



Justitiedepartementet
Enheten för brottmålsärenden och
internationellt rättsligt samarbete

Yttrande över departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (Ds 2019:28)

Allmän sammanfattning

Åklagarmyndigheten tillstyrker lagförslagen i dess helhet. Myndigheten vill dock framföra följande synpunkter/kommentarer utifrån dess betydelse för åklagarväsendet.

5.6.1 Behörig myndighet vid beslut om frysning

Enligt 2 kap. 1 § och 4 kap. 2 § utses åklagare som både utfärdande och verkställande myndighet. Detta överensstämmer med tidigare regelverk kring beslut om frysning inom EU. När det gäller kvarstad kan allmän domstol på yrkande av åklagare fatta beslut om kvarstad i sedvanlig ordning enligt 26 kap. RB. Det innebär att det är domstolens beslut om kvarstad som utgör själva frysningsbeslutet. Beslutet översänds tillsammans med ett intyg som utfärdas av åklagaren till verkställande stat för att egendomen i den EU-staten ska kunna frysas. Detta väcker två frågor.

Den första frågeställningen är om åklagare är behörig att utfärda frysningsbeslut vad gäller kvarstad. Det framgår av promemorian (s. 86 f) att det råder oklarheter kring om det enligt EU-förordningen krävs att det är den behöriga myndigheten som meddelat beslutet om frysningen (i kvarstadsfallet domstolen) som också måste översända beslut om frysning till den verkställande medlemsstaten. Läses art. 4.1 i EU-förordningen strikt synes den explicit kräva att det är den behöriga myndighet som meddelat beslutet om frysningen som också ska översända beslut om frysning till den verkställande medlemsstaten.

Även om vår tidigare tolkning i rambeslutet om frysning till idag har accepterats, kan frågan med den utveckling som skett på sistone vad gäller befintliga EU-instrument såsom europeisk arresteringsorder, europeisk utredningsorder m.m. komma att hamna i annan dager. Bara under år 2019 har dessa instrument vid flertalet fall utsatts för ständiga ifrågasättanden på formell grund med återkommande prövningar som följd i EU-domstolen. Det kan bli ett bekymmer i den operativa tillämpningen av frysningsbeslut när en sådan invändning reses för verkställande medlemsstats myndigheter att ta ställning till i skarpt läge när betydande tillgångar akut behöver frysas. Utgången av en sådan domstolsprövning kommer i den andra medlemsstaten grundas på en direkt tillämplig EU-förordning och vara väldigt osäker och i slutändan bero på den enskilde åklagarens förklaring. Med beaktande av detta och att den nya EU-förordningen, till skillnad från tidigare frysningsinstrument, inte längre gör det möjligt för nationella medlemsstater att införliva en EU-förordning i nationell rätt är det av vikt denna fråga utvecklas närmare i förarbetena.

Den andra frågeställningen rör problematiken kring ovissheten om åklagarens beslut om utfärdande av ett frysningsbeslut vad avser kvarstad i sig är direkt överklagbart. Detta eftersom intyget som utfärdats av åklagare är grundat på domstolsbeslut om kvarstad och inte direkt är överklagbart. Här kan det vara av vikt att förarbetena berör denna problematik med hänvisning till det senaste rättsfallet från EU-domstolen (C-625/19) där liknande resonemang fördes avseende europeisk arresteringsorder. Med hänsyn till denna osäkerhet bör detta ställningstagande tydliggöras mer i förarbetena.

6 När Sverige är utfärdande stat av ett beslut om frysning

Lagförslaget syftar som nämnts i promemorian endast till att komplettera förordningen när detta är nödvändigt. En åklagare kan endast besluta självständigt om beslag och penningbeslag. I lagförslaget 2 kap. 2 och 3 §§ nämns endast beslag och penningbeslag. När det gäller kvarstad är det domstol som på yrkande av åklagare beslutar i denna fråga. Detta sker inte sällan i större mål där egendomen inte är specifik och det kan förutses att yrkande om förverkande kommer att ske när väl målet prövas i domstol. För att lagstiftningen ska vara enhetlig med redan befintlig sådan (jfr. 1 kap. 2 § lag (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut) bör en liknande definitionsbestämmelse införas i lag av vad ett svenskt frysningsbeslut enligt EU-förordningen innebär, nämligen att ett sådant beslut innefattar beslut om kvarstad.

I promemorian motiveras avsaknaden av en sådan hänvisning med att ett beslut om kvarstad går att verkställa utomlands då egendomen inte behöver vara tillgänglig, och att det därför inte är nödvändigt att särskilt reglera användningen av kvarstad i den föreslagna lagen (s. 97 med hänvisning till prop. 2004/05:115 s. 36.) Det är emellertid inte helt uppenbart vid direkt läsning av t.ex. art. 2 i EU-förordningen att kvarstad omfattas av ett frysningsbeslut som åklagaren kan besluta om. Dessutom blir det inkonsekvent när kvarstad omnämns explicit i 4 kap. 6 § avseende inkommande frysningsbeslut, där hänvisning sker till kvarstadsbestämmelserna. Eftersom det dessutom under en oöverskådlig tid kommer att råda dubbla regimer avseende frysningsinstrumentet inom EU då Danmark och Irland alltjämt tillämpar rambeslutet medan övriga EU-stater är anslutna till EU-förordningen innebär detta att vi så långt möjligt bör ha en överensstämmande lagstiftning i bägge delarna.

Sammanfattningsvis föreslår således myndigheten att det utifrån såväl legalitetsprincipskäl som syftet med EU-förordningen uttryckligen tydliggörs i lag att kvarstad innefattas av ett sådant frysningsbeslut och att detta förslagsvis regleras i 2 kap. genom hänvisning till 26 kap. 1 § RB.

8.6 Återställande av egendom till ett brottsoffer

Med införandet av art. 29 och 30 i EU-förordningen införs en möjlighet för utfärdande stat att, i de fall där ett frysningsbeslut tidigare utfärdats och det sedermera framkommit en rättmätig ägare till egendomen, framställa att åklagaren i verkställande stat ska kunna återställa egendomen direkt till brottsoffret som då kan befinna sig i eller utanför Sverige. Genom hänvisningen i 2 kap. 6 § till 27 kap. 4 a § möjliggörs för åklagaren att enligt de förutsättningar som anges där fatta ett beslut om att lämna ut beslagsföremålet till målsäganden vilket sedan kan sändas över till den verkställande myndigheten med stöd av artikel 29 i EU-förordningen.

Eftersom ett frysningsbeslut fortfarande definieras i den nya EU-förordningen som ett avgörande i syfte att säkra ett framtida förverkande av egendom, se art. 2., kan förvirring uppstå kring själva syftet med frysningsbeslutet. En fråga som därför skulle behöva utvecklas och förklaras närmare i förarbetena är hur art. 29 förhåller sig till frysningsbeslutet. Det finns annars en risk att förvirring uppstår om huruvida ett frysningsbeslut kan fattas endast i syfte att återställa

egendom som frånhänts annan genom brott, vilket myndigheten inte ser något uttalat stöd för i EU-förordningen. Detta bör klargöras på ett tydligare sätt i förarbetena.

I de fall där det i princip råder visshet om äganderätten till en egendom (uttrycks explicit i art. 29 ”brottsoffrets äganderätt till egendomen inte är bestridd”) ser vi det som oproblematiskt så länge det handlar om föremål som fysiskt kan tas i beslag. Om det istället gäller identifierbara kontomedel där målsägandens äganderätt och vindikationsrätt kvarstår, kan den problematik avseende svårigheterna för målsäganden att få tillbaka sin egendom och som närmare har belysts i Justitiekanslerns beslut från den 26 november 2019, dnr 2250-19-2.4.1 uppstå.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att EU-förordningen kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag, finns risk att åklagare vad avser beslagtagna medel inte fullt ut kan fullgöra de förpliktelser som åligger Sverige i enlighet med frysningsförordningen. För att reglerna om återställande till brottsoffret ska få praktiskt genomslag och åklagare ha möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkra egendom, är det därför önskvärt att den nationella lagstiftningen avseende beslag, förvar och kvarstad snarast ses över i ett sammanhang.

12. Konsekvenser av förslagen

Oavsett det nya frysningsinstitutets tillämpbarhet och effektivitet saknas det anledning att anta att den nya lagen i sig ska ge åklagarna en ökad arbetsbörda. Däremot är det myndighetens uppfattning att tillämpningen av bestämmelserna om att återställa fryst egendom till brottsoffret enligt art. 29 i EU-förordningen kommer att leda till en större arbetsbörda för åklagare.

Vidare framgår av promemorian att departementet är av den uppfattningen att några större utbildningsinsatser inte behövs. Åklagarmyndighetens delar inte denna uppfattning med följande motivering.

Regelverket i sig kring frysning och erkännande är snårigt redan idag. Med den nytillkomna lagstiftningen kommer regelverket och tillämpningen av det bli än mer komplicerat. Olika instrument kommer att behöva tillämpas beroende på åtgärdens syfte och beroende på vilket land som begäran/beslutet ska sändas till. Det bör också noteras särskilt att det för åklagarna är en nyhet

att besluta om tvångsmedel och verkställighet av tvångsmedel direkt grundat på en EU-förordning. Detta eftersom det tidigare har varit fråga om rambeslut eller direktiv som har implementerats genom svensk lagstiftning. Den nya rättstillämpningen innebär sålunda att åklagaren ska tillämpa EU-förordningen direkt och att det är definitionerna i EU-förordningen vid varje aktuell tidpunkt som är avgörande för på vilket sätt ett sådant beslut ska kunna ske.

Sammantaget anser myndigheten att, för att syftet med EU-förordningen ska uppnå den avsedda effekten, det kommer att fordras såväl en bra utformad utbildning som handledning för åklagarna. Det kommer således föranleda merarbete för myndigheten i form av utbildningsinsatser och ett direkt behov av att anpassa åklagarnas IT-stöd.

Detta beslut har fattats av vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Ashraf Ahmed. Synpunkter har inhämtats från Utvecklingscentrum och Nationella åklagaravdelningen. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och enhetschefen Per Hedvall deltagit.

Katarina Johansson Welin

Ashraf Ahmed

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Lotta Myrén, chefssekreterare

Överåklagaren för samordning och analys

Justitiedepartementet/Å