



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 6.3.2008
KOM(2008) 128 slutlig

GRÖNBOK

EFFEKTIV VERKSTÄLLIGHET AV DOMAR I EUROPEISKA UNIONEN: INSYN I GÄLDENÄRERS TILLGÅNGAR

(framlagt av kommissionen)

GRÖNBOK
EFFEKTIV VERKSTÄLLIGHET AV DOMAR I EUROPEISKA UNIONEN: INSYN I
GÄLDENÄRERS TILLGÅNGAR

Syftet med denna grönbok är att inleda ett brett samråd mellan intresserade parter om hur insynen i gäldenärers tillgångar i Europeiska unionen kan förbättras. Grönboken tar upp problem med den nuvarande situationen och förslår möjliga lösningar.

Kommissionen uppmanar de intresserade parterna att senast den 30 september 2008 inkomma med synpunkter till följande adress:

Europeiska kommissionen
Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet
Enhet C1 – Civilrättsliga frågor
B - 1049 Bryssel
Fax: +32-2-299 64 57
E-post: JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu

Synpunkter som inkommer kommer att offentliggöras tillsammans med namnuppgifter på Internet, med förbehåll för om offentliggörandet skadar legitima intressen för den som lämnat synpunkterna. Om så skulle vara fallet kan synpunkterna offentliggöras anonymt. I annat fall offentliggörs inte bidraget och dess innehåll lämnas utan avseende. Synpunkterna kommer att offentliggöras på kommissionens webbportal (antingen på webbplatsen "Din röst i Europa", som är kommissionens särskilda ingångssida när det gäller frågor om samråd, eller på den samrådssida för GD Rättvisa, frihet och säkerhet som finns länkad till denna webbplats).

Kommissionen kommer eventuellt att organisera ett offentligt samråd om de frågor som tas upp i grönboken.

I. Inledning: brister med det nuvarande systemet

Det finns en risk för att problem kopplade till indrivning av belopp från gäldenärer i andra länder hämmar den fria rörligheten för betalningsförelägganden i Europeiska unionen och lägger hinder i vägen för en väl fungerande inre marknad. Försenade eller uteblivna betalningar skadar företags och konsumenters intressen i lika mån. Detta gäller särskilt om borgenären och de verkställande myndigheterna saknar uppgifter om var gäldenären eller dennes tillgångar finns.

Kommissionen tog upp frågan om gränsöverskridande indrivning redan i sitt meddelande från 1998 "Effektivisering av hur domar meddelas och verkställs inom Europeiska unionen".¹ Två år senare angavs i programmet om ömsesidigt erkännande att "[v]erkställigheten av domar inom Europeiska unionen [...] i själva verket [skulle] kunna underlättas om det vore möjligt att få exakt kännedom om gäldenärens finansiella situation. Åtgärder skulle således kunna vidtas, så att det exakt skulle kunna avgöras vad som ingår i en gäldenärs tillgångar på medlemsstaternas territorium".² I undersökningen *Förbättrad verkställighet av domstolsavgöranden i Europeiska unionen*³, som utarbetades för kommissionen 2004, analyserades läget i 15 medlemsstater och flera åtgärder föreslogs för att förbättra verkställigheten av domstolsavgöranden i Europeiska unionen. Inom ramen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område uppmanade kommissionen de 12 medlemsstater som därefter har anslutit sig till Europeiska unionen att tillhandahålla uppgifter om rättsläget hos dem. Svaren har beaktats vid utformningen av denna grönbok. Den 24 oktober 2006 slutligen, antog Europeiska kommissionen en grönbok om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden i Europeiska unionen: kvarstad på bankmedel.⁴ 2006 års grönbok var inriktad på en viss specifik åtgärd för att förbättra verkställigheten av penningfordringar, nämligen beslag av banktillgångar, som gör det möjligt för en borgenär att säkra en summa pengar som förfallit till betalning eller som han gör anspråk på genom att hindra flyttning eller överföring av medel som hans gäldenär har till godo på ett eller flera bankkonton inom Europeiska unionens territorium. Syftet med den här grönboken är mer allmänt att förbättra insynen i gäldenärs tillgångar med hjälp av register och gäldenärsdeklarationer.

Verkställighetsförfaranden inleds ofta med sökandet efter gäldenärens adress och uppgifter om hans eller hennes ekonomiska situation. Som läget är idag säkerställs insynen i gäldenärs tillgångar generellt sett på nationell nivå genom information från olika källor, särskilt registeruppgifter och deklarationer från gäldenärerna själva. Även om de nationella systemens grundläggande strukturer tycks likna varandra, finns det avsevärda skillnader när det gäller villkoren och förfarandena för att få tillgång till uppgifter samt när det gäller systemens innehåll och övergripande effektivitet.⁵

Sett ur ett komparativt perspektiv finns det två olika kategorier av system för att ge tillgång till information.⁶

¹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, EGT C 33, 31.1.1998, s. 3.

² Åtgärdsprogram för genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av domar på privaträttens område, EGT C 12, 15.1.2001, s. 1.

³ Undersökning nr RIF/A3/2002/02. Slutrapporten finns tillgänglig på:
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁴ KOM(2006) 618 slutlig.

