



## Nytt direktiv om återvinning av tillgångar och förverkande

---

2021/22:FPM101

Justitiedepartementet

2022-06-10

### Dokumentbeteckning

COM(2022) 245

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on asset recovery and confiscation

### Sammanfattning

För att åstadkomma ett regelverk som ska bidra till att göra det svårare för kriminella organisationer att bedriva sina ofta gränsöverskridande verksamheter, har kommissionen den 25 maj 2022 presenterat ett direktivförslag som innebär en skärpning och sammanslagning av reglerna om återtagande av tillgångar och förverkande.

Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a.

- spårning och identifiering av tillgångar,
- frysning och förverkande,
- hantering av tillgångar, och
- strategiskt ramverk för återtagande av tillgångar.

Regeringen välkomnar förslaget. 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 verkningfullt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet.

## 1.1 Ärendets bakgrund

Organiserad brottslighet är ett av de största hoten mot Europeiska unionens säkerhet. Det har visats inte minst genom polisiära insatser under 2020 och 2021 kopplade till EncroChat, Sky ECC och ANOM vilka resulterade i över 10 000 gripanden. Som en följd av insatserna beslagtogs 250 ton narkotika samt kontanter och andra tillgångar till ett värde på över 600 miljoner euro. Enligt uppskattningar från Europol uppgår de kriminella organisationernas årliga brottsvinster till åtminstone 139 miljarder euro.

Den organiserade gränsöverskridande brottsligheten har ett huvudsakligt mål; att tjäna pengar. För att bekämpa den organiserade brottsligheten är det därför grundläggande att det finns effektiva verktyg för att ta brottsvinster från kriminella.

Efter ett rådsbeslut från 2007 ska det i varje medlemsstat inrättas "Asset Recovery Offices" (nationella kontor för återvinning av tillgångar) som har till uppgift att spåra och identifiera tillgångar som utgör brottsvinster. Regelverket innehåller minimikrav för det gränsöverskridande samarbetet. Genom förverkandedirektivet från 2014 har det vidare införts minimiregler för frysning och förverkande av kriminellas tillgångar. Den 14 november 2018 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande. Förordningen syftar till att effektivisera det gränsöverskridande samarbetet för att kunna frysa och förverka hjälpmedel vid och vinning av brott.

Under 2021 presenterade kommissionen sin strategi för att motverka organiserad brottslighet inom EU. Av strategin framgår att kommissionen har för avsikt att stärka regelverket för återtagande av tillgångar (asset recovery) och förverkande.

Det förslag till direktiv som kommissionen nu har presenterat innebär en skärpning och sammanslagning av reglerna om återtagande av tillgångar och förverkande. Direktivet syftar till att ge de europeiska och nationella myndigheterna bättre verktyg att förverka brottsvinster från kriminella. På så sätt ska regelverket bidra till att göra det svårare för kriminella organisationer att bedriva sina, ofta gränsöverskridande, verksamheter.

## 1.2 Förslagets innehåll

Direktivförslaget består av två huvuddelar. Det innehåller dels regler om spårning av tillgångar genom "Asset Recovery Offices", dels bestämmelser om frysning och förverkande. Direktivet innehåller inga bestämmelser som ställer krav på hur medlemsstaterna ska omhänderta eller i övrigt hantera tillgångar som tillhör en person som är föremål för sanktioner enligt ett beslut från EU. Däremot finns det regler som ger möjlighet till återtagande

av tillgångar när det är nödvändigt för att förhindra, upptäcka eller utreda överträdelser av EU:s sanktionsbeslut.

2021/22:FPM101

### **1.2.1 Kapitel 1 – Tillämpningsområde och definitioner**

I *artikel 1* anges att direktivet syftar till att fastställa minimiregler för spårning, identifiering, frysning, förverkande och förvaltning av tillgångar i straffrättsliga förfaranden. Direktivet syftar även till att säkerställa en effektiv implementering av EU:s sanktionsbeslut och att ge möjlighet till återtagande av tillgångar när det är nödvändigt för att förhindra, upptäcka eller utreda överträdelser av EU:s sanktionsbeslut. När det talas om spårning och återtagande av tillgångar nedan avses såväl fryst och förverkad egendom som egendom som är fryst enligt ett sanktionsbeslut från EU.

Av *artikel 2* framgår vilka brott som direktivet omfattar. Det rör sig om brott som har definierats i olika EU-rättsakter och en FN-konvention samt vissa brott så som de definieras enligt nationell rätt om de begås inom ramen för organiserad brottslighet.

*Artikel 3* innehåller definitioner.

### **1.2.2 Kapitel 2 – Spårning och identifiering av tillgångar**

Enligt *artikel 4* ska medlemsstaterna spåra och identifiera tillgångar som kan bli föremål för frysning eller förverkande i syfte att möjliggöra för gränsöverskridande samarbete, särskilt i fall då en straffbar handling kan antas leda till betydande ekonomisk vinning, samt i syfte att förebygga, upptäcka eller utreda överträdelser av EU:s sanktioner.

*Artikel 5* innebär ett krav på att medlemsstaterna ska inrätta minst ett nationellt kontor för återvinning av tillgångar. I artikeln anges även de specifika uppgifter som de nationella kontoren ska utföra. De nationella kontoren ska bland annat utbyta information med nationella kontor i andra medlemsstater. Informationsutbytet ska också tillämpas inom arbetet med att förebygga, upptäcka eller utreda överträdelser av EU:s sanktioner. De nationella kontoren ska inom ramen för sådana överträdelser spåra och identifiera tillgångar för personer och juridiska personer som är föremål för EU:s sanktioner. Inom ramen för uppdraget ska de nationella kontoren ges befogenhet att vidta omedelbara åtgärder för att tillfälligt frysa tillgången i fråga.

Enligt *artikel 6* ska medlemsstaterna säkerställa att de nationella kontoren har direkt tillgång till information i olika register för att de ska kunna agera skyndsamt på informationsförfrågningar från andra medlemsstater.

*Artikel 7* innebär ett krav på medlemsstaterna att vidta skyddsåtgärder inom ramen för informationsutbytet. Medlemsstaterna ska bland annat säkerställa att nationella myndigheter endast ges tillgång till information som de behöver efter avvägning mot motstående intressen om säkerhet och sekretess.

Enligt *artikel 8* ska de myndigheter som ansvarar för de register som avses i artikel 6 föra en logg över de sökningar som genomförs i registren.

*Artikel 9* reglerar informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Informationsutbytet mellan medlemsstater ska ske både på eget initiativ från medlemsstaterna samt efter begäran från en annan medlemsstat. I artikeln regleras syftet för informationsutbyten mellan medlemsstaterna, minimikrav för den information som ska inkluderas samt grunder för att vägra överlämna information. All information enligt direktivet ska skickas via en särskild kommunikationskanal kallad SIENA (Secure Information Exchange Network Application).

*Artikel 10* reglerar tidsfrister för att besvara informationsförfrågningar från andra medlemsstater.

### **1.2.3 Kapitel 3 – Frysning och förverkande**

Enligt *artikel 11* ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra att egendom som kan komma att förverkas enligt artikel 12 kan frysas. Det ska vara möjligt att agera omedelbart för att säkerställa att egendomen bevaras. Även egendom som finns i tredje mans besittning ska kunna frysas om det behövs för att säkerställa ett möjligt förverkande enligt artikel 13. Frysningen ska inte bestå längre än vad som är nödvändigt för att säkerställa att egendomen finns kvar vid ett eventuellt förverkande. Egendom som inte förverkas ska återlämnas.

*Artikel 12* innebär ett krav på att det ska vara möjligt att, antingen helt eller delvis, förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott eller utgör vinning av brott. Saken eller dess värde ska kunna förklaras förverkad.

Enligt *artikel 13* ska vinning av brott, eller ett värde som korresponderar mot vinningen, kunna förverkas från tredje man. Förverkande från tredje man ska kunna ske om denne visste eller borde ha vetat att egendomen överfördes till honom eller henne för att undvika förverkande.

*Artikel 14* reglerar så kallat utvidgat förverkande. Förslaget innebär att om någon döms för ett brott som kan ge upphov till ekonomiska fördelar ska det vara möjligt att helt eller delvis förverka egendom om det är visat att egendomen härrör från brottslig verksamhet. Det behöver inte visas att egendomen härrör från just det brott som personen döms för.

Enligt *artikel 15* ska det vara möjligt att, under vissa särskilt angivna förutsättningar, förverka egendom enligt vad som anges i artikel 12 och 13 även om det inte är någon som döms för brott. Förverkande ska kunna ske om ett ordinärt förfarande för att förverka har inletts men inte kunnat avslutas på grund av den misstänktes död, sjukdom eller frånvaro eller att brottet preskriberats. Förverkande ska också kunna ske i en sådan situation om den tilltalade på grund av nationell lagstiftning fått immunitet mot åtal eller medgivits amnesti. Förverkande ska kunna ske om domstolen bedömer att det finns tillräcklig bevisning för att brottet har begåtts. Brottsmisstanken måste avse ett brott som kan ge upphov till substantiella ekonomiska fördelar och brottet måste ha fängelse i fyra år eller mer i straffskalan.

Även om förverkande inte kan ske enligt artikel 12–15 ska det vara möjligt att enligt *artikel 16* förverka egendom som frysts under utredningen av brott som misstänkts har begåtts inom ramen för en kriminell organisation om

- brottsmisstanken avser brott som kan ge upphov till substantiella ekonomiska fördelar,
- domstolen bedömer att det finns tillräcklig bevisning för att den frysta egendomen härrör från brott som har begåtts inom ramen för en kriminell organisation, och
- brottsmisstanken avser ett brott som har fängelse fyra år eller mer i straffskalan.

*Artikel 17* anger att medlemsstaterna ska vara skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det är möjligt att spåra och identifiera egendom som ska frysas och förverkas även efter att slutlig dom har meddelats för ett brott eller att sådana förfaranden som beskrivs i artikel 15 och 16 har avslutats. Artikel 17 anger också att medlemsstaterna ska överväga att vidta åtgärder som gör det möjligt att använda förverkad egendom för allmännyttiga eller sociala ändamål.

Enligt *artikel 18* ska medlemsstaterna säkerställa att förverkande inte försämrar brottsoffers möjlighet att få kompensation för skada.

#### 1.2.4 Kapitel 4 – Hantering av tillgångar

*Artikel 19–21* innehåller regler för hur fryst eller förverkad egendom ska förvaras och hanteras. Utgångspunkten är att egendomens värde ska bevaras och att kostnader ska minimeras. Det ska till exempel finnas möjlighet att i vissa fall sälja fryst egendom redan innan den har förverkats om förvaringen av tillgången är förenat med orimligt höga kostnader. Då ska det även vara möjligt att låta debitera kostnaden för försäljningen på egendomens verkliga huvudman (dvs. den som ytterst är ägare till egendomen). Det ska pekas ut nationella ”asset management offices” som ska ansvara för förvaring och hantering av egendom.

#### 1.2.5 Kapitel 5 – Rättssäkerhetsgarantier

Processuella bestämmelser och regler som syftar till att säkerställa ett rättssäkert förfarande för den som blir föremål för en talan om förverkande återfinns i *artikel 22–23*. Reglerna innebär bland annat att den som är berörd av ett beslut om frysning, förverkande eller försäljning av egendom har rätt att informeras om beslutet och skälen för beslutet. Det måste finnas effektiva rättsliga möjligheter för den som är föremål för sådana åtgärder att få frågan prövad inför domstol och den berörde ska även ha rätt till en advokat.

#### 1.2.6 Kapitel 6 – Strategiskt ramverk för återtagande av tillgångar

*Artikel 24* innehåller ett krav på medlemsstaterna att anta en nationell strategi för återtagande av tillgångar. Strategin ska uppdateras regelbundet och i vart fall vart femte år.

Enligt *artikel 25* ska medlemsstaterna säkerställa att ”asset recovery offices” och ”asset management offices” har tillräckligt med personal och resurser samt nödvändig utrustning för att kunna utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.

*Artikel 26* innebär att medlemsstaterna ska inrätta centrala register med relevant information om fryst, omhändertagen och förverkad egendom.

Av *artikel 27* framgår att medlemsstaterna på central nivå ska samla in och upprätthålla omfattande statistik beträffande vilka åtgärder som vidtagits som en följd av direktivet.

*Artikel 28–29* innehåller krav för att upprätthålla ett effektivt samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO), Europol och Eurojust samt med myndigheter i tredje land.

## 1.2.8 Kapitel 8 – Slutbestämmelser

*Artikel 30–37* innehåller slutbestämmelser. Det finns ett bemyndigande till kommissionen att meddela föreskrifter för genomförandet av artikel 27. Det finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska anmäla genomförande av direktivet till kommissionen efter viss tid och att kommissionen ska utvärdera genomförandet av direktivet genom rapporter till Europaparlamentet och rådet. Vidare innehåller slutbestämmelserna uppgifter om att direktivet ska träda i kraft den tjugonde dagen efter att det publicerats i Europeiska unionens tidning och att direktivet ska vara genomfört i nationell rätt ett år därefter.

