



REMISSYTTRANDE

Datum
2022-04-22

Dnr
2022/633

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
[ju.L5@regeringskansliet.se]

Betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100) (Departementets diarienummer Ju2022/00065)

Justitiekanslern ska vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. I Justitiekanslerns uppdrag ingår även att bevaka statens rätt och att medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet.

Sammanfattande synpunkter

Utifrån de iakttagelser som Justitiekanslern har kunnat göra inom ramen för sin tillsyns- och skaderegleringsverksamhet kan det konstateras att dagens förverkandelagstiftning i många avseenden är föråldrad och svåröverskådlig (se bl.a. Justitiekanslerns beslut den 26 november 2019 i initiativärendet dnr 2250-19-2.4.1). Som framhålls på flera ställen i betänkandet har detta bl.a. lett till att den faktiska tillämpningen i många avseenden bygger på principer och ställningstaganden som inte uttryckligen framgår av lag (se bl.a. s. 354 f.). Justitiekanslern har i sin tillsyns- och skaderegleringsverksamhet sett att en sådan ordning kan vålla problem såväl för den som har att tillämpa regelverket som de enskilda vars egendom förverkas.

Mot den bakgrunden är det angeläget att en reformering av regelverket om förverkande kommer till stånd. De förslag som lämnas om bl.a. ett nytt 36 kap. brottsbalken, en ny förfarandelag och utökade möjligheter till förverkande är enligt Justitiekanslerns bedömning i allt väsentligt väl underbyggda och ägnade att bidra till en sådan förenkling och effektivisering som eftersträfvats. Som också framgår av utredningen måste emellertid rättssäkerhetsskäl och hänsyn till personlig integritet vägas mot de effektivitetsskäl som har varit utgångspunkten för utredningens förslag om utökade möjligheter till förverkande (s. 459 och 480). Enligt Justitiekanslerns mening har utredningen i allt väsentligt vägt dessa motstående intressen på ett godtagbart sätt. Justitiekanslern vill dock bidra med följande synpunkter på vissa särskilt angivna frågor.

Självständigt förverkande av brottsvinster

Utredningen har i betänkandet utförligt behandlat frågan om det kan anses förenligt med 2 kap. 10 § regeringsformen att låta bestämmelsen om självständigt förverkande vara tillämplig på egendom som härrör från brottslig verksamhet från tiden före ikraftträdandet (s. 451 ff.). Som anges i

betänkandet är den frågan inte alldeles enkel (s. 455 och jfr Asp, P. m.fl., Kriminalrättens grunder, andra upplagan, 2013, s. 47).

Enligt Justitiekanslern är det klart att självständigt förverkande i strikt mening inte utgör en särskild rättsverkan av brott. Regleringen faller därmed enligt Justitiekanslerns bedömning inte uttryckligen inom ordalydelsen i 2 kap. 10 § regeringsformen.

Det bör dock påpekas att det är svårt att upprätthålla någon helt klar gräns mellan förverkande, som till sin karaktär omfattas av det straffrättsliga retroaktivitetsförbudet, och sådant förverkande som faller utanför det grundlagsskyddade området. Både självständigt förverkande och utvidgat förverkande syftar ytterst till att neutralisera brottsvinster. När det gäller effekterna för den enskilde som berörs av ett förverkande torde det därför inte vara någon egentlig skillnad om saken avser ett utvidgat förverkande, som träffas av det straffrättsliga retroaktivitetsförbudet, eller om det handlar om ett självständigt förverkande. Det väcker frågan om det finns bärande skäl att i detta hänseende behandla självständigt förverkande annorlunda än de förverkandeformer som utgör särskild rättsverkan av brott.

Justitiekanslern noterar också att utredningen har gjort bedömningen att regleringen om självständigt förverkande, även om det inte är en rättsverkan av brott i strikt mening, ändå har ett sådant samband med brottsbalkens bestämmelser i övrigt att den förverkandeformen bör regleras där. Även om självständigt förverkande till sin konstruktion inte är en särskild rättsverkan av brott i egentlig mening, kan det alltså ifrågasättas om inte de skäl som motiverar det straffrättsliga retroaktivitetsförbudet även gör sig gällande vid ett så pass ingripande beslut som självständigt förverkande.

Räckvidden av retroaktivitetsförbudet är dessutom inte helt klar. Av förarbetena till 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att avsikten har varit att bestämmelsen analogivis även ska träffa straffliknande administrativa sanktioner (se prop. 1975/76:209 s. 63, 65 och 125 och jfr NJA 2008 s. 637 där Högsta domstolen ansåg att det inte fanns något hinder mot att tillämpa grunderna för 2 kap. 10 § regeringsformen på felparkingsavgift). Det kan även konstateras att lagstiftaren och Lagrådet vid införandet av bestämmelsen om utvidgat förverkande tycks ha gett uttryck för en något vidare syn på retroaktivitetsförbudets omfattning som inte rakt av går att förena med utredningens ställningstagande i den frågan (se Ds 2006:17, s. 172 och prop. 2015/16:155 s. 74 med vidare hänvisning till prop. 2007/08:68 s. 165 ff.).