⁵ Undersökning nr RIF/A3/2002/02, s. 47.

⁶ Notera dock att de flesta medlemsstater kombinerar inslag från båda kategorierna, även om det nationella systemet som helhet kan anses tillhöra en av dem.

- Den första är ett system där gäldenären är ålagd att deklarerera sina tillgångar som helhet.⁷ Vissa medlemsstater⁸ har ett liknande system, där gäldenären visserligen är skyldig att redovisa sina tillgångar, men bara i den utsträckning som krävs för att täcka den berörda fordran.

- Andra medlemsstater, särskilt de i vilka gäldenären inte är skyldig att redovisa sina tillgångar, ger tillträde till söksystem med särskild information.⁹ Inom dessa jurisdiktioner erhålls den nödvändiga informationen främst via register. Denna typ av system tillämpas på mycket olika sätt när det gäller tillgången till register och andra informationskällor samt när det gäller utrednings- och granskningsbefogenheter.

Gränsöverskridande indrivning av fordringar hämmas av skillnader mellan de nationella rättssystemen och av borgenärernas bristande kunskaper om informationsstrukturerna i andra medlemsstater. Likheter mellan de underliggande strukturerna i medlemsstaternas rättssystem kunde emellertid ligga till grund för en tillnärmning.¹⁰ Åtgärder på EU-nivå kunde inriktas på att förbättra insynen i gäldenärens tillgångar och stärka borgenärernas rätt till information, samtidigt som hänsyn tas till principen om skydd av gäldenärens privatliv, som följer av dataskyddsdirektivet 95/46/EG¹¹. Denna princip fungerar som motvikt till borgenärens rätt till effektiv indrivning.

Denna grönbok är inriktad på förbättringar av den offentliga verkställigheten av domstolsavgöranden. Detta innebär att varken frågor om (de materiella) gränserna för verkställighet eller privata eller halvprivata organisationers roll i verkställighetsförfarandet tas upp till diskussion.

⁷ Till exempel i Tyskland, Grekland och England.

⁸ Spanien och Portugal.

⁹ Exempelvis i Skottland finns det omfattande register tillgängliga online, men rättssystemet innehåller inga bestämmelser om deklarationer från gäldenärer eller sekundogäldenärer.

¹⁰ Undersökning nr JAI/A3/2002/02, s. 48.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31. Syftet med direktiv 95/46/EG är att säkra den enskildas grundläggande rätt till skydd för sina personuppgifter, men också att garantera det fria flödet av sådana uppgifter i Europeiska unionen. Enligt direktivet måste personuppgifter behandlas på ett korrekt och lagligt sätt. Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (principen om ändamålsbegränsning). Uppgifterna ska vara adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de har samlats in (proportionalitetsprincipen). Uppgifter som samlats in får inte lämnas ut till obehöriga tredjemän. Uppgifter får behandlas antingen om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller om ett eller flera ytterligare villkor är uppfyllda, till exempel om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige eller för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning som utförs av den registeransvarige. Känsliga uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att kunna fastslå, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk. Vidare medför öppenhetskraven i direktivet en skyldighet att informera den registrerade om behandlingen av hans personuppgifter, inklusive den registeransvariges identitet, ändamålen med behandlingen och de möjliga mottagarna av uppgifterna. Enligt ovannämnda bestämmelser ska ändamålet med behandlingen, de nödvändiga personuppgifternas natur och mottagarna av uppgifterna preciseras, och den registrerade vederbörligen informeras. Om dessa villkor är uppfyllda, finns det inget som hindrar att man inför en effektiv insyn i gäldenärens tillgångar.

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?

II. Möjliga lösningar

Information om en gäldenärs tillgångar kan erhållas från olika källor, särskilt från register och från gäldenären själv. I stället för fokusering på en enskild EU-åtgärd föreslås därför att man överväger en rad åtgärder som kunde bidra till att borgenären får tillförlitliga uppgifter om gäldenärens tillgångar inom rimlig tid. De möjliga åtgärder som tas upp i denna grönbok är följande:

- Utarbeta en handbok över nationella bestämmelser och förfaranden på verkställighetsområdet
- Utvidga den information som finns tillgänglig i relevanta register och förbättra tillträdet till sådana register
- Främja utbyte av information mellan verkställighetsmyndigheter
- Vidta åtgärder rörande gäldenärens deklaration.

1. Utarbetande av en handbok över nationella bestämmelser och förfaranden på verkställighetsområdet

För närvarande finns det mycket lite information om de olika verkställighetssystemen i de 27 medlemsstaterna.¹² Som en praktisk åtgärd bör en handbok om verkställighetssystemen utarbetas. En sådan handbok skulle kunna omfatta alla källor med information om en persons tillgångar som kan användas i en medlemsstat, kontaktuppgifter om personer som har tillgång till uppgifterna om åtkomsten är begränsad, kostnader för åtkomst och andra relevanta upplysningar. Denna handbok kunde göras tillgänglig på webbplatsen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område.¹³

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

¹² Viss grundläggande information om de nationella verkställighetssystemen och vilken behörig myndighet som man ska vända sig till med en ansökan om verkställighet finns redan tillgänglig på webbplatsen för det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område:

¹³ http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_gen_en.htm
<http://ec.europa.eu/civiljustice/>

2. Utvidga informationen i relevanta register och förbättra tillgången till dessa register

a) Handelsregister

De främsta informationskällorna är offentliga register, och de viktigaste av dessa är handelsregistren.

