Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 13 september 2012 [1]

Mål C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
mot
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

(begäran om förhandsavgörande från Stockholms tingsrätt (Sverige))

”Fri rörlighet för arbetstagare — Skuldsanering — Hemvistkrav”

1. En person kan bli så skuldsatt att vederbörande inte kan antas bli fri från sina skulder inom en nära framtid. I Sverige kan sådana personer ansöka om skuldsanering. [2] Skuldsanering innebär att Kronofogdemyndigheten (nedan kallad KFM) helt eller delvis befriar gäldenären från ansvaret för betalningen av skulderna. En förutsättning för svensk skuldsanering är att sökanden har hemvist i Sverige. Det förefaller som om detta krav föranleds av tre skäl. Det första skälet är att hemvistkravet är nödvändigt för att garantera att ett beslut om skuldsanering blir verkningsfullt. Det andra skälet är att hemvistkravet är nödvändigt för att möjliggöra en fullständig och riktig utredning av gäldenärens förhållanden. Det tredje skälet är att hemvistkravet är nödvändigt för att förhindra att unionsbestämmelserna om inledande av insolvensförfaranden undergrävs. I förevarande mål söker den hänskjutande domstolen klarhet i frågan huruvida hemvistkravet kan anses ägnat att hindra eller avskräcka en arbetstagare från att lämna Sverige för att utöva sin rätt till fri rörlighet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

2. I artikel 45 FEUF stadgas följande:

”1. Fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen.

2. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — För en mer utförlig beskrivning av den typ av skuldsanering som är möjlig, se punkterna 10–14 nedan.

3. Den ska, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att:

a) anta faktiska erbjudanden om anställning,

b) förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,

c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som ska fastställas av kommissionen i förordningar.

...”

Insolvensförordningen

3. Enligt skäl 2 i rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden, i ändrad lydelse (nedan kallad insolvensförordningen),[3] krävs det ”[f]ör att den inre marknaden skall fungera väl … att gränsöverskridande insolvensförfaranden fungerar effektivt och smidigt”. I skäl 4 anges att det ”måste … undvikas att parterna får motiv att överföra tillgångar från en medlemsstat till en annan eller att välja jurisdiktion för att få en förmånligare rättslig ställning (*forum shopping*)”.

4. Enligt skäl 6 i insolvensförordningen ”… bör förordningen begränsas till bestämmelser som reglerar behörigheten att inleda insolvensförfaranden samt att anta beslut som fattas omedelbart på grundval av insolvensförfaranden och står i nära samband med dessa”.

5. I artikel 1.1 i insolvensförordningen föreskrivs följande:

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

6. I artikel 2 a definieras insolvensförfaranden som ”de kollektiva förfaranden som avses i artikel 1.1”. I den artikeln anges vidare att ”[f]örteckningen över dessa förfaranden finns i bilaga A”.[4] I bilaga A finns en förteckning över de förfaranden i medlemsstaterna som omfattas av förordningen. Rådet får enligt artikel 45 ändra förteckningen, antingen på initiativ av en medlemsstat eller på förslag från kommissionen.

7. Skuldsanering finns inte upptagen i bilaga A under rubriken ”SVERIGE”.

Bryssel I-förordningen

8. Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, i ändrad lydelse (nedan kallad Bryssel I-förordningen),[5] täcker ”de väsentliga delarna av privaträtten utom vissa väl definierade delar”.[6]

3 — EGT L 160, 2000, s. 1.

4 — Se även skäl 9 i insolvensförordningen.

5 — EGT L 12, 2001, s. 1. Bryssel I-förordningen ersätter, i förhållandet mellan medlemsstaterna (med undantag av Danmark), konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 299, 1972, s. 32; svensk utgåva, EGT C 15, 1997, s. 30).

6 — Skäl 7 i Bryssel I-förordningen.

9. Artikel 1 i Bryssel I-förordningen har följande lydelse:

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

2. Förordningen är inte tillämplig på

…

b) konkurs, ackord och liknande förfaranden,

…”

Nationell rätt

10. I 4 § skuldsaneringslagen (2006:548) anges villkoren för att fysiska personer ska kunna beviljas skuldsanering. Svenskt medborgarskap är inte ett krav. Bestämmelsen har följande lydelse:

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

1. gäldenären är på obestånd och så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid, och

2. det är skäligt med hänsyn till gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden att skuldsanering beviljas honom eller henne.

