



STORTINGET

Innst. 161 L

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 32 L (2017–2018)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven og folketrygdloven (tilgang og rett til offentlige ytelser ved unndragelse fra straff eller strafforfølgning)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen lovendringer som innebærer begrensninger i tilgangen og retten til offentlige ytelser for personer som unndrar seg straff eller strafforfølgning.

Endringene i straffeprosessloven sikrer at siktede ikke får tilgang til utbetalinger og andre overføringer, herunder offentlige ytelser, dersom formuen er satt under forvaltning som følge av unndragelse fra straff eller strafforfølgning.

Endringene i folketrygdloven innebærer at visse ytelser etter loven suspenderes eller reduseres dersom mottakerens formue er satt under forvaltning som følge av unndragelse fra straff eller strafforfølgning. Forslaget innebærer en utvidelse av de gjeldende reglene om suspensjon av eller reduksjon i ytelser ved opphold i fengsel mv.

1.2 Gjeldende rett

Når en siktet unndrar seg strafforfølgning eller strafffullbyrdelse ved flukt, eller oppholder seg i utlandet og ikke på oppfordring innfinner seg i riket, kan siktedes formue settes under forvaltning, jf. straffeprosessloven §§ 220 til 222.

Etter straffeloven § 160 annet ledd er det straffbart å medvirke til at noen unndrar seg strafforfølgning ved flukt, for eksempel ved å holde noen skjult eller ved å utgi vedkommende for en annen. Etter straffeloven § 161 første ledd er det straffbart å medvirke til at noen som er idømt frihetsstraff eller en særreaksjon, unndrar seg gjennomføringen av reaksjonen. Betaling av penger eller overføring av andre formuesgoder til siktede, med forsett om at dette bidrar til at siktede unndrar seg straff eller strafforfølgning, vil i utgangspunktet kunne rammes. Den alminnelige rettsstridsbegrensningen tilsier likevel at det må gjøres unntak for legitime betalinger som noen er forpliktet til å betale siktede.

Etter folketrygdloven § 2-17 første ledd anses ikke vilkårene for medlemskap i trygden oppfylt i tidsrommet en person blant annet sitter i varetekt eller soner straff. Personer som var medlemmer i trygden da frihetsberøvelsen tok til, opprettholder likevel sitt medlemskap. De kan gis ytelser under frihetsberøvelse i den utstrekning dette følger av de enkelte kapitlene i loven, og i den utstrekning medlemskapet omfatter disse ytelsene, jf. forskrift 22. juni 2012 nr. 603 om medlemskap i trygden under fengselsopphold mv. § 4 første ledd.

Folketrygdloven inneholder en rekke regler som suspenderer eller begrenser ytelser under varetektsfengsling og straffegjennomføring i fengsel mv. Begrunnelsen for disse reglene er at det ikke er rimelig at en person skal kunne motta uavkortede ytelser over lang tid samtidig som institusjonen sørger for nødvendig livsopphold.

Folketrygdloven har ingen regler som særskilt begrenser siktedes rett til ytelser utenfor selve varetektsfengslingen eller straffegjennomføringen. Dersom siktede unndrar seg strafforfølgning eller en straffereak-

sjon, vil vedkommende kunne ha rett til ytelser etter folketrygdloven forutsatt at vilkårene for ytelsen er oppfylt.

Dersom en siktet som unndrar seg straff eller straffforfølgning mottar offentlige ytelser, kan dette gi opplysninger som kan bidra til å sette politiet i stand til å finne siktede. Offentlige myndigheter kan få utlevert opplysninger fra arbeids- og velferdsetaten ved dispensasjon fra taushetsplikt.

1.3 Forslaget i høringsnotatet

Regjeringen la 16. juni 2017 frem en stortingsmelding om eksport av norske velferdsytelser, det vil si utbetaling av trygdeytelser og utdanningsstøtte til personer som oppholder seg i utlandet. Det ble presentert tiltak rettet mot blant annet ytelser til personer som har reist utenlands for å unngå strafferettslig forfølgning, jf. Meld. St. 40 (2016–2017).

Departementet sendte i september 2017 på høring et forslag til endringer i straffeprosessloven og folketrygdloven. I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at det er usikkert om en kjennelse som setter siktedes formue under forvaltning, også innebærer at siktede mister rådigheten over løpende offentlige ytelser. Departementet foreslo en endring i straffeprosessloven § 222 som ville sikre at slike ytelser utbetales til en konto tilsynsmannen har kontroll over.

Folketrygdloven § 22-18 ble foreslått endret for at bestemmelsen ikke skulle gi et misvisende inntrykk av mottakerens rett til å bestemme utbetalingsmåte i tilfeller hvor formuen er satt under forvaltning. Forslaget presiserte at utbetalinger til personer som har fått satt formuen under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, alltid skal skje til en bankkonto som er utpekt av tilsynsmannen.

Departementet foreslo også, i samråd med Arbeids- og sosialdepartementet, at retten til visse ytelser etter folketrygdloven skulle begrenses så lenge mottakerens formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220. Forslaget tok sikte på å unngå at visse offentlige ytelser utbetales så lenge unndragelsen pågår. At siktede ellers ville få tilgang til utbetalte midler når forvaltningen heves etter straffeprosessloven § 222 annet ledd, kunne etter departementets syn redusere de negative konsekvensene av unndragelse og motvirke formålet med forvaltning av siktedes formue.

Forslaget ble ansett å være i tråd med Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det ble også vist til at en siktet som blir frifunnet, eller hvor forfølgningen mot ham blir innstilt, kan kreve erstatning for økonomisk tap som følge av strafforfølgning etter straffeprosessloven § 444 dersom vilkårene for dette er oppfylt.

1.4 Departementets vurdering

Departementet går inn for å klargjøre i straffeprosessloven at siktede mister rådigheten over forestående betalinger når formuen er satt under forvaltning. Forslaget støttes av alle høringsinstansene som har tatt stilling til det.

Selv om forvaltning av formue ikke har vært et mye benyttet tvangsmiddel hittil, må det virke effektivt i de tilfellene hvor det er nødvendig å bruke det. Det er dessuten ønskelig å legge til rette for at tvangsmiddelet benyttes oftere enn i dag, ettersom det kan bidra til å motvirke unndragelse fra straff og strafforfølgning. Om en begjæring om forvaltning av siktedes formue bør unnlates i enkelte saker hvor bruk av bankkonto eller bankkort kan bidra til å avdekke siktedes oppholdssted, må vurderes konkret av politi og påtalemyndighet.

Behovet for en klargjøring som nevnt knytter seg særlig til offentlige ytelser, slik som trygd og pensjon. Dersom siktede kan råde over hvordan slike ytelser skal utbetales, vil forvaltningen av formuen kunne omgås.

Dersom siktede har ektefelle eller barn som har krav på underhold, må tilsynsmannen – som etter gjeldende rett – sørge for at slike krav oppfylles med siktedes midler på en egnet måte.

Departementet fastholder forslaget om å endre folketrygdloven § 22-18, slik at utbetaling av ytelser til personer som har fått satt formuen under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, alltid skal skje til en bankkonto som er utpekt av tilsynsmannen. Selv om mange ytelser vil suspenderes eller begrenses etter forslaget til endringer i folketrygdloven, vil siktede kunne ha krav på enkelte utbetalinger dersom vilkårene for øvrig er oppfylt. Det samme gjelder dersom siktede har ektefelle eller barn som har krav på underhold. I slike tilfeller må utbetaling skje til en konto som tilsynsmannen har utpekt, og som siktede ikke råder over. Tilsvarende plikt gjelder naturligvis for utbetalinger som skjer etter andre lover, samt for andre betalinger og overføringer til siktede. Når folketrygdloven § 22-18 foreslås endret, er det for å unngå at bestemmelsen gir et misvisende inntrykk av mottakerens rett til å bestemme utbetalingsmåte når formuen er satt under forvaltning.

