

Yttrande över betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100)

(Ju 2022/00065)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Ny förverkandelagstiftning. Utifrån de aspekter JO har att beakta vill jag föra fram följande.

Inledning

Det har sedan en tid funnits behov av en systematisk översyn av förverkanderegleringen i syfte att modernisera, förenkla och förtydliga den. Utredningens arbete i detta avseende är alltså välkommet och jag är positiv till att samla regleringen om förverkande när det rör någon som inte är tilltalad för brott i en förfarandelag liksom till ambitionen att lagfästa sådant som idag är oreglerat. Ett exempel på en klar förbättring är förtydligandena av från vem ett förverkande kan ske.

När det gäller förslaget om självständigt förverkande av brottsvinster har jag dock invändningar av främst principiell karaktär. Jag anser vidare att en del av förslagen behöver en fördjupad bearbetning innan de kan läggas till grund för lagstiftning.

Självständigt förverkande av brottsvinster (avsnitt 5)

Allmänna synpunkter

Utredningen konstaterar att det finns mycket som talar för att det bör skapas en möjlighet till självständigt förverkande av brottsvinster i svensk rätt. Efter en redogörelse för de nuvarande reglerna om s.k. utvidgat förverkande i 36 kap. 1 b § brottsbalken (BrB) slår utredningen sedan fast att det nu finns anledning att ta ytterligare ett steg (s. 309 f.). Som skäl för det ställningstagandet hänvisas till utredningens utgångspunkter i avsnitt 4.1.3, som behandlar principen om att brott inte ska löna sig och tanken om neutralisering av brottsvinster, och till ”de värderingar som kommer till uttryck i gällande rätt”. Några ytterligare egentliga skäl, eller för den delen underlag till stöd för behovet, redovisas inte.

Jag instämmer naturligtvis i att brott inte ska löna sig och att det krävs effektiva verktyg mot den organiserade brottsligheten. De angivna skälen för införandet av den nya förverkandeformen framstår dock inte som övertygande, särskilt som det i såväl utredningens direktiv som i betänkandet slås fast att det utvidgade förverkandet har visat sig vara effektivt. Det är svårt att bedöma på vilket sätt de nuvarande möjligheterna för förverkande inte är tillräckliga. Det bör härutöver uppmärksammas att utredningen föreslår ett visst ökat tillämpningsområde för det utvidgade förverkandet. Jag saknar alltså med hänsyn till de åtgärder som redan idag kan användas en närmare analys av behovet av att införa självständigt förverkande.

I anslutning till detta kan jag visserligen notera att det förekommer olika former av självständigt förverkande i utländska rättsordningar, vilket utredningen övergripande beskrivit (s. 298 f.). Detta förhållande medger enligt min mening emellertid inte några egentliga slutsatser i fråga om hur den föreslagna förverkandeformen lämpar sig i svensk rätt eller om det finns behov av den.

Självständigt förverkande av brottsvinster är en ny rättsfigur, som för den enskilde kan innebära påtagliga inskränkningar i den personliga integriteten. Utredningens förslag innebär vidare att ett sådant förverkande ska kunna ske utan begränsning i tid. Någon preskriptionsregel föreslås sålunda inte. Detta utgör en tydlig skillnad i förhållande till befintliga förverkandeformer, som är knutna till ett visst brott. Förutom den betydelse som detta har för förutsebarheten för den enskilde, innebär det att möjligheterna för den enskilde att visa varifrån egendomen kommer minskar med tiden. Jag anser att det hade varit önskvärt om utredningen hade behandlat de nu berörda aspekterna utförligare.

Som jag inledningsvis konstaterat finns det ett behov av att förtydliga regleringen om förverkande. Utredningens förslag att placera den nya förverkandeformen i 36 kap. BrB inger därvid betänkligheter. Vidare innebär förslaget bl.a. att tre beviskrav ska gälla vid förverkande: för ordinärt förverkande samma beviskrav som för en fällande brottmålsdom, för utvidgat förverkande att det "framstår som klart mera sannolikt" att egendomen härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet och för den nya förverkandeformen samma generella beviskrav som i tvistemål, dvs. "styrkt" eller "visat". Jag har svårt att se att detta är ägnat att göra regleringen mer ändamålsenlig eller effektiv. I stället kan en sådan reglering medföra otydligheter och bristande enhetlighet i rättstillämpningen och påverka rättssäkerheten för den enskilde negativt.

