

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 34/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 1998 en proposition med förslag till lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet (RP 178/1998 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande om propositionen. Utlåtandet (GrUU 35/1998 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagutskottets ordförande Henrik Lax
- handelsrådet Ilkka Cantell och regeringssekreterare Tuomo Knuuti, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Marjo Lahelma, justitieministeriet

- justitieförvaltningschef Ari Ranta och överinspektör Asta Sark, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- direktör Anja Peltonen, konsumentombudsmannens byrå
- utredningschef Riitta Ryhänen, Konkurrensverket
- ordförande Juhani Toukola, Häradsfogdarna i Finland rf
- ordförande Mauno Laaninen, Exekutionsbiträdenas i Finland Förening rf
- ordförande Timo Mäki, Suomen Perimistoi-
mistojen Liitto ry
- juridiske ombudsmannen Juha Ahvenniemi,
Företagarna i Finland
- avdelningschef Timo Lappi, Centralhandels-
kammaren
- juristen Eija Korpi, Lantbruksföretagarnas
Pensionsanstalt, även som representant för
Arbetspensionsanstaltarnas förbund.

PROPOSITIONEN

Enligt förslaget skall indrivning av fordringar för någon annans räkning vara beroende av tillstånd. Sina egna fordringar får en borgenär driva in utan koncession, förutsatt att fordringarna inte har övertagits endast för indrivning.

Koncession krävs dock inte för tillfällig in-
drivningsverksamhet som inte har marknads-
förts. Det krävs inte heller koncession för bland

annat indrivningsverksamhet som ett offentligt
samfund bedriver eller indrivningsverksamhet
som bedrivs av sammanslutningar eller personer,
övervakade med stöd av lagstiftningen.

Koncession skall beviljas en sökande som är
tillförlitlig och solvent, som i sin tjänst har en
person som ansvarar för indrivningsverksamhe-
ten och som har förmåga att sköta de medel som

drivs in för uppdragsgivarens räkning samt sörja för att uppgifterna om uppdragsgivaren och gäldenären skyddas på ett ändamålsenligt sätt.

Koncession beviljas för högst fem år. Länssty-

relsen i Södra Finlands län är tillståndsmyndighet. I lagen ingår närmare bestämmelser om koncessionshavarens skyldigheter och tillståndsmyndighetens befogenheter.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Utskottet finner lagförslaget behövligt och ändamålsenligt och tillstyrker det med ändringarna nedan.

Med hänsyn till att de som bedriver yrkesmässig indrivningsverksamhet skall vara kompetenta, tillförlitliga och solventa är det viktigt att tillståndsplikt införs för indrivningsverksamhet. Minimikraven för indrivningsverksamheten åter utgår från att god indrivningssed iakttas och bidrar därmed till att öka tilltron till inkassoverksamheten och förbättra uppdragsgivarnas och gäldenärernas ställning och rättsskydd. Genom de lagfästa kraven kan eventuella osakliga förfaranden gallras bort.

Tillståndsplikt för indrivningsverksamhet. Enligt de nu gällande bestämmelserna krävs inget speciellt tillstånd för yrkesmässig indrivningsverksamhet, utan verksamheten får bedrivas på samma villkor som näringsverksamhet i allmänhet. I Finland har en avreglering av näringsverksamhet stått högt på prioriteringslistan redan flera år. Följaktligen krävs det tungt vägande motiv för att införa tillståndsplikt inom en bransch där serviceutbudet i dag är fritt.

Propositionen är nära förknippad med en proposition med förslag till lag om indrivning av fordringar och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 199/1996 rd). Den sistnämnda propositionen behandlas för närvarande i lagutskottet. Lagutskottet har konstaterat att det för att lagen om indrivning av fordringar skall kunna godkännas krävs att inkassoverksamheten görs tillståndspliktig genom lag.

Enligt ekonomiutskottets åsikt talar viktiga samhälleliga intressen för tillståndsplikt för in-

drivningsverksamhet. Inkassoföretagen inom den privata sektorn expanderar och följlaktligen finns det all anledning att åstadkomma en reglering, som tryggar gäldenärernas och uppdragsgivarnas rättsskydd och position. I och med att förslaget borgar för att företag som bedriver inkassoverksamhet inklusive deras personal är kompetenta och bland annat känner till bestämmelserna om skydd för gäldenärer, stärks gäldenärernas rättsskydd. Detta är synnerligen relevant med hänsyn till att inkassobyråerna i allt större utsträckning får i uppdrag att driva in direkt utmättningsbara offentliga avgifter.