## 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

### 1.3.1 Inledning

Direktivet är omfattande, spänner över en rad olika områden och är detaljrikt. Förslagets effekt på den gällande svenska regleringen behöver analyseras nogga men det står klart att flera av de föreslagna bestämmelserna skulle kräva regeländringar eller andra åtgärder.

Förslaget innehåller bestämmelser som förtydligar befogenheterna för de redan existerande nationella kontoren för återvinning av tillgångar. De nationella kontoren ska bl.a. ges befogenhet att vidta omedelbara åtgärder för att tillfälligt frysa tillgångar och ges direkt tillgång till information i olika nationella register. Till stor del har de svenska kontoren redan de befogenheter som förslaget innehåller i dessa delar. En särskild fråga är dock hur direktivets bestämmelser om frysning ska hanteras i det svenska systemet. Förslaget innehåller därutöver nya uppgifter för de nationella kontoren i form av att kartlägga egendom och bevaka överträdelser av EU:s sanktioner. Denna uppgift för de nationella kontoren är ny och behöver regleras nationellt. Ytterligare analyser behöver göras för att avgöra om lagändringar är nödvändiga.

När det gäller direktivets bestämmelser om förverkande av egendom innebär förslaget att utvidgat förverkande ska få tillämpas i fler fall än som i dag är möjligt enligt brottsbalken, eftersom det inte längre ska vara knutet till brott av ett visst allvar. Annars är den stora nyheten i förslaget möjligheten att förverka utan fällande brottmålsdom enligt artikel 16. I dessa avseenden är den nuvarande svenska regleringen inte överensstämmande med förslaget. 2020 års förverkandeutredning innehåller dock förslag som vid en preliminär

Direktivet innehåller vidare bestämmelser om förvaltning av fryst egendom. Svensk rätt torde i detta avseende i stor utsträckning motsvara direktivets krav men det behöver övervägas bl.a. om möjligheterna enligt svensk rätt att sälja fryst egendom är tillräckliga för att leva upp till direktivets krav. Däremot torde svensk rätt – särskilt om förverkandeutredningens förslag genomförs – väsentligen vara tillräckligt för att leva upp till direktivets krav på rättssäkerhetsgarantier.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Utgångspunkten är att eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

## 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 verkningfullt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet. Regeringen välkomnar därför förslaget. Det bör vara möjligt att förverka brottsvinster i större utsträckning än som är möjligt i dag. Det är därför t.ex. välkommet att möjligheterna till förverkande utan att det behöver finnas en fällande brottmålsdom utvidgas. Med hänsyn till att organiserad brottslighet i stor utsträckning rör sig över landsgränserna är det viktigt att det finns effektiva möjligheter att komma åt kriminellas brottsvinster oavsett hur de förflyttas inom unionen. Förslaget behöver emellertid analyseras vidare, framför allt när det gäller åtgärder för att eftersöka tillgångar som tillhör personer som är föremål för sanktioner beslutade av EU, eftersom det är ett nytt inslag i regelverket. Även frågan om frysning behöver analyseras.

Det bedöms som troligt att förslaget kan komma att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.



## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

2021/22:FPM101

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Till grund för direktivförslaget har lagts dels artikel 83.1 och 83.2 i EUF-fördraget (minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag, t.ex. terrorism), dels artikel 82.2 i EUF-fördraget (minimiregler om brottsoffers rättigheter), dels artikel 87.2 (föreskrifter om åtgärder för polisiärt samarbete). Direktivet antas därmed i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 294 EUF-fördraget). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslagen syftar till att motverka gränsöverskridande organiserad brottslighet. För att reglerna ska vara effektiva krävs minimistandarder på EU-nivå och det är inte tillräckligt att nationella åtgärder vidtas. Det finns redan befintliga rättsakter om förverkande och återtagande av tillgångar. Kommissionen har bedömt att de förändringar och skräpningar som nu föreslås är proportionerliga för att tillgodose ändamålen med direktivet samt att reglering på unionsnivå är nödvändig.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande till sin karaktär och att medlemsstaterna genom åtgärder på nationell nivå inte 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. Förslagen är också proportionerliga i relation till det problem som den organiserade brottsligheten utgör.

Sammanfattningsvis är det alltså regeringens bedömning att förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om återtagande av tillgångar och förverkande är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 8 juni 2022 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

### 4.2 Fackuttryck/termer

-