

Synpunkter på Grönbok Effektiv verkställighet av domar i europeiska unionen: insyn i gäldenärens tillgångar, framlagd av Kommissionen, KOM(2008) 128 slutlig,

(Ju2008/5649/L2)

Dnr 808-19492-08/113

2008-08-25

Justitiedepartementet
Enheten för familjerätt
och allmän
förmögenhetsrätt
103 33 Stockholm

Kronofogdemyndigheten (KFM) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på rubricerade Grönbok.

I KFM:s yttrande lämnas följande synpunkter.

När det gäller gränsöverskridande verkställighet av exekutionstitlar som avser civilrättsliga fordringar inom EU är det viktigt att effektivisera verkställigheten, genom ny gemenskapslagstiftning, som samtidigt ökar tillgången till information för verkställighetsändamål i nationell lagstiftning och tillskapar ett informationsutbyte för verkställighetsändamål. De civilrättsliga fordringar som i första hand avses här är kontraktsfordringar och kommersiella fordringar. Det utesluter inte att det som här behandlas även kan vara av intresse för andra civilrättsliga fordringar.

Syftet med att effektivisera nationell lagstiftning bör vara att medlemsstaterna inom EU ska kunna uppnå målet att tillhandahålla en rimlig miniminivå av nationell informationstillgång för verkställighetsändamål till de nationella verkställighetsorganen som kan användas vid verkställighet i gränsöverskridande ärenden.

Idag är tillgången till sådan information i medlemsstaterna i högsta grad varierande. Det innebär att en enskild borgenärs ansökan om verkställighet av en exekutionstitel från den EU-stat där den meddelats, i domstol, eller på annat sätt, i andra verkställande EU-stater blir otillfredsställande ojämnlik. Särskilt tydligt blir det för en enskild borgenär som samtidigt ansöker om parallell verkställighet av sin exekutionstitel i flera EU-stater. I värsta fall kan detta innebära att en exekutionstitel, som t.ex. omfattas av Rådets förordning 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen), till följd av bristande tillgång till information för verkställighetsändamål i den verkställande EU-staten inte kan verkställas där, eller på ett mindre effektivt sätt jämfört med, om så vore fallet, i den EU-stat där exekutionstiteln meddelats. I sådana fall minskar värdet av exekutionstiteln för den enskilde borgenären i motsvarande mån.

Syftet med att tillskapa ett effektivt informations utbyte mellan EU-staternas verkställighetsorgan bör vara att uppnå målet att öka deras tillgång till information som kan användas för verkställighetsändamål. Det gäller när de mottagit en ansökan om sådant utbyte som grundar sig på att det finns en erkänd och verkställbar exekutionstitel meddelad i en annan EU-stat. Det är ägnat att öka förutsättningarna för de enskilda borgenärernas möjligheter till en effektivare verkställighet i gränsöverskridande ärenden.

Jämförelsevis finns ett effektivt informationsutbyte för indrivningsändamål i Rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder (EG:s indrivningsdirektiv), där medlemsstaterna inom det offentligt relaterade indrivningsområdet, kan utbyta information för en effektivare indrivning av t.ex. skattefordringar.

Ett sådant informationsutbyte, som finns i direktivet, saknas idag inom det civilrättsliga området. Det leder till ineffektivitet för de enskilda borgenärerna, jämfört med situationen för de offentliga

indrivningsorganen i medlemsstaterna. Tillgängligheten till information beträffande gäldenärens tillgångar inom det civilrättsligt relaterade verkställighetsområdet i många EU-stater är dessutom sämre än inom det motsvarande offentligt rättsliga området.

Fråga 1: *Anser ni att det behövs åtgärder på gemenskapsnivå för att förbättra insynen i gäldenärens tillgångar?*

Anser ni att samspelet mellan verkställighet av domstolsavgöranden och gäldenärsskyddet eller icke-offentliga organisationers roll vid verkställighet av domstolsavgöranden behöver belysas särskilt i detta sammanhang? Om ja, vilka aspekter anser ni vara viktiga?

Enskilda borgenärers, företag och enskilda konsumenter, behov av en effektivare gränsöverskridande verkställighet inom EU, bör tillgodoses genom en ökad tillgång till information för verkställighetsändamål för de nationella verkställighetsorganen i nationella lagstiftningar, för att inte den fria rörligheten inom EU för nationella civilrättsliga exekutionstitlar ska begränsas.

Det är därför nödvändigt att åstadkomma en harmonisering av EU-staternas nationella lagstiftningar som garanterar att de uppnår målet att tillhandahålla en rimlig miniminivå av informationstillgång för verkställighetsändamål som kan användas vid ansökan om verkställighet i gränsöverskridande verkställighetsärenden. Behovet av det betonas i Rådets åtgärdsprogram inom civilrättsområdet. Europarådets rekommendation inom verkställighetsområdet betonar även vikten av effektiv tillgång till information för verkställighetsändamål i nationell lagstiftning.

Eftersom en exekutionstitel är en egendom för den enskilde borgenären, i den bemärkelse som följer av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, finns det stöd för att en effektiv tillgång till information för verkställighetsändamål måste garanteras i nationell lagstiftning. Även gäldenärsskyddet garanteras i samma konvention och kan tillgodoses i nationell lagstiftning genom väl fungerande verkställighetsorgan. Balansen i samspelet mellan en effektiv verkställighet av domstolsavgöranden och integritetsaspekterna beträffande gäldenärsskyddet hos de verkställande organen i EU-staterna bör kunna tillgodoses genom staternas kontroll och tillsyn, och genom rätten till överprövning i domstol.

Fråga 2: *På vilket sätt skulle en handbok med all nödvändig information om medlemsstaternas verkställighetssystem kunna vara till nytta?*

En handbok skulle vara till stor nytta genom att ge de enskilda borgenärer, som överväger att ansöka om verkställighet av en exekutionstitel, som meddelats i en EU-stat, till verkställighetsorganen i en annan EU-stat, en överskådlig orientering och användbar information.

Det gäller särskilt så länge den enskilde borgenären, med stöd av Bryssel I-förordningen, efter genomförd exekvaturprövning, ska ansöka om verkställighet direkt till de olika verkställighetsorganen i den verkställande staten inom EU, och inga alternativa möjligheter finns, annat än att anlita juridiskt ombud.

Om det visar sig möjligt att avskaffa exekvatur förfarandet under den pågående revideringen av Bryssel I-förordningen, bör det samtidigt övervägas att, i likhet med vad som redan skett i andra förordningar, och konventioner, inom civilrättsområdet, den enskilde borgenären, mot betalning av en lämplig avgift, ges en valfri möjlighet att ansöka om verkställighet av exekutionstiteln i annan EU-stat genom att ge in ansökan till verkställighetsorganet i den EU-stat där borgenären vistas/har sitt säte.

Verkställighetsorganet, där borgenären vistas/har sitt säte, ska sedan vara skyldig att vidaresända ansökan till rätt verkställighetsorgan i den verkställande EU-staten. Vilka nivåer av service och kontroll som, i detta sammanhang, kan vara lämpliga att ställa på verkställighetsorganet, där borgenären vistas/har sitt säte, bör diskuteras med vägledning av vad som gäller enligt tidigare antagna förordningar.

Oavsett det resultat som uppnås efter revideringen av Bryssel I-förordningen är avslutad, skulle, i alla händelser, en handbok, allmänt sett, kunna ge borgenärerna värdefull information om de olika nationella verkställighetsorganen, öka kunskaperna om medlemsstaternas exekutionsrättsliga system, och verkställighetsmetoder.

En sådan handbok bör göras tillgänglig, och uppdateras kontinuerligt, på webbplatsen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område. Det bör i vart fall kunna bidra till att ge

borgenärerna delar av ett beslutsunderlag för att kunna bedöma vad som kan vara det lämpligaste sättet när det gäller att verkställa och säkra fordringsanspråk i andra EU-stater.

Fråga 3: *Bör den information som finns tillgänglig i handelsregister förbättras och bör tillgången till sådana register ökas? Om ja, i vilken omfattning?*

Överhuvudtaget är det viktigt att öka tillgängligheten till offentliga informationskällor som kan användas för verkställighetsändamål till alla sådana nationella register som avser juridiska personer.

En fortsatt utveckling, och samordning, för ökad direkt tillgänglighet av uppgifterna i nationella register bör ske. Ett alternativt kan, om det är möjligt och lämpligt, vara att göra det i anslutning till European Business Register (EBR). I sådant fall kan det vara lämpligt att även samordna den offentliga information som finns i EBR med den offentliga information som finns i medlemsstaternas register om handelsbolag, och dessas tillgångar, och med den offentliga information som finns i insolvens- och näringsförbudsregister.

På så sätt kan enskilda borgenärer, offentliga borgenärer, verkställighetsorganen inom medlemsstaterna, och allmänheten, få en bättre helhetsbild av gäldenärerna, och en effektivare tillgång till offentlig information som kan användas för verkställighetsändamål. Det skulle även vara ägnat att ge en preventiv effekt inom den gemensamma marknaden.

Fråga 4: *Bör tillgången till befintliga befolkningsregister förbättras? Om ja, på vilket sätt ?*

En väsentligt ökad tillgänglighet till medlemsstaternas folkbokföringsregister för verkställighetsändamål för de nationella verkställighetsorganen inom det civilrättsliga verkställighetsområdet är mycket viktig. Anledningen är att uppgifter om gäldenärens adress i regel har en avgörande betydelse för en effektiv verkställighet.

En sådan tillgång till register skulle kräva ny gemenskapslagstiftning för att effektivt göra informationen tillgänglig för verkställighetsändamål för verkställighetsorganen inom medlemsstaterna efter att de mottagit en ansökan om informationsutbyte, eller en ansökan om verkställighet av en erkänd och verkställbar exekutionstitel från en annan medlemsstat.

En sådan lagstiftning skulle även innebära möjligheter till en effektivare handläggning av den enskilde borgenärens ansökan om verkställighet, men också behöva omfatta vissa undantagsbestämmelser för behandling av känsliga uppgifter, dvs. möjlighet till sekretess och skyddande av identiteter.

En direkt tillgänglighet, genom en samordning liknande den som finns beträffande EBR, skulle i sådant fall kunna ge information från medlemsstaternas befintliga befolkningsregister, eller andra register med adressuppgifter.

Fråga 5: *Bör de verkställande myndigheterna ges större tillgång till socialförsäkrings- och skatteregister? Om ja, hur och i vilken omfattning?*

Det är viktigt att de nationella verkställande organen inom det civilrättsligt reglerade verkställighetsområdet direkt kan begära uppdaterade uppgifter från skatte- och socialregistren på ett effektivt sätt. Anledningen är att det är en förutsättning för en effektiv verkställighet. I likhet med inom folkbokföringsområdet bör det dock finnas en del undantagsbestämmelser för behandling av känsliga uppgifter.

Fråga 6: *Bör informationsutbytet mellan verkställande myndigheter förbättras? Hur bör detta i så fall gå till?*

Ett direkt informationsutbyte för verkställighetsändamål bör införas mellan de verkställande organen i medlemsstaterna. En enskild borgenär, som kan styrka att han har en exekutionstitel som erkänns och är verkställbar enligt aktuella EG-förordningar, bör ges en valfri möjlighet att ansöka om ett informationsutbyte, beträffande information om gäldenären och hans tillgångar, hos det nationella verkställighetsorgan, där han vistas/har sitt säte, med aktuella verkställighetsorgan i andra medlemsstater.

I sådant fall ska förfrågan av de mottagande medlemsstaterna behandlas som om det gällde en motsvarande förfrågan i ett verkställighetsärende beträffande en gäldenär i dessa stater.

En enskild borgenär som väljer att ansöka om ett informationsutbyte bör få en återredovisning av svaren från verkställighetsorganen i andra medlemsstater från det nationella verkställighetsorgan dit han ansökte om informationsutbyte.

