



RIKSADVOKATEN

INNDRAGNING

- Kvalitetsundersøkelse 2023

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag og oversikt over rapporten	5
2	Bakgrunn for og formålet med undersøkelsen	6
2.1	Undersøkelsens aktualitet	6
2.2	Bakgrunnen for kvalitetsundersøkelsen	7
2.3	Formål med undersøkelsen	7
3	Overblikk over saksfeltet. Forventninger og resultater	9
3.1	Utviklingen i inndragningstillene.....	9
3.2	Fratakelse av utbytte på andre måter; erstatning og vindikasjon	9
3.3	Er inndragningstillene for lave? Offentlig oppmerksomhet om manglende resultater	10
3.4	Nyere tiltak for å effektivisere inndragning.....	11
4	Vurderingsgrunnlag og metode	13
4.1	Kvalitetsmarkører	13
4.2	Metode og gjennomføring	14
5	Datagrunnlag og tilbakemeldinger om de undersøkte sakene	15
5.1	Saksutvalget.....	15
5.2	Tilbakemeldinger om datagrunnlaget	16
6	Inndragning i de undersøkte sakene. Funn og vurderinger	18
6.1	Innledning – oppsummering av hovedfunn	18
6.2	Nærmere om etterforsningsfasen	20
6.2.1	Innledning	20
6.2.2	Er inndragning omhandlet i etterforsningsplanen?.....	20
6.2.3	Identifisering av utbytte i innledende etterforskning	21
6.2.4	Etterforskning med tanke på verdiinndragning.....	22
6.2.5	Sikring av fremtidige inndragningskrav ved beslag og heftelse.....	23
6.2.6	Er utbytte og utvidet inndragning et tema i avhør?	24
6.3	Nærmere om påtale- og domstadiet	25
6.3.1	Innledning	25
6.3.2	Påtalemyndighetens vurdering av saken – påtalevedtak og forelegg	25
6.3.3	Dom på inndragning.....	27
6.3.4	Utkvittering av beslag til andre	27
6.3.5	Registrering av inndragning i BL.....	28
7	Overordnet om håndteringen og forslag til tiltak.....	29

7.1	Er spørsmålet om inndragning adekvat behandlet?	29
7.2	Læringspunkter og forslag til tiltak.....	32

Vedlegg

Forord

Det er et kriminalpolitisk mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. I riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er betydningen av høy bevissthet om pengesporsetterforskning og sikring av verdier med sikte på inndragning eller erstatning i aktuelle sakstyper, regelmessig påpekt. Til tross for at inndragning har vært fremhevet som et prioritert område i flere år, har inndragningstallene likevel ikke utviklet seg som ønsket.

Riksadvokaten besluttet i brev 27. september 2021 at statsadvokatene, som ledd i fagledelsen, skulle gjennomføre en begrenset kvalitetsundersøkelse rettet mot inndragning. Formålet var blant annet å gi Den høyere påtalemyndighet en bedre oversikt over hvilket arbeid som gjøres på inndragningsfeltet i politiet og finne eventuelle overordnede tendenser i politiets behandling av potensielle inndragningskrav. De regionale statsadvokatembetene gjennomførte sine undersøkelser høsten 2023.

Riksadvokaten legger med dette frem en samlet fremstilling av resultatene fra statsadvokatenes undersøkelser. Undersøkelsen viser at det gjøres mye godt arbeid i politidistriktene på dette området, særlig i en innledende fase der utbytte identifiseres og sikres. Det er likevel på enkelte punkter nødvendig å heve kvaliteten. Det synes særskilt å være behov for å rette oppmerksomhet mot at inndragning kan være aktuelt også i tilfeller der det ikke er tatt beslag innledningsvis.

Gjennomgangen og resultatene fra denne undersøkelsen gir et godt grunnlag for videre fagledelsestiltak på dette området i den enkelte embetskrets fremover.

Oslo, 11. juni 2024

Jørn Sigurd Maurud

1 Sammendrag og oversikt over rapporten

Riksadvokaten besluttet i 2021 at det skulle gjennomføres en kvalitetsundersøkelse om inndragning i 2022. Formålet var blant annet å gi Den høyere påtalemyndighet bedre oversikt over hvilket arbeid som gjøres på feltet og finne overordnede tendenser i politiets behandling av potensielle inndragningskrav. Undersøkelsen måtte i første omgang utsettes, blant annet på grunn av at sakstypene som var valgt som gjenstand for undersøkelsen viste seg å være mindre egnet for videre analyse.¹ Undersøkelsen ble gjennomført med et nytt saksutvalg i 2023. De regionale statsadvokatembetene har andre halvår 2023 utarbeidet rapporter for sine embetskretser. Rapportene fra embetene er vedlagt. I denne rapporten gis en sammenfatning av sentrale funn fra statsadvokatenes undersøkelser.

Bakgrunnen for undersøkelsen er nærmere omtalt i rapportens kapittel 2.

I kapittel 3 er det gitt et overblikk over status på saksfeltet, herunder utviklingen i inndragningstall og tall for erstatning og vindikasjon de siste årene. Det er også redegjort for nyere tiltak som er iverksatt for å effektivisere inndragningsinstituttet, samt gitt et overblikk over ulike regelverkstiltak.

Rammene og metoden for undersøkelsen er nærmere omtalt i kapittel 4, mens datagrunnlaget er beskrevet og kommentert i kapittel 5. Det er et gjennomgående trekk at flere av sakene i saksutvalget ikke er ansett å være egnet eller å ha potensiale for inndragning. Som følge av dette har enkelte distrikter hatt et begrenset utvalg saker å analysere. Dette innebærer at undersøkelsen for enkelte av politidistriktene ikke nødvendigvis er statistisk representativ. Man må derfor være varsom med å trekke konklusjoner basert kun på de regionale resultatene. På nasjonalt nivå anser vi likevel undersøkelsen for å ha statistisk gyldighet.

Riksadvokatembetet har gjennomgått, sammenfattet og kommentert de regionale rapportene i kapittel 6. Det er sett på i hvilken grad inndragning har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet gjennom hele saksforløpet – fra oppstart av etterforskning, via påtalevedtak, og frem til endelig dom foreligger i saken. Funnene varierer mellom de ulike politidistriktene, men det er likevel en del fellestrekk. Disse kan oppsummeres som følger:

- Etterforskningen fremstår som god innledningsvis i sakene, ved at utbytte identifiseres og sikres. Inndragningsspørsmålet får imidlertid ikke samme oppmerksomhet i den videre saksbehandlingen.
- Etterforskning med tanke på inndragning av verdier utover det som er tatt i beslag innledningsvis synes i liten grad å være prioritert. Manglende kapasitet og ressurser anføres av enkelte som en mulig årsak.
- Tilskjæring av sakene og utformingen av påtalevedtaket innebærer at beslag som er tatt innledningsvis, tidvis må leveres tilbake til siktede etter avsluttet etterforskning.

I kapittel 7 gis en oppsummering av statsadvokatembetenes overordnede vurderinger av hvorvidt inndragning har vært adekvat behandlet av politidistriktene. Det er også inntatt en oversikt over de oppfølgingstiltak som anses relevante for alle politidistrikt, herunder tiltak riksadvokaten særlig vil fremheve.

¹ Se nærmere Årsrapport for Den høyere påtalemyndighet 2022 punkt 3.2.4.3.

2 Bakgrunn for og formålet med undersøkelsen

2.1 Undersøkelsens aktualitet

Det er et kriminalpolitisk mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Dette har blant annet kommet til uttrykk i riksadvokatens kvalitetsrundskriv punkt 4.2.5 *Etterforskning for å sikre inndragning* og punkt 4.4.10 *Inndragning som tillegg til straff*.² Av sistnevnte fremgår det tydelig at inndragning av utbytte skal stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet. Kvalitetsrundskrivet er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 4.1.

I riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen er betydningen av høy bevissthet om pengesporsetterforskning og sikring av verdier med sikte på inndragning eller erstatning i aktuelle sakstyper, regelmessig påpekt. I rundskrivet for 2024 heter det om dette:³

"Riksadvokaten understreker det kriminalpolitiske målet om at straffbare handlinger ikke skal lønne seg. Inndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet, se kvalitetsrundskrivet pkt. 4.4.10. Politiet og statsadvokatene skal ha høy bevissthet om pengesporsetterforskning og sikring av verdier allerede ved sakens innledende fase med sikte på inndragning/erstatning i aktuelle sakstyper."

At effektiv inndragning også er et aktuelt mål for den sittende regjeringen, fremgår blant annet av regjeringsplattformen der det er slått fast at regjeringen vil innføre regler om sivilrettslig inndragning *"slik at kriminelle ikke får beholde økonomiske verdier fra kriminell verksemd."*⁴ Justis- og beredskapsministeren nedsatte på denne bakgrunn i 2023 en arbeidsgruppe som fikk i mandat å utarbeide regler om sivilrettslig inndragning, samt utrede behovet for endringer i reglene om sikring og foreldelse av inndragningskrav.⁵ Arbeidsgruppen skal etter planen legge frem sitt forslag i løpet av 2024.

Til tross for at inndragning har vært fremhevet som et prioritert område i flere år, har inndragningstallene ikke utviklet seg som ønsket. Politihøgskolen publiserte 7. juli 2023 rapporten *Inndragning: en satsing uten resultater? Hva fungerer og hva fungerer ikke?* Rapporten er en empirisk studie utarbeidet av politiinspektør Inger A. E. Coll og forsker Helge Renå. Datakildene i studien er i hovedsak statistikk på inndragning fra Politidirektoratet og Statens Innkrevingsentral, en spørreundersøkelse blant politidistriktenes inndragningsspesialister og en spørreundersøkelse blant det første kullet som fullførte det nyopprettede inndragningsstudiet ved Politihøgskolen.⁶ Et hovedfunn i rapporten er at det, til tross for føringer om at inndragning skal prioriteres, ikke var noen statistisk forbedring for ilagte inndragningstall fra 2014 og frem til i dag. Det ble også konkludert med at inndragning ikke antas å ramme grov profittmotivert kriminalitet i særlig grad, idet knappe én prosent av verdiinndragningskravene gjaldt beløp over 2 millioner kroner.

² Rundskriv nr. 3/2018

³ Rundskriv nr. 1/2024

⁴ Hurdalsplattformen s. 65

⁵ Sivilrettslig inndragning brukes i denne sammenhengen som betegnelse på inndragning med sivilrettslige trekk, slik som lavere beviskrav og løsere tilknytning til behandlingen av en straffesak enn det som gjelder etter de øvrige strafferettslige inndragningsreglene i straffeloven kapittel 13.

