

Stockholm den 5 mars 2020

R-2019/2435

Till Justitiedepartementet

Ju2019/04059/BIRS

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 5 december 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (Ds 2019:28).

Den remitterade promemorian innehåller förslag till en ny lag med de ytterligare bestämmelser, väsentligen av verkställande karaktär, som anses nödvändiga för den praktiska tillämpningen i Sverige av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande (EU-förordningen).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet har inte någon erinran mot en effektivisering av det gränsöverskridande samarbetet inom EU:s ram för bekämpning av brott i och för sig. Samtidigt vill Advokatsamfundet – med hänvisning till tidigare remissvar avseende frysning, förverkande och liknande frågor – framhålla vikten av att grundläggande rättigheter och olika rättssäkerhetsgarantier upprätthålls.<sup>1</sup> Med beaktande av den princip

---

<sup>1</sup> Se Advokatsamfundets remissvar den 11 juli 2000 över betänkandet Effektivare förverkandelagstiftning (SOU 1999:147), remissvar den 20 februari 2003 över utkast till proposition om Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial, remissvar den 28 april 2004 över utkast till propositioner dels om Sveriges antagande av EU:s rambeslut om angrepp mot informationssystem, dels om antagande av EU:s rambeslut om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott, remissvar den 25 oktober 2004 över promemorian Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande, remissvar den 20 januari 2005 över promemorian Lag om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut, remissvar den 6 november 2006 över departementspromemorian Utvidgat förverkande m.m. (Ds 2006:17),

om ömsesidigt erkännande som legat till grund för lagstiftningen gäller detta särskilt grundläggande rättighets- och rättssäkerhetsfrågor.

Advokatsamfundet konstaterar att flera av de frågor som Advokatsamfundet tidigare fört fram i stora delar får en reglering genom EU-förordningen. Med beaktande av att EU-förordningen är direkt tillämplig blir utrymmet för att i svensk lag införa kompletterande regler i dessa hänseenden mycket begränsat. Samtidigt innebär den nya systematiken med direkt bindande föreskrifter i en EU-förordning att skyddet för angivna rättigheter tydliggörs på ett bättre sätt.

Vad gäller de författningsförslag som läggs fram i promemorian ställer sig Advokatsamfundet positivt till införandet av krav på dubbel straffbarhet för andra brott än s.k. listbrott och har ingen erinran mot förslaget om att åklagare respektive Kronofogdemyndigheten utses som behöriga myndigheter vid frysning och förverkande.

Inte heller i övrigt har Advokatsamfundet – med de synpunkter och kommentarer som lämnas nedan – någon erinran mot förslagen i promemorian.

## Bakgrund

Under de senaste 20 åren har det straffrättsliga samarbetet inom EU vuxit fram. Detta samarbete vilar på principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut som har meddelats i andra medlemsstater. Principen innebär att medlemsstaterna som utgångspunkt ska verkställa varandras domar och beslut utan att ifrågasätta domen eller beslutet. Syftet med ett system som bygger på principen om ömsesidigt erkännande är att stärka och förbättra det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Detta ska underlätta bekämpandet av gränsöverskridande brottslighet och stärka den enskildes skydd och rättigheter.

Ömsesidigt erkännande av beslut om frysning regleras sedan tidigare i rådets rambeslut 2003/577/RIF om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (rambeslutet om verkställighet av frysningsbeslut). Genom lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut (lagen om verkställighet av frysningsbeslut) har det rambeslutet genomförts i svensk rätt (prop. 2004/05:115). En motsvarande reglering för beslut om förverkande finns i rådets rambeslut 2006/783/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande (rambeslutet om verkställighet av beslut om förverkande). Det rambeslutet är genomfört i svensk rätt genom lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen (lagen om verkställighet av beslut om förverkande, prop. 2010/11:43).

---

remissvar den 26 oktober 2007 över departementspromemorian Verkställighet inom Europeiska unionen av bötesstraff och beslut om förverkande (Ds 2007:18), remissvar den 21 juni 2012 över betänkandet Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud (SOU 2012:12) och remissvar den 30 september 2015 över betänkandet För att brott inte ska löna sig (SOU 2015:67).

I rambesluten fastställs de regler som ska gälla när en medlemsstat ska erkänna och på sitt territorium verkställa ett beslut om frysning eller ett beslut om förverkande. I rambesluten definieras bl.a. vilka möjligheter en medlemsstat har att vägra verkställighet. De två lagarna, lagen om verkställighet av frysningsbeslut och lagen om verkställighet av beslut om förverkande, som bygger på de två rambesluten, har stora likheter med regleringen i EU-förordningen.

Erkännande och verkställighet av beslut om frysning som syftar till att säkra bevismaterial regleras numera i direktivet 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (direktivet om en europeisk utredningsorder) som i svensk rätt har genomförts i lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder (lagen om en europeisk utredningsorder, prop. 2016/17:218). Genom antagandet av det direktivet har reglerna om frysning av egendom i syfte att säkra bevis kommit att ersätta rambeslutet om verkställighet av frysningsbesluts bestämmelser med avseende på bevismaterial. Direktivet om en europeisk utredningsorder omfattar dock inte beslut om frysning som meddelas i syfte att säkra ett framtida förverkande. I stället tillämpas rambeslutet om verkställighet av frysningsbeslut när det gäller sådana beslut.

Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, eftersom rambesluten enligt kommissionen inte kommit att fungera tillräckligt effektivt, detta bl.a. då de inte har genomförts och tillämpats enhetligt i medlemsstaterna. Kommissionen såg därför ett behov av en ny rättsakt som skulle ersätta rambesluten. Förordningen om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande antogs i november 2018 och ska tillämpas från den 19 december 2020.

## **Synpunkter och kommentarer**

### *Allmänt*

Under beredningen av tidigare närliggande lagstiftningsärenden har Advokatsamfundet avgivit flera remissvar. Senast det skedde var inför lagstiftningen om europeisk utredningsorder.<sup>2</sup> Advokatsamfundet har i det sammanhanget förklarat sig inte ha någon erinran mot en effektivisering av det gränsöverskridande samarbete inom EU:s ram för bekämpning av brott i och för sig. Samtidigt har Advokatsamfundet framhållit vikten av att grundläggande rättigheter och olika rättssäkerhetsgarantier upprätthålls. Med beaktande av den princip om ömsesidigt erkännande som legat till grund för lagstiftningen gäller detta särskilt grundläggande rättighets- och rättssäkerhetsfrågor, bl.a. rörande krav på dubbel straffbarhet. Advokatsamfundet vill för sin principiella inställning hänvisa till angivna remissvar.

I departementspromemorian framhålls emellertid särskilt att en EU-förordning till alla delar är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Den får inte införlivas i eller

---

<sup>2</sup> Se Advokatsamfundets remissvar den 31 mars 2016 över departementspromemorian En europeisk utredningsorder (Ds 2015:57).

omvandlas till nationell rätt. Medlemsstaterna får alltså inte utfärda bestämmelser i sådana frågor som regleras i förordningen och den nationella lagstiftaren kan inte skriva egna förarbeten eller andra typer av förtydliganden av hur en EU-förordning ska tillämpas. Sådantillvida skiljer sig läget i förhållande till de tidigare rambesluten som genomfördes genom särskilda nationella lagar om frysning och beslut om förverkande.

I EU-förordningar kan dock i olika grad frågor överlämnas till de enskilda medlemsstaterna att reglera som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler, något som skett i nu aktuellt ärende. Detta innebär att den i departementspromemorian föreslagna lagstiftningen inte kan tillämpas fristående, utan endast tillsammans med EU-förordningen.

Flera av de frågor som Advokatsamfundet tidigare fört fram får i stora delar en reglering i EU-förordningen. Dit hör bl.a. frågan om ömsesidigt erkännande, verkställighetshinder i fall som står i strid mot svensk grundlag, Europakonventionen och EU-stadgan, krav på dubbel straffbarhet, beaktande av principen om *ne bis in idem*, tillgång till rättsmedel samt sekretess. Utrymmet för att införa kompletterande regler i dessa hänseenden är således mycket begränsat. Samtidigt innebär den nya systematiken med direkt bindande föreskrifter i en EU-förordning att skyddet för angivna rättigheter tydliggörs på ett bättre sätt. Advokatsamfundet ser positivt på detta.

### *5.2 En ny lag ska komplettera EU-förordningen*

Advokatsamfundet har ingen erinran mot systematiken att ta in behövliga kompletterande bestämmelser till EU-förordningen i en särskild lag.

### *5.5 Dubbel straffbarhet*

Enligt departementspromemorians förslag bör Sverige, till skillnad från vad fallet var vid tidigare rambeslut, utnyttja möjligheten att ställa upp krav på dubbel straffbarhet i fråga om andra brott än s.k. listbrott. Sistnämnda brott regleras exklusivt i EU-förordningen. En fakultativ bestämmelse om förstnämnda brott föreslås införd i 1 kap. 3 § i den nya lagen. Den bestämmelsen tar sikte både på beslut om frysning och beslut om förverkande. Däremot saknas utrymme enligt EU-förordningen att i lagen införa obligatoriska bestämmelser om exempelvis dubbel straffbarhet.

Med förslaget om en fakultativ regel når man – i linje med den principiella inställning Advokatsamfundet framfört i tidigare lagstiftningsärenden – samma nivå som gäller i lagen om en europeisk utredningsorder. Advokatsamfundet ställer sig följaktligen positivt till förslaget.

Enligt departementspromemorians förslag ska dock en viss begränsning av kravet på dubbel straffbarhet gälla. Sålunda föreslås en bestämmelse i den nya lagens 4 kap. 7 § med innebörden att bl.a. husrannsakan får vidtas även om den gärning som beslutet avser

inte motsvarar ett brott enligt svensk lag, om det för gärningen kan dömas till fängelse i den andra medlemsstaten. Advokatsamfundet ställer sig principiellt tveksamt till detta.

I syfte att kunna verkställa det utländska beslutet om frysning genom beslag bör åklagaren i vissa fall, för att kunna genomföra beslutet, ha möjlighet att använda sig av ett antal olika tvångsåtgärder, t.ex. husrannsakan och kroppsvisitation. Åtgärderna ska få användas under de förutsättningar som anges för respektive åtgärd i rättegångsbalken, vilket innebär – som det får förstås – att det ska föreligga straffbarhet för det aktuella brottet enligt svensk lag.

Som argument för att begränsa kravet på dubbel straffbarhet framförs i departementspromemorian (s. 114) följande. Genom tillkomsten av den fakultativa regeln bör utrymmet minska för att erkänna beslut om frysning där dubbel straffbarhet saknas. Om åklagaren i ett enskilt fall, exempelvis listbrott eller vid tillämpningen av den fakultativa regeln i 1 kap. 3 §, anser att förutsättningarna för att erkänna och verkställa ett beslut om frysning är uppfyllda trots avsaknad av dubbel straffbarhet, bör åklagaren så långt som möjligt ges tillgång till effektiva tvångsåtgärder för att faktiskt kunna verkställa beslutet. För att uppnå syftet med EU-förordningen bör, enligt departementspromemorian, tillgången till de tvångsåtgärder som krävs för att verkställa det erkända beslutet i så stor utsträckning som möjligt korrespondera med utrymmet att erkänna beslutet om frysning.

Vid en samlad bedömning finner Advokatsamfundet att förslaget till 4 kap. 7 § – i konsekvens med regleringen i 1 kap. 3 § – kan lämnas utan erinran.

#### *5.6.1 och 5.6.2 Behörig myndighet vid beslut om frysning och förverkande*

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget om att åklagare respektive Kronofogdemyndigheten utses som behöriga myndigheter vid frysning och förverkande. Detta innebär att dessa funktioner inte läggs på domstol eller, vid beslut om förverkande, på åklagare.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander