



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning (SOU 2026:10)

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 brottsvinster i större utsträckning än idag kommer att kunna förverkas. I några hänseenden är vi dock tveksamma till förslagens utformning och vi ser också behov av ytterligare förtydliganden.

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

3. Processuella beslagsregler och utvidgade möjligheter till beslag

Åklagarmyndigheten tillstyrker samtliga förslag i detta avsnitt. Vi delar bedömningarna och ser stora fördelar med de förenklingar och den enhetlighet som förslagen innebär och är av uppfattningen att förslagen kommer att underlätta åklagares och polisens arbete.

3.2.4 Det bör införas en utvidgad beslagsbestämmelse

Att beslag nu generaliseras innebär att åklagaren får ett snabbare och enklare verktyg i situationer där egendom behöver säkras skyndsamt. Den nuvarande begränsningen till ”föremål” har inneburit att beslag inte kunnat användas för att säkra exempelvis aktieinnehav, andelar i bolag, immateriella rättigheter eller kryptotillgångar trots att detta är egendomsslag som ofta är centrala vid ekonomisk brottslighet och vid immaterialrättsliga brott. I stället har åklagaren hänvisats till att använda kvarstad, som är ett mer omständligt förfarande och som dessutom kräver skälig misstanke mot en identifierad person. Det är också ändamålsenligt att utökningen gäller samtliga beslagändamål, inte bara förverkandebeslag utan även återställandebeslag och bevisbeslag.

Att även fastigheter ska kunna beslagtas är principiellt lämpligt men det uppstår frågor om rådighet. Utredningen föreslår att den myndighet som förvaltar säkrad egendom som huvudregel ska ha samma rådighet som ägaren. Det kan i fastighetssammanhanget ge upphov till komplexa frågor om t.ex. inteckningar, nyttjanderätter och hyresförhållanden som utredningen inte behandlar fullt ut. Dessa frågor bör analyseras närmare i den fortsatta beredningen.

3.3.8 Samtliga beslag bör kunna bestå till laga kraft

Förslaget att även förverkande- och återställandebeslag som huvudregel ska bestå till dess domen vinner laga kraft löser ett konkret och sedan länge känt problem. En frikännande tingsrättsdom innebär inte att rättegången är avslutad, men i den nuvarande ordningen riskerar beslag att hävas omedelbart vid tingsrättens dom. Konsekvensen blir att tillgångar kan skingras under den tid det tar att överklaga, vilket direkt motverkar intresset av effektiv verkställighet. Förslaget ligger i linje med förverkandedirektivets grundläggande krav på att egendom ska kunna förvaltas effektivt fram till ett slutligt avgörande. Det stämmer också överens med vad som gäller i våra grannländer, där motsvarande ordning redan tillämpas.

3.4.5 Förhandlingar om beslag bör inte alltid krävas

Förslaget att förhandling inte alltid ska krävas är välkommet. Likaså att fristen för när rätten måste pröva beslaget förlängs till en vecka. Att den enskilde behåller rätten att begära förhandling, och att detta bara får nekas om det är uppenbart obehövligt, tillgodoser rättssäkerhetsintresset.

3.5.3 Rätten bör inte äga frågan om beslag

I det nuvarande systemet ska rätten ”fastställa” beslaget och sätta åtalsfrist, vilket skapar fristmål med undanträngningseffekter hos åklagarna och domstolarna. Det är positivt att ingen åtalsfrist sätts och att åklagare ges möjlighet att häva samtliga beslag som fastställts av rätten. Att rätten inte längre ska ansvara för beslagsfrågan efter prövning är en logisk och tillämparvänlig förändring. Den nya ordningen stärker åklagarens roll som ansvarig för säkringen och undanröjer onödig administration. Det ligger väl i linje med åklagarens övergripande ansvar för förundersökningen. Det bör framhållas att förslaget ställer ökade krav på åklagaren att aktivt bevaka och löpande ompröva beslag. Det är nödvändigt att ta fram väl fungerande bevakningssystem och att frågan uppmärksammas i åklagarnas utbildning.

3.6.3 Egendom ska kunna anvisas vid vissa typer av beslag

Att den som drabbas av ett beslag som syftar till att säkerställa ett förverkande av brottsvinster, kostnadsersättningar eller oförklarade tillgångar ska kunna anvisa annan egendom för att få beslaget hävt är i grunden positivt men problem skulle kunna uppstå om den anvisade egendomens ursprung kan ifrågasättas. Det uppstår också en fråga om den utbytta egendomen blir fredad från framtida beslag. Det är bra att bestämmelsen är fakultativt utformad så att den som har beslutat om beslaget slutligen avgör om det är lämpligt.