⁶ Politihøgskolen (2023) side 8.

2.2 Bakgrunnen for kvalitetsundersøkelsen

Riksadvokaten besluttet i brev 27. september 2021 at statsadvokatene, som ledd i fagledelsen, skulle gjennomføre en begrenset kvalitetsundersøkelse i annet halvår 2022 rettet mot inndragning. Beslutningen hadde blant annet sammenheng med at Justis- og beredskapsdepartementet, i styringsdialogen for 2021, ga Politidirektoratet og riksadvokaten i oppdrag å utarbeide en samlet plan for å styrke arbeidet med inndragning.⁷

Ved brev 21. mars 2022 oppnevnte riksadvokaten en arbeidsgruppe som skulle forberede undersøkelsen. Mandatet er gjengitt nedenfor;

"Arbeidsgruppen gis i oppdrag å utrede og foreslå sakstyper som bør inngå i undersøkelsen og kriterier som skal ligge til grunn for undersøkelsen. Kriteriene skal omfatte overordnede kvalitetsmarkører og markører som gjør seg spesielt gjeldende for vurderingene av om etterforskningen og påtalearbeidet er innrettet mot inndragning av utbytte etter straffeloven § 67 og utvidet inndragning etter straffeloven § 68. Det kan også være aktuelt å stille spørsmål om sikring av verdier til dekning av fornærmedes erstatningskrav. Videre kan det stilles spørsmål knyttet til informasjonsflyt fra politi/påtalemyndighet til offentlige innkrevingsetater (herunder Skatteetaten (som også omfatter SI, NAV Innkreving og tollinnkreving)) og lokal namsfogd.

Arbeidsgruppen stilles fritt med hensyn til forslaget til utforming av undersøkelsen. Det gis allikevel følgende føringer:

- *Undersøkelsen skal være vesentlig nedskalert i forhold til tidligere kvalitetsundersøkelser.*
- *Undersøkelsen skal rettes mot inndragning av utbytte og utvidet inndragning."*

Arbeidsgruppen leverte 30. juni 2022 en rapport med forslag til saksutvalg, spørsmål og veileder.

Kvalitetsundersøkelsen ble iverksatt høsten 2022, men måtte senere utsettes blant annet på grunn av at enkelte av sakene som ble gjennomgått viste seg å være mindre egnet til å gi representative svar. Eksempelvis viste det seg at sakskategorien internettrelaterte bedragerier, som var del av det opprinnelige saksutvalget, regelmessig inneholdt erstatningskrav som i praksis innebar at inndragning ble mindre aktuelt. Den fulle implikasjonen av dette ble først avdekket da Oslo statsadvokatembeter påbegynte gjennomføringen av sin undersøkelse.

I løpet av 2023 ble det på nytt besluttet at statsadvokatembetene skulle gjennomføre en undersøkelse av egnede saker med tema inndragning. I dialog med arbeidsgruppen og enkelte av embetene, traff riksadvokaten beslutning om nytt saksutvalg og justerte noen av spørsmålene og veilederen. Rammene for undersøkelsen og saksutvalget er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 4 og 5.

2.3 Formål med undersøkelsen

Undersøkelsen har hatt følgende mål:

- Gi Den høyere påtalemyndighet en bedre oversikt over hvilket arbeid som gjøres på inndragningsfeltet i politiet.
- Finne eventuelle overordnede tendenser i politiets behandling av potensielle inndragningskrav.
- Fange opp eventuelle variasjoner mellom politidistriktene og mellom behandling av inndragning i ulike sakstyper.

⁷ Politidirektoratets 2. tertialrapport 2021, vedlegg 6

- Bidra til større oppmerksomhet mot inndragning i etterforskingen i politidistriktene.
- Danne et utgangspunkt for eventuelle senere undersøkelser om inndragning.

Det understrekes at metodikken og den bevisste avgrensingen av undersøkelsens omfang, innebærer at den bare vil gi overordnede svar og vise *tendenser* i politidistriktenes behandling av spørsmålet om inndragning. Funnene fra undersøkelsen bør derfor ses i sammenheng med andre relevante rapporter, slik som PHS-rapporten fra 2023 nevnt i kapittel 2.1 og Politidirektoratets internrevisjon på inndragningsfeltet som ble ferdigstilt våren 2024.⁸

⁸ Revisjon nr. 2023/4

3 Overblikk over saksfeltet. Forventninger og resultater

3.1 Utviklingen i inndragningstallene

En av årsakene til at det fokuseres på tiltak som kan føre til mer inndragning, er at utviklingen ikke har vært som ønsket. Til tross for at det stadig gjentas både i styringsdialogen med Justis- og beredskapsdepartementet og i riksadvokatens prioriteringsrundskriv at inndragning skal prioriteres, har inndragningstallene vist liten statistisk forbedring siden 2014. Dette var som nevnt et av hovedfunnene i PHS-rapporten fra 2023.

I tabell 3.1 er utviklingen de siste fem årene gjengitt.

Tabell 3.1 Utviklingen i inndragning de siste årene ⁹

	2019	2020	2021	2022	2023
Utbytte (§ 34 og § 67)	1 302	1 122	867	1 118	1 086
Utvidet (§ 34a og § 68)	71	119	141	146	106
Gjenstand (§35 og § 69)	7 397	6 869	7 164	8 404	12 339
Sum antall inndragninger	8 770	8 110	8 172	9 668	13 531
Beløp i mill. kroner	197,6	983,1	189,2	184,8	151,7

3.2 Fratakelse av utbytte på andre måter; erstatning og vindikasjon

Det er på det rene, og fremgår også av denne undersøkelsen, at inndragningstallene isolert sett ikke fullt ut vil være illustrerende for i hvilket omfang myndighetene lykkes med å frata kriminelle utbytte fra straffbare handlinger. En stor andel av utbytte fra kriminalitet tjener som dekning for erstatningskrav til fornærmede uten at man først går veien om inndragning. Dessuten skal ting som er fravendt noen ved straffbar handling utleveres til fornærmede når beslaget faller bort, jf. straffeprosessloven § 214 første ledd.

Disse verdiene vil ikke nødvendigvis fremgå av statistikken over hvor mye som er inndratt og innkrevd av Skatteetaten ved Statens innkrevingssentral. I Politidirektoratets og riksadvokatens felles årsrapport for straffesaksbehandlingene for 2023 fremgår imidlertid at også erstatningskravene har ligget relativt stabilt de siste fem årene, med unntak for 2023 der det var en økning i beløpet.¹⁰

For å få en bedre oversikt over hvilke verdier som faktisk fratras kriminelle, har politiet siden 2019 også ført statistikk over hvor store verdier som sikres gjennom beslag og heftelse. Disse tallene har interesse som indikasjon på i hvilken grad politiet fokuserer på sikring av verdier og lykkes i dette arbeidet.

Det har vært en markant økning i tallene i perioden det har vært ført statistikk. Dette er i seg selv positivt. En årsak til dette *kan* imidlertid være bedre rutiner og økt bevissthet om krav til notoritet av

⁹ Tall hentet fra PSV 9. april 2024 (løpende tall).

Årsaken til økningen i antall gjenstandsinnndragninger i 2022 og 2023 skyldes trolig en innskjerping av rutinen om formell inndragning av narkotika før destruksjon, jf. Legemiddelloven § 32

Det høye beløpet i 2020 skyldes én stor narkotikasak som ble rettskraftig dette året.

¹⁰ Straffesaksbehandlingene i politiet 2023, Politidirektoratet og riksadvokaten kapittel 5.7

sikring. Dette er nærmere omhandlet i fellesrapporten om straffesaksbehandlingen for 2023 og også drøftet i PHS-rapporten fra 2023.¹¹

3.3 Er inndragningstallene for lave? Offentlig oppmerksomhet om manglende resultater

Som nevnt innledningsvis har riksadvokaten i en årrekke fremhevet at inndragning skal prioriteres. I rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for 2004 ble det uttalt at inndragningskrav skulle "fremmes i vesentlig større utstrekning enn før for å hindre at lovbrutere får beholde utbyttet av straffbare handlinger". I årene 2005 til 2010 ble dette gjentatt, etter hvert med en uttalt ambisjon om at inndragningstallene skulle være høyere enn året før. I 2014 ble det presisert at "etterforskning av pengesporet med sikte på inndragning skal foretas i langt større utstrekning enn i dag". Høy prioritet og oppmerksomhet om området er gjentatt i rundskrivene i flere av de påfølgende årene.

For å kunne konstatere at det inndras for lite, burde man ideelt sett ha oversikt over omfanget av den kriminelle økonomien, også omtalt som «skyggeøkonomien».¹² Ettersom dette er inntekt fra ulovlige aktiviteter der både kjøpere og selgere ønsker å forbli uoppdaget, er det imidlertid vanskelig å måle omfanget av skyggeøkonomien i et land. I en beregning av de samfunnsøkonomiske kostnadene av kriminalitet i Norge utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet i 2022 ble det lagt til grunn at den skjulte verdiskapingen i den norske skyggeøkonomien i 2019 tilsvarte omtrent 3 prosent av Fastlands-BNP, med et usikkerhetsintervall fra 1 til 5 prosent.¹³ Dette tilsa en samlet skjult verdiskaping på om lag 80 milliarder kroner det året. Det understrekes at disse tallene kun er et anslag. Tallene er likevel illustrerende for forholdet mellom den kriminelle økonomien og inndragningstallene referert ovenfor under kapittel 3.1.

Media har også regelmessig hatt fokus på at kun en liten andel av utbytte fra kriminalitet inndras. I en artikkelserie i E24 fra slutten av 2022 ble det særskilt fokusert på midler som er ført ut av landet. Avisen avslørte blant annet at norske kriminelle hadde verdier anslått til 180 millioner kroner i Dubai.¹⁴

I rapporten fra PHS fra 2023 som det er vist til under kapittel 2.1, er det i tillegg til liten statistisk forbedring i inndragningstallene over en årrekke, særskilt påpekt at det er få inndragningskrav på mer enn 2 millioner kroner, noe som indikerer at inndragning som virkemiddel i bekjempelsen av den grove profittmotiverte kriminaliteten ikke utnyttes godt nok. Distriktenes inndragningsspesialister, som var intervjuet i forbindelse med rapporten, pekte både på praktiske utfordringer og manglende kompetanse om blant annet identifisering av verdier som en utfordring.