Frågan om retroaktivitetsförbudet och behovet av övergångsbestämmelser bör mot bakgrund av det sagda övervägas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med utredningens förslag möjliggörs förverkande av brottsvinster som härrör från en inte närmare preciserad brottslig verksamhet och som alltså kan ligga lång tid tillbaka i tiden. Någon särskild reglering, t.ex. om preskription, föreslås inte i betänkandet (s. 319). Inte heller har utredningen

på annat sätt berört hur tidsaspekten kan behöva beaktas i fall där ett självständigt förverkande hänför sig till brottslighet som ligger långt tillbaka i tiden. Även om självständigt förverkande inte är att anse som en särskild rättsverkan av brott i strikt mening rör det sig om en typ av reglering där intresset av förutsebarhet är stort. Det är också så att en förverkandesvarande med tiden kan få allt svårare att finna bevisning till stöd för sin sak och därmed sämre möjligheter att försvara sig mot ett påstående om brottsvinster (jfr s. 316). Rättssäkerhetsskäl talar således för att hänsyn tas till tidsaspekten vid denna typ av förverkanden. Så kan ske exempelvis genom en preskriptionsreglering eller inom ramen för en skälighetsbedömning av om ett förverkande ska ske (jfr prop. 2007/08:68 s. 77 där det uttalas att det förhållandet att egendomen varit i någons besittning under mycket lång tid är en omständighet att beakta vid bedömningen om man bör avstå från ett utvidgat förverkande).

Mot bakgrund av det sagda bör den ovan angivna tidsaspekten övervägas närmare under den fortsatta beredningen.

Till skillnad från vanligt förverkande föreslås den nya förverkandeformen ta sin utgångspunkt i en viss egendom snarare än i ett visst brott. Enligt betänkandet förutsätter därför ett beslut om att inleda utredning om självständigt förverkande i regel att egendomen har påträffats. Även om utredningen anger att det inte ska vara möjligt för polis och åklagare att ge sig ut på s.k. *fishing expeditions* inger bestämmelsens utformning och den låga tröskeln för att inleda en utredning om självständigt förverkande viss oro för att ett sådant arbetssätt kan komma att tillämpas i praktiken av de brottsbekämpande myndigheterna (s. 488). Det sagda belyser vikten av att den som tillämpar regelverket får tillräcklig utbildning och att det finns tydliga rutiner för utredningen vid självständigt förverkande (se även nedan).

Ny förfarandelag

I betänkandet föreslås en ny förfarandelag, som bl.a. är avsedd att ersätta 1986 års förfarandelag (lagen [1986:1009] om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.). I den nya lagen föreslås utökade möjligheter för åklagare och polis att besluta om förverkande. När det gäller polisens möjlighet att besluta om förverkande föreslås en paragraf som med vissa ändringar i huvudsak motsvarar 3 § fjärde stycket i 1986 års förfarandelag. Nytt i paragrafen är bl.a. att kraven på dels att egendomen ska finnas i beslag, dels på att det ska vara uppenbart att förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda slopas. Enligt vad som framgår av betänkandet är dock bestämmelsen inte avsedd att innebära någon mer påtaglig förändring av den praktiska hanteringen. Således följer även av den nya lagen att polisens beslut ska meddelas skriftligen, att beslutet ska delges och att misshandla ska kunna anmälas inom viss tid.

Utifrån de iakttagelser som Justitiekanslern har kunnat göra inom ramen för sin tillsyns- och skaderegleringsverksamhet kan det konstateras att felaktiga beslut om förverkande är en de vanligaste kategorierna av fel begångna av

Polismyndigheten som leder till skadeståndsskyldighet för staten (se Justitiekanslerns beslut i tillsynsärende den 18 december 2019, dnr 5783-19-2.5, där det också framgår att brister i samband med hanteringen av beslag är en annan av de vanligaste kategorierna av fel av detta slag).

Polisiära beslut om förverkande delas upp i beslut om omedelbart förverkande (direktförverkande), som får fattas av poliser ute i fält, och beslut om förverkande i efterhand, som fattas av förundersökningsledare (se PMFS 2017:6, FAP 103-1). När det gäller direktförverkande har det förekommit brister som har avsett kravet på skriftlighet och delgivning samt brister gällande dokumentation och underrättelser. Brister i sådana avseenden medför att enskildas möjlighet att få till stånd en rättslig prövning av ett förverkandebeslut allvarligt försvåras eller omöjliggörs. Det har också förekommit att förverkande har beslutats trots att uppenbarhetskravet inte har varit uppfyllt och det har iakttagits fall då polisens behörighet i dessa fall tycks ha tillämpats alltför offensivt (se utöver ovan nämnda beslut, beslut i tillsynsärende den 3 maj 2018, dnr 1334-18-2.5, och i initiativärende den 13 november 2017, dnr 6740-16-22). Utöver de hänvisade besluten finns också ett stort antal beslut i skaderegleringsärenden, och även pågående ärenden, som rör beskrivna fel och brister på det här området (se t.ex. beslut med dnr 7798-16-40, 4702-17-4.3, 4428-19-4.3.2, 1332-20-4.3.2 och 1319-20-4.3.2).