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

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

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

11. Att en person är folkbokförd i Sverige innebär att han eller hon har vissa rättigheter och skyldigheter, såsom rösträtt och skyldighet att betala skatt.

12. I 13 § skuldsaneringslagen föreskrivs att en ansökan om skuldsanering ska avslås om den inte uppfyller villkoren enligt 4 §.

13. I 14 § skuldsaneringslagen föreskrivs att KFM i den utsträckning det behövs ska inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter. Enligt 17 § får gäldenären höras. Gäldenären kallas då till ett sammanträde hos KFM och ska lämna de ytterligare upplysningar som behövs för att frågan om skuldsanering ska kunna avgöras.

14. Den svenska regeringen har vid förhandlingen bekräftat att ett skuldsaneringsärende handläggs på följande sätt. Gäldenären ansöker hos KFM om skuldsanering och måste i ansökan lämna uppgift om sina inkomster och utgifter. KFM prövar på grundval av tillgängliga upplysningar huruvida gäldenären har rätt till skuldsanering. Om gäldenären har rätt till skuldsanering beslutar KFM att skuldsanering ska inledas. Beslutet att inleda skuldsanering offentliggörs i Sverige. Borgenärer, oavsett nationalitet och hemvist, uppmanas att anmäla sina fordringar och kan även föreläggas att lämna ytterliga upplysningar. KFM upprättar därefter tillsammans med gäldenären ett förslag om skuldsanering (eller

avbetalningsplan), vilket sänds till samtliga kända borgenärer som har rätt att yttra sig över förslaget. KFM antar därefter ett slutligt beslut om att skulderna ska skrivas av eller sättas ned, vilket offentliggörs. Beslutet gäller för en begränsad tid (exempelvis fem år). Beslutet får överklagas. KFM får på eget initiativ upphäva ett beslut om skuldsanering, särskilt när gäldenärens ekonomiska förhållanden har förändrats.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

15. Ulf Radziejewski är svensk medborgare. Ulf Radziejewski och hans hustru arbetade och var bosatta i Sverige fram till år 2001. De kom på obestånd år 1996 till följd av att ett av dem drivet företag gick i konkurs. Skulderna har uppkommit i samband med verksamhet som bedrivits i Sverige. Samtliga borgenärer är svenska företag.

16. Makarna Radziejewski är sedan år 1997 föremål för utmätning i lön, vilken administreras av KFM. Enligt utmätningsbeslutet ska deras svenska arbetsgivare innehålla (en del av) deras lön, i syfte att avbetalning ska ske på skulderna.

17. Ulf Radziejewski erbjöds år 2001 anställning hos en svensk arbetsgivare i Belgien. Makarna flyttade därför till Belgien och har varit bosatta där sedan dess. De arbetar numera för samma svenska arbetsgivare. Makarna är inte i dag folkbokförda i Sverige.

18. Ulf Radziejewski ansökte år 2011 hos KFM om skuldsanering. KFM avslog den 29 juni 2011 ansökan med hänvisning till att Ulf Radziejewski inte hade hemvist i och inte var folkbokförd i Sverige. KFM prövade inte om Ulf Radziejewski uppfyllde övriga villkor för att beviljas skuldsanering.

19. Ulf Radziejewski överklagade KFM:s beslut till Stockholms tingsrätt. Till stöd för sitt överklagande åberopade han bland annat att hemvistkravet strider mot den fria rörligheten för arbetstagare i Europeiska unionen.

20. Stockholms tingsrätt beslutade att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:

”Kan det svenska hemvistkravet i 4 § skuldsaneringslagen (2006:548) anses ägnat att hindra eller avskräcka en arbetstagare från att lämna Sverige för att utöva sin rätt till fri rörlighet, och således anses stå i strid med den bestämmelse om fri rörlighet för arbetstagare inom EU som återfinns i artikel 45 [FEUF]?”

21. Skriftliga yttranden har inkommit från KFM, Ulf Radziejewski, den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen.

22. Den svenska regeringen och kommissionen yttrade sig vid den muntliga förhandlingen den 24 maj 2012.

Bedömning

Inledande synpunkter

23. Den hänskjutande domstolen har frågat EU-domstolen huruvida det hemvistkrav som är aktuellt i det nationella målet kan anses ägnat att hindra eller avskräcka en arbetstagare från att lämna Sverige och utöva sin rätt till fri rörlighet och således står i strid med artikel 45 FEUF. Den hänskjutande domstolen har inte begärt att domstolen ska pröva huruvida hemvistkravet skulle kunna vara tillåtet, även om det strider mot nämnda bestämmelse. I beslutet om hänskjutande saknas det upplysningar om vilka syften som eftersträvas med hemvistkravet. Det förefaller därför som att den hänskjutande domstolen ännu inte har utrett dessa omständigheter.

24. KFM, den svenska regeringen och kommissionen har emellertid, om än kortfattat och ofullständigt, berört frågan huruvida hemvistkravet kan vara tillåtet, även om kravet strider mot artikel 45 FEUF, och vilka skäl som skulle kunna föranleda detta.

25. Av skäl som kommer att framgå av mitt förslag till avgörande föreslår jag att domstolen besvarar den hänskjutna frågan jakande. Jag kommer även – i syfte att ge den hänskjutande domstolen den vägledning den behöver – att pröva de eventuella skäl som kan motivera hemvistkravet. Min framställning i den delen grundar sig på de knapphändiga upplysningar som framgår av de skriftliga yttrandena och av vad som framkom vid den muntliga förhandlingen.

Hindrar artikel 45 FEUF en medlemsstat från att kräva att en gäldenär ska ha hemvist i landet för att ha rätt till skuldsanering?

26. Den hänskjutande domstolen söker klarhet i huruvida artikel 45 FEUF utgör hinder för att en medlemsstat kräver att gäldenären ska ha hemvist i landet för att ha rätt till skuldsanering. Den har särskilt frågat huruvida hemvistkravet utgör hinder för den fria rörligheten för arbetstagare.

27. Alla arbetstagare kan utöva den rätt till fri rörlighet som följer av artikel 45 FEUF. Arbetstagarna har rätt att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för att anta erbjudanden om anställning, och de har rätt att uppehålla sig i en medlemsstat under den tid som anställningen varar och att stanna kvar där när anställningen har upphört.

28. Domstolen har fastställt att ”alla bestämmelser i [fördraget] om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för medborgarna i medlemsstaterna att utöva all slags yrkesverksamhet inom unionen och de utgör hinder för åtgärder som kan innebära att dessa medborgare missgynnas när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat”.[7] Det föreligger därför en inskränkning av denna rättighet när nationell lagstiftning innebär att en medborgare i en medlemsstat ”hindras eller avskräcks från att lämna sitt hemland för att utöva sin rätt till fri rörlighet”.[8]

29. I förevarande mål innebär skuldsaneringslagen att gäldenärer som inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid får beviljas skuldsanering om detta är skäligt med hänsyn till deras personliga och ekonomiska förhållanden. Om beviljandet av skuldsanering är beroende av hemvist i Sverige kan det hända att en person som annars har rätt till skuldsanering inte flyttar till en annan medlemsstat för att arbeta där. Det föreligger således en inskränkning av rätten till fri rörlighet,

7 — Dom av den 16 mars 2010 i mål C-325/08, Olympique Lyonnais, REU 2010, s. I-2177, punkt 33 och där angiven rättspraxis.

8 — Domen i det ovannämnda målet Olympique Lyonnais (ovan fotnot 7), punkt 34 och där angiven rättspraxis.

vilken är följden av att hemvistkravet kan avskräcka en gäldenär från flytta till en annan medlemsstat för att arbeta där. Av samma skäl uppstår nackdelar för en gäldenär (som Ulf Radziejewski), som har flyttat från Sverige till en annan medlemsstat för att arbeta där, enbart av det skälet att vederbörande har utövat sin rätt till fri rörlighet.