Politiets internrevisjon av inndragningsfeltet fra våren 2024 vist til under kapittel 2.3, er også av interesse. Et hovedfunn i denne revisjonen er at inndragning ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet fra ledelsen i politidistriktene. I tillegg pekes det på manglende kompetanse. Disse utfordringene bidrar til at inndragning ikke blir gjennomført i stor nok grad. Det er lagt til grunn at det er et stort potensial for å

¹¹ PHS rapport s. 35 følgende

¹² Skyggeøkonomien omfatter produksjon av og inntekt fra ulovlige aktiviteter, som salg av narkotika, men også fra lovlige aktiviteter der inntekten ikke rapporteres til myndighetene (Schneider & Enste, 2002)

¹³ Rapport nr. 6-2022 fra Samfunnsøkonomisk analyse

¹⁴ e24.no/internasional-oekonomi/i/EQwljj/narko-svindel-og-vaapen-i-norge-her-er-eiendommene-i-dubai

øke inndragningen. Revisjonens anbefaling er blant annet styrket styring og tydeligere prioritering av området.¹⁵

Samlet sett kan det trygt legges til grunn at det er et potensial for å inndra mer enn det man lykkes med i dag.

3.4 Nyere tiltak for å effektivisere inndragning

Ulike regjeringer har i en årrekke utarbeidet handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet der det har vært foreslått tiltak som kan effektivisere inndragning. Eksempelvis ble det allerede i Handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet fra 2011 til 2014 foreslått utredning av inndragning basert på sivilrettslige regler og nye samarbeidsformer mellom politi og påtalemyndighet og kontrollatene med henblikk på inndragning og beslag av utbytte fra økonomisk kriminalitet.¹⁶ Dette resulterte i henholdsvis en utredning fra professor Jon Petter Rui om sivilrettslig inndragning og en utredning fra en arbeidsgruppe ledet av Økokrim med forslag blant annet til opprettelse av en tverretattlig inndragningsenhet.¹⁷

Også i regjeringens strategier mot arbeidslivskriminalitet, har inndragning regelmessig vært tema. I strategien fra 2021 heter det eksempelvis at regjeringen ønsker å legge til rette for at inndragning skal benyttes i større grad enn i dag.¹⁸ Tiltaket om Økokrims rolle som fagforvalter for finansiell sporsikring og etablering av inndragningsansvarlige i alle politidistrikt, er forankret i denne strategien.

I tillegg til utredningen fra professor Rui, har det fra regjeringens side også vært tatt andre regelverksinitiativ. Disse har kun i begrenset grad resultert i konkrete lovendringer. For sammenhengens skyld nevnes likevel at straffelovrådet i NOU 2020:10 vurderte behov for endringer i regelverket for å effektivisere inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Denne utredningen førte til enkelte mindre endringer i inndragningsbestemmelsene, i hovedsak klargjøring av regelverket.¹⁹ I en tilleggsutredning utredet rådet også spørsmålet om såkalt konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling.²⁰

Som en oppfølging av den sittende regjeringens ambisjoner om å innføre regler om sivilrettslige inndragning i Hurdalsplattformen, ble det høsten 2023 nedsatt en arbeidsgruppe ledet av professor Johan Boucht, som er i ferd med å utrede mulighet for regler om "inndragning med en løsere tilknytning til straffesak og et lavere beviskrav". Arbeidsgruppen skal også se på reglene om sikring og foreldelse. Denne gruppen skal levere sitt forslag i løpet av 2024.

En oppsummering av ulike operative tiltak på området er gitt i Politidirektoratets plan fra september 2021, omtalt ovenfor i kapittel 2.2. Blant nyere tiltak som forventes å bidra til mer effektiv inndragning nevnes:

- Økokrim har fått *Fagforvalteransvar for Inndragning og sikring av utbytte*
- Økokrim har opprettet en egen *Inndragningsenhet* som bistår distriktene
- Det er utpekt *Inndragningsspesialister* innen etterforskning i alle politidistrikter
- PHS har opprettet studiet *Inndragning og pengespor*
- Inndragning har vært særskilt tema på samlinger for Øko- og miljøseksjonene i politidistriktene

¹⁵ Revisjon nr. 2023/4

¹⁶ Regjeringens Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, 15. mars 2011

¹⁷ Rui, Jon Petter (2015). Betenknning: Sivilrettslig inndragning rettet direkte mot formuesgoder

¹⁸ Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, 8. februar 2021

¹⁹ Prop.241 L (2020–2021) Endringer i straffeloven mv. (klargjøring av inndragningsregler m.m.)

²⁰ Straffelovrådet: Konfiskasjon av ting som har tilknytning til en straffbar handling, 16. juni 2021

- Det er lagt til rette for statistikkuttrekk som gir bedre mulighet for å kunne måle sikring av verdier og inndragning ved det enkelte politidistrikt, helt ned på driftsenhetsnivå

Det er foreløpig vanskelig å ha noen sikker formening om i hvilken grad disse tiltakene har hatt den ønskede effekt, og hvilke av tiltakene som eventuelt er mer eller mindre virkningsfulle. Den fulle effekten av tiltakene vil trolig først kunne måles i en eventuell senere undersøkelse med et lignende saksutvalg.

4 Vurderingsgrunnlag og metode

4.1 Kvalitetsmarkører

Riksadvokatens kvalitetsrundskriv angir kvalitetsmarkører for straffesaksbehandlingen og er sentralt ved utforming av alle kvalitetsundersøkelser.²¹ I rundskrivet understrekes det at kvalitetsbedømmelsen av straffesaksbehandlingen nødvendigvis langt på vei vil måtte forbli skjønsmessig og konkret, all den tid ingen straffesaker er helt like. En utdyping av hva som kjennetegner god kvalitet vil likevel over tid lede til at kvalitetsvurderingene blir mer forutsigbare, konsekvente og sammenlignbare.

Oppmerksomhet mot inndragning er en kvalitetsmarkør for både etterforskning og påtalearbeid, jf. rundskrivet punkt 4.2.5 *Etterforskning for å sikre inndragning* og punkt 4.4.10 *Inndragning som tillegg til straff*.

Om etterforskning for å sikre inndragning heter det:

"Det er et kriminalpolitisk mål at straffbare handlinger ikke skal lønne seg, og at utbytte fra straffbare handlinger ikke skal kunne finansiere ytterligere kriminell virksomhet. Undersøking av "pengesporene" eller avdekking av utbytte og/eller vinning må derfor inngå i etterforskningen av vinnings- og profittmotivert kriminalitet, slik at utbytte og vinning kan avdekkes og fratras gjerningspersonen gjennom aktiv bruk av inndragning. Undersøkelser med sikte på inndragning og tiltak for å etablere sikkerhet for eventuelle inndragningskrav, som beslag og hefte, må vurderes allerede fra starten av etterforskningen, se Økokrims veileder til effektiv inndragning (2012), som er tilgjengelig på KO:DE.[...]"

Når det gjelder inndragning som del av fastsettelse av en adekvat reaksjon, jf. punkt 4.4.10, fremgår det tydelig at påtalemyndigheten i tillegg til straff, skal vurdere om det er grunnlag for inndragning, og i så fall legge ned påstand om dette eller utferdige inndragningsforelegg.

I en artikkelserie fra professor Johan Boucht og høgskolelektor Inger A. E. Coll i Politiforum i 2021/2022, konkluderes det med at effektiv inndragning i straffesaker avhenger av at *hele kjeden* fungerer optimalt, herunder at politiet gjennom etterforskningen klarer å identifisere og sikre det ulovlige utbyttet.²² Det er fremhevet at inndragningsregimets funksjonalitet og inndragningens effektivitet må vurderes i lys av alle leddene i prosessen. En sentral suksessfaktor er at enkeltaktørene ser helheten og forstår betydningen av sin egen innsats for det endelige resultatet: Alt fra operativt personell som tar verdier i beslag, til påtale som skal legge ned inndragningspåstand, må være seg bevisst muligheten for inndragning dersom man skal lykkes med å øke inndragningstallene. Forfatterne uttaler blant annet;

"Hvis orden ser etter og sikrer verdier, men påtale ikke har kunnskap om inndragningsmulighetene, vil verdiene bli tilbakelevert uten annen effekt enn at disse nå fremstår som hvitvasket av politietaten."

Blant annet under henvisning til denne artikkelserien, har en overordnet kvalitetsmarkør i denne kvalitetsundersøkelsen vært hvilke skritt som er tatt for å sørge for inndragning gjennom hele prosessen, fra saken er registrert og frem til påtalevedtak og rettskraftig avgjørelse foreligger.

²¹ Rundskriv nr 3/2018

²² Politiforum nr 12 (2021), Politiforum nr 1 (2022) og Politiforum nr 3 (2022)

4.2 Metode og gjennomføring

Et av målene med undersøkelsen har vært få statistisk signifikante resultater som kan vise nasjonale tendenser, og eventuelle regionale avvik. Undersøkelsen har derfor vært gjennomført som en *breddeundersøkelse* med gjennomgang av et større volum av saker. Dette medfører at det er færre spørsmål til besvarelse, sammenlignet med enkelte andre kvalitetsundersøkelser. Spørsmålene er av overordnet karakter, og det har ikke vært intensjonen å analysere hver enkelt sak i dybden.

Spørsmålene er, så langt mulig, utformet på en måte som ikke åpner for skjønn. Dette betyr at de fleste spørsmålene er besvart med ja/nei/ikke aktuelt.

For at undersøkelsen skal ha verdi både regionalt og nasjonalt, har det vært viktig at vurderingene av sakene har skjedd etter en tilnærmet felles norm. Det er derfor utarbeidet en veileder til spørsmålene.

Spørsmålene er delt inn i etterforsningsfasen og påtalefasen. Funn fra begge deler av undersøkelsen inngår i den avsluttende vurderingen av om inndragning anses adekvat behandlet.

Når det gjelder spørsmålene rundt etterforskingen, er det i noen grad skilt mellom den innledende etterforsningsfasen og senere faser i etterforskingen. Den innledende fasen er avgrenset til de første dagene av politiets behandling. Hva som skjer tidlig i etterforskingen er særlig viktig hva gjelder muligheten til å identifisere og sikre utbytte.

Spørsmålene knyttet til påtalefasen kartlegger relevante skritt fra saken sendes fra etterforsker til påtalejurist og frem til påtaleavgjørelse/rettskraftig avgjørelse foreligger.

Embetene har besvart spørsmålene i SurveyXact i løpet av andre halvår 2023. Veilederen er aktivt benyttet ved besvarelsen. Statsadvokatene har også hatt jevnlig dialog for å sikre mest mulig lik behandling av spørsmålene. Nødvendige avklaringer med riksadvokaten er gjort fortløpende i den grad det har vært nødvendig. Veilederen er også oppdatert med relevante tilbakemeldinger.

5 Datagrunnlag og tilbakemeldinger om de undersøkte sakene

5.1 Saksutvalget

Ved valg av sakskategorier var det et mål å finne saker med potensiale for flest mulig registrerte inndragningskrav. Saker med en fornærmet som ville kunne kreve gjenstanden eller et pengebeløp tilbakelevert, eller gjøre et erstatningskrav gjeldende direkte, ble forsøkt unngått.

Politiets oppmerksomhet om inndragning vil kunne være forskjellig innenfor ulike sakskategorier. For å fange opp eventuelle variasjoner, har undersøkelsen vært gjort innenfor tre ulike kategorier. Følgende lovbrudd har vært gjenstand for undersøkelse:

- hvitvasking/heleri
- grove narkotikalovbrudd
- grov miljøkriminalitet

Hvilke statistikkgrupper som inngår i sakskategoriene er angitt i vedlegg 1.

Felles for disse saksområdene er at kriminaliteten gjerne er profittmotivert. Utover denne fellesnevneren er begrunnelsen for utvelgelsen er noe ulik: Heleri og hvitvasking er bestemmelser som retter seg direkte mot utbytte. Grove narkotikalovbrudd er et kriminalitetsområde hvor manglende inndragning har vært et fokusområde for politiet siden begynnelsen av 1990-tallet. I tillegg er disse sakene særlig egnet til å belyse etterforskning med sikte på utvidet inndragning. I miljösakene er også profitt ofte et motiv, særlig i form av besparelser, og det er grunn til å tro at inndragning av utbytte ikke i tilstrekkelig grad ivaretas i etterforskningen av slike saker.

Når det gjelder sakskategoriene hvitvasking/heleri og grove narkotikalovbrudd er sakene hentet fra et utvalg av saker som er avgjort i perioden 1. januar 2022 til 30. juni 2023. For miljösakene er det også tatt med saker som er avgjort fra og med 1. januar 2019 til og med 30. juni 2023.

Saksutvalget består av både enkeltsaker og hovedsaker med vedleggsaker. Der hvor saken er en hovedsak med vedleggsaker, er det kun hovedsaken som normalt skal vurderes. Unntak gjøres hvis det er registrert inndragning i en av vedleggsakene, og denne hører inn under et av saksområdene som er omfattet i undersøkelsen.

For å få statistisk signifikante tall fra hvert enkelt politidistrikt ble statsadvokatembetene bedt om å evaluere *minst* 45 saker, 15 fra hver kategori. Nøyaktig antall saker pr. politidistrikt er angitt i tabell 5.1 nedenfor. Der det ikke var nok saker i én kategori, er saker i de øvrige kategoriene økt med tilsvarende antall saker. I tillegg har embetene hatt en skjønsmessig adgang til å medta ytterligere saker.

Tabell 5.1 Antall saker fordelt på politidistrikt

Politidistrikt	Hvitvasking/heleri	Grove narkotika-lovbrudd	Miljøkriminalitet	Totalt antall
Agder	21	21	3	45
Innlandet	19	19	8	46
Vest	43	43	4	90
Møre og Romsdal	20	22	2	44
Nordland	22	20	1	43
Oslo	50	51	4	105
Øst	49	50	7	106
Sør-Vest	43	43	4	90
Troms	11	10	3	24
Finnmark	10	10	3	23
Trøndelag	20	20	6	46
Sør-Øst	43	43	4	90
Totalt	351	352	49	752

Saken er hentet ut i PAL Strasak, og behandlet i excel.

5.2 Tilbakemeldinger om datagrunnlaget

I tabell 5.2 nedenfor er det gitt en oversikt over antall saker i hver kategori fordelt på politidistrikt. Tabellen gir også oversikt over hvor mange av sakene som er ansett egnet for videre undersøkelse, og hvor mange saker som hadde inndragningspotensiale og følgelig har vært gjenstand for videre analyse.

Mulige årsaker til at en sak ikke anses egnet, er i veilederen angitt å være sakens omfang eller at ingen mistenkt er registrert.

Inndragningspotensiale anses å mangle dersom det ikke er utbytte i saken, eller der det foreligger et erstatningskrav fra fornærmede.

I de begrunnelsene som er gitt for at en sak ikke anses egnet, fremgår at det er noe overlapp mellom de to vilkårene for utelukkelse fra videre analyse. I flere av sakene som ikke anses å ha inndragningspotensiale, er begrunnelsen at gjenstanden er levert tilbake til rette eier.

Tabell 5.2 Oversikt over egnede saker og saker med inndragningspotensiale pr. politidistrikt

Politidistrikt	Antall saker	Egnede saker	Saker med inndragningspotensiale				Andel av egnede saker med inndr.potensiale
			Grove narkotika-lovbrudd	Heleri/hvitvasking	Miljø	Totalt	
Oslo	94	77	32	19	1	52	68 %
Øst	99	76	29	15		44	58 %
Innlandet	53	50	12	9	1	22	44 %
Sør-Øst	98	88	14	19	2	35	40 %
Agder	47	46	8	14		22	48 %
Sør-Vest	90	89	15	7	1	23	26 %
Vest	101	86	25	21	1	47	55 %
Møre og Romsdal	47	42	23	14	1	38	90 %
Trøndelag	49	44	5	1		6	14 %
Nordland	50	35	12	21		33	94 %
Troms	24	22	7	6	1	14	64 %
Finnmark	23	18	4	6	1	11	61 %
Totalsum	775	673	186	152	9	347	52 %

Som utgangspunkt var 775 saker omfattet av undersøkelsen. Etter en vurdering av sakens egnethet og inndragningspotensiale gjenstod 347 saker.

Det er enkelte lokale variasjoner i tabellen som bør fremheves:

Nordland og Møre og Romsdal politidistrikt har lagt til grunn at henholdsvis 94 og 90 prosent av de egnede sakene anses å ha inndragningspotensiale. På motsatt side av skalaen finner vi Trøndelag politidistrikt der kun 6 av 44 egnede saker (14 prosent) anses å ha inndragningspotensiale. Dette kan selvsagt være tilfeldig og skyldes utvalget av saker. Årsaken til manglende inndragningspotensiale er opplyst å være at det ikke var holdepunkter for vinning eller utbytte i saken eller at gjenstanden var tilbakelevert. Narkotikasakene er opplyst å være preget av at det ikke var konkrete holdepunkter for omsetning som kunne gitt grunn til å iverksette etterforskning med sikte på inndragning. Ingen av de analyserte sakene omhandlet miljøkriminalitet. På grunn av manglende statistisk signifikans, bør funnene fra Trøndelag vurderes med noe forsiktighet.

Et annet forhold som er viktig å merke seg ved vurderingen av funnene, er at utvalget miljø saker også på nasjonalt nivå er meget begrenset; kun 9 av sakene er ansett både å være egnet og ha inndragningspotensiale. Innenfor kategorien miljøkriminalitet vil funnene følgelig ha begrenset statistisk signifikans. Begrunnelsene for at sakene ikke anses egnet eller ikke har inndragningspotensiale gir ikke grunnlag for å kritisere utvelgelsen. Riksadvokaten bemerker likevel at det regelmessig bør vurderes om profitt, gjerne i form av besparelser, er et motiv også i saker om miljøkriminalitet, selv om det umiddelbart ikke fremstår å være et økonomisk utbytte i sakene.

Ved beregning av andelen positive og negative svar i de følgende tabellene er det tatt utgangspunkt i antall egnede saker med inndragningspotensial.

6 Inndragning i de undersøkte sakene. Funn og vurderinger

6.1 Innledning – oppsummering av hovedfunn

I dette kapittelet gis en oversikt over og analyse av funnene fra undersøkelsen slik de fremkommer i rapportene fra de regionale embetene. Svarene må leses med de forbehold som er tatt ovenfor, på grunn av til dels begrenset datagrunnlag i enkelte av regionene og saksområdene. Saker der utbyttet er tilbakelevert til rette eier eller der det er erstatningskrav fra fornærmede, slik beskrevet under kapittel 5, er heller ikke del av den videre analysen.

De konkrete besvarelsene av enkeltspørsmål som refererer seg til etterforskningsfasen er gjengitt og gjennomgått i kapittel 6.2, mens spørsmålene om påtalevedtak og dom gjengis i kapittel 6.3.

Det er naturlig nok noe variasjon mellom regionene, og regionale avvik vil bli nærmere kommentert under analysen av enkeltspørsmålene. Det har likevel vært mulig å trekke ut noen fellestrekk, oppsummert i kulepunktene nedenfor:

- Politiets innledende etterforskning er jevnt over god. Verdier blir identifisert og beslaglagt. Dette gjelder særlig saker der det er brukt tvangsmidler. Politiet iverksetter imidlertid sjelden selvstendig etterforskning opp mot inndragning når det ikke foreligger beslag.
- Etterforskning og sikring med tanke på inndragning utover det som er tatt i beslag innledningsvis er i ingen eller liten grad vurdert av politiet eller fulgt opp av påtale.
- Det er jevnt over potensiale for mer oppmerksomhet om inndragning i påtaleleddet. Påtalemyndigheten returnerer sjelden saker til videre etterforskning rettet særskilt mot inndragning og styrer sjelden etterforskningen i retning av inndragning, for eksempel med tanke på utstedelse av inndragningsforelegg.
- Beslag må tidvis tilbakeleveres til siktede på grunn av tilskjæring av sakene, tiltalens utforming eller fordi man ikke kommer bevismessig i mål med en tiltale om f.eks. salg av narkotika uten ytterligere etterforskning.
- Etterforskning med tanke på å inndra utbytte fremstår generelt ikke som høyt prioritert. Enkelte av embetene peker på at en årsak til dette kan være begrenset kapasitet som ikke forsvarer bruk av ekstra etterforskningsressurser i saker med lite inndragningspotensiale.

At etterforskningen og påtalevedtaket i begrenset grad fokuserer på inndragning fører ikke bare til at myndighetene går glipp av potensielle verdier, men har også den konsekvens at politiet tidvis må tilbakelevere midler som er beslaglagt til siktede. Følgende utdrag fra rapporten til Agder statsadvokatembeter er her illustrerende:

"Det er flere eksempler, særlig i sakskategorien grove narkotikalovbrudd, hvor det er blitt rettskraftig dom på både inndragning av utbytte etter straffeloven § 67 og utvidet inndragning etter straffeloven § 68, likevel slik at dette knytter seg til penger som ble funnet i forbindelse med etterforskningens initialfase. Og motsatt: Det finnes 1 eksempel på en sak hvor politiet tok forbehold om å nedlegge påstand om inndragning i forbindelse med en begjæring om

tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248, men hvor dette likevel ikke ble påstått av møtende politiaktør under rettsmøte. I denne saken ble betydelig pengebeslag på ca. 180 000 utlevert domfelte i ettertid. Pengebeslaget ble funnet sammen med ca. 550 gram amfetamin, og statsadvokaten er av den oppfatning at dette skulle ha vært inndratt etter straffeloven § 68.

