

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet stiftas. Enligt förslaget skall indrivning av fordringar för någon annans räkning i allmänhet vara beroende av tillstånd. Sina egna fordringar kan en borgenär driva in utan koncession också i fortsättningen.

Enligt förslaget skall tillstånd att bedriva indrivningsverksamhet beviljas en sökande som är tillförlitlig och solvent. I sin tjänst skall sökanden ha en person som är förtrogen med indrivning av fordringar och som

skall ansvara för indrivningsverksamheten och se till att indrivningsverksamheten bedrivs lagenligt. Sökanden skall också kunna sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning samt skydda de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären.

Enligt förslaget skall länsstyrelsen i Södra Finlands län vara tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge och praxis	3
2.1. Lagstiftning	3
Lagstiftningen om frivillig indrivning	3
Förslaget till lag om indrivning av fordringar	3
2.2. Praxis	4
2.3. Lagstiftningen i utlandet och den internationella utvecklingen	5
Sverige	5
Norge	5
Danmark	6
Europeiska ekonomiska samarbetsområdet	6
2.4. Bedömning av nuläget	7
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	7
3.1. Mål	7
3.2. Utredda alternativ	8
Jämförelse av anmälningssystem och tillståndssystem	8
Tillstånds- och tillsynsmyndighet	8
Tryggande av att den som bedriver indrivningsverksamhet är solvent	10
3.3. De viktigaste förslagen	11
4. Propositionens verkningar	12
4.1. Ekonomiska verkningar	12
Statsekonomiska verkningar	12
Verkningar för företagsverksamheten	12
4.2. Verkningar i fråga om personal	12
5. Beredningen av propositionen	13
6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	13
DETALJMOTIVERING	15
1. Lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet	15
2. Ikraftträdande	25
3. Lagstiftningsordning	25
LAGFÖRSLAG:	
Lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet	26

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Med indrivning avses alla de åtgärder som en borgenär vidtar för att få en betalning av gäldenären. Indrivningen kan delas in i frivillig indrivning och utsökningsindrivning. Med frivillig indrivning avses indrivningsåtgärder som borgenären själv eller borgenärens ombud vidtar i syfte att få en betalning av gäldenären utan tvångsåtgärder. Utsökningsindrivning bedrivs av en myndighet och i samband därmed kan tvång tillgripas.

Vid indrivning kan borgenären eller borgenärens ombud först uppmana gäldenären att fullgöra sin skyldighet, kräva kvittning eller föreslå ett betalningsarrangemang. Om gäldenären inte frivilligt betalar fordringen, kan borgenären, om han så önskar, fortsätta indrivningen genom att hos domstol skaffa utsökningsgrunden och därefter vända sig till utsökningsmyndigheterna. Bl.a. skatter och vissa offentligrättsliga avgifter får sökas ut utan särskilt beslut.

2. Nuläge och praxis

2.1. Lagstiftning

Lagstiftningen om frivillig indrivning

I Finland är indrivningsverksamheten inte beroende av tillstånd, utan sådan får bedrivnas av vem som helst som uppfyller kraven i 1 § lagen angående rättighet att idka näring (122/1919), nedan *näringslagen*.

Någon allmän lag om indrivningsverksamhet har inte stiftats ännu, men uttryckliga bestämmelser om indrivningsverksamhet ingår i vissa speciallagar. Enligt 30 § 2 mom. personregisterlagen (471/1987) är den som i form av näring bedriver inkasserverksamhet och som i denna verksamhet använder eller behandlar personregister och därpå införda uppgifter skyldig att hos dataombudsmannen anmäla verksamheten. Enligt 16 § lagen om handelsrepresentanter och försäljare (417/1992) skall handelsrepresentanten, om han fått i uppdrag att uppbära betalningar, hålla mottagna medel avskilda. Representanten har rätt till ett skäligt arvode för att han uppbär betalningar, om inte hans

provision skall avses omfatta ersättning också för detta uppdrag.

Enligt den allmänna bestämmelsen i 1 § lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978) får i näringsverksamhet inte användas ett förfarande som strider mot god affärssed eller annars är otillbörligt mot en annan näringsidkare. Marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att fortsätta med eller upprepa ett sådant förfarande. Lagens bestämmelser kan tillämpas också på indrivningsförfarandet.

I strafflagen (39/1889) finns likaså bestämmelser som kan bli tillämpliga på indrivningsverksamhet som bedrivs på ett osakligt sätt. Som exempel på straffbara gärningar som eventuellt görs vid osaklig indrivningsverksamhet kan nämnas förskingring, utpressning och ocker.

Förslaget till lag om indrivning av fordringar

Regeringens 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), nedan *propositionen med förslag till indrivningslag*, är under behandling i riksdagen. Enligt propositionen skall lagen om indrivning av fordringar tillämpas på indrivning av en fordran som förfallit till betalning, varvid avsikten är att betalningen skall erläggas frivilligt. Lagen skall gälla både sådana indrivningsåtgärder som borgenären själv vidtar och sådana indrivningsåtgärder som vidtas med stöd av ett uppdrag som borgenären ger ett ombud. Lagen skall tillämpas om annat inte bestäms någon annanstans i lagstiftningen. Förfarande som strider mot god indrivningssed är förbjudet enligt lagen. Med god indrivningssed avses i propositionen med förslag till indrivningslag att vid indrivning inte får ges felaktig eller vilseledande information om påföljderna av en underlåten betalning, gäldenären orsakas onödiga kostnader eller onödig olägenhet eller gäldenärens integritetsskydd äventyras.

När den som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet driver in en konsumentfordran, skall han tillstålla gäldenären ett skriftligt betalningskrav, i vilket skall näm-

nas de minimiuppgifter som i lagen räknas upp om fordran och betalningen av den.

Avsikten är att gäldenärens intressen skall tillgodoses i den föreslagna lagen bl.a. genom bestämmelser om gäldenärens betalningsskydd och om ersättningsansvaret hos den som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet, då ett lagstridigt eller annars felaktigt förfarande har orsakat gäldenären skada.

Borgenärens intressen skall tillgodoses bl.a. genom bestämmelser om att den som bedriver indrivningsverksamhet skall hålla de medel som drivits in för borgenärens räkning separat från sina egna medel och deponera medlen på ett bankkonto eller förvara dem på något annat tillförlitligt sätt. Påföljden för brott mot bestämmelsen om att de medel som drivits in för borgenärens räkning skall hållas separat är bötesstraff.

Indrivningen av konsumentfordringar skall övervakas av konsumentombudsmannen. Marknadsdomstolen och i vissa fall också konsumentombudsmannen skall kunna förbjuda ett lagstridigt förfarande och som sanktion förena förbudet med vite.

I lagförslaget har inte skrivits in några behörighetskrav för den som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet. Det ansågs inte nödvändigt att införa tillståndsplikt för bedrivande av indrivningsverksamhet, eftersom den övervakning och det påföljdssystem som ingår i lagförslaget bedömdes vara tillräckliga för att förstärka iakttagandet av lagen.

2.2. Praxis

Enskilda sköter i allmänhet indrivningen av sina fordringar själva. Indrivningen inskränker sig ofta till att gäldenären får en påminnelse om att betalningen har förfallit och uppmanas att betala fordringen inom en viss tid.

Stora och medelstora privata företag och många offentliga sammanslutningar har en egen indrivningsorganisation eller indrivningsenhet för indrivningen av sina fordringar, varvid alla slag av indrivningsärenden vid behov kan skötas med egna krafter. Trots att en sammanslutning har en egen indrivningsorganisation kan den ändå använda utomstående ombud t.ex. vid indrivningen av massärenden.

En stor del av inkassobyråernas uppdrag kommer från aktiebolag som bedriver affärsrörelse. Till uppdragsgivarna hör också privata näringsidkare samt kommuner och andra offentliga samfund. Enligt uppgifter från Suomen Perimistöimistojen Liitto kommer endast mellan en och tre procent av alla de uppdrag som ges till de inkassobyråer som är medlemmar i förbundet från enskilda personer.

Yrkesmässig indrivningsverksamhet bedrivs framför allt av de företag som har angett indrivning som sitt huvudsakliga verksamhetsområde. Också advokatbyråer, juridiska byråer och räkenskapsbyråer sköter ofta indrivningsuppdrag. Dessutom sköter åtminstone vissa fackförbund indrivningsuppdrag för sina medlemmars räkning. Enligt 20 § kreditinstitutslagen (1607/1993) kan också kreditinstitut bedriva inkassering av betalningar samt verksamhet som ansluter sig till den.

Det finns inte några exakta statistikuppgifter om antalet företag som bedriver indrivningsverksamhet i Finland. I början av 1998 fanns i handelsregistret ca 2 800 företag vilkas verksamhetsområde omfattar indrivning, antingen som enda verksamhetsområde eller vid sidan av andra verksamhetsområden. Största delen av dessa företag torde dock inte i praktiken bedriva indrivningsverksamhet för andras räkning. I början av 1998 hade närmare 200 företag i handelsregistret ordet "perintä" (indrivning, inkasso) i sin firma.

Finlands Advokatförbund har ca 1 400 medlemmar, och ca 600 juridiska byråer finns införda i handelsregistret. Alla advokater och juridiska byråer bedriver dock inte indrivningsverksamhet.

Till Bokföringsbyråernas förbund hör ca 600 räkenskapsbyråer. I Finland finns dessutom uppskattningsvis något över 3 000 företag som tillhandahåller räkenskapsbyråtjänster. Enligt en medlemsundersökning som Bokföringsbyråernas förbund gjorde 1997 sköter ca 80 % av förbundets medlemsföretag sina kunders försäljningsreskontra, dvs. bokföringen av kundernas försäljningsfordringar. De räkenskapsbyråer som sköter försäljningsreskontra skickar vanligen mellan ett och tre indrivningsbrev i kundens namn vid förseningar med betalningarna.

Inkassobyråerna är olika stora vad omsättningen och antalet anställda beträffar. En del är riksomfattande, andra är lokala. Vissa byråer driver främst i en viss borgenärsinstans eller borgenärgrupps fordringar. En betydande del av de större inkassobyråerna har specialiserat sig. Vissa sköter främst frivillig indrivning i form av massärenden, medan andra har specialiserat sig på fordringsrättegångar.

Det finns inga exakta statistikuppgifter om det totala antalet indrivningsuppdrag som ges i inkassobranschen årligen. Till Suomen Perimistoimistojen Liitto hör sju inkassobyråer som enligt uppgifter från förbundet sköter ca fyra femtedelar av uppdragen inom hela branschen. I början på 1990-talet fick förbundets medlemsföretag årligen i medeltal ca 500 000 uppdrag som gällde egentlig indrivning. År 1997 var antalet uppdrag ca 800 000. Av dessa uppdrag skötte förbundets två största medlemsföretag närmare 75 % och tre största medlemsföretag något över 95 %.

2.3. Lagstiftningen i utlandet och den internationella utvecklingen

Sverige

I Sverige finns ca 300 inkassobyråer. Utöver dem bedriver advokater, banker och företagarorganisationer inkasseringens verksamhet.

I Sverige stiftades 1974 en speciallag om inkassoverksamhet (inkassolagen 1974:182), som senare har ändrats ett antal gånger. Närmare föreskrifter om vissa frågor har meddelats genom förordning. Bestämmelser om inkassokostnader finns i en särskild lag och i en förordning som ansluter sig till den.

Som sådan indrivning som avses i inkassolagen betraktas alla åtgärder i syfte att få en skuld indriven utom angivande av tid för betalning eller uppgift om att fordringen, om den inte betalas, kommer att överlämnas till någon annan för inkasso.

Inkassoverksamhet som avser indrivning av fordringar för annans räkning eller fordringar som har övertagits för indrivning är beroende av tillstånd. Tillståndsmyndighet är Datainspektionen, som är datasekretessmyndighet i Sverige. Tillstånd behövs inte för inkassoverksamhet som är av tillfäl-

lig natur och avser endast enstaka fordringar. Företag som står under Finansinspektionens tillsyn och advokater behöver inte tillstånd. Tillstånd meddelas för en tid av högst tio år i sänder och endast om verksamheten kan antas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt. Något krav på ställande av säkerhet för skador som eventuellt orsakas uppdragsgivaren eller gäldenären har inte uppställts som en förutsättning för tillståndet.

En betalning som gäldenären erlagt till den som har fått i uppdrag att driva in en fordran är gällande också mot borgenären. Uppdragstagaren skall hålla inkasserade medel avskilda från sina egna medel.

Datainspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och kan, på de grunder som nämns i lagen, återkalla ett tillstånd som den har meddelat. I lagen ingår också straffbestämmelser.

I en promemoria som färdigställdes 1997 (Ds 1997:63) föreslås att tillståndsplikten skall utvidgas så att den också omfattar inkassoverksamhet som är av tillfällig natur och avser endast enstaka fordringar. Tanken bakom motiveringen är att sådan inkassoverksamhet av tillfällig natur som bedrivs av kriminella personer skall kunna förhindras. Enligt förslaget skall lagen också tillämpas på enskilda personers indrivning av egna eller närståendes fordringar och dödsbóns indrivning av egna fordringar, om fordringen har uppkommit i näringsverksamhet eller har övertagits för indrivning. Någon på förslaget baserad regeringsproposition har inte ännu avlåtits, utan beredningen av förslaget pågår fortfarande.

Norge

I Norge finns ca 120 inkassobyråer. Inkassobyråernas storlek och omsättning varierar i hög grad. Ibland bedrivs inkassoverksamheten tillsammans med annan verksamhet, t.ex. kreditupplysningsverksamhet. Också advokater kan bedriva inkassoverksamhet.

I Norge har indrivningen av fordringar reglerats ända sedan 1913. Den gällande lagen om inkassoverksamhet (lov om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav, Nr 26, 1988) trädde i kraft 1989. Lagen kompletteras av en författning på förordningsnivå, som bl.a. innehåller be-

stämmler om inkassokostnader och ställanden av säkerhet.

Lagen gäller indrivning av fordringar som har förfallit till betalning, oberoende av om det är fråga om privat- eller offentligrättsliga fordringar. Lagen gäller såväl sådan inkassoverksamhet som borgenären själv bedriver som yrkesmässig eller fortgående indrivning för någon annans räkning. Största delen av lagens bestämmelser, t.ex. de som gäller tillståndsplikt för verksamheten, skyldigheten att ställa säkerhet och de skyldigheterna som bedriver inkassoverksamhet har mot gäldenären, tillämpas endast på yrkesmässig inkassoverksamhet. Tillämpningen av bestämmelserna om tillståndspliktig inkassoverksamhet kan dock genom förordning utsträckas till att också omfatta fortgående indrivning av vissa slag av egna fordringar.

Yrkesmässig eller fortgående indrivning av fordringar för någon annans räkning kräver tillstånd, som beviljas av Kredittilsynet, som är finansinspektionsmyndighet i Norge. Tillstånd kan beviljas, om sökanden bedöms vara kompetent att ansvara för verksamheten och har minst tre års praktisk erfarenhet av indrivning av fordringar under de senaste tio åren. Dessutom förutsätts hederlig vandel, vilket visas med ett polisintyg. Tillståndets giltighetstid har inte begränsats. Advokater behöver inte särskilt tillstånd, utan de kan bedriva inkassoverksamhet med stöd av det tillstånd som har beviljats för advokatverksamheten.

Den som bedriver tillståndspliktig inkassoverksamhet skall ställa säkerhet. Säkerheten kan användas för ersättning av skador som inkassoverksamheten har orsakat borgenären eller gäldenären. Genom förordning har bestämts att säkerheten skall vara minst 1/40 av beloppet av de fordringar som skall drivas in, dock minst 2 500 000 Nkr.

Tillsynen över inkassoverksamheten utövas av Kredittilsynet. Om lagens bestämmelser inte iaktas kan tillståndet återkallas. Lagen innehåller också straffbestämmelser.

Danmark

I Danmark finns ca 60 inkassobyråer. Utöver dem bedriver åtminstone advokaterna inkassoverksamhet.

I Danmark har en speciallag om inkassoverksamhet nyligen stiftats (lov om inkassoverksomhed 14.5.1997 nr 319). Den trädde i

kraft den 1 oktober 1997. Med inkassoverksamhet avses i lagen yrkesmässig indrivning av fordringar för någon annans räkning samt yrkesmässig indrivning av fordringar som har köpts efter förfallotiden. Vissa av lagens bestämmelser tillämpas inte på inkassoverksamhet som bedrivs av advokater eller finansiella institut. Däremot gäller de allmänna bestämmelserna om inkassoverksamhet, t.ex. god inkassosed, även dem.

Den som bedriver inkassoverksamhet skall ha auktorisation, som meddelas av justitiedepartementet eller den som departementet har bemyndigat därtill. Genom en författning på förordningsnivå har auktorisationen anförtrotts polismyndigheten (Rigspolicefen). Auktorisation meddelas för högst fem år i sänder. Sökanden skall visa att verksamheten kommer att bedrivas på ett ansvarsfullt sätt och i överensstämmelse med god inkassosed. Auktorisation förutsätter yrkeskompetens, som sökanden kan visa t.ex. med tidigare arbetserfarenhet. En förutsättning för auktorisation är dessutom bl.a. att sökanden inte har betydliga skulder till offentliga myndigheter och inte har dömts för sådant straffbart förfarande som äventyrar en ändamålsenlig inkassoverksamhet. Sökanden skall ställa en betryggande säkerhet för sitt ekonomiska ansvar. Detaljerade bestämmelser har utfärdats om detta. Säkerhetens storlek är framför allt beroende av inkassoverksamhetens omfattning. Säkerhetens maximala belopp är 5 milj. Dkr. I specialfall kan emellertid undantag från detta belopp göras.

Om ett företag ansöker om auktorisation, förutsätts att ledningen och en del av styrelsemedlemmarna uppfyller de krav som fastställs i lagen. I lagen finns också en bestämmelse om godkännande av den personal som bedriver inkassoverksamhet. Dessa krav gäller dock endast dem som personligen tar kontakt med gäldenärerna i inkassoärenden.

Inkassoverksamheten övervakas av polisen. Verksamhet som strider mot auktorisationen eller lagens bestämmelser kan leda till att tillståndet återkallas. Lagen innehåller också straffbestämmelser.

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

I meddelandet från Europeiska gemenskapernas kommission den 9 juli 1997, Rapport om betalningsförseningar vid handelstransaktioner (EGT C 216, 17.7.1997, s. 16),

fästs uppmärksamhet vid användningen av indrivningsföretag i EES-länderna. Enligt meddelandet förefaller den fria marknaden hålla kostnaderna för indrivningen nere. Indrivningsföretagen borde ha möjligheter att driva in en kunds samtliga fordringar över hela gemenskapen. Eftersom förutsättningarna för erhållande av koncession avviker från varandra i de olika staterna, borde enligt meddelandet minimikrav införas för den inre marknaden. Några förslag som gäller tillståndsplikt för indrivningsverksamhet ingår dock inte i kommissionens förslag av den 25 mars 1998 till Europaparlamentets och rådets direktiv om insatser mot betalningsförseningar vid handelstransaktioner (KOM(1998) 126 slutlig).

2.4. Bedömning av nuläget

Sedan slutet av 1980-talet har rikligt med företag som bedriver indrivningsverksamhet grundats i Finland. Det har varit efterfrågan på indrivningstjänster bl.a. på grund av att skuldsättning och betalningsstörningar har blivit allt vanligare. Ökningen av antalet uppdrag har också berott på att inkassobyråerna i större utsträckning än tidigare har fått i uppdrag att sköta direkt utsökningsbara offentlighetsrättsliga fordringar. Vid indrivningen har veterligen relativt goda resultat uppnåtts med tanke på borgenärerna.

Vem som helst får bedriva indrivningsverksamhet. För den som bedriver indrivningsverksamhet har inte fastställts några krav gällande yrkesskicklighet eller erfarenhet. Några mera omfattande problem har inte uppstått inom indrivningsverksamheten i praktiken. Myndigheterna har emellertid fått vetskap om att gäldenären i vissa fall har fått felaktig eller vilseledande information om påföljderna av en underlåten betalning. Enligt uppgifter från polisen har vissa organisationer och personer som misstänks ha kriminella kontakter i enskilda fall deltagit i indrivningsverksamheten. Dessutom har uppdragsgivarna i vissa fall lidit ekonomiska förluster till följd av att den som bedrivit indrivningsverksamhet har försatts i konkurs. I relation till hela inkassobranchen har dessa problem dock varit uppenbart små. T.ex. de klagomål över indrivningsverksamheten som konsumentklagonämnden har behandlat

har vanligen hänfört sig till oskäliga indrivningskostnader.

Det förslag till lag om indrivning av fordringar som är under behandling i riksdagen reglerar relationerna mellan borgenär, gäldenär och uppdragstagare. Det centrala syftet med lagen är att förbättra rättskyddet för de gäldenärer som blir föremål för indrivningsverksamhet. I lagen skall ingå bestämmelser bl.a. om god indrivningssed, indrivning av konsumentfordringar, indrivningskostnader och övervakning av att lagen iakttas.

I propositionen med förslag till indrivningslag föreslås inte att indrivningsverksamheten skall bli beroende av tillstånd och inte heller någon annan näringsrättslig reglering av indrivningsverksamheten. I samband med beredningen ansågs en sådan reglering inte nödvändig, eftersom de bestämmelser om övervakning, tvångsmedel och ersättningsansvaret hos den som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet samt de straffbestämmelser som ingår i den föreslagna lagen ansågs vara tillräckliga. Ett förfarande med tillståndsplikt kräver också personalresurser och medför kostnader. Uppmärksamhet fästes också vid att införandet av tillståndsplikt skulle strida mot den allmänna linje som går ut på att minska den reglering som gäller näringsrätt. I de principbeslut som statsrådet har utfärdat den 17 juni 1993 och den 10 november 1994 betonas behovet av att gallra i och förenkla tillståndsförfarandena.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen med förslag till indrivningslag har lagutskottet emellertid konstaterat att ett godkännande av propositionen förutsätter tillståndsplikt för inkassobyråerna och begärt att propositionen kompletteras så att tillståndsplikten genomförs.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål

Det viktigaste målet för denna proposition är att säkerställa att indrivningsverksamheten bedrivs på ett sakligt sätt. Den föreslagna regleringen ökar förtroendet för indrivningsverksamheten och förbättrar uppdragsgivarnas och gäldenärernas ställning.

Vid indrivningsverksamhet hanteras betydande belopp som har erhållits av gäldenärerna och skall redovisas till uppdragsgivarna. Därför skall myndigheten försäkra sig om att den som bedriver indrivningsverksamhet är solvent och att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning hålls separat. För detta ändamål föreslås ett tillsynssystem. Myndigheten skall dessutom övervaka att den som bedriver indrivningsverksamhet är tillförlitlig och att indrivningsverksamheten bedrivs med yrkesskicklighet.

Kommissionen utsökning 2000 har utrett behoven av en revidering av utsökningslagstiftningen och lagt fram vissa förslag som gäller indrivningsverksamhet. I sitt betänkande (KB 1998:2) anser kommissionen bl.a. att direkt utsökningbara fordringar kan ges till den privata inkassobranchen för indrivning, då detta inte äventyrar gäldenärens rättsskydd. Som en garanti för rättsskyddet nämner kommissionen näringsrättslig reglering av inkassobranchen, såsom tillståndsplikt och övervakning. I sitt betänkande föreslår kommissionen dessutom när det gäller ostridiga fordringsärenden att privat indrivning av given form skall kunna ge upphov till utsökningsgrunden. Om gäldenären inte bestrider fordringen kan indrivningen framskrida till utsökning utan att talan väcks vid domstol. Kommissionen anser dock att dessa reformer inte kan genomföras utan en relativt sträng reglering av inkassobranchen. Det nu aktuella lagförslaget gör det möjligt att framskrida i den riktning som Kommissionen utsökning 2000 har föreslagit.

3.2. Utredda alternativ

Jämförelse av anmälningssystem och tillståndssystem

Vid beredningen av propositionen har anmälningsskyldighet och tillståndsplikt jämförts som alternativ näringsrättslig reglering av indrivningsverksamheten. Syftet med anmälningen är vanligen att ge myndigheten information om att en verksamhet som förutsätter tillsyn inleds. Det typiska för anmälningsskyldigheten är att verksamheten i allmänhet kan inledas redan innan myndigheten har behandlat den anmälan som gäller närings-

karen, även om detta inte är tillåtet i fråga om vissa näringar. De uppgifter som näringsidkaren meddelar införsvanligen i ett register som myndigheten för.

Om en näringsverksamhet förutsätter yrkesskicklighet eller tillförlitlighet, är strävan vanligen att på förhand säkerställa att dessa villkor uppfylls genom att bestämma att idkandet av näringen skall vara beroende av tillstånd och eventuellt genom att uppställa vissa krav på näringsidkarens yrkesskicklighet. I lag ingår vanligen bestämmelser om de förutsättningar under vilka tillstånd kan beviljas. I ett tillståndssystem har myndigheten också möjlighet att pröva näringsidkarens lämplighet för branschen. Då tillstånd söks skall myndigheten kontrollera att förutsättningar för beviljande av tillstånd finns. Om så inte är fallet skall ansökan avslås.

I praktiken är det inte någon större skillnad om en näringsverksamhet är anmälningsskyldig eller om den förutsätter ett tillstånd. Med stöd av en uttrycklig bestämmelse kan myndigheten förbjuda också en anmälningsskyldig verksamhet. Begränsningar och skyldigheter kan likaså uppställas för en anmälningsskyldig näringsverksamhet.

Ett tillståndssystem är ett bättre alternativ än ett anmälningssystem, om man önskar att på förhand säkerställa att indrivningsverksamheten bedrivs på ett sakligt sätt. Myndigheten skall bedöma sakkunskap och kompetens hos dem som ämnar bedriva indrivningsverksamhet. Syftet med myndighetens förhandstillsyn är att förhindra att personer som uppenbarligen kunde använda osakligt förfarande i indrivningsverksamheten inte börjar bedriva sådan verksamhet.

Tillstånds- och tillsynsmyndighet

Det har vanligen inte ansetts ändamålsenligt att överföra näringsstillståndsärenden till statsrådet eller dess ministerier för avgörande. Detta har ansetts nödvändigt endast om beviljande av koncession är förknippat med särskilda samhälleliga intressen, såsom verksamheten vid inrättningar som tillhandahåller vissa finansieringstjänster.