Som Justitiekanslern har framhållit i bl.a. sin tillsynsverksamhet är beslut om förverkande i många fall ingripande för den enskilde. Därför är det angeläget att den som tillämpar regelverket har tillräcklig kunskap om det och att det finns fungerande rutiner för dokumentation och delgivning. Utifrån ovan beskrivna iakttagelser framstår behovet av att säkerställa det sagda som än mer framträdande nu när det dessutom föreslås utvidgade möjligheter till förverkande. Enligt Justitiekanslern förtjänar dessa frågor att på lämpligt sätt uppmärksammas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I sak ställer sig Justitiekanslern tveksam till att uppenbarhetskravet tas bort, med hänsyn till det ovanstående och till den betydelse som lagstiftaren tillmätt uppenbarhetskravet från rättssäkerhetsperspektiv. Kravet är nämligen motiverat av att det inte ska uppkomma några risker från rättssäkerhetssynpunkt till följd av att polis getts beslutanderätt beträffande förverkanden i vissa fall (se prop. 1994/95:23 s. 112). Under alla förhållanden är behovet och effekterna av en ändrad ordning inte tillräckligt belysta och analyserade i det föreliggande underlaget.

Detsamma gäller förslaget om att ta bort kravet på att egendomen ska finnas i beslag när åklagare respektive polis beslutar om förverkande. Utredningens resonemang i denna del är mycket kortfattad och enligt Justitiekanslern ger inte underlaget någon klar och övertygande bild av de närmare problemen med det gällande beslagskravet och av det faktiska behovet av en ändrad reglering. Särskilt när det gäller polisen synes det praktiska behovet av förslaget kunna ifrågasättas redan utifrån vad som anges i bestämmelsens

författningskommentar och som ger vid handen att någon påtaglig förändring i hanteringen av sådana förverkanden i praktiken inte är avsedd.

Justitiekanslern anser därmed att behovet och effekterna av förslaget behöver analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Särskilt om förverkande från barn och unga

Justitiekanslern kan instämma i utredningens bedömning att brottsvinster bör kunna förverkas även från barn och unga, för att motverka att de dras in i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. När det gäller själva förverkandeprocessen mot barn och unga föreslår utredningen särskilda bestämmelser om vad som ska gälla för bl.a. tvångsmedelsanvändning och förverkandetalan. Justitiekanslern kan, precis som utredningen, konstatera att det föreslagna förfarandet innebär en ganska påtaglig integritetskränkning för de berörda. Förslaget framstår likväl, ställt i relation till behovet och vad som framgår av utredningen i denna del, som väl avvägt. När det gäller möjligheten att i vissa fall använda tvångsmedel mot barn under femton år noterar dock Justitiekanslern att utredningens bedömning skiljer sig från den bedömning som gjorts i betänkandet Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott (SOU 2022:1).

Bestämmelsen i 36 kap. 17 § brottsbalken

Utredningen har på ett noggrant och utförligt sätt redogjort för de oklarheter och den komplexitet som är förenad med den nuvarande bestämmelsen i 36 kap. 17 § brottsbalken och som bl.a. har framkommit genom beslut som Justitiekanslern meddelat. Enligt Justitiekanslern svarar de förslag som utredningen lämnar på ett tillfredsställande sätt mot den föreliggande problembilden och bidrar till en tydligare reglering, som samtidigt innebär att målsägandens möjlighet att göra sin rätt gällande förbättras och förenklas.

Penningbeslag

Som framgår av utredningen har Justitiekanslern ansett att det finns ett stort behov av att se över lagstiftningen om förverkande vid penningtvättsbrott och de säkerhetsåtgärder som finns tillgängliga i brottmål för säkrande av misstänkts bankmedel (se Justitiekanslerns beslut den 26 november 2019, dnr 2250-19-2.4.1). I fråga om penningbeslag delar Justitiekanslern utredningens uppfattning att den omständigheten att reglerna i dag endast kan användas vid utredningar enligt penningtvättsbrottslagen och viss annan brottslighet bl.a. innebär en ojämn tvångsmedelsreglering. Justitiekanslern ser mot den beskrivna bakgrunden positivt på förslaget om att göra penningbeslag generellt tillämpligt vid alla brottsutredningar. Förslaget bör, som utredningen är inne på, bidra till en påtaglig förenkling av den straffprocessuella regleringen.

Ärendet har föredragits av Erik Mårild och Eva-Lena Wahlin. I ärendets beredning har även byråchefen Daniel Kjellgren deltagit.

Mari Heidenborg

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.