For så vidt gjelder de 21 undersøkte narkotikasakene, er en del av disse egeninitierte fra politiet selv, likevel slik at mange av dem oppstår som følge av tips/opplysninger fra Tollvesen, utenlandsk politi, fra bussjåfører etc. Av de 21 sakene er det 3 konkrete eksempler på at politiet har funnet et "narkotikaregnskap" eller andre bevis som kan indikere salgsvirksomhet, uten at man i særlig grad synes å ha etterforsket opp mot dette, ei heller spørsmålet om inndragning. I to av disse sakene var det også et relativt stort pengebeslag som ble tilbakelevert til siktede. Pengebeslagene i disse sakene ble også senere utlevert siktede, uten at man ser ut til å ha vurdert om det var grunnlag for å utstede egne inndragningsforelegg."

Oslo statsadvokatembeter rapporterer om tilsvarende erfaring. Det heter i rapporten:

"Det er få eksempler på at politiet har etterforsket og sikret mulig utbytte utover det som er tatt i beslag innledningsvis og det generelle inntrykket er at inndragning av utbytte ikke har høy prioritet. Det bemerkes at sakens karakter kan tilsa at det ikke er grunn til å etterforske opp mot inndragning, slik at funnet ikke nødvendigvis er kritikkverdig. Imidlertid viser gjennomgangen at politiet, i saker hvor det er grunn til å etterforske ytterligere og sikre verdier, ikke har gjort dette. Rollen som påtalefaglig etterforskningsleder (PÅL) innebærer ikke bare å konstatere at bevisene ikke holder og henlegge saken. PÅL skal også vurdere om det er gjort tilstrekkelige etterforskningsskritt.

Det er flere eksempler på at påtalemyndigheten har tatt forbehold om inndragning i tiltalebeslutningen, men hvor dette ved en feil likevel ikke er påstått under hovedforhandling. Verdiene er da utlevert domfelte i ettertid i stedet for at det er utferdiget inndragningsforelegg. I noen av disse sakene har politiet vært informert om muligheten for f.eks. tolletaten å ilegge et overtredelsesgebyr for det tilfelle saken ikke leder til inndragning, uten at dette er fulgt opp fra påtalemyndigheten i politiet."

Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter har på sin side pekt på at manglende utenlandsetterforskning, særskilt i hvitvaskingssaker der antatt gjerningsperson eller utbytte befinner seg i utlandet, også kan være et hinder for inndragning. De aktuelle sakene vurderes å ha beskjedent oppklaringspotensiale, men det kunne ha vært aktuelt å se de i sammenheng med saker i eget og andre politidistrikt, særskilt med tanke på inndragning. I ett tilfelle ble beslaglagte midler levert tilbake til siktede til tross for at denne ikke engang hadde gjort krav på pengene.

Vedrørende mangler knyttet til påtaleleddet, har Hedmark og Oppland statsadvokatembeter særskilt bemerket at det var flere saker hvor det forelå grunnlag for inndragning av utbytte, men hvor dette ikke ble tatt med i påtalevedtaket. Embetet uttaler:

"Gjennomgangen gir grunn til å stille spørsmål ved om påtalejuristene har tilstrekkelig kunnskap og erfaring i den praktiske håndteringen av reglene om inndragning."

Når det gjelder tilfeller der inndragning ikke er tatt med i påtalevedtaket (fire saker), bemerker Rogaland statsadvokatembeter på sin side at det synes det som om det skyldes ressurs-, kapasitets- og tilskjæringshensyn at dette ikke er gjort.

6.2 Nærmere om etterforsningsfasen

6.2.1 Innledning

De innledede spørsmålene i undersøkelsen har tatt sikte på å kartlegge hvilken oppmerksomhet det har vært om inndragning i etterforsningsfasen.

Under henvisning til kvalitetsmarkørene for undersøkelsen gjengitt i kapittel 4.1, vil en kvalitativt god etterforskning kjennetegnes ved at potensielle verdier identifiseres og sikres tidlig i etterforskningen, samt at etterforskningen rettes inn mot pengesporene, herunder gjennom kartlegging av verdier og bevis som er relevante for inndragning.

6.2.2 Er inndragning omhandlet i etterforsningsplanen?

Det er som utgangspunkt ikke noe krav om å utarbeide etterforsningsplan i de sakene som har vært gjenstand for analyse i denne undersøkelsen.²³ Når dette likevel er gjort til tema i undersøkelsen er det fordi eventuell omtale i en etterforsningsplan vil kunne gi en indikasjon på hvilket fokus inndragning har hatt i saken. Det er særskilt presisert i veilederen at hensikten med å stille dette spørsmålet er å avdekke om inndragning av utbytte er et fokus for politiet.

Dersom etterforsningsplan er utarbeidet i Indicia, kan det forekomme at denne ikke er tilgjengelig for statsadvokaten. Det kan således være grunn til å merke seg at svaralternativene "ikke aktuelt" og "vet ikke" vil kunne forekomme i ganske høy grad.

Det fremgår av tilbakemeldingene at spørsmålet om inndragning er tematisert i 97 av sakene. I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt pr. sakskategori, der det også er beregnet i hvor stor andel av sakene inndragning er tematisert i de sakene der det er utarbeidet en etterforsningsplan (andel ja-svar).

Tabell 6.1 Er inndragning tematisert i etterforsningsplan?

Kategori	Ja	Nei	Vet ikke/ikke aktuelt	Totalsum	Andel ja saker av (ja+nei)
Grove narkotikalovbrudd	55	49	82	186	53 %
Heleri/hvitvasking	41	31	80	152	57 %
Miljø	1	1	7	9	50 %
Totalsum	97	81	169	347	54 %

I de sakene der det foreligger en etterforsningsplan, er inndragning tematisert i 54 prosent av sakene. Etterforsningsplan ser ut til å være benyttet i noe større grad i saker om grov narkotikakriminalitet, noe som har god sammenheng med riksadvokatens anbefaling om bruk av etterforsningsplan for disse sakene. Forskjellen er imidlertid ikke særlig stor.

Det er enkelte variasjoner mellom politidistriktene. Innlandet peker seg ut ved at graden av tematisering er lav. Saksutvalget er imidlertid begrenset, særlig i de mindre politidistriktene.

Flere av embetene har i sine rapporter bemerket viktigheten av innledende planlegging. Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter skriver;

²³ Riksadvokatens brev 30. mars 2015 Direktiv om bruk av etterforsningsplaner - utvidelse

"Videre ser vi nok også et forbedringspotensial i at inndragning må være et tema i begynnelsen av etterforskningen og dette må gjenspeiles i etterforskningsplanene."

I rapporten fra Trøndelag statsadvokatembeter heter det;

"Med det forbehold som svakt datagrunnlag gir, finner vi likevel grunn til å følge opp at inndragning skal omhandles i etterforskningsplaner i saker hvor det er aktuelt. Det er sentralt for å sikre at det så tidlig som mulig stilles spørsmål om den aktuelle handlingen som saken gjelder kan ha gitt utbytte, hvor dette er og hvordan det kan sikres mv."

Riksadvokaten bemerker at selv om form og innhold i etterforskningsplaner må tilpasses den enkelte sak, kan det være grunn til å ha et punkt om inndragning i alle saker der det er mulighet for profitt og der det følgelig vil kunne avdekkes et utbytte som senere vil kunne inndras. Selv om en sak er av en slik art at det ikke er krav om å utarbeide en etterforskningsplan, må etterforskningen likevel planlegges. I saker med inndragningspotensiale bør etterforskning opp mot inndragning regelmessig vurderes, herunder hvilke ressurser dette vil kreve.

Inkludering av dette som et punkt i den innledende planleggingen vil kunne bidra til økt fokus på inndragning gjennom hele etterforskningen og et riktig resultat til slutt, i samsvar med det som følger av kvalitetsrundskrivet.

6.2.3 Identifisering av utbytte i innledende etterforskning

Som nevnt innledningsvis, er det sentralt for å lykkes med innkreving av et rettskraftig inndragningskrav at verdier identifiseres tidlig i etterforskningen, med tanke på videre sikring. Herunder er det også viktig å belyse om det er foretatt etterforskingsskritt for å avklare om siktede har hatt besparelser som følge av den straffbare handlingen. Sistnevnte er særskilt interessant for miljøsakene.

I tabell 6.2 nedenfor er det angitt i hvor stor andel av sakene det er tatt skritt å identifisere utbyttet.

Tabell 6.2 Er det gjort noe for å identifisere et utbytte?

Kategori	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av (ja+nei)
Grove narkotikalovbrudd	171	14	1	186	92 %
Heleri/hvitvasking	136	11	5	152	93 %
Miljø	3	3	3	9	50 %
Totalsum	310	28	9	347	92 %

Undersøkelsen omfattet også spørsmål om *når* det ble foretatt skritt for å identifisere utbytte. 90 prosent av denne typen identifisering skjedde innledningsvis i etterforskningen. Det er ingen regionale forskjeller av betydning på dette området. I tillegg ble det i 47 prosent av sakene foretatt skritt for å identifisere utbyttet senere i etterforskningen. I 43 prosent av sakene ble det foretatt skritt for å identifisere utbytte både i innledningen og senere i etterforskningen.

En generell tilbakemelding fra statsadvokatembetene har vært at politiet viser både vilje og evne til å identifisere verdier tidlig i etterforskningen. Slik identifisering er viktig både med tanke på inndragning, men også som bevis for det straffbare forholdet.

Det fremgår ikke av tallene hvordan utbytte er identifisert. I beskrivelsene fra statsadvokatenes rapporter, fremgår det imidlertid at ransaking har vært det mest aktuelle etterforskingsskrittet for å identifisere utbytte.

Riksadvokaten finner for ordens skyld grunn til å minne om at utbytte også kan identifiseres på andre måter, herunder gjennom etterforskning rettet særskilt mot pengespor og analyser av siktedes økonomi. Økokrims *Veileder til effektiv inndragning* kapittel 5 kan her være nyttig som kilde til relevante sporsteder. Utenlandsetterforskning kan også være nødvendig for å identifisere utbytte med tanke på senere inndragning. Kapittel 9 i veilederen gir rettledning og tips til fremgangsmåte med tanke på inndragning av formuesgoder i utlandet.

