fremgår av punkt 2.2, har rådet i denne tilleggsutredningen ikke systematisk gjennomgått lovgivningen for å avdekke alle eventuelle endringsbehov i spesiallovgivningen.

Ved en eventuell innføring av konfiskasjon som en ny straffart, må spesiallovgivningen gjennomgås med sikte å avdekke og tilpasse hjemlene til rådets sontring mellom inndragning som ikke er straff og inndragning som er straff.

I det følgende vil rådet, for å illustrere betydningen av en slik gjennomgang, redegjøre nærmere for inndragningsreglene i fiskeri- og tolllovgivningen.

5.2 Fiskerilovgivningen

Inndragningsreglene i fiskerilovgivningen – lovgivningen om havressurskriminalitet mv. – ble uten noen dypere redegjørelser omtalt i hovedutredningen.

Straffelovrådet uttalte i hovedutredningen at det ikke er helt uvanlig å inndra del av verdien av et fiskefartøy som er brukt til ulovlig fiske. Fiskefartøyer som har vært brukt til ulovlig fiske,

⁹⁷ I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 32.4.4 er det gitt enkelte retningslinjer for utforming av administrative inndragningsregler i spesiallovgivningen.

⁹⁸ I hovedutredningen pekte rådet på hjemlene i akvakulturloven § 29 a, alkoholloven §§ 10-3 og 10-4, atomenergiloven § 56, deltakerloven § 31 a, ekomloven § 10-14, fiskesalslagslova § 23, havressurslova § 65, karantneloven § 19, legemiddeloven § 32, naturmangfoldloven § 72 b, partiloven § 29, pristiltaksloven § 5, referanseverdiloven § 11, tolloven kapittel 16 og verdipapirloven § 21-2, se NOU 2020: 10 side 105 fotnote 9. I tilleggsutredningen her vil rådet bemerke at verdipapirhandeloven § 21-2 ble erstattet av § 19-11 ved lov 21. juni 2019 nr. 41, ikr. 1. mars 2021. I tillegg vil rådet trekke frem hjemlene i konsesjonsloven § 20, lakse- og innlandsfiskeloven § 47 og økonomiske soneloven § 9, og vannressursloven § 60 b, jf. lov 18. desember 2020 nr. 157, som trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

⁹⁹ NOU 2020: 10 side 105.

¹⁰⁰ NOU 2020: 10 side 119.

ble videre nevnt som eksempel på en ting som har vært brukt til eller bestemt til bruk ved en straffbar handling, og som kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd bokstav c. I andre tilfeller enn der inndragning av tingen er påkrevd for å hindre fremtidig misbruk til straffbare handlinger, kan inndragning etter bokstav c i det vesentlige fremstå som pønalt begrunnet. Som eksempel på ting som kunne tenkes å bli konfiskert etter en eventuell ny § 55 a i straffeloven, nevnte rådet «deler av verdien av et fiskefartøy som har vært brukt til ulovlig fiske».¹⁰¹

Havressurs- og fiskerikriminalitet er et område der pønalt inndragning har praktisk betydning, jf. punkt 4.3.2 og 4.4.3. Sammenhengen med inndragningsreglene i straffeloven, og koblingen til konfiskasjon som en ny straffart, er også tydelig i tollovgivningen. For blant annet å belyse betydningen av regler som gir adgang til pønalt inndragning i saker etter fiskerilovgivningen, inviterte rådet førstestatsadvokat Lars Fause til ett av rådets møter, se punkt 2.3.

Rådets inntrykk er at det utvilsomt er et behov for regler om konfiskasjon som en reaksjon mot havressurskriminalitet. Inndragning er i dag en viktig reaksjon mot slik kriminalitet. I saker etter fiskerilovgivningen skiller imidlertid inndragningen seg på flere måter fra den alminnelige læren i strafferetten:

På havressursområdet er det vedtatt egne inndragningshjemler i havressurslova § 65, økonomiske soneloven § 9 og fiskesalslagslova § 23. Grunnlaget kan være utbytte fra en straffbar handling, jf. straffeloven § 67, eller ting som har tilknytning til en straffbar handling, jf. § 69. I fiskerisakene begrunner ikke domstolene om inndragning har det ene eller det andre grunnlaget. Det gjelder imidlertid alltid et krav om at det må foreligge en straffbar handling.¹⁰²

Inndragning i fiskerisakene kan også skje i tilfeller der det i utgangspunktet dreier seg om lovlig fiske og fangst, og der det ikke er konkret grunnlag for mistanke om planlagt skjult omsetning, noe som regelmessig vil gjelde ved unnlatt eller mangelfull rapportering av fangst i fangstdagboken. Inndragning kan rettes mot føreren av et fiskefartøy når han er skyldig, uansett hvem som eier fartøyet, fangsten og redskapene. Som hovedregel må imidlertid inndragning rettes mot eieren eller rettighetshaveren, jf. straffeloven § 74.

Reglene er nærmere utdypet i Troms og Finnmark statsadvokatembeters retningslinjer for etterforskning og påtalehåndtering av havressurskriminalitet:

«Inndragningsnivået varierer fra mindre beløp opp til flere millioner kroner, alt etter hvilke typer overtredelse det er snakk om. Det foretas særdeles sjelden fysisk inndragning av redskap og aldri av fangst. Isteden foretas inndragning av hel eller delvis verdi av fartøy, fangst og redskap. Rettspraksis har fra og med dommen inntatt i Rt. 2002 s. 1063 utviklet seg klart i retning av å ta utgangspunkt i verdien av den fangst de straffbare forhold relaterer seg til (overtredelsens reelle eller potensielle økonomiske gevinst), samtidig som verdien av fartøy og redskap har blitt mindre vektlagt. Dette kan først og fremst skyldes de sakstyper som de senere åra er reist for domstolene. På den annen side gir fangstverdien et langt mer presist utgangspunkt for en individuell og konkret bedømmelse av forholdets art og grovhet, hvilket igjen gir et mer rettferdig utgangspunkt ved fastsettelsen av inndragningens størrelse.