Forslaget til endringer i straffeprosessloven §§ 221 og 222 innebærer at en siktet som har fått satt formuen under forvaltning, mister rådigheten over alle forestående betalinger og overføringer av formuesgoder. Dette omfatter også offentlige ytelser som siktede måtte fylle vilkårene for å få utbetalt. Siktede vil dermed ikke direkte kunne finansiere unndragelsen med offentlige ytelser. Slike utbetalinger vil likevel bidra til at siktedes formue øker i den tiden unndragelsen pågår. Dette kan gi siktede trygghet for at det kan være mulig å betale usikrede lån tilbake. Det kan også tjene som uformell sikkerhet for lån eller gi grunnlag for løfter om gjenytelse for ulike tjenester. Dermed vil siktede indirekte kun-

ne dra nytte av utbetalte ytelser, selv om den direkte tilgangen er avskåret. Siktede vil også få tilgang til utbetalte midler når forvaltningen senere heves etter straffeprosessloven § 222 annet ledd. Jo lenger siktede har unndratt seg, jo større vil det samlede beløpet av oppsparte offentlige ytelser være. Selv om offentlige ytelser utbetales til en konto siktede ikke har tilgang til, vil slike utbetalinger antakelig lette de negative konsekvensene av unndragelsen og dermed motvirke formålet med forvaltning av formue etter straffeprosessloven.

Den som er varetektsfengslet eller gjennomfører straff i fengsel mv., må tåle at visse ytelser etter folketrygdloven suspenderes eller reduseres. At en siktet har større rett til ytelser etter folketrygdloven når vedkommende unndrar seg, enn ved å møte frem, vil også kunne motvirke formålet med å sette formuen under forvaltning.

Det er videre ikke grunn til å utbetale alle former for trygde- og pensjonsytelser når retten har satt mottakerens formue under forvaltning. Siktede har i en slik situasjon ikke lovlig tilgang til ytelser som utbetales, og har dermed ikke et legitimt behov for å få dem utbetalt til en sperret konto. Heller ikke en arbeidstaker vil som regel kunne opprettholde sin vanlige jobb og lønn i forbindelse med unndragelse fra straff eller strafforfølgning.

Departementet fastholder etter dette at visse trygde- og pensjonsytelser suspenderes eller reduseres for siktede som har fått satt formuen under forvaltning. Forslaget støttes av alle høringsinstansene som har tatt stilling til det.

For at ytelsene skal suspenderes eller reduseres etter forslaget, må mottakerens formue være satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220. Dette sikrer en betryggende og rettsikker prosess. Forvaltning av formue kan bare besluttes dersom retten har vurdert at inngrepet ikke er uforholdsmessig overfor siktede, jf. straffeprosessloven § 170 a annet punktum. Vilkårene i straffeprosessloven § 220 innebærer videre at siktede må ha unndratt seg en straffedom eller en siktelse som gjelder lovbrudd av et visst alvor. Dermed vil antakelig forvaltning av formue ofte benyttes overfor personer som skulle ha gjennomført fengsels- eller forvaringsstraff eller vært varetektsfengslet, og som i så fall ville fått ytelser etter folketrygdloven suspendert eller redusert på samme måte.

Forslaget vil omfatte alle situasjoner hvor siktedes formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven, det vil si både hvor en siktet unndrar seg forfølgning på etterforskningsstadiet, og hvor domfelte unndrar seg idømt straff, uansett om straffegjennomføring er påbegynt eller ikke. Også unndragelse som skjer i forbindelse med prøveløslatelse omfattes.

Forslaget gis samme rekkevidde som de eksisterende reglene i folketrygdloven som suspenderer eller

reduserer ytelser under varetektsfengsling og straffegjennomføring i fengsel mv. Det vil si at forslaget ikke får anvendelse for ytelser som i dag ikke har slike særregler. Hvorvidt en mottaker som unndrar seg straff eller strafforfølgning, har krav på å få utbetalt slike ytelser, vil bero på om vilkårene for den aktuelle ytelsen er oppfylt i en slik situasjon. For eksempel vil neppe en person som unndrar seg straff eller strafforfølgning, fylle kravet om å være reell arbeidssøker.

