

LAVO Leppänen Tatu

09.05.2008
JULKINEN

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU; OSA; Vihreä kirja Tuomioiden tehokas täytäntöönpano Euroopan unionissa: velallisen omaisuuden läpinäkyvyys

E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2008/0755

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys otsikossa tarkoitettusta asiasta.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

LIITTEET Perusmuistio, KOM(2008) 128 lopullinen

Asiasanat	siviilioikeus, siviiliprosessioikeus
Hoitaa	OM
Tiedoksi	EUE, UM, VM, VNEUS

LAVO Leppänen Tatu

09.05.2008
JULKINEN

Asia

EU; OSA; Vihreä kirja Tuomioiden tehokas täytäntöönpano Euroopan unionissa: velallisen omaisuuden läpinäkyvyys

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2008/0755

E-tunnus:

Asiakirjat:

KOM(2008) 128 lopullinen

Käsittelijä(t):

Oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen, puh. 1606 7678

Pääasiallinen sisältö

Toisessa jäsenvaltiossa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta ei nykyisin ole varsinaista yhteisölainsäädäntöinstrumenttia. Yhteisöinstrumenteilla säännellään tuomioistuimien kansainvälistä toimivaltaa, tuomioiden tunnustamista ja tuomioiden täytäntöönpanokelpoiseksi toteamista eri menettelyin. Instrumenteissa ei, eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta, säännellä itse pakkokeinoin tapahtuvaa täytäntöönpanoa eli ulosottoa. Rajat ylittävässä täytäntöönpanossa noudatetaan kussakin jäsenvaltiossa sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä. Toisessa jäsenvaltiossa annettu tuomio, joka on todettu täytäntöönpanokelpoiseksi, pannaan esimerkiksi Suomessa täytäntöön ulosottokaaren säännösten mukaisesti.

Vihreällä kirjalla komissio on käynnistänyt intressiryhmien laajan kuulemiskierroksen siitä, miten velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä, toisin sanoen tietojen saantia omaisuudesta, voitaisiin parantaa Euroopan unionissa. Vihreässä kirjassa kuvaillaan nykytilanteeseen liittyviä ongelmia ja pohditaan mahdollisia ratkaisuja. Komissio pyytää sidosryhmiä lähettämään huomautuksensa 30.9.2008 mennessä.

Komissio toi rajat ylittävän velkojen perinnän ongelmat esiin jo vuoden 1998 tiedonannossaan ”Kohti päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostumista Euroopan unionissa” (Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, EYVL C 33, 31.1.1998, s. 3). Tietojen saannin tärkeys todettiin myöhemmässä toimenpideohjelmassa (Toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1). Vuonna

2004 valmistui komission tilaama tutkimus täytäntöönpanon tehostamisesta Euroopan unionissa (JAI/A3/2002/02). Siinä ehdotettiin useita täytäntöönpanoa tehostavia toimia. Vihreä kirja perustuu tutkimuksen tuloksiin ja osittain sen suosituksiin. Komissio on jo aiemmin 24.10.2006 antanut vihreän kirjan ”Tuomioiden täytäntöönpanon tehostamisesta Euroopan unionissa: pankkitalletusten takavarikointi” (KOM[2006] 618 lopullinen; E 135/2006 vp). Siinä keskitytään yhteen toimenpiteeseen eli pankkitalletusten takavarikointiin. Nyt annetussa vihreässä kirjassa pyritään yleisemmin lisäämään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä.

Vihreässä kirjassa todetaan, että rajat ylittävään velkojen perintään liittyvät ongelmat saattavat haitata velkomustuomioiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa velkojalla ja täytäntöönpanoviranomaisilla ei ole tietoa velallisen eikä hänen varojensa olinpaikasta. Nykyään tietoja selvitetään kansallisella tasolla useista tietolähteistä, erityisesti erilaisista rekistereistä ja velallisen tekemästä ilmoituksesta. Rajat ylittävää velkojen perintää haittaavat kansallisten oikeusjärjestelmien erot ja velkojen riittämätön kokemus toisten jäsenvaltioiden tiedonhankkimisjärjestelmistä. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien perusrakenne on kuitenkin samankaltainen. Mahdollisilla EU:n tason toimilla voitaisiin pyrkiä lisäämään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä. Samalla olisi noudatettava velallisen yksityisyyden suojaa koskevia periaatteita. Komissio kysyy, tarvitaanko yhteisön tasolla toteutettavia toimia, joilla lisätään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä.

Yksittäisen toimen sijaan komissio ehdottaa harkittavaksi useita toimia, joilla varmistetaan, että velkoja saa kohtuullisen ajan kuluessa luotettavia tietoja velallisen omaisuudesta. Vihreässä kirjassa pohditaan neljää toimea:

1) Käsikirjan laatiminen kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä ja –käytännöistä

Komissio toteaa, että EU:n 27 jäsenvaltion täytäntöönpanojärjestelmistä on julkaistu hyvin vähän tietoja. Käytännön toimenä voitaisiin laatia käsikirja jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmistä. Käsikirja voisi olla saatavilla siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston internet-sivustossa. Komissio kysyy, pitäisikö laatia tällainen käsikirja.

2) Tietorekistereissä saatavilla olevien tietojen lisääminen ja niiden saatavuuden parantaminen

Komissio toteaa, että tietoja saa pääasiassa julkisista lähteistä, joista tärkeimpiä ovat kaupparekisterit. Kaupparekistereitä koskevia säännöksiä on yhdenmukaistettu jossain määrin kahdella yhtiöoikeusdirektiivillä. Komissio kysyy, pitäisikö kaupparekistereissä olevien tietojen määrää lisätä ja tietojen saantia parantaa.

Jos velallinen ei ole yritys eikä ammatinharjoittaja, velkojan tiedonhankinta vihreän kirjan mukaan vaikeutuu entisestään. Useimmissa, muttei kaikissa jäsenvaltioissa kaikkien asukkaiden osoitteet kirjataan väestörekisteriin. Rekisterien rakenne vaihtelee kuitenkin suuresti. Komissio kysyy, olisiko pääsyä nykyisiin väestörekistereihin laajennettava.

Sosiaaliturva- ja verorekistereissä on usein velallisen osoite, työpaikkatiedot ja pankkitilien numerot. Näiden tietojen saaminen voi merkittävästi helpottaa rahavaateiden täytäntöönpanoa. Toisaalta olisi otettava huomioon arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat vaatimukset. Komissio kysyy, pitäisikö täytäntöönpanoviranomaisilla olla nykyistä laajemmat oikeudet saada tietoja sosiaaliturva- ja verorekistereistä.

3) Täytäntöönpanoviranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttaminen

Vihreässä kirjassa todetaan, että täytäntöönpanoelimet eivät saa nykyään suoraan tietoja muiden jäsenvaltioiden ei-julkisista rekistereistä, jotka ovat oman maan täytäntöönpanoelinten käytettävissä.

Kansallisten täytäntöönpanoelinten tietojenvaihdosta ei toistaiseksi määrätä kansainvälisillä säännöksillä tai sopimuksilla. Ulosottovirastojen ja muiden täytäntöönpanoelinten välinen yhteistyö on vähäistä.

Kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin komission mukaan lisätä ja ottaa käyttöön viranomaisten suora tietojenvaihtojärjestelmä. Jäsenvaltion täytäntöönpanoelimet voisivat pyytää apua toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisilta elimiltä. Mallina voitaisiin käyttää veroviranomaisten keskinäisestä avunannosta annettua yhteisön säädöstä. Säädökseen voitaisiin sisällyttää luettelo kansallisista täytäntöönpanoviranomaisista, joilla on oikeus pyytää tietoja toisten jäsenvaltioiden rekistereistä. Tällöin olisi harkittava, kuinka ratkaistaan täytäntöönpanoelinten käytettävissä olevien tietojen suurista eroista johtuvat ongelmat. Myös tietosuoja säännökset olisi otettava huomioon. Komissio kysyy, olisiko täytäntöönpanoviranomaisten välistä tietojenvaihtoa parannettava ja miten se olisi toteutettava.

4) Velallisen ilmoituksen toteuttaminen

Vihreässä kirjassa todetaan, että monissa kansallisissa järjestelmissä täytäntöönpanoelimillä on valtuudet esittää velalliselle tämän omaisuutta koskevia kysymyksiä. Joissakin jäsenvaltioissa ilmoitus tehdään täytäntöönpanotuomioistuimelle. Joissakin jäsenvaltioissa velallisen ilmoitus ei kuitenkaan ole käytössä.

Komission mukaan voidaan harkita kahta vaihtoehtoa. Yksi vaihtoehto on yhteisön säädön, jossa jäsenvaltiot veloitetaan ottamaan käyttöön velallisen ilmoitusta koskeva menettely, mutta niille jätetään harkintavaltaa sen toteuttamisessa. Tällaisella vähimmäistason yhdenmukaistamisella olisi kuitenkin useita haittapuolia. Tämän vuoksi voitaisiin harkita yhdenmukaista ”eurooppalaista omaisuusilmoitusta”, jossa velallisen olisi ilmoitettava kaikki Euroopan oikeudenkäyttöalueella olevat varansa. Ilmoitus voitaisiin antaa vakiolomakkeella, joka olisi saatavilla kaikilla yhteisön kielillä. Kukin jäsenvaltio voisi nimetä toimivaltaisen elimen, jolle ilmoitus tehdään. Säädöksessä olisi myös määritettävä seuraamukset veloitteen noudattamatta jättämisestä.

Komissio kysyy mm., olisiko eurooppalainen omaisuusilmoitus otettava käyttöön, sekä millä edellytyksillä ilmoitusta pitäisi vaatia, pitäisikö virheellisistä tiedoista määrätä seuraamuksia, kuinka yhdenmukainen ilmoituksen pitäisi olla ja mitä tietoja ilmoituksessa pitäisi antaa.

Lopuksi komissio toteaa, että vihreässä kirjassa käsiteltyjen toimien lisäksi voitaisiin harkita muitakin velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä lisääviä toimia. Komissio kysyy, halutaanko ehdottaa muita toimia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti vihreässä kirjassa tehtyihin ehdotuksiin. Täytäntöönpanon onnistumisen kannalta tiedonsaanti velallisen omaisuudesta on tärkeää. Tietojen saaminen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevasta omaisuudesta on kuitenkin nykyisin vaikeaa. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa velkoja tai täytäntöönpanoviranomainen ei tiedä edes, missä valtiossa velallinen tai hänen mahdollinen omaisuutensa on. Yhteisön tasolla toteutettavat toimet, joilla lisätään mahdollisuuksia selvittää velallisen omaisuuden olemassaoloa ja sijaintia unionissa, ovat siten tarpeellisia.

Mahdollisen lainsäädäntöinstrumentin soveltamisala tulee rajoittaa rajat ylittäviin tilanteisiin. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 65 artiklan mukaisesti yksityisoikeudellisella lainsäädäntöyhteistyöllä on oikeusperusta vain asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli. Mahdollisen uuden eurooppalaisen menettelyn tulisi olla kansallisten menettelyjen rinnalla käytettävä itsenäinen menettely.

Tulisi myös harkita sitä, että tuomioiden täytäntöönpanoa tehostavista toimista säädettäisiin yhdessä instrumentissa. Lainsäädännön johdonmukaisuus ja sovellettavuus saattaa kärsiä, jos täytäntöönpanon osakysymyksistä annetaan useita eri säädöksiä.

Vihreässä kirjassa harkituista eri toimista valtioneuvosto kannattaa käsikirjan laatimista kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä ja –käytännöistä. Myös täytäntöönpanoviranomaisten välisen tietojenvaihdon parantaminen ja velallisen ilmoituksen toteuttaminen ovat harkinnan arvoisia toimia. Edellisen osalta on kuitenkin otettava erityisesti huomioon, että täytäntöönpanoelimet ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisia. Suomessa ulosottomiehet ovat valtion puolueettomia lainkäyttöviranomaisia, jolloin ulosottomiehillä on vastaavasti laajat tiedonsaantioikeudet. Joissakin jäsenvaltioissa täytäntöönpano sen sijaan kuuluu yksityisille toimijoille, joilla ei voi olla vastaavia valtuuksia. Mainittuja toimia vaikeammin toteutettava saattaa olla harkittu tietorekistereissä saatavilla olevien tietojen lisääminen ja niiden saatavuuden parantaminen, ottaen toisaalta huomioon velallisen yksityisyyden suojan ja muut näkökohdat.

Valtioneuvosto tulee vastaamaan vihreän kirjan sisältämiin yksittäisiin kysymyksiin edellä sanottujen suuntaviivojen mukaisesti.

Kansallinen käsittely

Vihreä kirja on ollut suppealla lausuntokierroksella. Lausunnot pyydettiin toimittamaan oikeusministeriölle 18.4.2008 mennessä. Lausunnonantajat ovat suhtautuneet vihreän kirjan ehdotuksiin varsin myönteisesti.

Kansallinen lainsäädäntö

Ulosottomenettelystä säädetään ulosottokaarella. Ulosottokaarella ovat muun muassa säännökset, jotka koskevat velallisen tietojenantovelvollisuutta ja ulosottoselvitystä sekä ulosottomiehen oikeutta saada tietoja viranomaisilta ja luovuttaa niitä. Velallisen on ilmoitettava ulosottomiehelle myös ulkomailla oleva omaisuutensa. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Erilaisten rekistereiden tietosisällöstä säädetään asianomaisissa laeissa, esimerkiksi kaupparekisteristä kaupparekisterilaissa.

Asiasanat Hoitaa	siviilioikeus, siviiliprosessioikeus OM
Tiedoksi	EUE, UM, VM, VNEUS



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.3.2008
KOM(2008) 128 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**TUOMIOIDEN TEHOKAS TÄYTÄNTÖÖNPANO EUROOPAN UNIONISSA:
VELALLISEN OMAISUUDEN LÄPINÄKYVYYS**

(komission esittämä)

VIHREÄ KIRJA
TUOMIOIDEN TEHOKAS TÄYTÄNTÖÖNPANO EUROOPAN UNIONISSA:
VELALLISEN OMAISUUDEN LÄPINÄKYVYYS

Tällä vihreällä kirjalla käynnistetään intressiryhmien laaja kuulemiskierros siitä, miten velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa Euroopan unionissa. Vihreässä kirjassa kuvaillaan nykytilanteeseen liittyviä ongelmia ja pohditaan mahdollisia ratkaisuja.

Komissio pyytää asianomaisia lähettämään huomautuksensa 30. syyskuuta 2008 mennessä seuraavaan osoitteeseen:

European Commission
Directorate-General for Justice, Freedom and Security
Unit C1 – Civil Justice
B - 1049 Brussels
Faksi: (+32-2) 299 64 57
S-posti: JLS-coop-jud-civil@ec.europa.eu

Huomautukset julkaistaan internetissä. Samassa yhteydessä mainitaan lähettäjän henkilöllisyys. Tästä voidaan poiketa, jos tietojen julkaisu todennäköisesti vahingoittaisi lähettäjän oikeutettuja etuja. Tällöin huomautus voidaan julkaista nimettömänä. Muussa tapauksessa huomautusta ei julkaista eikä sen sisältöä oteta huomioon asiaa käsiteltäessä. Huomautukset julkaistaan komission verkkosivustossa (joko verkkosivustossa ”Sinun äänesi Euroopassa”, joka on kuulemismenettelyjen yhteinen aloitussivu, tai siihen linkitetyllä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston verkkosivulla).

Komissio voi järjestää vihreään kirjaan sisältyvistä aiheista julkisen kuulemistilaisuuden.

I. Johdanto: Nykytilanteen puutteet

Rajat ylittävään velkojen perintään liittyvät ongelmat saattavat haitata maksamismääräysten vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Maksujen viivästyminen ja maksamatta jättäminen vaarantaa sekä yritysten että kuluttajien edut. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa velkojalla ja täytäntöönpanoviranomaisilla ei ole tietoa velallisen eikä hänen varojensa olinpaikasta.

Komissio toi rajat ylittävän velkojen perinnän ongelmat esiin jo vuoden 1998 tiedonannossaan ”Kohti päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostumista Euroopan unionissa”.¹ Kaksi vuotta myöhemmin vahvistetussa vastavuoroista tunnustamista koskevassa toimenpideohjelmassa todettiin, että tuomioiden täytäntöönpano Euroopan unionissa voisi itse asiassa helpottua, jos olisi mahdollista tietää tarkkaan velallisten taloudellinen tilanne. Olisikin syytä ryhtyä toimiin, jotta mahdollistettaisiin tarkkojen tietojen hankkiminen jäsenvaltioiden alueella olevan velallisen kaikesta omaisuudesta”.² Komissio laati vuonna 2004 tutkimuksen tuomioistuimien päätösten täytäntöönpanon tehostamisesta Euroopan unionissa (*The Study on making more efficient the enforcement of judicial decisions within the European Union*).³ Siinä analysoitiin tilannetta EU:n 15 jäsenvaltiossa ja ehdotettiin useita täytäntöönpanoa tehostavia toimia. Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudelliseen verkostoon sisältyvien tietojen täydentämiseksi komissio on pyytänyt tutkimuksen tekemisen jälkeen EU:hun liittyneitä 12:ta jäsenvaltiota toimittamaan tiedot asiaa koskevasta oikeudellisesta tilanteestaan. Saadut vastaukset on otettu huomioon tätä vihreää kirjaa laadittaessa. Komissio antoi 24. lokakuuta 2006 vihreän kirjan ”Tuomioiden täytäntöönpanon tehostamisesta Euroopan unionissa: pankkitalletusten takavarikointi”.⁴ Siinä keskitytään yksittäiseen toimenpiteeseen eli pankkitalletusten takavarikointiin, jolla tehostetaan rahallisten vaateiden täytäntöönpanoa. Tällä menettelyllä velkoja voi suojata hänelle kuuluvan tai hänen vaatimansa rahasumman estämällä velallisen yhdellä tai useammalla pankkitilillä Euroopan unionin alueella olevien varojen noston tai siirron. Nyt esitettävässä vihreässä kirjassa pyritään yleisemmin lisäämään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä erilaisilla rekistereillä ja velallisen ilmoituksella omaisuudestaan.

Täytäntöönpanomenettelyt aloitetaan yleensä selvittämällä velallisen osoite ja/tai hankkimalla tietoja hänen taloudellisesta tilanteestaan. Nykyään velallisen omaisuuteen liittyviä tietoja selvitetään kansallisella tasolla useista tietolähteistä, erityisesti erilaisista rekistereistä ja velallisen tekemästä ilmoituksesta. Kansallisten järjestelmien perusrakenteet saattavat näyttää samanlaisilta, mutta niissä on silti huomattavia eroja, jotka liittyvät tietojen saantiin ja niiden sisältöön, tiedonsaantimenettelyihin ja järjestelmien yleiseen tehokkuuteen.⁵

Vertailua tehtäessä voidaan havaita kaksi perusjärjestelmää, joiden mukaisesti tietoja annetaan.⁶

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, EYVL C 33, 31.1.1998, s. 3.

² Toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1).

³ Tutkimus nro JAI/A3/2002/02. Loppuraportti on saatavana internet-osoitteessa http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁴ KOM(2006) 618 lopullinen.

⁵ Tutkimus nro JAI/A3/2002/02, s. 47.

⁶ Useimmissa jäsenvaltioissa on kuitenkin molempien järjestelmien piirteitä, vaikka kansallinen järjestelmä voidaan yleisesti ottaen luokitella jompaankumpaan järjestelmään.

- Ensimmäisessä järjestelmässä velallisen on ilmoitettava koko omaisuutensa.⁷ Joissakin jäsenvaltioissa⁸ sovelletaan vastaavaa järjestelmää, mutta koko omaisuuden sijaan velallisen on ilmoitettava ainoastaan vaateen täytäntöönpanon kannalta merkityksellinen omaisuus.

- Erityisesti niissä maissa, joissa velallisen ei tarvitse ilmoittaa omaisuuttaan, on pääsy järjestelmiin, joista saa yksilöityjä tietoja.⁹ Näillä lainkäyttöalueilla tiedot saadaan pääasiassa eri rekistereistä. Järjestelmän soveltamisessa esiintyy suuria eroja, kun tarkastellaan tietojen saantia rekistereistä ja muista tietolähteistä sekä sovellettavia tutkintavaltuuksia ja valvontavaltaa.

Rajat ylittävää velkojen perintää haittaavat kansallisten oikeusjärjestelmien erot ja velkojen riittämätön kokemus toisten jäsenvaltioiden tiedonhankkimisjärjestelmistä. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien perusrakenteiden samankaltaisuus voisi kuitenkin antaa mahdollisuudet arvioiden tekemiselle.¹⁰ Mahdollisilla EU:n tason toimilla voitaisiin pyrkiä lisäämään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä ja parantamaan velkojan oikeutta saada tietoja. Samalla olisi noudatettava tietosuojadirektiivin 95/46/EY¹¹ mukaisia velallisen yksityisyyden suojaa koskevia periaatteita, vaikka velkojalle on annettava mahdollisuudet tehokkaaseen perintään.

Tässä vihreässä kirjassa keskitytään tuomioistuimien päätösten julkisen täytäntöönpanon tehostamiseen. Tämä vuoksi vihreässä kirjassa ei käsitellä täytäntöönpanon (aineellisia) rajoituksia eikä yksityisten tai puoliyksityisten organisaatioiden roolia täytäntöönpanoprosessissa.

Kysymys nro 1:

Tarvitaanko yhteisön tasolla toteutettavia toimia, joilla lisätään velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä?

⁷ Näin toimitaan muun muassa Englannissa, Kreikassa ja Saksassa.

⁸ Espanja ja Portugali.

⁹ Esimerkiksi Skotlannissa on kattavat online-rekisterit, mutta lainsäädännössä ei ole säännöksiä velallisen eikä velallisen velallisen (third party debtor) ilmoituksesta.

¹⁰ Tutkimus nro JAI/A3/2002/02, s. 48.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31). Direktiivin 95/46/EY tavoite on varmistaa perusoikeuksiin kuuluva yksilöiden henkilötietojen suoja, mutta myös tietojen vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa. Direktiivin mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja laillista. Henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla (käyttötarkoituksen rajoittamisen periaate). Tietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia eikä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty (suhteellisuusperiaate). Tietoja ei saa luovuttaa ulkopuolisille. Tietojen käsittely sallitaan, jos rekisteröity henkilö on antanut suostumuksensa tai jos yksi tai useampi muu ehto täyttyy. Näitä ovat muun muassa käsittelyn tarpeellisuus rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sellaisen julkisen vallan käyttämiseksi, joka kuuluu rekisterinpitäjälle. Arkaluontoisia tietoja voidaan käsitellä, jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Direktiivin sisältyvien läpinäkyvyyssäännösten mukaan rekisteröidylle henkilölle on ilmoitettava, miten hänen tietojensa käsitellään, mukaan luettuina rekisterinpitäjän henkilöllisyys, tietojenkäsittelyn tarkoitukset ja tietojen mahdolliset vastaanottajat. Edellä olevien sääntöjen mukaan tietojenkäsittelyn tarkoitus, tarvittavien henkilötietojen tyyppi ja tietojen vastaanottajat on määriteltävä yksityiskohtaisesti, ja nämä määrittelyt on annettava tiedoksi rekisteröidylle henkilölle. Jos nämä edellytykset täyttyvät, velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä lisäävien toimien toteuttamiselle ei ole esteitä.

Pitäisikö tässä yhteydessä käsitellä erikseen tuomioistuimien päätösten tehokkaan täytäntöönpanon ja velallisen yksityisyydensuojan suhdetta tai yksityisten organisaatioiden roolia täytäntöönpanossa? Jos vastasitte kyllä, mitä seikkoja pidätte tärkeinä?

II. Mahdolliset ratkaisut

Velallisen omaisuudesta saadaan tietoja useista lähteistä, erityisesti rekistereistä ja velalliselta itseltään. EU:n tasolla toteutettavan yksittäisen toimen sijaan komissio ehdottaa, että harkitaan useita toimia, joilla varmistetaan, että velkoja saa kohtuullisen ajan kuluessa luotettavia tietoja velallisen omaisuudesta. Tässä vihreässä kirjassa harkitaan seuraavia toimia:

- laaditaan käsikirja kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä ja -käytänteistä;
- lisätään tietorekistereissä saatavilla olevia tietoja ja parannetaan niiden saatavuutta;
- toteutetaan täytäntöönpanoviranomaisten välistä tietojenvaihtoa;
- toteutetaan velallisen ilmoitukseen liittyviä toimia.

1. Laaditaan käsikirja kansallisista täytäntöönpanosäännöksistä ja -käytänteistä;

EU:n 27 jäsenvaltion täytäntöönpanojärjestelmistä on julkaistu hyvin vähän tietoja.¹² Käytännön toimenä voitaisiin laatia käsikirja jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmistä. Käsikirjaan voitaisiin koota kustakin jäsenvaltiosta kaikki tietolähteet, joista saa tietoja henkilön omaisuudesta, yhteystiedot henkilöistä, jotka voivat avustaa rajoitetusti saatavilla olevien tietojen hankkimisessa, sekä tietoja tiedonhankinnan kustannuksista ja muita hyödyllisiä ohjeita. Käsikirja voisi olla saatavilla siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston internet-sivustossa.¹³

Kysymys nro 2: *Pitäisikö laatia käsikirja, jossa on kattavat tiedot jäsenvaltioiden täytäntöönpanojärjestelmistä?*

2. Lisätään tietorekistereissä saatavilla olevia tietoja ja parannetaan niiden saatavuutta

a) Kaupparekisterit

Tietoja saa pääasiassa julkisista lähteistä, joista tärkeimpiä ovat kaupparekisterit.

Kaupparekistereitä koskevia säännöksiä yhdenmukaistettiin jossain määrin vuonna 1968 annetulla neuvoston ensimmäisellä yhtiöoikeusdirektiivillä (ns. julkisuusdirektiivi)¹⁴ ja vuonna 1989 annetulla neuvoston yhdennellätoista yhtiöoikeusdirektiivillä (ns.

¹² Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston verkkosivuilla on joitakin perustietoja kansallisista täytäntöönpanojärjestelmistä ja toimivaltaisista viranomaisista, joille voi toimittaa täytäntöönpanopyynnön:

¹³ http://ec.europa.eu/civiljustice/enforce_judgement/enforce_judgement_gen_fi.htm

¹⁴ <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

¹⁴ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 68/151/ETY, annettu 9 päivänä maaliskuuta 1968, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi (EYVL L 65, 14.3.1968, s. 8).

sivuliikeditiiviksi¹⁵. Julkisuusdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan yhtiöiden on julkistettava tietyt asiakirjat ja tiedot.¹⁶ Sivuliikeditiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sivuliikkeen osoite on julkistettava. Jäsenvaltioiden kaupparekistereissä on nykyään yksityiskohtaiset tiedot yksittäisistä yrityksistä (yhtiömuoto, perustamispäivä, yhtiön pääoma, yhtiöjärjestys, toimiala, yhtiön hallintoelimet ja niiden toimivaltuudet sekä joskus myös työntekijöiden lukumäärä).¹⁷ Tiedot kirjataan usein sähköisesti keskusrekistereihin, ja ne ovat saatavilla internet-sivuilla.¹⁸

Edellä mainituissa kahdessa direktiivissä pyritään yleisellä tasolla tekemään liikesuhteet avoimemmiksi, mukaan luettuina täytäntöönpanomenettelyt. Direktiiveissä ei kuitenkaan säädetä kaupparekisteritietojen täydellisestä yhdenmukaistamisesta. Direktiivejä sovelletaan ainoastaan tietyn tyyppisiin liikeyrityksiin, mutta ei yksityishenkilöihin eikä liikekumppanuuksiin.¹⁹ Jäsenvaltiot voivat myös perustaa paikallisia tai keskitettyjä kauppa- ja yritysrekistereitä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kolme keskusrekisteriä, joihin on kerätty kaikki liiketoimia koskevat tiedot, kun taas Saksassa on yli 400 paikallisten tuomioistuimien ylläpitämää rekisteriä. Lisäksi kaupparekistereihin kirjattujen tietojen luotettavuus vaihtelee: joissakin jäsenvaltioissa²⁰ tietojen oikeellisuutta ei tarkasteta ennen rekisteriin kirjaamista.²¹ Joissakin jäsenvaltioissa kaupparekisteritiedot vanhentuvat, koska yrityksille ei määrätä riittäviä seuraamuksia muuttuneiden tietojen ilmoittamisen laiminlyönnistä.²²

¹⁵ Yhdestoista neuvoston direktiivi 89/666/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkistamisvaatimuksista, jotka koskevat toisen valtion lainsäädännön alaisten, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden jäsenvaltioon avaamia sivuliikkeitä (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 36).

¹⁶ Näitä tietoja ovat erityisesti:

- a) perustamiskirja sekä yhtiöjärjestys, jos se on erillisessä asiakirjassa;
 - b) kaikki a alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen muutokset, myös yhtiön toimintakauden pidennys;
 - c) jokaisen perustamiskirjaan tai yhtiöjärjestykseen tehdyn muutoksen jälkeen asiakirja täydellisenä, sanamuodoltaan muutettuna;
 - d) sellaisten henkilöiden asettaminen, tehtävän päättymisen ja henkilötiedot, jotka joko lakisääteisenä toimielimenä tai sellaisen jäsenenä
 - i) ovat kelpoisia edustamaan yhtiötä suhteessa ulkopuolisiin henkilöihin ja käyttämään sen puhevaltaa oikeudenkäynnissä;
 - ii) osallistuvat yhtiön hallintoon, johtoon tai valvontaan.
- Julkistettaessa on ilmoitettava, onko niillä, joilla on kelpoisuus edustaa yhtiötä, tällainen kelpoisuus yksin vai yhdessä;
- e) merkityn pääoman määrä vähintään kerran vuodessa, kun yhtiön pääoma on vahvistettu perustamiskirjassa tai yhtiöjärjestyksessä tai säännöissä, jollei merkityn pääoman korottamiseksi ole tarpeen muuttaa yhtiöjärjестystä;
 - f) tase ja tuloslaskelma jokaiselta tilikaudelta. Taseen sisältävässä asiakirjassa on oltava tiedot niistä, joiden on lain mukaan varmistettava sen oikeellisuus.

¹⁷ Italiassa tiedot on kirjattu keskusrekisteriin, jota Italian kauppakamarit ylläpitävät. Tiedot ovat saatavilla internetissä (www.infocamere.it)

¹⁸ On huomattava, että kaupparekisterien tai yritystietoja sisältävien kaupallisten tietokantojen online-palvelujen yksityiset palveluntarjoajat, muun muassa eurooppalaisten kaupparekisterien yhteinen palvelu (European Business Register, www.ebr.org), käyttävät myös virallisia rekisteritietoja.

¹⁹ Vertailututkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että kaikkien jäsenvaltioiden rekistereissä on saatavilla yksittäisiä liikemiehiä koskevia tietoja.

²⁰ Esimerkiksi Alankomaat, Irlanti, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

²¹ Joissakin jäsenvaltioissa rekisterinpitäjät tutkivat tiedot ja todentavat niiden oikeellisuuden ennen rekisteriin kirjaamista.

²² Esimerkki: asia C-191/95, komissio v. Saksa (Kok. 1998, s. I-5449).

Julkisuudirektiivissä ei myöskään käsitellä sähköistä tietojenkäsittelyä eikä online-yhteyksiä kaupparekistereihin. On kuitenkin huomattava, että 12–13. kesäkuuta 2007 pidetyssä neuvoston kokouksessa todettiin seuraavaa: ”Työtä olisi jatkettava sähköisen oikeuden alalla, jotta nykyisiin tai tuleviin sähköisiin järjestelmiin voidaan luoda eurooppalainen tekninen alusta oikeusasioille.” Tuleviin painopistealueisiin kuuluu ”edellytysten luominen maksukyvyttömyysrekisterien sekä kauppa- ja yritysrekisterien verkostolle”.

Kysymys nro 3: *Pitäisikö kaupparekistereissä olevien tietojen määrää lisätä ja tietojen saantia parantaa? Jos vastasitte kyllä, miten uudistukset olisi toteutettava ja kuinka laajoja niiden pitäisi olla?*

b) Väestörekisterit

Jos velallinen ei ole yritys eikä ammatinharjoittaja, velkojan tiedonhankinta vaikeutuu entisestään. Useimmissa jäsenvaltioissa²³ kaikkien asukkaiden osoitteet kirjataan väestörekisteriin. Rekisterien rakenne vaihtelee kuitenkin suuresti. Eräissä jäsenvaltioissa²⁴ rekistereitä pitävät yllä paikallisviranomaiset, minkä vuoksi velallisen osoitetta etsivä velkoja joutuisi tutkimaan kaikki paikallisrekisterit koko maassa, mikä ei ole käytännössä mahdollista. Usein velkoja ei saa tietoja keskusrekistereistä.²⁵ Tämän vuoksi velkojan on erittäin vaikea selvittää kuluttajien ja yksityishenkilöiden osoitteita. Joillakin lainkäyttöalueilla edes täytäntöönpanoviranomaiset eivät pääse rekistereihin. Tällaisten rekisterien perustaminen voisi olla oikeusperinteen vastaista niissä jäsenvaltioissa, joissa sellaisia ei nykyään ole. Rajat ylittäviä rekisteripalveluja tarjoavat yksityiset yritykset ovat vasta kehityksensä alkuvaiheessa. Kaikissa uusissa menettelyissä on otettava huomioon tietosuojan ja velallisen yksityisyydensuojan liittyvät säännökset.

Kysymys nro 4: *Olisiko pääsyä nykyisiin väestörekistereihin laajennettava? Miten se olisi toteutettava?*

c) Sosiaaliturva- ja verorekisterit

Sosiaaliturva- ja verorekistereissä on usein velallisen osoite, työpaikkatiedot ja pankkitilien numerot. Näiden tietojen saaminen voi merkittävästi helpottaa rahallisten vaateiden täytäntöönpanoa. Jos velallisen ilmoitus ei ole käytössä kyseisessä jäsenvaltiossa, lainsäädännössä annetaan täytäntöönpanoelimille valtuudet etsiä valtion ylläpitämistä rekistereistä tietoja velallisen omaisuudesta.²⁶ Täytäntöönpanoviranomaisilla on suora pääsy ei-julkisiin rekistereihin muuallakin kuin niillä lainkäyttöalueilla, joilla velallisen ilmoitus ei ole käytössä. Ajanmukainen täytäntöönpanolainsäädäntö antaa nimetyille elimille valtuudet

²³ Poikkeuksia ovat Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta.

²⁴ Esimerkiksi Italiassa ja Saksassa.

²⁵ Poikkeuksen muodostaa Itävalta, missä keskusväestörekisteriin pääsee internetissä osoitteessa www.business.telekom.at

²⁶ Poikkeuksia ovat Italia ja Skotlanti. Alankomaissa ja Belgiassa ulosottomiehet voivat selvittää velallisen osoitteen ja työpaikkatiedot sosiaaliturvarekisteristä. Luxemburgissa velkoja voi pyytää rauhantuomaria (*juge de paix*) ottamaan yhteyden sosiaaliturvarekisteriin velallisen osoitteen ja työpaikkatietojen selvittämiseksi. Ranskassa tilanne on monimutkaisempi, koska ulosottomiehellä (*huissier de justice*) ei ole valtuuksia pyytää virka-apua suoraan, vaan yhteydenotto on annettava syyttäväviranomaisen (*Procureur de la République*) tehtäväksi. Ulosottomiehillä ei ole myöskään oikeutta käyttää saamiaan tietoja muuhun tarkoitukseen kuin velkojan saamisoikeuden täytäntöönpanoon.

käyttää ei-julkisia tietoja. Itävallassa²⁷ ja Espanjassa tuomioistuimet voivat pyytää velallisen työpaikkatiedot sosiaalivakuutusrekistereistä. Portugalissa ulosottomiesten on ensin pyydettävä lupa täytäntöönpanotuomioistuimelta, minkä jälkeen tiedot ovat käytettävissä. Espanjassa ja Ruotsissa täytäntöönpanoelimet voivat myös pyytää suoraan verotietoja. Sloveniassa veroviranomaiset voivat antaa verovelvollista koskevia tietoja muille valtion viranomaisille, itsehallinnollisten paikallisyhteisöjen viranomaisille sekä muille viranomaisille näiden käyttäessä lainmukaista toimivaltaansa. Virossa ulosottomies saa vuodesta 2008 tietoja sairausvakuutusrahaston ja sosiaaliturvalautakunnan rekistereistä sekä arvopaperirekisteristä. Täytäntöönpanomenettelyt ovat tehostuneet merkittävästi näillä lainkäyttöalueilla. Lisäksi yksityisiä ja julkisia velkoja kohdellaan ainakin jossain määrin tasapuolisesti. Ruotsissa täytäntöönpanoviranomaisten pääsy sosiaaliturva- ja verotietoihin voi tuottaa velkojalle paremmat tiedot kuin velallisen ilmoitus. Tämä johtuu siitä, että velallisen yhteistyötä ei tarvita, tiedot saadaan todennäköisesti nopeammin ja ne ovat yksityiskohtaisempia. Lisäksi velkoja voi saada velallisesta tehokkaasti tietoja, jotka eivät muuten olisi saatavilla.

Tietojen hankkiminen rekistereistä voi kuitenkin olla tietosuojasta sekä sosiaaliturva- ja verotietojen luottamuksellisuudesta annettujen säännösten vastaista. Varsinkin sosiaaliturva- ja verorekistereistä saatavat tiedot voivat olla arkaluontoisia. Harkittaessa näiden tietojen antamista olisi otettava huomioon arkaluontoisten tietojen käsittelyä koskevat lainsäädännön vaatimukset, jotka voivat vaihdella jäsenvaltioittain

Kysymys nro 5: *Pitäisikö täytäntöönpanoviranomaisilla olla nykyistä laajemmat oikeudet saada tietoja sosiaaliturva- ja verorekistereistä? Jos vastasitte kyllä, miten ja kuinka paljon tiedonsaantioikeutta olisi laajennettava?*

3. Täytäntöönpanoviranomaisten välinen tietojenvaihto

a) Nykytilanne

Täytäntöönpanoelimet eivät saa nykyään suoraan tietoja muiden jäsenvaltioiden (ei-julkisista) rekistereistä, jotka ovat oman maan täytäntöönpanoelinten käytettävissä. Kyseisten rekisterien mahdollinen käyttöoikeus on tiukasti rajattu kansallisille täytäntöönpanoelimille. Kansallisten täytäntöönpanoelinten tietojenvaihdosta ei toistaiseksi määrätä kansainvälisillä säännöksillä tai sopimuksilla.²⁸

Veroviranomaiset tekevät Euroopan unionissa tiiviisti yhteistyötä, mutta ulosottovirastojen ja muiden täytäntöönpanoelinten välinen yhteistyö on vähäistä. Maatalouden ohjaus- ja tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluvista toimista johtuvien saatavien perinnästä annetussa direktiivissä²⁹ säädetään kansallisten viranomaisten välisestä suorasta tietojenvaihtojärjestelmästä. Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu tiettyihin veroihin

²⁷ Itävallan lainsäädännössä tietojen hankkiminen sosiaaliturvarekistereistä on ensisijainen toimintatapa. Velallisen ilmoitus vaaditaan vain silloin, kun sosiaalivakuutusrekisteristä ei löydy tietoja henkilön työpaikasta tai tuloista.

²⁸ Pohjoismaat aikovat kuitenkin tehdä sopimuksen tietojenvaihdosta perintäasioissa. Tämä sopimus olisi ensimmäinen väline, jossa määrätään täytäntöönpanoelinten suorasta yhteistyöstä. Kyseessä on kuitenkin poikkeustapaus. Muuten täytäntöönpanoelimille on joillakin lainkäyttöalueilla myönnetty aiempaa laajempi pääsy rekistereihin pelkästään alueellisin perustein.

²⁹ Neuvoston direktiivi 76/308/ETY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 1976, keskinäisestä avunannosta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluvista toimista aiheutuvien saatavien sekä maatalousmaksujen ja tullien perinnässä (EYVL L 73, 19.6.1976, s. 18).

liittyviin vaateisiin.³⁰ Direktiivin 4 artiklan mukaan ”viranomaisen, jolle pyyntö osoitetaan, on toimitettava avunantoa pyytävälle viranomaiselle tämän pyynnöstä saatavan perintään tarvittavat tiedot”. Pyyntö toimitetaan nykyään sähköisesti.³¹ Viranomaisen, jolle pyyntö osoitetaan, ei tarvitse antaa tietoja, jos ne paljastaisivat kaupallisia, teollisia tai ammatillisia salaisuuksia, tai jos tietojen toimittaminen saattaisi vaarantaa valtion turvallisuuden tai yleisen järjestyksen.³²

b) Mahdolliset ratkaisut

Koska Euroopan laajuisia rekistereitä ei ole, voitaisiin lisätä kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten välistä yhteistyötä ja ottaa käyttöön viranomaisten suora tietojenvaihtojärjestelmä. Jäsenvaltion täytäntöönpanoelimet voisivat pyytää apua toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisilta elimiltä. Mallina voitaisiin käyttää veroviranomaisten keskinäisestä avunannosta annettua voimassa olevaa yhteisön säädöstä.

Pitäisi myös tutkia, missä määrin kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa voitaisiin käyttää sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (Internal Market Information system, IMI). IMI on kehitetty jäsenvaltioiden viranomaisten sähköiseksi tietojenvaihtovälineeksi. Se on käytössä kaikilla virallisilla kielillä ja sillä voidaan potentiaalisesti tukea mitä tahansa yhteisön säädöstä.

Tämän lähestymistavan mukaisesti tulevaan yhteisön säädökseen voitaisiin sisällyttää luettelo kansallisista täytäntöönpanoviranomaisista, joilla on oikeus pyytää tietoja toisten jäsenvaltioiden rekistereistä. Lisäksi voitaisiin säätää määräajoista, joiden puitteissa tietopyyntöihin on vastattava. Kaikilla yhteisön kielillä voitaisiin laatia vakiomuotoiset kysymys- ja vastauslomakkeet, ja tietojenvaihdon tulisi tapahtua mahdollisimman pitkälle sähköisesti.

Jos tämä vaihtoehto valitaan, on harkittava, kuinka ratkaistaan täytäntöönpanoelinten käytettävissä olevien tietojen suurista eroista johtuvat ongelmat. Joissakin jäsenvaltioissa³³ täytäntöönpanoviranomaiset eivät ole osa valtionhallintoa eikä niillä ole mahdollisuutta käyttää oman jäsenvaltionsa julkisia rekistereitä. Tämän vuoksi kyseiset viranomaiset eivät pysty toimittamaan tarvittavia tietoja toisten jäsenvaltioiden täytäntöönpanoviranomaisille.

Tietosuoja säännökset on otettava huomioon keskinäiseen avunantoon perustuvissa menettelyissä.

³⁰ Neuvoston direktiivi 2001/44/EY, annettu 15 päivänä kesäkuuta 2001, keskinäisestä avunannosta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluvista toimista johtuvien saatavien sekä maatalousmaksujen ja tullien perinnässä sekä arvonnäisäverosta ja tietyistä valmisteveroista annetun direktiivin 76/308/ETY muuttamisesta (EYVL L 175, 28.6.2001, s. 17).

³¹ Komission direktiivi 2002/94/EY, annettu 9 päivänä joulukuuta 2002, keskinäisestä avunannosta tiettyihin maksuihin, tulleihin, veroihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä annetun neuvoston direktiivin 76/308/ETY tiettyjen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 337, 13.12.2002, s. 41).

³² Tässä yhteydessä on huomattava, että myös komission ehdotuksessa neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (KOM(2005) 649 lopullinen) säädetään kansallisten keskusviranomaisten yhteistyöjärjestelmästä, jolla ”varmistetaan niiden tietojen saanti, joiden avulla voidaan helpottaa elatusapusaatavien perintää”. Tietojen antamisen tavoitteena on muun muassa ”paikantaa elatusvelvollinen” ja ”arvioida velallisen omaisuus”.

³³ Esimerkiksi Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Kysymys nro 6: Olisiko täytäntöönpanoviranomaisten välistä tietojenvaihtoa parannettava? Miten se olisi toteutettava?

4. Velallisen ilmoitus

a) Nykytilanne

Monissa kansallisissa järjestelmissä³⁴ täytäntöönpanoelimillä on valtuudet esittää velalliselle tämän omaisuutta koskevia kysymyksiä. Joissakin jäsenvaltioissa velallisen ilmoitus tehdään täytäntöönpanotuomioistuimelle osoitettavana lausuntona (pesäluettelon vahvistaminen). Velallisen on osallistuttava suulliseen käsittelyyn, jonka aikana tuomari tai oikeuden sihteeri esittää kysymyksiä.³⁵ Velkoja voi esittää lisäkysymyksiä.³⁶ Velallista voidaan myös

³⁴ Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti ja Wales).

Alankomaissa, Belgiassa, Italiassa, Luxemburgissa, Ranskassa ja Skotlannissa ei ole säännöksiä velallisen ilmoituksesta. Ranskassa velallisen on ilmoitettava pankkitilinsä. Alankomaissa täytäntöönpanoelin voi vaatia velallista ilmoittamaan tulonsa. Belgiassa velallisen on ilmoitettava omaisuutensa hakiessaan turvaamistoimenpidettä. Velallisen ilmoituksen käyttöönottoa harkitaan Italiassa.

Latviassa ei sovelleta varsinaista velallisen ilmoitusta. Siviiliprosessilain 552 ja 557 §:n mukaan velallisen on kuitenkin annettava valtuutetulle ulosottomiehelle tiedot taloudellisesta tilanteestaan, kun tuomioistuimen tuomio tai päätös pannaan täytäntöön. Jos velallinen antaa ulosottoviranomaiselle tahallisesti vääriä tietoja taloudellisesta tilanteestaan, hän voi joutua hallinnolliseen tai rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Romaniassa velallisella ei ole velvollisuutta ilmoittaa omaisuuttaan eikä tulojaan ennen kuin täytäntöönpanomääräys on annettu. Siviiliprosessilain mukaan ulosottomiehen on kaikin lainmukaisin keinoin pyrittävä siihen, että täytäntöönpanomääräyksessä oleva velvoite täytetään kokonaisuudessaan mahdollisimman nopeasti. Ulosottomies voi vaatia velallista antamaan kirjallisen lausunnon tuloistaan ja omaisuudestaan sekä sen sijaintipaikasta (siviiliprosessilain 373 §).

Kyproksessa velallinen esittää tuomioistuimelle konkurssihakemuksen. Ensimmäisessä vaiheessa velallinen hakee tuomioistuimelta pesähoitajan määräystä, minkä jälkeen tuomioistuin julistaa velallisen konkurssiin.

³⁵ Näin toimitaan Englannissa, Espanjassa, Irlannissa, Itävallassa ja Tanskassa.

Bulgariassa vuoden 1952 siviiliprosessilakiin ei sisälly säännöksiä velallisen ilmoituksesta. Maaliskuun 1. päivänä 2008 voimaan tulevan siviiliprosessilain 448 §:n mukaan velallisen on saavuttava alioikeuden istuntoon ja ilmoitettava kaikki tulonsa ja omaisuutensa, jos velallisen omaisuudesta laadittu luettelo ei ole täydellinen. Velallisen ilmoitusta varten ulosottomiehen on tehtävä hakemus alueelliselle tuomioistuimelle, joka käsittelee sen julkisesti. Mikäli velallinen antaa paikkansapitämättömiä tietoja tai kieltäytyy saapumasta oikeuden istuntoon tai ei ilmoita omaisuuttaan, hän joutuu rikoslain 290 a §:n mukaiseen vastuuseen ja hänet voidaan tuomita enintään kolmeksi vuodeksi vankeuteen.

Tšekissä on säännökset omaisuuden ilmoittamisesta (siviiliprosessilain 260 a–h §). Virallista lomaketta ei käytetä, ja ilmoituksen voi tehdä oikeudelle myös suullisesti. Jos velallinen kieltäytyy ilmoittamasta omaisuuttaan tai tekee väärän ilmoituksen, seuraamuksena on enintään vuosi vankeutta tai sakkorangaistus (rikoslain 256 d §).

Sloveniassa velallisen on velkojan hakemuksesta tai tuomioistuimen harkinnan mukaan, mikäli velkoja todistaa presumtiivisesti, että ehdotetut täytäntöönpanotoimet ovat riittämättömiä vaateen sovittamiseksi, toimitettava milloin tahansa täytäntöönpanomenettelyn aikana omaisuusluettelo ja todisteet omistusoikeudesta ja muista omaisuuteensa liittyvistä esineoikeuksista, sekä todistettava väitteensä. Tuomioistuin antaa päätöksen, jossa velallinen määrätään toimittamaan omaisuusluettelo. Jos velallinen ei toimita omaisuusluetteloita tuomioistuimen asettamassa määräajassa, tuomioistuin kuulee velallista omaisuusluettelon sisällöstä. Tuomioistuin ilmoittaa velalliselle väärästä valasta johtuvat seuraamukset. Velalliselle, joka ei asianmukaisen haasteen saatuaan saavu oikeuteen tai joka ei asian käsittelyn aikana tai omaisuusluettelossa ilmoita täsmällisiä ja totuudenmukaisia tietoja, määrätään sakko, jonka suuruus on enintään joko 4 173 euroa (luonnolliset henkilöt) tai 41 730 euroa (oikeushenkilöt ja liikkeenharjoittajat).

ristikuulustella, ja hänen on todistettava omaisuutensa koskevat tiedot asiakirjoilla.³⁷ Eräissä jäsenvaltioissa velallisen ilmoitus tehdään täyttämällä pakolliset lomakkeet.³⁸ Näissä jäsenvaltioissa velallisen ilmoitusta ei katsota todisteiden vastaanottamiseksi vaan täytäntöönpanoelinten tiedonkeruuksi.

Velallisen ilmoituksille on kaksi erilaista mallia: velallisen on ilmoitettava joko koko omaisuutensa tai pelkästään ne varat, joilla on merkitystä velkojan saatavien perinnässä.

Velallisen ilmoituksen edellytykset ovat kaikkialla samankaltaiset. Kaikissa jäsenvaltioissa velkoja vaatii ilmoituksen tekemistä. Velallisen ilmoitusta vaaditaan yleensä vasta sen jälkeen kun omaisuuden ulosmittaus on epäonnistunut tai kun sen arvioidaan todennäköisesti epäonnistuvan. Nykyaikaisissa täytäntöönpanojärjestelmissä ilmoitus on tehtävä menettelyn alussa, jotta täytäntöönpanoelimet saavat tarvitsemansa tiedot varhaisessa vaiheessa.³⁹ Näissä järjestelmissä velallisen ilmoitusta voidaan vaatia, vaikka omaisuuden ulosmittausta ei olisi yritetty.

Suurin ongelma on, että velallisen ilmoitus on tehtävä henkilökohtaisesti. Jos velallinen kieltäytyy ilmoittamasta omaisuuttaan, täytäntöönpanoelimet voivat pyytää poliisilta virka-apua fyysisten pakkokeinojen käyttämiseen ja henkilön pidättämiseen.⁴⁰ Portugalissa niskoittelevalla velalliselle voidaan määrätä sakkorangaistus; useissa muissa jäsenvaltioissa velallinen voidaan tuomita enintään yhdeksi tai kahdeksi vuodeksi vankeuteen.⁴¹ Virheellisen tai väärän ilmoituksen antaminen on rikollinen teko.⁴² Tämän vuoksi ilmoitus annetaan joissakin jäsenvaltioissa valahehtoisena todistuksena.⁴³

Joissakin jäsenvaltioissa velallisen ilmoitus ei ole käytössä.⁴⁴ Tämä johtuu siitä, että velkojan ilmoitus vastaa pääosin ns. henkilöön kohdistuvaa täytäntöönpanoa, josta voi seurata vankeusrangaistus. Lisäksi ilmoituksen oikeudellinen luonne viittaa todisteiden vastaanottamiseen erityisesti silloin kun ilmoitus tehdään täytäntöönpanotuomioistuimen suullisessa käsittelyssä. Useimmissa romaanisissa jäsenvaltioissa täytäntöönpanoelimet on selkeästi erotettu tuomioistuinjärjestelmästä. Tämän vuoksi edellä mainittua todisteiden vastaanottamista voidaan pitää täytäntöönpanojärjestelmään soveltumattomana. Joissakin jäsenvaltioissa velallisen ilmoituksen voi kuitenkin vastaanottaa ulosottomies tai muu täytäntöönpanoviranomainen. Velallisen velvollisuutta ilmoittaa omaisuutensa sovelletaan laajasti myös maksukyvyttömyysmenettelyissä ja muissa vastaavissa menettelyissä.⁴⁵

³⁶ Käytäntö on sama useimmissa jäsenvaltioissa.

³⁷ Näin toimitaan Englannissa ja Irlannissa.

³⁸ Espanja, Itävalta, Ruotsi ja Saksa.

³⁹ Näin toimitaan esimerkiksi Espanjassa ja Portugalissa.

⁴⁰ Englannissa ja Irlannissa tuomioistuimen päätöksen noudattamatta jättäminen katsotaan oikeuden halventamiseksi.

⁴¹ Englanti, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ruotsi, Saksa ja Tanska.

⁴² Virossa tuomioistuin voi määrätä velallisen saapumaan oikeuteen tai vangita hänet, jos velallinen ilman syytä laiminlyö omaisuusluettelon toimittamisen ulosottomiehelle tai velvollisuutensa vanhoa vala. Velallinen voidaan pitää vangittuna enintään 30 päivää. Vuoden kuluttua valan vannomisesta velallisen on vannottava vala uudestaan, jos ulosottomiehellä on syytä uskoa, että velallinen on hankkinut omaisuutta valan vannomisen jälkeen.