4. Spåra och identifiera tillgångar

Åklagarmyndigheten tillstyrker samtliga förslag i detta avsnitt men har vissa synpunkter.

4.2.5 Rekommendation 40 om Internationellt samarbete

Åklagarmyndigheten har erfårit utmaningar med att genomföra tillgångsutredning med bistånd från andra länder inför självständigt förverkande. Det har konstaterats att många andra länder inte har självständigt förverkande i samma utsträckning som Sverige och därför kan ha svårigheter att lämna rättsligt bistånd. Fråga har även uppstått varför inte en europeisk utredningsorder används för inhämtande av bevisning. Det verkar inte som att alla EU-stater delar den svenska regeringens bedömning att EIO-direktivet inte är tillämpligt. Ett klagörande av denna fråga är önskvärd. Det bör enligt Åklagarmyndigheten övervägas om EU-staterna kan enas om en gemensam reglering för självständigt förverkande.

4.6 Uppfyller svensk rätt förverkandedirektivets krav och FATF:s rekommendationer som syftar till att egendom ska kunna spåras och identifieras?

Åklagarmyndigheten saknar en bedömning om Sverige uppfyller de krav som ställs avseende internationellt rättsligt samarbete (samma sak gäller avsnitt 5.2.4 i utredningen).

4.6.2 Utredningar för att spåra tillgångar

Förslaget innebär i princip ett generellt krav som träffar alla förundersökningar om brott som kan generera brottsvinster då utredningen föreslår att det i 23 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) förtydligas att det under förundersökningen även ska utredas om det finns skäl att begära egendom förverkad. Förslaget leder till ett ökat behov av fler finansiella utredare och bättre tekniskt stöd, inte

minst inom Polismyndigheten. För att få ett verkligt genomslag är det således angeläget att lagkravet kompletteras med resurstillskott och utbildningsinsatser. Utredningen föreslår att regleringen i 23 kap. 4 a § och 22 § RB kompletteras så att det nya kravet på tillgångsutredning inte gäller vid förundersökningsbegränsning eller förenklad utredning. Det är en nödvändig följdändring.

Utredningen medger att den ”av tidsskäl inte haft möjlighet att göra någon fullständig inventering av alla bestämmelser som skulle kunna tänkas påverkas”. Det är olyckligt att ett så centralt förslag läggs fram utan fullständig konsekvensanalys av övriga bestämmelser i rättegångsbalken. Det bör därför säkerställas i den fortsatta beredningen att sådana följdändringar identifieras.

4.6.4 Åtkomst till information

Åklagarmyndigheten anser att det är positivt att ARO-kontoren föreslås få ökad åtkomst till vissa uppgifter. Det noteras dock att Ecris-TCN systemet är försenat och ännu inte är i drift, vilket i nuläget innebär att ARO-kontoren inte har tillgång till systemet.

5. Säkra och förverka tillgångar

Åklagarmyndigheten välkomnar förslagen i detta avsnitt.

För att den svenska bestämmelsen om utvidgat förverkande ska uppfylla FATF:s rekommendationer föreslår utredningen att penningtvättsbrott, näringspenningtvättsbrott och finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt terroristbrottslagen ska läggas till i listan över förverkandeutlösande brott. Stadgandet kräver dock alltså att brottet har varit sådant att det skulle kunna ge vinst, detta gäller även för de angivna så kallade listbrotten. Eftersom penningtvättsbrotten i sig inte direkt ger vinst, utan är just åtgärder med brottsvinster som redan uppstått kan tillämpningen bli problematisk. Åklagarmyndigheten är positiv till förslaget men anser att ett klargörande behövs gällande tillämpningen.

6. Förvalta tillgångar

Åklagarmyndigheten är positiv till förslagen i detta avsnitt men har vissa synpunkter och anser att några frågor bör analyseras närmare i den fortsatta beredningen.

