



Förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande

Justitiedepartementet

2017-01-27

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 819

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the mutual recognition of freezing and confiscation orders

Sammanfattning

Förslaget är en del av kommissionens handlingsplan mot finansiering av terrorism som presenterades i februari 2016. Att kunna förverka tillgångar som åtkommits genom brott är ett effektivt redskap mot terrorism och brott i allmänhet. Processen för erkännande av beslut om frysning och förverkande meddelade i en annan medlemsstat är dock omständlig, vilket underlättar för kriminella att behålla sina tillgångar och röra sig över gränserna med dem.

Förslagets övergripande syfte är att skapa ett nytt och heltäckande rättsligt ramverk för förverkande och frysning av brottsliga tillgångar. Förslaget ska enligt kommissionen förenkla och effektivisera återvinningen av brottsliga tillgångar över gränserna. För att åstadkomma detta föreslås bland annat klara tidsfrister för samarbetet samt ömsesidigt erkännande av fler typer av förverkandebeslut än tidigare. Till exempel föreslås ömsesidigt erkännande av beslut avseende s.k. *non-conviction based confiscation* ("NCBC"), det vill säga beslut om förverkande utan föregående fällande dom. Förslaget omfattar dock endast beslut som meddelats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Vidare är ett syfte med förslaget att frysta och förverkade tillgångar i första hand ska återgå till det brottsoffer som förlorat dem.

Regeringen har en i huvudsak positiv syn på förslaget.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget avses ersätta rådets rambeslut 2003/577/RIF om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial och rådets rambeslut 2006/783/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande. Båda rambesluten syftar till att förenkla åtkomsten av tillgångar över gränserna och bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Som huvudregel kräver rambesluten att beslut avseende frysning respektive förverkande i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat.

För harmonisering av medlemsstaternas regler avseende frysning och förverkande finns vidare ett rambeslut, 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott, samt ett direktiv, 2014/42/EU om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen. Direktivet tillhandahåller bland annat regler för utvidgat förverkande och vissa typer av *NCBC*. Kommissionen planerade ursprungligen att presentera nu aktuellt förslag samtidigt som man presenterade förslaget till direktivet. Sverige var även en av de medlemsstater som i samband med antagandet av direktivet uppmanade kommissionen att snarast lägga fram ett lagstiftningsförslag om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande.

De senaste åren har flera möten arrangerats där ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande och behovet av ett nytt regelverk har behandlats. Vidare tog Nederländerna under 2015 fram ett så kallat non-paper i vilket man bl.a. framhöll behovet av ett nytt regelverk och att fokus bör ligga på ömsesidigt erkännande och inte ytterligare harmonisering. Sverige ställde sig bakom dokumentet.

Kommissionen presenterade i februari 2016 en handlingsplan mot finansiering av terrorism. Planen omfattade bland annat att försäkra ömsesidigt erkännande inom Europeiska unionen avseende frysning och förverkande.

Kommissionens förslag till förordning presenterades den 21 december 2016.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Generella regler för både förverkande och frysning

Förslaget är avsett att omfatta ömsesidigt erkännande av alla typer av beslut beträffande frysning och förverkande meddelade inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i en medlemsstat. Förslaget omfattar således även utvidgat förverkande, förverkande hos tredje part och förverkande utan föregående fällande dom (*NCBC*). *NCBC* kan till exempel aktualiseras när

den tilltalade har dött eller åtnjuter immunitet, när brottet har preskriberats eller när någon gärningsman inte har kunnat identifieras.

Förslaget omfattar vidare alla typer av brott och det krävs inte att det aktuella brottet uppnått en viss svårhetsgrad. Förslaget innehåller, precis som tidigare rambeslut, en lista över brott för vilka erkännande och verkställighet inte får vägras på grund av krav på dubbel straffbarhet.

Översändande av beslut för erkännande och verkställighet till en annan medlemsstat ska kunna ske direkt mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna. För förenkling och effektivisering ska två standardiserade formulär, som är bilagda förslaget, fyllas i – Annex I för beslut om förverkande och Annex II för frysningsbeslut. Förslaget innehåller vidare tydligare regler kring hur ett beslut ska kunna översändas till flera medlemsstater samtidigt.

Alla berörda parter ska ha tillgång till rättsmedel mot erkännande och verkställighet av ett beslut om frysning eller förverkande. Talan ska väckas vid en domstol i den verkställande staten i enlighet med den statens nationella lagstiftning.

1.2.2 Förverkande

Enligt förslaget måste ett förverkandebeslut erkännas utan formaliteter och den verkställande staten måste vidta åtgärder för verkställande på samma sätt som om beslutet hade meddelats av en myndighet i den verkställande staten. Några undantag från detta krav stipuleras dock genom vägransgrunder och uppskov av verkställighet. I förslaget finns vidare detaljerade regler kring möjligheten att förverka en annan typ av egendom än den som förverkandebeslutet omfattar.

Den lista över vägransgrunder som presenteras i förslaget är uttömmande och skiljer sig från listan i det tidigare rambeslutet. Vissa grunder, såsom de som hänför sig till immunitet och principen om *ne bis in idem*, kvarstår. I rambeslutet finns dock även en möjlighet att vägra erkännande av beslut om utvidgat förverkande. Någon sådan vägransgrund finns inte i förslaget. Detta innebär att möjligheten att vägra erkännande av ett förverkandebeslut minskar, vilket samtidigt stärker ramverket för ömsesidigt erkännande. En skillnad från nu gällande rambeslut är vidare att rätten att närvara vid rättegången inte är en giltig vägransgrund när det kommer till erkännande av ett beslut om *NCBC*.

Förslaget innehåller vidare, till skillnad från rambeslutet, tidsfrister för att garantera förfarandets effektivitet. Den verkställande staten måste meddela beslut om erkännande och verkställighet senast 30 dagar från mottagandet av förverkandebeslutet. Senast 30 dagar från beslutet om erkännande och verkställighet ska sedan åtgärder vidtas för förverkande. Möjlighet finns dock att medge undantag när tidsfristerna inte kan hållas.

I förslaget finns regler för fördelning av förverkad egendom, vilka i stort överensstämmer med rambesluten. Nytt är dock att även brottsoffers rätt till

komensation ska beaktas vid fördelning av egendomen. Vidare ska egendomen även kunna användas för allmänna intressen eller sociala ändamål i den verkställande staten, om involverade stater kommer överens därom.

2016/17:FPM60

1.2.3 Frysning

Förslaget innehåller, till skillnad från det tidigare rambeslutet, en bestämmelse om villkoren för utfärdande och översändande av beslut om frysning. I den delen är förslaget i stort en anpassning till direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder, som reglerar frysning i bevissyfte. På så sätt kommer regleringen kring frysning för förverkande överensstämma med regleringen kring frysning i bevissyfte.

Precis som beträffande förverkandebeslut är den verkställande staten skyldig att erkänna ett frysningsbeslut meddelat i en annan medlemsstat såvitt den verkställande staten inte gör gällande någon vägransgrund eller någon grund för uppskov. Med några få undantag är vägransgrunderna desamma som beträffande förverkandebeslut.

Även beträffande frysningsbeslut uppställs tidsfrister. Eftersom frysning är en säkerhetsåtgärd är tidsfristerna kortare än de som föreslås beträffande förverkande. Beslutet om erkännande och verkställighet måste meddelas inom 24 timmar från det att den verkställande staten har tagit del av frysningsbeslutet. Därefter måste beslutet verkställas utan dröjsmål och inte senare än 24 timmar efter beslutet om erkännande och verkställighet har meddelats. När verkställighet har skett ska den utfärdande staten informeras om detta inom tre dagar.

Efter verkställighet ålägger förslaget den verkställande staten att informera berörda parter om beslutet. På så sätt får dessa personer en möjlighet att vidta rättsliga åtgärder. Förslaget ålägger dock samtidigt involverade medlemsstater att beakta eventuell förundersökningssekretess.

Vanligtvis gäller ett frysningsbeslut fram till dess att ett slutligt beslut om förverkande eller upphävande har meddelats av den utfärdande staten. Förslaget innehåller dock en bestämmelse med regler för begränsning av tiden för frysningen. Någon absolut tidsgräns föreskrivs inte, men om den verkställande staten samrätt med den utfärdande staten om begränsning av frysningen och den utfärdande staten inte inom sex veckor tillhandahåller någon anledning för att inte acceptera begränsningen får den verkställande staten upphäva frysningsbeslutet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Gällande svenska regler

I Sverige finns sedan tidigare lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen och lagen

(2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut. Genom dessa lagar har rambeslutet om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial och rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande genomförts i svensk rätt.

1.3.1.1 Lagen om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen

Lagen omfattar situationer såväl när svenska förverkandebeslut sänds över till en annan medlemsstat för verkställighet där, som när utländska förverkandebeslut sänds över till Sverige från en annan medlemsstat för verkställighet här. Med beslut om förverkande avses beslut som syftar till att förverka såväl hjälpmedel vid brott som utbyte av brott. Vidare omfattas beslut om utvidgat förverkande. Beslut om utvidgat förverkande som har meddelats i en annan medlemsstat får dock endast under vissa förutsättningar verkställas i Sverige. Kronofogdemyndigheten är behörig att ansöka om verkställighet av svenska förverkandebeslut utomlands. Detta ska ske när det finns fördelar med att verkställigheten sker i en annan medlemsstat, t.ex. då tillgångar eller särskilda föremål som förverkandet avser finns i den staten. Kronofogdemyndigheten är även behörig att pröva om det finns förutsättningar att erkänna och verkställa utländska beslut om förverkande. Om sådana förutsättningar finns, meddelar Kronofogdemyndigheten en verkställbarhetsförklaring. I vissa fall av utvidgat förverkande prövas frågan istället av rätten. Såväl Kronofogdemyndighetens som rättsens beslut kan överklagas.

1.3.1.2 Lag om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut

Lagen reglerar både beslut om frysning som meddelas i Sverige och erkännande och verkställighet här av frysningsbeslut som har översänts hit från andra medlemsstater. Med frysningsbeslut avses sådana beslut som har fattats i syfte att säkra bevismaterial eller verkställighet av förverkandebeslut, för svensk del närmast beslag och kvarstad som har meddelats i sådant syfte. Genom lagen infördes en möjlighet att ta i beslag föremål som finns i utlandet och som därför inte är tillgängliga för den som beslutar om beslaget. Utöver sådana beslut om beslag kan även beslut om kvarstad som avser värdet av förverkad egendom översändas till andra medlemsstater för verkställighet. Ett svenskt frysningsbeslut översänds direkt från åklagare till behörig myndighet i den andra medlemsstaten. Det är även åklagare som prövar om det finns förutsättningar att erkänna och verkställa ett frysningsbeslut i Sverige. Om sådana förutsättningar finns, meddelar åklagaren en verkställbarhetsförklaring och lämnar i anslutning till det anvisningar för verkställighet av frysningsbeslutet. När ett frysningsbeslut har verkställts ska rätten på åklagarens begäran pröva verkställbarhetsförklaringen och, om rätten fastställer åklagarens beslut, bestämma hur länge verkställigheten av frysningsbeslutet ska bestå i Sverige. Denna tid kan förlängas.

Förordningens bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige. Några författningsändringar för att regleringen ska bli gällande här krävs alltså inte. Det kommer emellertid vara nödvändigt att komplettera förordningen med svensk lagstiftning, bl.a. när det gäller angivande av behöriga svenska myndigheter, vilket språk översända intyg ska vara översatta till samt tillämpliga rättsmedel.

Förordningen ersätter de tidigare rambesluten om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande respektive frysningsbeslut mellan de medlemsstater som är bundna av förordningen. Danmark står utanför samarbetet enligt förordningen till följd av sitt särskilda protokoll. Irland och Förenade kungariket har en möjlighet att välja om de vill vara bundna av förordningen. Ovan nämnda lagar som genomför rambesluten kommer därmed ha fortsatt tillämplighet endast i förhållande till Danmark och eventuellt Irland/Förenade kungariket. I övrigt kommer lagarna att ersättas med förordningens bestämmelser i samarbetet med EU-stater.

Nyheter i förslaget i förhållande till samarbetet enligt rambesluten innefattar bland annat att förslaget är tillämpligt även på *NCBC*, att det införs tydliga tidsfrister, att möjligheterna att vägra erkännande och verkställighet har begränsats samt att kompensation till brottsoffer ska beaktas vid fördelning av förverkad egendom.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

I kommissionens konsekvensanalys, SWD(2016) 468, övervägs fyra alternativ för att förbättra möjligheten att frysa respektive förverka tillgångar över gränserna. Det första alternativet är att inte vidta någon åtgärd alls, vilket inte skulle förbättra möjligheten för frysning och förverkande. Det andra alternativet är icke-bindande instrument, såsom utbildning. Kommissionen gör dock bedömningen att påverkan av ett sådant alternativ skulle vara mycket liten. De tredje respektive fjärde alternativen som kommissionen övervägt är lagstiftningsåtgärder med olika utformning. Alternativ tre innebär en förpliktelse att erkänna sådana beslut som omfattas av direktiv 2014/42/EU. Alternativ fyra består av två delalternativ där alternativ 4a omfattar alla typer av frysnings- och förverkandebeslut meddelade *i ett straffrättsligt förfarande* medan alternativ 4b omfattar *alla* förverkandebeslut, även sådana som meddelats i ett civilrättsligt förfarande.

Alternativ tre skulle enligt kommissionen inte innebära några större förändringar för medlemsstaterna men skulle samtidigt inte anses vara en tillräcklig åtgärd för de medlemsstater som tillämpar mer omfattande former av förverkande. Vidare vore ett instrument som även omfattar beslut meddelade i civilrättsliga förfaranden (alternativ 4b) problematiskt för flera medlemsstater. Det valda alternativet är enligt kommissionen tillräckligt omfattande och erbjuder lösningar på de flesta identifierade problemen för att kunna tillförsäkra en större cirkulation av frysnings- och förverkandebeslut. Det är

samtidigt av så pass begränsad omfattning att det upprätthåller proportionalitetsprincipen.

2016/17:FPM60

Kommissionen bedömer att de ekonomiska och sociala effekterna av det valda alternativet kommer att bli övergripande positiva.

Förslaget bedöms vidare inte ha någon effekt på EU:s budget. De slutliga finansiella effekterna av förslaget på statsbudgeten kan inte bedömas med någon säkerhet i detta skede. Eventuella budgetära konsekvenser torde dock kunna finansieras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En effektiv ordning för förverkande av brottvinster är av stor betydelse i kampen mot den grova brottsligheten, vilken inte sällan är gränsöverskridande. Ökade möjligheter att komma åt kriminellas vinster är en viktig fråga. Regeringen välkomnar därför en heltäckande reglering avseende frysnings- och förverkandefrågor inom EU och är överlag positiv till förslaget. Regeringen hade föredragit om förslaget hade presenterats i form av ett direktiv, eftersom det ger större utrymme att ta hänsyn till medlemsstaternas olikheter. Förslaget tros få samma breda tillämpningsområde som dagens system och bör därutöver skapa ett mervärde genom ett mer effektivt och förenklat system. Regeringen ser vidare positivt på att länka samman systemen för frysning och förverkande för att undvika flera parallella regelverk. Svenska grundlagsregler om bl.a. tryck- och yttrandefrihet måste dock värnas.

NCBC är, med vissa begränsade undantag, främmande för vår rättsordning. Detta innebär dock inte nödvändigtvis ett hinder mot att bistå andra stater med att verkställa sådana beslut. Övervägandena rymmer dock frågor av rättssäkerhetskaraktär som noggrant behöver utredas och analyseras. En annan fråga som kan aktualiseras och som bör bevakas är frågan om bevisbörda och beviskrav. Regeringen välkomnar dock föreslagna tidsfrister och att rätten att överklaga beslut om erkännande och verkställighet kvarstår.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har överlag ställt sig positiva till förslaget. Flera medlemsstater har uttryckt behov av att förbättra samarbetet avseende förverkande utan föregående fällande dom (NCBC) och uttryckt önskemål om att det nya instrumentet bör omfatta fler varianter av NCBC än de som regleras i förverkandedirektivet (2014/42/EU). Vissa av dessa medlemsstater anser att även NCBC som beslutas inom ramen för civilrättsliga förfaranden bör omfattas, medan andra har framhållit svårigheterna med en sådan lösning.

I ett gemensamt uttalande i samband med antagandet av förverkandedirektivet 2014 uppmanade rådet och Europaparlamentet kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag till rättsakt avseende ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande. Uppmaningen har upprepats av såväl medlemsstater som Europaparlamentet vid ett flertal tillfällen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 82.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikel 82.1 ska det straffrättsliga samarbetet inom unionen bygga på principen om ömsesidigt erkännande. Artikel 82.1 medger lagstiftaren möjlighet att anta såväl förordningar som direktiv.

Beslut fattas enligt unionens ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet som medbeslutande enligt artikel 294 FEUF. I rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att kriminellas tillgångar ofta investeras i flera olika länder. Vidare finns, även om det straffrättsliga förfarandet oftast är centrerat till en medlemsstat, en tydlig gränsöverskridande koppling vid tillämpning av andra medlemsstaters beslut. Denna gränsöverskridande dimension rättfärdigar enligt kommissionen ett initiativ från unionens sida. Att bygga samarbetet på ömsesidigt erkännande är enligt kommissionen mest effektivt och även förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom syftet – att erkänna varandras beslut – inte kan uppnås av en medlemsstat ensam.

Förslaget omfattar inte alla typer av förverkandebeslut utan är begränsat till beslut som fattats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Det är därmed enligt kommissionen förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Första behandlingen av förslaget skedde den 13 januari 2017 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Behandlingen bestod av en presentation från kommissionen samt ett första meningsutbyte. Vidare inleddes en första artikelgenomgång. Nästa behandling är planerad till den 16–17 februari 2017. Kommissionen kommer vidare att presentera förslaget under en arbetslunch på det informella ministermötet för rättsliga och inrikes frågor den 26–27 januari 2017. Malta bedöms ge förslaget hög prioritet under sitt ordförandeskap.

4.2 Fackuttryck/termer

Non-conviction based confiscation (NCBC): Förverkande utan en föregående fällande dom. Sådant förverkande kan exempelvis bli aktuellt vid preskription av den gärning som ligger till grund för beslutet om förverkande eller när gärningsmannen har dött, försvunnit eller inte har kunnat identifieras.