Något om utformningen av förslaget om självständigt förverkande

För att en utredning om självständigt förverkande ska få inledas ska det finnas anledning att anta att viss egendom, helt eller delvis, härrör från brottslig verksamhet. Tröskeln för när en utredning av enskildas egendomsförhållanden ska få inledas är alltså låg, och densamma som vid inledande av förundersökning vid misstanke om brott. Enligt utredningen torde det vara tillräckligt att det konstateras att egendomen inte tycks stå i relation till de ekonomiska förutsättningarna hos

personen i fråga, t.ex. då en person utan taxerad inkomst kör en exklusiv bil. Hur detta ska kunna konstateras utan att en utredning har inletts leder givetvis tanken till att bedömningen kan komma att göras endast utifrån polisens tidigare kännedom om en viss person. Mycket tycks därmed överlämnas till den enskilde polisens bedömningar. Det framstår som tveksamt om utformningen av regleringen ger tillräcklig garanti mot s.k. fishing expeditions.

Enligt förslaget ska det räcka att egendom ”delvis” kan antas härröra från brottslig verksamhet för att en utredning ska få inledas. Den närmare innebörden av detta berörs endast flyktigt i författningskommentaren. Där sägs sålunda att bestämmelsen inte innehåller någon beloppsgräns men att det ”ligger i sakens natur” att det kan föreligga skäl att anta att egendom härrör från brottslig verksamhet främst när egendomen har visst värde (s. 489). Utformningen brister i förutsebarhet och kan enligt min mening skapa en risk för skönsmässiga bedömningar.

När en utredning om självständigt förverkande inleds blir det möjligt att använda vissa tvångsmedel och hämta in betydande information om den enskilde från andra myndigheter. Dessutom ges de utredande myndigheterna tillgång till i stort sett samma åtgärder som enligt 23 kap. rättegångsbalken (RB) är tillämpliga vid utredning av brottsmisstankar. Polisen får därmed bl.a. möjlighet att vidta vissa utredningsåtgärder redan innan en utredning inleds (s.k. primärutredning). Det kan ifrågasättas hur det förhåller sig till utredningens slutsats att s.k. fishing expeditions inte ska förekomma. Regleringen framstår för övrigt inte heller som särskilt angelägen eftersom utredningen samtidigt bedömer att ett sådant behov sällan torde föreligga då det normala är att polisen istället inleder utredning under åberopande av fara i dröjsmål.

Betänkandet innehåller i övrigt påfallande få överväganden om ingången till 23 kap. RB och tillämpningen av de bestämmelserna på den nya förverkandeformen. Det redovisas således bara på några sidor (s. 364 f.) vilka bestämmelser i kapitlet som ska kunna tillämpas på förfarandet, men utan närmare analyser av de enskilda lagrummen. Enligt min mening är det t.ex. oklart hur regleringen i 23 kap. 8 § RB, som gäller skyldigheten att medfölja till förhör för den som befinner sig på en plats där ett brott förövas, ska tillämpas i en utredning om självständigt förverkande. Det kan påpekas att legalitetsprincipen gör sig särskilt starkt gällande beträffande bestämmelser om tvångsmedelsanvändning. Jag anser således att det måste göras en fördjupad analys även av om, och hur, regleringen i 23 kap. RB ska tillämpas i en utredning om självständigt förverkande och om behoven är tillräckliga i förhållande till det ingrepp i den personliga integriteten som åtgärderna innebär.