För att vara berättigad till ett informationsutbyte ska den enskilde borgenären acceptera att betala de avgifter som, enligt en fastställd taxa, kan vara lämpliga att ta ut för att täcka kostnaderna för det arbete som kommer att utföras i de berörda staterna.

En effektiv hantering vid ett informationsutbyte, i enskilda ärenden, förutsätter en möjlighet till direkt kommunikation mellan de handläggare som de nationella verkställighetsorganen utser för arbetsuppgiften.

Vid utformningen av ett informationsutbytessystem mellan nationella verkställighetsorgan kan jämförande idéer hämtas bl.a. från: EG:s indrivningsdirektiv, the Commission of the European communities' proposal for a Council regulation on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations, COM (2005) 649 final, Nordiskt samarbete om indrivningsfrågor, rapport till Nordiska Ministerrådet, TemaNord 2002:549, och the Convention between the Member States of the European Communities on the simplification of procedures for the recovery of maintenance payments, done at Rome on 6 November 1990.

Det bör undersökas om Informationssystemet för den inre marknaden skulle kunna användas för ett informationsutbyte mellan de nationella verkställighetsorganen. Alternativt bör det även undersökas om det slutna informationssystem som utvecklats och används i anslutning till EG:s indrivningsdirektiv skulle kunna användas även för ett sådant nu tänkt informationsutbyte.

I anslutning till ett informationsutbyte behövs: en förteckning över de nationella verkställighetsorgan, som har rätt att begära information från en annan medlemsstat, föreskrifter om tidsfrister för kommunikation, standardiserade fråge- och svarsformulär på samtliga gemenskapsspråk, och möjlighet till utbyte på elektronisk väg.

Fråga 7: *Anser ni att en europeisk tillgångsdeklaration bör införas?*

En europeisk tillgångsdeklaration bör införas som en alternativ möjlighet, till direkt tillgänglighet till nationella register, för de nationella verkställighetsorganens behov av att kunna säkra en effektiv tillgång till information för verkställighetsändamål i förhållande till gäldenären. Det alternativet är av särskilt intresse när tillgänglighet till nationella register saknas, är bristfälliga, eller uttömda.

Även om det fortsatta arbetet, så långt möjligt bör inriktas på att tillhandahålla en effektivare tillgång till information för verkställighetsändamål för de nationella verkställighetsorganen genom ökad, effektiv, säker, och uppdaterad, information genom direkt tillgänglighet i nationella register är därför även en europeisk tillgångsdeklaration viktig.

Det finns, i vissa situationer och under vissa förutsättningar, en klar fördel med en direkt, effektivare, och ökad, tillgänglighet till register för de nationella verkställighetsorganen, jämfört med en tillgångsdeklaration. Sådana situationer kan vara om gäldenären inte samarbetar, eller inte går att få kontakt med för att få information från honom, och att sådan tillräcklig, tillförlitlig, uppdaterad, och lättillgänglig information i stället kan fås genom direkt tillgänglighet från register. I andra situationer kan en europeisk tillgångsdeklaration vara ett bättre alternativ.

De olikheter som finns i medlemsstaternas nationella lagstiftningar beträffande omfattningen av användningen av register och användningen av tillgångsdeklarationer motiverar att båda dessa alternativ utvecklas genom gemenskapslagstiftning.

De nationella verkställighetsorganens användning av både information från register, och av en europeisk tillgångsdeklaration, bör ske på ett effektivt sätt, men även på ett proportionerligt sätt, för att beakta integritetsaspekter beträffande gäldenären, i samband med verkställigheten.

Det är viktigt inom det civilrättsligt relaterade verkställighetsområdet med hänsyn till betydelsen i EG-rätten till balansen mellan principerna om ett effektivt egendomsskydd och proportionalitet i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Fråga 8: *Om ja, vilka omständigheter bör vara uppfyllda för att en sådan ska kunna krävas? Bör det finnas påföljder för den som lämnar felaktiga uppgifter i deklarationen? I så fall vilka?*

De omständigheter, som bör vara uppfyllda, och nivån på ev. påföljder, behöver övervägas mot bakgrund av att kunna uppnå en lämplig balans mellan borgenärens och gäldenärens intressen med ledning av principen om proportionalitet i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Fråga 9: Vilken grad av harmonisering anser ni lämpligt för en europeisk tillgångsdeklaration? Vilket bör vara det exakta innehållet i en europeisk tillgångsdeklaration?

En harmonisering bör ske. Det är dock nu svårt, att mer i detalj uttala sig om i vilken utsträckning det är lämpligt. Samma sak gäller det konkreta innehållet i en europeisk tillgångsdeklaration. Här lämnas därför enbart några få synpunkter.

Det bör finnas en möjlighet att ansöka om en europeisk tillgångsdeklaration i en EU-stat, och gäldenären ska då vara skyldig att uppgge alla sina tillgångar inom samtliga EU-staters territorier, endast med den begränsning som följer av EG-fördragen. Däremot kan det vara tveksamt om EU, med hänsyn till sin kompetens och med hänsyn till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, har rätt att tvinga en gäldenär att uppgge information om tillgångar som finns i icke EU-stater. Den fråga behöver utredas mer innan den kan besvaras.

En ansökan om en europeisk tillgångsdeklaration bör medföra att den information som gäldenären lämnar enbart blir tillgänglig för den ansökande enskilde borgenären och det nationella verkställighetsorganet. Om någon annan enskild borgenär senare ansöker om verkställighet mot samma gäldenär bör det finnas bestämmelser som ger det nationella verkställighetsorganet rätt att använda den tidigare lämnade informationen från gäldenären i deklarationen.

Bestämmelser om ansökningsavgifter bör finnas, eventuellt utformade efter ett liknande mönster, som utvecklats under fråga 6.

Standardformulär med minimistandarder på alla gemenskapsspråken vore en bra och enhetlig lösning i alla EU-stater. En tillgångsdeklaration bör dock upprättas av gäldenären och undertecknas inför ett verkställighetsorgan i stället för att ske genom att fylla i ett formulär online på webbplatsen för den europeiska civilrättsatlasen. Skälet är att om inte deklarationen undertecknas personligen av gäldenären, är det svårt att utkräva ett straffrättsligt ansvar om felaktiga uppgifter har lämnats. Det bör finnas påföljder och sanktioner för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldigheten och för lämnande av oriktiga uppgifter.

Fråga 10: Vilka andra åtgärder på EU-nivå föreslår ni för att förbättra insynen i gäldenärers tillgångar?

För framtiden bör det övervägas om inte EU, inom det civilrättsligt relaterade verkställighetsområdet, ska inrätta ett samarbetsorgan mellan medlemsstaternas nationella verkställighetsorgan för att stärka, och bidra till och utveckla sådant som kan medföra en effektivare gränsöverskridande verkställighet. Ett sådant samarbetsorgan, a European cooperation body between States in the civil execution area ("Euroex"), skulle kunna ha kontaktpersoner från alla medlemsstaters verkställighetsorgan, oberoende av vald organisationsform, och kunna initiera förslag till förbättringar av sådant som är av värde för att underlätta den gränsöverskridande verkställigheten. Det skulle, i framtiden, kunna ge en betydande effektivitetshöjning. Det skulle även kunna ge en ökad kunskapen om medlemsstaters rättssystem och tillgänglighet till information för verkställighetsändamål och därmed även kunna underlätta kommunikationen vid informationsutbyte mellan staterna. Ett liknande samarbete finns redan sedan många år mellan nationella polisorgan för att effektivisera kampen mot den internationella brottsligheten (Europol). Även de nationella åklagarorganen har ett motsvarande samarbete (Eurojust). Ett Euroex skulle även kunna samarbeta med polis och åklagare i stora mål med europeiska förgreningar, t.ex. genom att då bättre kunna samordna de verkställande staternas insatser.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde Eva Liedström Adler, efter föredragning av Mikael Berglund, verksjurist.

Eva Liedström Adler

Mikael Berglund