



## Direktiv om förverkande av vinning av brott

Justitiedepartementet

2012-04-20

### Dokumentbeteckning

KOM (2012) 85 final

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen

### Sammanfattning

Syftet med förslaget är att stärka medlemsstaternas system för frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet.

Förverkande innebär att någon – oftast den som har begått ett brott – genom ett straffrättsligt förfarande berövas egendom eller rätt till egendom eller förpliktas att betala ett belopp till staten. Med frysning – ett begrepp som vanligen inte används i svensk lagtext – menas att egendom tillfälligt tas om hand eller görs omöjlig att disponera i avvaktan på ett beslut om förverkande.

Förslaget innehåller minimiregler om bland annat

- förverkande av hjälpmedel och av vinning av brott hos den som döms för ett brott,
- förverkande av egendom hos en person som döms för ett brott även om egendomen i fråga inte kan knytas till just det brottet, under förutsättning att det är klart mera sannolikt att egendomen härrör från annan liknande brottslig verksamhet av den dömde (utvidgat förverkande),
- förverkande av egendom som överlåtits till tredje man om denne bort inse att egendomen härrör från brott eller om överlåtelsen skett i syfte att undanhålla egendomen från förverkande,

- förverkande utan samband med en fällande brottmålsdom om sådan dom inte kan meddelas på grund av att den misstänkte avlidit, är kroniskt sjuk eller undanhåller sig från lagföring, och
- tillfällig ”frysning” av tillgångar i avvaktan på domstolsprövning om fara föreligger för att egendomen annars kommer att skaffas undan.

Direktivet ställer också krav på att medlemsstaterna samlar data och för statistik över förverkande och återvinning av brottsliga tillgångar.

Ökade möjligheter att komma åt kriminellas vinster är en högt prioriterad fråga för regeringen, vars utgångspunkt är att förverkande av vinning av brott ska vara ett effektivt och verkningsfullt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Regeringen välkomnar därför en översyn av förverkanderegleringen inom EU. Som alltid måste det dock säkerställas att brottsbekämpningen bedrivs med beaktande av grundläggande rättssäkerhetsprinciper. Det finns därför anledning att noggrant analysera förslagens bestämmelser, bland annat i fråga om förverkande utan samband med fällande brottmålsdom, för att säkerställa att förslaget lever upp till rättssäkerhetens krav.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Det finns i nuläget fem EU-rättsliga instrument som reglerar förverkande, varav fyra rambeslut (2001/500/RIF, 2003/577/RIF, 2005/212/RIF och 2006/783/RIF) och ett radsbeslut (2007/845/RIF). Av rambesluten innehåller två stycken (2001/500/RIF och 2005/212/RIF) materiella bestämmelser om förverkande och de övriga två (2003/577/RIF och 2006/783/RIF) regler om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning respektive förverkande. Radsbeslutet reglerar frågor om samarbete mellan medlemsstaterna för återförande av tillgångar. EU:s nuvarande rättsliga ram om materiell straffrätt är inte tillämplig på förverkande av vinning från brott som inte bestraffas med fängelse i mer än ett år.

Rådet (rättsliga och inrikes frågor) antog i juni 2010 slutsatser om förverkande och återförande av tillgångar. Där efterlystes en mer samordnad strategi mellan medlemsstaterna för att uppnå effektivare och mer omfattande förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet. Kommissionen uppmanades därför att överväga att stärka den rättsliga ramen för att få till stånd effektivare system för förverkande hos tredje man och utvidgat förverkande. Även Europaparlamentet antog i oktober 2011 ett

initiativbetänkande om organiserad brottslighet där kommissionen uppmanades att föreslå ny lagstiftning om förverkande.

2011/12:FPM132

Den 12 mars 2012 lämnade kommissionen det nu aktuella förslaget till direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen, vilket föreslås delvis ersätta 2001 och 2005 års rambeslut.

## 1.2 Förslagets innehåll

### **Tillämpningsområde och syfte**

Direktivets första avdelning innehåller bestämmelser som beskriver direktivets syfte och tillämpningsområde.

*Artikel 1* innehåller en beskrivning av direktivets övergripande ändamål, nämligen fastställande av minimiregler om frysning av egendom i avvaktan på ett eventuellt senare förverkande och om förverkande av egendom i straffrättsliga förfaranden.

I *artikel 2* definieras vad som i direktivet avses med begreppen vinning, egendom, hjälpmedel, förverkande, frysning och brott. Begreppet brott definieras dock endast indirekt i och med att direktivet förklarar att med brott i direktivets mening avses brottsliga gärningar som omfattas av vissa andra EU-rättsliga instrument (konventioner, rambeslut och direktiv) som räknas upp i artikeln.

### **Materiella bestämmelser m.m.**

Direktivets andra avdelning innehåller materiella bestämmelser om frysning och förverkande samt bestämmelser om skyddsåtgärder och förvaltning av fryst egendom.

*Artikel 3* innehåller en generell bestämmelse om förverkande efter fällande dom. Bestämmelsen ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att helt eller delvis förverka hjälpmedel och vinning efter en lagakraftvunnen fällande brottmålsdom. Medlemsstaterna ska enligt artikeln också vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt att förverka egendom till ett värde som motsvarar vinningen.

I *artikel 4* behandlas utvidgat förverkande. Denna förverkandeform medger förverkande av egendom hos en person som döms för brott, även om egendomen i fråga inte kan knytas till just det brott som personen döms för. Förutsättningen för sådant förverkande är enligt artikeln att det är klart mera

sannolikt att egendomen härrör från den dömda personens liknande brottsliga verksamhet än från annan verksamhet. Förverkande ska dock enligt artikeln inte kunna ske om denna liknande brottsliga verksamhet till följd av preskription inte kan leda till lagföring eller om verksamheten redan varit föremål för lagföring som lett till att personen slutgiltigt frikänts.

*Artikel 5* ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att i vissa fall göra det möjligt att förverka vinning och hjälpmedel även utan en fällande brottmålsdom (eng. *non-conviction based confiscation*). En sådan möjlighet ska enligt artikeln finnas

- om lagföring inte kan ske på grund av att den misstänkte/tilltalade har avlidit eller drabbats av en kronisk sjukdom, eller
- om effektiv lagföring inte kan ske inom rimlig tid på grund av att den misstänkte/tilltalade har drabbats av sjukdom eller undandrar sig lagföring eller straff och det finns en allvarlig risk för att lagföring inte kan ske till följd av preskription.

I *artikel 6* regleras förverkande hos tredje man. Förverkande ska enligt punkt 1 i bestämmelsen kunna ske hos tredje man av vinning som överförts till tredje man av den dömda eller för dennes räkning. Detsamma gäller egendom som överförts till tredje man av en misstänkt/tilltalad under sådana omständigheter som avses i artikel 5. Även annan egendom (än vinningen) som tillhör den dömda ska kunna förverkas om egendomen överförts till tredje man för att undvika förverkande av egendom till ett värde som motsvarar vinningen.

Vad som sägs i punkt 1 i artikeln begränsas dock genom punkt 2 till fall där egendomen antingen omfattas av särskilda krav på återställande till den rättmätige ägaren eller om en bedömning grundad på konkreta uppgifter visar att förverkande av egendom hos gärningsmannen sannolikt inte kommer att lyckas. För att förverkande ska kunna ske hos tredje man i den sistnämnda situationen krävs dessutom att egendomen överförts till tredje man utan vederlag eller till ett belopp som understiger marknadsvärdet och att tredje man känt till eller bort känna till vinningens ursprung.

*Artikel 7* uppställer krav på medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att frysa egendom som kan bli föremål för förverkande om egendomen riskerar att skingras, döljas eller föras ut ur jurisdiktionen. Beslut om frysning ska fattas av domstol. Om det är fara i dröjsmål ska i avvaktan på domstolsprövning beslut kunna fattas av annan behörig myndighet.