Enligt förslaget ska husrannsakan och kroppsvisitation kunna genomföras vid utredningen. En sådan tvångsåtgärd kommer alltså att kunna äga rum hos någon som inte är misstänkt för brott. Det framstår i och för sig som konsekvent att, som utredningen gjort, använda samma krav som när det gäller åtgärder som vidtas

inom ramen för en brottsutredning mot någon som inte är skäligen misstänkt för brott ("synnerlig anledning"). Enligt utredningen säkerställer det kravet att husrannsakan och kroppsvisitation inte kommer att ske på för lösa grunder och knappast bli aktuellt om det inte genom inledande utredningsåtgärder eller omständigheterna i övrigt finns skäl att misstänka att åtgärden kommer att leda framåt (s. 368–369.) Hur utredningen kommer till denna slutsats framgår inte. Resonemanget är i denna del svårt att följa och går inte heller ihop med utgångspunkten att utredningen ska utgå från påträffad egendom.

Särskilt om barn och unga (avsnitt 5.6.3 och 8.8.1)

Jag håller naturligtvis med om att det är angeläget att barn inte utnyttjas för kriminella syften och att det skulle kunna finnas en högre risk för det om barn undantas från regleringen om självständigt förverkande av brottsvinster. De principiella invändningar som jag har mot förslaget om självständigt förverkande av brottsvinster gör sig emellertid än mer gällande när det gäller barn och unga. Det krävs särskilt noggranna överväganden och goda skäl för att unga ska omfattas av en sådan utredning inklusive de utredningsåtgärder och den tvångsmedelsanvändning som följer med den.

Sammanfattande synpunkter

Förslaget om självständigt förverkande innebär således enligt min mening en risk för betydande intrång i den personliga integriteten för den som, utan att vara misstänkt för brott, blir föremål för en utredning som till stora delar ska få bedrivas på samma sätt som en förundersökning om brott. För att införa så långtgående åtgärder krävs att de är visat nödvändiga och proportionerliga. Utredningen saknar emellertid en tillräckligt grundlig analys, särskilt med beaktande av de regler som redan finns idag. Förslaget inger vidare betydande betänkligheter ur ett rättssäkerhetsperspektiv och de rättssäkerhetsgarantier som utredningen presenterat framstår som otillräckliga. Konsekvenserna av att göra 23 kap. RB och straffprocessuella tvångsmedel tillgängliga är inte heller tillfredsställande belysta. Mot denna bakgrund avstyrker jag förslaget.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 11)

Utredningen föreslår att reglerna om självständigt förverkande av brottsvinster (och förverkande av farliga föremål) ska kunna tillämpas från den tidpunkt då de träder i kraft. Detta som en följd av att det inte finns något brott och därmed ingen tidpunkt att knyta förverkandet till. Utredningen motiverar detta med att självständigt förverkande inte kan anses utgöra en särskild rättsverkan av brott i den mening som avses i 2 kap. 10 § regeringsformen (RF). Att reglerna måste få en retroaktiv effekt är också enligt utredningen ofrånkomligt eftersom en annan ordning skulle innebära att reglerna inte skulle kunna tillämpas under mycket lång tid.

I samband med införandet av det utvidgade förverkandet och senare ändring av bestämmelsen argumenterades för att regleringen saknade retroaktiv verkan eftersom hänsyn uteslutande skulle tas till hur regleringen tedde sig när det förverkandeutlösande brottet begicks. Enligt regeringen var det en följd av att

utvidgat förverkande är en särskild rättsverkan av – eller reaktion på – ett brott, det förverkandeutlösande brottet. (Se prop. 2007/08:68 s. 91 f. och prop. 2015/16:155 s. 37.) Enligt Lagrådet kunde dock bestämmelsen mycket väl anses ha retroaktiv verkan – en gärningsman har knappast kunnat inse att ett förverkande, som inte var möjligt när brottet begicks, långt senare skulle kunna genomföras till följd av att han begått ett nytt brott. Vad resultatet skulle bli om frågan kom under en internationell domstolsprövning var enligt Lagrådet omöjligt att förutse. (Se prop. 2007/08:68 s. 167 och prop. 2015/16:155 s. 74.)

Även om självständigt förverkande av brottsvinster inte direkt kan sägas utgöra en särskild rättsverkan av brott i den mening som avses i 2 kap. 10 § RF har det samma syfte som övriga förverkandeformer – att neutralisera brottsvinster. Den egendom som ska förverkas ska härröra från brottslig verksamhet. Utredningen har också valt att placera förverkandeformen i 36 kap. BrB p.g.a. dess samband med den reglering som finns där. Det är vidare de brottsbekämpande myndigheterna som ska hantera utredningen i det enskilda fallet. Ur den enskildes perspektiv är det svårt att se att effekten av ett retroaktivt självständigt förverkande skulle vara en annan än vid utvidgat förverkande, nämligen att ett förverkande av egendom som inte var möjligt när egendomen på något vis kommit i dennes händer, ska kunna ske långt senare, med den enda skillnaden att förverkandet inte sker till följd av att ett nytt brott har begåtts utan till följd av en utredning om självständigt förverkande av brottsvinster. Det kan således ifrågasättas om förslaget är förenligt med rätten till förutsebarhet och rättssäkerhet som kommer till uttryck genom retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § RF. Frågan är komplicerad och jag förordar därför ytterligare överväganden i den fortsatta beredningen.

Något om författningsförslagen

Avslutningsvis tar jag upp några exempel på otydligheter i författningsförslagen som jag anser kräver ytterligare överväganden.

I förslaget till ny förfarandelag och i föreslagna ändringar i 27 och 28 kap. RB används endast begreppen ordinärt, utvidgat och självständigt förverkande. Tillämpningen av bestämmelserna skulle underlättas av hänvisningar till de lagrum där förverkandeformerna regleras.

Det bör övervägas att använda ordet ”anta” i bestämmelserna i 28 kap. 1 och 11 §§ RB istället för ”tro”, eftersom det senare bl.a. bryter mot systematiken i rättegångsbalken och får anses ha en i sammanhanget oklar innebörd.

Den språkliga utformningen av sista ledet i föreslagna 28 kap. 1 § andra stycket 3 RB kan leda tanken fel (”eller det annars är av betydelse för utredningen om brottet eller om utvidgat förverkande av brottsvinster”). Bestämmelsen i den delen kan läsas som att kravet på synnerlig anledning inte gäller, utan att husrannsakan får göras redan då den annars är av betydelse för utredningen om brottet osv. Denna synpunkt gör sig gällande också beträffande föreslagna tredje stycket i 28 kap. 1 § respektive 11 § RB.

Som tidigare lyfts bör innebörden av begreppet ”delvis” i 2 kap. 2 § i förfarandelagen, om det ska kvarstå, klargöras.

Begreppet brottsvinster synes användas på något olika sätt i lagtexten. Terminologin och innebörden bör ses över i den fortsatta beredningen.

Det framstår som inkonsekvent att en bestämmelse i förfarandelagen, 2 kap. 8 §, enligt 1 kap. 2 § andra meningen delvis ska gälla utanför lagens tillämpningsområde. Jag noterar i det sammanhanget att lagens tillämpningsområde klargörs i 1 kap. 1 § och att 1 kap. 2 § första meningen kan anses överflödigt.

I författningskommentaren till 36 kap. 14 § BrB (s. 540) anges att bestämmelsen i förhållande till 2 och 4 §§ uppställer ytterligare krav för att förverkande ska få ske. Det hade varit önskvärt om det framgick av lagtexten i dessa bestämmelser, vilket också vore i linje med den hänvisning som görs i 6 §.

Förslaget till 36 kap. 34 § BrB motsvarar i stora delar dagens 36 kap. 13 § BrB, men har skrivits om för att bestämmelsen inte ska omfatta brottsvinstförverkande. Lagtexten är svårförståelig och bör kunna förenklas.

Katarina Pålsson

Jag har inför upprättandet av detta yttrande samrått med justitieombudsmannen Per Lennerbrant, som har tillsyn över åklagare och polisväsendet.

Ärendet har föredragits av Maria Östling. I beredningen av ärendet har även byråchefen Johan Thorblad deltagit.