6.5.2 Kryptotillgångar

I resonemangen om förverkandedirektivets krav om egendomsförvaltning återkommer utredningen regelbundet till att konstatera att kryptotillgångar som utgångspunkt är volatila. Med den utgångspunkten är kryptotillgångar exempel på egendom då vårdplikten som utgångspunkt ska medföra en omedelbar och skriftlig dokumenterad bedömning av hur egendomen ska förvaltas, då man bör överväga att utse en särskild syssloman för förvaltningen och då frågan om förtida försäljning ska övervägas. Det är en given utgångspunkt att beslagtagen egendom ska hanteras på ett sätt som så långt som möjligt undviker att egendomen förstörs eller faller i värde. Det är dock inte självklart att kryptotillgångar genomgående ska behandlas med utgångspunkt i risken för att värdet sjunker; volatiliteten går i båda riktningarna och målet är ju inte bara att skydda tillgångarna, utan också att om möjligt öka värdet på tillgångarna (se s. 748).

Inför möjligheten att den säkrade egendomen ökar i värde under det att den är i myndighetens vård, blir det också något ensidigt att bara resonera med utgångspunkt i den från vilken egendomen har säkrats. Det finns givetvis många gånger ett starkt intresse att värdestegringar tas tillvara från den vars anspråk ska tillgodoses genom den tillgång som säkrats. I ljuset av det kan en orättmätig innehavares styrande önskemål om förvaltningen framstå som stötande. Med det sagt: Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot de regler som föreslås och som ger myndigheten en rätt att sälja bl.a. kryptotillgångar när det finns skäl att tro att de mer varaktigt kommer att sjunka i värde. Inte heller har vi några invändningar mot att den hanterande myndigheten i anslutning till säkringen av egendomen ska göra en bedömning av vilka förvaltningsåtgärder som är lämpliga. Däremot bör skrivningarna kring kryptotillgångar undvika sådana uttalanden som ställer högre krav på en löpande förvaltning av egendomen än den som innehavaren själv ansett behövlig. Det vore också bra att konstatera att innehavaren av kryptotillgången regelmässigt har godtagit volatiliteten, och att myndigheten således inte behöver påta sig ett ansvar som går utöver det. Tvärtom är det angeläget att de kommenterande texterna inte skapar en kanske skadeståndsgrundande handlingsplikt som vare sig är sakligt motiverad eller rimligt möjlig att efterleva.

Såvitt Åklagarmyndigheten kan bedöma talar mycket för att som utgångspunkt undvika att realisera säkrad kryptovaluta. Man undviker därmed en rad frågor om värdeförändringar om egendomen ska återlämnas, den är då i så opåverkat skick som möjligt. Samma sak gäller för det fallet att målsäganden genom brott har berövats en viss mängd kryptovaluta; i den mån valutan har kunnat säkras

framstår det som rimligast att söka återlämna just det som har frånhänts. För övriga fall bör egendomens rörlighet upp och ned inte utlösa någon handlingsplikt hos den hanterande myndigheten. Bara vid uppenbara risker för bestående värdeförsämring, kanske uppmärksammade av innehavaren, bör myndigheten ha en sådan skyldighet.

6.5.3 Företag

Enligt förslaget i nya lagen om säkrad egendom anges att i de fall en myndighet övertar en styrelses eller verkställande direktörs behörighet och befogenhet övertar den också ansvaret för att deras lagstadgade skyldigheter fullgörs. Om bolag som brottsverktyg övertas kan bokföringsskyldigheten ha åsidosatts. Det skulle kunna få konsekvenser för möjligheten för en övertagande myndighet att fullgöra bokföringen på ett adekvat sätt. Åklagarmyndigheten anser att det behöver klargöras vilket ansvar den övertagande myndigheten ska ha i sådana fall.

7. Samla in, föra och redovisa statistik

Åklagarmyndigheten har ingen erinran gällande utredningens förslag i detta avsnitt att de myndigheter som har statistiken ska åläggas en skyldighet att rapportera den till Kommissionen om det visar sig att Brottsförebyggande rådet inte kommer att ha förutsättningar att leverera statistiken i tid men konstaterar att omfattningen av uppdraget är otydligt. Konsekvensen kan bli att statistiken inte kan levereras i tid.

8. Omvänd bevisbörda för utvidgat förverkande

Åklagarmyndigheten anser, till skillnad från utredningen, att det finns skäl för att införa en omvänd bevisbörda för utvidgat förverkande. Det utvidgade förverkandet är kopplat till en dom angående ett grovt brott eller listbrott, till skillnad från självständigt förverkande. Det tyngsta argumentet är att ägaren har lättare att förklara egendomens ursprung. Vid förvärv av egendom utomlands kan det t.ex. vara mycket svårt för utredande myndigheter att få fram information om förvärvet.

