



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 8 november 2012*

”Fri rörlighet för arbetstagare — Artikel 45 FEUF — Skuldsanering — Gälldenär som är fysisk person — Nationell lagstiftning enligt vilken skuldsanering endast får beviljas gälldenärer med hemvist i landet”

I mål C-461/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Stockholms tingsrätt (Sverige) genom beslut av den 23 augusti 2011, som inkom till domstolen den 2 september 2011, i målet

Ulf Kazimierz Radziejewski

mot

Kronofogdemyndigheten i Stockholm,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av R. Silva de Lapuerta, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna K. Lenaerts (referent), E. Juhász, J. Malenovský och D. Šváby,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 maj 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ulf Radziejewski, genom E. Envall, socionom/utredare,
- Kronofogdemyndigheten i Stockholm, genom A.-C. Gustafsson och S. Höglund Westermark, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk, C. Meyer-Seitz och C. Stege, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom J. Enegren och G. Rozet, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 13 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: svenska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 45 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ulf Radziejewski och Kronofogdemyndigheten i Stockholm (nedan kallad KFM) angående en ansökan om skuldsanering.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Förordning (EG) nr 1346/2000

- 3 I skäl 9 i rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (EGT L 160, s. 1) anges följande:

”... de insolvensförfaranden för vilka denna förordning är tillämplig anges i bilagorna ...”

- 4 Artikel 1.1 i förordning nr 1346/2000 har följande lydelse:

”Denna förordning skall tillämpas på kollektiva insolvensförfaranden som innebär att gäldenären helt eller delvis berövas rådigheten över sina tillgångar och att en förvaltare utses.”

- 5 I artikel 2 a i förordning nr 1346/2000 definieras begreppet ”insolvensförfaranden” som ”de kollektiva förfaranden som avses i artikel 1.1”. Dessa förfaranden anges i förteckningen i bilaga A.

- 6 I artikel 3.1 i förordning nr 1346/2000 föreskrivs följande:

”Domstolarna i den medlemsstat inom vars territorium platsen där gäldenärens huvudsakliga intressen finns, har behörighet att inleda ett insolvensförfarande. ...”

- 7 I bilaga A till förordning nr 1346/2000 anges följande:

”Insolvensförfaranden som avses i artikel 2 a

...

SVERIGE

— Konkurs

— Företagsrekonstruktion

...”

Förordning (EG) nr 44/2001

- 8 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 2001, s. 1), definieras förordningens tillämpningsområde på följande sätt:

”1. Denna förordning är tillämplig på privaträttens område, oberoende av vilket slag av domstol det är fråga om. Den omfattar i synnerhet inte skattefrågor, tullfrågor och förvaltningsrättsliga frågor.

2. Förordningen är inte tillämplig på

...

b) konkurs, ackord och liknande förfaranden,

...”

- 9 I artikel 5.1 a i förordning nr 44/2001 föreskrivs följande:

”Talan mot den som har hemvist i en medlemsstat kan väckas i en annan medlemsstat

1) a) om talan avser avtal, vid domstolen i uppfyllelseorten för den förpliktelse som talan avser;

...”

- 10 Artikel 32 i förordning nr 44/2001 har följande lydelse:

”I denna förordning förstås med dom varje avgörande som har meddelats av domstol i en medlemsstat oavsett dess rubricering, såsom dom, beslut eller förordnande om verkställighet, liksom domstolstjänstemans beslut i fråga om rättegångskostnader.”

- 11 Artikel 62 i förordning nr 44/2001 har följande lydelse:

”I Sverige avses vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning med uttrycket *domstol* också svensk kronofogdemyndighet.”

Svensk rätt

- 12 4 § skuldsaneringslagen (2006:548) har följande lydelse:

”Skuldsanering får beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige som är fysisk person, om

1. gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid, och
2. det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

Den som är folkbokförd i Sverige ska vid tillämpningen av första stycket anses ha hemvist i Sverige.

Vid tillämpningen av första stycket 2 ska särskilt beaktas omständigheterna vid skuldernas tillkomst, de ansträngningar gäldenären har gjort för att fullgöra sina förpliktelser och det sätt på vilket gäldenären har medverkat under handläggningen av ärendet om skuldsanering.

Är gäldenären näringsidkare, får skuldsanering beviljas endast om de ekonomiska förhållandena i näringsverksamheten är enkla att utreda.”

- 13 Enligt 13 § skuldsaneringslagen ska en ansökan som inte uppfyller kraven enligt 4 § avslås.
- 14 Enligt 14 § skuldsaneringslagen ska KFM i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter.
- 15 Av 17 § skuldsaneringslagen följer att KFM, om det kan antas vara till fördel för utredningen, ska höra gäldenären innan den beslutar i ärendet. Gäldenären ska inställa sig personligen till ett sådant sammanträde och lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att avgöra frågan om skuldsanering.

Bakgrund till det nationella målet samt tolkningsfrågan

- 16 Ulf Radziejewski är svensk medborgare, men är bosatt och arbetar i Belgien sedan år 2001. Han är anställd vid Svenska kyrkan.
- 17 Mellan åren 1971 och 1996 drev han tillsammans med sin hustru ett behandlingshem i Sverige. Behandlingshemmet försattes i konkurs år 1996, vilket innebar att även makarna Radziejewski kom på obestånd. De har varit föremål för utmätning i lön sedan år 1997 och detta förfarande administreras av KFM.
- 18 År 2011 ansökte Ulf Radziejewski om skuldsanering hos KFM. Myndigheten avslog den 29 juni 2011 hans ansökan, med hänvisning till att ett av kraven för att en gäldenär ska beviljas skuldsanering är att gäldenären har hemvist i Sverige. KFM prövade inte om Ulf Radziejewski i övrigt uppfyllde lagens krav för att beviljas skuldsanering.
- 19 Ulf Radziejewski överklagade avslagsbeslutet till Stockholms tingsrätt och anförde bland annat att den svenska lagen strider mot den fria rörligheten för arbetstagare inom Europeiska unionen. Han yrkade därvid att tingsrätten skulle återförvisa ärendet till KFM för inledande av skuldsanering.
- 20 Enligt Stockholms tingsrätt omfattas inte skuldsaneringsförfarandet av tillämpningsområdet för förordning nr 1346/2000. Ett beslut om skuldsanering som fattas av svenska myndigheter kan i regel inte verkställas utanför Sverige.
- 21 Stockholms tingsrätt har uppgett att skuldsanering endast kan beviljas en gäldenär med hemvist i Sverige, dock utan krav på svenskt medborgarskap. En person som har utvandrat och är bosatt utomlands kan således inte beviljas skuldsanering i Sverige, även om det finns en stark anknytning till Sverige genom att skulderna har uppkommit i Sverige och genom att personen i fråga har en svensk arbetsgivare.
- 22 Det är mot denna bakgrund som Stockholms tingsrätt (nedan kallad tingsrätten) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Kan det svenska hemvistkravet i 4 § skuldsaneringslagen ... anses ägnat att hindra eller avskräcka en arbetstagare från att lämna Sverige för att utöva sin rätt till fri rörlighet och, således, anses stå i strid med den bestämmelse om fri rörlighet för arbetstagare inom EU som återfinns i artikel 45 FEUF?”

Inledande anmärkningar

- 23 Inledningsvis konstaterar domstolen, i likhet med vad den svenska regeringen har anfört i sitt skriftliga yttrande, att skuldsaneringsförfarandet inte innebär att gäldenären berövas rådigheten över sina tillgångar. Detta medför att skuldsanering inte kan anses utgöra ett insolvensförfarande i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 1346/2000 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2006 i mål C-341/04, Eurofood IFSC, REG 2006, s. I-3813, punkt 46).
- 24 Skuldsanering finns dessutom inte upptagen i bilaga A till förordning nr 1346/2000. Eftersom förordningen endast är tillämplig på de förfaranden som räknas upp i bilaga A, omfattas inte den aktuella skuldsaneringen av förordningens tillämpningsområde.
- 25 När det gäller förordning nr 44/2001, påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har framhållit i punkt 41 i sitt förslag till avgörande, att ett sådant beslut om skuldsanering som är aktuellt i målet vid tingsrätten utgör ett avgörande som meddelats av en myndighet, vilken, förutom i de fall som anges i artikel 62 i nämnda förordning, inte kan anses utgöra en "domstol" i den mening som avses i artikel 32 i förordningen.
- 26 Ett beslut om skuldsanering som meddelats av en myndighet som KFM omfattas således inte av tillämpningsområdet för förordning nr 44/2001.
- 27 Det är mot denna bakgrund som tingsrättens fråga till domstolen ska besvaras.

Prövning av tolkningsfrågan

- 28 Tingsrätten har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken skuldsanering endast får beviljas gäldenärer med hemvist i den berörda medlemsstaten.
- 29 Domstolen erinrar om att bestämmelserna i EUF-fördraget om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för unionsmedborgarna att utöva all slags yrkesverksamhet inom Europeiska unionen, och de utgör hinder för åtgärder som kan innebära att unionsmedborgare missgynnas när de önskar bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat (dom av den 16 mars 2010 i mål C-325/08, Olympique Lyonnais, REU 2010, s. I-2177, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 30 Nationella bestämmelser genom vilka en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat hindras eller avskräcks från att lämna sin ursprungsstat för att utöva sin rätt till fri rörlighet utgör således inskränkningar i denna frihet, även om de tillämpas oberoende av de berörda arbetstagarnas nationalitet (se domen i det ovannämnda målet Olympique Lyonnais, punkt 34).
- 31 Domstolen konstaterar att en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i målet vid tingsrätten, enligt vilken skuldsanering endast får beviljas gäldenärer med hemvist i landet, kan avskräcka en arbetstagare på obestånd, som är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid, från att utöva sin rätt till fri rörlighet. En sådan arbetstagare kommer nämligen att avskräckas från att lämna sin ursprungsmedlemsstat för att arbeta i en annan medlemsstat, om detta innebär att han eller hon fråntas möjligheten att beviljas skuldsanering i ursprungsmedlemsstaten.
- 32 En sådan lagstiftning utgör följaktligen ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare som i princip är förbjudet enligt artikel 45 FEUF.

- 33 En bestämmelse som hindrar den fria rörligheten för arbetstagare kan endast tillåtas om den eftersträvar ett berättigat mål som är förenligt med fördraget och om den är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse. I ett sådant fall fordras även att tillämpningen av en sådan bestämmelse är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och att denna tillämpning inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se domen i det ovannämnda målet *Olympique Lyonnais*, punkt 38).
- 34 Den svenska regeringen har som skäl för den aktuella lagstiftningen för det första hävdats att det framgår av förarbetena till skuldsaneringslagen att hemvistkravet hänger samman med att beslut om skuldsanering i regel inte erkänns i utlandet. Genom att uppställa ett krav på anknytning till Sverige, i form av kravet på hemvist i landet, har den svenska lagstiftaren velat skydda gäldenären mot utländska borgenärer som inte deltar i skuldsaneringen.
- 35 Eftersom ett beslut om skuldsanering, såsom det beslut som meddelats av KFM, inte omfattas av tillämpningsområdet för vare sig förordning nr 1346/2000 eller förordning nr 44/2001, konstaterar domstolen att det inte finns någon skyldighet enligt unionsrätten för myndigheterna i övriga medlemsstater att erkänna ett sådant beslut.
- 36 I avsaknad av harmoniseringsåtgärder är det således berättigat för en medlemsstat att vilja garantera effektiviteten av beslut om skuldsanering som meddelas av de egna myndigheterna.
- 37 Ett sådant hemvistkrav som är aktuellt i målet vid tingsrätten riskerar dock, med hänsyn till nämnda syfte, att bli verkningslöst i vissa fall och vara alltför generellt i andra fall.
- 38 Även om ett sådant beslut om skuldsanering som meddelats av KFM inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 44/2001, innehåller denna förordning inte desto mindre internationella behörighetsregler som är tillämpliga på privaträttsliga tvister mellan en gäldenär och hans eller hennes borgenärer.
- 39 Borgenärer till en gäldenär som har hemvist i Sverige kan således väcka talan mot gäldenären vid domstolar i en annan medlemsstat, utan att det är säkert att gäldenären med framgång kan åberopa en sådan skuldsanering som beslutas av KFM. Detta är exempelvis fallet när borgenärerna väcker talan mot gäldenären, i enlighet med artikel 5.1 a i förordning nr 44/2001, vid domstolarna i en annan medlemsstat än Sverige, då uppfyllelseorten för den förpliktelse som talan avser är belägen i den andra medlemsstaten.
- 40 Ett sådant hemvistkrav som är aktuellt i målet vid tingsrätten kan således inte undanröja risken för att borgenärer med fordringar på en gäldenär med hemvist i Sverige kräver betalning för dessa fordringar i en annan medlemsstat än Sverige, där ett beslut om skuldsanering som beslutas av KFM inte erkänns.
- 41 Dessutom kan borgenärerna, i enlighet med artikel 5.1 a i förordning nr 44/2001, väcka talan vid svenska domstolar mot en gäldenär med hemvist i en annan medlemsstat än Sverige. Svenska domstolar kan då finna sig vara behöriga, särskilt när det är fråga om en avtalsförpliktelse som har uppfyllts eller ska uppfyllas i Sverige.
- 42 Till skillnad från en gäldenär med hemvist i Sverige, saknar en gäldenär som Ulf Radziejewski möjlighet att dra fördel av det skydd som ett av KFM meddelat beslut om skuldsanering ger honom i Sverige i rättsliga förfaranden som hans borgenärer inleder mot honom i denna medlemsstat.
- 43 En sådan nationell lagstiftning som är aktuell i målet vid tingsrätten går således utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den ovan i punkt 34 angivna målsättningen.

- 44 Den svenska regeringen har för det andra gjort gällande att ett sådant hemvistkrav som är aktuellt i målet vid tingsrätten utgör en förutsättning för att gäldenärens ekonomiska och personliga förhållanden ska kunna utredas på ett tillfredsställande sätt.
- 45 Den svenska regeringen har förklarat att KFM enligt 4 § skuldsaneringslagen inte endast ska granska de uppgifter som lämnas av gäldenären utan även utreda och kontrollera dessa uppgifter samt dessutom följa upp gäldenärens ansträngningar att uppfylla sina skyldigheter och förpliktelser. Ett skuldsaneringsförfarande förutsätter också gäldenärens aktiva medverkan, vilken underlättas om gäldenären har hemvist i det land där prövningen sker. Enligt den svenska regeringen får hemvistkravet således anses ändamålsenligt för att KFM ska kunna garanteras effektiva kontrollmöjligheter.
- 46 Domstolen finner att det är berättigat för en medlemsstat att vilja kontrollera gäldenärens ekonomiska och personliga förhållanden innan en åtgärd beviljas som innebär att gäldenären helt eller delvis befrias från ansvar för betalningen av sina skulder (se, analogt, dom av den 18 juli 2006 i mål C-406/04, De Cuyper, REG 2006, s. I-6947, punkt 41).
- 47 Vid förhandlingen medgav emellertid den svenska regeringen att en gäldenär, som vid tidpunkten för ansökan om skuldsanering har hemvist i Sverige och som efter att ha beviljats en sådan åtgärd beslutar sig för att ta arbete och bosätta sig i en annan medlemsstat, samtidigt som han eller hon förblir folkbokförd i Sverige, fortsätter att omfattas av skuldsaneringen. Ett sådant hemvistkrav som uppställs i den aktuella lagstiftningen, vilket enbart hänför sig till dagen för ingivandet av ansökan om skuldsanering, utgör inte ett krav som är kopplat till säkerställandet av effektiva kontrollmöjligheter för KFM (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas, REG 2006, s. I-10451, punkt 39). Det förhållandet att gäldenären är bosatt i en annan medlemsstat tycks inte utgöra hinder för den kontroll som ska genomföras efter beviljandet av skuldsanering.
- 48 Dessutom påpekar domstolen att det går att fastställa de ekonomiska och personliga förhållandena för en gäldenär som Ulf Radziejewski utan att det är nödvändigt att han har hemvist i Sverige. Han är nämligen föremål för utmätning i lön som administreras av KFM, han har en svensk arbetsgivare och han är enligt inkomstskattelagen (1999:1229) ”obegränsat skattskyldig” i Sverige.
- 49 KFM kan också kalla en gäldenär som Ulf Radziejewski att infinna sig i Sverige eller, om möjligheter för en sådan resa saknas, förelägga honom att inkomma med alla relevanta uppgifter angående sina ekonomiska och personliga förhållanden, vid äventyr av att skuldsaneringen avbryts eller upphävs om gäldenären utan giltiga skäl vägrar medverka. Det förhållandet att KFM endast kan få tillgång till vissa uppgifter genom gäldenären själv kan således inte i sig, tvärtemot vad den svenska regeringen har gjort gällande, försvåra KFM:s kontrollmöjligheter.
- 50 Ett sådant hemvistkrav som är aktuellt i målet vid tingsrätten går följaktligen utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den ovan i punkt 44 angivna målsättningen.
- 51 Den svenska regeringen har vid förhandlingen för det tredje gjort gällande att hemvistkravet i den aktuella lagstiftningen syftar till att upprätthålla en effektiv tillämpning av förordning nr 1346/2000.
- 52 Domstolen har emellertid ovan i punkt 23 konstaterat att en sådan skuldsanering som är aktuell i målet vid tingsrätten inte utgör ett insolvensförfarande i den mening som avses i förordning nr 1346/2000.
- 53 Den aktuella lagstiftningen kan därför inte påverka den internationella behörighetsregeln i artikel 3.1 i förordning nr 1346/2000.

- 54 Mot bakgrund av det ovanstående lämnar domstolen följande svar på tingsrättens fråga. Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken skuldsanering endast får beviljas gäldenärer med hemvist i den berörda medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken skuldsanering endast får beviljas gäldenärer med hemvist i den berörda medlemsstaten.

Underskrifter