I *artikel 8* finns bestämmelser av rättssäkerhetskaraktär som ska säkerställa att den enskildes rättigheter inte urholkas genom förslaget. I artikeln föreskrivs att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att säkerställa bland annat att beslut om frysning och förverkande motiveras och att det finns effektiva möjligheter för en enskild att få sådana beslut överprövade.

I *artikel 9* finns bestämmelser om omfattningen av förverkandet och om effektiv verkställighet.

I *artikel 10* behandlas förvaltning av fryst egendom.

### Slutbestämmelser

Direktivets tredje avdelning innehåller slutbestämmelser och bestämmelser om efterlevnad och övervakning av direktivet.

*Artikel 11* ålägger medlemsstaterna att regelbundet samla in och bevara statistik från relevanta myndigheter för att granska effektiviteten hos deras system för förverkande. Statistiken ska årligen översändas till kommissionen.

Kommissionen ska enligt *artikel 13* tre år efter att tiden för införlivandet gått ut lägga fram en rapport med en bedömning av konsekvenserna av befintlig nationell lagstiftning.

## 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av ett brott som inte är en brottspåföljd och inte heller utgörs av en skyldighet att betala skadestånd.

Förverkande kan ske genom antingen sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att *viss egendom* förklaras förverkad, dvs. att ägaren förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser *värdet av viss egendom*. Ett värdeförverkande har formen av en förpliktelse för den enskilde att till staten betala det förverkade beloppet. De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. under vilka förutsättningar förverkande får beslutas och mot vem talan om förverkande kan föras. I andra författningar

Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Med utbyte av brott avses såväl konkret egendom som någon kommit över genom brott som det till ett visst penningbelopp uppskattade värdet av vad som åtkommits. Begreppet omfattar alltså både konkreta föremål och abstrakt vinst. Enligt 36 kap. 1 c § räknas som utbyte av brott också egendom som trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte. Det ska under det fortsatta arbetet noggrant analyseras om svensk rätt till fullo uppfyller de krav som ställs i direktivet på vilken vinning av ett brott som ska kunna bli föremål för sakförverkande eller värdeförverkande.

Brottsbalkens bestämmelser om utvidgat förverkande (36 kap. 1 b §) ger i vissa avseenden mer långtgående möjligheter till sådant förverkande än direktivförslaget. Till exempel är sådant förverkande enligt svensk rätt inte begränsat till egendom som den dömda erhållit genom *liknande* brottslig verksamhet. Utvidgat förverkande är enligt svensk rätt inte heller generellt uteslutet om den brottsliga verksamheten inte kan bli föremål för lagföring på grund av preskription, vilket hänger samman med att denna brottslighet inte behöver preciseras.

I andra avseenden går förslaget längre än vad svensk lagstiftning gör. I dag är utvidgat förverkande enligt svensk rätt bara möjligt i förhållande till allvarliga brott. Direktivet kräver dock att utvidgat förverkande ska vara möjligt i förhållande till alla brott som omfattas av direktivet, vilket kommer att förutsätta lagändringar som utvidgar den krets av brott som kan utlösa utvidgat förverkande.

Bestämmelsen i artikel 5 om förverkande utan samband med en fällande brottmålsdom har en viss motsvarighet i 36 kap. 14 § brottsbalken, som ger möjlighet att förverka egendom om den brottslige har avlidit eller om påföljd av annan orsak inte längre kan dömas ut. Det saknas dock i dag möjlighet att förverka egendom i det fallet att lagföring inte kan ske på grund av att den misstänkte är långvarigt sjuk eller i det fallet att lagföring inte kan ske inom rimlig tid på grund av att den misstänkte håller sig undan och detta riskerar att medföra att lagföring inte kan ske på grund av preskription. Vissa lagändringar är därför nödvändiga för att Sverige ska tillgodose direktivets krav i detta avseende.

Svensk rätt ger långtgående möjligheter att förverka egendom hos tredje man som fått utbyte av brott överfört till sig, se 36 kap. 5 och 5 a § § brottsbalken. En förutsättning för att egendomen ska kunna förverkas hos tredje man är dock att den vid brottet tillhörde gärningsmannen eller någon som medverkat vid brottet eller haft vinning av brottet. I direktivet åläggs medlemsstaterna att under vissa förutsättningar förverka bl.a. egendom som tillhör den dömda personen om egendomen överförs till tredje man för att undvika förverkande till ett värde som motsvarar vinningen. Det måste analyseras om brottsbalkens regler fullt ut tillgodoser direktivets bestämmelser i detta avseende.

I 26 och 27 kap. rättegångsbalken ges regler om tvångsmedel i form av beslag, förvar och kvarstad. Dessa kan bl.a. användas för att i ett tidigt skede säkra egendom eller tillgångar som kan bli föremål för ett beslut om förverkande. Genom denna reglering får Sverige anses tillgodose direktivets krav på att det ska vara möjligt att (även provisoriskt) frysa egendom i avvaktan på slutligt beslut om förverkande. I direktivet anges att beslut om frysning ska meddelas av domstol. Beslut om beslag fattas dock enligt svensk rätt av åklagare även om sådana beslut kan underställas domstols prövning. I förhandlingsarbetet ska säkerställas att direktivet inte kommer att medföra någon inskränkning av åklagares möjligheter att besluta om straffprocessuella tvångsmedel. Det ska vidare säkerställas att åklagares möjligheter att besluta om förverkande genom t.ex. strafförelägganden inte inskränks.

De rättssäkerhetskrav som uppställs i artikel 8 är i stor utsträckning sådana som framgår även av Europakonventionen (som gäller som lag i Sverige) och av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (som utgör en del av unionens primärrätt och gäller omedelbart i Sverige). Dessutom tillgodoses de i artikeln uppräknade rättigheterna genom de möjligheter till överklagande av beslut och om motivering av beslut som följer av rättegångsbalken. Skulle det införas sådana möjligheter att förverka egendom utan samband med en fällande brottmålsdom som föreslås i direktivet, leder den i artikel 8 uttalade rättigheten att företrädas av försvarare dock antagligen till att ändringar behöver göras i de svenska reglerna om offentlig försvarare.

Artikel 9 ålägger medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att fastställa den exakta omfattningen av den egendom som ska förverkas efter en lagakraftvunnen fällande brottmålsdom. Eftersom det alltid av förverkandeförklaringen framgår vilken egendom (sakförverkande) eller vilket belopp (värdeförverkande) som förklaras förverkat bör artikeln i detta avseende inte få några konsekvenser för svensk rätt. Artikeln ålägger även medlemsstaterna att skapa förutsättningar för att vidta ytterligare åtgärder

som krävs för att effektivt verkställa ett beslut om förverkande. Ett beslut om förverkande förfaller enligt 36 kap. 15 § brottsbalken i den mån verkställighet inte skett tio år efter att beslutet vunnit laga kraft. Genom denna bestämmelse och de regler som gäller för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten får svensk rätt anses tillgodose direktivets krav på effektiv verkställighet.

Regler motsvarande de som uppställs i artikel 10 om förvaltning av fryst i egendom finns i svensk rätt i 26 kap. 3 a § tredje stycket och 27 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken. Av dessa bestämmelser framgår att sådan egendom som tagits i förvar respektive i beslag ska vårdas väl och hållas under noggrann tillsyn. Genom bestämmelserna får svensk rätt anses tillgodose de krav som ställs i förslaget på hanteringen av fryst egendom. Det kan i sammanhanget också erinras om att staten har ett skadeståndsrättsligt ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) för bl.a. saksador och rena förmögenhetsskador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar.

Enligt artikel 11 i förslaget ska medlemsstaterna samla in och bevara statistik över antalet beslut om frysning och förverkande, värdet av den förverkande egendomen, antal ansökningar om beslut om frysning och förverkande som avslagits m.m. Det förs inte i dag någon samlad statistik på alla de områden som räknas upp i förslaget och åtgärder måste därmed vidtas för att Sverige ska uppfylla förslaget.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

Kommissionen anser att förslaget inte påverkar EU:s budget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Ökade möjligheter att komma åt kriminellas vinster är en prioriterad fråga för regeringen, vars utgångspunkt är att förverkande av vinning av brott ska vara ett effektivt och verkningsfullt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Regeringen välkomnar därför en översyn av förverkanderegleringen inom EU. I ett kommande förhandlingsarbete ska samtidigt säkerställas att enskildas rättssäkerhet inte urholkas i fråga om prövning av möjligheterna till förverkande. Som utgångspunkt ska därför gälla att Sverige dels bevakar att det påvisas ett klart och övertygande behov av nya förverkandelösningar,

dels säkerställer att valda lösningar tillgodoser tillämpliga rättssäkerhetskrav. Vidare kommer regeringen att verka för att det skapas ett reellt mervärde genom det nya förslaget. Regeringen kommer också att verka för att åklagares möjligheter att besluta om beslag och andra straffprocessuella tvångsmedel inte inskränks.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats, men relevanta instanser kommer att ges tillfälle att lämna skriftliga synpunkter på direktivförslaget.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artiklarna 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

EU har i enlighet med 83.1 i EUF-fördraget befogenhet att genom direktiv fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov att bekämpa dem på gemensamma grunder. Denna befogenhet gäller endast i förhållande till vissa i artikeln särskilt uppräknade brottskategorier (på engelska benämnda *euro-crimes*). Även om förverkande enligt svensk rätt inte utgör en påföljd utan räknas som en särskild rättsverkan av brott och artikeln enligt sin ordalydelse endast är tillämplig i förhållande till brottsrekvisit och påföljder, har förverkandebestämmelser antagits i andra rättsakter med artikel 83.1 som åberopad rättslig grund, se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF. Regeringen gör därför bedömningen att den åberopade rättsliga grunden ger EU befogenhet att genom direktiv anta minimibestämmelser om förverkande.

Kommissionen konstaterar i sin subsidiaritetsanalys att det av artikel 67 i EUF-fördraget framgår att unionen ska ge medborgarna en hög säkerhetsnivå genom att förebygga och bekämpa brottslighet. Kommissionen konstaterar vidare att förverkande av tillgångar som härrör från brott i allt högre grad erkänns som ett viktigt verktyg för att bekämpa organiserad brottslighet, som mycket ofta är gränsöverskridande till sin karaktär och således bör åtgärdas på gemensam grund. Enligt kommissionen har EU därför bättre möjligheter än enskilda medlemsstater att reglera frysning och förverkande av tillgångar som härrör från sådana brott, särskilt av det skälet att organiserade kriminella grupper allt oftare döljer och investerar sina tillgångar utanför sitt hemland. Kommissionen gör därför bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande till sin karaktär och att medlemsstaterna inte genom åtgärder på nationell nivå har samma möjlighet att komma åt de vinster som genereras av sådan brottslighet. De mål som förslaget syftar till att uppnå är alltså sådana att de uppnås bättre om de vidtas på gemensam grund på unionsnivå.

Sammanfattningsvis är det alltså regeringens bedömning att förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Som angetts i avsnitt 2.4 kommer remissinstanser att ges tillfälle att lämna synpunkter på direktivförslaget.

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för materiell straffrätt. Förhandlingarna beräknas påbörjas under andra kvartalet 2012.

### 4.2 Fackuttryck/termer

*Förverkande* innebär att någon, oftast den som har begått ett brott, genom ett straffrättsligt förfarande berövas egendom eller rätt till egendom eller förpliktas att betala ett belopp till staten.

*Utvidgat förverkande* innebär förverkande av egendom hos en person som döms för brott även om egendomen i fråga inte kan knytas till det brott som personen döms för men det är klart mera sannolikt att egendomen härrör från den dömda personens liknande brottsliga verksamhet än från annan verksamhet.

*Frysning* innebär att egendom tillfälligt tas om hand eller görs omöjlig att disponera i avvaktan på ett beslut om förverkande.