9. Tillämpningen av den nya förverkandelagstiftningen

9.1 Enskilda anspråk i strafförelägganden

Utredningens förslag att det i 48 kap 2 § rättegångsbalken tas in en bestämmelse om att 36 kap. brottsbalken gäller i tillämpliga delar vid utfärdande av strafföreläggande om förverkande eller företagsbot tillstyrks av Åklagarmyndigheten. Det är bra att det blir tydligt att strafförelägganden kan avse att målsäganden har rätt till betalning ur förverkad egendom.

9.2 Förverkande av barnpornografi

Lagen om förverkande av barnpornografi ändras enligt förslaget så att förverkande endast ska kunna underlåtas om det är uppenbart oskäligt. I detta sammanhang önskar Åklagarmyndigheten ett klargörande om uttrycket ”det barnpornografiska materialet” även inkluderar de digitala lagringsenheterna. Det är avseende dessa som det i dagsläget finns en osäkerhet angående tillämpligt lagrum – inte själva materialet.

9.5 Fullgörelseförverkande av penningtvättade medel

Åklagarmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att fullgörelseförverkande även ska få ske vid sådana värdeförverkanden som görs i stället för förverkande av brottsföremål (jml 36 kap. 10 § brottsbalken) t.ex. medel på ett konto som använts för penningtvätt. Åklagarmyndigheten ser positivt på det eftersom det i dessa fall sällan går att utreda exakt vilka pengar som utgör själva brottsföremålet och dessa således inte kan förverkas såsom brottsvinst jml 36 kap. 8 § brottsbalken.

9.6 Utbetalning av skadestånd till barn

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att polisen vid utbetalning av skadestånd till målsägande som är omyndiga och som har tillerkänts rätt till betalning ur förverkad egendom ska omfattas av den skyldighet som följer av 16 kap. 11 § föräldrabalken.

9.7.2. En möjlighet att förlänga tiden innan ett förverkandebeslut förfaller

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att det ska införas en ny bestämmelse i 36 kap. 32 § brottsbalken som innebär att tiden innan ett förverkande förfaller får förlängas med fem år i taget under vissa förutsättningar då denna reglering fyller ett behov i de fall där det är motiverat av särskilda skäl.

9.8 Solidariskt förverkande

Utredningen bedömer att utrymmet för solidariskt förverkande av brottsvinster inte bör utvidgas. Åklagarmyndigheten vill dock peka på att problematiken i förhållande till solidariska skadestånd fortsatt behöver bevakas.

9.13 Åklagarnas direktförverkanden

Åklagarmyndigheten välkomnar detta förslag som medför att åklagarna utöver att förverka egendom som uppenbart saknar legalt användningsområde även ska förverka föremål som har ett nära samband med egendomen och är av ringa värde (t.ex. emballage och vågar) vilket kommer att underlätta hanteringen.

9.16.3 Frågor om tvångsmedel som saknas

Utredningen lämnar förslag till lag om ändring i lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande och åläggande av företagsbot.

Åklagarmyndigheten välkomnar att tvångsmedlet undersökning på annat ställe görs tillämpligt i utredningar om självständigt förverkande.

Åklagarmyndigheten tillstyrker även att det görs ett tillägg i 2 kap. 5 § förfarandelagen så att det blir tydligt att hämtningsbeslut utan föregående kallelse kan användas i ärenden om självständigt förverkande. Åklagarmyndigheten vill dock försäkra sig om att föreslagen ändring inte riskerar att lagen kan läsas motsatsvis och skapa otydlighet avseende andra bestämmelser som det hänvisas till samt påpeka att det i den fortsatta beredningen bör klargöras att den föreslagna skrivningen inkluderar att polisen får kroppsvisitera förhörspersoner i syfte att omhänderta elektronisk utrustning i samband med förhör angående självständigt förverkande, vilket Åklagarmyndigheten anser vara ett nödvändigt tvångsmedel som bör omfattas av bestämmelsen.

9.16.4 Frågor om delgivning av slutunderrättelse och stämningsansökan

I mål om självständigt förverkande ska det vara möjligt att delge såväl slutunderrättelser av utredningen som stämningsansökningar genom delgivnings-sätten kungörelsedelgivning och tillgänglighetsdelgivning.