30. KFM har hävdat att hindret för den fria rörligheten är följden av att det saknas harmoniserade regler om erkännande av skuldsaneringsbeslut. Detta argument är emellertid inte relevant. Det är självklart att harmonisering utgör ett viktigt och användbart medel för fullbordandet av den inre marknaden, men på de områden som inte är harmoniserade är medlemsstaterna förpliktade att iaktta sina skyldigheter enligt fördragen.

31. Jag anser därför att ett sådant hemvistkrav som det som nu är aktuellt kan utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare och att det därför i princip är otillåtet enligt artikel 45 FEUF.

Är inskränkningen motiverad?

Inledning

32. Frågan huruvida en åtgärd som innebär en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare kan vara motiverad beror på huruvida åtgärden 1) eftersträvar ett berättigat mål, 2) är ägnad att säkerställa att målet i fråga uppnås och 3) inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.[9]

33. Det framgår av den svenska regeringens skriftliga yttrande och av den redogörelse för innehållet i förarbetena till skuldsaneringslagen som lämnas i detta yttrande att hemvistkravet förefaller ha införts av främst två skäl. Det garanterar att beslutet om skuldsanering blir verkningsfullt, och det möjliggör att skuldsanering beviljas med stöd av en fullständig och riktig utredning om gäldenärens förhållanden. Den svenska regeringen har vid den muntliga förhandlingen utvecklat ytterligare ett skäl för att motivera hemvistkravet, nämligen att förhindra att svensk skuldsanering inte undergräver tillämpningen av insolvensförordningen på de andra förfaranden som omfattas av förordningen och som finns förtecknade i dess bilaga A.

34. Jag understryker att det är den hänskjutande domstolen som ska pröva de faktiska omständigheterna. Det förefaller mig dock som om det finns tillräckligt underlag för att anse att den inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare som är följden av ett sådant hemvistkrav som det som är aktuellt i det nationella målet inte kan motiveras.

Säkerställandet av att beslutet om skuldsanering blir verkningsfullt

35. Det första målet som eftersträvas med hemvistkravet påstås vara att förhindra att skuldsanering beviljas i fall där det är troligt att saneringen kommer att bli verkningslös, eftersom gäldenären inte kommer att kunna göra gällande beslutet mot borgenärerna.

36. Jag anser att detta är ett berättigat mål.

9 — Domen i det ovannämnda målet Olympique Lyonnais (ovan fotnot 7), punkt 38 och där angiven rättspraxis.

37. Den skuldsanering som är aktuell innebär, inom en och samma medlemsstat, att gäldenären befrias från ansvaret att helt (eller delvis) betala sina skulder. Om en borgenär trots detta söker driva in en fordran som omfattas av skuldsaneringen kan gäldenären till grund för sitt bestridande åberopa att fordran inte längre är förfallen. I ett sådant fall som det aktuella är domstolarna i den medlemsstat i vilken skuldsanering beviljas bundna av en myndighets beslut att skulden inte längre existerar civilrättsligt. Beslutet har således full verkan vid dessa domstolar.

38. Om borgenären däremot väcker talan mot gäldenären i en annan medlemsstat, vars domstolar är behöriga att pröva talan, är det inte lika självklart att beslutet om skuldsanering får samma verkan. Frågorna huruvida och var borgenären väcker talan mot gäldenären är beroende av vilka domstolar som är behöriga och var någonstans borgenären har intresse av att inleda en process. Om talan avser privaträttens område ska den enligt artikel 2.1 i Bryssel I-förordningen som huvudregel väckas i den medlemsstat där gäldenären har hemvist (oberoende av gäldenärens nationalitet). Beroende på typen av talan och vad som utgör saken kan det finnas exklusiva behörighetsregler. I artikel 5.1 a föreskrivs till exempel att talan får väckas, vid sidan av den medlemsstat i vilken svaranden har hemvist, i den medlemsstat där uppfyllelseorten för en avtalsförpliktelse är belägen. [10]

39. Domstolar i andra medlemsstater har inte någon skyldighet enligt unionsrätten att erkänna och verkställa svenska beslut om skuldsanering.

40. Bryssel I-förordningen är inte tillämplig på beslut av KFM enligt lagen om skuldsanering. Målet med förordningen är att uppnå ”fri rörlighet för domar” på privaträttens område. [11] Kapitel III i förordningen innehåller regler om erkännande och verkställighet av ”… varje avgörande som har meddelats av domstol i en medlemsstat oavsett dess rubricering, såsom dom, beslut eller förordnande om verkställighet, liksom domstolstjänstemans beslut i fråga om rättegångskostnader”. [12]

41. Bryssel I-förordningen är i princip tillämplig på talan vid domstol för att driva in en fordran, men den är inte tillämplig på sådan skuldsanering som är aktuell i förevarande mål. Ett svenskt beslut om skuldsanering framstår som ett avgörande från en myndighet som inte, förutom i de fall som anges i artikel 62 i Bryssel I-förordningen, kan anses utgöra en domstol, i den mening som avses i förordningen. [13] KFM:s beslut griper dessutom in i förhållandet mellan en gäldenär och dennes borgenärer och innebär att borgenärerna tvingas gå med på att deras fordringar sätts ned eller skrivs av. Det är ett förvaltningsbeslut som innebär myndighetsutövning och genom vilket skulder (helt eller delvis) upphör att existera civilrättsligt, utan inblandning från domstol. Detta räcker för att finna att Bryssel I-förordningen inte är tillämplig. Det saknas därför anledning att pröva huruvida skuldsanering omfattas av artikel 1.2 b i förordningen.

42. Insolvensförordningen är inte heller tillämplig, eftersom skuldsanering inte nämns i bilaga A till förordningen. På grundval av de knapphändiga upplysningar som jag har tillgång till förefaller det, såsom den svenska regeringen har förklarat vid den muntliga förhandlingen, som att svensk skuldsanering *inte* innebär att gäldenären ”helt eller delvis berövas rådigheten över sina tillgångar”. [14]

10 — Se även, exempelvis, artiklarna 15 och 16 i Bryssel I-förordningen i vilka det föreskrivs behörighetsregler för konsumenttvister (inbegripet konsumentfordringar).

11 — Se skäl 6 i Bryssel I-förordningen.

12 — Artikel 32 i Bryssel I-förordningen.

13 — KFM anses vara en domstol vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning. Se artikel 62 i Bryssel I-förordningen: ”I Sverige avses vid summarisk process i mål om betalningsföreläggande och handräckning med uttrycket domstol också svensk kronofogdemyndighet.”

14 — Se artikel 1.1 i insolvensförordningen. Se även dom av den 2 maj 2006 i mål C-341/04, Eurofood, REG 2006, s. I-3813, punkterna 46 och 54.

43. Med hänsyn till att det inte finns några harmoniserade regler om erkännande och verkställighet i utlandet av sådana avgöranden som KFM:s beslut om skuldsanering, medger jag att en sådan skuldsanering kan vara verkningslös i så måtto att gäldenären inte kan göra gällande skuldsaneringen mot de borgenärer som väljer att väcka talan mot vederbörande utomlands för att driva in sina fordringar. En medlemsstat är således berättigad att försöka se till att sådana beslut blir verkningsfulla och kan vidta åtgärder för att minska eller eliminera risken [15] att skuldsaneringen blir verkningslös.

44. Den hänskjutande domstolen måste därefter pröva huruvida hemvistkravet är ägnat att uppnå målet. [16]

45. Ett praktiskt exempel kan illustrera de överväganden som jag anser är relevanta vid denna bedömning.

46. Låt oss anta att en borgenär i ett mål vid en belgisk domstol söker belägga tillgångar i Belgien med kvarstad för betalningen av en fordran på en svensk gäldenär som bor och arbetar i Belgien. Om yrkandet avser privaträttens område, i den mening som avses i artikel 1.1 i Bryssel I-förordningen, avgörs frågan huruvida belgiska domstolar är behöriga av den förordningen.

47. Om den svenske gäldenären hade ansökt hos KFM om skuldsanering och beviljats detta, skulle han eller hon inte kunna åberopa beslutet om skuldsanering för att bestrida borgenärens yrkande (såvida det inte följer av belgisk lag att belgiska domstolar är skyldiga att erkänna beslutet om skuldsanering). I detta sammanhang skulle beslutet om skuldsanering vara verkningslöst.

48. Om gäldenären däremot hade hemvist i Sverige skulle det vara mer sannolikt att hans eller hennes huvudsakliga intressen, inbegripet tillgångar, är belägna i Sverige. Det skulle därför i princip vara mer troligt att borgenärerna väckte talan vid en domstol i Sverige, där beslutet om skuldsanering skulle ha full verkan.

49. Sammanfattningsvis förhåller det sig således så, att om gäldenären har hemvist i Sverige är det vid en samlad bedömning troligt att det kommer att få full verkan. Om gäldenären inte har hemvist i Sverige kommer beslutet om skuldsanering alltjämt att medföra samma skydd i Sverige, men gäldenären kan på det hela taget komma att åtnjuta ett mindre omfattande skydd.

50. För att vara proportionellt får hemvistkravet inte gå längre än vad som krävs för att uppnå det eftersträvade målet. Denna fråga ska avgöras av den hänskjutande domstolen. Dock kan följande påpekanden vara till hjälp vid denna bedömning.

51. Det finns inte någon rättslig grund för att erkänna svenska beslut om skuldsanering utomlands, och Sverige kan därför endast garantera att sådana beslut blir verkningsfulla i Sverige.

52. Gäldenärer med hemvist i Sverige kan trots detta ansöka om och beviljas skuldsanering, även om det finns en möjlighet att beslutet om skuldsanering skulle sakna verkan om deras borgenärer väckte talan mot dem utomlands (exempelvis på grund av att de har tillgångar där). Gäldenärer utanför Sverige saknar däremot möjlighet att ansöka om skuldsanering, trots att talan kan väckas mot dem i Sverige där ett beslut om skuldsanering skulle ha full verkan.

15 — Det är den hänskjutande domstolen som ska avgöra huruvida det mål som eftersträvas är att eliminera risken eller att minska den.

16 — KFM har hävdat att avskaffandet av hemvistkravet inte löser problemet med att ett svenskt beslut om skuldsanering inte erkänns utomlands. Detta kan mycket väl vara riktigt, men även om det visas att så är fallet innebär detta inte att det är utrett huruvida och på vilket sätt som ett hemvistkrav bidrar till att förverkliga det första målet.

53. Hemvistkravet utgör således ett *absolut* villkor för att skuldsanering ska beviljas, som ställs för att ta i beaktande *möjligheten* att en borgenär *kan* bestämma sig för att söka betalning av sin fordran vid en domstol i en annan medlemsstat, som i sin tur *kan* besluta att inte tillerkänna det svenska beslutet om skuldsanering någon verkan. Att en sådan möjlighet föreligger kan inte motivera att ett hemvistkrav ska gälla för samtliga gäldenärer som ansöker om skuldsanering.

54. Jag anser att det på denna punkt är avgörande att ta i beaktande det sammanhang i vilket den påstådda risken kan uppstå. Skuldsanering får endast beviljas när en gäldenär som är på obestånd är så skuldsatt att han eller hon inte kan antas ha förmåga att betala sina skulder inom överskådlig tid och vederbörande därför begär att få bli befriad från samtliga eller delar av skulderna. Jag har svårt att föreställa mig att alla eller flertalet av de gäldenärer som ansöker om skuldsanering har tillgångar utomlands. Om det fortfarande finns tillgångar är det platsen där dessa är belägna (snarare än gäldenärens hemvist) som är av betydelse för en borgenär som vill belägga tillgångarna med kvarstad i syfte att få betalt för sin fordran.

55. Det framstår inte mot denna bakgrund som proportionellt att neka en gäldenär skuldsanering enbart av det skälet att han eller hon inte har hemvist i Sverige och därvid bortse från möjligheten att det är mest troligt att det skulle väckas talan mot gäldenären vid svenska domstolar.

56. Omständigheterna i det nationella målet illustrerar detta på ett tydligt sätt. Ulf Radziejewski förefaller inte ha några tillgångar utanför Sverige som kan vara av intresse för hans borgenärer. Den lön han uppbär i Belgien är föremål för svensk utmätning. Alla hans kända skulder uppkom i Sverige. Alla hans kända borgenärer är svenska. Det är oklart om hans borgenärer verkligen skulle väcka talan mot honom i Belgien. Hans förhållanden visar att det – i syfte att garantera att skuldsanering endast ska beviljas om den blir verkningsfull – räcker att göra en individuell bedömning av huruvida ett beslut om skuldsanering skulle medföra ett verkningsfullt skydd i Sverige och avslå hans ansökan om det är visat (vilket inte är fallet här) att skuldsaneringen inte skulle ha någon verkan i Sverige.

57. Jag tillägger att hemvistkravet innebär att en hel kategori av gäldenärer inte kan beviljas skuldsanering enbart av det skälet att de inte har hemvist i Sverige *vid tidpunkten för ansökan* om skuldsanering. Det bekräftades emellertid vid den muntliga förhandlingen att en gäldenär som har beviljats skuldsanering, men som senare flyttar utomlands och således inte längre uppfyller hemvistkravet, inte med nödvändighet blir fråntagen skuldsaneringen under förutsättning att vederbörande alltjämt är införd i det svenska folkbokföringsregistret. Jag anser inte att en sådan godtycklig tillämpning av hemvistkravet går att förena med kravet på att det ska stå i proportion till det ändamål som eftersträvas med det.

Möjligheten till en fullständig och riktig utredning av gäldenärens förhållanden

58. Sverige har hävdat att hemvistkravet innebär att KFM kan ta reda på, samla in, granska och kontrollera upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden. Om gäldenären var bosatt utanför Sverige skulle det bli svårt att få tillgång till nödvändiga upplysningar, annat än från gäldenären själv, och av denna anledning skulle det också vara svårt att kontrollera dem.

59. Det är uppenbart att ett beslut om skuldsanering måste grunda sig på en korrekt och ingående bedömning av gäldenärens verkliga personliga och ekonomiska förhållanden. Jag delar uppfattningen att en behörig myndighet i en medlemsstat måste ha möjlighet att samla in, granska och kontrollera nödvändiga upplysningar för att kunna fatta ett välgrundat beslut huruvida gäldenären ska beviljas skuldsanering eller inte. Detta står i överensstämmelse med principen om god förvaltningssed, och åtgärder som vidtas i detta syfte eftersträvar således ett berättigat mål.

60. Jag delar också uppfattningen att det är administrativt enklare att genomföra kontroller om gäldenären har hemvist i Sverige, eftersom det kan vara lättare att, för det första, ordna ett sammanträde mellan KFM och gäldenären och, för det andra, att samla in och kontrollera upplysningar som exempelvis finns i svenska myndigheters databaser och register. Om myndigheterna i en annan medlemsstat har relevanta upplysningar kan inte KFM utan svårighet få tillgång till upplysningar och kan behöva begära dem från den aktuella medlemsstaten eller från gäldenären själv. Hemvistkravet förefaller i denna utsträckning vara ett ändamålsenligt villkor.

61. Den hänskjutande domstolen måste sedan pröva huruvida hemvistkravet inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet att få fullständiga och riktiga upplysningar om gäldenären.

62. För det första behöver det, beroende på omständigheterna i målet, inte vara nödvändigt att söka efter, begära tillgång till eller hämta in upplysningar utanför Sverige.

63. För det andra anser jag att kommissionen har rätt i sitt argument att hemvistkravet endast är ett formellt krav och att svenska myndigheter utan svårighet kan utreda en gäldenärs, som Ulf Radziejewskis, ekonomiska förhållanden på grundval av hans inkomstdeklaration, den skatt på hans lön som betalats in av hans svenska arbetsgivare och det beslut om utmätning i lön som administreras av KFM. Jag noterar att KFM enligt 14 och 17 §§ skuldsaneringslagen är skyldig att i den utsträckning det behövs inhämta upplysningar om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden från andra myndigheter och får kalla till sammanträde med gäldenären. Vid sidan av de upplysningar som lämnas av gäldenären och de upplysningar som inhämtas av andra myndigheter får KFM även inhämta upplysningar från borgenärerna.

64. Jag medger att om gäldenären är bosatt utomlands kan det finnas upplysningar som KFM inte kan samla in eller kontrollera utan tillstånd från både gäldenären och en myndighet i en annan medlemsstat eller utan att få underlag från en sådan myndighet. I de enskilda fall där sådana upplysningar anses nödvändiga är det svårt att se varför KFM inte ska göra en sådan framställning eller förelägga gäldenären att komma in med det erforderliga underlaget. Det föreskrivs dessutom i skuldsaneringslagen att KFM särskilt ska beakta det sätt på vilket gäldenären har medverkat i handläggningen av ärendet.[17] Det finns således incitament för gäldenären att samarbeta även om han eller hon är bosatt utanför Sverige.

65. Lydelsen i skuldsaneringslagen ger vid handen att KFM får kalla gäldenären till ett sammanträde, men att det inte finns någon skyldighet för myndigheten att göra detta. Om detta stämmer, förefaller ett *allmänt* hemvistkrav att gå längre än vad som är nödvändigt för att se till att gäldenären i *vissa* ärenden är närvarande vid ett sammanträde hos KFM. Om det endast krävs sammanträden under vissa omständigheter, förefaller det finnas mindre ingripande åtgärder för att bereda gäldenären tillfälle att klargöra sina förhållanden och för KFM att bedöma vederbörandes trovärdighet.[18]

Förhindrandet av att tillämpningen av insolvensförordningen undergrävs

66. Den svenska regeringen har vid den muntliga förhandlingen gjort gällande att det svenska systemet för skuldsanering inte får innebära att tillämpningen av insolvensförordningen på förfaranden som anges i bilaga A till förordningen undergrävs. Den svenska regeringens inställning förefaller vara att om det inte finns något hemvistkrav skulle en gäldenär kunna ansöka om skuldsanering i Sverige i stället för i den medlemsstat där vederbörande ska göra detta enligt insolvensförordningen.[19]

17 — Se 4 § skuldsaneringslagen.

18 — Det är riktigt att det för en gäldenär som inte har några pengar kan vara ekonomiskt omöjligt att betala för en resa tillbaka till Sverige för att vara personligen närvarande vid ett sammanträde. Det är emellertid inte tekniskt omöjligt att i ett sådant fall exempelvis ordna en videokonferens på den svenska ambassaden eller det svenska konsulatet.

19 — Se artikel 3.1 i insolvensförordningen.

67. Jag anser inte att detta argument kan vinna framgång.

68. Det är uppenbart att säkerställandet av en enhetlig och konsekvent tillämpning av unionsrätten utgör ett berättigat mål. På grundval av de ytterst knapphändiga uppgifter som jag har tillgång till anser jag emellertid inte att hemvistkravet kan motiveras på denna grund.

69. Sverige måste naturligtvis följa behörighetsregeln i artikel 3.1 i insolvensförordningen enligt vilken det är domstolarna i den medlemsstat inom vars territorium platsen där gäldenärens huvudsakliga intressen finns som är behöriga att inleda *insolvensförfaranden som omfattas av förordningen*. Svenska domstolar och andra myndigheter får inte inleda sådana förfaranden om gäldenärens huvudsakliga intressen inte finns i Sverige. Svenska domstolar (och andra myndigheter) är emellertid alltjämt behöriga att handlägga *andra förfaranden som inte omfattas av insolvensförordningen* utan att undergräva artikel 3.1 i den förordningen. Den svenska regeringens inställning på denna punkt förbryllar mig. Regeringen anser å ena sidan att skuldsanering i detta sammanhang motsvarar de förfaranden som är förtecknade i insolvensförordningen. Å andra sidan har regeringen i sina argument om skuldsaneringens verkan betonat att skuldsanering som förfarande varken är förtecknat i bilaga A eller medför att gäldenären förlorar rådigheten över sina tillgångar. [20]

70. Jag kan därför inte se något samband mellan hemvistkravet och den enhetliga och konsekventa tillämpningen av unionsbestämmelserna om insolvensförfaranden.

Förslag till avgörande

71. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen besvarar den fråga som Stockholms tingsrätt har ställt på följande sätt:

Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att ett sådant krav på hemvist som det som föreskrivs i skuldsaneringslagen (2006:548) för att beviljas skuldsanering innebär en inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare, eftersom kravet kan anses ägnat att hindra eller avskräcka en arbetstagare från att lämna Sverige för att arbeta i en annan medlemsstat.

20 — Se punkt 42 ovan.