Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
13 päivänä syyskuuta 2012 [1]

Asia C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
vastaan
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

(Ennakkoratkaisupyyntö – Stockholms tingsrätt (Ruotsi))

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus — Velkajärjestely — Kotipaikkaa koskeva vaatimus

1. Henkilö voi joutua sellaiseen velkakierteeseen, ettei hänen voida kohtuudella olettaa pystyvän selviytymään tilanteesta lähitulevaisuudessa. Ruotsissa tällaiset velalliset voivat hakea velkajärjestelyä [2] (”skuldsanering”), jossa viranomainen (Kronofogdemyndigheten, jäljempänä KFM) vapauttaa velallisen joko kokonaan tai osittain velanmaksuvelvollisuudesta. Ruotsissa velkajärjestelyn myöntämisen edellytyksenä on kuitenkin, että hakijalla on kotipaikka Ruotsissa. Vaikuttaa siltä, että kyseinen vaatimus on asetettu syistä, jotka liittyvät i) velkajärjestelypäätösten tehokkuuteen, ii) tarpeeseen saada täydelliset ja asianmukaiset tiedot velallisen asemasta ja iii) huolenaiheeseen, jonka mukaan järjestely voisi muutoin heikentää maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamista koskevan unionin oikeuden soveltamista. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, estääkö kotipaikkaa koskeva vaatimus työntekijää lähtemästä tai saako se työntekijän luopumaan ajatuksesta lähteä Ruotsista käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin oikeus

EUT-sopimus

2. SEUT 45 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Yksityiskohtaisempi kuvaus mahdollisista järjestelytyypeistä: ks. jäljempänä 10–14 kohta.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa asetuksissa säädetyin edellytyksin.

_ _”

Maksukyvyttömyysmenettelyä koskeva asetus

3. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1346/2000 (jäljempänä maksukyvyttömyysmenettelyä koskeva asetus)[3] johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan ”[s]isämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää rajat ylittävien maksukyvyttömyysmenettelyjen tehokasta ja tehollista toimintaa”. Johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”on tarpeen välttää kannustamasta osapuolia siirtämään omaisuutta tai oikeudenkäyntejä jäsenvaltiosta toiseen edullisemman oikeusaseman saamiseksi (’forum shopping’)”.

4. Johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan maksukyvyttömyysmenettelyä koskevassa asetuksessa olisi ”rajoituttava säätämään toimivallasta aloittaa maksukyvyttömyysmenettely ja tehdä päätöksiä, jotka johtuvat välittömästi maksukyvyttömyysmenettelystä ja jotka liittyvät siihen läheisesti”.

5. Maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan sellaiseen velallisen kaikkia velkoja koskevaan maksukyvyttömyysmenettelyyn, jossa velallinen menettää osittain tai kokonaan määräysvallan omaisuuteensa ja jossa määrätään selvittäjä.”

6. Asetuksen 2 artiklan a kohdan mukaan ”maksukyvyttömyysmenettelyllä” tarkoitetaan ”1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kaikkia velkoja koskevaa menettelyä”, ja siinä todetaan, että ”luettelo menettelyistä on liitteessä A”.[4] Liitteessä A luetellaan eri jäsenvaltioiden menettelyt, joihin asetusta sovelletaan. Neuvosto voi jäsenvaltioiden aloitteesta tai komission ehdotuksesta muuttaa luetteloa 45 artiklan mukaisesti.

7. Liitteessä A olevassa luettelossa ei mainita sanaa ”skuldsanering” otsikon ”SVERIGE” (Ruotsi) alla.

3 — Maksukyvyttömyysmenettelystä 29.5.2000 annettu neuvoston asetus (EYVL L 160, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

4 — Ks. myös maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

Bryssel I -asetus

8. Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annettu neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001 [5] (jäljempänä Bryssel I -asetus) kattaa ”kaikki tärkeimmät siviili- ja kauppaoikeudelliset asiat lukuun ottamatta tiettyjä selkeästi määriteltyjä asioita”. [6]

9. Bryssel I -asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, riippumatta siitä, millaisessa tuomioistuimessa niitä käsitellään. Erityisesti asetusta ei sovelleta vero- tai tulliasioihin eikä hallinto-oikeudellisiin asioihin.

2. Asetusta ei sovelleta:

– –

b) konkurssiin, akordiin tai muihin niihin rinnastettaviin menettelyihin;

– –”

Kansallinen oikeus

10. Velkajärjestelylain (2006:548) (skuldsaneringslagen (2006:548)) 4 §:ssä on määritelty edellytykset velkajärjestelyn myöntämiseksi luonnollisille henkilöille joko kokonaan tai osittain. Ruotsin kansalaisuus ei ole tällainen edellytys. Lain 4 § kuuluu seuraavasti:

”Velkajärjestely saadaan myöntää velallisena olevalle luonnolliselle henkilölle, jolla on kotipaikka Ruotsissa, jos

1. velallinen on maksukyvytön ja velkaantunut siten, ettei hänen voida olettaa kykenevän maksamaan velkojaan nähtävissä olevana ajanjaksona, ja

2. velkajärjestelyn myöntäminen velalliselle on kohtuullista ottaen huomioon hänen henkilökohtaiset ja taloudelliset olosuhteensa.

Ruotsin väestörekisterissä kirjoilla olevalla henkilöllä katsotaan 1 momenttia sovellettaessa olevan kotipaikka Ruotsissa.

1 momentin 2 kohtaa sovellettaessa otetaan erityisesti huomioon velkojen syntyolosuhteet ja velallisen osoittamat pyrkimykset velvoitteidensa täyttämiseen sekä se, miten velallinen on myötävaikuttanut velkajärjestelyä koskevan asian käsittelyyn.

Jos velallinen on elinkeinonharjoittaja, velkajärjestely saadaan myöntää vain siinä tapauksessa, että elinkeinotoimintaa koskevat taloudelliset seikat ovat helposti selvitettävissä.”

11. Rekisteröitymällä Ruotsin väestörekisteriin henkilö saa oikeuksia ja velvollisuuksia, kuten oikeuden äänestää ja velvollisuuden maksaa veroja.

5 — Annettu 22.12.2000 (EYVL 2001, L 12, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna. Bryssel I -asetus korvaa jäsenvaltioiden (paitsi Tanskan) välisissä suhteissa tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27.9.1968 tehdyn yleissopimuksen (EYVL 1978, L 304, s. 36).

6 — Bryssel I -asetuksen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

12. Velkajärjestelylain 13 §:ssä säädetään, että velkajärjestelyhakemus, joka ei täytä 4 §:ssä asetettuja edellytyksiä, on hylättävä.

13. Velkajärjestelylain 14 §:ssä säädetään, että KFM:n on haettava selvitystä, siinä määrin kuin se on tarpeen, velallisen henkilökohtaisista ja taloudellisista olosuhteista muilta viranomaisilta. Lain 17 §:n mukaan velallista voidaan kuulla. Siinä tapauksessa velallisen on osallistuttava kokoukseen KFM:n kanssa ja annettava tarvittavat tiedot.

14. Suullisessa käsittelyssä Ruotsin hallitus vahvisti, että velkajärjestelymenettely toimii seuraavasti. Velallinen hakee KFM:ltä velkajärjestelyä, ja hänen on ilmoitettava kaikki tulonsa ja menonsa. Saatavilla olevien tietojen perusteella viranomainen päättää, täyttääkö hakija periaatteessa velkajärjestelyn myöntämisen edellytykset, ja jos täyttää, aloittaa velkajärjestelymenettelyn. Tämä päätös julkaistaan Ruotsissa. Kansalaisuudesta ja kotipaikasta riippumatta velkojia pyydetään esittämään vaatimuksensa, ja heiltä voidaan tarvittaessa pyytää tietoja. Seuraavaksi KFM ja velallinen laativat yhdessä velkajärjestelysuunnitelman (tai maksuaikataulun), joka lähetetään kaikille tunnetuille velkojille, joilla on oikeus tulla kuulluksi. Tämän jälkeen viranomainen tekee lopullisen päätöksen siitä, poistetaanko maksuvelvollisuus tai alennetaanko velan määrää. Tämä päätös julkaistaan, ja se on voimassa vain tietyn ajan (esim. viisi vuotta). Päätökseen voidaan hakea muutosta. KFM voi itse kumota velkajärjestelypäätöksen erityisesti, jos velallisen taloudelliset olosuhteet muuttuvat.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

15. Ulf Radziejewski on Ruotsin kansalainen. Hän ja hänen vaimonsa työskentelivät ja asuivat Ruotsissa vuoteen 2001 asti. He tulivat maksukyvyttömiksi vuonna 1996, koska heidän yrityksensä asetettiin konkurssiin. Heidän velkansa oli syntynyt Ruotsissa tapahtuneesta toiminnasta. Heidän velkojansa ovat kaikki ruotsalaisia yrityksiä.

16. Vuodesta 1997 lähtien Radziejewskiin ja hänen vaimoonsa on kohdistunut palkan ulosmittaus, josta huolehtii KFM ja jonka mukaan ruotsalainen työnantaja pidättää osan heidän palkastaan velan maksamiseksi.

17. Ruotsalainen työnantaja tarjosi vuonna 2001 Radziejewskille työtä Belgiassa. Hän ja hänen vaimonsa muuttivat näin ollen Belgiaan ja ovat asuneet siellä siitä lähtien. He työskentelevät nyt molemmat saman työnantajan palveluksessa. He eivät ole tällä hetkellä kirjoilla Ruotsin väestörekisterissä.

18. Vuonna 2011 Radziejewski haki KFM:ltä velkajärjestelyä. KFM hylkäsi hänen hakemuksensa 29.6.2011, koska Radziejewskin kotipaikka ei ollut Ruotsissa eikä hän ollut kirjoilla Ruotsin väestörekisterissä. KFM ei tutkinut, täyttikö hän muut velkajärjestelyn myöntämisen edellytykset.

19. Radziejewski on hakenut muutosta KFM:n päätökseen Stockholms tingsrättissä (Tukholman käräjäoikeus, jäljempänä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin). Muutoksenhaku perustuu muun muassa väitteeseen, jonka mukaan kotipaikkaa koskeva vaatimus on vastoin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa.

20. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Voidaanko velkajärjestelylain (SFS 2006:548) 4 §:ssä säädetyn vaatimuksen, jonka mukaan kotipaikan on oltava Ruotsissa, katsoa estävän työntekijää lähtemästä tai saavan hänet luopumaan ajatuksesta lähteä Ruotsista käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja voidaanko sen siten katsoa olevan vastoin [SEUT] 45 artiklaan sisältyvää määräystä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionissa?”

21. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet KFM, Radziejewski, Ruotsin hallitus ja Euroopan komissio.

22. Ruotsin hallitus ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 24.5.2012 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

Asian arviointi

Alustavat huomautukset

23. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, estääkö pääasiassa kyseessä oleva kotipaikkaa koskeva vaatimus työntekijää lähtemästä tai saako se hänet luopumaan ajatuksesta lähteä Ruotsista käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja onko se siten SEUT 45 artiklan vastainen. Se ei pyydä unionin tuomioistuinta tarkastelemaan mahdollisia oikeuttamisperusteita kyseiselle vaatimukselle. Ennakkoratkaisupyynnössä ei myöskään selitetä kotipaikkaa koskevan vaatimuksen tavoitteita. Näin ollen näyttää siltä, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on vielä selvitettävä tarpeelliset tosiseikat näiltä osin.

24. Sitä vastoin KFM, Ruotsin hallitus ja komissio ovat käsitelleet – vaikka epätäydellisesti ja lyhyesti – kysymystä siitä, voidaanko kotipaikkaa koskevaa vaatimusta pitää oikeutettuna ja millä perusteella.

25. Tässä ratkaisuehdotuksessa esitettyjen syiden perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa myöntävästi esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen. Antaakseni ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle tarvittavan lisäavun esitän kotipaikkaa koskevan vaatimuksen mahdolliset oikeuttamisperusteet kirjallisista huomautuksista ja suullisesta käsittelystä esiin tulleiden rajoitettujen tietojen perusteella.

Onko SEUT 45 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio voi asettaa kotipaikan velkajärjestelyn myöntämisen edellytykseksi?

26. Kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, estääkö SEUT 45 artikla jäsenvaltiota asettamasta velkajärjestelyn myöntämisen edellytykseksi sen, että henkilöllä on oltava kotipaikka kyseisessä jäsenvaltiossa. Se kysyy erityisesti, onko kotipaikkaa koskeva vaatimus esteenä työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle.

27. Kaikilla työntekijöillä on oikeus harjoittaa SEUT 45 artiklaan perustuvaa vapaata liikkuvuutta. Heidän on milloin tahansa voitava liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella voidakseen hyväksyä työtarjouksen, oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi ja työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle.

28. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien kaikkien EUT-sopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaisen ansiotyön tekemistä unionin alueella ja että kyseisten määräysten vastaisia ovat toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella”.[7] Tästä syystä rajoitus on olemassa, jos kansalliset säännökset ”estävät jäsenvaltion kansalaisuuden omaavaa työntekijää lähtemästä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen tai saavat hänet luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan tässä tarkoituksessa”.[8]

7 — Asia C-325/08, Olympique Lyonnais, tuomio 16.3.2010 (Kok., s. I-2177, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Olympique Lyonnais, tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29. Käsiteltävässä asiassa velkajärjestelylaissa tarjotaan velkajärjestelyä velallisille, joiden ei voida olettaa kykenevän maksamaan velkojaan nähtävissä olevana ajanjaksona ja joiden henkilökohtaisten ja taloudellisten olosuhteiden vuoksi on kohtuullista, että heille myönnetään velkajärjestely. Jos tämän edun myöntämisen edellytykseksi asetetaan kotipaikka Ruotsissa, henkilö, jolle muutoin voitaisiin myöntää velkajärjestely, ei ehkä muuta toiseen jäsenvaltioon tehdäkseen siellä työtä. Kotipaikkaa koskeva vaatimus voi saada velallisen luopumaan ajatuksesta lähteä toiseen jäsenvaltioon töihin ja tästä seuraa näin ollen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva rajoitus. Näin ollen velallinen (kuten Radziejewski), joka on muuttanut Ruotsista toiseen jäsenvaltioon tehdäkseen siellä työtä, on epäedullisessa asemassa ainoastaan siksi, että hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

30. KFM väittää, että velkajärjestelypäätösten tunnustamista ulkomailla koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuminen muodostaa vapaan liikkuvuuden rajoituksen. Tämä väite ei kuitenkaan osu asian ytimeen. Yhdenmukaistaminen on selvästi tärkeä ja hyödyllinen keino sisämarkkinoiden toteuttamisessa. Aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava perustamissopimusten mukaisia velvoitteitaan.

31. Näin ollen katson, että käsiteltävässä asiassa olevan kaltainen kotipaikkaa koskeva vaatimus rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja on näin ollen periaatteessa kielletty SEUT 45 artiklan nojalla.

Oikeuttamisperusteet

Johdanto

32. Toimenpide, jolla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voi olla oikeutettu, jos i) toimenpiteellä pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen, ii) sillä varmistetaan kyseisen tavoitteen saavuttaminen eikä iii) toimenpiteen soveltamisella ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. [9]

33. Ruotsin hallituksen kirjallisista huomautuksista ja velkajärjestelylain lainsäädäntöhistoriasta käy ilmi, että kotipaikkaa koskeva vaatimus on asetettu kahdesta syystä: sen tarkoituksena on taata velkajärjestelypäätöksen tehokkuus ja varmistaa, että velkajärjestely myönnetään velallista koskevien täydellisten ja asianmukaisten tietojen perusteella. Suullisessa käsittelyssä Ruotsin hallitus esitti vielä yhden oikeuttamisperusteen, nimittäin sen varmistamisen, ettei Ruotsin velkajärjestelymenettely heikennä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen soveltamista liitteessä A lueteltuihin muihin menettelyihin, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

34. Korostan heti aluksi, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää tarpeelliset yksityiskohtaiset tosiseikat. Minusta vaikuttaa siltä, että asiaan liittyvästä aineistosta voidaan päätellä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kotipaikkaa koskevasta vaatimuksesta johtuva työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva rajoitus ei voi olla oikeutettu.

Velkajärjestelypäätöksen tehokkuuden takaaminen

35. Kotipaikkaa koskevan vaatimuksen ensimmäisen tavoitteen sanotaan olevan velkajärjestelyn myöntämisen välttäminen tapauksissa, joissa velkajärjestely on todennäköisesti tehoton, koska velallinen ei pysty vetoamaan päätökseen velkojaan nähden.

36. Mielestäni tämä on tavoite on hyväksyttävä.

9 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Olympique Lyonnais, tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

37. Yksittäisessä jäsenvaltiossa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen velkajärjestely vapauttaa velallisen (osittain) veloista. Jos velkoja tästä huolimatta vaatii velkajärjestelypäätöksen piiriin kuuluvien velkojen perimistä ja maksamista, velallisella on oikeus vedota siihen, ettei velkaa tarvitse enää maksaa. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa sen jäsenvaltion tuomioistuimet, jossa velkajärjestely myönnetään, ovat sidottuja hallintoviranomaisen päätökseen, jonka mukaan yksityisoikeudellisesti velkaa ei enää ole. Päätös sitoo näin ollen täysimääräisesti kyseisiä tuomioistuimia.

38. Sitä vastoin, jos velkoja nostaa kanteen velallista vastaan toisessa jäsenvaltiossa, jossa tuomioistuinten katsotaan olevan toimivaltaisia, ei ole niin selvää, että velkajärjestelypäätöksellä on sama vaikutus. Se, nostaako velkoja kanteen velallista vastaan ja missä, riippuu siitä, mitkä tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ja missä velkojalla on intressi nostaa kanne. Jos kanne koskee siviili- tai kauppaoikeudellista asiaa, Bryssel I -asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan velkojan on nostettava kanne sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa velallisella on kotipaikka (hänen kansalaisuudestaan riippumatta). Myös muita yksinomaisesti toimivaltaisia tuomioistuimia voi tulla kyseeseen kanteen tyypistä ja sen sisällöstä riippuen. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään esimerkiksi, että jos henkilön kotipaikka on jäsenvaltiossa, häntä vastaan voidaan nostaa kanne sellaisen toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa sopimusvelvoite on täytettävä. [10]

39. Unionin oikeudessa muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimia ei velvoiteta tunnustamaan ja panemaan täytäntöön Ruotsin velkajärjestelypäätöksiä.

40. Bryssel I -asetusta ei sovelleta KFM:n velkajärjestelylain nojalla tekemän päätöksen kaltaisiin päätöksiin. Kyseisen asetuksen tavoitteena on toteuttaa ”tuomioiden vapaa liikkuvuus” siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. [11] Erityisesti sen III luvussa esitetään tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat säännöt, jotka koskevat ”jokaista jäsenvaltion tuomioistuimen ratkaisua riippumatta siitä, kutsutaanko sitä tuomioksi, päätökseksi, täytäntöönpanomääräykseksi vai joksikin muuksi, samoin kuin tuomioistuimen virkamiehen oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä”. [12]

41. Tämä asetus koskee periaatteessa tuomioistuimessa nostettua kannetta velan perimiseksi, mutta sitä ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen velkajärjestelyyn. Ruotsalainen velkajärjestelypäätös näyttää olevan hallintoviranomaisen, joka ei ole, lukuun ottamatta Bryssel I -asetuksen 62 artiklassa mainittuja tapauksia, kyseisessä asetuksessa tarkoitettu ”tuomioistuin”, [13] päätös. Lisäksi KFM:n päätöksessä puututaan velallisen ja hänen velkojiensa välisiin suhteisiin ja pakotetaan jälkimmäiset hyväksymään velan määrän alentaminen tai maksuvelvollisuuden poistaminen. Se on julkista valtaa käytettäessä tehty hallinnollinen toimi, jonka seurauksena velka (tai sen osa) lakkaa yksityisoikeudellisissa suhteissa ilman, että tuomioistuin puuttuu asiaan. Tämä peruste riittää siihen päätelmään, että Bryssel I -asetusta ei sovelleta. Näin ollen ei ole tarpeen arvioida, kuuluuko velkajärjestelymenettely asetuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan.

42. Myöskään maksukyvyttömyysmenettelyä koskevaa asetusta ei sovelleta, koska kyseisen asetuksen liitteessä A ei mainita sanaa ”skuldsanering” tai velkajärjestelyä. Saatavilla olevien vähäisten tosiseikkojen perusteella vaikuttaisi myös siltä, että – kuten Ruotsin hallitus selitti suullisessa käsittelyssä – Ruotsin velkajärjestelymenettely *ei* tarkoita sitä, että velallinen menettää osittain tai kokonaan määräysvallan omaisuuteensa, mikä puolestaan ”merkitsee sitä, että velallinen menettää oikeuden hallita omaisuuttaan”. [14]

10 — Ks. myös esim. Bryssel I -asetuksen 15 ja 16 artikla, joissa säädetään tuomioistuimen toimivallasta kuluttajasopimuksissa (mukaan lukien kulutusluotot).

11 — Ks. Bryssel I -asetuksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

12 — Bryssel I -asetuksen 32 artikla.

13 — KFM:ää kuvataan ”tuomioistuimeksi” maksamismääräystä ja virka-apumenettelyä koskevissa yksinkertaistetuissa menettelyissä. Ks. Bryssel I -asetuksen 62 artikla: ”[R]uotsissa maksamismääräystä – – ja virka-apumenettelyä – – koskevissa yksinkertaistetuissa menettelyissä termi ’tuomioistuin’ käsittää myös Ruotsin kruununvoutiviranomaisen (kronofogdemyndighet)”.

14 — Ks. maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen 1 artiklan 1 kohta. Ks. myös asia C-341/04, Eurofood, tuomio 2.5.2006 (Kok., s. I-3813, 46–54 kohta).

43. Kun otetaan huomioon, ettei ole yhdenmukaistettuja sääntöjä KFM:n velkajärjestelypäätöksen kaltaisen päätöksen täytäntöönpanosta ja tunnustamisesta ulkomailla, hyväksyn sen, että tällainen velkajärjestely voi olla tehoton siltä osin, ettei velallinen voi turvautua siihen sellaisiin velkojiin nähden, jotka nostavat ulkomailla kanteen häntä vastaan saataviensa perimiseksi. Jäsenvaltio voi näin ollen olla oikeutetusti huolissaan tarpeesta varmistaa tällaisten päätösten tehokkuus ja voi haluta toteuttaa toimia vähentääkseen riskiä tai poistaakseen [15] riskin siitä, että tällainen velkajärjestely on tehoton.

44. Seuraavaksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tarkasteltava, onko kotipaikkaa koskeva vaatimus asianmukainen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. [16]

45. Käytännön esimerkki voi auttaa havainnollistamaan, mitkä seikat ovat mielestäni merkityksellisiä arvioinnin kannalta.

46. Olettakaamme, että belgialaisessa tuomioistuimessa ratkaistavassa asiassa velkoja hakee Belgiassa olevan varallisuuden ulosottoa ja vaatii velan maksua ruotsalaiselta velalliselta, joka asuu ja työskentelee Belgiassa. Jos vaatimus koskee Bryssel I -asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua siviili- tai kauppaoikeudellista asiaa, kyseisessä asetuksessa määritellään, onko belgialainen tuomioistuin toimivaltainen asiassa.

47. Jos ruotsalainen velallinen on hakenut KFM:ltä velkajärjestelyä ja hänelle on se myönnetty, hän ei voisi turvautua kyseiseen päätökseen velkojan vaatimuksen torjumiseksi (jollei Belgian lainsäädännössä säädetä, että belgialaisten tuomioistuinten on tunnustettava kyseinen päätös). Velkajärjestelypäätös olisi näin ollen tehoton kyseisessä tapauksessa.

48. Sitä vastoin, jos velallisen kotipaikka olisi Ruotsissa, olisi vastaavasti todennäköisempää, että velallisen pääintressit, mukaan lukien hänen varallisuutensa, olisivat Ruotsissa. Periaatteessa olisi todennäköisempää, että hänen velkojansa nostaisivat kanteen ruotsalaisessa tuomioistuimessa, jossa velkajärjestelypäätös on täysin tehokas.

49. Lyhyesti sanottuna on niin, että jos velallisen kotipaikka on Ruotsissa, velkajärjestelypäätös on todennäköisesti kaiken kaikkiaan täysin tehokas. Jos velallisen kotipaikka ei ole Ruotsissa, velkajärjestelypäätös antaa silti saman suojan Ruotsissa, mutta kaiken kaikkiaan velallisen suoja on ehkä heikompi.

50. Jotta kotipaikkaa koskeva vaatimus olisi oikeasuhteinen, kyseinen vaatimus ei saa ylittää sitä, mikä sen tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää tämä, mutta seuraavat huomautukset voivat olla avuksi.

51. Koska ei ole olemassa oikeusperustetta, jolla Ruotsin velkajärjestelypäätökset tunnustetaan ulkomailla, Ruotsi voi taata ainoastaan sen, että velkajärjestelypäätös on tehokas Ruotsissa.

52. Velalliset, joiden kotipaikka on Ruotsissa, voivat kuitenkin hakea velkajärjestelyä ja heille voidaan tällainen myöntää, vaikka on mahdollista, ettei päätöksellä ole vaikutusta, jos heidän velkojansa nostavat kanteen ulkomailla (esimerkiksi, koska heillä on varallisuutta siellä). Ruotsin ulkopuolella olevat velalliset eivät sitä vastoin voi hakea velkajärjestelyä, vaikka onkin mahdollista, että heitä vastaan nostetaan kanne Ruotsissa, jossa tällainen päätös olisi tehokas.

15 — Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on arvioida, onko tavoitteena poistaa riski vai vähentää sen esiintyvyyttä.

16 — KFM väittää, että kotipaikkaa koskevan vaatimuksen poistaminen ei ratkaise ongelmaa, jonka mukaan Ruotsin velkajärjestelypäätöstä ei tunnusteta ulkomailla. Tämä saattaa hyvinkin olla totta, mutta tämän esittäminen ei osoita, vaikuttaako kotipaikkaa koskevan vaatimuksen asettaminen ensimmäisen tavoitteen saavuttamiseen ja miten.

53. Kotipaikkaa koskeva vaatimus on näin ollen *ehdoton* velkajärjestelyn myöntämisen edellytys, joka on asetettu *siltä varalta*, että velkoja päättää vaatia velan maksua toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa, joka *saattaa* päättää, ettei Ruotsissa tehdyllä velkajärjestelypäätöksellä ole mitään vaikutusta. Tämän mahdollisuuden olemassaolo ei voi oikeuttaa kotipaikkaa koskevan vaatimuksen asettamista kaikille velkajärjestelyn hakijoille.

54. Tältä osin katson, että on erittäin tärkeää ottaa huomioon yleinen asiayhteys, jossa väitetty riski voi syntyä. Tällainen velkajärjestely on saatavilla ainoastaan, jos maksukyvytön velallinen on velkaantunut siten, ettei hänen voida olettaa kykenevän maksamaan velkojaan nähtävissä olevana ajanjaksona ja siksi pyytää vapautusta veloista joko osittain tai kokonaan. On vaikeaa kuvitella, että kaikilla tai useimmilla velallisilla, jotka hakevat velkajärjestelyä, on varallisuutta ulkomailla. Jos varallisuutta on yhä saatavilla, niiden sijaintipaikalla (eikä velallisen kotipaikalla) on merkitystä velkojalle, joka toivoo niiden ulosmittausta velkojen perimiseksi.

55. Näin ollen vaikuttaa kohtuuttomalta, että hakijalta evätään velkajärjestely ainoastaan siksi, ettei hänen kotipaikkansa ole Ruotsissa, ja ettei oteta huomioon mahdollisuutta, että häntä vastaan nostetaan todennäköisimmin kanne ruotsalaisissa tuomioistuimissa.

56. Pääasian perustana olevat tosiseikat kuvaavat tätä hyvin. Vaikuttaa siltä, ettei Radziejewskilla ole Ruotsin ulkopuolella varallisuutta, joka kiinnostaisi hänen velkojaan. Hänen Belgiassa saamansa palkkaan kohdistuu ruotsalainen palkan ulosmittausmääräys. Kaikki hänen tunnetut velkansa ovat syntyneet Ruotsissa. Kaikki hänen tunnetut velkojansa ovat ruotsalaisia. Ei ole selvää, haluavatko hänen velkojansa nostaa kanteen häntä vastaan Belgiassa. Hänen olosuhteensa osoittavat, että – sen varmistamiseksi, että velkajärjestelypäätös annetaan ainoastaan, jos sen tehokkuus voidaan taata – riittää, että arvioidaan tapauskohtaisesti, antaako tällainen päätös tehokasta suojaa Ruotsissa, ja evätään sen myöntäminen, jos voidaan osoittaa (quod non), ettei velkajärjestelyllä olisi vaikutusta Ruotsissa.

57. Totean lisäksi, että kotipaikkaa koskeva vaatimus sulkee pois kokonaisen velallisen ryhmän pelkästään siksi, ettei heidän kotipaikkansa ole Ruotsissa velkajärjestelyä koskevan *hakemuksen tekohetkellä*. Sitä vastoin suullisessa käsittelyssä vahvistettiin, että velallista, jolle on myönnetty velkajärjestely ja joka muuttaa myöhemmin ulkomaille ja joka ei siten enää täytä kotipaikkaa koskevaa vaatimusta, ei välttämättä suljeta pois menettelystä, mikäli hän on edelleen kirjoilla Ruotsin väestörekisterissä. Mielestäni tällaista kotipaikkaa koskevan vaatimuksen mielivaltaista soveltamista ei voida sovittaa yhteen sen vaatimuksen kanssa, että kotipaikkaa koskevan vaatimuksen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Velallista koskevien täydellisten ja asianmukaisten tietojen saaminen

58. Ruotsi väittää, että kotipaikkaa koskevalla vaatimuksella varmistetaan, että KFM voi etsiä, kerätä, tutkia ja tarkistaa velallisen henkilökohtaisia ja taloudellisia olosuhteita koskevia tietoja. Jos velallinen asuu Ruotsin ulkopuolella – näin väitetään –, on vaikeaa saada tarvittavia tietoja muualta kuin itse velalliselta ja näin ollen tarkistaa ne.

59. Velkajärjestelypäätöksen on selvästi perustuttava velallisen todellisten henkilökohtaisten ja taloudellisten olosuhteiden asianmukaiseen ja perusteelliseen arviointiin. Hyväksyn sen, että jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on voitava kerätä, tutkia ja tarkistaa tietoja, jotta se voi tehdä tietoon perustuvan päätöksen siitä, voidaanko velalliselle myöntää velkajärjestely. Tämä on täysin yhdenmukaista hyvän hallinnon periaatteen kanssa. Kyseistä tarkoitusta varten toteutetuilla toimenpiteillä on näin ollen hyväksyttävä tavoite.

60. Hyväksyn myös sen, että hallinnollisesti voi olla yksinkertaisempaa suorittaa tarkistus, jos velallisen kotipaikka on Ruotsissa, koska voi olla helpompi i) järjestää KFM:n ja velallisen välinen kokous sekä ii) kerätä ja tarkistaa esimerkiksi Ruotsin viranomaisten tietokannoissa ja rekistereissä saatavilla olevia tietoja. Jos toisen jäsenvaltion viranomaisilla on asiaan liittyviä tietoja, KFM ei voi helposti tutustua niihin ja sen on ehkä pyydettävä niitä kyseiseltä jäsenvaltiolta tai velalliselta. Tältä osin kotipaikkaa koskeva vaatimus voi näyttää asianmukaiselta edellytykseltä.

61. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tämän jälkeen tutkittava, ylittääkö kotipaikkaa koskeva vaatimus sen, mikä on tarpeen velallista koskevien täydellisten ja asianmukaisten tietojen saamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

62. Ensinnäkin tapauksen todellisten olosuhteiden mukaan ei ehkä ole tarpeen etsiä tai saada tietoja Ruotsin ulkopuolelta.

63. Toiseksi pidän oikeana komission väitettä, jonka mukaan kotipaikkaa koskeva vaatimus on puhtaasti muodollinen ja Ruotsin viranomaiset voivat helposti selvittää Radziejewskin kaltaisen hakijan taloudelliset olosuhteet hänen veroilmoituksensa, ruotsalaisen työnantajan palkasta pidättämän veron ja KFM:n antaman palkan ulosmittausmääräyksen perusteella. Totean, että velkajärjestelylain 14–17 §:ssä vaaditaan, että KFM tiedustelee muilta hallintoviranomaisilta tarpeen mukaan velallisen henkilökohtaisista ja taloudellisista olosuhteista ja että KFM pitää kokouksen velallisen kanssa. Velallisen ja muiden viranomaisten antamien tietojen ohella KFM voi saada tietoja myös velkojilta.

64. Jos velallinen asuu ulkomailla, myönnän, ettei KFM ehkä voi kerätä tai tarkistaa kaikkia tietoja ilman velallisen ja toisen jäsenvaltion viranomaisen lupaa tai ilman, että se saa jälkimmäisen laatimia asiakirjoja. Yksittäisissä tapauksissa, joissa tällaisia tietoja pidetään tarpeellisina, on vaikea nähdä, miksi KFM ei esittäisi tällaista pyyntöä tai pyytäisi hakijaa toimittamaan itse tarvittavat asiakirjat. Tältä osin velkajärjestelylaissa säädetään, että KFM:n on otettava huomioon, onko velallinen tehnyt yhteistyötä menettelyssä.[17] Näin ollen velallista voidaan kannustaa tekemään yhteistyötä, vaikka hän asuisikin Ruotsin ulkopuolella.

65. Lopuksi totean, että vaikuttaa siltä, että velkajärjestelylaki on muotoiltu siten, että velallisen ja KFM:n välinen fyysinen tapaaminen olisi pikemminkin vapaaehtoinen kuin pakollinen. Jos tämä on oikein, *yleinen* kotipaikkaa koskeva vaatimus näyttää ylittävän sen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että *tietyissä* tapauksissa velallinen osallistuu kokoukseen KFM:n kanssa. Jos tällainen kokous on tarpeen ainoastaan tietyissä olosuhteissa, näyttää siltä, että on olemassa muita vähemmän rajoittavia keinoja antaa velalliselle mahdollisuus selvittää tilannettaan ja KFM:lle mahdollisuus arvioida velallisen luotettavuutta.[18]

Periaate, jonka mukaan vältetään sitä, että maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen soveltamista heikennetään

66. Ruotsin hallitus väitti suullisessa käsittelyssä, että Ruotsin velkajärjestelymenettely ei saa heikentää maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen soveltamista liitteessä A lueteltuihin menettelyihin. Ruotsin hallituksen kanta näyttää olevan se, että ilman kotipaikkaa koskevaa vaatimusta velallinen voisi hakea velkajärjestelyä Ruotsissa eikä siinä jäsenvaltiossa, jossa hänen pitäisi hakea sitä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen mukaan.[19]

67. Mielestäni tätä väitettä ei voida hyväksyä.

17 — Ks. velkajärjestelylain 4 §.

18 — On totta, että ulkomailla asuvan vähävaraisen velallisen mielestä voi olla taloudellisesti mahdotonta maksaa matkaa Ruotsiin, jotta hän voisi osallistua tällaiseen kokoukseen henkilökohtaisesti. Tällaisessa tilanteessa ei ole teknisesti mahdotonta järjestää esimerkiksi videokonferenssipuhelu paikallisessa Ruotsin suurlähetystössä tai konsulinvirastossa.

19 — Ks. maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

68. Unionin oikeuden johdonmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen varmistaminen on selvästi hyväksyttävä tavoite. Saatavilla olevien vähäisten tietojen perusteella en kuitenkaan katso, että kotipaikkaa koskeva vaatimus olisi oikeutettu tämän perusteella.

69. Ruotsin on tietenkin noudatettava maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa esitettyä toimivaltasääntöä, jonka mukaan toimivalta aloittaa *kyseisen asetuksen mukainen maksukyvyttömyysmenettely* on sen jäsenvaltion tuomioistuimella, jossa velallisella on pääintressien keskus. Ruotsalaiset tuomioistuimet tai muut viranomaiset eivät voi aloittaa tällaisia menettelyjä, jos velallisen pääintressit eivät ole Ruotsissa. Sitä vastoin ruotsalaiset tuomioistuimet (ja hallintoviranomaiset) ovat täysin toimivaltaisia aloittamaan muita *kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuulumattomia menettelyjä* heikentämättä asetuksen 3 artiklan 1 kohdan sääntöä. En oikein ymmärrä Ruotsin hallituksen kantaa tässä asiassa. Toisaalta se katsoo, että velkajärjestelymenettely vastaa tässä yhteydessä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevassa asetuksessa lueteltuja menettelyjä. Toisaalta sen esittämien velkajärjestelyn tehokkuutta koskevien väitteiden yhteydessä se korostaa, että sanaa ”skuldsanering” ei ole mainittu liitteessä A olevassa luettelossa ja ettei velkajärjestely merkitse, että velallinen menettää määräysvallan omaisuuteensa. [20]

70. Näin ollen en näe yhteyttä kotipaikkaa koskevan vaatimuksen ja maksukyvyttömyysmenettelyitä koskevan unionin oikeuden yhdenmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen välillä.

Ratkaisuehdotus

71. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava Stockholms tingsrättin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 45 artiklaa on tulkittava siten, että velkajärjestelyn saamisen edellytyksenä oleva skuldsaneringslageniin (2006:548, velkajärjestelylaki) sisältyvän kotipaikkaa koskevan vaatimuksen kaltainen vaatimus rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, koska se estää työntekijää lähtemästä tai saa hänet luopumaan ajatuksesta lähteä Ruotsista tehdäkseen työtä toisessa jäsenvaltiossa.

20 — Ks. edellä 42 kohta.