Åklagarmyndigheten välkomnar förslaget. Det bör dock lyftas fram att juridiska personer inte omnämns i 6 kap. 2 § förfarandelagen vilket bör övervägas.

9.18.2 Förordningen om frysning och förverkande bör kunna tillämpas för beslut om självständigt förverkande

Åklagarmyndigheten noterar att utredningen inte finner det helt uteslutet att även beslut om självständigt förverkande i de fall där egendomen inte har identifierats under en förundersökning kan verkställas i andra medlemsstater inom EU med stöd av förordningen om frysning och förverkande och att det närmast är en fråga för den andra medlemsstaten, eller ytterst för EU-domstolen att avgöra. Åklagarmyndigheten anser att regeringen bör överväga om inställningen att EIO och frysning inte skulle vara tillämpligt vid självständigt förverkande kan ändras. Förslagsvis skulle en komparativ studie kunna göras för att se hur andra EU-stater ser på frågan.

10. Konkurrens mellan förverkande och enskilda anspråk

Ett antal frågor har uppstått med anledning av den nya bestämmelsen i 36 kap. 22 § brottsbalken om att rätten vid förverkande av penningmedel i vissa fall ska fastställa att målsäganden ska få ersättning ur det som har förverkats. En grundläggande fråga är vad det har för betydelse att målsäganden, om rätten fastställer en rätt till betalning ur förverkad egendom, enligt förarbetena till bestämmelsen inte längre kan vända sig till den enskilde med sitt anspråk.

Frågan är därför om reglerna borde ändras för att komma till rätta med problematiken. Utredningen har övervägt fem alternativa sätt att lösa frågan. Utredningen har lämnat en skiss på hur författningsändringar skulle kunna se ut om regeringen ändå skulle vilja gå vidare med det alternativ som enligt utredningen framstår som det mest tilltalande. Alternativet innebär sammanfattningsvis att rätten bara ska fastställa en rätt för målsäganden till betalning ur vad som förverkas när det finns penningmedel i beslag, och ska underlåta förverkande i den utsträckning förverkandet i övrigt svarar mot målsägandens enskilda anspråk. Det skulle göra att målsäganden slipper de negativa effekter som ett förordnande enligt 36 kap. 22 § brottsbalken leder till, samtidigt som det skulle leda till förenklingar för domstolarna och de verkställande myndigheterna samt säkerställa att brottsvinster alltid neutraliseras.

Åklagarmyndigheten anser att ytterligare utredning behövs och noterar bl.a. att frågan om åklagarens partsställning i överrätt är problematisk.

12. Förslagens konsekvenser

Åklagarmyndigheten bedömer att betänkandet sammantaget innehåller väl avvägda och rättssäkra förslag som, om de genomförs, avsevärt kommer att stärka möjligheterna att beröva kriminella vinningen av brott. Förslagen innebär emellertid också nya och utökade åtaganden för åklagarverksamheten.

För att reformen ska få avsedd effekt krävs därför att den kombineras med tillräckliga resurser, ändamålsenliga it-stöd, fortsatt metodutveckling inom rättsväsendet samt utbildning. Utredningens prognos att införandekostnaderna beräknas till ca 1,5 Mkr och årliga kostnaderna till drygt 20 Mkr bedömer Åklagarmyndigheten som alltför lågt beräknad. Utredningen beräknar att den föreslagna ändringen i 23 kap. 2 § rättegångsbalken kan innebära ökade kostnader i omkring 100 000 ärenden. För åklagarnas del kan det i dessa ärenden innebära att lämna direktiv i förverkandedelen, besluta om tvångsmedel, delta vid beslagsförhandling, bevakning av beslagshanteringen, framställa yrkande i förverkandefrågan i stämningsansökan och hantera förverkandefrågorna i samband med huvudförhandling. Det är oklart hur många sådana ärenden som kommer att handläggas av åklagare. Om 100 000 ärenden kommer att kräva handläggning av åklagare och varje ärende i förverkandedelen beräknas ta ca 30 min skulle totalkostnaden enligt våra beräkningar bli ca 20-25 Mkr. Utredningen har inte tillräckligt analyserat kostnaderna för Åklagarmyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Catarina Bergqvist. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och vice överåklagaren Katarina Tidén deltagit.

Katarina Johansson Welin

Catarina Bergqvist

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket