

III

(Förberedande rättsakter)

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

449:e PLENARSESSION DEN 3–4 DECEMBER 2008

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Grönbok – Effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen: Insyn i gäldenärers tillgångar”

KOM(2008) 128 slutlig

(2009/C 175/12)

Den 6 mars 2008 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Grönbok – Effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen: Insyn i gäldenärers tillgångar”

KOM(2008) 128 slutlig.

Facksektionen för inre marknad, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 6 november 2008. Föredragande var **Jorge Pegado Liz**.

Vid sin 449:e plenarsession den 3–4 december 2008 (sammanträdet den 3 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 161 röster för, 2 röster emot och 7 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 ”Grönbok: Effektiv verkställighet av domar i Europeiska unionen: Insyn i gäldenärers tillgångar” (KOM(2008) 128 slutlig av den 6 mars 2008) ansluter till grönboken om kvarstad på bankmedel (KOM(2006) 618 slutlig) och ligger i linje med mängden av åtgärder som kommissionen beslutar om för att skapa ett gemensamt rättsligt område som stöd, med avseende på rättsliga aspekter, åt förverkligandet av den inre marknaden.

1.2 EESK stöder rent allmänt dessa initiativ men har samtidigt understrukit att de måste vara välmotiverade med hänsyn till subsidiaritet och proportionalitet. Initiativen bör alltså vara förenliga med de gemensamma grundprinciperna för medlemsstaternas processrätt och bör beakta människors grundläggande rättigheter helt och fullt.

1.3 Både i yttrandet om den föregående grönboken om kvarstad på bankmedel och i detta yttrande vidhåller EESK att initiativen inte är anpassade på ett lämpligt sätt till de specifika

situationer som de är avsedda för. Några av de åtgärder som föreslås går med tanke på proportionaliteten också betydligt längre än vad som behövs i förhållande till vad man kan uppnå med befintliga nationella åtgärder. I vissa fall skulle de till och med kunna leda till brott mot de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till integritet eller till objektiva möjligheter att försvara sig.

1.4 Enligt EESK finns det mycket som kan och måste förbättras inom de aktuella områdena. Det bör ske genom bättre samarbete mellan de nationella myndigheterna, större effektivitet och smidighet i de befintliga nationella systemen, bättre tillgång till befintliga register och uppgifter, ett utökad utbyte av information samt bättre ömsesidig förståelse för hur de nationella systemen fungerar och hur de kan göras smidigare.

1.5 EESK motsätter sig därför bestämt att införa ett centralt register över EU-medborgare, att ge alla borgenärer full och urskillningslös tillgång till socialförsäkrings- och skatteregister, och att införa ett gemensamt standardformulär för deklaration av en gäldenärs alla tillgångar.

1.6 Kommittén anser att en jämförande rättsdatabas, som är sammanställd av kompetenta och behöriga personer och uppdateras kontinuerligt, skulle kunna hjälpa till att ge en tydligare bild av de nationella verkställighetssystemen och hur de fungerar rent praktiskt.

1.7 Till sist föreslår EESK att man särskilt överväger ett antal alternativa initiativ (punkt 5.8) med samma mål som grönboken men som inte kräver någon ytterligare gemenskapslagstiftning.

2. Sammanfattning av grönboken

2.1 Kommissionen inleder med den här grönboken ett andra samråd med berörda parter ⁽¹⁾ om hur man ska förbättra verkställigheten av domar, i detta fall om hur man ska övervinna de problem som föranleds av svårigheten att få tillgång till tillförlitliga uppgifter om var gäldenärer och deras tillgångar finns.

2.2 Att känna till en gäldenärs rätta adress och ha tillgång till riktiga uppgifter om dennes tillgångar är enligt kommissionen en förutsättning för att verkställighetsförfarandena ska bli mer effektiva. Kommissionen medger att de nationella registersystemen och gäldenärernas deklaration av tillgångar visserligen är jämförbara men skiljer sig åt väsentligt när det gäller villkor för tillgång, förfaranden för att få information och innehållet i själva informationen, vilket sammantaget undergräver tillförlitligheten och effektiviteten i sådana system.

2.3 Kommissionen konstaterar att gränsöverskridande indrivning av fordringar hämmas av skillnader mellan de nationella rättsystemen och av borgenärernas bristande kunskap om informationsstrukturerna i andra medlemsstater. Grönboken är därför ett steg mot att eventuellt anta en rad gemensamma åtgärder, som dels ska förbättra insynen i gäldenärers tillgångar, dels ska stärka borgenärers och nationella verkställande myndigheters rätt att erhålla uppgifter som gör det möjligt att på ett effektivt sätt verkställa domar om betalning av skulder inom det privaträttsliga området, utan att för den skull bortse från principen om skydd av personuppgifter i enlighet med direktiv 95/46/EG.

2.4 För detta ändamål granskar kommissionen noggrant de olika aspekter av de åtgärder som övervägs och sammanfattar dessa i tio frågor.

⁽¹⁾ Det första var grönboken om kvarstad på bankmedel (KOM(2006) 618 slutlig), se EESK:s yttrande INT/342 "Grönbok om effektivare verkställighet av domstolsavgöranden i Europeiska unionen: kvarstad på bankmedel" av den 31 juli 2007, EUT C 10, 15.1.2008, s. 2.

3. Initiativets bakgrund

3.1 Det här initiativet ligger med rätta i linje med mängden av de åtgärder som kommissionen beslutar om med det lovvärda syftet att införa ett gemensamt rättsligt område som stöd, med avseende på rättsliga aspekter, åt förverkligandet av den inre marknaden ⁽²⁾. Fokus ligger på att förenkla verkställandet av domar i Europeiska unionen med hjälp av åtgärder som gör det lättare att dels ta reda på gäldenärens bostadsadress eller företags-säte, där denne kan bli delgiven verkställighetsordern, dels få korrekta uppgifter om gäldenärens tillgångar som skulle kunna täcka den kvarstående skulden, oavsett var och i vilken medlemsstat de skulle finnas.

3.2 Det är berömvärt att kommissionen den här gången har bemödat sig om att be om synpunkter inte bara från de femton medlemsstater som ingick i den undersökning som låg till grund för denna grönbok ⁽³⁾, utan även från de tolv medlemsstater som tillkommit som medlemmari Europeiska unionen. Likväl är de uppgifter som samlats in inte alltid korrekta eller rätt tolkade.

3.3 Det bör även påpekas att man i det här initiativet verkar ha accepterat EESK:s rekommendation i yttrandet om grönboken om kvarstad på bankmedel, när det gäller det ofrånkomliga behovet av att "... överväga vilka åtgärder som behövs för ökad insyn i gäldenärens tillgångar ...".

3.4 Dessvärre tillhandahåller kommissionen inte några statistiska uppgifter om vilka proportioner det aktuella problemet har. Kommissionen reder inte heller ut problemets karaktär på ett tydligt sätt och preciserar inte vem som skulle kunna dra nytta av de åtgärder som föreslås.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Den här grönboken ansluter till och kompletterar grönboken om kvarstad på bankmedel (KOM(2006) 618 slutlig), som EESK yttrade sig om den 31 juli 2007 ⁽⁴⁾. Läsaren hänvisas till detta yttrande.

4.2 I detta yttrande påpekas att frågeställningen i denna grönbok helt logiskt föregår den om kvarstad på bankmedel och helt riktigt återger behovet av tillräckliga uppgifter om gäldenärers tillgångar, så

⁽²⁾ En komplett förteckning över sådana åtgärder återfinns i EESK:s yttrande, EUT C 10, 15.1.2008, s. 2 om grönboken om kvarstad på bankmedel som nämns under fotnot 1 i detta yttrande.

⁽³⁾ För att kunna nå full insikt om innehållet i den här grönboken måste man beakta både kommissionens arbetsdokument SEK(2006) 1341 av den 24 oktober 2006 och undersökning RIF/A3/2002/02 i versionen från den 18 februari 2004 av professor Burkhard Hess, föreståndare för institutionen för internationell civilrätt och komparativ rätt vid universitetet i Heidelberg. Denna text finns tillgänglig på internet: http://europa.eu.int.commission/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁽⁴⁾ EUT C 10, 15.1.2008, s. 2.

att borgenärerna kan få en verksam allmän garanti, vilket är en grundläggande och obestridlig princip i civil processrätt. För att förstå denna fråga måste man emellertid ta upp harmonisering på gemenskapsnivå av en hel rad grundläggande civilrättsliga områden som helt logiskt föregår den här frågan.

4.3 EESK medger således att de myndigheter som ansvarar för verkställandet i medlemsstaterna behöver få tillgång till korrekta uppgifter om var en gäldenär befinner sig, först och främst adressen till dennes företagssäte eller hemadressen, och om den egendom, både lös och fast, som utgör gäldenärens tillgångar, oavsett var den finns.

4.4 Liksom i det yttrande som det hänvisas till ovan, hyser dock EESK betänkligheter och välgrundade tvivel när det gäller det egentliga behovet av särskilda åtgärder för att samordna lagstiftningen på gemenskapsnivå inom detta område, även om Europeiska unionens behörighet på området är tydlig och det finns en rättslig grund för sådana åtgärder.

4.5 Alla de krav på bättre information, bättre uppgifter och bättre tillgång som tas upp i grönboken är verkligen inte skäl nog för att införa nya register eller skyldigheter för en gäldenär att deklarerat sina tillgångar på gemenskapsnivå. Det är dessutom tveksamt om denna åtgärd uppfyller villkoret om proportionalitet, och den skulle kunna leda till oacceptabla brott mot de grundläggande rättigheterna.

4.6 EESK anser att snarare än att upprätta centralt administrerade register i Bryssel över befolkningen i allmänhet, handlare eller konsumenter, lös eller fast egendom, skatteregister eller socialförsäkringsregister borde man förbättra utbytet av information mellan nationella myndigheter och få enklare och snabbare tillgång till befintliga uppgifter. Detta skulle på ett fullgott sätt garantera lika möjligheter och lika behandling när man kartlägger en gäldenärs tillgångar, oavsett typ av gäldenär eller nationalitet.

4.7 Detta utesluter inte att gemenskapen kommer med incitament och riktlinjer om vad som behöver förbättras när det gäller såväl registrens innehåll och funktioner som tillgången till de ovannämnda offentliga registren och till andra databaser med personuppgifter. Uppgifterna måste dock skyddas på vederbörligt sätt i linje med tillämpliga gemenskapsdirektiv samt begränsas till endast det ändamål som förfrågan avser och till den omfattning som behövs för återbetalningen av kvarvarande skulder.

4.8 Man bör inte skilja mellan privata och offentliga borgenärs tillgång till uppgifter, och de senare bör inte kunna utnyttja sin privilegierade ställning för att snabbare och enklare få tillgång till offentliga register, oavsett om dessa härrör från skatte- eller socialförsäkrings-system eller utgör offentliga register över tillgångar.

4.9 Man bör också se till att samarbeta med tredjeländer, särskilt Andorra, Schweiz, Liechtenstein och alla andra länder med nära anknytning till skatteparadis eller finansiella marknader i Europa.

5. Särskilda kommentarer om de åtta frågorna

5.1 Behovet av åtgärder på gemenskapsnivå

5.1.1 De tio frågor som ställs i grönboken är egentligen åtta till antalet, och varje fråga behandlas utförligt.

5.1.2 När det gäller frågan om huruvida man bör införa åtgärder på gemenskapsnivå eller inte för att förbättra insynen i gäldenärs tillgångar, anser EESK i linje med reservationerna under "Allmänna kommentarer" ovan att man enbart bör genomföra initiativ på gemenskapsnivå för att förbättra samordning och samarbete mellan nationella myndigheter samt för att förbättra innehållet i och tillgången till befintliga nationella register. Detta skulle göra det möjligt att identifiera och lokalisera gäldenärer och de tillgångar som behövs för återbetalning av kvarvarande lån.

5.2 Bör man utarbeta en handbok över nationella verkställighetssystem?

5.2.1 EESK anser att man bör stödja och främja alla åtgärder som kan medverka till att förbättra kunskap och information om nationella bestämmelser och förfaranden. Kommittén tror emellertid inte att det är ändamålsenligt att utarbeta en enkel "handbok", detta med hänsyn till frågans komplexitet. Det går inte att förenkla detta ämne så att det passar allmänheten; det skulle förlora i kvalitet och korrekthet.

5.2.2 EESK föreslår därför att kommissionen i stället överväger alternativet att upprätta en databas med komparativ rätt om verkställighetsförfarandet i de 27 medlemsstaterna, och garanterar att databasen ska uppdateras kontinuerligt, innefatta förklarande anmärkningar och vara tillgänglig elektroniskt på alla medlemsländernas språk. Denna databas bör sammanställas av behöriga och kvalificerade personer från respektive medlemsstat.

5.3 Bör man erbjuda bättre information i handelsregistren och förbättrad tillgång till dessa?

5.3.1 Den samordningsnivå som redan finns inom detta område ser ut att räcka till för de ändamål som uppges. Enligt EESK:s bedömning är det varken nödvändigt eller lämpligt att gå längre och införa centrala handelsregister på gemenskapsnivå, men vissa gemensamma delar kan eventuellt harmoniseras.

5.3.2 Detta hindrar emellertid inte att man vidtar åtgärder för att förbättra innehållet i informationen i sådana register, särskilt när det gäller enskilda affärsmän, och uppdaterar denna information samt gör det lättare att nå den, särskilt på elektronisk väg.

5.3.3 Samma sak gäller fastighetsregister, vilket framgår av EULIS (European Land Information Service), ett europeiskt konsortium av fastighetsregistermyndigheter ⁽⁵⁾.

5.4 Bör man ge bättre tillgång till befolkningsregister?

5.4.1 Av samma anledning är det inte ändamålsenligt med ett centralt register över hela Europas befolkning, eftersom det är varje medlemsstats sak att hålla centrala eller lokala personregister över sin befolkning, att fastställa villkoren för tillgång till dessa register och att se till att det inte förekommer någon otillbörlig diskriminering.

5.4.2 De verkställande myndigheterna i varje land bör emellertid ändå få tillgång till sådana register på ett enkelt sätt, så att de kan få uppgifter om enskilda gäldenärens adress, särskilt på elektronisk väg.

5.5 Bör man ge bättre tillgång till skatteregister och socialförsäkringsregister?

5.5.1 EESK motsätter sig bestämt idén om att bevilja utbredd och urskillningslös tillgång till skatteregister och socialförsäkringsregister.

5.5.2 Kommittén anser att endast rättsliga myndigheter bör få tillgång till sådana uppgifter, och endast i tydligt definierade situationer samt under förutsättning att personuppgifterna i registren skyddas på vederbörligt sätt.

5.5.3 Om en verkställande myndighet vill ha tillgång till denna typ av uppgifter i ett annat land, bör det hur som helst alltid ske på så vis att den verkställande myndigheten samarbetar med en rättslig myndighet i landet där registret finns.

5.6 Hur kan utbytet av information mellan verkställande myndigheter förbättras?

5.6.1 Som EESK påpekar i de allmänna kommentarerna är det just inom området förbättrat samarbete för utbyte av information mellan nationella verkställande myndigheter som man bör genomföra gemensamma initiativ. Det kan ske genom att man upprättar ett system för direkt utbyte av information på elektronisk väg i syfte att identifiera och lokalisera gäldenärer och fastställa deras tillgångar.

5.6.2 I medlemsstater där de verkställande myndigheterna inte är offentliga organ är det emellertid viktigt att se till att behöriga rättsliga myndigheter övervakar den information som inhämtats och har uppsikt över verkställighetsförfarandena.

⁽⁵⁾ Detta konsortium är en sammanslutning av fastighetsregistermyndigheter som bildades 2006 och utgör ett första steg mot att göra medlemmarnas fastighetsregister tillgängliga (England, Irland, Litauen, Norge, Wales, Nederländerna och Sverige). www.eulis.org.

5.6.3 Med vissa nödvändiga anpassningsåtgärder skulle det kunna vara lämpligt att använda sig av sådana system som föreskrivs i förordning nr 1206/2001 ⁽⁶⁾ om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur, eller i direktiv 76/308/EEG ⁽⁷⁾.

5.6.4 Ett alternativ som måste anses grundläggande är att använda elektroniska hjälpmedel eller till och med upprätta ett internt nätverk som sammanbinder alla nationella myndigheter med varandra.

5.6.5 Den information som passerar genom detta samarbetsnätverk ska endast vara tillgänglig för de myndigheter som ansvarar för verkställande, såsom verkställande tjänstemän, parter som begär verkställande, domstolar och konkursförvaltare. Dessutom bör gäldenärer alltid få information om resultaten.

5.6.6 Man bör heller inte bortse från möjligheten att använda informationssystemet för den inre marknaden (IMI) för utbyte av information mellan nationella verkställande myndigheter.

5.7 Bör en europeisk tillgångsdeklaration införas?

5.7.1 EESK motsätter sig bestämt att på gemenskapsnivå införa ett standardformulär för deklARATION, där en gäldenärs samtliga tillgångar skulle tas upp för verkställighetsändamål, och EESK avvisar bestämt idén om att den som inte fullgör denna skyldighet ska riskera fängelsestraff.

5.7.2 Det främsta skälet är att inte alla gäldenärens tillgångar kan tas i mät, och det åligger medlemsstaterna att kartlägga vilka tillgångar som inte kan beslagtas, helt och hållet, delvis eller på proportionell basis.

5.7.3 Det bör tilläggas att en gäldenärs skyldighet att deklarerera sina tillgångar bör avse de tillgångar som behövs för att återbetala skulden. Vidare är det de nationella rättssystemen som ska se till att deklARATIONEN av en gäldenärs tillgångar sker korrekt och i annat fall utfärda bötesstraff.

5.7.4 Kommittén anser dessutom att ett standardformulär för en enhetlig europeisk tillgångsdeklARATION ligger långt utanför de syften som den här typen av åtgärd bör ha. EESK anser i stället att man just på ett område som detta bör ha ett närmare samarbete mellan verkställande organ. Dessa organ bör använda sig av tillgängliga berättigade metoder för att ta reda på vilka av en gäldenärs tillgångar som behövs för återbetalning av en skuld och ge verkställande tjänstemän behörighet att genomföra officiösa undersökningar om en gäldenärs tillgångar.

⁽⁶⁾ Rådets förordning nr 1206/2001 av den 28 maj 2001, EGT L 174, 27.6.2001. På detta område är en särskilt viktig fråga den om kommunikationen mellan de olika myndigheterna med tanke på språksvårigheter, vilket inte behandlas tillräckligt väl i bestämmelserna i artikel 5 i denna förordning.

⁽⁷⁾ Rådets direktiv (EEG) nr 308/76 av den 15 mars 1976, EGT L 73, 19.3.1976.

5.7.5 Gälldenären bör alltid ha rätt att slippa deklarerat de tillgångar som kan beslagtas om han/hon redan har betalat den kvarvarande skulden, visar att han/hon har tillräckliga tillgångar för att återbetala skulden eller kan uppvisa en säkerhet/pant eller likvärdig betalningsgaranti, såsom banklöften eller liknande säkerhet. Gälldenären ska alltså ha rätt att motsätta sig att tillgångar beslagtas som inte behövs för återbetalning av den kvarvarande skulden eller andra extrabelopp som lagen föreskriver.

5.7.6 En annan åtgärd som måste avvisas helt och hållet, eftersom den bryter mot grundläggande principer om skydd av gälldenärens privatliv, är att offentliggöra någon som helst deklaration av en gälldenärs tillgångar i ett offentligt register (ett "gälldenärsregister").

5.8 Vilka övriga åtgärder kan förbättra insynen?

5.8.1 Följande förslag framförs, i form av rena reflexioner:

a) Att ge tillgång till register som innehåller en gälldenärs aktier och andelar i bolag.

b) Att på rättmätiga villkor ge tillgång till konsumentdataregister om konsumentlån eller hypotekslån.

c) Att upprätta ett enhetligt europeiskt fordonsregister ⁽⁸⁾.

d) Att upprätta ett register över alla pågående verkställighetsförfaranden, vilket skulle kunna nås elektroniskt från alla medlemsstater.

e) Tillgång till register över investeringar på börsen som överstiger en viss gräns.

f) Tillgång till fastighetsregister med uppgifter om ägare till fast egendom.

Bryssel den 3 december 2008

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande
Mario SEPI

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs generalsekreterare
Martin WESTLAKE

⁽⁸⁾ Enligt förslag i EESK:s initiativyttrande 1630/2004 om "Europeiska trafikregler och regler för bilregister", föredragande: Jorge Pegado Liz (EUT C 157, 28.6.2005, s. 34).