Departementet foreslår en særregulering for hver av de ytelsene som omfattes av forslaget. En alminnelig bestemmelse ville nok ha gitt en tilstrekkelig lovregulering, men en særregulering er likevel best egnet til å ivareta hensyn til klarhet og forutberegnelighet. Dette vil også gi en tilsvarende regulering som i de nåværende reglene som gjelder for varetektsfengsling og straffegjennomføring i fengsel mv. Det foreslås derfor endringer i folketrygdloven §§ 6-8 (grunnstønad og hjelpestønad ved sykdom, skade eller lyte), 8-54 (sykepenger), 11-26 (arbeidsavklaringspenger, slik denne vil lyde fra 1. januar 2018, jf. lov 16. juni 2017 nr. 43 om endringer i folketrygdloven mv.), 12-20 (uføretrygd), 16-12 (ytelser til tidligere familiepleier), 17-14 (ytelser til gjenlevende ektefelle), 18-9 (barnpensjon), samt 19-22 og 20-23 (alderspensjon). Pleiepenger og opplæringspenger omfattes av endringen i § 8-54, jf. § 9-15 første og annet ledd.

For at de foreslåtte begrensningene i visse trygde- og pensjonsytelser skal virke effektivt, må arbeids- og velferdsetaten bli kjent med en kjennelse om forvaltning av formuen til en mottaker av slike ytelser. Departementet mener det er hensiktsmessig å fastsette i lov at påtalemyndigheten bør informere offentlig myndighet eller annen tredjeperson om kjennelsen når dette anses nødvendig. Dette vil sikre at arbeids- og velferdsetaten får nødvendig informasjon, samt bidra til å gjøre kjennelsen kjent for andre offentlige myndigheter og tredjeparter som politiet måtte være kjent med at vil kunne foreta utbetalinger eller overføringer til siktede.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene i straffeprosessloven vil kunne føre til at forvaltningsinstituttet blir mer brukt enn i dag. Dette vil kunne gi noe merarbeid for påtalemyndighet og domstoler, men konsekvensene anses ikke å være vesentlige. Det vil også kunne innebære flere forvaltningsoppdrag og oppnevnte tilsynsmenn. Dette vil likevel ikke ha nevneverdige konsekvenser for det offentlige, idet kostnadene ved forvaltningen som den klare hovedregel må bæres av siktede selv, jf. lov om forsvunne personer § 6 og vergemålsloven § 96 annet ledd.

En suspensjon i offentlige ytelser i tråd med forslaget til endringer i folketrygdloven vil på den annen side kunne føre til besparelser for det offentlige.

Samlet antas forslagene ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor de respektive departementenes gjeldende budsjetttrammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Peter Frølich, Guro Angell Gimse og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Liv Gustavsen og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Prop. 32 L (2017–2018) Endringer i straffeprosessloven og folketrygdloven (tilgang og rett til offentlige ytelser ved unndragelse fra straff eller strafforfølgning).

Komiteen viser til at proposisjonen tar sikte på å begrense tilgangen og retten til offentlige ytelser for personer som unndrar seg straff eller strafforfølgning. Det vises til at formålet med å suspendere eller redusere slike ytelser er todelt. For det første er det ønskelig å gi et mer effektivt tvangsmiddel mot unndragelse fra straff og strafforfølgning, herunder at ytelser ikke skal kunne benyttes til å finansiere unndragelse fra straff eller strafforfølgning. For det andre er det ikke ønskelig å utbetale ytelser som siktede uansett ikke skal disponere.

Komiteen viser til at forslaget representerer et inngrep i siktede personers økonomi og således må vurderes opp mot forholdsmessighetskravene som følger av EMK og Grunnloven. Komiteen oppfatter, i tråd med departementets vurdering, at de foreslåtte lov-hjemler pålegger retten å foreta forholdsmessighetsvurderinger i de konkrete tilfellene, og at det kan være rimelig og nødvendig å bruke forvaltning av siktedes formue som et tvangsmiddel. Det vises til at varigheten av tiltaket er opp til siktede selv, ettersom grunnlaget for tvangsmiddelet vil opphøre når vedkommende velger å melde seg for myndighetene.