En lagfäst tillståndsplikt för indrivningsverksamhet gör det möjligt att på förhand kontrollera om en sökande är tillförlitlig och solvent eller inte. Den sökande skall i sin tjänst ha en person som ansvarar för indrivningsverksamheten. Denne är skyldig att se till att god indrivningssed tillämpas vid indrivningen och att verksamheten är lagenlig. Den som ansöker om koncession skall kunna sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning samt på behörigt sätt sörja för att uppgifter om uppdragsgivaren och gäldenären skyddas. Om den sökande uppfyller lagens villkor, måste koncession beviljas. Tillståndsmyndigheten får inte använda sig av ändamålsenlighetsprövning.

Tillstånds- och tillsynsmyndighet. Enligt propositionen skall länsstyrelsen i Södra Finlands län vara tillstånds- och tillsynsmyndighet. Detta är en något exceptionell lösning, men motsvarar dock enligt en utredning till utskottet behoven i praktiken. Tillståndsadministrationen har såvitt möjligt separerats från statsrådets och ministeriernas uppgifter. Tillståndsadministrationen och tillsynen i anknytning till indrivningsverksamhe-

ten leder till att de existerande riksämbetsverken får ett bredare arbetsfält med åtföljande kostnader, och till exempel i fråga om konsumentskyddsförvaltningen kan också jäv bli aktuellt i enstaka fall.

Länsstyrelsen är en allmän förvaltningsmyndighet, till vars uppdrag tillståndsadministration av tradition hör. Det är helt riktigt att frågorna koncentreras till länsstyrelsen i Södra Finlands län, dels för att koncessionsansökningarna inte är många, dels för att merparten av indrivningen i praktiken sker i landets södra delar. Hur mycket kostnader verksamheten drar med sig har varit svårt att räkna ut i detta skede. Utskottet påpekar att länsstyrelserna bör ha tillgång till adekvata resurser för att kunna sköta verksamheten som sig bör.

Krav på säkerheter. I propositionen ingår inget förslag om att den som ansöker om koncession måste ställa säkerhet eller skaffa en försäkring för sina ekonomiska åtaganden. Regeringen anser att det inte behövs några särskilda åtgärder för att säkra att ett inkassoföretag klarar av sina åtaganden, eftersom uppdragsgivarna mestadels är företag som på annat sätt kan få fram hur solvent det anlitade inkassoföretaget är och eftersom säkerhetskravet skulle öka inkassobyråns kostnader och dessa i sista hand skulle slås ut på gäldenären. På denna punkt motsvarar förslaget det svenska systemet. I Norge och Danmark däremot skall småföretagen ställa säkerhet. Utskottet hade önskat en något utförligare motivering till den valda lösningen med hänsyn till att inkassobyråerna hanterar stora belopp som tillhör andra. Utskottet ser gärna att statsrådet utreder hur de föreslagna lagbestämmelserna fungerar så snart erfarenheter finns att tillgå och vid behov vidtar nödvändiga åtgärder.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har behandlat propositionen ur näringsfrihetsperspektiv. Utskottet konstaterar att bestämmelserna gällande koncessionsvillkoren och grunderna för återkallande av koncession är tillräckligt exakta och noga avgränsade för att en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tillåtas. Koncessionsregleringen bygger dessutom på att

koncessionsmyndigheterna har en bunden prövningsrätt. Sett från detta generella perspektiv finns det ingenting som i konstitutionellt hänseende talar mot förslaget.

Detaljmotivering

1 §. I paragrafen ingår bestämmelser om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet. I 3 mom. uppräknas den indrivningsverksamhet som inte kräver koncession. Enligt 3 punkten krävs ingen koncession om verksamheten bedrivs av en sammanslutning eller inrättning som står under offentlig tillsyn.

Utskottet har till förteckningen i 3 punkten fogat en hänvisning till lagen om sjömanspensioner, lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden, lagen om pension för lantbruksföretagare och lagen om pension för konstnärer och särskilda grupper av arbetstagare. De pensionskassor och den pensionsanstalt som nämns i dessa står idag under social- och hälsovårdsministeriets tillsyn, en uppgift som i framtiden kommer att höra till den nya Försäkringsinspektionen.

2 §. I denna paragraf anges förutsättningarna för beviljande av koncession. I sak svarar förslaget mot 1 § lagen angående rättighet att idka näring (122/1919) och innebär i praktiken att koncession bara kan beviljas den som i allmänhet har rätt att bedriva näring i Finland. Regler för rätt att bedriva näring bör lämpligast ingå i en allmän lag och inte i särskilda lagar för olika branscher, om det inte finns anledning att avvika för de generella bestämmelserna för någon bransch. I propositionen finns inget förslag om särbestämmelser för indrivningsverksamheten och följaktligen är det motiverat att i denna lag enbart konstatera att sökanden har rätt att bedriva näring i Finland. Utskottet har i detta sammanhang förenklat paragrafen och omformulerat den utan att ändra på paragrafens syfte.

Kravet på tillförlitlighet och solvens i 1 mom. förutsätter en genomgripande genomgång av ansökningarna. Vid genomgången bör ansökningen kontrolleras mot de uppgifter länsstyrelsen förfogar över gällande sökandens och ansvarspersonens ekonomiska status, eventuella tidigare näringsverksamhet och anteckningar om eventu-

ella brott. Utskottet utgår från att stränga villkor ställs visavi tillförlitligheten hos den som bedriver indrivning.

5 §. I paragrafen ingår regler för den ansvariga personens uppgifter och behörighet. I 6 § 2 mom. 1 punkten föreskrivs att till ansökan om koncession skall fogas ett intyg över att den som är ansvarig för indrivningsverksamheten och sökanden, om sökanden är en fysisk person, råder över sig själva och sin egendom. Utskottet har till behörighetsvillkoren för den ansvariga personen lagt till att denne skall råda över sig själv och sin egendom.

10 §. I andra meningen i 2 mom. finns en bestämmelse om en anmälan som skall göras om den

ansvariga personen byts ut. När anmälningen görs skall en utredning företas över den nya ansvariga personens yrkesskicklighet.

Utskottet har ändrat bestämmelsen såtillvida att det i stället för yrkesskicklighet talas om kompetens. Bestämmelsen svarar i sin ändrade form bättre mot innehållet i 5 § och 6 § 2 mom. 1 punkten.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan anförda föreslår ekonomiskutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

(1 och 2 mom. som i RP)

Koncession enligt denna lag krävs dock inte för tillfällig indrivningsverksamhet om verksamheten inte har marknadsförts. Koncession krävs inte heller

(1 och 2 punkten som i RP)

3) för indrivningsverksamhet som bedrivs av ett tillsynsobjekt som avses i 2 § lagen om finansinspektionen (503/1993) eller försäkrings- eller pensionsanstalter som avses i lagen om försäkringsbolag (1062/1979), lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995), lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997), lagen om försäkringskassor (1164/1992), (utesl.) lagen om pensionsstiftelser (1774/1995), lagen om sjömanspensioner (72/1956), lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden (134/1962), lagen om pension för lantbruksföretagare (467/1969) eller lagen om pension för vissa konst-

närer och redaktörer i arbetsförhållande (662/1985).

(4—6 punkten som i RP)

(4 mom. som i RP)

2 §

Förutsättningar för beviljande av koncession

Koncession skall beviljas en tillförlitlig och solvent sökande som

1) har rätt att bedriva näring i Finland,

2) anmäler en i 5 § avsedd person som ansvarig för indrivningsverksamheten och

3) har förmåga att sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning samt sörja för att de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären skyddas på ett ändamålsenligt sätt.

Koncession beviljas inte, om det av ansökan eller annars av omständigheterna framgår att arrangemang i samband med den verksamhet som avses i ansökan har vidtagits i syfte att kringgå bestämmelserna om villkoren för beviljande av koncession.

3 och 4 §
(Som i RP)

5 §

Ansvarig person

Den som ansvarar för indrivningsverksamheten skall se till att god indrivningssed iakttas i verksamheten och att verksamheten också i övrigt bedrivs lagenligt. Den ansvarige personen *skall råda över sig själv och sin egendom och han skall ha tillräcklig praktisk erfarenhet av indrivningsverksamhet eller lämplig utbildning för indrivningsverksamhet.*

6—9 §
(Som i RP)

10 §

Övervakning

(1 mom. som i RP)

Innehavaren av koncessionen skall till länsstyrelsen i Södra Finlands län lämna in kopior av revisionsberättelsen och bokslutet med bilagor inom två månader från det resultaträkningen och balansräkningen har fastställts. Innehavaren av koncessionen skall också utan dröjsmål göra en anmälan till länsstyrelsen om att den person som ansvarar för indrivningsverksamheten byts ut samt förete en utredning över den nya ansvariga personens *kompetens.*

11—15 §
(Som i RP)

Helsingfors den 2 december 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Mari Kiviniemi /cent
Paula Kokkonen /saml
Martti Korhonen /vänst
Riitta Korhonen /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Leena Luhtanen /sd
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /cent
Juhani Sjöblom /saml
Sakari Smeds /fkf
Janne Viitamies /sd.

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 35/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om tillståndspflicht för indrivningsverksamhet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 1998 en proposition med förslag till lag om tillståndspflicht för indrivningsverksamhet (RP 178/1998 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Tuomo Knuuti, handels- och industriministeriet
- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- juris doktor, docenten Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om tillståndspflicht för indrivningsverksamhet. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen påpekas att det innebär ett ingrepp i näringsfriheten när en näringsverksamhet blir beroende av till-

stånd. Näringsfriheten togs in i regeringsformen som en ny grundläggande frihet 1995. Enligt propositionen kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning men regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet om förslaget.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

I 15 § 1 mom. regeringsformen föreskrivs att var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom näring som han fritt valt. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis utgått från motiveringen till revideringen av de grundläggande

fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 71/II) och ansett att huvudregeln enligt 15 § 1 mom. regeringsformen är näringsfrihet och att det i undantagsfall får krävas tillstånd men detta skall då alltid regleras genom lag (GrUU 15/1996 rd, GrUU 40/1996 rd och GrUU 47/1996 rd samt

GrUU 35/1997 rd). Lagfästa inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter måste vara exakta och noga avgränsade och deras substans, såsom omfattning och förutsättningar, skall framgå av lagen. Vad gäller själva innehållet i regleringen har utskottet ansett det viktigt med tanke på 15 § 1 mom. regeringsformen att bestämmelserna om tillståndskriterier och tillståndets varaktighet ger tillräckligt tydlig information om vilka åtgärder myndigheterna kommer att vidta. I detta sammanhang är det också viktigt i hur hög grad myndigheternas befogenheter bestäms enligt så kallad bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning.

Bestämmelserna gällande koncessionsvillkoren (2—5 §) och grunderna för återkallande av koncession (12 §) är tillräckligt exakta och noga avgränsade för att en begränsning i de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tillåtas. Den föreslagna koncessionsregleringen bygger dessutom på att koncessionsmyndigheterna har en bunden prövningsrätt. Sett från detta generella perspektiv finns det ingenting som författningensmässigt talar mot förslaget.

I förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (ovan nämnda RP 309/1993 rd s. 67/II och 68/I) uttalades åsikten att det för vissa näringars vidkommande kan vara motiverat att förutsätta tillstånd särskilt för att skydda hälsan och säkerheten. Grundlagsutskottet ansåg i ett senare sammanhang (GrUU 35/

1997 rd) att viktiga och starka samhälleliga intressen talade för tillståndsplikt för vapenbranschen och att inskränkningarna till följd av tillståndsplikten kunde anses nödvändiga med tanke på dessa intressen (se även GrUU 40/1996 rd om tillförlitlig registerföring). I den föreliggande propositionen har kravet på tillståndsplikt för indrivningsverksamhet motiverats med att man velat säkerställa att de som bedriver verksamheten är tillförlitliga, kompetenta och solventa. Utskottet instämmer i detta och anser att det bakom tillståndsplikten i detta fall ligger ett sådant godtagbart ändamål som enligt de allmänna lärorna om inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter förutsätts för att sådan skall kunna tillåtas.

Vad beträffar kravet på proportionalitet i fråga om begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter räcker det enligt utskottet med att den föreslagna regleringen innehållsmässigt motsvarar den sedvanliga tillstandsregleringen i dylika sammanhang och framför allt att tillståndsmyndighetens prövningsrätt är bunden genom lag.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 11 november 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Marjut Kaarilahti /saml
Juha Korkeaola /cent
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Vuokko Rehn /cent.