Handelsregistren harmoniserades delvis genom rådets första direktiv om bolagsrätt ("offentlighetsdirektivet")¹⁴ av den 9 mars 1968 och rådets elfte direktiv om bolagsrätt ("filialdirektivet") av den 21 december 1989.¹⁵ I artikel 2.1 i offentlighetsdirektivet föreskrivs att bolag är skyldiga att offentliggöra vissa handlingar och uppgifter.¹⁶ I artikel 2.1 a i filialdirektivet föreskrivs att filialens adress måste offentliggöras. För närvarande ger företagsregistren i medlemsstaterna ingående information om enskilda företag (rättslig status, tidpunkt för grundandet, eget kapital, verksamhetssektor, bolagsorgan och deras befogenheter att företräda bolaget samt ibland även antalet anställda).¹⁷ Dessa uppgifter registreras ofta elektroniskt i centrala register och finns tillgängliga online.¹⁸

De två direktiven har således till syfte att skapa insyn i affärsförbindelser i vid mening, inklusive verkställighetsförfaranden. De kan dock inte ligga till grund för en fullständig harmonisering av handelsregister. De gäller endast för vissa typer av företag och inte för enskilda och handelsbolag.¹⁹ Vidare står det medlemsstaterna fritt att införa lokala eller centrala handels- eller företagsregister. Medan Storbritannien har tre centrala register som täcker alla typer av företagsrelaterade uppgifter, finns det i Tyskland över 400 register, som förs av de lokala domstolarna. Dessutom kan det finnas skillnader i tillförlitlighet mellan

¹⁴ Rådets första direktiv 68/151/EEG av den 9 mars 1968 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 58 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen, EGT L 65, 14.3.1968, s. 8.

¹⁵ Rådets elfte direktiv 89/666/EEG av den 21 december 1989 om krav på offentlighet i filialer som har öppnats i en medlemsstat av vissa typer av bolag som lyder under lagstiftningen i en annan stat, EGT L 395, 30.12.1989, s. 36.

¹⁶ Dessa handlingar och uppgifter är:

(a) Stiftelseurkunden och, om den har tagits in i en särskild handling, bolagsordningen.

(b) Ändringar i de vid a nämnda handlingarna, däribland förlängning av tiden för bolagets bestånd.

(c) Efter varje ändring i stiftelseurkunden eller bolagsordningen, den fullständiga och gällande lydelsen av den ändrade handlingen.

(d) Tillsättande och entledigande av samt personuppgifter om dem som i egenskap av i lagstiftningen föreskrivet bolagsorgan eller som medlemmar i ett sådant organ

(i) är behöriga att företräda bolaget mot tredje man och i rättegång,

(ii) deltar i ledning, tillsyn eller kontroll av bolaget.

Av de offentliggjorda uppgifterna ska framgå om de personer som företräder bolaget kan göra detta var för sig eller endast i förening med andra.

(e) Under förutsättning att stiftelseurkunden eller bolagsordningen anger ett bolagskapital, minst en gång om året det tecknade kapitalets storlek, om inte varje ökning av detta kapital kräver ändring i bolagsordningen.

(f) Balans- och resultaträkningar för varje räkenskapsår. Den handling som innehåller balansräkningen ska även lämna personuppgifter om dem som enligt lag ska bestyrka balansräkningen.

¹⁷ I Italien upptas denna information i ett centralt register som förvaltas av den italienska handelskammaren och finns tillgängligt online på www.infocamere.it.

¹⁸ Notera att även privata tjänster för tillgång online till handelsregister eller till kommersiella databaser med affärsinformation, till exempel *European Business Register* (www.ebr.org), förlitar sig till information i de officiella registren.

¹⁹ Komparativa undersökningar visar emellertid att information om enskilda näringsidkare registreras och finns tillgänglig i alla medlemsstater.

uppgifterna i olika handelsregister. I vissa medlemsstater²⁰ kontrolleras inte uppgifterna innan de förs in i registret.²¹ I somliga medlemsstater kan uppgifterna i handelsregistret vara föråldrade, eftersom det inte alltid finns tillräckliga sanktioner att ta till för företag som underlåter att anmäla förändringar i sin ställning.²²

Vidare innehåller offentlighetsdirektivet inga bestämmelser om elektronisk databehandling eller tillgång till handelsregistren online. Det bör dock noteras att rådet vid sitt möte den 12–13 juni 2007 konstaterade att ”arbetet på området för e-juridik bör fortsätta i syfte att på europeisk nivå skapa en teknisk plattform som inom rättsväsendet ger tillgång till befintliga eller framtida elektroniska system”. I prioriteringarna för framtida insatser ingår att skapa förutsättningar för att bilda nätverk för konkursregister samt handels- och företagsregister.