Andre utmålingsmomenter som spiller inn er fartøyets fangstkapasitet, oppdagelsesrisiko, fartøyførerens subjektive skyld, eierens eventuelle medansvar, rederiets økonomiske stilling og om det foreligger gjentatt overtredelse fra samme rederi. Det vises som eksempel på

¹⁰¹ NOU 2020: 10 side 24, 34 og 94.

¹⁰² Rt. 2014 side 996 avsnitt 13.

Høyesteretts oppsummering av relevante utmålingsmomenter i Rt. 2003 s. 1543 og Rt. 2014 s. 996 (37).

I tilfeller hvor fartøyføreren og rederiet er en og samme person, vises som eksempel til drøftelsene i Rt. 1985 s. 703.

Havressurslova § 65 og soneloven § 9 har ingen formelle regler om fradragposter, men setter heller ingen skranker ut over det som generelt kan utledes av straffeloven §§ 67 og 69. Domstolene har imidlertid ved flere anledninger drøftet hvilke momenter som kan virke formildende. Eksempler på dette er rederiets økonomiske situasjon, tidsforløpet siden den straffbare handling, hvorvidt rederiet har lidt økonomisk tap som følge av oppbringelse samt betydningen av utbetalt mannskapslott. [...]

Et annet spørsmål som ofte er fremholdt, er hvorvidt det skal gjøres fradrag i inndragningen for utbetalt mannskapslott eller til dekning av andre kostnader. Dette spørsmålet er drøftet i flere avgjørelser, og senest i Rt. 2014 s. 996, se avsnitt 45:

‘Lovens utgangspunkt synes etter dette å være at fangstens verdi skal kunne inndras uten hensyn til kostnader eller andre fradrag. Dette har også vært utgangspunktet i rettspraksis. [...]’¹⁰³

Den ovennevnte bestemmelsen i havressurslova § 65 gir hjemmel for inndragning av fisk og annen fangst, redskaper, gjenstander, eiendommer, anlegg og fartøy som er brukt ved brudd på havressurslova §§ 60 til 63 – det vil si brudd på reguleringsbestemmelser, regler om gjennomføring av høsting og orden på høstingsfeltet, regler som skal legge til rette for kontroll og regler om kontroll og håndheving. Bestemmelsen lyder slik:

«§ 65 Inndragning

Ved brot på føresegner som er nemnde i §§ 60 til 63, kan fangst inndragast. Det same gjeld reiskapar, gjenstandar, eigedomar, anlegg eller fartøy som er brukte ved lovbrottet. Dette gjeld utan omsyn til kven som er eigar. I staden for tingen kan verdien heilt eller delvis inndragast hos den skuldige eller den det er handla på vegner av, eller hos eigaren.

Det kan fastsetjast at panterett og andre rettar i ting som vert inndregne, heilt eller delvis fell bort. Føresegnene i straffelova § 74 gjeld tilsvarande.

Når lovleg og ulovleg fangst er blanda saman, kan heile fangsten inndragast.»

Bestemmelsen er inntatt i havressurslova kapittel 12 om straffansvar. Den er en «kan»-bestemmelse hvoretter inndragning bare kan foreta dersom det er «påkrevd og hensiktsmessig», jf. Rt. 2014 side 996 avsnitt 15 og 16 og HR-2020-735-U. Bestemmelsen gir hjemmel for å inndra hele fangsten når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen.

Høyesterett uttalte i Rt. 2014 side 996 avsnitt 13 følgende:

«Etter lovteksten er det eneste vilkåret for å foreta inndragning at de nevnte lovbestemmelsene er brutt. I tingrettens rettskraftige dom mot skipperen er det slått fast at han begikk et slikt brudd. Det følger da direkte av loven at inndragning enten kan foretas hos den skyldige eller hos eieren. I inndragningssak mot rederiet er det derfor ikke aktuelt å foreta noen ny prøving av om skipperen opptrådte uaktsomt, slik forsvareren tok til orde for under prosedyren for Høyesterett. Jeg finner det etter dette klart at vilkårene for å kunne foreta inndragning hos rederiet er til stede.»

I HR-2020-735-U avsnitt 37 uttalte Høyesteretts ankeutvalg:

¹⁰³ Troms og Finnmark statsadvokatembeter (2020) punkt 8.4 side 28.

«Hovedregelen i praksis er at inndragningen fastsettes med utgangspunkt i fangstens verdi, jf. Rt-2002-1063 om unnlatt føring av fangstdagbøker, hvor det også uttales at beløpet kan settes høyere i tilfeller der overtredelsen består i ulovlig fiske. Det fremgår ikke uttrykkelig av lagmannsrettens domsgrunner at retten har foretatt en vurdering av om inndragning var påkrevd og forholdsmessig. Lagmannsretten har imidlertid vurdert og redusert inndragningsbeløpet. I lagmannsrettens utmåling er det tatt hensyn til rederiets vanskelige økonomiske situasjon. Lagmannsretten må følgelig ha forutsatt at inndragningen var påkrevd og proporsjonal. Ankeutvalget finner det under enhver omstendighet klart at inndragning er påkrevd og proporsjonalt i denne saken. Anken over lovanvendelsen og saksbehandlingen på dette punktet kan klart ikke føre frem.»

Den ovennevnte hjemmelen i økonomiske soneloven § 9 lyder slik:

«Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kan inndras fartøy som er brukt ved overtredelsen, og tilbehør, fangst og redskap som er om bord, uansett hvem som er eier. I stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras hos den skyldige eller hos den han har handlet på vegne av, eller hos eieren. Det kan bestemmes at panterett og andre rettigheter i ting som inndras helt eller delvis faller bort. Bestemmelsene i straffelovens § 74 får tilsvarende anvendelse. Når lovlig eller ulovlig fangst er blandet sammen, kan hele fangsten inndras.»

Bestemmelsen gir hjemmel for å inndra hele fangsten når lovlig og ulovlig fangst er blandet sammen.

Den nevnte bestemmelsen i fiskesalslagslova § 23 lyder som følger:

«§ 23 *Inndragning*

Ved brot på føresegner etter § 22 første ledd kan fangsten inndragast. Det same gjeld reiskapar, gjenstandar, eigedomar, anlegg eller fartøy som er brukte ved lovbrotet. Dette gjeld utan omsyn til kven som er eigar. I staden for tingen kan verdien heilt eller delvis inndragast hos den skuldige eller den det er handla på vegner av, eller hos eigaren.

Det kan fastsetjast at panterett og andre rettar i ting som vert inndregne, heilt eller delvis fell bort. Føresegnene i straffeloven § 74 gjeld tilsvarende.

Når lovleg og ulovleg fangst er blanda saman, kan heile fangsten inndragast.»

I tillegg til disse strafferettslige inndragningsbestemmelsene gir havressurslova § 54 hjemmel for administrativ inndragning av fangst eller verdien av fangst som er høstet eller levert i strid med bestemmelser i eller gitt i medhold av havressurslova eller deltakerloven, til fordel for vedkommende salgslag eller staten.

Som påpekt i punkt 2.2, begrenser rådets gjennomgang seg til de strafferettslige inndragningsreglene. Rådets forslag vil derfor ikke påvirke slike administrative inndragningsregimer. Rådet finner imidlertid grunn til å peke på at det uavhengig av endringer i de strafferettslige inndragningsreglene kan være grunn til å foreta en analyse av i hvilken grad ulike administrative inndragningsregler i enkelte situasjoner materielt sett kan ha karakter av straff etter EMK, med de konsekvenser en slik karakteristik har for hvordan og på hvilket grunnlag ileggelse kan skje.

Samlet sett har rådet inntrykk av at inndragningshjemlene som brukes ved havressurskriminalitet er av ulik karakter, og gir adgang til inndragning med ulike formål. I praksis er det nærmest unntaksfritt verdiinndragning som foretas.¹⁰⁴ Inndragning kan også

¹⁰⁴ Matningsdal (2015) side 643.

skje ut over nullstilling og konkret forebygging, og ilegges i betydelig utstrekning ut fra mer pønale formål – herunder hensynet til å avskrekke aktører fra å bryte de aktuelle reguleringene. Dette viser også at utskillelsen av pønalt inndragning som konfiskasjon vil måtte innarbeides i denne delen av spesiallovgivningen.

5.3 Tollovgivningen

I hovedutredningen ble varer innført til landet i strid med tolloven – smuglergods – trukket frem som et praktisk eksempel på hva som kan være gjenstand for en straffbar handling etter straffeloven § 69 første ledd bokstav b.¹⁰⁵

I høringsbrevet *Kripas* at inndragning etter straffeloven § 69 er svært praktisk når lovlige varer har blitt tatt med inn i landet i strid med tolloven.

Tolloven kapittel 16 oppstiller regler om straff og andre reaksjoner. Inndragning er regulert i tolloven § 16-8, som lyder som følger:

«§ 16-8 Inndragning

(1) Dersom eieren av en vare som har vært gjenstand for overtredelse etter dette kapittel, ikke er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge, og heller ikke lovovertrедeren er kjent eller har ukjent oppholdssted i Norge, tilfaller varen statskassen, såfremt eieren ikke har meldt seg innen 1 måned etter at varen kom i det offentlige besittelse.

(2) Departementet kan gi forskrift om inndragning etter denne paragraf.»

Videre har tolloven § 16-9 regler om forenklet forelegg, hvoretter andre ledd første punktum bestemmer at forelegget skal omfatte inndragning av de varer som har vært gjenstand for tollovertredelsen. Istedenfor varene kan et beløp som svarer til varenes verdi inndras, jf. andre ledd andre punktum. Bestemmelsens sjette ledd oppstiller en hjemmel for å gi «forskrift om bruk av forenklet forelegg etter denne paragraf, herunder hvilke tollovertredelser ordningen skal omfatte, bøtesatser, subsidiær fengselsstraff, inndragning og fremgangsmåten når forelegget skrives ut i ettertid». Nærmere regler om inndragning er gitt i tollforskriften § 16-8-1.

Tolloven § 16-12 oppstiller regler om tilbakehold av ting til sikring av inndragningsbeløp og bøter. I medhold av bestemmelsen kan transportmiddel, jf. § 1-1 bokstav 1, og andre ting som har vært brukt ved overtredelse som nevnt i kapittel 16, tilbakeholdes til sikring av inndragningsbeløp «som eieren eller noen i tjeneste på transportmiddelet er eller antas å ville bli ilagt i anledning av overtredelsen, såfremt overtredelsen gjelder en vare som er toll- eller avgiftspliktig ved innførsel».

Tolloven § 16-13 oppstiller regler om beslag av varer det kan bli tale om å inndra og transportmidler. Inndragning av lovlige varer som er innført i strid med tolloven – typisk uten å være korrekt deklarerert – er en karakteristisk situasjon der inndragning etter straffeloven § 69 foretas i praksis. Slik inndragning fremstår pønalt begrunnet i hensynet til å avskrekke overtrедeren så vel som andre fra å foreta tilsvarende handlinger. Hvorvidt og i hvor stor utstrekning inndragning skal skje i disse tilfellene beror på typiske staffutmålingsbetraktninger som preventiv effekt og forholdsmessighet.

Den foreslåtte konfiskasjonsbestemmelsen vil videreføre dagens inndragningsadgang for disse tilfellene, men med en mer treffende og prinsipielt riktig rubrisering.

¹⁰⁵ NOU 2020: 10 side 34.

6 Inndragning i prosesslovgivningen – behov for følgeendringer

Straffeprosessloven regulerer rettergangsmåten i saker om inndragning, herunder adgangen til å bruke tvangsmidler under etterforskningen med sikte på å sikre senere fullbyrdelse. Loven gjelder også når det utelukkende kreves inndragning, jf. § 2 første ledd nr. 2.

Rådet har ikke foretatt en fullstendig gjennomgang av aktuelle følgeendringer i prosesslovgivningen som følge av de foreslåtte bestemmelsene om konfiskasjon i straffeloven.

Rådet vil i dette kapittelet likevel påpeke at det er behov for å endre enkelte bestemmelser også i straffeprosessloven dersom rådets forslag følges opp. Endringene vil være av teknisk karakter, og vil i det vesentlige være rene følgeendringer. Rådet har ikke funnet grunn til å utforme konkrete lovutkast til disse bestemmelsene.

For rådet fremstår det som klart at konfiskasjon må tilføyes i straffeprosesslovens bestemmelser om hva som kan sikres gjennom regler om beslag og hefte, jf. punkt 4.4.1.

I straffeprosessloven er det blant annet gitt regler om beslag av ting som antas å kunne inndras inntil rettskraftig dom foreligger i saken, jf. § 203 første ledd andre punktum, jf. første punktum. Beslag kan besluttes av påtalemyndigheten, jf. § 205. Dersom det er fare for at en gjenstand som er beslaglagt med sikte på inndragning raskt vil bli ødelagt, kan retten gi politiet tillatelse til å avhende gjenstanden, jf. § 213 første ledd andre punktum. Som nevnt i punkt 4.4.1, kan en gjenstandsinnndragning sikres ved beslag etter reglene i straffeprosessloven kapittel 16. Rådet legger til grunn at det er behov for tilsvarende regler for konfiskasjon, slik at konfiskasjon bør likestilles med inndragning i de nevnte bestemmelsene.

For å sikre betaling av bot, inndragning, saksomkostninger, erstatning eller oppreisning som en siktet person er eller antas å ville bli ilagt, kan retten etter begjæring fra påtalemyndigheten beslutte heftelse for et bestemt beløp i formuesgjenstander som tilhører ham, når det er grunn til å frykte at fullbyrdingen ellers vil bli forspilt eller i vesentlig grad vanskeliggjort, jf. straffeprosessloven § 217 første ledd første punktum. Når det er fare ved opphold, kan påtalemyndigheten selv beslutte heftelse, og heftelse kan besluttes inntil kravet som skal sikres er rettskraftig avgjort, jf. første ledd andre og tredje punktum. Som nevnt i punkt 4.4.1, kan verdiinnndragning sikres ved heftelse. Rådet antar at det vil være et tilsvarende behov ved konfiskasjon, slik at også denne bestemmelsen bør endres.

Rådet ser behov for å vurdere nærmere om det vil være grunn til å likestille konfiskasjon med inndragning også i andre bestemmelser i straffeprosessloven.

Etter straffeprosessloven § 255 første ledd kan for eksempel påtalemyndigheten utferdige forelegg istedenfor å reise tiltale dersom den finner at en sak bør avgjøres med bot, inndragning eller rettighetstap. Inndragning etter straffeloven § 69 fastsettes ofte ved forelegg – og etter tolloven også ved forenklet forelegg. Ut fra dette og konfiskasjonens likhetstrekk med bøter, er det et klart behov for at adgangen til å utferdige forelegg også må omfatte konfiskasjonstilfellene.

For øvrig er det gitt særlige regler om foreldelse av inndragning i straffeloven kapittel 15. I straffeprosessloven er det videre gitt regler om gjenåpning av inndragning. Avgjørelser om inndragning kan etter gjeldende rett gjenåpnes særskilt når vilkårene etter tvisteloven § 31-3 første ledd bokstav a til d og §§ 31-4 og 31-5 er oppfylt, jf. straffeprosessloven § 389 tredje ledd. Disse regelsettene bør vurderes nærmere i forbindelse med en eventuell innføring av konfiskasjon som ny straffart.

Til slutt vil rådet peke på at straffeprosessloven § 458 regulerer benådning av straff. Benådning – ettergivelse – av inndragning behandles stort sett på samme måte som en søknad om benådning av straff, se påtaleinstruksen §§ 31-2, jf. 31-1. Dette regelsettet kan det også være grunn til å se nærmere på i den videre lovgivningsprosessen.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i tilleggsutredningen vil gjøre det mulig å videreføre adgangen etter gjeldende rett til inndragning som er pønalt begrunnet (konfiskasjon), dersom rådets forslag om å sonde mellom inndragning som innebærer nullstilling eller konkret forebygging og inndragning som er av pønalt karakter følges opp.

Rådet antar at sondringen som foreslås mellom inndragning og konfiskasjon, sammen med de andre forslagene til klargjørende lovendringer i rådets hovedutredning, i alle fall på noe sikt vil kunne være egnet til å effektivisere regelansværet. Det vises også til rådets forslag til tiltak ut over endringer i straffeloven kapittel 13, se hovedutredningen kapittel 13.

De nærmere konsekvensene for lovgivningen av å skille mellom inndragning som innebærer nullstilling eller er begrunnet i konkret forebygging, og konfiskasjon, må utredes nærmere dersom forslaget følges opp. Gjennomføring av sondringen kan medføre behov for endringer i spesiallovgivningen, jf. kapittel 5, og behov for endringer i prosesslovgivningen, jf. kapittel 6.

Rådet viser for øvrig til hovedutredningen kapittel 14.

8 Lovutkast og merknader

8.1 Utkast til lov om endringer i straffeloven (konfiskasjon)

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

§ 27 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Foretaket kan også *ilegges konfiskasjon, jf. § 55 a, fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former, jf. § 56, og ilegges inndragning, jf. kapittel 13.*

§ 29 første ledd skal lyde:

Straffene er

- a) fengsel, jf. kapittel 6,
- b) forvaring, jf. kapittel 7,
- c) samfunnsstraff, jf. kapittel 8,
- d) ungdomsstraff, jf. kapittel 8 a,
- e) bot, jf. kapittel 9,
- f) *konfiskasjon, jf. kapittel 9 a, og*
- g) rettighetstap, jf. kapittel 10 eller statsborgerloven § 26 a.

§ 32 første ledd skal lyde:

Sammen med fengselsstraff kan det idømmes

- a) samfunnsstraff på vilkår som angitt i § 51 bokstav a,
- b) bot, jf. § 54 første punktum bokstav a, jf. annet punktum,
- c) *konfiskasjon, jf. § 55 b første punktum bokstav a, jf. annet punktum, eller*
- d) rettighetstap, jf. § 59 bokstav a.

§ 51 skal lyde:

§ 51 *Forening av samfunnsstraff med andre straffer*

Sammen med samfunnsstraff kan det idømmes

- a) ubetinget fengselsstraff på inntil 60 dager når særlige grunner tilsier det, jf. § 32 første ledd bokstav a,
- b) bot, jf. § 54 første punktum bokstav b, jf. annet punktum,
- c) *konfiskasjon, jf. § 55 b første punktum bokstav b, jf. annet punktum, eller*
- d) rettighetstap, jf. § 59 bokstav b.

§ 54 første punktum skal lyde:

Bot kan ilegges sammen med

- a) fengselsstraff, jf. § 32 bokstav b,
- b) samfunnsstraff, jf. § 51 bokstav b,
- c) *konfiskasjon, jf. § 55 b første punktum bokstav c, jf. annet punktum, eller*
- d) rettighetstap, jf. § 59 bokstav c.

Nytt kapittel 9 a skal lyde:

Kapittel 9 a Konfiskasjon

§ 55 a *Konfiskasjon av ting som har tilknytning til den straffbare handlingen*

Den som har begått en straffbar handling, kan dømmes til å tåle konfiskasjon av ting som har vært gjenstand for eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved den straffbare handlingen. I stedet for tingen kan hele eller deler av tingens verdi konfiskeres.

Konfiskasjon foretas ikke dersom tingen inndras etter kapittel 13.

Som ting regnes også rettigheter, fordringer og elektronisk lagret informasjon.

Ved avgjørelsen av om konfiskasjon skal idømmes, og hvilket omfang konfiskasjonen skal ha, skal det særlig legges vekt på slike forhold som i alminnelighet tillegges vekt ved straffutmålingen og de forholdene som etter § 53 annet ledd skal hensyntas ved utmåling av bot.

Konfiskerte ting og verdier tilfaller staten når ikke annet er bestemt.

Ved verdikonfiskasjon, jf. første ledd annet punktum, kan det bestemmes at tingen hefter til sikkerhet for konfiskasjonsbeløpet.

§ 55 b *Forening av konfiskasjon med andre straffer*

Konfiskasjon kan ilegges sammen med

- a) fengselsstraff, jf. § 32 bokstav c,

- b) samfunnsstraff, jf. § 51 bokstav c,
- c) bot, jf. § 54 første punktum bokstav c, jf. annet punktum, eller
- d) rettighetstap, jf. § 59 bokstav d.

Dette gjelder selv om konfiskasjon ikke er fastsatt som straff for lovbruddet.

§ 59 skal lyde:

§ 59 Forening av rettighetstap med andre straffer

Rettighetstap kan ilegges sammen med

- a) fengselsstraff, jf. § 32 første ledd bokstav d,
- b) samfunnsstraff, jf. § 51 bokstav d,
- c) bot, jf. § 54 første punktum bokstav c, jf. annet punktum,
- d) konfiskasjon, jf. § 55 b første punktum bokstav d, jf. annet punktum, eller
- e) forvaring, jf. § 41.

8.2 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 27

Det vises til punkt 4.5.1 og 4.5.2.

Etter gjeldende rett kan et foretak ilegges inndragning, jf. kapittel 13. Som en følge av at det foreslås å skille mellom inndragning som ikke er straff og som er det (konfiskasjon), foreslås i *tredje ledd andre punktum* at foretaket også kan ilegges konfiskasjon, jf. ny § 55 a. Konfiskasjon har klare likhetstrekk med bot, jf. punkt 4.3.2 og 4.4.3.

Til § 29

Det vises til punkt 4.5.1.

Det foreslås innført en ny straffart, konfiskasjon, jf. forslaget til nytt kapittel 9 a. Som en følge av forslaget, foreslås konfiskasjon tilføyd i listen over straffene, som første ledd *bokstav f*. Nåværende bokstav f blir bokstav g.

Til § 32

Det vises til punkt 4.5.2, lovutkastet § 55 b og lovutkastet § 55 a tredje ledd.

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner, jf. § 66. Etter rådets syn bør også konfiskasjon kunne forenes med fengselsstraff.

Som en følge av at konfiskasjon foreslås innført som en ny straffart, jf. § 29, foreslås konfiskasjon tilføyd i første ledd *bokstav c*, jf. også henvisningen til § 32 første ledd bokstav c i lovutkastet § 55 b. Nåværende bokstav c blir bokstav d.

Til § 51

Det vises til punkt 4.5.2, lovutkastet § 55 b og lovutkastet § 55 a tredje ledd.

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner, jf. § 66. Etter rådets syn bør også konfiskasjon kunne forenes med samfunnsstraff.

Som en følge av at konfiskasjon foreslås innført som en ny straffart, jf. § 29, foreslås konfiskasjon tilføyd i *bokstav c*, jf. også henvisningen til § 51 bokstav c i lovutkastet § 55 b. Nåværende bokstav c blir bokstav d.

Henvisningen i bokstav c til § 59 bokstav a antas å bero på en inkurie. Det foreslås derfor å endre henvisningen til § 59 bokstav b.

Til ny § 55 a

Det vises til kapittel 4, særlig punkt 4.2 til 4.5.2.

Bestemmelsen er ny og etablerer *konfiskasjon* som en *ny straffart* (pønalt inndragning, inndragning som er straff).

Den nye straffarten er ment å tilsvare den typen inndragning som i dag hjemles i § 69, men som har en pønalt og ikke gjenopprettende eller konkret forebyggende begrunnelse, se punkt 4.2.1. Bestemmelsen gir hjemmel for å konfiskere *ting som har tilknytning til den straffbare handlingen saken gjelder*.

Ettersom konfiskasjon er straff, jf. forslaget til § 29 bokstav f, forutsetter ileggelse av reaksjonen at alle straffbarhetsvilkårene er oppfylt. De vanlige beviskravene i straffesaker gjelder. En viktig forskjell mellom inndragning, jf. kapittel 13, og konfiskasjon, jf. nytt kapittel 9 a, er at inndragning kan ilegges overfor lovbrøtere som mangler skyldene etter § 20 eller ikke utviser skyld, jf. §§ 67 første ledd tredje punktum og 69 første ledd tredje punktum, mens konfiskasjon krever både skyldene og subjektiv skyld.¹⁰⁶ Konfiskasjon faller på samme måte som annen straff bort ved den skyldiges død. Konfiskasjon skal det også tas hensyn til ved utmåling av øvrig straff.¹⁰⁷ Forskjellene og likhetene mellom inndragning og konfiskasjon er nærmere beskrevet i punkt 4.3.1.

Første ledd etablerer et lovgrunnlag for å ilegge konfiskasjon overfor «[d]en som har begått en straffbar handling». «Den som har begått en straffbar handling», lovbrøteren, vil omfatte både gjerningspersonen og eventuelle medvirkere, jf. § 15. Sml. § 71 tredje ledd første punktum, som omfatter medvirkere i dag.¹⁰⁸ Jf. også § 27 om foretaksstraff. Se punkt 4.5.2.

Konfiskasjon «kan» ilegges dersom vilkårene er oppfylt. Adgangen til å ilegge konfiskasjon (sammen med eller istedenfor andre aktuelle straffarter) er dermed fakultativ.

Etter første ledd *første punktum* kan «ting» konfiskeres (gjenstandskonfiskasjon). Om «ting», se nedenfor. Etter første ledd *andre punktum* kan derimot hele eller deler av tingens verdi konfiskeres istedenfor tingen (verdikonfiskasjon).

Første ledd *tredje punktum* gir uttrykk for en praktisk viktig regel: Inndras tingen etter kapittel 13, kan ikke konfiskasjon skje av den samme tingen eller verdien av den. Når inndragning er nødvendig for å forebygge nye straffbare handlinger, kan inndragning skje etter forslaget i hovedutredningen til endringer i straffeloven § 70.¹⁰⁹ Konfiskasjon kan i disse

¹⁰⁶ Hvorvidt inndragning av ting etter straffeloven § 69 første ledd bokstav c *kan* skje uten krav om subjektiv skyld, slik ordlyden gir anvisning på, er et annet spørsmål, se HR-2019-1743-A (popcorn-time) avsnitt 63–65. Høyesterett fant det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til spørsmålet.

¹⁰⁷ Straffeloven § 69 tredje ledd siste punktum gir i dag anvisning på at det skal «legges vekt på andre reaksjoner som ilegges» ved vurderingen av om inndragning er forholdsmessig. Dette «pønale aspektet», jf. NOU 2020: 10 side 33, foreslår rådet, som en følge av forslaget om å rendyrke inndragningsinstituttet som en strafferettslig reaksjon som ikke er straff, å flytte ut av kapittel 13.

¹⁰⁸ Andenæs mfl. (2016) side 561.

¹⁰⁹ NOU 2020: 10 side 119.

forebyggingstilfellene ikke også skje med hjemmel i ny § 55 a. Dette reflekteres i lovutkastet ved at det fremgår at konfiskasjon ikke foretas når inndragning kan skje etter kapittel 13.

Det som kan konfiskeres etter første ledd er «ting». Som «ting» regnes løsøre, men også for eksempel levende (eller døde) dyr, penger og fast eiendom.¹¹⁰

Andre ledd gjør det klart at også rettigheter, fordringer og elektronisk lagret informasjon, skal regnes som «ting», jf. den tilsvarende regelen i gjeldende § 69 andre ledd.

De alternative konfiskasjonsgrunnlagene i første ledd etablerer et tilknytningskrav, jf. også paragrafoverskriften «ting som har tilknytning til».

Tilknytningskravene «gjenstand for» (*corpus delicti*) og «brukt eller bestemt til bruk ved» (*instrumenta sceleris*) en straffbar handling tilsvarer gjeldende § 69 første ledd bokstav b og c. Kravene innebærer at det må være en viss nærhet mellom tingen og det straffbare forholdet.

En ting er «gjenstand for» en straffbar handling når lovbrysterens befatning med tingen inngår i handlingen som dekkes av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Eksempler på ting som har vært «gjenstand for» en straffbar handling og som kan konfiskeres etter bestemmelsen når begrunnelsen er av pønalt karakter, er objektet for et forsikringsbedrageri,¹¹¹ en innsmuglet bil eller en bil kjørt av en person med promille.¹¹² Andre eksempler som etter omstendighetene kan omfattes av dette alternativet er smuglergods, varer som er ulovlig omsatt og ulovlig oppbevarte våpen.

I hovedutredningen uttalte rådet at konfiskasjon kunne være aktuelt av ting som har en slik tilknytning til den straffbare handlingen, at det av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet anses nødvendig å konfiskere de aktuelle tingene. Videre uttalte rådet:

«Dette alternativet vil for eksempel være nærliggende å benytte ved inndragning av redskaper for straffbar handling der den forebyggende virkningen er tvilsom – som for eksempel datautstyret som har vært brukt til å lagre ulovlige filer, eller i tilfeller der for eksempel deler av verdien av et fiskefartøy som har vært brukt til ulovlig fiske inndras.»¹¹³

Eksempler på ting som har vært «brukt eller bestemt til bruk» ved en straffbar handling – altså redskapet eller midlet til den straffbare handlingen – og som kan konfiskeres etter bestemmelsen når begrunnelsen er pønalt, er et jaktvåpen som har vært brukt til ulovlig jakt, og en bil som har vært brukt til å smugle narkotika over grensen.¹¹⁴ Andre eksempler på ting som kan tenkes konfiskert i medhold av bestemmelsen, er rans- og drapsvåpen, innbruddsverktøy, fiskeredskaper, smuglerbåter, smuglervarer, biler brukt til promillekjøring, såfremt inndragning ikke kan skje som forebyggende inndragning etter § 70.¹¹⁵

«Produktet av» en straffbar handling (*producta sceleris*) kan ikke konfiskeres med hjemmel i § 55 a. Det følger imidlertid av rådets forslag til endringer i § 69 at ting som er frembrakt ved en straffbar handling kan inndras så langt det er nødvendig for å frata lovbrysterens fordel av å ha fullført eller fortsatt den straffbare handlingen.¹¹⁶

¹¹⁰ NOU 2002: 4 side 258.

¹¹¹ Jf. Rt. 1992 side 601.

¹¹² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 463.

¹¹³ NOU 2020: 10 side 94.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 346 og 463.

¹¹⁵ Jf. Matningsdal (2015) side 642 med videre henvisninger.

¹¹⁶ NOU 2020: 10 side 118–119.

Etter *tredje ledd* skal det ved vurderingen av om konfiskasjon skal ilegges, og hvilket omfang konfiskasjonen skal ha, særlig legges vekt på slike forhold som i alminnelighet tillegges vekt ved straffutmålingen samt de forholdene som etter § 53 andre ledd skal tas hensyn til ved utmåling av bøter. Blant disse forholdene inngår hensynet til en effektiv håndheving av straffebudet, jf. nåværende § 69 tredje ledd. Ut over slike individual- og allmennpreventive hensyn som gjør seg gjeldende ved straffutmåling i sin alminnelighet, vil symbolpedagogiske hensyn og vurderinger av hvorvidt det vil virke støtende dersom den skyldige får beholde tingen ha betydning, jf. rådets drøftelse av konfiskasjonens begrunnelser i punkt 4.2.4.

Om forholdet mellom konfiskasjon og bot, og om verdikonfiskasjon, vises det til punkt 4.3.2 og 4.4.3.

Ileggelse av konfiskasjon skal, i likhet med ileggelse av andre straffer, være *forholdsmessig*. Ved vurderingen av om konfiskasjon skal ilegges, og ved eventuell utmålingen av denne, skal det søkes å oppnå en passende totalreaksjon, jf. også lovutkastet § 55 b om forening av konfiskasjon med andre straffer. Kravet til forholdsmessighet innebærer at det må foretas en helhetsvurdering der rimeligheten av å konfiskere skal veies mot samfunnets interesse i at konfiskasjon foretas.¹¹⁷

Ved vurderingen av forholdsmessighet skal det blant annet legges vekt på andre reaksjoner som ilegges og konsekvensene for den som konfiskasjonen rettes mot. Det kan for eksempel fremstå uforholdsmessig å inndra en verdifull gjenstand som er brukt ved den straffbare handlingen, for eksempel et transportmiddel, ved siden av en høy bot.

I Rt. 2005 side 897, som gjaldt inndragning av et stereoanlegg som var brukt ved en omfattende og vedvarende fredsforstyrrelse i et boligfelt, ble stereoanlegget etter en konkret vurdering inndratt etter straffeloven 1902 § 35 andre ledd, sml. straffeloven 2005 § 69 første ledd bokstav c, selv om inndragningen ville ramme relativt hardt fordi anlegget var svært kostbart. Den konkrete begrunnelsen synes å ha vært at det i saken var snakk om en hensynsløs og svært alvorlig fredsforstyrrelse der lovbrøteren utelukkende var opptatt av egne behov, se avsnitt 25–27. Avgjørelsen illustrerer klanderaspektet.

Fjerde ledd fastslår at konfiskerte ting og verdier tilfaller staten når ikke annet er bestemt. Sml. §§ 53 tredje ledd og 75 første ledd.

Når det foretas verdikonfiskasjon etter første ledd andre punktum, kan det etter *femte ledd* bestemmes at tingen hefter til sikkerhet for konfiskasjonsbeløpet. Leddet viderefører dermed regelen som følger av § 69 første ledd andre punktum, jf. § 67 fjerde ledd.

Til ny § 55 b

Det vises til punkt 4.5.2.

Bestemmelsen angir hvilke andre straffer konfiskasjon kan ilegges i kombinasjon med: Fængselsstraff, samfunnsstraff, bot og rettighetstap.

Straffelovrådet har for øvrig i hovedutredningen foreslått å videreføre § 66 første ledd uten endringer.¹¹⁸ Inndragning etter kapittel 13 kan dermed også ilegges alene eller sammen med konfiskasjon, forutsatt at konfiskasjonen ikke gjelder den samme tingen, eller verdien av den.

¹¹⁷ Sml. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 464.

¹¹⁸ NOU 2020: 10 side 112.

Til § 59

Det vises til punkt 4.5.2, lovutkastet § 55 b og lovutkastet § 55 a tredje ledd.

Inndragning etter straffeloven kapittel 13 kan ilegges alene eller sammen med straff eller andre strafferettslige reaksjoner, jf. § 66. Etter rådets syn bør også konfiskasjon kunne forenes med rettighetstap.

Som en følge av at konfiskasjon foreslås innført som en ny straffart, jf. § 29, foreslås konfiskasjon tilføyd i *bokstav d*, jf. også henvisningen til § 59 bokstav d i lovutkastet § 55 b.

Henvisningen i bokstav a til § 32 første ledd bokstav c er erstattet av en henvisning til bokstav d, som følge av at konfiskasjon er tilføyd i § 32. I bokstav b er henvisningen til § 51 bokstav c erstattet av en henvisning til bokstav d av samme grunn.

Kilder

Lover

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 20. august 1842 nr. 12 angaaende Forbrydelser (kriminalloven) (opphevet, erstattet av straffeloven 1902)

Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (opphevet, erstattet av straffeloven 2005)

Lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet [atomenergiloven]

Lov 26. januar 1973 nr. 2 om endringer i lovgivningen om inndragning på grunn av straffbare handlinger

Lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven]

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (opphevet, erstattet av havressurslova)

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven)

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven)

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse (tvangsfullbyrdelsesloven)

Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven)

Lov 11. juni 1993 nr. 66 om pristiltak (pristiltaksloven)

Lov 24. februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (lotteriloven)

Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

Lov 11. juni 1999 nr. 39 om endringer i straffeloven og straffeprosessloven m.v. (inndragning av utbytte)

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven)

Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Lov 29. juni 2007 nr. 75 om verdipapirhandel (verdipapirhandeloven)

Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven)

Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar (fiskesalagslova)

Lov 19. juni 2015 nr. 70 om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneoven)

Lov 4. desember 2015 nr. 95 om fastsettelse av finansielle referanseverdier (referanseverdiloven)

Lov 21. juni 2019 nr. 41 om endringer i verdipapirhandelloven mv. (prospekt, markedsmisbruk, tilsyn og sanksjoner)

Lov 18. desember 2020 nr. 157 om endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner)

Forskrifter

Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)

Forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften)

Forskrift 12. mars 2010 nr. 390 om inndraging av fangst og bruk av inndregne midlar

Proposisjoner

Ot.prp. nr. 31 (1971–72) Om lov om endringer i lovgivningen om inndragning på grunn av straffbare handlinger

Ot.prp. nr. 8 (1998–99) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv (inndragning av utbytte)

Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven)

Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)

NOU-er

NOU 1992: 23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser. Straffelovkommisjonens delutredning V

NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning

NOU 2002: 4 Ny straffelov. Straffelovkommisjonens delutredning VII

NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper

NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet

Andre utredninger

Den nordiske strafferettskomiteen (1963): Det nordiske strafferettskomité's betænkning om konfiskation, avgitt 20. mai 1963

SRI (1970): Innstilling fra Straffelovrådet om inndragning på grunn av straffbare handlinger, avgitt 11. mars 1970

Rui (2016): Rui, Jon Petter: Betenkning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder, 2016

Rettspraksis

Rt. 1985 side 703

Rt. 1992 side 601 (HR-1992-67-B)

Rt. 2002 side 1063 (HR-2002-383)

Rt. 2002 side 1271 (HR-2001-987) (Greenpeace)

Rt. 2003 side 1543 (HR-2003-692-A)
Rt. 2005 side 897 (HR-2005-1049-A)
Rt. 2014 side 996 (HR-2014-2070-A)
Rt. 2015 side 184 (HR-2015-348-A)
Rt. 2015 side 1355 (HR-2015-2469-A)
HR-2016-301-A
HR-2016-590-A
HR-2017-821-A (Marine Harvest)
HR-2017-930-A
HR-2018-556-A
HR-2019-1743-A (popcorn-time)
HR-2020-735-U
HR-2021-301-A
HR-2021-797-A

Retningslinjer

Troms og Finnmark statsadvokatembeter (2020): Troms og Finnmark statsadvokatembeter:
Retningslinjer for etterforskning og påtalehåndtering av havressurskriminalitet, ajourført
11. desember 2020

Litteratur

Andenæs (1956 a): Andenæs, Johs.: Alminnelig strafferett (Oslo 1956)
Andenæs (1956 b): Andenæs, Johs.: «Konfiskation som følge af lovovertrædelser»,
Forhandlinger på det tyvende nordiske juristmøte i Oslo den 23.–25. august 1954 (Oslo
1956, side 112–117)
Andenæs mfl. (2016): Andenæs, Johs.: Alminnelig strafferett (6. utgave ved Georg Fredrik
Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther, Oslo 2016)
Andenæs og Myhrer (2009): Andenæs, Johs.: Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir
Myhrer, Oslo 2009)
Dyrnes (2004): Dyrnes, Anne-Mette: Inndragning – hva må gjøres? (Oslo 2004)
Gröning, Husabø og Jacobsen (2019): Gröning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn
Jacobsen: Frihet, forbrytelse og straff: En systematisk fremstilling av norsk strafferett (2.
utgave, Bergen 2019)
Hagerup (1911): Hagerup, Francis: Strafferettens almindelige del (Kristiania 1911)
Matningsdal (1987): Matningsdal, Magnus: Inndragning (Oslo 1987)
Matningsdal (2015): Matningsdal, Magnus: Straffeloven. Alminnelige bestemmelser.
Kommentarutgave (Oslo 2015)
Rui (2012): Rui, Jon Petter: «Inndragning av utbytte fra alvorlig organisert kriminalitet: Nye
strategier er nødvendige», Tidsskrift for strafferett (2012, nr. 4, side 424–454)
Schea (2012): Schea, Trond Erik: «Inndragning av utbytte – noen sider ved utviklingen»,
Tidsskrift for strafferett (2012, nr. 4, side 375–381)

Schweigaard (1882): Schweigaard, Anton Martin: Commentar over Den norske Criminallov, del 1 (3. utgave, Christiania 1882)

Skeie (1937): Skeie, Jon: Den norske strafferett, bind 1, den almindelige del (Oslo 1937)