Komiteen viser videre til at forslaget vil innebære få utgifter for det offentlige, men kan gi besparelser ettersom den siktede vil kunne tape ytelsene som skulle vært utbetalt i perioden unndragelsen fant sted.

Komiteen mener regjeringens forslag om å begrense tilgangen til offentlige ytelser for dem som unndrar seg straff eller strafforfølgning, er treffsikkert og betimelig. Det er betryggende at myndighetene på denne måten begrenser tilgangen til offentlige ytelser og setter en grense for hva skattebetalernes penger skal gå til. Forslaget bidrar til å opprettholde skattemoralen i samfunnet, samt befolkningens tillit til forvaltningen av felleskapets midler. Flere tusen har unndratt seg straff og strafforfølgning i Norge samtidig som de har mottatt

ytelser. Dette forslaget vil kunne virke preventivt mot denne typen unndragelser, samtidig som det vil kunne spare det offentlige for uberettigede utbetalinger i perioden unndragelsen finner sted.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i straffeprosessloven og folketrygdloven (tilgang og rett til offentlige ytelser ved unndragelse fra straff eller strafforfølgning)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 221 første ledd skal lyde:

Fra kjennelsen mister siktede retten til å rå over formuen, *herunder betalinger og andre overføringer av formuesgoder til siktede*, på annen måte enn ved gjenkallig testament.

§ 221 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Påtalemyndigheten informerer offentlig myndighet eller annen tredjeperson om kjennelsen når dette anses nødvendig.

§ 222 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Tilsynsmannen kan gi enhver pålegg om hvordan betalinger og andre overføringer av formuesgoder til siktede skal gjennomføres.

II

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 6-8 første ledd tredje punktum skal lyde:

Første og andre punktum gjelder også ved opphold i tilsvarende institusjon eller anstalt i utlandet, *og dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.*

§ 6-8 annet ledd skal lyde:

Stønaden faller bort fra og med kalendermåneden etter at oppholdet *eller forvaltningen av formue* tar til, hvis ikke noe annet blir bestemt i medhold av fjerde, femte eller sjette ledd. Når medlemmet blir skrevet ut fra institusjonen/boligen *eller forvaltningen heves*, utbetales det igjen stønad fra og med kalendermåneden et-

ter *dette tidspunkt* dersom medlemmet fortsatt fyller vilkårene for rett til stønad.

§ 8-54 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 8-54 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom medlemmet er arbeidsufør ved løslatelsen eller når forvaltningen heves, skal arbeids- og inntektsforholdene på innsettelsestidspunktet eller tidspunktet forvaltningen ble besluttet legges til grunn.

I § 11-26, som endret ved lov 16. juni 2017 nr. 43 om endringer i folketrygdloven mv., skal første ledd annet punktum lyde:

Det samme gjelder dersom medlemmets formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

Nåværende annet punktum blir tredje punktum.

§ 12-20 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 12-20 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, ytes det uføretrygd etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 16-12 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 16-12 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, gis ytelser til tidligere familiepleier etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 17-14 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 17-14 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, gis ytelser til gjenlevende ektefelle etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 18-9 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 18-9 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, ytes det barnepensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 19-22 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 19-22 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, ytes det alderspensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 20-23 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Det samme gjelder fra og med andre måned etter at en persons formue er satt under forvaltning etter straffeprosessloven § 220.

§ 20-23 annet ledd skal lyde:

Fra og med kalendermåneden vedkommende blir løslatt eller forvaltningen heves, ytes det alderspensjon etter lovens vanlige bestemmelser.

§ 22-18 første ledd nytt femte punktum skal lyde:

Har retten besluttet å sette mottakerens formue under forvaltning etter straffeprosessloven § 220, skal betaling skje til en bankkonto her i landet som er utpekt av den rettsoppnevnte tilsynsmannen, jf. straffeprosessloven § 222 første ledd.

III

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette de enkelte bestemmelsene i kraft til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Oslo, i justiskomiteen, den 6. mars 2018

Lene Vågslid

leder

Peter Frølich

ordfører