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

b) Folkbokföringsregister

En borgenär som söker adressen till en gäldenär som inte är registrerad som yrkesverksam kan ställas inför ännu större problem. I de flesta medlemsstater²³ finns adresserna för alla landets invånare samlade i befolkningsregistret. Dessa register är emellertid ordnade på mycket olika sätt. I vissa medlemsstater²⁴ förvaltas de av lokala myndigheter, så att en borgenär som söker efter en gäldenärs adress måste söka i alla lokala register i hela landet – en omöjlig uppgift. Centrala register är ofta inte tillgängliga för borgenären.²⁵ Följaktligen ställs borgenärer som söker adressen till en gäldenär som är en konsument eller en privatperson inför allvarliga problem. Vidare är det inte alla jurisdiktioner som ger verkställande myndigheter tillgång till register. Ett införande av register i medlemsstater som inte redan använder sig av sådana kan också stå i strid med de rättsliga traditionerna i dessa jurisdiktioner. Privata tjänster för sökningar i register i andra länder befinner sig i ett tidigt utvecklingsskede. Det skulle vara nödvändigt att utforma varje eventuell åtgärd på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna om dataskydd och skydd av gäldenärens privatliv.

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

c) Socialförsäkrings- och skatteregister

Det är ofta möjligt att finna uppgifter om gäldenären i socialförsäkrings- och skatteregister, till exempel adressuppgifter och upplysningar om vederbörandes arbetsgivare eller bankkonton. Tillgång till sådana uppgifter kan underlätta indrivningen av ett penningbelopp avsevärt. I de medlemsstater som inte använder sig av system som bygger på att gäldenären avger en deklaration har de verkställande myndigheterna rätt att söka efter uppgifter om gäldenärens tillgångar i statliga register.²⁶ Direkt tillgång till icke-statliga register för

²⁰ Exempel: Irland, Nederländerna, Finland, Förenade kungariket.

²¹ I andra medlemsstater granskas och kontrolleras informationen av registratorer innan den läggs in.

²² Exempel: dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, *Kommissionen mot Tyskland* (REG 1998, s. I-5449).

²³ Undantagen är Förenade kungariket och Irland.

²⁴ Exempel: Tyskland, Italien.

²⁵ Undantag: I Österrike är det centrala befolkningsregistret tillgängligt online: www.business.telekom.at.

²⁶ Undantag är Italien och Skottland. I Nederländerna och i Belgien kan exekutionstjänstemän få information om gäldenärens adress och anställning via socialförsäkringsregistren. I Luxemburg kan en

verkställande myndigheter förekommer dock inte enbart i länder där lagen föreskriver att gäldenären ska avge en deklaration. Tvärtom brukar nyare verkställighetslagstiftning medge att behöriga myndigheter ges tillgång till icke-offentliga uppgifter. I Österrike²⁷ och i Spanien kan domstolarna begära information om gäldenärens anställning från socialförsäkringsregister. I Portugal måste exekutionstjänstemännen först begära tillstånd från verkställighetsdomstolarna, men har därefter full tillgång till registren. I Spanien och i Sverige kan de verkställande myndigheterna begära fram uppgifter ur skatteregistren direkt. I Slovenien kan skattemyndigheterna vidarebefordra uppgifter om en skattskyldig person till andra statliga myndigheter, myndigheterna i självstyrande kommuner och personer i myndighetsställning som utövar sina befogenheter enligt lag. I Estland har exekutionstjänstemän från och med 2008 rätt att erhålla uppgifter från sjukförsäkringsregistret, socialförsäkringsregistret och värdepappersregistret. I dessa länder har effektiviteten i verkställighetsförfarandena förbättrats avsevärt. Dessutom behandlas privata och offentliga skulder (åtminstone i viss utsträckning) likadant. Det svenska systemet, där de verkställande myndigheterna har tillgång till socialförsäkringsregister och skatteregister, kan fungera bättre när det gäller att förse borgenären med information än en deklaration från gäldenären, eftersom systemet inte förutsätter att gäldenären samarbetar. Dessutom ökar det möjligheten att snabbt få tillgång till korrekta uppgifter och kan vara ett effektivt sätt för en borgenär att erhålla information om sin gäldenär som inte går att få tillgång till på annat sätt.

Tillgång till register kan emellertid stå i strid med bestämmelser om dataskydd och om social- och skattesekretess. Särskilt uppgifter från socialförsäkrings- och skatteregister kan vara av känslig natur. Därför bör man vid beviljandet av tillgång till sådana uppgifter ta hänsyn till de särskilda bestämmelser som gäller för behandling av känsliga uppgifter, som kan skilja sig åt mellan olika medlemsstater.

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

3. Utbyte av information mellan verkställande myndigheter

a) Situationen idag

För närvarande har verkställande myndigheter inte direkt tillgång till (icke-offentliga) register i en annan medlemsstat, även om dessa register är tillgängliga för de verkställande myndigheterna i den medlemsstat där registret finns. Om verkställande myndigheter över huvud taget har tillgång till dessa register, är tillgången strikt begränsad till de nationella verkställande myndigheterna. Det finns i nuläget inga internationella rättsakter som reglerar utbytet av information mellan nationella verkställande myndigheter.²⁸

borgenär vända sig till fredsdomaren (*juge de paix*) och be denne kontakta socialförsäkringsregistret för att ta reda på gäldenärens adress och anställning. I Frankrike är rättsläget mer komplicerat, eftersom exekutionstjänstemännen (*huissiers de justice*) inte har direkt tillgång till administrativt bistånd, utan måste begära hjälp av åklagarmyndigheten (*Procureur de la République*). Dessutom är exekutionstjänstemännen förhindrade att använda information som inhämtats för andra syften än verkställighet av borgenärens exekutionstitel.

²⁷ Österrikisk lag ger till och med företräde för information hämtad från socialregister. En deklaration från gäldenären kan begäras endast om socialförsäkringsregistret inte innehåller några uppgifter om gäldenärens anställning eller inkomst.

²⁸ De nordiska länderna planerar emellertid att ingå ett avtal om informationsutbyte i indrivningsärenden. Denna konvention skulle bli det första instrumentet som föreskriver direkt samarbete mellan

Bristen på samarbete mellan verkställande myndigheter i civilrättsliga frågor står emellertid i skarp kontrast till det nära samarbetet mellan skattemyndigheter i Europeiska unionen. Direktivet om indrivning av fordringar som uppkommit till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket²⁹ innehåller bestämmelser om ett system för direkt utbyte av information mellan nationella myndigheter. Tillämpningsområdet för detta direktiv har utvidgats till att omfatta vissa skattefordringar.³⁰ I artikel 4 i direktivet föreskrivs: ”På begäran av den sökande myndigheten skall den anmodade myndigheten tillhandahålla alla upplysningar som skulle kunna vara av värde för den sökande myndigheten vid indrivningen av dess fordran”. En begäran av detta slag ska numera överföras på elektronisk väg.³¹ Den anmodade myndigheten är inte skyldig att tillhandahålla upplysningar som skulle avslöja kommersiella, industriella eller professionella hemligheter eller som om de yppas skulle kunna vara till skada för säkerheten eller strida mot allmän ordning i denna stat.³²

b) Möjliga lösningar

I avsaknad av EU-täckande register skulle ett alternativ kunna vara att stärka samarbetet mellan medlemsstaternas verkställande myndigheter och införa ett direkt informationsutbyte dem emellan. Verkställande myndigheter i en medlemsstat skulle kunna begära hjälp av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. Här kunde det befintliga gemenskapsinstrumentet om ömsesidigt bistånd mellan skattemyndigheter användas som förebild.

Det kunde även undersökas i vilken utsträckning informationssystemet för den inre marknaden (IMI) skulle kunna användas för utbyte av information mellan medlemsstaternas verkställande myndigheter. IMI är ett elektroniskt verktyg som har utvecklats för att möjliggöra informationsutbyte mellan medlemsstaternas myndigheter. Det fungerar på alla de officiella språken och kan potentiellt användas med avseende på alla former av gemenskapslagstiftning.

verkställande organ. Detta är emellertid ett undantag, och för det mesta fortsätter den förbättrade tillgång till register som nyligen har beviljats verkställande organ i vissa medlemsstater att vara begränsad till medlemsstaternas egna territorier.

²⁹ Rådets direktiv 76/308/EEG av den 15 mars 1976 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdeskatt, EGT L 73, 19.6.1976, s. 18.

³⁰ Rådets direktiv 2001/44/EG av den 15 juni 2001 om ändring av direktiv 76/308/EEG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket och av jordbruksavgifter och tullar samt med avseende på mervärdeskatt och vissa punktskatter, EGT L 175, 28.6.2001, s. 17.

³¹ Kommissionens direktiv 2002/94/EG av den 9 december 2002 om tillämpningsföreskrifter för vissa bestämmelser i rådets direktiv 76/308/EEG om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder, EGT L 337, 13.12.2002, s. 41.

³² Notera i detta sammanhang även att artikel 44 i kommissionens förslag till rådets förordning om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (KOM (2005) 649 slutlig) föreskriver ett system för samarbete mellan nationella centralmyndigheter som ska ”ge tillgång till uppgifter som kan underlätta indrivningen av underhållsbidrag”. Syftet med att tillhandahålla dessa uppgifter är att göra det möjligt att ”fastställa var den underhållsskyldige befinner sig” och ”värdera den underhållsskyldiges förmögenhet”.

Enligt denna modell skulle ett framtida gemenskapsinstrument kunna omfatta en förteckning över nationella verkställande myndigheter med rätt att begära information från register i en annan medlemsstat och föreskriva tidsfrister inom vilka en begäran om information ska verkställas. Man skulle kunna utforma standardiserade fråge- och svarsformulär på alla gemenskapsspråk och uppgifter kunde så långt möjligt utbytas elektroniskt.

Om detta alternativ väljs kommer det att bli nödvändigt att överväga hur man ska hantera de avsevärda skillnader som föreligger i fråga om vilken information som de verkställande myndigheterna har tillgång till. I vissa medlemsstater³³ är de verkställande organen inte statliga myndigheter och saknar därför tillgång till de offentliga registren i sina egna medlemsstater. Följaktligen kan de inte heller vidarebefordra relevanta uppgifter till verkställande myndigheter i andra medlemsstater.

I samband med förfaranden för ömsesidig hjälp måste hänsyn tas till bestämmelserna om dataskydd.

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

4. Deklaration från gäldenären

a) Situationen idag

Enligt många nationella system³⁴ har de verkställande myndigheterna rätt att förhöra gäldenären direkt om dennes tillgångar. I vissa medlemsstater har gäldenärens deklARATION formen av ett vittnesmål inför verkställighetsdomstolen. Gäldenären är skyldig att närvara vid ett muntligt förhör där han eller hon utfrågas av domaren (eller en domstolstjänsteman).³⁵

³³ Till exempel Frankrike och Förenade kungariket.

³⁴ Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Österrike, Portugal, Finland, Sverige, Förenade kungariket (England och Wales).

Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Skottland ställer inte krav på en deklARATION från gäldenären. I Frankrike finns här gäldenären emellertid underkastad en begränsad skyldighet att lämna uppgifter om bankkonton och i Nederländerna kan det verkställande organet kräva att gäldenären redogör för sina inkomster. I Belgien måste gäldenären redogöra för sina tillgångar i samband med att han eller hon ansöker om en säkerhetsåtgärd. I Italien är införandet av en gäldenärsdeklARATION under diskussion.

I Lettland finns det ingen egentlig gäldenärsdeklARATION. Enligt den lettiska civilprocesslagen (artiklarna 552 och 557) är gäldenären emellertid skyldig att redogöra för sin ekonomiska situation inför den behöriga exekutionstjänstemannen i samband med verkställighet av ett domstolsavgörande. Gäldenärer som uppsåtligt lämnar vilseledande uppgifter till exekutionstjänstemannen om sina ekonomiska förhållanden kan bli föremål för administrativa eller straffrättsliga påföljder.

I Rumänien är gäldenären inte skyldig att yttra sig om sina tillgångar/inkomster förrän ett beslut om verkställighet har fattats. Enligt den rumänska civilprocesslagen är den behöriga exekutionstjänstemannen skyldig att använda sig av alla lagliga medel för att få till stånd ett fullständigt och snabbt fullgörande av den skyldighet som följer av exekutionstiteln. Exekutionstjänstemannen kan uppmana gäldenären att redogöra skriftligen för sina inkomster och tillgångar och att ange var dessa finns (artikel 373 i civilprocesslagen).

I Cypern vänder sig gäldenären till domstol för att bli förklarad i konkurs. I ett första steg ansöker gäldenären vid domstolen om ett preliminärt konkursbeslut och förklaras så småningom i konkurs.

³⁵ I Danmark, Irland, England, Österrike och Spanien.

För Bulgariens del innehåller 1952 års civilprocesslag för närvarande inga bestämmelser om gäldenärsdeklARATION. Enligt artikel 448 i den nya civilprocesslag som träder i kraft den 1 mars 2008 kommer gäldenären att vara skyldig att infinna sig vid behörig distriktsdomstol för att redogöra för sin egendom och inkomst, om den fastställda egendomen inte räcker till för att täcka skulderna. För att

Borgenären kan ställa kompletterande frågor.³⁶ Gälldenären kan även underkastas korsförhör, och är skyldig att lägga fram dokumentation som styrker hans eller hennes rätt till de berörda tillgångarna.³⁷ I andra medlemsstater avger gälldenären sin deklaration genom att fylla i obligatoriska formulär.³⁸ I dessa medlemsstater tillmäts gälldenärsdeklarationen ingen beviskraft, utan betraktas snarast som en uppgift bland andra som de verkställande myndigheterna samlar in för att kunna fatta beslut.

Deklarationen finns i två olika varianter. Den första innebär att gälldenären ska redogöra för alla sina tillgångar. Enligt den andra varianten behöver gälldenären endast deklarera en så stor del av tillgångarna som räcker för att borgenären ska få betalt för sin fordran.

Villkoren för att erhålla en deklaration från gälldenären är jämförbara. I alla medlemsstater gäller att borgenären ska ansöka om en sådan deklaration. I normala fall krävs en deklaration först när man har gjort ett försök att beslagta tillgångar eller om det är sannolikt att ett sådant försök kommer att misslyckas. I moderna verkställighetssystem krävs att deklarationen avges vid inledningen av förfarandena, för att de verkställande myndigheterna ska ha tillgång till nödvändig information i ett tidigt skede.³⁹ I dessa system är ett misslyckad försök att beslagta tillgångar inte en förutsättning.

Det största problemet med en gälldenärsförklaring är att förklaringen måste avges av gälldenären personligen. Om gälldenären vägrar att redogöra för sina tillgångar kan de verkställande myndigheterna (med handräckning av polis) vidta tvångsåtgärder och gripa denne.⁴⁰ I Portugal kan en motsträvig gälldenär ådra sig böter, och i flera andra medlemsstater kan gälldenären dömas till fängelse i upp till ett år (ibland till och med upp till två år).⁴¹ Gälldenärer som lämnar felaktiga eller vilseledande uppgifter kan ställas till straffrättsligt

kunna kräva en gälldenärsdeklaration måste den behöriga exekutionstjänstemannen ge in en ansökan vid regiondomstolen, som överväger ansökan vid en öppen förhandling. En gälldenär som lämnar vilseledande uppgifter eller vägrar att inställa sig vid domstolen eller redogöra för sina tillgångar kan ställas till ansvar enligt artikel 290a i strafflagen och dömas till upp till tre års fängelse.

I Tjeckien föreskrivs att gälldenärer ska avge tillgångsdeklaration (§260a – 260h i civilprocesslagen). Det finns inget särskilt formulär och deklarationen kan även lämnas muntligen inför domstolen. En gälldenär som vägrar att redogöra för sina tillgångar eller lämnar vilseledande uppgifter kan dömas till fängelse i upp till ett år eller böter (§256 d i strafflagen).

I Slovenien gäller följande: om borgenären kan visa att föreslagna verkställighetsåtgärder sannolikt inte kommer att vara tillräckliga för att driva in fordran är gälldenären, på ansökan av borgenären eller efter domstolsbeslut, skyldig att när som helst under verkställighetsförfarandet tillhandahålla en förteckning över sin egendom, tillsammans med bevis på äganderätt och andra sakrätter som är förbundna med egendomen. Domstolen ålägger gälldenären att ge in egendomsförteckningen genom domstolsbeslut. Om gälldenären underlåter att ge in förteckningen inom den tidsfrist som domstolen har fastställt, ska domstolen hålla en förhandling vid vilken gälldenären förhörs om omständigheterna kring redovisningen av dennes egendom. Domstolen ska upplysa gälldenären om följderna av mened. En gälldenär som har kallats i laga ordning, men som underlåter att infinna sig till förhandlingen, eller som under förhöret eller i egendomsförteckningen inte lämnat korrekta och sanna uppgifter ska dömas till böter på högst 4173 euro för fysiska personer, och 41730 euro för juridiska personer och enmansföretag.

³⁶ Detta är fallet i de flesta av medlemsstaterna.

³⁷ I Irland och England.

³⁸ Tyskland, Spanien, Österrike, Sverige.

³⁹ Till exempel i Spanien och Portugal.

⁴⁰ I Irland och England anses underlåtenhet att följa ett domstolsbeslut som domstolstrots.

⁴¹ Danmark, Tyskland, Irland, England, Grekland, Spanien, Österrike, Portugal, Sverige.

ansvar.⁴² Därför lämnas förklaringen i vissa medlemsstater under ed, i form av en edsvuren utsaga.⁴³

I vissa medlemsstater förekommer ingen gäldenärsdeklaration.⁴⁴ Detta kan förklaras av det faktum att gäldenärsförklaringen kan liknas vid en sorts ”personlig verkställighet” (det vill säga verkställighet riktad mot gäldenärens person), som kan bestraffas med fängelse. Ytterligare ett skäl står att finna i förklaringens rättsliga natur. Förklaringen kan ses om bevisupptagning, särskilt om förklaringen avges vid ett muntligt förhör inför verkställighetsdomstolen. Eftersom de verkställande myndigheterna är klart avskilda från domstolsväsendet i de flesta romanska länder, kan sådan bevisupptagning anses som oförenlig med verkställighetssystemet. I andra medlemsstater kan deklarationen även lämnas inför en ”kronofogdemyndighet” eller andra verkställande organ. Dessutom är gäldenärs skyldighet att redogöra för sina tillgångar allmänt erkänd i insolvensförfaranden och liknande.⁴⁵

b) Möjliga lösningar

Om åtgärder på gemenskapsnivå rörande frågan gäldenärsförklaring skulle anses nyttiga och nödvändiga för att förbättra insynen i gäldenärs tillgångar, står en rad möjligheter till buds.

Ett alternativ skulle vara ett gemenskapsinstrument som ålägger medlemsstaterna att införa ett förfarande för upptagande av gäldenärsförklaringar, men låter medlemsstaterna själva avgöra när en sådan förklaring måste lämnas. En modell för en sådan reglering har utarbetats av den så kallade Storme-gruppen (*Storme Group on the Approximation of European Civil Procedures*), som arbetar med frågor som rör tillnärmning av civilrättsliga förfaranden i EU.⁴⁶

Ett instrument som endast föreskriver en sådan ”minimiharmonisering” skulle emellertid innebära flera nackdelar: Skillnaderna mellan de nationella rättssystemen skulle finnas kvar, deklaration av tillgångar i en enhetlig och gemensam form skulle inte vara möjlig och betydande skillnader skulle bestå när det gäller påföljderna för underlåtelse att uppfylla denna skyldighet.

⁴² I Estland kan en domstol tvinga en gäldenär att infinna sig eller besluta att kvarhålla en gäldenär som – utan godtagbara skäl – underlåter att ge in en egendomsförteckning till den behöriga exekutionstjänstemannen eller inte uppfyller sin skyldighet att avlägga ed. En gäldenär som bryter mot dessa regler kan dömas till fängelse i upp till trettio dagar. Ett år efter det att gäldenären senast avlade ed är denne skyldig att avlägga ed på nytt om exekutionstjänstemannen har skäl att misstänka att gäldenären har förvärvat tillgångar sedan förra gången.

⁴³ I exempelvis Estland kan domstolen – på ansökan av en exekutionstjänsteman eller en käreande – kräva att gäldenären svär inför domstolen att de uppgifter som gäldenären lämnat till exekutionstjänstemannen om sina tillgångar är korrekta.

⁴⁴ Se ovan, fotnoterna 33 och 34.

⁴⁵ Detta gäller exempelvis i Belgien vid insolvensförfaranden rörande konsumenter.

⁴⁶ Se artikel 12.4 i det förslag som utformats av expertgruppen i Storme-rapporten (ed.), *Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne*, s. 210–211.

”For the protection of a judgment creditor who establishes his inability to find sufficient assets in the hands of the judgment debtor for the satisfaction of the judgment, the law of Member States shall provide:

1. that the debtor shall disclose in their entirety the nature and location of his assets. Such disclosure shall be made to the creditor or the proper authority as provided by law;

2. that the proper authority may require third parties to disclose any information relating to the assets of the debtor which is in their possession. ”Third parties” includes any institution which holds an account in the name of the debtor.

3. sanctions whereby these obligations may be enforced.”

Om ett system med gäldenärsdeklaration införs bör hänsyn tas till proportionalitetsprincipen. Deklarationen bör således inte omfatta information som inte är nödvändig för att uppnå det eftersträfvade syftet. Ett alternativ där gäldenären åläggs att redogöra för alla sina tillgångar på förhand innebär större ingrepp i privatlivet än ett system där gäldenären behöver lämna nödvändiga uppgifter endast om vissa särskilda villkor är uppfyllda.

c) Införande av en europeisk tillgångsdeklaration

Ett annat alternativ skulle vara att införa en enhetlig ”europeisk tillgångsdeklaration”, varigenom gäldenärer skulle åläggas att redogöra för samtliga tillgångar inom det europeiska rättsliga området. Insynen i gäldenärens tillgångar bör inte begränsas av principen att verkställighetsförfaranden är begränsade till den berörda medlemsstatens territorium (territorialitetsprincipen). Inom det europeiska rättsliga området – där fri rörlighet är garanterad – kan i princip alla en gäldenärs tillgångar bli föremål för verkställighet.⁴⁷

Deklarationen bör lämnas på ett standardformulär som finns tillgängligt på alla gemenskapsspråk. Minimistandarder (eller till och med enhetliga standarder) skulle kunna användas för att fastställa deklarationens villkor och innehåll samt påföljder. Därigenom skulle borgenärer få lika tillgång till uppgifter om gäldenärens tillgångar inom det europeiska rättsliga området, medan gäldenärer skulle omfattas av ett motsvarande skydd i hela den inre marknaden. En sådan lösning skulle dessutom minska sannolikheten för borgenärer att söka verkställighet i den medlemsstat som erbjuder den mest tillgängliga och kompletta informationen.

Eftersom en eventuell rättsakt inte skulle inkräkta på organisationen av de verkställande myndigheterna i medlemsstaterna, kunde varje medlemsstat utse ett organ eller en offentlig myndighet som gäldenären lämnar deklarationen till. Deklarationen skulle överlämnas till borgenären eller till behörig myndighet, i enlighet med vad som följer av medlemsstaternas lagstiftning (till exempel till kronofogdemyndighet, verkställande organ eller verkställighetsdomstol).

Gäldenären bör ges möjlighet att slippa ifrån deklarationsskyldigheten genom att erbjuda betalning eller anvisa tillgångar som är tillräckliga för verkställighet. Det förefaller också lämpligt att en gäldenär ska kunna undvika tillgångsdeklaration genom att erbjuda avbetalning av det utestående beloppet, med en bankgaranti eller motsvarande som säkerhet.

Gäldenären skulle kunna lämna deklarationen på ett särskilt formulär. Detta bör i möjligaste mån ske genom att gäldenären kryssar i rutor (för att ange om en viss typ av tillgång finns). Man skulle också kunna erbjuda möjligheten att fylla i formuläret online på webbplatsen för den europeiska civilrättsatlasen.⁴⁸

Slutligen skulle instrumentet kunna föreskriva påföljder för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldigheten. Ett alternativ kunde vara att föreskriva böter och/eller fängelse för sådana överträdelse. Gäldenärer som lämnar felaktiga uppgifter skulle kunna ställas till straffrättsligt ansvar. För att undvika att gäldenären sätts under obefogad press kunde

⁴⁷ I vissa medlemsstater (särskilt i Österrike, Tyskland och England) är situationen redan idag sådan att territorialitetsprincipen inte tillämpas när det gäller gäldenärens deklaration av tillgångar. Den edsvurna utsaga gäldenärer är skyldiga att avge gäller inte endast för tillgångar i det egna landet, utan gäldenären måste deklarerat samtliga sina tillgångar, även sådana som finns i utlandet.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/fillinginformation_en.htm

instrumentet innehålla bestämmelser om förbud mot att offentliggöra gäldenärens deklaration i ett offentligt register ("gäldenärsförteckning").

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

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?*

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

5. Andra åtgärder

Utöver de åtgärder för att öka öppenheten kring gäldenärers tillgångar som diskuteras i denna grönbok kan det finnas andra åtgärder som bör tas under övervägande.

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