⁴³ Esimerkiksi Virossa tuomioistuin voi ulosottomiehen tai velkojan pyynnöstä vaatia velallista vannomaan oikeudessa, että hänen omaisuuttaan koskevat ulosottomiehelle toimitetut tiedot ovat oikeat.

⁴⁴ Ks. edellä alaviitteet 33 ja 34.

⁴⁵ Esimerkiksi Belgiassa kuluttajien maksukyvyttömyysmenettelyssä.

b) Mahdolliset vaihtoehdot

Jos velallisen ilmoitusta koskevia yhteisön tason toimia pidetään hyödyllisinä ja tarpeellisinä velallisen omaisuuden läpinäkyvyyden lisäämiseksi, voidaan harkita useita vaihtoehtoja:

Yksi vaihtoehto on yhteisön säädös, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan ottamaan käyttöön velallisen ilmoitusta koskeva menettely, mutta niille jätetään harkintavaltaa ilmoituksen tekemistä koskevien edellytysten suhteen. Näistä säännöksistä on laadittu malli eurooppalaisia siviiliprosessin menettelyjä arvioivassa Storme-työryhmässä (*Storme Group on the Approximation of European Civil Procedures*⁴⁶).

Ns. vähimmäistason yhdenmukaistamiseen perustuvalla välineellä olisi useita haittapuolia. Kansallisissa oikeusjärjestelmissä olisi edelleen eroja. Yhteiseen kaavaan perustuva ilmoitus ei olisi mahdollinen, ja velvoitteen noudattamatta jättämisestä määrättävissä seuraamuksissa olisi huomattavia eroja.

Velallisen ilmoitukseen sovellettavassa järjestelmässä olisi otettava huomioon suhteellisuusperiaate: ilmoituksessa ei pitäisi vaatia tietoja, jotka eivät ole tarpeellisia sen tarkoituksen kannalta. Velallisen koko omaisuuden ilmoittaminen on yksityisyydensuojan kannalta huonompi vaihtoehto kuin ilmoitusvelvollisuuden rajaaminen tiettyjen edellytysten mukaisesti annettaviin tarpeellisiin tietoihin.

c) Eurooppalaisen omaisuusilmoituksen käyttöönotto

Edellä mainittujen ongelmien vuoksi voitaisiin harkita yhdenmukaista ”eurooppalaista omaisuusilmoitusta”, jossa velallisten olisi ilmoitettava kaikki Euroopan oikeudenkäyttöalueella olevat varansa. Jäsenvaltioiden täytäntöönpanomenettelyjä koskeva alueperiaate ei saisi rajoittaa velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä, koska periaatteessa velallisen koko omaisuus kuuluu täytäntöönpanon piiriin Euroopan oikeudenkäyttöalueella, missä taataan tuomioiden vapaa liikkuvuus.⁴⁷

Ilmoitus voitaisiin antaa vakiolomakkeella, joka olisi saatavilla kaikilla yhteisön kielillä. Ilmoituksen antamisen edellytyksille, sen sisällölle ja puutteellisista ilmoituksista määrättäville seuraamuksille voitaisiin asettaa vähimmäistaso tai jopa yhdenmukaiset standardit. Näin velkojat saisivat tasapuolisesti tietoja Euroopan oikeudenkäyttöalueella olevasta omaisuudesta, ja velallisilla olisi yhtenäinen suoja sisämarkkinoilla. Euroopan oikeudenkäyttöalueella esiintyisi myös vähemmän menettelyjen ja tietolähteiden valitsemista sen mukaan, mikä on edullisinta velkojan kannalta.

⁴⁶ Ks. asiantuntijaryhmän ehdotuksen 12.4 artikla Stormen raportissa (*Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne*, s. 210-211).

”Jotta suojataan velkojaa, joka todistaa olevan mahdotonta löytää riittävästi velallisen varoja tuomion täytäntöönpanemiseksi, jäsenvaltioiden lainsäädännössä on oltava seuraavat säännökset:

1. velallinen on velvoitettava ilmoittamaan koko omaisuutensa ja sen sijaintipaikka. Tiedot ilmoitetaan lainsäädännön mukaisesti joko velkojalle tai asianomaiselle viranomaiselle;
2. asianomaisen viranomaisen oikeus vaatia kolmansia ilmoittamaan hallussaan olevat velallisen omaisuutta koskevat tiedot. ”Kolmansiin” kuuluvat myös laitokset, joissa velkojalla on tili;
3. seuraamukset, joiden mukaisesti velvoitteet voidaan panna täytäntöön.”

⁴⁷ On huomattava, että joissakin jäsenvaltioissa (erityisesti Englannissa, Itävallassa ja Saksassa) sovellettavien käytänteiden mukaan velallisen ilmoitus ei ole aluesidonnainen. Velallisen valahtoisessa todistuksessa on ilmoitettava kotimaassa olevan omaisuuden lisäksi kaikki ulkomaiset varat.

Mahdollisesti annettavalla säädöksellä ei pitäisi vaikuttaa täytäntöönpanoelinten organisaatorakenteeseen jäsenvaltioissa, minkä vuoksi kukin jäsenvaltio voisi nimetä toimivaltaisen elimen tai viranomaisen, jolle velallisen ilmoitus tehdään. Ilmoitus tehtäisiin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti velkojalle tai toimivaltaiselle viranomaiselle (esimerkiksi ulosottomiehelle, ulosottovirastolle tai täytäntöönpanotuomioistuimelle).

Velallisella pitäisi olla mahdollisuus välttää ilmoituksen tekeminen tarjoamalla velkojensa maksua tai osoittamalla riittävästi omaisuutta täytäntöönpanon suorittamiseen. Velalliselle kannattaisi antaa myös mahdollisuus välttää ilmoituksen tekeminen tarjoamalla velkojensa maksua useassa erässä, joille hankitaan pankkitakaus tai muu vastaava vakuus.

Velallinen voisi tehdä ilmoituksen täyttämällä lomakkeen. Lomake olisi mahdollisuuksien mukaan voitava täyttää ruutuja rastittamalla (näin ilmoitetaan, onko velallisella tiettytyyppistä omaisuutta). Lisäksi voitaisiin tarjota mahdollisuutta täyttää lomake sähköisesti Euroopan siviilioikeudellisen atlaksen verkkosivuilla.⁴⁸

Säädöksessä olisi myös määritettävä seuraamukset velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Seuraamuksia voisivat olla sakko tai velallisen pidättäminen. Velallisen virheellisistä lausumista rangaistaisiin rikoslain mukaisesti. Jotta voidaan välttää tarpeettomien pakkokeinojen kohdistaminen velalliseen, säädöksessä voitaisiin kieltää velallisen ilmoituksen julkistaminen avoimessa rekisterissä (”velallisuusluettelo”).

Kysymys nro 7: *Olisiko otettava käyttöön eurooppalainen omaisuusilmoitus?*

Kysymys nro 8: *Jos vastasitte kyllä, millä edellytyksillä ilmoitusta pitäisi vaatia? Pitäisikö ilmoituksessa annetuista virheellisistä tiedoista määrätä seuraamuksia? Millaisia seuraamusten pitäisi olla?*

Kysymys nro 9: *Kuinka yhdenmukainen eurooppalaisen omaisuusilmoituksen pitäisi olla? Ehdottakaa yksityiskohtaisesti, mitä tietoja omaisuusilmoituksessa pitäisi antaa?*

5. Muut toimenpiteet

Tässä vihreässä kirjassa käsiteltyjen, velallisen omaisuuden läpinäkyvyyden lisäämiseen tähtäävien toimien lisäksi voitaisiin harkita muitakin toimia.

Kysymys nro 10: *Haluatteko ehdottaa muita EU:n tasolla toteutettavia toimia velallisen omaisuuden läpinäkyvyyden lisäämiseksi?*

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



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 gäldenärers 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 gäldenärers 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 gäldenärers 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 domstolsjänsteman).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 domstolsrots.

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 gäldenärsers 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 gäldenärsers 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 underlåtenhet 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?*