6.2.4 Etterforskning med tanke på verdiinndragning

Undersøkelsen har også stilt spørsmål om det er foretatt etterforskning med tanke på verdiinndragning. I veilederen til undersøkelsen er det angitt at dette spørsmålet bare ville være aktuelt å besvare dette dersom det ikke var gjort noe for å identifisere/lokalisere utbyttet, jf. spørsmålet ovenfor.²⁴ En konsekvens er at det kun er et begrenset antall saker der det har vært aktuelt å besvare spørsmål om etterforskingsskritt med tanke på verdiinndragning.

Tabell 6.3 Er det iverksatt etterforskingsskritt med tanke på verdiinndragning?

Kategori	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel av totalt nei hvor det ikke var satt i gang e.skrutt
Grove narkotikalovbrudd	12	2	14	48 %
Heleri/hvitvasking	10	1	11	40 %
Miljø	3		3	12 %
Totalsum	25	3	28	100 %

Det er verdt å merke seg at ettersom det i et flertall av sakene er gjort noe for å identifisere/lokalisere utbyttet, er det kun 28 saker på nasjonalt nivå der nærværende spørsmål har vært relevant å besvare. Etterforskingsskritt med tanke på verdiinndragning er av statsadvokatene ansett aktuelt i 25 av disse sakene. Det er ikke igangsatt slike etterforskingsskritt i noen av sakene.

Oslo statsadvokatembeter har opplyst at det kun var ti av sakene i utvalget der det ikke var tatt beslag. I ni av disse er det ikke foretatt etterforskning med tanke på verdiinndragning, mens det i én sak ikke var ansett aktuelt på grunn av at utbyttet var lite. Det er bemerket at etterforskning med tanke på verdiinndragning må kunne forsvares ved at man sammenholder verdiene med hvilke etterforskningsressurser som kreves.

Tilsvarende forståelse og bemerkning vedrørende ressursbruk fremgår av rapporten fra Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter.

I rapporten fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter var det kun én sak som i henhold til føringene i veilederen kunne være aktuell for etterforskning med tanke på verdiinndragning. Der ble ikke aktuelle etterforskingsskritt gjennomført, selv om siktede hadde verdier (et hus) tilsvarende salgssummen for cannabis som var erkjent i saken.

²⁴ Årsaken til denne avgrensingen var dels et ønske om ikke å gjøre undersøkelsen for omfattende for embetene.

Selv om det er et begrenset utvalg saker som ligger til grunn for besvarelsen på dette punktet, kan det synes som at etterforskingsskritt med tanke på verdiinndragning ikke er høyt prioritert. Riksadvokaten har forståelse for at slik etterforsking kan være ressurskrevende og følgelig må avstemmes mot blant annet omfanget av antatt utbytte i saken. Uavhengig av funn i undersøkelsen, kan det likevel være grunn til å minne om nødvendigheten av å gjennomføre etterforsking med tanke på å kartlegge verdier i saker der utbyttet har vært av et visst omfang. Det bemerkes at pengespor og funn av verdier også vil kunne være relevante som bevis for straffeskyld.

Inndragningsspesialistene som ble intervjuet i forbindelse med PHS-rapporten omtalt ovenfor, pekte også på manglende identifisering av utbytte som en utfordring. Kompetansemangler ble trukket frem som en mulig årsak til at slik etterforsking ikke ble gjennomført.

6.2.5 Sikring av fremtidige inndragningskrav ved beslag og heftelse

Sikring av utbytte er ofte helt avgjørende for om man kommer i mål med et rettskraftig inndragningskrav, og ikke minst for å lykkes med å fullbyrde kravet ved innkreving. Hvorvidt det er gjennomført sikring er følgelig en viktig kvalitetsmarkør ved all inndragningsetterforsking.

Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om sikring både ved beslag og heftelse. Mens beslag er aktuelt for sikring av utbytte som kan identifiseres og knyttes til det straffbare forholdet, er heftelse aktuelt for sikring av krav på verdiinndragning.

Det er i undersøkelsen lagt opp til at spørsmålet om det er tatt heftelse i saken skal besvares selv om det ikke er aktuelt å svare på om det er gjennomført etterforsking med tanke på verdiinndragning. Spørsmålet om utbyttet er tatt i beslag er besvart hvis det er gjort noe for å identifisere/lokalisere utbyttet.

Tabell 6.4 Antall saker der det er tatt beslag og heftelse pr. sakstype

Kategori	Ble utbyttet tatt i beslag?					Er det tatt heftelse (eller håndpant)?				
	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Grove narkotikalovbrudd	109	20	42	171	84 %	6	30	135	171	17 %
Heleri/hvitvasking	89	25	22	136	78 %	6	29	101	136	17 %
Miljø	3			3	100 %		1	2	3	0 %
Totalsum	201	45	64	310	82 %	12	60	238	310	17 %

Oversikten viser at det på nasjonalt nivå er tatt beslag i 82 prosent av sakene der dette har vært aktuelt. Heftelse er på sin side kun benyttet i 17 prosent av sakene der dette, etter statsadvokatenes mening, hadde vært aktuelt.

En generell tilbakemelding fra statsadvokatembetene er at politiet er gode til å ta beslag i verdier som identifiseres i en innledende fase av etterforskingen. Når det gjelder kartleggingen av bruk av heftelse, er det av flere fremholdt at innretningen på undersøkelsen og relevansen av etterforsking rettet mot verdiinndragning kan ha hatt en viss innvirkning på resultatene. Oslo statsadvokatembeter har pekt på at negative svar på om det er tatt heftelse ikke nødvendigvis er kritikkverdig, all den tid undersøkelsen ikke omfatter politiets etterforsking opp mot verdiinndragning for en stor del av sakene.

Riksadvokaten bemerker at det er positivt at rutiner for å sikre fremtidige inndragningskrav ved beslag synes å være gode i alle politidistrikt, med noe potensiale for forbedring. At heftelse er mindre brukt er

som forventet. Spørsmålet ble stilt for å få en bedre oversikt over omfanget. Undersøkelsen har ikke tatt sikte på å kartlegge årsakene til begrenset bruk og om potensialet er større.

6.2.6 Er utbytte og utvidet inndragning et tema i avhør?

Undersøkelsen omfatter ulike spørsmål om utbytte har vært tema i avhør, oppsummert i tabell 6.5 nedenfor. Alle saker hvor statsadvokatene mener det er inndragningspotensiale (347 saker) er blitt vurdert.

Gjennom disse spørsmålene har det vært ønskelig å kartlegge om det i løpet av etterforskningen har vært stilt spørsmål som kan være egnet til å avdekke om det foreligger utbytte i saken. Det er innholdet og resultatet som har vært avgjørende, og svarene omfatter dermed også tilfeller der pengestrømmer generelt har vært tema i avhøret.

Det bemerkes at gitt føringene i veilederen, er spørsmålene av flere besvart positivt også dersom utbytte *indirekte* har vært tema i avhør, eksempelvis dersom man har stilt spørsmål knyttet til omfang av omsetning av narkotika.

Tabell 6.5 Har utbytte og utvidet inndragning vært tema i avhør?

	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Er utbytte tema i avhør av mistenkt/siktet?	262	33	52	347	89 %
Er utvidet inndragning tema i avhør av mistenkt/siktet?	76	74	197	347	51 %
Er utbytte og/eller utvidet inndragning tema i vitneavhør?	113	47	187	347	71 %

Utbytte generelt har vært tema i avhør av mistenkte i 89 prosent av sakene det anses aktuelt. Enkelte embeter har imidlertid bemerket at ettersom spørsmål om verdier og omsetning gjennomgående også vil være relevant for spørsmålet om straffeskyld, vil et positivt svar her ikke nødvendigvis indikere i hvilken grad det har vært tilstrekkelig fokus på inndragning i etterforskningen. Spørsmål som kan åpne for *utvidet inndragning* vil derfor i større grad gi en indikasjon på om inndragning har fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Det har her vært mulig å svare bekreftende dersom mistenktes økonomi på en eller annen måte har vært tema i avhør. I saker der utvidet inndragning anses aktuelt, har dette vært tema i vel halvparten (51 prosent) av sakene. Det bemerkes i denne sammenheng av flere embeter at dette kan skyldes at terskelen for når utvidet inndragning anses aktuelt i narkotikasaker er satt relativt høyt, jf. HR 2020-2442-A.

Når det gjelder hvorvidt utbytte har vært tema i vitneavhør, er dette ofte vurdert som ikke aktuelt. I saker der det er ansett aktuelt, er utbytte tematisert i et flertall (71 prosent) av sakene.

Oslo statsadvokatembeter og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter bemerker begge at spørsmål om økonomi generelt kan stilles oftere enn det gjøres i dag.

Nordland statsadvokatembeter har pekt på at det er et potensial for forbedring knyttet til spørsmål om utvidet inndragning i avhør av mistenkte. I oppsummeringen av sin rapport skriver de:

"... I en av sakene var spørsmål om utbytte berørt i avhør av siktede, men kunne vært gjort mer utfyllende. I en annen sak om oppbevaring av narkotika, kunne siktede ha vært spurt om han fikk noe for å oppbevare narkotikaen. I en tredje sak om narkotika som gjaldt kureroppdrag,

burde kurer vært spurt om godtgjørelse for oppdraget, og det burde vært tatt forbehold om inndragning i påtalevedtaket, som kunne vært fulgt opp under irtteføring."

Riksadvokaten slutter seg til dette. På samme måte som annen pengesporsetterforskning, vil spørsmål om økonomi i avhør også kunne være relevant for spørsmålet om straffeskyld og bidra til generelt å belyse saken bedre. Dersom inndragning i større grad inkluderes i eventuelle etterforskningsplaner, vil det kunne gi en god påminnelse om at økonomi tas med i avhør av både mistenkte og vitner.

6.3 Nærmere om påtale- og domstadiet

6.3.1 Innledning

Spørsmålene i denne delen av undersøkelsen omfatter påtalevedtak, herunder utstedelse av inndragningsforelegg ved negativt påtalevedtak, og dom. Det er både stilt spørsmål om inndragning er tatt med i påtalevedtak og om det etter statsadvokatens syn *burde vært tatt med*. Formålet med sistnevnte har vært å fange opp de åpenbare tilfellene der inndragning burde ha vært inkludert. Spørsmålene er stilt for alle saker hvor statsadvokatene mener det er inndragningspotensiale (347 saker).

Spørsmålene omfatter også hva som skjer med beslaglagt gods i saken, særlig når saken henlegges. Her har formålet vært å kartlegge om antatte gjerningspersoner, i saker der man ikke kommer i mål med inndragning, likevel fratras beslaglagt gods dersom det er andre krav i saken.

Endelig er notoritet for inndragning i politiets saksbehandlingssystem BL særskilt undersøkt. Dette spørsmålet er tatt med for å kartlegge om det statistiske grunnlaget for inndragning er korrekt.

6.3.2 Påtalemyndighetens vurdering av saken – påtalevedtak og forelegg

Tabell 6.6 og 6.7 nedenfor gir en oversikt over hvorvidt det ble truffet påtalevedtak og om inndragning ble tatt med i vedtaket. Det er videre i tabell 6.8 gitt en oversikt over hvilken bestemmelse som ble benyttet.

Tabell 6.6 Ble det truffet positivt påtalevedtak i saken?

	Antall	Andel
Ja	226	65 %
Nei	112	32 %
Ikke aktuelt	9	3 %
Totalsum	347	100 %

Tabell 6.7 Ble inndragning tatt med i det positive påtalevedtaket?

	Antall saker	Andel
Ja	116	51 %
Nei	70	31 %
Ikke aktuelt	40	18 %
Totalsum	226	100 %

Tabell 6.8 Hvis positivt påtalevedtak og inndragning tatt med i påtalevedtak – etter hvilken bestemmelse (mulig med flere bestemmelser)

	Antall	Andel
Etter § 67	82	71 %
Etter § 68	29	25 %
Etter § 69	37	32 %
Totalt antall saker	116	100 %

Av 226 saker der det ble truffet positivt påtalevedtak, ble inndragning inkludert i 51 prosent av sakene, og i 62 prosent av sakene det ble regnet som aktuelt. I flertallet av sakene (71 prosent) var inndragning påstått med hjemmel i straffeloven § 67. Utvidet inndragning etter straffeloven § 68 er kun benyttet i 25 prosent av sakene.

Det ble i undersøkelsen også stilt spørsmål om det ble utstedt inndragningsforelegg. Dette ble kun gjort i to saker, en sak om grov narkotikaovertrjedelse og en sak om heleri.

Av større interesse er statsadvokatens vurdering av hvorvidt inndragning burde ha vært tatt med i påtalevedtaket. Dette er oppsummert i tabell 6.9.

Tabell 6.9 Burde inndragning ha vært tatt med/forelegg vært utstedt?

	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Burde inndragning vært med i det positive påtalevedtaket?	43	21	6	70	67 %
Ved neg. påtalevedtak - Burde inndragningsforelegg blitt utstedt?	9	45	8	62	17 %

Etter statsadvokatenes vurdering burde inndragning, på nasjonalt nivå, ha vært tatt med i 67 prosent av sakene der dette ikke var tatt med (i saker med positivt påtalevedtak). Av sakene med negativt påtalevedtak, burde inndragningsforelegg ha vært utstedt i 17 prosent av sakene som regnes som aktuelle.

Flere av statsadvokatembetene har bemerket at politidistriktene har nøydt seg med å utferdige tiltale for oppbevaring av narkotika, selv om det var bevis for salg. Dette innebærer at inndragning av utbytte heller ikke har vært tatt med i påtalevedtaket. I disse tilfellene er det i noen grad utformet tiltale for heleri, slik at inndragning av beslag likevel har vært mulig.

Av konkrete eksempler har Hedmark og Oppland statsadvokatembeter opplyst om en sak der to gjerningsmenn fikk påtaleunntatelse for bedrageri på kroner 300 000 mot to eldre personer uten at vinningen ble forsøkt inndratt. Dette til tross for at utbyttet var dokumentert mottatt på gjerningspersonenes konti.

Agder statsadvokatembeter har rapportert at politiet har hatt en "lite offensiv tilnærming" til inndragning i flere av sakene som omhandler heleri/hvitvasking. Her kunne det også ha vært utferdiget inndragningsforelegg i flere av sakene. Statsadvokaten mente det burde vært utferdiget inndragningsforelegg i 4 av de 14 henlagte heleri/hvitvaskingssakene.

Riksadvokaten har merket seg at flere av statsadvokatembetene har pekt på at inndragning burde ha vært tatt med i påtalevedtaket. Det synes på denne bakgrunn som om det kan være grunnlag for noe

bedre rutiner for vurdering av eller kontroll med påtalevedtak, iallfall før beslag kvitteres ut, noe som også er foreslått som et tiltak fra flere.

6.3.3 Dom på inndragning

For sammenhengens skyld er det også stilt spørsmål om det ble dom på inndragning der dette var omfattet av tiltalen. Oversikten fremgår av tabell 6.10

Tabell 6.10 Ble det dom på inndragning?

	Antall	Andel
Ja	96	50 %
Nei	38	20 %
Ikke aktuelt	59	31 %
Totalsum	193	100 %

Tabellen viser at det ble dom i 72 prosent av sakene der det var aktuelt (i saker påtaleavgjort med tiltale eller tilståelsesdom). I noen av sakene der det ikke ble dom på inndragning, skyldes dette at det ikke ble dom for den utbyttegenererende handlingen. I andre saker fikk ikke påtalemyndigheten medhold i sin påstand om inndragning. Det er også eksempler på at domstolen har redusert omfanget av påstått inndragning. Dette aktualiserer spørsmålet om man i større grad burde vurdert å anke disse sakene. Det faller utenfor denne undersøkelsen å vurdere dette nærmere.

6.3.4 Utkvittering av beslag til andre

Spørsmålet om utkvittering av beslag skal avklare i hvilken grad beslaglagt utbytte likevel fratras siktende når saker henlegges eller der det ikke utstedes inndragningsforelegg, dersom det er grunnlag for det. Resultatene er gjengitt i tabell 6.11

Tabell 6.11 Ble beslag utkvittert til fordel for andre kreditorer?

	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Ble beslaget/heftelsen utkvittert/frafalt til fordel for andre kreditorer?	3	18	49	70	14 %

Det er et relativt lite antall saker der dette spørsmålet har vært aktuelt, men tendensen er likevel at utkvittering til andre skjer i begrenset grad, i kun 14 prosent av de aktuelle sakene.

Møre og Romsdal statsadvokatembeter rapporterer om flere eksempler på at politiet har undersøkt om det er andre utestående krav mot gjerningspersonen som eventuelt kan dekkes av beslaglagte penger, og hvor det er gjennomført. Et eksempel er beslaglagte penger der NAV tok utleggspant.

Riksadvokaten bemerker at det rutinemessig bør vurderes hvorvidt det foreligger andre krav som kan dekkes av et beslag før man kvitterer dette ut til siktede. Skatteetaten ved Statens innkreivingsentral (SI) har etablert systemer for å ivareta en slik funksjon. En rutinemessig dialog med SI før utkvittering, anses som en enkel og lite ressurskrevende måte for mer effektivt å frata mistenkte et utbytte der det er grunnlag for det.

6.3.5 Registrering av inndragning i BL

Dette spørsmålet er inkludert i undersøkelsen for å kartlegge om det statistiske grunnlag for informasjon om inndragning i Strasak er korrekt.

Tabell 6.12 Korrekt registrering i BL

	Ja	Nei	Ikke aktuelt	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Er inndragning korrekt registrert i BL?	105	6	89	200	95 %

Inndragning er korrekt registrert i BL i 95 prosent av sakene der det ble dom på inndragning, eller vedtatt forelegg med inndragning. Det fremstår således om som at det er gode rutiner for slik registrering. Det er bare i seks av sakene det er gitt en begrunnelse for hva feilregistreringen består i. Begrunnelsene omfatter ulike former for feil kodebruk uten at det er mulig å se noen systematikk i feilkodingen.

7 Overordnet om håndteringen og forslag til tiltak

7.1 Er spørsmålet om inndragning adekvat behandlet?

Avslutningsvis i undersøkelsen er statsadvokatembetene bedt om å vurdere om spørsmålet om inndragning er adekvat håndtert av politiet. I motsetning til de fleste øvrige spørsmålene i undersøkelsen, er dette i mindre grad basert på objektive funn. Variasjoner mellom embetene kan således også bero på at terskelen for hva som anses "adekvat" legges ulikt.

I veilederen er det angitt at det bør gis en kort begrunnelse dersom sakene ikke anses tilfredsstillende behandlet.

Tabell 7.1. Vurdering av om sakene anses tilfredsstillende håndtert²⁵

	Håndtert tilfredsstillende	Ikke håndtert tilfredsstillende	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Etter statsadvokatens vurdering: Er spørsmålet om vinning adekvat håndtert fra politiet?	249	88	337	74 %

Tabell 7.2 Andel saker som anses tilfredsstillende/ikke tilfredsstillende håndtert etter sakskategori

	Håndtert tilfredsstillende	Ikke håndtert tilfredsstillende	Totalsum	Andel Ja av aktuelle (Ja/Nei)
Grove narkotikalovbrudd	133	48	181	73 %
Heleri/hvitvasking	108	39	147	73 %
Miljø	8	1	9	89 %
Totalsum	249	88	337	74 %

Saksgrunnlaget er begrenset, og det er enkelte lokale variasjoner. Tabellen viser likevel at samlet sett er 74 prosent av sakene ansett tilfredsstillende håndtert. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom sakskategoriene, utover at miljøsakene ser ut til å være vurdert noe mer positivt, men det er her et svært lite antall saker.

Enkelte embeter gir uttrykk for større bekymring enn andre. Dette kan skyldes utvalget av saker og antallet saker som er blitt analysert, herunder om disse utgjør et representativt utvalg. Det er under enhver omstendighet rom for en god del variasjon i svarene all den tid vurderingen beror på statsadvokatens skjønn.

Riksadvokaten finner grunn til å påpeke at oppsummeringen på nasjonalt nivå ser ut til å være noe positiv holdt opp mot tilbakemeldingen på de konkrete spørsmålene. Dette støttes av merknadene som er gitt fra embetene. Til illustrasjon er enkelte merknader gjengitt nedenfor.

Flere statsadvokatembeter bemerker at etterforskingen i liten grad er innrettet mot inndragning når det ikke foreligger et beslag i saken. Gode initiativ innledningsvis i etterforskingen følges i begrenset grad

²⁵ Det bemerkes at det i fire saker er krysset av for både Tilfredsstillende og Ikke tilfredsstillende (disse sakene er summert to ganger i totalsum). I 14 saker er det verken krysset av på tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende.

opp gjennom etterforskingen og i påtalevurderingen av saken. Rogaland statsadvokatembeter har følgende merknad:

"Statsadvokatene har altså vurdert håndteringen av spørsmålet om inndragning som tilfredsstillende i 74 % av sakene. Selv om tallmaterialet også her er forholdsvis lite (17 saker), er det stort nok til at statsadvokatene mener det som en overordnet trend kan legges til grunn at politidistriktet i stor grad har en tilfredsstillende tilnærming til spørsmålet. Som tidligere nevnt kan det imidlertid synes som at etterforsking opp mot inndragning ofte begrenser seg til etterforsking opp mot beslag, mens man i mindre grad etterforsker opp mot inndragning når det ikke foreligger beslag. Politidistriktet kan med fordel ha oppmerksomhet mot denne mekanismen."