Enligt 1 § lagen om finansinspektionen (503/1993) utövar *finansinspektionen* tillsyn över finansmarknaden och dem som är verksamma på den. Finansinspektionen finns vid Finlands Bank. I 2 § lagen om finansinspek-

tionen nämns de inrättningar, sammanslutningar, stiftelser och andra företag som finansinspektionen övervakar. Finansinspektionen sköter sina uppgifter bl.a. genom att meddela tillsynsobjekten föreskrifter som gäller iakttagandet av de stadganden som gäller dem samt genom att inspektera tillsynsobjekten. Finansinspektionen är inte någon tillståndsmyndighet. Den ger utlåtande om tillståndsansökningar som gäller finansinspektionens tillsynsobjekt, men beviljar dem inte några koncessioner, utan denna uppgift ankommer på statsrådet eller finansministeriet.

Införandet av tillståndsplikt för indrivningsverksamhet anses nödvändigt framför allt av den orsaken att inom indrivningsverksamheten hanteras betydande belopp som hör till uppdragsgivaren. Därför är det särskilt viktigt att en bedömning av sökandens yrkesskicklighet, tillförlitlighet och solvens intar en central ställning då beviljande av tillstånd prövas och indrivningsverksamheten övervakas. Till denna del skulle tillstånds- och tillsynsmyndighetens verksamhet uppvisa liknande drag som den tillsyn som finansinspektionen utövar.

Finansinspektionen utövar offentlig makt. Genom lagstiftning kan den således ges ytterligare uppgifter som sakligt hänför sig till dess nuvarande uppgifter, förutsatt att finansinspektionen samtidigt får tillräckligt med resurser för att sköta dessa uppgifter.

I lagen om finansinspektionen har finansinspektionens uppgifter avgränsats till tillsynen över finansmarknaden. Bedrivande av indrivningsverksamhet är emellertid inte finansmarknadsverksamhet. Därför skulle det vara ganska problematiskt att ge finansinspektionen sådana nya uppgifter som inte hänför sig till dess tillsyn över finansmarknaden. Tillsynen över indrivningsverksamheten skulle också omfatta sådan indrivning som bedrivs utan koncession enligt lagen. I praktiken skulle finansinspektionen ha svårt att organisera denna tillsyn.

Konsumentverket lyder under handels- och industriministeriet. Enligt 1 § lagen om konsumentverket (110/1990) har konsumentverket till uppgift att sörja för den tillsyn som avses i produktsäkerhetslagen (914/1986) så som stadgas särskilt, att i anslutning till skötseln av konsumentfrågor göra utredningar och jämförelser som gäller priserna på nyttigheter samt att dra försorg om konsu-

mentupplysning, styrning av konsumentrådgivningen samt andra konsumentfrågor som inte hör till någon annan konsumentmyndighet.

Konsumentverket sköter dessutom övriga uppgifter som enligt andra stadganden eller föreskrifter ankommer på det. Enligt 1 § förordningen om konsumentverket (277/1990) hör till dessa uppgifter bl.a. att övervaka utövningen av paketreserörelse. Bestämmelser om paketreserörelser finns i lagen om paketreserörelser (1080/1994).

Konsumentverket samt, enligt ämbetsverkets anvisningar, länsstyrelserna och polismyndigheterna övervakar att lagen om paketreserörelser och de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Länsstyrelserna och polismyndigheterna övervakar i synnerhet att ingen idkar paketreserörelse utan att ha blivit registrerad som idkare av paketreserörelse.

En tillsynsorganisation enligt lagen om paketreserörelser kunde till vissa delar lämpa sig också för tillsynen över bedrivandet av indrivningsverksamhet. Med ett liknande tillsynssystem kunde de fall där indrivningsverksamhet som kräver koncession bedrivs utan tillstånd upptäckas. Eftersom konsumentverket på denna grund har fungerande kontakter till länsstyrelserna och polismyndigheterna kunde tillsynsorganisationen användas också för tillsynen över indrivningsverksamheten.

Inom indrivningsverksamheten är uppdragsgivarna emellertid endast i mycket liten omfattning enskilda personer. De borgenärer som överför indrivningen av sina fordringar på inkassobyråer är nästan utan undantag näringsidkare. Konsumentverkets uppgifter hänför sig huvudsakligen till skötseln av konsumentfrågor, och den näringsrättsliga regleringen av indrivningsverksamheten kan inte betraktas som sådan. Till den del indrivningsverksamheten är förknippad med konsumentskyddsaspekter skall bestämmelserna i den föreslagna lagen om indrivning av fordringar gälla dessa. Konsumentverket är således inte den naturliga tillsynsmyndigheten för indrivningsverksamheten.

Inom konsumentförvaltningen pågår sådana omorganiseringar som gör det allt svårare att ge konsumentverket i uppdrag att utöva tillsyn över indrivningsverksamheten. I budgetpropositionen för 1998 föreslås att konsumentförvaltningens organisation skall revide-

ras. Avsikten är att organisationsreformen skall träda i kraft vid ingången av 1999. I praktiken innebär detta att konsumentverket och konsumentombudsmannens byrå slås samman till ett ämbetsverk som leds av konsumentombudsmannen. I propositionen med förslag till indrivningslag föreslås att konsumentombudsmannen skall övervaka att bestämmelserna i lagen om indrivning av fordringar iakttas när indrivningen gäller en konsumentfordran. Det vore problematiskt om konsumentombudsmannen skulle övervaka konsumentfordringarna och det ämbetsverk som konsumentombudsmannen leder samtidigt skulle utöva den näringsrättsliga tillsynen över indrivningsverksamheten. De som bedriver indrivningsverksamhet skulle knappast heller i övrigt anse att konsumentverket är lämpligt som tillsynsmyndighet i inkassobranchen.

Med stöd av ett flertal bestämmelser på lag- och författningsnivå har *länsstyrelserna* givits uppgifter som hänför sig till tillsynen över näringsverksamheten. Länsstyrelserna övervakar bl.a. att förordningen om fastighetsmäklare (181/1993) och förordningen om bostadsförmedlare (761/1993) iakttas. Länsstyrelsen behandlar också tillståndsärenden som gäller bedrivande av vissa näringsformer, t.ex. tillstånd som gäller handel i öppen butik med begagnade varor samt med skrot och lump.

Den 10 november 1994 fattade statsrådet ett principbeslut om förenkling av och gallring i tillstånds-förfarandena. Enligt principbeslutet skall tillstånd som gäller enskilda medborgare och sammanslutningar i regel behandlas inom lokal- eller regionalförvaltningen. Enligt principbeslutet kan tillstånd som berättigar till idkande av näring inom hela riket beviljas inom regionalförvaltningen.

Med tanke på rättsskyddet för dem som bedriver indrivningsverksamhet är det ändamålsenligt att behandlingen av tillståndsärenden koncentreras till en instans. Om tillståndsärenden behandlas vid olika länsstyrelser kan det leda till att praxis vid beviljande av koncession inte är enhetlig med tanke på alla sökanden. Största delen av företagen i inkassobranchen har sin hemort i Södra Finlands eller Västra Finlands län. Sålunda skulle vissa länsstyrelser få endast ett fåtal tillståndsansökningar att behandla per år, om ansökningarna skall behandlas vid länssty-

relsen på sökandens hemort. Om tillstånds-förfarandet däremot koncentreras till en och samma länsstyrelse, kan de problem som hänför sig till varierande tillståndspraxis vid olika myndigheter undvikas. Att endast en och samma länsstyrelse är tillstånds- och tillsynsmyndighet i inkassobranchen kan därför betraktas som det bästa alternativet. Det föreslås att uppgiften skall skötas av länsstyrelsen i Södra Finlands län.

Tryggande av att den som bedriver indrivningsverksamhet är solvent

Vid beredningen av lagförslaget övervägdes på det sätt som riksdagens lagutskott förutsatte olika sätt att trygga att den som bedriver indrivningsverksamhet är solvent och att ersätta de förluster som eventuellt drabbar uppdragsgivaren.

Med tanke på skyddandet av uppdragsgivarens ekonomiska intressen är det för det första viktigt att allmänt försöka se till att endast solventa företagare bedriver indrivningsverksamhet. Kravet på ekonomisk solvens minskar i betydande grad risken för att verksamhetsidkaren använder medel som inte tillhör honom för egna behov. Det är visserligen i praktiken svårt att exakt fastställa innehållet i det solvenskrav som ställs på dem som bedriver indrivningsverksamhet bl.a. av den orsaken att samma slag av solvens inte kan krävas av en fysisk person, ett öppet bolag eller ett kommanditbolag och av ett aktiebolag. Trots de praktiska problem som är förknippade med definitionen av begreppet solvens, är ett allmänt solvenskrav befogat som en förutsättning för beviljande av tillstånd. Koncessionsinnehavarens solvens kan följas upp bl.a. genom att det förutsätts att en godkänd revisor årligen granskar koncessionsinnehavarens bokföring.

Vid sidan av verksamhetsidkarens solvens är det med tanke på skyddandet av uppdragsgivarens ekonomiska intressen av central betydelse hur den som bedriver indrivningsverksamheten fullgör sin skyldighet att hålla de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning separat från sina egna medel. Om medlen inte förvaras separat på lämpligt sätt, finns det risk för att de utmåts för en skuld hos den som bedriver indrivningsverksamheten eller att de anses höra till dennes konkursbo. I praktiken blir risken för att egna medel blandas med främmande me-

del redan för närvarande mindre av att den som lägger beslag på medel som han besitter gör sig skyldig till förskingring och kan dömas till sträng straffrättslig påföljd. Dessutom är den som gör sig skyldig till att blanda egna och främmande medel i allmänhet personligen ersättningsskyldig för den skada som sålunda uppkommer också i det fall att indrivningsverksamheten bedrivs av ett aktiebolag.

På basis av praktiska erfarenheter av indrivningsverksamhet kan risken för att den som bedriver indrivningsverksamhet skall blanda sina och uppdragsgivarens medel betraktas som jämförelsevis liten med tanke på indrivningsverksamhetens omfattning. Strävan skall dock vara att ytterligare minska denna risk i de regler som gäller införande av tillståndsplikt för näringen. Som en möjlighet när det gäller att trygga uppdragsgivarens ekonomiska intressen har det övervägts om det skulle vara ändamålsenligt att föreskriva en skyldighet för den som bedriver indrivningsverksamhet att ta försäkring eller ställa säkerhet för den händelse att den som bedriver indrivningsverksamhet blir insolvent eller ersättningskyldig.

Det är ganska ovanligt att en näringsidkare i lagstiftningen åläggs en skyldighet att ställa säkerhet eller ta en ansvarsförsäkring. Vanligen hänför sig en sådan skyldighet till exceptionellt stora risker, såsom innehav av kärnanläggning, fara för personskador, hälso- och sjukvård samt ordnande av offentliga nöjestillställningar, eller till betydande ekonomiska risker, såsom förmedling av försäkringar. Inget av de nämnda kännetecknen är karakteristiskt för indrivningsverksamhet. I relationerna mellan näringsidkare utgör köp av inkassotjänster en del av den normala affärsverksamheten, som kan vara förknippad med risker. Det är borgenärens uppgift att bedöma på vilka villkor och till vem det affärsmässigt är förnuftigt att ge inkassouppdrag. Borgenären kan givetvis som en förutsättning för att ett uppdragsförhållande skall inledas kräva att de medel som tillhör borgenären och innehas av den som bedriver indrivningsverksamhet skall tryggas under pågående uppdragsförhållande t.ex. genom att säkerhet ställs.

I vissa fall är syftet med en lagstadgad skyldighet att ställa säkerhet att skydda den konsument som är avtalspart till näringsidkaren för den händelse att näringsidkaren

blir insolvent. I detta syfte krävs för närvarande säkerhet av sådana researrangörer som avses i lagen om paketreserörelser samt av byggnadsrörelser då dessa säljer bostäder i byggnadsskedet. Inom indrivningsverksamheten, där mycket få av uppdragsgivarna är konsumenter, är det inte motiverat att ge konsumentskyddsaspekterna samma betydelse. Säkerhet krävs t.ex. inte inom fastighetsförmedlingen, fastän fastighetsmäklarna regelbundet hanterar betydande belopp som hör till konsumenterna.

Administreringen av en lagstadgad skyldighet att ställa säkerhet förutsätter betydande resurser. Enligt uppgifter från konsumentverket används ca tre årsverken t.ex. för administreringen av de säkerheter som krävs av researrangörer. För närvarande övervakas ca 400 researrangörer.

Det är således inte ändamålsenligt att trygga uppdragsgivarens ekonomiska intressen med lagstadgad försäkring eller skyldighet att ställa säkerhet. Indrivningsverksamheten har inte några sådana särskilda drag som skulle göra det befogat att helt undanröja uppdragsgivarnas ekonomiska risker. Däremot är strävan att så väl som möjligt inom ramen för tillståndssystemet säkerställa att medlen hålls separat, vilket är av central betydelse med tanke på de ekonomiska risker som hänför sig till indrivningsuppdragen.

3.3. De viktigaste förslagen

Enligt förslaget skall indrivning av fordringar för någon annans räkning i regel vara beroende av tillstånd. Sina egna fordringar skall borgenären också i fortsättningen kunna driva in själv utan koncession. Enligt förslaget skall inte heller den som företräder en borgenär vid en fordringsrättegång behöva koncession, eftersom detta inte är egentlig indrivning.

Koncession krävs dock inte för bedrivande av tillfällig indrivningsverksamhet som inte har marknadsförts. Tillstånd krävs inte heller bl.a. för sådan indrivningsverksamhet som en sammanslutning eller en stiftelse där staten, en kommun eller något annat offentligt samfund har bestämmande inflytande bedriver för ett offentligt samfunds räkning. En sammanslutnings eller stiftelses fordringar kan likaså drivas in utan tillstånd, om upp-

dragsgivaren och den som bedriver indrivningsverksamheten hör till samma i bokföringslagen (1336/1997) avsedda koncern. Likaså behövs inget tillstånd för sådan indrivningsverksamhet som bedrivs av advokater.

En förutsättning för beviljande av tillstånd är att den som ansöker om koncession är tillförlitlig och solvent. Dessutom skall sökanden i sin tjänst ha en person som är förtrogen med indrivning av fordringar och som skall ansvara för indrivningsverksamheten och se till att god indrivningssed iaktas i indrivningsverksamheten och att verksamheten också i övrigt bedrivs lagenligt. Sökanden skall också kunna sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning samt sörja för skyddandet av de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären.

För förebyggande av den risken att den som bedriver indrivningsverksamhet blandar sina egna medel och de medel som tillhör uppdragsgivaren skall då koncession söks företes en utredning över på vilket sätt medlen kommer att hållas separat då verksamheten bedrivs. Tillståndsmyndigheten kan redan innan tillstånd beviljas försäkra sig om att den som ansöker om koncession har kunskapsmässiga och tekniska förutsättningar att hålla de medel som tillhör uppdragsgivaren separat från sina egna medel. Efter det att tillstånd har beviljats skall det övervakas att medlen hålls separat med hjälp av en bestämelse om att innehavaren av koncessionen skall använda en godkänd revisor och lämna in bokslutshandlingarna till tillsynsmyndigheten. I revisionsberättelsen skall revisorn bl.a. yttra sig om huruvida innehavaren av koncessionen har hållit sina egna medel separat från uppdragsgivarens medel.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län skall vara tillståndsmyndighet och den skall också övervaka den indrivningsverksamhet som kräver tillstånd. Det är ändamålsenligt att den instans som beviljar koncession för bedrivande av indrivningsverksamhet också samtidigt övervakar indrivningsverksamheten. Ett sådant arrangemang är ganska vanligt inom den näringsrättsliga regleringen.

Koncession beviljas för högst fem år. Förslaget innehåller också bestämmelser om återkallande av koncession.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Statsekonomiska verkningar

Det finns för närvarande uppskattningsvis 400—1 000 instanser som bedriver indrivningsverksamhet och som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det är svårt att lägga fram en exakt uppskattning av hur många företag som fortsättningsvis kommer att bedriva indrivningsverksamhet efter det att verksamheten har blivit beroende av tillstånd. Största gruppen av dem som ansöker om koncession torde bestå av inkasobyråer som bedriver yrkesmässig indrivningsverksamhet. Deras antal torde vara högst 200. Dessutom kommer tillstånd i regel att sökas av de juridiska byråer och räkenskapsbyråer som sköter indrivningsuppdrag. Allt som allt beräknas antalet sökande uppgå till ca 500.

Tillståndsplikten för indrivningsverksamhet medför inga extra kostnader för staten, eftersom avsikten är att kostnaderna för koncessionssystemet skall betalas av dem som ansöker om koncession. Den prestationsavgift som kommer att uppbäras för koncessionen i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) kunde vara t.ex. 800 mk. Om antalet sökande antas vara 500, skulle 400 000 mk inflyta i koncessionssavgifter det första året efter lagens ikraftträdande. De följande åren kommer uppskattningsvis 20 000—40 000 mk att inflyta i koncessionssavgifter.

Verkningar för företagsverksamheten

För dem som bedriver indrivningsverksamhet medför införandet av tillståndsplikt kostnader för ansökan om koncession och beviljande av koncession. För tillståndet kan t.ex. uppbäras en prestationsavgift på 800 mk. Största delen av de företag som bedriver indrivningsverksamhet har redan nu i sin tjänst en eller flera personer som har sådan yrkesskicklighet som krävs av den ansvariga personen. En del av företagen i inkasobranschen blir dock tvungna att anställa en tillräckligt yrkeskunnig person som skall ansvara för indrivningsverksamheten. Kravet på att en av revisorerna hos innehavaren av koncessionen skall vara en godkänd revisor

torde också medföra smärre extra kostnader för vissa företag.

4.2. Verknningar i fråga om personal

Propositionen innebär en ökning av utgifterna vid länsstyrelsen i Södra Finlands län i och med att nya ansökningar om koncession skall behandlas och indrivningsverksamheten övervakas. För att de nya uppgifterna skall kunna skötas föreslås en ökning av resurserna vid länsstyrelsen i Södra Finlands län. I budgetpropositionen för 1999 har för länsstyrelsernas del såsom ökning av personalutgifterna och övriga utgifter beaktats 400 000 mk i utgifter för tillsynen över att inkassobyråerna har verksamhetstillstånd.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen med förslag till indrivningslag avläts till riksdagen den 25 oktober 1996. I ett brev till justitieministeriet den 24 februari 1998 konstaterar riksdagens lagutskott att ett godkännande av regeringens proposition förutsätter tillståndsplikt för indrivningsverksamheten. Lagutskottet bad justitieministeriet vidta åtgärder för att komplettera regeringens proposition så att tillståndsplikt införs. Utskottet ansåg dessutom att det samtidigt är skäl att utreda hur det kan tryggas att de som yrkesmässigt bedriver indrivningsverksamhet är solventa så att de ekonomiska förluster som eventuellt drabbar uppdragsgivaren kan ersättas.

På justitieministeriets initiativ tillsatte handels- och industriministeriet den 5 mars 1998 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att bereda ett förslag till näringsrättslig reglering av yrkesmässig indrivning av fordringar, som skulle utarbetas i form av en regleringsproposition.

Arbetsgruppen skulle särskilt utreda sådana frågor som hänför sig till att indrivningsverksamheten eventuellt blir en näring som är beroende av tillstånd eller anmälan, såsom omfattningen av kravet på tillstånd eller anmälan, tillstånds- eller registreringsmyndighet, förutsättningarna för beviljande av tillstånd eller för registrering, återkallelse av tillstånd eller avförande ur register samt närings tillsyn och administrativa eller andra påföljder. Dessutom skulle arbetsgruppen utreda behovet av att säkerhet eller ansvarsförsäkring eventuellt skall krävas av verk-

samhetsidkaren och vid behov andra omständigheter som hänför sig till säkerheter, såsom krav för den som ställer säkerhet och innehållet i säkerheten samt administrering och användning av säkerheten.

I sitt arbete skulle arbetsgruppen beakta propositionen med förslag till indrivningslag och de ställningstaganden om privat indrivning av fordringar som framförts i betänkandet av Kommissionen utsökning 2000. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till handels- och industriministeriet den 30 juni 1998.

Utlåtanden om arbetsgruppens betänkande (handels- och industriministeriets arbetsgrupps- och kommissionsrapporter 5/1998) inkom inom fastställd tid från följande myndigheter och organisationer: justitieministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, konsumentverket, konsumentombudsmannen, konkurrensverket, länsstyrelserna i Södra Finlands, Västra Finlands, Östra Finlands, Uleåborgs och Lapplands län, Finlands Kommunförbund, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Finlands Advokatförbund, Häradsfogdarna i Finland, Bankföreningen i Finland, Suomen Perimistöimistojen Liitto, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund, Centralhandelskammaren, Bokföringsbyråernas förbund, KHT-yhdistys - Föreningen CGR, GRM-revisorer och Företagarna i Finland. Arbetspensionssanstalernas Förbund avgav dessutom utlåtande.

Största delen av remissinstanserna understödde arbetsgruppens förslag, även om rikligt med anmärkningar framfördes om detaljerna i det. Vissa remissinstanser ansåg inte att införandet av tillståndsplikt var befogat bl.a. på grund av att det begränsar konkurrensen i inkassobranchen.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

I samband med behandlingen av propositionen med förslag till indrivningslag har riksdagens lagutskott i ett brev till justitieministeriet konstaterat att ett godkännande av propositionen förutsätter tillståndsplikt för indrivningsverksamheten. Syftet med förslagen i den proposition som nu avläts är att göra indrivningsverksamheten beroende av tillstånd. Den nu föreslagna regleringen står i nära samband med den föreslagna lagen

om indrivning av fordringar, men propositionerna behöver inte nödvändigtvis behandlas samtidigt i riksdagen.

I 3 § näringslagen finns en förteckning över de näringar om vilka stadgas särskilt genom lag eller förordning. Avsikten har varit att av denna paragraf på ett uttömmande sätt skall framgå de näringar om vilka särskilda författningar har utfärdats. I denna proposition föreslås att en lag om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet skall stiftas. Propositionen kunde således anses förutsätta att till 3 § näringslagen skall fogas ett omnämnande av den föreslagna regleringen av indrivningsverksamheten.

Det som riksdagens grundlagsutskott konstaterar i sitt utlåtande till ekonomiutskottet (GrUU 40/1996 rd) med anledning av regeringens proposition med förslag till

lag om ändring av lagen om värdeandels-systemet och till annan lagstiftning om en nationell värdepapperscentral (RP 192/1996 rd) bör dock beaktas till denna del. Grundlagsutskottet anser att den möjlighet till reglering på förordningsnivå som ingår i det inledande stycket i 3 § näringslagen inte längre är på sin plats efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser att förteckningen i paragrafen kan kompletteras endast i grundlagsordning.

Det torde inte vara ändamålsenligt att komplettera förteckningen i 3 § näringslagen på det sätt som grundlagsutskottet förutsätter. Förteckningen i paragrafen torde kunna kompletteras senare i samband med revideringen av den näringsrättsliga regleringen. I propositionen ingår därför inte något förslag till ändring av 3 § näringslagen.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om tillståndspflicht för indrivningsverksamhet

1 §. *Tillståndspflicht för indrivningsverksamhet.* Enligt 1 mom. får indrivningsverksamhet bedrivas endast av den som har beviljats koncession för det. Som indrivningsverksamhet betraktas indrivning av fordringar för någon annans räkning. Enligt 1 § i den föreslagna lagen om indrivning av fordringar avses med indrivning åtgärder vilkas syfte är att förmå gäldenären att frivilligt betala en borgenärs fordran som förfallit till betalning. T.ex. det indrivningsförfarande som sker vid en domstol är inte sådan indrivning som avses här och för skötsel av indrivningsrättegångar krävs således inte koncession enligt den föreslagna lagen.

Indrivningsuppdragen sköts vanligen av inkassobyråer. Också flera advokatbyråer, juridiska byråer och räkenskapsbyråer bedriver indrivningsverksamhet. Dessutom bedriver bl.a. fackförbunden åtminstone i någon mån indrivningsverksamhet då de av arbetsgivarna driver in lönefordringar som har förfallit till betalning eller andra fordringar för medlemmarnas räkning.

I motsats till den föreslagna lagen om indrivning av fordringar gäller den lag som föreslås i denna proposition i regel inte indrivning av fordringar som borgenären själv utför. Med indrivning som borgenären själv utför jämföras sådana indrivningsåtgärder på basis av vilka gäldenären inte kan dra den slutsatsen att fordran har övertagits av någon annan för indrivning. T.ex. uppgörande av inkassobrev för att användas av borgenären skall inte betraktas som sådant bedrivande av indrivningsverksamhet som kräver tillstånd. Sändande av betalningsuppmaningar i anslutning till reskontraservice är inte heller sådant bedrivande av indrivningsverksamhet som avses i förslaget, om betalningsuppmaningen har skickats i den kundens namn som har köpt tjänsten och betalningen skall erläggas direkt på kundens konto. Om däremot t.ex. en räkenskapsbyrå som sköter en småföretagares reskontra skickar inkassobrev i eget namn, är det fråga om bedrivande av

typisk indrivningsverksamhet som kräver tillstånd.

T.ex. vid kreditköp har försäljaren en fordran på gäldenären för köpesumman som han vanligen driver in hos gäldenären när den har förfallit till betalning. Det att borgenären driver in dylika fordringar som ursprungligen har uppkommit för borgenären, kräver inte tillstånd enligt förslaget. Däremot kan tillstånd behövas för indrivning av sådana fordringar som borgenären har övertagit av en tidigare borgenär. Det skulle vara relativt enkelt att kringgå de regler som gäller tillståndspflicht för indrivningsverksamhet, om också indrivningen av fordringar som har övertagits av borgenären utan undantag skulle stå utanför tillståndspflicht. Den som bedriver indrivningsverksamhet kunde låta överföra fordringar som skall indrivas på sig själv och driva in dem i eget namn utan att behöva ansöka om tillstånd för sin verksamhet.

För förhindrande av sådan osaklig verksamhet föreslås att indrivning av egna fordringar skall vara beroende av tillstånd i de fall då det är uppenbart att fordringar som skall drivas in har övertagits endast för indrivning. Det är vanligen fråga om sådan indrivning, då fordringarna har övertagits efter det att de har förfallit till betalning. När det gäller en fordran som ännu inte har förfallit till betalning och som har övertagits av en ny borgenär är frågan om det har funnits någon annan motiverad orsak att överföra fordran än det att fordran kan drivas in av en ny borgenär i samband med avgörande faktorn när det gäller skyldigheten att ansöka om tillstånd. T.ex. en överföring från köparen till säljaren av en fordran som inte har förfallit till betalning och som har godkänts som betalning vid köp av lös egendom eller överföring av fakturafordringar från borgenären till finansiären i samband med factoringverksamhet är inte sådan i bestämmelsen avsedd övertagning av fordringar som sker enbart i indrivningssyfte. Vid ett köp är avsikten med överföringen att betala köpesumman och inom factoringverksamheten vanligen att ordna säkerhet.

Enligt paragrafens 2 mom. skall länsstyrelsen i Södra Finlands län vara tillståndsmyndighet.

I paragrafens 3 mom. nämns de situationer då tillstånd inte behövs, även om verksamheten uppfyller de kännetecken som gäller bedrivande av indrivningsverksamhet enligt 1 mom.

Enligt paragrafens 3 mom. behövs koncession inte för bedrivande av tillfällig indrivningsverksamhet som inte har marknadsförts. Innehållet i begreppet tillfällig indrivningsverksamhet bedöms från fall till fall. Indrivningsverksamheten kan betraktas som tillfällig, om den är av engångsnatur eller upprepas endast mycket sällan. T.ex. indrivning som utförs tillfälligt med några års intervaller kräver inte koncession. Indrivningen skall dock vara beroende av tillstånd, om t.ex. en enskild eller ett företag på basis av ett uppdrag regelbundet driver in fordringar med några månaders intervaller.

Med tanke på tillståndsplikten för indrivningsverksamhet har det ingen betydelse om indrivningsverksamheten bedrivs yrkesmässigt på det sätt som avses i den föreslagna lagen om indrivning av fordringar. Yrkesmässig indrivningsverksamhet torde visserligen inte kunna vara tillfällig, men å andra sidan är indrivningsverksamhet som bedrivs oftare än tillfälligt inte nödvändigtvis alltid yrkesmässig.

Lagen skall dock tillämpas på tillfällig indrivningsverksamhet, om indrivningsverksamheten har marknadsförts. Med marknadsföring avses tillhandahållande av olika inkassotjänster, såsom distribution av skriftliga broschyrer eller reklam för indrivning av fordringar som finns i affärslokaler eller tidningar eller andra publikationer. Således utgör t.ex. en reklam för tjänster i inkassobranchen som publiceras i en tidning eller telefonkatalog marknadsföring enligt 3 mom. En dylik marknadsföring av inkassotjänster som riktar sig till en på förhand icke definierad målgrupp gör att verksamheten alltid är beroende av tillstånd, oberoende av hur omfattande indrivningsverksamheten är i praktiken.

Tillstånd behövs självfallet inte för indrivningsverksamhet som bedrivs av staten, kommuner, samkommuner eller församlingar. Enligt 3 mom. 1 punkten i paragrafen behövs koncession inte heller för indrivningsverksamhet som en sammanslutning eller en

stiftelse där staten, en kommun, en samkommun eller en församling har bestämmande inflytande på det sätt som avses i bokföringslagen bedriver för en annan sammanslutnings eller stiftelses räkning som står i en liknande ställning eller för statens, kommunens, samkommunens eller församlingens räkning.

Enligt bokföringslagen anses en sammanslutning ha bestämmande inflytande i en annan sammanslutning eller stiftelse (*målföretag*) då den innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal. En sammanslutning anses ha bestämmande inflytande i målföretaget också då den innehar rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt, om rätten grundar sig på samma omständigheter som ovan nämnda röstmajoritet.

Offentliga samfund har organiserat sin serviceproduktion och övriga uppgifter inom den offentliga förvaltningen i form av bokföringsskyldiga sammanslutningar, där de utövar bestämmande inflytande. Ett offentligt samfund kan t.ex. äga ett aktiebolag som driver in det offentliga samfundets fordringar för dess räkning. Ett aktiebolag där ett offentligt samfund har bestämmande inflytande kan också driva in ett sådant annat aktiebolags fordringar där det offentliga samfundet likaså har bestämmande inflytande, för detta bolags räkning. Juridiskt sett är denna verksamhet indrivning av fordringar för någon annans räkning, men i praktiken kan den jämföras med sådan indrivning som det offentliga samfundet själv utför. Därför kräver den inte koncession enligt förslaget.

Enligt momentets 2 punkt behövs koncession inte för indrivning av en sammanslutnings eller en stiftelses fordringar, om uppdragsgivaren och den som bedriver indrivningsverksamheten hör till samma i bokföringslagen avsedda koncern.

Om en sammanslutning eller en stiftelse har bestämmande inflytande i en annan sammanslutning eller stiftelse, är den förstnämnda moderföretag och den sistnämnda dotterföretag. Moderföretaget och dess dotterföretag bildar en i bokföringslagen avsedd koncern. En koncern kan fritt organisera indriv-

ningen av de till koncernen hörande företagens fordringar på ett sätt som är företagsekonomiskt rationellt. Koncernens moderföretag kan ha ett dotterföretag som sköter indrivningen av moderföretagets och de övriga dotterföretagets fordringar. Detta är indrivning av fordringar för någon annans räkning, men den kan jämföras med sådan indrivning som ett borgenärsföretag själv sköter. Därför omfattas indrivning av till en koncern hörande företags fordringar inte av tillståndsplikten enligt förslaget. Om ett företag som hör till en koncern utöver indrivning av de till koncernen hörande företagens fordringar bedriver indrivning av sådana uppdragsgivares fordringar som inte hör till koncernen, är företaget skyldigt att ansöka om tillstånd.

Koncession krävs inte heller för indrivning av en sammanslutnings eller en stiftelses fordringar, om samma fysiska person har bestämmande inflytande både över uppdragsgivaren och den som bedriver indrivningsverksamheten. En sammanslutning eller en stiftelse där en fysisk person har bestämmande inflytande utgör inte en i bokföringslagen avsedd koncern, eftersom fysiska personer inte är bokföringsskyldiga. Ett företag som bedriver indrivningsverksamhet och där en fysisk person har bestämmande inflytande kan ta emot uppdrag från ett annat företag där samma fysiska person har bestämmande inflytande. Detta är indrivning för någon annans räkning, men verksamheten kan jämföras med indrivning av till en koncern hörande företags fordringar. Därför krävs inte heller denna verksamhet koncession.

Enligt momentets 3 punkt behövs koncession inte, om indrivningsverksamheten bedrivs av inrättningar, sammanslutningar, stiftelser eller andra företag som är verksamma på finansmarknaden och övervakas av finansinspektionen. I 2 § lagen om finansinspektionen finns en förteckning över de tillsynsobjekt som finansinspektionen övervakar. Till tillsynsobjekten hör bl.a. kreditinstitut som avses i kreditinstitutslagen och som kan bedriva inkasserverksamhet. För sin verksamhet behöver ett kreditinstitut koncession, som beviljas av finansministeriet. Försäkrings- och pensionsanstalter som avses i lagen om försäkringsbolag (1062/1979), lagen om utländska försäkringsbolag (398/1995), lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), lagen om arbetspensionsförsä-

ringsbolag (354/1997), lagen om försäkringskassor (1164/1992) och lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) och som står under social- och hälsovårdsministeriets tillsyn, kan jämföras med finansinspektionens tillsynsobjekt. Med tanke på den föreslagna lagen är det inte nödvändigt att införa dubbelt tillsynsförfarande och det föreslås därför att ovan nämnda instanser skall befrias från skyldigheten att ansöka om tillstånd.

Enligt momentets 4 punkt krävs koncession inte för indrivningsverksamhet som bedrivs av advokater och deras biträden. Bestämmelser om advokatverksamheten ingår i lagen om advokater (496/1958). Med stöd av lagen har justitieministeriet genom sitt beslut (191/1959) fastställt stadgar för Finlands Advokatförbund.

Endast den som är medlem i Finlands Advokatförbund är advokat och får använda yrkesbeteckningen advokat. Finlands Advokatförbund övervakar advokaternas verksamhet och utövar vid behov disciplinär makt. Advokatverksamheten övervakas också av justitiekanslern, som har rätt att hos Finlands Advokatförbunds styrelse påkalla åtgärder mot en advokat, om han anser att advokaten försummar sina skyldigheter eller inte är behörig att vara advokat. Justitiekanslern har rätt att besvara sig över beslut som förbundets styrelse och disciplinnämnden har meddelat i disciplinära ärenden.

Till en advokats uppgifter hör att i enlighet med de regler som gäller god advokatsed övervaka advokatbyråns biträdande jurister som inte hör till förbundet och övrig personal. Eftersom Finlands Advokatförbund övervakar sina medlemmars verksamhet, har det inte ansetts nödvändigt att utöver den tillsyn förbundet utövar utsträcka övervakningen enligt den föreslagna lagen till att också gälla advokater och deras biträden.

Utöver advokater bedriver också flera juridiska byråer indrivningsverksamhet. De juridiska byråerna sköter ofta liknande uppdrag som advokaterna. Den som äger en juridisk byrå har vanligen avlagt en juridisk examen, men på honom ställs inte samma krav gällande yrkesskicklighet och utbildning som på en advokat. Eftersom verksamheten vid juridiska byråer inte regleras eller övervakas, skall en juridisk byrå som bedriver indrivningsverksamhet ansöka om koncession enligt den föreslagna lagen.

Enligt momentets 5 punkt krävs koncession inte för sådan indrivning av ett dödsbos fordringar som en delägare i dödsboet eller boutredningsmannen utför. Enligt ärvdabalken (40/1965) är arvingarna, de universella testamentstagarna och efterlevande maken, om denne har giftorätt till den avlidna makens egendom eller ärver den avlidna maken, delägare i dödsboet. Delägarna i dödsboet förvaltar boets egendom gemensamt. På ansökan av en dödsbodelägare kan domstolen också förordna att boets egendom skall överlåtas till förvaltning av en boutredningsman. Den av domstolen förordnade boutredningsmannen förvaltar då dödsboet i delägarnas ställe.

Sådan indrivning av ett dödsbos fordringar som en delägare i dödsboet eller boutredningsmannen utför kan jämställas med indrivning av den avlidna borgenärens egna fordringar. Därför behöver koncession inte sökas för sådan verksamhet.

Enligt momentets 6 punkt behövs koncession inte för indrivning av ett konkursbos fordringar, om indrivningen utförs av boförvaltaren i hans egenskap av boförvaltare. När en konkurs börjar förlorar konkursgäldenären bestämmanderätten över sin egendom till konkursboet. Konkursboets förvaltning och utredning sköts av en boförvaltare som domstolen förordnar. Till hans uppgifter hör också att driva in boets fordringar.

Sådan indrivning av ett konkursbos fordringar som boförvaltaren utför kan jämsställas med indrivning av borgenärens egna fordringar. Det är inte motiverat att bestämma att sådan indrivning skall vara beroende av tillstånd. En stor del av boförvaltarna skulle inte heller annars behöva koncession i detta syfte. Största delen av boförvaltarna är nämligen advokater, som med stöd av den föreslagna 4 punkten har befriats från skyldigheten att ansöka om tillstånd. Om en juridisk byrå har beviljats tillstånd att bedriva indrivningsverksamhet, kan den som arbetar vid byrån i egenskap av boförvaltare driva in fordringar med stöd av det tillstånd som har beviljats byrån. En del av boförvaltarna skulle dock behöva koncession för indrivning av boets fordringar, om inte ett undantag från tillståndsplikten tas in i lagen i detta sammanhang.

I paragrafens 4 mom. föreslås en bestämmelse om att undantagen i 3 mom. 2, 5 och 6 punkten inte skall tillämpas, om det

är uppenbart att fordran har övertagits av uppdragsgivaren, dödsboet eller konkursboet enbart i indrivningssyfte. Bestämmelsen behövs för att koncessionssystemet inte skall kunna kringgås.

2 §. *Förutsättningar för beviljande av koncession.* I 1 mom. nämns förutsättningarna för beviljande av koncession. Dessa är bl.a. sökandens tillförlitlighet och solvens. Närmare bestämmelser om tillförlitlighet ingår i 3 § och om solvens i 4 §. För att säkerställa att indrivningsverksamheten bedrivs på ett yrkeskunnigt sätt skall en sammanslutning som ansöker om koncession i sin tjänst också ha en person som ansvarar för indrivningsverksamheten. Om den som ansöker om koncession är en fysisk person, kan han eller hon själv enligt 2 mom. vara verksam som ansvarig person. Bestämmelser om den ansvariga personens uppgifter och kompetens finns i 5 §.

En annan förutsättning för erhållande av koncession är att sökanden kan sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning på ett ändamålsenligt sätt. Sökanden skall sörja för att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning och sökandens egna medel hålls separat samt att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning förvaras på ett tillförlitligt sätt så som avses i 11 § i den föreslagna lagen om indrivning av fordringar. Med stöd av 6 § 2 mom. 6 punkten i den lag som föreslås i denna proposition skall sökanden då koncession söks förete en utredning över hur han ämnar hålla de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning separat från sina egna medel och hur han ämnar förvara de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning på ett tillförlitligt sätt.

Sökanden skall likaså enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen kunna sörja för skyddandet av de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären. Bestämmelser om användning och skydd av personuppgifter som erhållits för ett indrivningsuppdrag eller uppkommit i samband därmed finns i personregisterlagen. Som sådana uppgifter som skall skyddas kan betraktas t.ex. kontaktuppgifter som gäller gäldenären, uppgifter om gäldenärens ekonomiska ställning och uppgifter om de räkningar som skall drivas in. Enligt förslaget 6 § 2 mom. 7 punkt skall till ansökan om koncession fogas en utredning över hur sökanden ämnar säkerställa att

de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären skyddas på ett ändamålsenligt sätt.

I paragrafens 3 mom. bestäms att koncession inte beviljas, om det av ansökan eller annars av omständigheterna framgår att arrangemang i samband med verksamhet som avses i ansökan har vidtagits i syfte att kringgå de bestämmelser som gäller förutsättningarna för beviljande av koncession. Avsikten med detta är att förhindra t.ex. sådana arrangemang där såsom ansvarig person för indrivningsverksamheten anges en person som inte i praktiken skulle komma att delta i verksamheten hos den som ansöker om koncession och sålunda inte skulle kunna sörja för att indrivningsverksamheten är lagenlig på det sätt som den föreslagna 5 § förutsätter.

Enligt paragrafens 4 mom. skall en fysisk person som ansöker om koncession ha sin boningsort inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och en sammanslutning eller en stiftelse som är sökande sin stadgeenliga hemort, sin centralförvaltning eller sitt huvudsakliga verksamhetsställe i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelsen grundar sig på den princip om icke-diskriminering när det gäller etableringsrätt och friheten att tillhandahålla tjänster som ingår i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Handels- och industriministeriet kan bevilja en fysisk person vars boningsort ligger utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en sammanslutning eller en stiftelse vars hemort ligger utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet undantagstillstånd. Bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av undantagstillstånd finns i 1 § 2 mom. näringslagen.

3 §. *Sökandens tillförlitlighet.* I paragrafen preciseras det krav på tillförlitlighet som är en förutsättning för beviljande av koncession. Enligt 1 mom. betraktas den som ansöker om koncession som tillförlitlig, om den fysiska person som är sökande eller en medlem eller ersättare i styrelsen eller förvaltningsrådet, verkställande direktören, en ansvarig bolagsman eller en person i någon annan härmed jämförbar ställning i en sammanslutning eller stiftelse som är sökande eller den person som ansvarar för indrivningsverksamheten inte med laga kraft under de senaste fem åren har dömts

till fängelsestraff eller under de tre senaste åren till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att personen i fråga är uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet.

Vid bedömningen av tillförlitligheten inverkar sådana brott som visar att personen i fråga är uppenbart olämplig för indrivningsverksamhet. Olämpligheten anses särskilt framgå av sådana lagstridiga åtgärder som syftar till att eftersträva nytta på uppdragsgivarens bekostnad. Som exempel på ett sådant brott kan nämnas förskingring. Också brott som hänför sig till försummelse av skyldigheter inom affärsverksamheten, t.ex. bokföringsbrott, kan vanligen betraktas som sådana brott vilka visar att personen i fråga är uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet som kräver tillförlitlighet. Enligt 13 § 1 mom. i den föreslagna lagen har länsstyrelsen i Södra Finlands län möjlighet att få sådana uppgifter ur straffregistret och saköresregistret som är nödvändiga för behandlingen av ärenden som gäller beviljande av koncession.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län skall bedöma om ett brott är ett sådant som med beaktande av alla inverkan omständigheter visar att personen i fråga är uppenbart olämplig för inkassobranchen. Tillförlitligheten skall bedömas uttryckligen med tanke på den indrivningsverksamhet som skall bedrivas. T.ex. en sökande som har dömts för rattfylleri behöver inte nödvändigtvis betraktas som uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet.

Vid bedömningen av tillförlitligheten skall beaktas brott för vilka personen i fråga med laga kraft under de senaste fem åren har dömts till fängelsestraff eller under de tre senaste åren till bötesstraff. Tiderna räknas från den tidpunkt då tillståndsansökan granskas bakåt i tiden till den tidpunkt då domen vann laga kraft.

Enligt 2 mom. kan koncession vägras även om det inte är fråga om ett sådant fall som regleras i 1 mom. Sådan uppenbar olämplighet för indrivningsverksamhet som avses i momentet kan påvisas t.ex. genom en dom för ett i 1 mom. avsett brott som inte har vunnit laga kraft. Bestämmelsen kan tillämpas också då personen i fråga med laga kraft har dömts till fängelsestraff för mer än fem år sedan eller till bötesstraff för mer än tre år sedan, om brottet visar att personen i fråga

ga är uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet.

Att en person är uppenbart olämplig för indrivningsverksamhet förutsätter inte att personen i fråga har dömts till straff för ett brott. Personen i fråga kan också ha meddelats näringsförbud enligt lagen om näringsförbud (1059/1985). Upphovet till förbudet kan t.ex. vara försummelse i anslutning till skattskyldigheten eller bokföringen. Meddelande av näringsförbud förutsätter inte att straff har utdömts för försummelsen. Om förbudet fortfarande är i kraft, kan indrivningsverksamhet givetvis inte bedrivas. Ett näringsförbud som har upphört skall beaktas vid bedömningen av tillförlitligheten.

4 §. *Sökandens solvens.* I paragrafen preciseras det krav på solvens som är en förutsättning för beviljande av koncession. Enligt 1 mom. betraktas den som ansöker om koncession som solvent, om det är uppenbart att sökanden kan svara för sina ekonomiska åtaganden.

En fysisk person kan betraktas som solvent, om han råder över sig själv och sin egendom. Andra sökandens solvens skall bedömas främst på basis av sökandens bokslutshandlingar. Om ett aktiebolag är sökande, kan t.ex. likvidation betraktas som en sådan grund som visar att bolaget inte kan betraktas som solvent.

En sökande som har försummat betydande skattebelopp eller offentligrättsliga avgifter uppfyller inte kravet på solvens. Enligt förslaget 6 § 2 mom. 4 punkt skall till tillståndsansökan fogas ett intyg från skattebyrå över att sökanden inte har obetalda skatter som har förfallit till betalning, dvs. ett s.k. skatterestsintyg. Då solvensen bedöms skall sökandens kredituppgifter dessutom kontrolleras. Om sökanden t.ex. har haft flera ouppklarade betalningar, torde sökanden inte kunna betraktas som solvent. Däremot kan t.ex. en enstaka betalningsstörning som har klarats upp i allmänhet inte anses visa att sökanden inte skulle förmå bedriva indrivningsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt.

5 §. *Ansvarig person.* I paragrafen finns bestämmelser om uppgifter och kompetens när det gäller den person enligt 2 § som skall ansvara för indrivningsverksamheten. Den ansvariga personen skall se till att god indrivningssed iakttas i indrivningsverksam-

heten och att verksamheten också i övrigt bedrivs lagenligt.

Som ansvarig person kan inte anges den som utan att aktivt delta i verksamheten ger den som bedriver indrivningsverksamhet rätt att använda hans namn. En ändamålsenlig skötsel av den ansvariga personens skyldigheter förutsätter att personen i fråga är insatt i skötseln av de dagliga ärendena vid företaget. Med tanke på gäldenärens rättsskydd är det viktigt att företagets hela personal bedriver indrivningsverksamheten på det sätt som förutsätts i lagen. Den tillsyn som den ansvariga personen utövar kan inte vara passiv, utan han måste också på eget initiativ genom att meddela anvisningar se till att de som deltar i indrivningen iakttar lagens bestämmelser i sin verksamhet. Om företaget bedriver indrivningsverksamhet på flera olika verksamhetsställen, skall den ansvariga personen se till att god indrivningssed iaktas vid indrivningen på varje verksamhetsställe och att indrivningsverksamheten också i övrigt bedrivs lagenligt. Den ansvariga personens skyldighet att se till att företagets hela indrivningsverksamhet är lagenlig inbegripet i praktiken att det på varje verksamhetsställe måste finnas tillräckligt yrkeskunniga personer som sköter indrivningsverksamheten. Om den som har utsetts till ansvarig person försummar sin övervakningskyldighet, kan han eventuellt personligen bli ersättningskyldig för den skada som uppkommit. Dessutom kan försummelse av övervakningsskyldigheten eventuellt leda till att koncessionen återkallas med stöd av den föreslagna 12 §.

För säkerställande av den ansvariga personens yrkesskicklighet föreslås en bestämmelse om att den ansvariga personen skall ha tillräcklig praktisk erfarenhet av indrivningsverksamhet eller lämplig utbildning för indrivningsverksamhet. Praktisk erfarenhet kan visas t.ex. som förtrogenhet med verksamheten i branschen genom verksamhet i olika inkassouppgifter vid en inkassobyrå. Som tillräcklig praktisk erfarenhet kan betraktas t.ex. skötsel av indrivningsuppdrag under flera års tid.

Med utbildning avses avlagd examen eller yrkesbehörighet genom annan utbildning. En ändamålsenlig skötsel av indrivningsverksamheten förutsätter god yrkesskicklighet och kännedom om lagstiftningen. Därför måste en ansvarig person som inte har till-

räcklig praktisk erfarenhet av indrivningsverksamhet ha en utbildning som lämpar sig för indrivningsverksamhet, såsom juris kandidat, vicesnotarie, ekonomie magister, ekonom eller merkonom.

6 §. *Ansökan om koncession.* Enligt 1 mom. skall en ansökan om koncession innehålla tillräckliga uppgifter om sökanden och om den verksamhet som skall bedrivas. Om den sökande är en fysisk person skall namn och boningsort anges. Om den sökande är en sammanslutning, skall firma och hemort anges. Om indrivningsverksamheten skall bedrivas på två eller flera ställen, skall också placeringskommunen för alla verksamhetsställen anges. Av ansökan bör dessutom framgå namnet på den person som skall ansvara för indrivningsverksamheten och uppgifter om hans eller hennes yrkesskicklighet.

I paragrafens 2 mom. nämns de utredningar som sökanden skall foga till ansökan. Enligt momentets 1 punkt skall till ansökan fogas ett intyg över att den ansvariga personen och sökanden, om sökanden är en fysisk person, råder över sig själv och sin egendom. Detta visas med ett intyg av tingsrätten över att personen i fråga inte är omyndigförklarad och inte har försatts i konkurs.

Enligt momentets 2 punkt skall till ansökan fogas sökandens handelsregisterutdrag. Av registerutdraget framgår bl.a. företagets firma, hemort och adress, styrelseledamöter, verkställande direktör, ansvariga bogsman och andra personer i jämförbar ställning. Uppgifter om huruvida företaget har försatts i likvidation eller konkurs framgår också av handelsregisterutdraget.

Enligt momentets 3 punkt skall till ansökan fogas sökandens bokslutshandlingar från föregående räkenskapsperiod. Dessa är en kopia av bokslutet och revisionsberättelsen. Kravet att bokslutshandlingarna skall fogas till ansökan gäller alla företag som är sökande och har idkat affärsrörelse under den föregående räkenskapsperioden. Om ett företag som inleder sin verksamhet är sökande, finns det givetvis inte några bokslutshandlingar.

Enligt momentets 4 punkt skall till ansökan fogas ett intyg över att sökanden inte har obetalda skatter som har förfallit till betalning, dvs. ett s.k. skatterestsintyg, som fås från skattebyrån. Skatterestsintyget ger för sin del en bild av hur sökanden har fullgjort

sina lagstadgade skyldigheter i anslutning till näringsverksamheten.

Enligt momentets 5 punkt skall till ansökan fogas en utredning över yrkesskickligheten när det gäller den person som skall ansvara för indrivningsverksamheten. Kravet på yrkesskicklighet uppfylls genom att ett examensbetyg eller en utredning över annan utbildning eller arbetsintyg över erfarenhet i inkassobranchen visas upp.

Enligt momentets 6 punkt skall till ansökan fogas en utredning över hur sökanden ämnar se till att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning och de egna medlen hålls separat samt att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning förvaras på ett tillförlitligt sätt. Sökanden skall förete en utredning över att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning styrs till ett särskilt bankkonto för klientmedel. I utredningen skall de konton specificeras på vilka klientmedlen kommer att förvaras. Dessutom skall en utredning företas över de övriga sätt som syftar till att förhindra att klientmedlen och sökandens egna medel blandas. Dessa kan t.ex. vara olika bokföringsprogram.

Enligt momentets 7 punkt skall till ansökan fogas en utredning över hur sökanden ämnar säkerställa att de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären skyddas på ett ändamålsenligt sätt. I utredningen skall nämnas hur sökanden ämnar vidta de tekniska och organisatoriska åtgärder som är nödvändiga för att skydda personuppgifterna så att obehöriga inte kommer åt uppgifterna och för att uppgifterna inte av misstag eller olagligt förstörs, ändras, överläts, överförs eller annars behandlas på olagligt sätt. Rättigheterna att använda uppgifterna skall också fastställas i utredningen och i den skall anges med hjälp av hurudana säkerhetsarrangemang, t.ex. lösenordssystem, det har säkerställts att endast de som har rätt att behandla uppgifterna kommer åt att göra det. Som utredning räcker i detta fall motsvarande anmälan till dataombudsmannen enligt personregisterlagen.

På basis av ansökan och bilagorna till den kan det bedömas om sökanden uppfyller kraven för beviljande av koncession enligt 2 §. Vid behov har länsstyrelsen i Södra Finlands län, som är tillståndsmyndighet, möjlighet att kräva ytterligare utredningar

till ansökan i enlighet med 17 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande (598/1982).

7 §. *Beviljande av koncession.* I paragrafen föreslås bestämmelser om beviljande av koncession. Tillståndsmyndigheten kan inte pröva koncessionens ändamålsenlighet, utan tillstånd skall beviljas varje sökande som uppfyller kraven för beviljande av koncession enligt 2 §.

Koncession beviljas för en tid av högst fem år. Det är befogat att koncessionen är tidsbunden i synnerhet av tillsynsskäl. I samband med behandlingen av en ny tillståndsansökan bedömer tillståndsmyndigheten om förutsättningarna för beviljande av tillstånd fortfarande föreligger.

8 §. *Fortsatt verksamhet medan en koncessionsansökan är anhängig.* På grund av att koncessionerna är tidsbegränsade tas i paragrafen in bestämmelser om rätten att fortsätta med indrivningsverksamheten med stöd av en tidigare beviljad koncession i de fall då koncessionshavaren har ansökt om en ny koncession och behandlingen av ansökan ännu inte har avslutats.

Om ansökan om en ny koncession har gjorts senast två månader innan den tid under vilken den tidigare beviljade koncessionen är i kraft har gått ut, får sökanden fortsätta indrivningsverksamheten med stöd av den tidigare beviljade koncessionen tills ansökan om ny koncession antingen har godkänts eller avslagits.

När en ny koncession söks iaktas bestämmelserna om koncessionsansökan i den föreslagna 6 § och vid behandlingen av koncessionsansökan gör man en bedömning av huruvida förutsättningarna enligt 2 § alltså uppfylls.

9 §. *Revision.* Enligt 1 mom. skall en av revisorerna hos innehavaren av koncessionen vara antingen en av Centralhandelskammaren godkänd revisor (CGR-revisor) eller en av handelskammare godkänd revisor (GRM-revisor) eller en av Centralhandelskammaren godkänd revisionssammanslutning (CGR-sammanslutning) eller en av handelskammare godkänd revisionsammanslutning (GRM-sammanslutning). Syftet med bestämmelsen är att trygga revisionens tillförlitlighet. Närmare bestämmelser om av Centralhandelskammaren och handelskammare godkända revisorer och revisionssammanslutningar finns i 2 kap. revisionslagen (936/1994).

Enligt 19 § revisionslagen skall en revisor avge en revisionsberättelse över revisionen. Revisorn skall göra en anmärkning i sin revisionsberättelse, om en bolagsman, styrelsemedlem, medlem av förvaltningsrådet eller motsvarande organ, ordförande, vice ordförande, verkställande direktör eller annan ansvarig i en sammanslutning eller stiftelse har gjort sig skyldig till en handling eller försummelse som kan medföra skadeståndsskyldighet eller till annan verksamhet som strider mot en lag som gäller sammanslutningen eller stiftelsen eller mot dess bolagsordning, bolagsavtal eller stadgar.

Enligt den föreslagna lagen skall den som ansöker om koncession kunna sköta de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning på ett ändamålsenligt sätt. Enligt paragrafens 2 mom. skall en godkänd revisor, i syfte att säkerställa att medlen hålls separat, i revisionsberättelsen bl.a. särskilt yttra sig om huruvida de medel som innehavaren av koncessionen har drivit in för uppdragsgivarens räkning har hållits separat från innehavarens egna medel och förvarats på ett tillförlitligt sätt. Det är ändamålsenligt att revisorn antecknar ett uttalande som underlättar myndighetens arbete. Uttalandet skall göras i revisionsberättelsen också då medlen har hållits separat, alltså också då det inte finns någonting att anmärka om med anledning av detta.

10 §. *Övervakning.* Enligt 1 mom. skall länsstyrelsen i Södra Finlands län, som också samtidigt är tillsynsmyndighet enligt 1 § 2 mom., övervaka den indrivningsverksamhet som kräver tillstånd. Vid övervakningen kan länsstyrelsen samarbeta bl.a. med konsumentombudsmannen, som enligt den föreslagna lagen om indrivning av fordringar skall övervaka lagenligheten när det gäller indrivningen av konsumentfordringar. Vid övervakningen kan länsstyrelsen i Södra Finlands län beakta också de missförhållanden som framkommit vid den tillsyn som konsumentombudsmannen utövat.

I paragrafens 2 mom. föreslås en bestämmelse om att innehavaren av koncessionen skall lämna in bokslutshandlingarna till länsstyrelsen i Södra Finlands län inom två månader från det att resultaträkningen och balansräkningen fastställdes för att innehavarens solvens skall kunna övervakas. Dessa handlingar omfattar kopior av revisionsberättelsen och bokslutet med bilagor.

Innehavaren av koncessionen skall också utan dröjsmål meddela länsstyrelsen i Södra Finlands län om den person som ansvarar för indrivningsverksamheten byts ut. Till meddelandet skall fogas en likadan utredning om den ansvariga personens yrkeskicklighet som den som förutsätts då koncession söks enligt 6 § 2 mom. 5 punkten. Också den som utnämns till ny ansvarig person skall ha tillräcklig praktisk erfarenhet av indrivningsverksamhet eller lämplig utbildning för indrivningsverksamhet enligt 5 §. Bedömningen av andra omständigheter som hänför sig till innehavaren av koncessionen sker i samband med behandlingen av den nya koncessionsansökan.

11 §. *Tvångsmedel.* Med stöd av 1 mom. skall länsstyrelsen i Södra Finlands län förbjuda indrivningsverksamhet som bedrivs utan koncession, om verksamheten kräver koncession enligt den föreslagna lagen. I allmänhet omfattar ett sådant förbud en sammanslutning eller näringsidkare som bedriver olovlig indrivningsverksamhet. Enligt förslaget kan länsstyrelsen emellertid av särskilda skäl också rikta förbudet mot en person som är anställd hos den som bedriver indrivningsverksamhet eller någon annan som handlar för dennes räkning. Det kan vara nödvändigt att rikta förbudsbeslutet mot en fysisk person närmast i sådana fall då det är uppenbart att den sammanslutning som bedriver indrivningsverksamhet inte kommer att iaktta förbudet och inte heller kommer att kunna klara av det vite som har förenats med förbudsbeslutet.

Ett beslut av länsstyrelsen har juridiskt bindande verkan för den som bedriver indrivningsverksamhet. Beslutet skall således fattas skriftligen och delges parterna. Beslutet skall delges i den ordning som bestäms i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). I enlighet med den allmänna principen om hörande skall länsstyrelsen innan ett förbud meddelas ge den som bedriver olovlig indrivningsverksamhet tillfälle att framföra sin åsikt i saken.

Med stöd av paragrafens 2 mom. kan länsstyrelsen i Södra Finlands län uppmana innehavaren av koncessionen att inom en viss tid utse en godkänd revisor enligt 9 § 1 mom. eller till länsstyrelsen lämna de uppgifter som avses i 10 § 2 mom. eller 13 § 2 mom.

I paragrafens 3 mom. finns en bestämmelse om föreläggande av vite för att förstärka ett förbud eller en uppmaning. Vite föreläggs av länsstyrelsen i Södra Finlands län. Bestämmelsen förpliktar inte till att förelägga vite, även om ett förbud enligt 1 mom. skall förenas med vite, om det inte är obehövt av särskilda skäl. Eftersom syftet med ett förbud är att avbryta sådan indrivningsverksamhet som bedrivs i strid med lagens bestämmelser, är det också motiverat att en så kort tid som möjligt fastställs för iakttagandet av förbudet. I allmänhet torde utgångspunkten kunna vara den att den som bedriver olovlig indrivningsverksamhet endast tillåts att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att avsluta verksamheten efter det att förbudet har meddelats.

Vite utdöms av länsrätten i Tavastehus län på ansökan av länsstyrelsen i Södra Finlands län. Ett förbudsbeslut av länsstyrelsen i Södra Finlands län som har förenats med vite kan ha betydande verkan på de rättigheter som den som bedriver indrivningsverksamhet har och därför är det motiverat att vitet alltid utdöms vid en oberoende domstolsbehandling. I övrigt skall bestämmelserna i viteslagen (1113/1990) tillämpas på föreläggande av vite.

Vitesbeloppet i varje enskilt fall blir beroende av länsstyrelsens prövning. Enligt 8 § viteslagen skall vitesbeloppet bestämmas med beaktande av huvudförpliktelsens art och omfattning, den förpliktades betalningsförmåga och övriga omständigheter som inverkar på saken. På vitesbeloppet i sådana fall som gäller olovligt bedrivande av indrivningsverksamhet inverkar i praktiken åtminstone den olovligt bedrivna indrivningsverksamhetens omfattning, omsättningens storlek hos den som bedriver olovlig indrivningsverksamhet samt näringsidkarens inställning till de uppmaningar som tillsynsmyndigheten tidigare har gett denne med stöd av den föreslagna lagen.

I 23 § viteslagen finns en bestämmelse om delgivning av ett förbud som har förenats med vite. Förfarandet med mottagningsbevis torde i allmänhet vara det ändamålsenligaste delgivningssättet. I sitt beslut kan länsstyrelsen fastställa en viss tid för näringsidkaren inom vilken denne skall verkställa de ändringar som förbudsbeslutet förutsätter.

Vite i samband med ett förbud eller en uppmaning som meddelats av länsstyrelsen i Södra Finlands län är det enda sätt på vilket den som bedriver indrivningsverksamhet kan få att upphöra med den olovliga verksamheten eller iaktta länsstyrelsens uppmaning, eftersom någon straffbestämmelse inte föreslås i lagen. I de straffbestämmelser som ingår i den lagstiftning som gäller tillståndsplikt för näringsverksamhet är straffet vanligen böter eller ett kort fängelsestraff. Det är vanligt att allmänna åklagaren inte ens väcker åtal med anledning av en anmälan som gäller brott mot den lagstiftning som gäller näringsrätt. Också då ett straff utdöms är påföljden vanligen ett mindre bötesstraff.

Vite, som bättre än ett straffrättsligt straff kan dimensioneras individuellt enligt hur grov gärningen eller försummelsen är eller enligt andra omständigheter, fungerar i praktiken som en effektivare skrämselmetod än vad ett hot om straff gör. Bl.a. vid övervakningen av att de bestämmelser som hör till konsumentskyddslagstiftningen iakttas har marknadsrättsliga förbudsbeslut jämte vite visat sig vara effektivare metoder än anmälan om brott och bötesstraff. På dessa grunder kan det antas att iakttagandet av den föreslagna lagen kan tryggas på ett tillräckligt effektivt sätt med hjälp av administrativa tvångsmedel.

Aven om den föreslagna lagen inte innehåller några straffbestämmelser, bör det konstateras att bl.a. straffbestämmelserna i den föreslagna lagen om indrivning av fordringar och bestämmelserna i strafflagen är tillämpliga oberoende av om ett förfarande som är straffbart har skett inom indrivningsverksamhet som bedrivs med tillstånd eller sådan som bedrivs olovligt.

12 §. *Skriftlig varning och återkallande av koncession.* I 1 mom. föreslås en bestämmelse om de fall då länsstyrelsen i Södra Finlands län skall återkalla koncessionen.

För det första skall koncessionen återkallas, om innehavaren inte längre uppfyller kraven för beviljande av koncession eller inte inom fastställd tid har avhjälpt en brist som hänför sig till dem. Bestämmelserna om förutsättningarna för beviljande av koncession föreslås bli intagna i 2 §. Om t.ex. den som bedriver indrivningsverksamhet inte i sin tjänst har en person som ansvarar för indrivningsverksamheten och uppfyller de

krav gällande yrkesskicklighet som ingår i 5 §, och verksamhetsidkaren inte inom fastställd tid har avhjälpt denna brist, skall koncessionen återkallas.

Koncessionen skall också återkallas, om den som ansvarar för indrivningsverksamheten har försummat den i 5 § nämnda skyldigheten att se till att god indrivningssed iakttas i indrivningsverksamheten och att verksamheten också i övrigt bedrivs lagenligt.

Dessutom skall koncessionen återkallas, om innehavaren upprepade gånger har försummat att iaktta bestämmelsen om revision enligt 9 § 1 mom., den i 10 § 2 mom. nämnda skyldigheten att lämna in bokslutshandlingarna eller att anmäla att den person som ansvarar för indrivningsverksamheten har bytts ut eller den skyldighet att lämna uppgifter som följer av 13 § 2 mom. Bestämmelsen skall kunna tillämpas, om innehavaren av koncessionen, trots en uppmaning enligt 11 § 2 mom. från länsstyrelsen i Södra Finlands län, har försummat en skyldighet enligt 9 § 1 mom., 10 § 2 mom. eller 13 § 2 mom.

Enligt paragrafens 2 mom. kan länsstyrelsen i Södra Finlands län i stället för att återkalla koncessionen ge innehavaren en skriftlig varning, om det med beaktande av omständigheterna skulle vara oskäligt att återkalla koncessionen. Eftersom återkallande av koncessionen utgör ett hinder för att bedriva näringsverksamhet, kan t.ex. försummelse att göra anmälan om att den ansvariga personen har bytts ut eller att lämna in bokslutshandlingarna, eller den ansvariga personens lindriga försummelse av övervakningsskyldigheten, vara en sådan omständighet att det skulle vara oskäligt att återkalla koncessionen. Vid bedömningen skall det också beaktas huruvida försummelsen har medfört skada för uppdragsgivaren eller galdenären.

13 §. *Tillsynsmyndighetens rätt till information.* Länsstyrelsen i Södra Finlands län skall ha rätt att få uppgifter om koncessionsinnehavarens tillförlitlighet av andra myndigheter. Dessa uppgifter behövs också i samband med övervakningen av dem som bedriver indrivningsverksamhet. I paragrafens 1 mom. föreslås därför en bestämmelse om att länsstyrelsen har rätt att få sådana uppgifter ur straffregistret och det i 8 b § förordningen om verkställighet av bötesstraff

(321/1969) nämnda saköresregistret som är nödvändiga för övervakningen och för behandlingen av ärenden som gäller beviljande och återkallande av koncession. I saköresregistret har i praktiken införts uppgifter som hänför sig till indrivningen av böter och som kan utnyttjas också då sökandens solvens bedöms.

Enligt paragrafens 2 mom. har länsstyrelsen i Södra Finlands län, utan hinder av sekretessbestämmelserna, rätt att av innehavaren av koncessionen få sådana övriga uppgifter som är nödvändiga för övervakningen av att lagen iakttas. Länsstyrelsen har således rätt att för övervakningen få t.ex. sådana uppgifter av innehavaren av koncessionen som hör till affärs- eller yrkeshemligheter.

14 §. *Ändringssökande.* I 1 mom. finns en bestämmelse om sökande av ändring i ett beslut som har fattats med stöd av den föreslagna lagen. Besvär över beslut av länsstyrelsen i Södra Finlands län kan anföras hos länsrätten så som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

I paragrafens 2 mom. föreslås en bestämmelse om att ett beslut av länsstyrelsen i Södra Finlands län om återkallande av koncessionen skall iakttas trots att ändring söks, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. Det blir fråga om att återkalla koncessionen då innehavaren har förfarit mycket klandervärt. Med beaktande av detta vore det inte lämpligt att företaget fortsättningsvis kunde bedriva indrivningsverksamhet. Som garanti för gäldenärens och uppdragsgivarens rättsskydd bör ett beslut om återkallande av koncessionen kunna verkställas utan dröjsmål.

15 §. *Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser.* I paragrafens 1 mom. skall intas en bestämmelse om tidpunkten för lagens ikraftträdande.

Enligt paragrafens 2 mom. kan länsstyrelsen i Södra Finlands län ta en i 6 § avsedd ansökan om koncession till behandling före lagens ikraftträdande och koncession kan beviljas då lagen träder i kraft. För att undvika en anhopning av tillståndsansökningar är det ändamålsenligt att länsstyrelsen redan före lagens ikraftträdande kan behandla tillståndsansökningar som har inkommit före ikraftträdandet så att koncessionerna kan beviljas då lagen träder i kraft.

I paragrafens 3 mom. föreslås att en näringsidkare som då lagen träder i kraft be-

driver sådan verksamhet som enligt lagen kräver koncession och som inom sex månader från lagens ikraftträdande gör en ansökan om koncession enligt 6 § får fortsätta verksamheten utan koncession tills ansökan har godkänts eller avslagits.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfast.

3. Lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att indrivningsverksamheten skall bli beroende av tillstånd. Att en näringsverksamhet blir beroende av tillstånd innebär ingrepp i näringsfriheten, som togs in som en ny grundläggande rättighet i regeringsformen 1995. Enligt 15 § regeringsformen har var och en rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt. Ordalydelsen "enligt lag" i bestämmelsen hänvisar till möjligheten att begränsa den rättighet som bestämmelsen tryggar genom lag.

Det har ansetts nödvändigt att införa tillståndsplikt för indrivningsverksamhet för att säkerställa att de som bedriver indrivningsverksamhet är tillförlitliga, yrkeskunniga och solventa. De minimikrav som i lagen uppställs för bedrivande av indrivningsverksamhet tryggar å ena sidan att god indrivningsverksamhet iakttas och minskar å andra sidan uppdragsgivarens ekonomiska risker i samband med indrivningsverksamheten. På dessa grunder kan införandet av tillståndsplikt för indrivningsverksamheten betraktas som något som ett vägande samhälleligt behov kräver. De föreslagna förutsättningarna för beviljande av koncession är exakta och noggrant avgränsade. Enligt förslaget är beviljandet av koncession inte förenat med ändamålsenlighetsprövning, utan tillstånd skall beviljas om sökanden uppfyller kraven i lagen. Då den begränsning av rätten att idka näring som förslaget innebär jämförs med de fördelar som uppnås med att indrivningsverksamheten blir beroende av tillstånd, kan begränsningarna också anses överensstämma med relativitetsprincipen.

Vid beredningen av förslaget ansågs att lagen kan stiftas som en vanlig lag. Det kan

dock anses önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om förslaget inhämtas.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillståndsplikt för indrivningsverksamhet

Indrivningsverksamhet får bedrivas endast av den som har beviljats koncession enligt denna lag. Med *indrivningsverksamhet* avses i denna lag indrivning av fordringar för någon annans räkning samt indrivning av egna fordringar i de fall då det är uppenbart att fordringarna har mottagits endast för indrivning.

Koncession beviljas av länsstyrelsen i Södra Finlands län i egenskap av central förvaltningsmyndighet.

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

1) för indrivningsverksamhet som en sammanslutning eller en stiftelse där staten, en kommun, en samkommun eller en församling har bestämmande inflytande på det sätt som avses i 1 kap. 5 § bokföringslagen (1336/1997) bedriver för en annan sammanslutnings eller stiftelses räkning som står i en liknande ställning eller för statens, kommunens, samkommunens eller församlingens räkning.

2) för indrivning av en sammanslutnings eller en stiftelses fordringar, om uppdragsgivaren och den som bedriver indrivningsverksamheten hör till samma i bokföringslagen avsedda koncern eller om samma fysiska person har bestämmande inflytande både över uppdragsgivaren och den som bedriver indrivningsverksamheten,

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) och lagen om pensionsstiftelser (1774/1995).

4) för indrivningsverksamhet som bedrivs av advokater eller deras biträden,

5) för sådan indrivning av ett dödsbos fordringar som en delägare i dödsboet eller boutredningsmannen utför eller

6) för sådan indrivning av ett konkursbos fordringar som konkursboets boförvaltare utför.

Bestämmelserna i 3 mom. 2, 5 och 6 punkten tillämpas dock inte, om det är uppenbart att fordran har överförts till uppdragsgivaren, dödsboet eller konkursboet endast för indrivning.

2 §

Förutsättningar för beviljande av koncession

Koncession skall beviljas en sökande som är tillförlitlig och solvent, som har en i 5 § avsedd person som ansvarar för indrivningsverksamheten i sin tjänst samt 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.

Om sökanden är en fysisk person, kan han eller hon själv vara verksam som ansvarig person för indrivningsverksamheten.

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 de bestämmelser som gäller förutsättningarna för beviljande av koncession.

Koncession beviljas inte heller om inte den fysiska person som är sökande har sin boningsort och den sammanslutning eller stiftelse som är sökande har sin stadgeenliga hemort, sin centralförvaltning eller sitt huvudsakliga verksamhetsställe i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelser om rätt att medge undantag från kraven enligt detta moment ingår i 1 § 2 mom. lagen angående rättighet att idka näring (122/1919).

3 §

Sökandens tillförlitlighet

Den som ansöker om koncession betraktas som tillförlitlig, om den fysiska person som är sökande, en medlem eller ersättare i styrelsen eller förvaltningsrådet, verkställande direktören, en ansvarig bolagsman eller en person i någon annan härmed jämförbar ställning i en sammanslutning eller stiftelse som är sökande eller den ansvariga personen för indrivningsverksamheten inte genom en laga kraft vunnen dom under de senaste fem åren har dömts till fängelsestraff eller under de tre senaste åren till bötesstraff för ett brott som kan anses visa att personen i fråga är uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet.

Den som ansöker om koncession betraktas dock inte som tillförlitlig, om en person som avses i 1 mom. i övrigt genom sin tidigare verksamhet har visat sig vara uppenbart olämplig att bedriva indrivningsverksamhet.

4 §

Sökandens solvens

Den som ansöker om koncession betraktas som solvent, om det är uppenbart att

sökanden kan svara för sina ekonomiska åtaganden.

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 ansvariga personen skall ha tillräcklig praktisk erfarenhet av indrivningsverksamhet eller lämplig utbildning för indrivningsverksamhet.

6 §

Ansökan om koncession

En ansökan om koncession skall innehålla tillräckliga uppgifter om den som ansöker om koncession och om den verksamhet som avses i ansökan.

Till ansökan skall fogas

1) ett intyg över att den ansvariga personen för indrivningsverksamheten och sökanden, om sökanden är en fysisk person, råder över sig själv och sin egendom,

2) sökandens handelsregisterutdrag,

3) sökandens bokslutshandlingar för föregående räkenskapsperiod,

4) ett intyg över att sökanden inte har obetalda skatter som har förfallit till betalning,

5) en utredning över yrkesskickligheten hos den person som ansvarar för indrivningsverksamheten,

6) en utredning över hur sökanden ämnar se till att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning och de egna medlen hålls separat samt att de medel som drivs in för uppdragsgivarens räkning förvaras på ett tillförlitligt sätt, samt

7) en utredning över hur sökanden ämnar säkerställa att de uppgifter som gäller uppdragsgivaren och gäldenären skyddas på ett ändamålsenligt sätt.

7 §

Beviljande av koncession

Koncession beviljas för högst fem år.

8 §

Fortsatt verksamhet medan en koncessionsansökan är anhängig

Om ansökan om en ny koncession har gjorts senast två månader innan giltighetstiden för den tidigare beviljade koncessionen har gått ut, får sökanden fortsätta indrivningsverksamheten tills det ärende som gäller den nya koncessionen har avgjorts.

9 §

Revision

En av revisorerna för innehavaren av koncessionen skall vara en av Centralhandelskammaren eller handelskammare godkänd revisor eller revisionsammanslutning.

Utöver vad som bestäms i revisionslagen (936/1994) skall revisionsberättelsen innehålla ett särskilt uttalande om huruvida innehavaren av koncessionen har hållit de medel som drivits in för uppdragsgivarens räkning separat från sina egna medel och förvarat dem på ett tillförlitligt sätt.

10 §

Övervakning

Iakttagandet av denna lag övervakas av länsstyrelsen i Södra Finlands län i egenskap av central förvaltningsmyndighet.

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 yrkesskicklighet.

11 §

Tvångsmedel

Länsstyrelsen i Södra Finlands län skall förbjuda indrivningsverksamhet som bedrivs

utan sådan koncession som anges i denna lag. Förbudet kan, om det föreligger särskilda skäl, meddelas att gälla också en person som är anställd hos den som bedriver indrivningsverksamheten eller någon annan som handlar för dennes räkning.

Om innehavaren av koncessionen försummar en skyldighet enligt 9 § 1 mom. eller 10 § 2 mom. eller en skyldighet som följer av 13 § 2 mom., kan länsstyrelsen i Södra Finlands län uppmana den som saken gäller att fullgöra skyldigheten inom en viss tid.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län kan förena ett förbud eller en uppmaning enligt denna paragraf med vite. Ett förbud enligt 1 mom. skall dock förenas med vite, om det inte är obehövt av särskilda skäl. Vite utdöms av länsrätten i Tavastehus län. Om vite gäller i övrigt bestämmelserna i viteslagen (1113/1990).

12 §

Skriftlig varning och återkallande av koncession

Länsstyrelsen i Södra Finlands län skall återkalla koncessionen, om innehavaren inte längre uppfyller kraven för beviljande av koncession eller inte inom fastställd tid har avhjälpit en brist som hänför sig till dem eller om den person som ansvarar för indrivningsverksamheten har försummat sin skyldighet enligt 5 §. Koncessionen skall också återkallas, om innehavaren upprepade gånger har försummat en skyldighet enligt 9 § 1 mom. eller 10 § 2 mom. eller en skyldighet som följer av 13 § 2 mom.

Om det med beaktande av omständigheterna vore oskäligt att återkalla koncessionen, kan länsstyrelsen i Södra Finlands län i stället ge innehavaren av koncessionen en skriftlig varning.

13 §

Tillsynsmyndighetens rätt till information

Länsstyrelsen i Södra Finlands län har rätt att få sådana uppgifter ur straffregistret och det i 8 b § förordningen om verkställighet

av bötesstraff (321/1969) nämnda saköresregistret som är nödvändiga för övervakningen och för behandlingen av ärenden som gäller beviljande och återkallande av koncession.

Utan hinder av sekretessbestämmelserna har länsstyrelsen i Södra Finlands län rätt att av innehavaren av koncessionen på begäran få sådana övriga uppgifter som är nödvändiga för övervakningen av att denna lag iaktas.

14 §

Ändringssökande

Om sökande av ändring i ett beslut som har fattats med stöd av denna lag gäller bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Ett beslut om återkallande av koncession enligt denna lag skall iaktas trots att ändring sökts, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

15 §

Ikraftträdelse- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 19 .

En ansökan om koncession kan tas till behandling före lagens ikraftträdande och en koncession kan beviljas då lagen träder i kraft.

Den som då lagen träder i kraft bedriver sådan verksamhet som enligt lagen kräver en koncession och som inom sex månader från lagens ikraftträdande gör en ansökan om koncession som avses i 6 § får fortsätta verksamheten utan koncession tills frågan om beviljande av koncession har avgjorts.

Helsingfors den 16 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Handels- och industriminister *Antti Kalliomäki*

