



## Genomförande av direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2024

### Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur det nya förverkandedirektivet ska genomföras i Sverige. I uppdraget ingår att analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet och lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet och Financial Action Task Forces (FATF) rekommendationer om förverkande.

Utredaren ska därutöver bl.a.

- följa tillämpningen av den nya förverkandelagstiftningen, redovisa sina iakttagelser och vid behov lämna förslag om författningsändringar som kan komplettera lagstiftningen,
- ta ställning till om en omvänd bevisbörda eller en s.k. förverkande-presumtion bör införas vid utvidgat förverkande i linje med vad som följer av artikel 3.4 i förverkandekonventionen och, oavsett ställningstagande, lämna förslag om en omvänd bevisbörda vid utvidgat förverkande, och
- ta ställning till om tillämpningsområdet för befintliga tvångsmedel bör utvidgas, och oavsett ställningstagande, lämna förslag som innebär att egendom generellt kan säkras i förverkandesyfte och därmed sammanhängande frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 december 2025.

## Ett nytt förverkandedirektiv, FATF:s nya rekommendationer och en ny förverkandelagstiftning

Den organiserade brottsligheten drivs i stor utsträckning av en vilja till ekonomisk vinst. En framgångsrik kamp mot organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet kräver därför åtgärder för att bekämpa de ekonomiska drivkrafterna att begå själva brotten. Det är svårt att avgöra hur stora intäkterna från den organiserade brottsligheten är i Sverige. Uppskattningar från Europol visar dock att brottsvinsterna inom EU uppgår till minst 139 miljarder euro per år. Samhällsutvecklingen har lett till ett allt större fokus, både nationellt och internationellt, på att förverka brottsvinster och tillgångar som har sitt ursprung i brottslighet.

Som ett led i EU:s strategi för att bekämpa den organiserade brottsligheten presenterade Europeiska kommissionen den 25 maj 2022 ett direktivförslag om återvinning av tillgångar och förverkande. Det övergripande syftet med förslaget var att stärka möjligheterna att kunna förverka brottsvinster och tillgångar som har sitt ursprung i brottslighet.

Med utgångspunkt i kommissionens förslag har Europaparlamentet och rådet antagit ett nytt direktiv om återvinning av tillgångar och förverkande (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande). Det nya förverkandedirektivet ersätter Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (2014 års direktiv), den gemensamma åtgärden 98/699/RIF, rambesluten 2001/500/RIF och 2005/212/RIF samt rådsbeslutet 2007/845/RIF.

Många av bestämmelserna i förverkandedirektivet har motsvarigheter i de tidigare rättsakterna. Direktivet innehåller dock flera bestämmelser som saknar tidigare motsvarighet, däribland bestämmelser om förverkande av oförklarad förmögenhet och förvaltning av egendom som säkrats och förverkats samt bestämmelser om en strategisk ram för återvinning av tillgångar.

Medlemsstaterna ska ha genomfört förverkandedirektivet senast den 23 november 2026.

Samtidigt som förverkandedirektivet har förhandlats har arbete pågått även i andra internationella sammanhang med att vidta åtgärder för att motverka de ekonomiska drivkrafterna bakom brottsligheten. I oktober 2023 antog Financial Action Task Force (FATF) nya rekommendationer på förverkandeområdet som i huvudsak syftar till att stärka arbetet med den tillgångsriktade brottsbekämpningen (se bl.a. rekommendation 4 och 38).

Vidare trädde den nya förverkandelagstiftningen i kraft den 8 november 2024 (prop. 2023/24:144, bet. 2024/25:JuU3 och rskr. 2024/25:9). Lagstiftningen utgör en central del i regeringens ambition att krossa den kriminella ekonomin.

### **Uppdraget att ta ställning till hur förverkandedirektivet och FATF:s rekommendationer ska genomföras i Sverige**

Det övergripande uppdraget för utredaren är att ta ställning till hur det nya förverkandedirektivet ska genomföras i Sverige. I uppdraget ingår att analysera hur svensk rätt förhåller sig till direktivet och lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet.

Ett EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Sverige har alltså vid genomförandet av det nya förverkandedirektivet ett visst utrymme att anpassa reglerna till svensk rätt i övrigt.

Utöver genomförandet av det nya förverkandedirektivet är det av stor vikt att Sverige uppfyller sina åtaganden inom FATF. De i sammanhanget relevanta rekommendationerna som ska analyseras av utredaren är framför allt rekommendation 4 och 38.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren ansluta till den systematik och terminologi som gäller i den nya förverkandelagstiftningen. Utredaren ska också beakta intresset av att kunna säkra och förverka brottsvinster i andra medlemsstater med stöd av den reglering som gäller för det straffrättsliga samarbetet. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

Utredaren ska därför

- analysera vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra förverkandedirektivet och FATF:s rekommendationer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder.

Det ingår inte i uppdraget att ta fram en nationell strategi för återvinning av tillgångar (se artikel 25 i förverkandedirektivet).

Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

### Tillämpningen av den nya förverkandelagstiftningen

Som ett led i sin ambition att krossa den kriminella ekonomin fattade regeringen den 23 maj 2024 beslut om en proposition med förslag till en ny förverkandelagstiftning. Genom beslut den 2 oktober 2024 antog riksdagen regeringens lagförslag (prop. 2023/24:144). Reformen syftar till att ge rättsväsendet ändamålsenliga möjligheter att beröva kriminella deras tillgångar. Den nya lagstiftningen innebär bl.a. att ett nytt 36 kap. har införts i brottsbalken och att brottsbekämpande myndigheter fått ett nytt verktyg, självständigt förverkande. Förverkandeformen gör det möjligt att förverka egendom som inte står i proportion till en persons legitima förvärvskällor oberoende av om någon kan hållas straffrättsligt ansvarig för ett brott. Reformen innebär också att en ny lag har införts som reglerar förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot. I den nya lagen finns också de grundläggande reglerna om hur en utredning om självständigt förverkande ska bedrivas.

Att motverka de ekonomiska drivkrafterna att begå själva brotten är av helt central betydelse för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Brottslighet ska inte löna sig.

Utredaren ska därför

- följa tillämpningen av den nya förverkandelagstiftningen, redovisa sina iakttagelser och vid behov lämna förslag om författningsändringar som kan komplettera lagstiftningen.

### Omvänd bevisbörda vid utvidgat förverkande

För att förverkandesanktionerna ska få största möjliga genomslag är det angeläget att beviskravet som ska gälla för att förverkande ska få ske inte är för högt. Samtidigt får beviskravet inte sättas så pass lågt att förverkandeformernas legitimitet kan ifrågasättas. Det är också av betydelse att förhållandet mellan förverkandeformerna rent systematiskt går att försvara.

För att förverkande enligt bestämmelsen om självständigt förverkande ska få ske krävs att det ska vara klart mera sannolikt att egendomen härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Som en konsekvens av att självständigt förverkande införts i 36 kap. brottsbalken har beviskravet vid utvidgat förverkande sänkts. Vid utvidgat förverkande krävs därför numera att det ska vara övervägande sannolikt att egendomen härrör från brottslig verksamhet för att förverkande ska få ske. Regeringen aviserade samtidigt i propositionen att det kunde övervägas om en omvänd bevisbörda borde införas för utvidgat förverkande.

Regeringen kan konstatera att bl.a. Norge och Danmark tillämpar en omvänd bevisbörda vid utvidgat förverkande (se 13 kap. 68 § fjärde stycket i norska straffeloven respektive 9 kap. 76 a § fjärde stycket i danska straffeloven). En sådan ordning ligger i linje med de krav som följer av artikel 3.4 i Europarådets konvention från 2005 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism (förverkandekonventionen). Enligt artikeln ställs krav på att förverkandesubjektet ska kunna förklara förverkandeobjektets legitima ursprung, i de fall någon döms för ett allvarligt brott, för att egendomen ska fredas från förverkande. Sverige har för närvarande reserverat sig mot artikel 3.4 i konventionen.

Det är angeläget att beviskravet vid utvidgat förverkande utformas på ett sätt som innebär att förverkandeformen kan utgöra ett så effektivt verktyg i brottsbekämpningen som möjligt, utan att sanktionen riskerar att förlora sin legitimitet.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en omvänd bevisbörda eller en s.k. förverkande-presumtion bör införas vid utvidgat förverkande i linje med vad som följer av artikel 3.4 i förverkandekonventionen och, oavsett ställningstagande, lämna förslag om en omvänd bevisbörda vid utvidgat förverkande.

### Möjligheterna att kunna säkra egendom i förverkandesyfte behöver utvidgas

För att egendom ska kunna förverkas krävs många gånger att det finns förutsättningar att säkra egendomen. Risker är annars överhängande att egendomen byter ägare eller försvinner vilket i sin tur försvårar ett förverkande. Att egendom inte kan säkras under tiden en brottsutredning pågår kan i vissa fall också medföra att brottslighet kan fortgå under utredningstiden till dess ett eventuellt förverkande kan ske.

När egendom har säkrats är staten förpliktad att vårda egendomen och säkerställa att egendomen inte förlorar i värde. Det ligger i statens intresse att egendomen som förverkas inbringa ett så stort värde som möjligt när den säljs (när egendomen förverkas tillfaller egendomen staten). Än viktigare är – i de fall en talan om förverkande inte bifalls – att egendomen inte skadats eller av annat skäl förlorat i värde när den ska gå åter till förverkandesubjektet (jfr 27 kap. 10 § rättegångsbalken).

Möjligheterna för en åklagare att säkra egendom i förverkandesyfte är enligt nuvarande lagstiftning begränsade. Enligt 27 kap. rättegångsbalken får endast föremål tas i beslag. Detsamma gäller också i t.ex. de immaterialrättsliga lagarna. Genom lagändringar som trädde i kraft den 8 november 2024 är det dock möjligt att säkra t.ex. banktillgodohavanden med stöd av det nya generella tvångsmedlet penningbeslag. Enligt gällande lagstiftning saknas alltså möjligheter för åklagaren att i förverkandesyfte säkra andra egendomslag, t.ex. fastigheter och bostadsrätter men även annan egendom, exempelvis immateriell egendom, som varken träffas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om beslag eller penningbeslag. Som exempel kan nämnas att domännamn inte ansetts kunna tas i beslag (SOU 2018:6 Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott s. 59).

För att förverkandelagstiftningen ska kunna vara ett kraftfullt verktyg i brottsbekämpningen är det viktigt att de processuella regler som gör det möjligt att säkra egendom som kan antas bli förverkad är enkla, tydliga och förutsebara. Ett tvångsmedel som gör det möjligt att på ett enkelt – och generellt – sätt kunna säkra egendom skulle därför bidra till att stärka förverkandelagstiftningens effektiva genomslag. Utredaren ska därför ta ställning till på vilket sätt tillämpningsområdet för befintliga tvångsmedel bör utvidgas så att egendom generellt kan säkras i förverkandesyfte.

På samma sätt är det viktigt att de processuella reglerna för att säkra egendom under domstolsprocessen är ändamålsenligt utformade. När ett mål avgörs ska rätten pröva om ett beslag ska bestå. Vid en ogillande dom är utgångspunkten att s.k. förverkandebeslag ska hävas. En konsekvens av den rådande ordningen är att brottsvinster eller oförklarade tillgångar i vissa fall inte kan förverkas om domen ändras efter en överprövning i högre instans. För s.k. bevisbeslag gäller det omvända, dvs. utgångspunkten är att beslaget ska bestå till dess domen har fått laga kraft. Utredaren ska ta ställning till om det bör införas en motsvarande möjlighet att besluta att förverkandebeslag ska bestå till dess domen har fått laga kraft.

Den som har drabbats av ett beslag kan begära rättens prövning. När en sådan begäran har kommit in, ska rätten så snart som möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom fyra dagar hålla en förhandling. Om beslaget fastställs ska rätten, om inte talan redan har väckts, bestämma en frist för när åtal eller talan om självständigt förverkande senast ska väckas. Den nuvarande regleringen innebär alltså att rätten – även i de fall ett åtal eller en talan om självständigt förverkande inte har väckts – kan få anledning att återkommande pröva om det finns skäl att låta beslag bestå.

En möjlig konsekvens av den nya förverkandelagstiftningen är att personer som drabbas av beslag i större utsträckning kommer att begära rättens prövning av åklagarens beslut om beslag. Det är därför angeläget att processen för prövning av beslag är ändamålsenligt utformad. Utredaren bör därför överväga om det är motiverat att rättens prövning i samtliga fall ska ske efter en förhandling och inom en viss tidsfrist. Likaså bör utredaren ta ställning till om rätten – när beslaget fastställs – ska bestämma en frist för när åtal eller talan om självständigt förverkande senast ska väckas.

När egendom väl har säkrats är det också angeläget att säkerställa att den vårdas och inte förloras i värde. Likaså behöver egendomen vårdas när den, genom förverkande, har övergått i statens ägo. Fastigheter, bostadsrätter och immateriella rättigheter är till sin natur sådana att vård av dessa egendomslag kan kräva att andra åtgärder behöver vidtas än vad som är fallet vid vård av lösa saker (jfr ovan nämnda bestämmelse i rättegångsbalken). Dessutom kan andra åtgärder behöva vidtas för att exempelvis förhindra att egendomen ska kunna överlåtas eller för att förhindra att egendomen kan komma till fortsatt användning i brottsliga syften (jfr t.ex. 16 kap. 14 § första stycket utsökningsbalken och 27 kap. 1 a § tredje stycket rättegångsbalken). Det ligger därför i uppdraget att även ta ställning till formerna för hur en sådan egendomsförvaltning ska se ut, vilka åtgärder verkställande myndigheter får vidta när de förfogar över egendom som kan kräva särskilda åtgärder och vilken myndighet eller annat rättssubjekt som bör anförtros uppgiften att förvalta sådan egendom, efter att den säkrats och i förekommande fall förverkats. Utredaren ska särskilt beakta behovet av att renodla Polismyndighetens arbetsuppgifter. En utgångspunkt för utredarens ställningstaganden bör vara att Polismyndigheten inte ska ägna sig åt arbetsuppgifter som saknar eller har låg polisiär relevans och som i övrigt inte bidrar till genomförandet av kärnuppdraget (jfr uppdraget om en översyn av vissa uppgifter som utförs av Polismyndigheten [Dir. 2024:75]).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om tillämpningsområdet för befintliga tvångsmedel bör utvidgas, och oavsett ställningstagande, lämna förslag som innebär att egendom generellt kan säkras i förverkandesyfte,
- ta ställning till om det bör införas en möjlighet för rätten att besluta att s.k. förverkandebeslag ska bestå till dess domen har fått laga kraft,
- ta ställning till om det bör gälla en tidsfrist för rättens prövning av ett beslag, om rätten alltid bör hålla förhandling och om rätten – när beslaget fastställs – ska bestämma en frist för när åtal eller talan om självständigt förverkande senast ska väckas,
- ta ställning till hur formerna för förvaltning av egendom som säkrats och förverkats ska se ut, vilka åtgärder brottsbekämpande myndigheter ska få vidta när de förfogar över sådan egendom som kan kräva särskilda åtgärder och vilken myndighet eller annat rättssubjekt som bör anförtros att förvalta egendomen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.



## **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska lämna en uttömmande och heltäckande redogörelse för förslagets konsekvenser, inklusive konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska lägga särskild vikt vid effekterna som lämnade förslag kan få för rättsväsendets olika myndigheter. Utredaren ska beräkna förslagets påverkan på statens inkomster och utgifter. Om förslag som lämnas innebär utgiftsökningar, ska förslag till utgiftsminskningar lämnas.

Utredaren ska särskilt redogöra för vilka anpassningar berörda myndigheter behöver genomföra om förslagen genomförs, däribland förändringar av it-system. En bedömning ska göras av omfattningen av och kostnaderna för anpassningarna. Om förslagen bedöms innebära behov av anpassningar av myndigheternas it-system ska en bedömning även göras av hur anpassningarna påverkar övrig it-utveckling på myndigheterna inklusive myndighetsgemensamt överenskomna aktiviteter inom Rättsväsendets digitalisering.

Förslagen ska även i övrigt redovisas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

## **Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med myndigheter och hämta in synpunkter från organisationer i den utsträckning som utredaren anser lämpligt.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Om utredaren kommer fram till att regelverket bör förändras ska han eller hon lägga fram fullständiga författningsförslag. Det gäller även följdändringar i lagar och andra författningar, exempelvis de som gäller för det internationella straffrättsliga samarbetet.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 december 2025.

(Justitiedepartementet)