Tilsvarende er bemerket fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter:

"... Statsadvokaten vil likevel bemerke at det i liten grad synes å være fokusert på inndragning ut over beslaglagt utbytte, og at det er få saker som ender med påstand om inndragning for retten. I de få miljøsakene som ble gjennomgått var det i liten grad gjort etterforskningskritt med tanke på besparelser for bedriften, men sakene var heller ikke etterforsket i særlig utstrekning med tanke på skyldspørsmålet og straff."

For Finnmark politidistrikt har statsadvokatene merket seg at i en del sak i et narkotikakompleks er sentrale spørsmål om inndragning i liten grad fulgt opp mot andre enn hovedmann. Videre ville påtalejurist i en annen sak henlegge en godt etterforsket sak, hvor statsadvokaten så tok ut tiltale for narkotikaheleri med påstand om inndragning."

Spørsmål om kapasitet og ressurser har ikke vært del av denne undersøkelsen. Dette har sammenheng med formålet om å gjennomføre en breddeundersøkelse og de metodiske avgrensningene det er redegjort for i kapittel 4. Mangel på etterforskningsressurser lar seg ikke lese ut av saksdokumentene og intervjuer er ikke gjennomført. Kapasitet og ressurser er likevel i noen grad påpekt i rapportene fra embetene. Agder statsadvokatembeter skriver eksempelvis følgende:

"Statsadvokaten sitter etter sin gjennomgang av tildelt saksutvalg igjen med et inntrykk av at det i en del tilfeller er mangler i kunnskapen til den enkelte politijurist om bestemmelsene som gir anledning til å foreta inndragning/utvidet inndragning. I andre tilfeller kan det være kapasitetshensyn og/eller sågar "bekvemmelighetshensyn" som medfører at spørsmålet om inndragning ikke synes å bli viet nødvendig oppmerksomhet. I tilknytning til sistnevnte er det heller ikke til å stikke under en stol at inndragningsspørsmålet ikke synes å ha hatt tilstrekkelig fokus under den delen av politiets etterforskning som ikke knytter seg til initialfasen."

At manglende kapasitet er en utfordring, støttes også av funn i PHS-rapporten der de inndragningsspesialistene som var intervjuet blant annet rapporterte om overarbeidede etterforskere og Felles Straffesaksinntak (FSI) som i liten grad følger opp "inndragningssporet" på grunn av manglende kapasitet.²⁶

En felles utfordring synes videre å være at påtalemyndigheten i for liten grad følger opp beslag som er sikret under etterforskingen. Dette antas å skyldes manglende prioritering, samt tilskjæring av saken, men kan også ha sammenheng med manglende kompetanse hos påtalejuristene. Manglende påtaleavgjørelse for omsetning av narkotika til tross for klare bevis om salg, eventuelt heleri, er påpekt av flere. Konsekvensen av manglende oppmerksomhet mot inndragning i påtalevedtaket og unnlatelse

²⁶ PHS-rapporten side 61.

av å inkludere salg av narkotika eller heleri, blir tidvis at beslag må kvitteres ut og leveres tilbake til siktede.

Påminnelsen som er gitt fra Oslo statsadvokatembeter kan i denne sammenheng være relevant å vise til:

"Oslo statsadvokatembeter har gitt føringer om at saker, der kompetansen dels ligger hos politiet og dels hos statsadvokaten, skal avgjøres av statsadvokaten dersom sakene har slik sammenheng at de bør avgjøres under ett. Vi registrerer ved gjennomgangen at politiet regelmessig avgjør f.eks. helerisak som er opprettet på grunn av funn av kontanter sammen med narkotikabeslag. I slike tilfeller skal både helerisaken og narkotikasaken avgjøres av statsadvokaten. Dette sikrer at statsadvokaten har mulighet til å vurdere om det skal utferdiges tiltale for heleri eller f.eks. omsetning av narkotika, eller eventuelt sendes tilbake for ytterligere etterforskning. Der politiet før innsendelse henlegger saken og utkvitterer de beslaglagte verdiene kommer ikke statsadvokaten i posisjon til å foreta en selvstendig vurdering av om bevisene holder både for eventuell tiltale, men også for inndragning. Det er grunn til å påpeke at politiet kan holde på beslaget inntil saken er rettskraftig avgjort. Gjerningspersonen kan eventuelt kreve å få brakt spørsmål om opprettholdelse inn for domstolen."

Det påpekes av flere at det synes å være behov for å styrke kompetansen om inndragning hos både påtale og etterforskere, samt gi dette området den nødvendige prioritet. Hordaland og Sogn og Fjordane statsadvokatembeter skriver om dette:

"Blant de 14 sakene som vurderes ikke tilfredsstillende finnes også flere saker hvor beslag er tilbakelevert siktede uten at det er gjort adekvate forsøk på inndragning, eventuelt via opprettelse av helerisak, der beslaget ikke kan knyttes til den straffbare handling saken opprinnelig gjaldt."

Tallgrunnlaget er lite og tallene i seg gir ikke grunnlag for bastante konklusjoner. Samtidig er funnene i tråd med de inntrykkene man sitter med på bakgrunn av enkeltsaksbehandlingen ved vårt embete. Det synes derfor som om det er behov for å styrke kompetansen på inndragning hos både påtale og etterforskere, samt gi dette området den nødvendige prioritet."

Tilsvarende fremgår av merknadene fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter;

"Som nevnt innledningsvis er utvalget av saker begrenset. Med den bakgrunn skal en være varsom med å rette kritikk for manglende fokus på inndragning av utbytte. Likevel er det holdepunkter for at både kompetansen og engasjementet knyttet til inndragning kunne vært bedre. Initialt i de fleste sakene ser man at fokuset på inndragning er tilstede, for eksempel gjennom ransaking og sikring av mulig utbytte. Videre ser vi også at ofte sendes ut utleveringsbegjæringer til banker og andre finansinstitusjoner tidlig i etterforskningsfasen. Dette er positivt, men følges nok ikke videre opp i tilstrekkelig grad etter hvert som etterforskningen skrider fram. En hovedtendens er at siktedes forklaringer på eksempelvis beslaglagte pengers legitime opphav ofte legges til grunn uten at det gjøres særlige grep for å motbevise forklaringer som i sitt ytre kan fremstå som mindre troverdige. Man har eksempler på at tradisjonell etterforskning blandet med engasjement og interesse for inndragning har ført til domfellelser for salg slik at beslaglagt utbytte ble inndratt i dom også med et relativt beskjedent utbytte. Gjennomgangen av sakene gir også en indikasjon på at muligheten for utvidet inndragning kan overses der det ikke er bevismessig dekning for salg av narkotika."

7.2 Læringspunkter og forslag til tiltak

Tiltak og oppfølging av funnene i politidistriktene må tilpasses de utfordringer som er avdekket lokalt og omfanget av disse utfordringene. Enkelte statsadvokatembeter har funnet det nødvendig å minne politidistriktene om å prioritere inndragning i tråd med riksadvokatens føringer, herunder ved å sette av tilstrekkelig ressurser til dette arbeidet. Flere statsadvokatembeter har også sagt at de vil følge opp inndragning gjennom enkeltsaksbehandlingen.

En fullstendig oversikt over regionale tiltak er gjengitt i rapportene fra statsadvokatembetene. I kulepunktene nedenfor gjengis enkelte tiltak som går igjen for flere av embetene og som etter riksadvokatens syn er relevante overfor alle politidistrikt:

- Undersøkelsen følges opp som ledd i statsadvokatenes fagledelse i 2024.
- Behovet for kompetansehevende tiltak hos etterforskere og politijurister i politidistriktene må kartlegges. Opprettelse av egen inndragningsspesialist på påtalesiden bør vurderes.
- Det må rettes oppmerksomhet mot at inndragning kan være aktuelt også i tilfeller der det ikke er tatt beslag, eller at det kan være aktuelt å inndra verdier utover det som er beslaglagt i innledningsfasen av saken.
- Det må sikres at det i påtalevedtaket tas forbehold om inndragning i saker der det er aktuelt. Dersom kompetansen ligger hos statsadvokaten, må beslaglagte verdier som hovedregel ikke utkvitteres før denne har truffet sin påtalebeslutning.

Foranlediget av gjennomgangen og sammenstillingen av rapportene, har riksadvokaten også funnet grunn til å fremheve enkelte andre tiltak som er relevante for alle politidistrikt:

- I saker der det er potensiale for profitt, bør spørsmålet om håndtering av utbytte, herunder inndragning, være del av den innledende planleggingen av etterforskningen i hver enkelt sak. Selv om det ikke er pålegg om etterforskningsplan i alle saker, vil hensynet til mest mulig effektiv ressursutnyttelse innebære at enhver sak krever en viss form for innledende planlegging. Ved å tematisere håndtering av utbytte i denne planleggingen, vil hensynet til at inndragning får tilstrekkelig oppmerksomhet gjennom hele etterforskningen og påtalebehandlingen ivaretas bedre.
- Etterforskning med tanke på inndragning av verdier som ikke identifiseres og beslaglegges innledningsvis i saken, herunder verdiinndragning og utvidet inndragning, bør styrkes. Statsadvokaten bør se særlig på dette i oppfølgingen av rapporten, herunder gjennom kompetansehevende tiltak i fagledelsessporet.

Riksadvokaten vil vurdere om undersøkelsen bør følges opp med en ny undersøkelse på et senere tidspunkt, for å kartlegge utviklingen på området.

Vedlegg

1. Statistikkgrupper tilordnet sakskategorier i undersøkelsen
2. Veileder til statsadvokatenes undersøkelse av kvalitet i politiets etterforskning 2023
3. Regional rapport fra Agder statsadvokatembeter
4. Regional rapport fra Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
5. Regional rapport fra Hordaland, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
6. Regional rapport fra Møre og Romsdal statsadvokatembeter
7. Regional rapport fra Nordland statsadvokatembeter
8. Regional rapport fra Oslo statsadvokatembeter
9. Regional rapport fra Rogaland statsadvokatembeter
10. Regional rapport fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter
11. Regional rapport fra Trøndelag statsadvokatembeter
12. Regional rapport fra Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter