



Godkännande av rambeslut om frysning

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2002/03:67 om Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial jämte en i ärendet väckt motion.

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna det i propositionen intagna utkastet till rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Rambeslutet innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa beslut om förverkande av egendom eller tillgången till bevismaterial (dvs. vad som i svensk rätt motsvaras av kvarstad och beslag).

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag.

I ärendet finns en reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Reservation.....	11
Godkännande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial	11
Bilaga	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12
Följdmotion	12
Utkast till rambeslut om frysning	13
Utkast till rådets uttalande i anslutning till rambeslutet.....	45

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Godkännande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial

Riksdagen godkänner det i bilaga 2 intagna utkastet till rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial samt avslår motion 2002/03:Ju6. Därmed bifaller riksdagen proposition 2002/03:67.

Reservation (m)

Stockholm den 29 april 2003

På justitieutskottets vägnar

Susanne Eberstein

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Susanne Eberstein (s), Alice Åström (v), Margareta Sandgren (s), Beatrice Ask (m), Lennart Nilsson (s), Helena Zakariasén (s), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Yilmaz Kerimo (s), Torkild Strandberg (fp), Johan Linander (c), Göran Norlander (s), Cecilia Magnusson (m), Leif Björnlod (mp), Kerstin Andersson (s), Karin Granbom (fp) och Peter Althin (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Vid Europeiska rådets möte 1999 i Tammerfors betonades att principen om ömsesidigt erkännande av varandras rättsliga avgöranden skulle bli en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet inom unionen. Denna princip – dvs. att medlemsstaterna inte skall ifrågasätta varandras rättsliga avgöranden – skulle avse såväl domar som andra beslut fattade av rättsliga myndigheter. Beträffande beslut som föregår en rättegång angavs särskilt de beslut som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att snabbt säkra bevismaterial och beslagta tillgångar. Enligt slutsatserna skulle rådet och kommissionen anta ett åtgärdsprogram för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande.

Ett åtgärdsprogram med denna inriktning antogs av ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor (EGT C 12, 15.1.2001, s. 10). Programmet innehåller en rad olika åtgärder som skall vidtas på det straffrättsliga området för att genomföra principen om ömsesidigt erkännande. I åtgärdsprogrammet gavs högsta prioritet åt att ta fram ett instrument som gäller erkännande och verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.

Frankrike, Sverige och Belgien tog initiativ till ett utkast till rambeslut om verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (EGT C 75, 7.3.2001, s. 3). En faktagrupp har upprättats över utkastet till rambeslutet (2000/01:FPM 149).

Vid ministerrådets för rättsliga och inrikes frågor möte den 28 februari 2002 nåddes en principöverenskommelse om innehållet i rambeslutet. Överenskommelsen avser ett utkast till rambeslut som i väsentliga delar skiljer sig från det ursprungliga förslaget.

Europaparlamentet yttrade sig den 11 juli 2001 över förslaget till utkast till rambeslut (A5-0274/2001 slutlig). Den 3 april 2002 uppmanade rådet på nytt parlamentet att yttra sig; nu över det reviderade förslaget till rambeslut som framförhandlats inom rådet. Den 11 juni 2002 godkände parlamentet i ett yttrande det reviderade förslaget (A5-0172/2002 slutlig). Vad som återstår att behandla är datumet för rambeslutets genomförande.

Regeringen har under förhandlingsarbetet fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. Sålunda sammanträffade representanter för regeringen med justitieutskottet samt utskottets EU-grupp vid flera tillfällen. Vidare har justitieministern redogjort för förhandlingsarbetet och den svenska positionen vid tre sammanträden i EU-nämnden under perioden oktober 2001 – februari 2002.

Till grund för regeringens förslag ligger ett inom Justitiedepartementet utarbetat förslag till proposition som Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund beretts tillfälle att lämna synpunkter på.

Den svenska versionen av utkastet till rambeslut liksom ett utkast till det intyg som skall utgöra bilaga till rambeslutet finns i *bilaga 2*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Rambeslutet innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa beslut om förverkande av egendom eller tillgången till bevismaterial (dvs. vad som i svensk rätt motsvaras av kvarstad och beslag). Rambeslutet medför att det internationella rättsliga samarbetet förstärks vid pågående brottsutredningar där egendom eller bevismaterial finns utomlands.

Bestämmelserna i rambeslutet innebär att beslut som fattas i den medlemsstat där förundersökningen pågår (utfärdande stat) skall erkännas och verkställas av den medlemsstat där egendomen eller bevismaterialet finns (verkställande stat) utan att något nytt beslut behöver fattas av den verkställande staten. Syftet är att snabbt hindra att egendomen förstörs eller försvinner. Egendomen eller bevismaterialet skall ”frysas” i avvaktan på att den verkställande staten har beslutat om bevismaterialet kan överlämnas till den utfärdande staten eller till dess att egendomen har förverkats och detta beslut har verkställts.

