



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Ny förverkandelagstiftning SOU 2021:100

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten är överlag positiv till de förslag som läggs fram i betänkandet. Det är vår uppfattning att förslagen i allt väsentligt kommer att förenkla och effektivisera förverkandeförfarandet och att brottsliga vinster i större utsträckning än idag kommer att kunna förverkas. I några hänseenden är vi dock tveksamma till förslagets utformning och vi ser också behov av ytterligare förtydliganden. En generell reflektion är att förslagen ännu lite tydligare kunde ha inriktats på att säkerställa att samhället återkräver utbytet av brott.

Inledande reflektioner

Utredningens förslag går i rätt riktning, men kunde gått längre

Utredningen lämnar många förslag som såväl i rättslig som praktisk mening vidgar och förenklar arbetet med att återta brottsvinster. Utredningen diskuterar och löser också på ett i allt väsentligt bra sätt ut de situationer där staten och målsäganden konkurrerar om samma säkrade penningmedel, och regleringen söker därvid ge målsäganden goda möjligheter till företräde framför staten. Allt detta är otvivelaktigt bra.

Utredningen diskuterar några av de grundprinciper som enligt svensk rätt har gällt för förverkande, principer som delvis skiljer sig från andra nordiska länders lagstiftning. På goda skäl fjärrar utredningen sig från tidigare svenska principer, men Åklagarmyndigheten hade gärna sett en grundligare omvärdering av målsättningen med förverkanderegleringen.

Ekonomisk vinst är en av de allra mest centrala drivkrafterna för kriminalitet. Ett samhälle som vill motverka brott kan inte bara nöja sig med att bestraffa gärningsmannen, det måste också effektivt undanröja de ekonomiska fördelar som brottet har inneburit. I ljuset av det är det svårförklarligt att utredningen fortsätter att vårda principerna om nettoförverkande – alltså att brottslingen som utgångspunkt har rätt till avdrag för sina kostnader för brottet –, om att det skulle vara oskäligt att förverka brottsvinster som gärningsmannen har förbrukat och om att varje medgärningsman bara svarar för sin andel av brottsvinsten.

Som vi senare (rubriken 4.4.3) utvecklar hade det varit bra om utredningen tagit ytterligare något steg för att motverka att brottsvinster genom skentransaktioner med närstående görs oätkomliga för förverkande.

Också i frågan om att ge brottsoffret företräde framför staten till förverkade medel kunde utredningen ha gått längre. Som vi återkommer till (rubriken 6.4.2) har vi svårt att se varför domstolen inte alltid ska kunna förklara att målsäganden har rätt till de värden som har säkrats för att förverka vinsterna av brott mot denne, alltså oberoende av om det som har säkrats härrör från brottet eller om det rör sig om helt frikopplad egendom.

Några principiella ståndpunkter som vi sätter ifråga

Övergå till att som huvudregel förverka bruttovinsten av brott

I betänkandets avsnitt 4.1.3 diskuterar utredningen innebörden av att förverkandelagstiftningen ska neutralisera brottsvinster. Även om en lång rad förhållanden som utredningen pekar på ofta hindrar en sådan rättstillämpning, stannar ändå utredningen vid att bibehålla grundprincipen om att det som ska förverkas är brottslingens nettovinst av gärningen. I kriminalpolitisk mening innebär det att samhället på ett principiellt plan godtar att bankrånarens utlägg för inköp av flyktbilen är avdragsgillt vid förverkande av rånbyttet, eller att narkotikaförsäljarens inköpskostnader för narkotikan ska reducera det försäljningsbelopp som ska förverkas. Vi har svårt att se skälen för att behålla ett sådant synsätt.¹

På samma sätt som den som har bestulits har rätt att återkräva hela det värde som tjuven tillskansat sig, bör samhället som utgångspunkt kräva hela bruttovärdet av brottsligheten.

¹ Vi noterar också att det redan enligt gällande lagstiftning går att förverka utlägget för flyktbilen i det fallet att rånaren ger någon annan pengar för att köpa den, nämligen genom att förverka pengarna hos denne andre. Men att det alltså inte går om rånaren köper bilen själv.

I ljuset av denna vår ståndpunkt är vi inte övertygade om att begreppet ”brottsvinst” är det rätta för att beskriva det som ska återkrävas. I rent språklig mening lämnar uttrycket ”utbyte av brott” ett större utrymme för att inrymma hela bruttoutbytet. Samtidigt bör naturligtvis en ny principiell hållning i den här frågan kopplas till ett något förändrat uttryck i lagen.

Flera som medverkat till vinst bör svara gemensamt mot staten

I slutet av avsnitt 4.7 förklarar utredningen att huvudregeln fortsatt bör vara att ett förverkande ska bestämmas för var och en när flera har gjort en brottsvinst gemensamt. Även här gör man det således fortsatt till en samhällelig angelägenhet att klara ut hur brottsvinsten har kommit att fördelas mellan flera medverkande. Vi har svårt att se att det är motiverat, lika lite som det redan enligt gällande rätt inte är en uppgift för målsäganden att klara ut hur hemska skadeståndsanspråk rättvist ska fördelas mellan medgärningsmännen; de får svara alla för en.

Den konstruktion som utredningen föreslår där domstolen i vissa fall ska kunna förklara att säkrade vinstmedel tillkommer målsäganden talar också för att beräkningen av vinsten (se föregående underrubrik) och det gemensamma betalningsansvaret utformas lika för utbytesförverkande som för skadestånd.

Intresset av att undvika dubbelbestraffning/dubbelförverkande bör istället hanteras genom att den mot vilken verkställighet söks kan visa att målsäganden redan helt gottgjorts (jfr 36 kap. 17 § brottsbalken) eller att domstolen vid brottsofferlösa brott – i de relativt få ärenden där brottsutbytet kan följas i flera led – med stöd av regeln om en skälighetsprövning anpassar förverkandebeslutet.

Det behövs en stramare syn på när förverkande av brottsvinst är oskälig

I författningskommentaren till föreslagna 36 kap. 16 § brottsbalken diskuterar utredningen vilka omständigheter som gör ett förverkande uppenbart oskäligt och därmed hindrar ett sådant beslut. Efter ett inledande konstaterande att det vid förverkande av brottsvinster endast undantagsvis bör ha någon betydelse om beloppet är stort eller hur allvarligt brottet är, övergår utredningen till att rada upp ett antal omständigheter (subjektivt rekvisit, typen av regelöverträdelse, typen av verksamhet i vilket brottet har begåtts) som ändå anses aktualisera frågan om skälighet. Avsnittet avslutas med ett resonemang enligt vilket

det sägs ligga närmare till hands att anse förverkande oskäligt när vinsten inte finns kvar och gärningsmannen därför skulle få en skuld genom förverkandet.

Uttalanden av lagstiftaren av det slag som nu återgivits kan tas till intäkt för väldigt skilda tolkningar av utrymmet för jämkning eller eftergift av förverkande. Vi menar att det finns goda skäl att ge väsentligt stramare och tydligare anvisningar till ledning för tolkningen av bestämmelsen.

4 Överväganden om en ny förverkandereglering i brottsbalken

4.4.3 Utformningen av bestämmelserna om vem förverkande får ske från vid förverkande av brottsvinster

Utredningen föreslår i avsnitt 4.5 en regel enligt vilken den som har besittning till egendom presumeras äga den, en regel som kompletteras med att envar av sammanboende anses vara ägare om det inte görs sannolikt att egendomen samägs eller ägs endast av en av dem eller någon annan. Allt detta välkomnas och kan antas förenkla hanteringen och leda till att mer egendom kan förverkas. Det kan dock finnas skäl att gå ytterligare lite längre.

I betänkandets avsnitt 4.4.3 anges att ordinärt förverkande kan ske från gärningsmannen eller annan som medverkat till brottet, men också ”från den som annars gjort vinst genom brottet”, exempelvis genom att en brottsligt åtkommen sak eller åtkommet värde förts vidare. Brottsvinsten anses ha förts vidare endast till den del den lämnats vidare utan full ersättning.

Att bara ”den benefika delen” av en överförd brottsvinst är åtkomlig hos mottagaren är en rimlig utgångspunkt för regleringen. Men när transaktionen sker mellan närstående kan den både från praktiska och principiella utgångspunkter ifrågasättas.

Om gärningsman X gör en brottsvinst om 100 000 kr genom att sälja narkotika, köper en bil för brottsvinsten och sedan säljer bilen till sin fru eller sin mamma för 100 000 kr kan bilen normalt inte förverkas från hustrun respektive mamman. Det är uppenbart att ett sådant rättsläge inbjuder till skentransaktioner och efterhandskonstruerade överlåtelser som – ehuru osannolika – är svåra att motbevisa.

Det är visserligen så att den som förvärvar egendom normalt ska kunna förlita sig på att säljaren har rätt att förfoga över den, men i närståendefallen bör det intresset väga lättare än samhällsintresset av att motverka att brottsvinster enkelt ”parkeras” hos närstående. I den mån en godtroende närstående verkligen har förvärvat egendomen mot skälig ersättning, är det rimligare att hen får söka kompensation hos sin släkting än att egendomen är oåtkomlig för anspråk med anledning av brottet.

4.10 Tredje mans rätt i förverkandeprocessen

Av de föreslagna reglerna i den nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot framgår att tredje man som inträder i en process angående självständigt förverkande i vissa fall har rätt till ett rättsligt biträde. Rätten till biträde gäller även en tredje man som vill inträda i en rättegång i enlighet med reglerna i 36 kap. brottsbalken. Detta framgår dock inte direkt av 36 kap. brottsbalken varför en hänvisning till reglerna i lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot hade kunnat vara tydliggörande.

5 Självständigt förverkande av brottsvinster

5.6.2 Utformningen av bestämmelsen om självständigt förverkande av brottsvinster

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att det införs en ny förverkandeform kallad självständigt förverkande. Vi delar också bedömningen att det är rimligt att beviskravet avseende självständigt förverkande och utvidgat förverkande skiljer sig något åt. Vi ser dock betydande nackdelar med att introducera ytterligare en nivå för det beviskrav som ska gälla för självständigt förverkande, och vi förordar istället det alternativ som innebär att självständigt förverkande övertar dagens beviskrav för utvidgat förverkande.

Beviskravet *klart mer sannolikt* har funnits en längre tid och är välkänt för rättens aktörer. Det är vidare vår uppfattning att beviskravet tillämpas på ett rimligt och förutsägbart sätt. För att nå det efterfrågade syftet att förverka fler brottsvinster bör därför beviskravet för det nya självständiga förverkandet vara *klart mer sannolikt* istället för *visat*. I konsekvens därmed bör beviskravet för utvidgat förverkande sänkas till *övervägande sannolikt*. Med andra ord förordar Åklagarmyndigheten det alternativa förslag som lämnas på s. 318 i betänkandet.

Utredningens förslag innebär att det generella beviskrav som gäller i tvistemål, dvs. *visat* eller *styrkt*, ska gälla för självständigt förverkande. Det är en bevisnivå mellan *klart mer sannolikt* och *ställt bortom rimligt tvivel*. I sin närmare beskrivning av detta beviskrav hänvisar betänkandet i hög grad till den prövning som enligt gällande rätt ska ske vid utvidgat förverkande. Det är därför svårt att se vad som enligt utredningen ytterligare ska krävas för att beviskravet *visat* ska vara uppfyllt. Om detta beviskrav behålls i den fortsatt lagstiftningsprocessen vore det därför välkommet med ytterligare förtydliganden om innebörden av beviskravet.

Det finns skäl att tillägga, att självständigt förverkande kommer att hanteras i den grundstruktur som gäller för brottmål och av brottmålets aktörer. I det perspektivet är det olyckligt att använda begreppen *visat* och *styrkt* med en annan innebörd än vad de till vardags har i brottmålen, alltså som synonymer till *ställt bortom rimligt tvivel*.

6 Målsägandens rätt till förverkad egendom

6.4.2 Målsägandens möjlighet att göra sin rätt gällande bör förbättras och förenklas

Åklagarmyndigheten ser positivt på ambitionen att förenkla processen för åklagare och målsägande. Såsom förslaget ser ut idag finns det dock en del frågor som behöver besvaras innan det kan ligga till grund för ny lagstiftning.

Enligt utredningen ska brottsvinster som huvudregel förverkas även om de motsvarar skada för enskild.² Även om betänkandet inte är alldeles klart på denna punkt, får utredningen förstås så att denna huvudregel bara är tänkt att tillämpas i de fall då det finns någon egendom säkrad som domstolen kan förverka.

Som vi läser betänkandet är avsikten således *inte* att domstolen i ett bedrägeri-ärende där pengarna skingrats både ska förverka värdet av det frånlurade och tillerkänna målsäganden skadestånd med samma belopp. Vi har dock svårt att hitta stöd för denna begränsning i den lagtext som föreslås till nytt 36 kap. brottsbalken. Dessa oklarheter bör det fortsatta lagstiftningsarbetet behandla.

² Med undantag för konkreta föremål som någon blivit av med genom brott – se föreslagna 36 kap. 19 § brottsbalken.

Det fortsatta arbetet bör även utveckla hur åklagares möjlighet att häva ett penningbeslag till en målsägande enligt reglerna i 27 kap. 4 a § rättegångsbalken förhåller sig till regeln att penningmedel alltid ska förverkas. När det är uppenbart att målsäganden har bättre rätt till penningmedel framstår det som rimligare att häva egendomen än att yrka den förverkad.

Om egendomen som förverkas motsvarar skada för enskild ska staten liksom idag svara för ersättning till den berättigade intill det belopp som tillfallit staten. En nyhet som utredningen föreslår är att domstol ska kunna ta ställning till om målsäganden har rätt till penningmedel som förverkas. Domstolen ska besluta att en målsägande har sådan rätt om penningmedel kan följas från gärningsmannen till målsäganden. Vid bedömningen bör man enligt utredningen kunna vara något generösare än man hade varit vid en rent civilrättslig bedömning men utgångspunkten är ändå någon sorts identitet. Såsom Åklagarmyndigheten tolkar utredningen kommer domstolen framförallt kunna tillämpa bestämmelsen i situationer motsvarande dem där även åklagaren med tillämpning av 27 kap. 4 a § rättegångsbalken hade kunnat häva pengarna.

Enligt vår uppfattning vore det rimligt att domstolen också kunde besluta att staten ska ersätta målsäganden ur det förverkade även om det inte råder identitet mellan det som har säkrats och vinsten för det enskilda brottet. Det framstår helt enkelt som onödigt att målsäganden ska behöva ta omvägen via Justitiekanslern när det redan i domstolsprocessen står klart att ett förverkande skett på grund av målsägandens skada (eller rättare sagt på grund av gärningsmannens vinst som motsvarar målsägandens skada). En fördel med en sådan ordning är också att det redan av domen blir tydligt för alla inblandade hur målsäganden ska ersättas.

7 Straffprocessuella tvångsmedel

7.2.2 Bestämmelserna om penningbeslag bör kunna användas för att säkra brottsvinster vid alla brottsutredningar

Åklagarmyndigheten välkomnar att penningbeslaget görs generellt tillämpligt. Det kommer avsevärt underlätta hanteringen av penningmedel som ska förverkas.

I detta sammanhang vill vi dock uppmärksamma de förändringar som föreslås i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Enligt det förslag som återfinns på s. 175 i betänkandet ska 9–10 §§ och 12–13 §§ upphöra att gälla.

Av dagens reglering i 9 § framgår motsatsvis att penningmedel som varit föremål för näringspenningtvätt inte kan förverkas utan istället ska tas i förvar enligt stöldgodslagen. Genom att den bestämmelsen tas bort kan man få intryck av att egendom som varit föremål för näringspenningtvätt i fortsättningen kan förverkas. Samtidigt står det fortfarande i stöldgodslagen att egendomen kan tas i förvar. Eftersom systematiken kring näringspenningtvättsbrottet bygger på att egendomen inte nödvändigtvis härrör från brott eller brottslig verksamhet antar vi att någon förändring i sak inte varit avsedd. Detta bör dock klargöras vid den fortsatta beredningen.

7.2.3 Det finns behov av ytterligare justeringar i rättegångsbalken

Av 13 § i lagen om straff för penningtvättsbrott framgår att åklagare eller undersökningsledare får besluta om penningbeslag. Motsvarande bestämmelse för beslag finns i 27 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Det är Åklagarmyndighetens uppfattning att dessa regler är välfungerande och ändamålsenliga. När penningbeslaget nu görs generellt tillämpligt ser vi därför inte några skäl att inskränka polisens möjligheter att ta egendom i beslag genom att kräva att endast särskilt förordnad befattningshavare vid Polismyndigheten som huvudregel ska besluta om penningbeslag.

8 En ny förfarandelag om rättegången vid förverkande och företagsbot

8.5.2 Utredningar såvitt gäller självständigt förverkande av brottsvinster

Huvudregeln ska vara att åklagare inleder utredningen

Polismyndigheten har idag stora befogenheter att besluta om att inleda förundersökning. Enligt utredningens förslag ska en utredning om självständigt förverkande inledas av åklagare förutom i brådsökande undantagsfall. I de allra flesta fall kommer en utredning om självständigt förverkande att inledas med att polisen påträffar egendom vid husrannsakan eller fordonsstopp. Det framstår därför som ändamålsenligt, oavsett om fara är i dröjsmål eller inte, att Polismyndigheten får besluta om att inleda utredningen. I avsaknad av en sådan bestämmelse kommer polisen regelmässigt att behöva kontakta jouråklagare för att få beslut alternativt få sina beslut fastställda. En sådan ordning framstår inte som ändamålsenlig. Däremot finns det skäl, såsom föreslås, att utredningen ska ledas av åklagare när den väl är inledd.

Tvångsmedelsanvändning vid utredningar om självständigt förverkande av brottsvinster

Åklagarmyndigheten ansluter sig till uppfattningen att det är nödvändigt att husrannsakan och kroppsvisitation ska kunna göras för att ha möjlighet att utreda frågan om självständigt förverkande av brottsvinster men menar att kravet på synnerlig anledning är för högt ställt. Utredningen har bedömt att ett beslut enligt förfarandelagen är att likställa med husrannsakan eller kroppsvisitation hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brott eftersom det rör ett tvångsmedel mot någon som inte är misstänkt för brott.

Enligt vår uppfattning går situationerna inte att jämställa. De situationer som avses i 28 kap. rättegångsbalken kan i många fall avse personer som är helt utomstående i förhållande till brottsmisstanken och mer av en tillfällighet blir inblandade medan de föreslagna reglerna i förfarandelagen visserligen inte rör en person som är misstänkt för ett specifikt brott, men väl misstänks inneha egendom som är åtkommet genom brott. Åklagarmyndighetens bedömning är därför att beviskravet för husrannsakan och kroppsvisitation bör sättas lägre än *synnerlig anledning anta*.

8.5.3 Särskilda regler om den rätt som tillkommer de som berörs av en utredning om förverkande eller företagsbot**Andra rättssäkerhetsgarantier vid utredning om förverkande och företagsbot**

Utredningen föreslår att den rätt som tillkommer en person som är misstänkt för brott enligt 23 kap. 18–19 §§ rättegångsbalken också ska tillkomma en person som utreds för en eventuell talan om förverkande. Det är en lämplig ordning såsom en huvudregel. Det uppkommer dock inte helt sällan situationer när åtal inte kan väckas på grund av att den misstänkte inte har kunnat slutdelges, t.ex. för att denne har lämnat landet. Har egendom i dessa fall funnits i beslag har åklagare hittills kunnat väcka talan om förverkande i enlighet med lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Om det skulle komma att krävas att den som talan väcks mot även i ett sådant fall ska vara delgiven utredningen kommer talan inte kunna väckas och egendomen behöva lämnas tillbaka. Någon form av undantag för dessa situationer bör således övervägas.

8.8.1 Särskilt om barn och unga

Genom utredningens förslag kommer penningbeslag att kunna användas vid utredningar avseende självständigt förverkande även mot den som är under 15 år. I 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) som behandlar vilka tvångsmedel som får användas vid brottsutredningar mot barn under 15 år upptas däremot inte penningbeslag. Det förefaller rimligt att penningbeslag bör kunna användas även vid utredningar enligt 31 § LUL varför en sådan bestämmelse bör övervägas.

8.9.3 Utredningar som bedrivs internationellt

Vi delar utredningens slutsatser och förslag på Anpassningar av den svenska lagstiftningen. I förhållande till andra stater än EU-stater anser vi dock att det kan vara på sin plats att se över 4 kap. 23 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB) och överväga om lagrummet bör justeras genom att i första punkten efter ”egendom som har förverkats eller skäligen kan antas vara förverkad på grund av brott” lägga till ”eller på grund av att det härrör från brottslig verksamhet”. Det kan även finnas skäl att vid den fortsatta beredningen, nu när penningbeslaget görs generellt tillämpligt, fundera över om penningbeslag ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Idag omnämns nämligen inte penningbeslag i 1 kap. 2 § LIRB och inte heller i övriga bestämmelser i lagen som avser beslag.

12 Konsekvenser av förslagen

12.4.7 Förslagen som förväntas medföra ökade årsvisa kostnader för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Utredningen har haft den svåra uppgiften att bedöma vilka kostnadsökningar som blir konsekvensen av förslagen i betänkandet. Man är därvid på goda skäl mycket tydlig med att det rör sig om sparsamt underbyggda antaganden och om grova uppskattningar.

Vi instämmer i svårigheterna att göra en god prognos. Mot bakgrund av det angelägna i att komma åt mycket av den allvarliga, ofta organiserade brottsligheten, och polisens målmedvetna uppväxling av arbetet med att just angripa brottsvinsterna som ett viktigt verktyg i det arbetet, tror vi att antagandet om cirka 600 ärenden årligen om självständigt förverkande är för lågt. Samtidigt är det nog djärvt att tro att så mycket som fem av sex sådana utredningar skulle leda till domstol.

Mest tveksamma är vi till uppskattningen att 500 ärenden om särskilt förverkande skulle belasta domstolarna med ytterligare 30 miljoner kronor i kostnader samtidigt som 600 utredningar om särskilt förverkande endast skulle innebära kostnadsökningar för åklagarväsendet om 10 miljoner kronor.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Fredrik Jönsson. I den slutliga handläggningen av ärendet har också överåklagaren Lennart Guné och rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Petra Lundh

Fredrik Jönsson

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket