

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 27/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om indrivning av fordringar

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Lagutskottet begärde den 4 maj 2004 ett utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om indrivning av fordringar (RP 21/2004 rd). Grundlagsutskottet ombads ta ställning till hur bestämmelsen om indrivningskostnadernas maximibelopp i lagförslaget 10 § ska bedömas i relation till egendomsskyddet i grundlagens 15 § och näringsfriheten i grundlagens 18 § 1 mom. och med hänsyn till att bestämmelsen tillämpas retroaktivt. Grundlagsutskottet ombads också fokusera på hur det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning och det i propositionen ingående utkastet till förordning av justitieminis-

teriet bör bedömas i ljuset av grundlagens 80 § 1 mom. och grundlagsutskottets praxis på denna punkt.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marjo Lahelma, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om indrivning av fordringar kompletteras med bestämmelser om vilka slags indrivningsåtgärder man kan kräva ersättning för av en gäldenär när en konsumentfordran drivs in. Genom förordning av justitieministeriet utfärdas bestämmelser om maximibeloppen av kostnaderna för enskilda indrivningsåtgärder och gäldenärens kostnadsansvar samt om tidsgränser för avsändande av betalningspåminnelser och betalningskrav.

Lagen avses träda i kraft cirka tre månader efter att den har antagits och blivit stadfäst. Den

tillämpas till fördel för gäldenären också om man i ett avtal som träffats innan lagen trädde i kraft bestämt något annat om de indrivningskostnader som gäldenären skall ersätta.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen lagens retroaktiva verkningar utifrån egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Regeringen stannar för att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning trots förslaget att den även skall tillämpas på avtalsförhållanden som uppstått innan lagen trätt i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Indrivningskostnader som ska ersättas av gäldenären

Vid indrivningen av en konsumentfordran får enligt 10 § 1 mom. av gäldenären krävas indrivningskostnader endast för betalningspåminnelser, betalningskrav och betalningsplaner. Enligt 4 mom. utfärdas genom förordning av justitieministeriet bestämmelser om maximibeloppet för dessa kostnader och om maximibeloppet för gäldenärens ansvar för kostnaderna när en och samma fordran drivs in.

Borgenären eller exempelvis en inkassobyrå som fått indrivningen i uppdrag kan utöver de i 1 mom. nämnda åtgärderna också använda sig av andra indrivningsåtgärder som är förenliga med god indrivningssed. Gäldenären får emellertid inte avkrävas ersättning för sådana andra åtgärder utan vanligen är det borgenären som får stå för indrivningskostnaderna. Borgenären får i praktiken också stå för kostnaderna för indrivningsåtgärder enligt 1 mom. i förslaget till den del de eventuellt överskrider taket för de indrivningskostnader som gäldenären ska betala.

Indrivningskostnader som gäldenärens dröjsmål med betalningen åsamkar borgenären kan enligt utskottets mening jämföras med ekonomisk skada som en person åsamkar en annan genom annan försummelse och i analogi härmed en kostnadsersättningsfordran med en skadeståndsfordran som i princip åtnjuter grundlagsfäst egendomsskydd (GrUU 3/1982 rd, s. 3/II). Förslaget har också drag av prisreglering trots att bestämmelserna formellt sett inte hindrar borgenären eller en inkassobyrå att överskrida taket för de kostnader som ska ersättas av gäldenären. Men reglerna kan antas dämpa borgenärernas intresse att axla indrivningskostnader som överskrider de lagfästa maximibeloppen och därmed exempelvis priset på de tjänster inkassobyråerna tillhandahåller. Förslaget har också indirekta konsekvenser för näringsidkande och är därför betydelsefullt med tanke på egendomsskyddet i grundlagens 15 § 1 mom.

Avsikten med bestämmelserna är att säkerställa dels en skälig nivå på de indrivningskostnader som gäldenären ska betala, dels en jämlik behandling av gäldenärerna vid indrivningen av konsumentfordringar. Syftet att främja gäldenärernas möjligheter att klara sig har enligt grundlagsutskottets praxis ansetts vara en godtagbar grund för att göra ingrepp i en borgenärs förmögenhetsrättsliga rättigheter (GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Ambitionen att garantera en jämlik behandling av gäldenärerna är i sin tur förankrad i grundlagens 6 § om jämlikhet. Sett mot bakgrund av de grundläggande fri- och rättigheterna finns det följaktligen godtagbara grunder för den föreslagna regleringen.

Regeringen utgår i propositionen från empiriska utredningar som pekar på att den gällande lagstiftningen inte är nog för att hålla indrivningskostnaderna på skälig nivå. Variationsbredden på indrivningskostnaderna är anmärkningsvärt stor och likabehandlingen av gäldenärer har lidit av att inkassobyråerna inte följer samma debiteringspraxis. Av denna anledning finns det enligt utskottets mening ett tungt vägande samhälleligt behov att på förslaget sätt lagstifta om kostnadsansvaret.

Som 10 § 1 mom. är formulerat får av en gäldenär krävas ersättning bara för de indrivningsåtgärder som nämns i momentet. Detta kommenteras i motiven med att åtgärderna i praktiken är de vanligaste och att de vid indrivning av konsumentfordringar också kan anses vara tillräckliga. Men sett ur ett proportionalitetsperspektiv är bestämmelsen i sin schablonmässighet så till vida problematisk att den inte lämnar rum för fallspecifik prövning. Lagrummets lydelse tillåter inte borgenären att kräva kostnadsersättning av gäldenären för andra sådana indrivningsåtgärder som varit nödvändiga i enskilda fall exempelvis av orsaker som beror på gäldenärens agerande eller av andra motiverade skäl, låt vara att de är godtagbara och förenliga med god indrivningssed.

Förslaget att lagstifta om ett tak för de indrivningskostnader som ska ersättas av gäldenären

är inget problem med avseende på det grundlagsfästa egendomsskyddet, menar utskottet. Bestämmelsen kan ses som en precisering av skälighetskravet i den gällande lagen, och borgenärens möjligheter att kräva att gäldenären ska stå för oskäliga indrivningskostnader åtnjuter enligt utskottets mening inte grundlagsskydd (GrUU 3/1982 rd, s. 3). Men inte heller på denna punkt förefaller lagförslaget tillåta fallspecifik prövning och därför kan bestämmelsen i vissa fall bli oskälig för borgenären.

Av propositionsmotiven och av 4 § 1 mom. i det förordningsutkast som ingår i propositionen framgår det att gäldenären kan debiteras för de faktiska indrivningskostnaderna, om det finns särskilda skäl till det, t.ex. att arbetsinsatsen varit större än sedvanligt eller det varit svårt att få tag på gäldenären, och kostnaderna håller sig inom de i lagen angivna rimliga gränserna. Denna omständighet är relevant med avseende på kravet att bestämmelsen ska vara rätt proportionerad men framgår över huvud taget inte av lagens skrivning. Lagförslaget måste absolut kompletteras med en efter propositionens syfte anpassad bestämmelse om borgenärens möjligheter att kräva ersättning av gäldenären för de verkliga indrivningskostnaderna. Utan en sådan bestämmelse kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bemyndigande att utfärda förordning

De föreslagna bestämmelserna om delegering av lagstiftningsbehörighet till ett ministerium bör bedömas mot bakgrund av grundlagens 80 §. Enligt 1 mom. i den paragrafen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av bemyndiganden i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis utgått från att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 1/2004 rd, s. 2/I).

Grundlagens 80 § 1 mom. bygger på premisen att det är statsrådet som utfärdar förordning-

ar. Ministerierna kan bemyndigas att utfärda förordningar om frågor av teknisk natur och frågor som har ringa samhällelig eller politisk betydelse (RP 1/1998 rd, s. 133/I, GrUU 34/2000 rd, s. 3—4).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger understrukit att 8 § 1 mom. i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Det går alltså inte att genom förordning meddela allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (GrUU 1/2004 rd, s. 2/I).

I 10 § 4 mom. föreskrivs det att bestämmelser om maximibeloppen för dels de indrivningskostnader som ska betalas av gäldenären, dels gäldenärens ansvar för kostnaderna utfärdas genom förordning av justitieministeriet. Sakligt sett är bemyndigandet helt öppet. De enda restriktiva inslagen är det generella kravet på skälighet i 10 § 1 mom. och bestämmelsen om de omständigheter som ska beaktas när skäligheten bedöms. En bestämmelse av denna typ som primärt är vägledande för prövningen för enskilda fall begränsar enligt utskottets mening inte förordningsutfärdarens behörighet på ett i konstitutionellt hänseende korrekt och adekvat sätt. Bemyndigandet att utfärda förordning är till denna del oförenligt med de krav som följer av grundlagens 80 § 1 mom.

För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bestämmelserna om maximibelopp tas in i lagen och bemyndigandet att utfärda förordning strykas i lagförslaget. Ett annat alternativ är att bemyndigandebestämmelsen ändras rejält.

Med stöd av 10 § 4 mom. kan genom förordning av justitieministeriet utfärdas bestämmelser om tidsgränser för avsändande av betalningspåminnelser och betalningskrav i fråga om vilka gäldenären krävs på ersättning för kostnaderna.

Av 3 § i det utkast till förordning som ingår som bilaga till propositionen framgår det att borgenären har rätt att av gäldenären kräva indrivningskostnader för de åtgärder som vidtagits och gäldenären är skyldig att ersätta borgenären för

kostnaderna bara om tidsgränserna har hållits. Regleringen handlar därmed om sådana grunder för individens rättigheter och skyldigheter som det enligt 80 § 1 mom. i grundlagen inte kan föreskrivas om i en förordning. Bemyndigandet att utfärda förordning kan därmed utnyttjas i mycket snäv skala. I det fall att bestämmelserna i förordningsutkastet om tidsgränser för indrivningsåtgärderna anses nödvändiga, måste de lyftas upp på lagnivå. Alternativet är att lagen kompletteras med bestämmelser om grunderna för tidsgränsregleringen som är tillräckligt exakta ur ett grundlagsperspektiv för att bemyndigandet att utfärda förordning bara ska gälla bestämmelser som går djupare in på detaljer än lagen.

Bestämmelsernas retroaktiva effekter

Enligt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen tillämpas lagen på indrivningskostnader som debiteras av gäldenären efter lagens ikraftträdande, även om gäldenärens ansvar för indrivningskostnaderna enligt ett avtal som träffats före lagens ikraftträdande är strängare än vad som föreskrivs i denna lag.

Avtalsförhållandens fortbestånd omfattas av egendomsskyddet i grundlagen, även om det inte

är någon absolut regel att ingrepp inte får göras retroaktivt i avtalsförhållanden. Också denna typ av bestämmelser som intervenerar i egendomsskyddet måste bedömas med avseende på de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och ståndpunkterna i det sammanhanget), vilket regeringen gjort i propositionen.

De föreslagna bestämmelserna utgör inget problem med tanke på retroaktiviteten, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar om 10 § 1 och 4 mom. beaktas på behörigt sätt. I annat fall leder 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen till att lagförslaget måste behandlas i den ordning grundlagens 73 § föreskriver.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar till 10 § 1 och 4 mom. samt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.