Det datum då medlemsstaterna skall ha genomfört bestämmelserna i rambeslutet är ännu inte bestämt. I propositionen redovisar regeringen den lagstiftning och övrig reglering som rambeslutet kräver. Förslag till lagstiftning som riksdagen har att ta ställning till läggs dock inte fram i propositionen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med sådana förslag vid ett senare tillfälle.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial och avslår motionen.

Jämför reservation (m).

Rambeslutet innehåller bestämmelser om verkställighet inom Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Rambeslutet syftar till att reglera rättsligt samarbete mellan rättsliga myndigheter i den utfärdande staten (den stat där förundersökning pågår och vars behöriga myndighet fattar ett beslut om frysning) och den verkställande staten (den stat där egendomen finns och frysningsbeslutet skall verkställas) i samband med ett beslut om frysning i ett straffrättsligt förfarande (artikel 1). Med rättsliga myndigheter avses huvudsakligen åklagare och domstolar. Bestämmelserna innebär att beslut som fattas i den utfärdande staten skall erkännas och verkställas av den verkställande staten utan att något nytt beslut behöver fattas av den verkställande staten. Denna ordning bygger på att rättsliga myndigheter i medlemsstaterna erkänner varandras bedömningar och beslut – principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga beslut.

Rambeslutets bestämmelser kommer att gälla parallellt med de regler som finns i dag om internationell rättslig hjälp i brottmål. Instrumentet är dock tänkt att skapa ett mervärde i förhållande till dagens system som innebär att den stat där förundersökningen pågår först måste ansöka om rättslig hjälp och att den stat där egendomen eller bevismaterialet finns därefter måste fatta beslut om tvångsmedel för att sedan själv verkställa beslutet.

Ett beslut om frysning får fattas endast av en behörig rättslig myndighet i den utfärdande staten i syfte att tillfälligt hindra att egendom som kan omfattas av förverkande eller utgöra bevismaterial förstörs, omvandlas, förflyttas, överförs eller överläts (artikel 2). Som framgår av denna definition är begreppet frysning ett samlingsbegrepp för olika typer av beslut i medlemsstaterna (kvarstad och beslag enligt svensk rätt) som har det syfte som definitionen anger.

Rambeslutet har enligt artikel 3 ett generellt tillämpningsområde, dvs. det gäller för alla typer av brott. Om den utfärdande staten anser att brottet motsvarar något av de brott eller brottstyper som särskilt anges i rambeslutets s.k. lista och brottet i den utfärdande staten dessutom kan medföra fängelse i åtminstone tre år får krav på dubbel straffbarhet för gärningen inte ställas. Listan, som är identisk med den lista som finns i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern, omfattar flera av de allvarigaste brottsbalksbrotten som mord, grov misshandel, våldtäkt och bedrägeri. Vissa allvariga brott

inom specialstraffrätten finns också upptagna på listan. Det gäller t.ex. narkotikabrott och miljöbrott. Rådet kan enhälligt besluta om ändringar i listan. För brott som inte tas upp på listan får däremot krav på dubbel straffbarhet ställas. Om ett frysningsbeslut syftar till att säkerställa en framtida verkställighet av förverkande får den verkställande staten i dessa fall dessutom kräva att brottet enligt den verkställande statens nationella lagstiftning möjliggör ett sådant beslut om frysning.

Rambeslutet föreskriver att ett beslut om frysning skall, tillsammans med ett särskilt upprättat intyg enligt bilagan till rambeslutet (i vilket särskilda obligatoriska uppgifter skall anges), översändas direkt till den rättsliga myndigheten i den verkställande staten som är behörig att verkställa beslutet (artikel 4). Det medsända intyget skall vara översatt till den verkställande statens officiella språk eller till ett språk som den staten har förklarat sig godta (artikel 9).

Verkställigheten skall ske på samma sätt som för ett motsvarande nationellt beslut enligt den verkställande statens nationella straffprocessuella bestämmelser och skall om möjligt göras inom 24 timmar från mottagandet av frysningsbeslutet (artikel 5). Alla andra beslut om tvångsåtgärder som är nödvändiga för att verkställa beslutet om frysning skall fattas i enlighet med de regler som gäller i den verkställande staten.

Efter det att egendomen eller bevismaterialet har blivit fryst skall den utfärdande staten enligt artikel 10 ansöka om överlämnande av bevismaterialet eller om förverkande av egendomen. En sådan ansökan skall göras och prövas utifrån de regler som i dag gäller mellan medlemsstaterna i fråga om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål respektive internationellt samarbete rörande verkställighet av beslut om förverkande. Egendomen eller bevismaterialet skall enligt artikel 6 förbli fryst till dess att en ansökan enligt artikel 10 har prövats.

En medlemsstat kan i vissa fall skjuta upp verkställigheten enligt artikel 8, bl.a. om verkställigheten skulle skada en pågående brottsutredning eller om egendomen eller bevismaterialet redan omfattas av ett annat beslut om frysning.

Den verkställande staten *får* även i vissa, i rambeslutet angivna, fall vägra verkställighet av ett beslut om frysning (artikel 7). Bland vägransgrunderna återfinns bl.a. principen om att ingen skall dömas två gånger för samma sak (*ne bis in idem*), brister i det intyg som skall skickas med frysningsbeslutet samt att det enligt den verkställande statens lagstiftning föreligger immunitet eller privilegier i vid bemärkelse (se prop. s. 30) som gör det omöjligt att verkställa frysningsbeslutet.

Här bör tilläggas att rambeslutet inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet. Inte heller skall rambeslutet påverka skyldigheten att i det enskilda fallet respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen eller skyldigheten att fullgöra vissa andra internationella förpliktelser. Rambeslutet ger också rätt att vägra att verkställa beslut om frysning om

det finns skäl att tro att frysningsbeslutet har utfärdats för att åtala eller straffa en person på grund av dennes kön, ras, religion, etniska ursprung, nationalitet, språk, politiska uppfattning eller sexuella läggning eller om personens ställning kan skadas av något av dessa skäl.

I artikel 11 anges att medlemsstaterna skall se till att alla parter (inklusive tredje part i god tro) har tillgång till rättsmedel för att kunna tillvarata sina rättigheter, dvs. att det skall finnas en rätt att överklaga i båda medlemsstaterna. Överklagande i sak kan dock endast ske i den utfärdande staten.

Den utfärdande staten skall enligt artikel 12 ersätta de skadestånd som den verkställande staten har betalat ut till skadelidande till följd av frysningsbeslutet. Detta gäller dock inte om den konstaterade skadan beror på den verkställande statens agerande vid verkställigheten av frysningsbeslutet.

I rambeslutet finns också bestämmelser om bl.a. att medlemsstaterna kan avge förklaringar angående det språk som frysningsintyget skall vara avfattat på (artikel 9.3). Regeringen anser att någon sådan förklaring inte bör avges i samband med antagandet av rambeslutet.

I artikel 14 anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast ett visst ännu inte bestämt datum.

Artikel 15 anger att rambeslutet träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Regeringen gör bedömningen att rambeslutet kräver ny lagstiftning för att reglera förutsättningarna för och förfarandet vid verkställighet i Sverige av utländska frysningsbeslut, dvs. i de fall Sverige är verkställande stat.

Genom lag behövs regleras bl.a. vilka rättsliga myndigheter som skall vara behöriga att ta emot ett utländskt beslut om frysning och det intyg som hör ihop med beslutet samt göra den prövning som dessa handlingar ger anledning till, på vilka grunder en verkställighet av ett utländskt beslut om frysning skall avbrytas samt vilka myndigheter som skall verkställa beslutet om frysning. Det behövs även regler om vissa skyldigheter att underrätta, informera och samråda med de rättsliga myndigheterna i den utfärdande staten som torde kunna ges i förordningsform.

De regler som krävs för förfarandet i de fall Sverige är utfärdande stat torde också kunna ges i förordningsform. Det rör sig bl.a. om handhavandet av och innehållet i det intyg som skall sändas över till den verkställande staten, vem intyget och beslutet om kvarstad eller beslag skall översändas till och på vilket sätt detta skall ske samt vissa skyldigheter att underrätta, informera och samråda med de rättsliga myndigheterna i den verkställande staten.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Regeringen kommer senare att återkomma med de lagstiftningsåtgärder som rambeslutet föranleder.

I motion Ju6 (m) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna anför att avsaknaden av förslag till lagtext gör att det inte går att överblicka konsekvenserna av ett antagande av rambeslutet.

I sammanhanget bör nämnas att riksdagen vid ett antal tillfällen de senaste två åren godkänt rambeslut utan att följdlagstiftningen samtidigt presenterats. Principfrågan har behandlats i utskottets betänkande 1999/2000:JuU20 s. 5–6. Bakgrunden var att ett antagande av ett rambeslut i Rådet medför en folkrättslig förpliktelse att genomföra erforderliga lagändringar. Utskottet kunde i sitt enhälliga betänkande inte se något avgörande skäl mot att godta ett rambeslut vid ett tillfälle och fatta beslut om lagstiftningen vid ett senare tillfälle. Att avvakta med lagstiftningen borde emellertid inte ske annat än när det var påkallat av de tidsramar som gällde för Europeiska unionens antagande av rambeslutet.

Sedan dess har möjligheten till förhandsgodkännande av t.ex. utkast till rambeslut stadfästs genom ett tillägg till 10 kap. 2 § regeringsformen.

Vad gäller möjligheterna att bedöma konsekvenserna av rambeslutet för svensk del konstaterar utskottet att regeringen i propositionen bl.a. lämnar en redovisning av såväl rambeslutets innehåll som de skäl som regeringen har för att riksdagen skall anta rambeslutet. Också lagstiftningsbehovet redovisas. Utskottet anser för sin del att propositionen i dessa delar ger en både nyanseerad och saklig beskrivning av rambeslutets konsekvenser för svensk räkning.

I propositionen anför regeringen som skäl för att Sverige bör anta rambeslutet bl.a. att rambeslutet erbjuder flera fördelar i förhållande till det system som gäller i dag. Rambeslutet ger ökade möjligheter för såväl svenska som utländska brottsbekämpande myndigheter att utreda och beivra gränsöverskridande brott genom att hindra att egendom och bevismaterial förstörs eller försvinner. En annan fördel är enligt regeringens uppfattning att rambeslutet förbättrar möjligheterna att komma åt de vinster som brottsligheten ofta genererar. Genom att frysa t.ex. banktillgodohavanden, ökar man chanserna att i ett senare skede också kunna förverka dessa tillgångar. Syftet med rambeslutet är också att åtgärderna skall vidtas snabbt. Samtidigt uppställer rambeslutet enligt regeringens mening tillräckliga krav på rättssäkerhet för den enskilde. Regeringen är därför positiv till rambeslutet och anser att Sverige bör verka för att rambeslutet antas (prop. s. 24).

Utskottet finner inte anledning till någon annan bedömning än regeringen i denna del.

Vad härefter gäller kravet på att rambeslutet bör åtföljas av förslag om svensk följdlagstiftning anför regeringen i propositionen bl.a. att avsikten är att rambeslutet skall antas så snart som möjligt och att medlemsstaterna enligt rambeslutet kommer att ha viss tid på sig för att vidta nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet. Med anledning härav lägger regeringen inte i detta sammanhang fram förslag till lagstiftning om genomförande av åtagandena i rambeslutet, utan avser att återkomma med nödvändiga lagförslag (prop. s. 1). Som nyss framgått redovisas också lagstiftningsbehovet på ett utförligt sätt i propositionen.

Mot den här angivna bakgrunden kan utskottet inte dela motionärernas uppfattning att avsaknaden av följdlagstiftning skulle utgöra skäl för riksdag-

gen att inte godkänna rambeslutet. Sammantaget innebär det anförda att utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motion Ju6.

Reservation

Godkännande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Cecilia Magnusson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2002/03:67. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:Ju6.

Ställningstagande

Vi ställer oss bakom den gemensamma europeiska kampen mot grov organiserad brottslighet och strävan efter ett gemensamt område av frihet och säkerhet. Däremot är vi övertygade om att kampen går förlorad om inte varje rättsinstrument tas fram med beaktande av rätts säkerhetsaspekter och genom parlamentarisk insyn.

Regeringen har valt att inte samtidigt med rambeslutet lägga fram ett förslag till den lagstiftning som krävs med anledning av beslutet. Enligt vår mening är detta inte en acceptabel lagstiftningsteknik. Det bör vara ett krav att den lagstiftning som bedöms bli aktuell presenteras i sin helhet. Annars blir det inte möjligt att göra en bedömning av rambeslutet och vilka konsekvenser det kommer att få för den svenska lagstiftningen. Enligt vår erfarenhet är det först i samband med att det handgripliga och konkreta förslaget granskas inom ramen för den parlamentariska processen som eventuella brister eller problemområden upptäcks. Därför är det mycket viktigt att riksdagen ges möjlighet att ta ställning till konsekvenserna av rambeslutet på nationell nivå samtidigt som man antar rambeslutet. Någon fara i dröjsmål torde inte heller föreligga eftersom det datum då medlemsstaterna skall ha genomfört bestämmelserna i rambeslutet ännu inte är bestämt.

Mot bakgrund av det sagda bör propositionen avslås.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

2002/03:67:

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om verkställighet av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial.

Följdmotion

2002/03:Ju6 av Beatrice Ask m.fl. (m):

1. Riksdagen avslår proposition 2002/03:67.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att propositioner om EU:s rambeslut inom det rättsliga området även bör innehålla förslag om svensk följdlagstiftning.

BILAGA 2

Utkast till rambeslut om frysning¹

¹ Till skillnad från det i propositionen intagna utkastet till rambeslut är detta utkast granskat av Europeiska unionens språkexperter, juristlingvisterna.

BILAGA 3

Utkast till rådets uttalande i anslutning till
rambeslutet