

6.8.2008

Dnr 1546/4/06

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt

Föredragande: Referendarieråd Jorma Kuopus

BESLUT MED ANLEDNING AV KLAGOMÅL ÖVER KONSUMENTVERKETS FÖRFARANDE

1 KLAGOMÅL

X Ab (nedan X) har genom sitt ombud riktat kritik mot konsumentombudsmannens tillvägagångssätt i ett ärende som gällde indrivningen av fordringar som X förvärvat från teleoperatören Y Oy.

Av klagomålet framgår det att konsumentombudsmannen 27.2.2006 hade sänt X ett brev med en mängd invecklade frågor gällande indrivningen av flera av teleoperatören Y:s fordringar. X ansåg att den svarstid konsumentombudsmannen förelagt, som gick ut 1.3.2006, var synnerligen kort och därmed stod i strid med 21 § i förvaltningslagen. X hade besvarat brevet per telefax 2.3.2006.

Vidare har X uppmärksammat att man i konsumentombudsmannens tilläggsförfrågan som var daterad 2.3.2006 hade kritiserat det faktum att X:s svar inte hade inkommit inom den begärda tiden, dvs. senast 1.3.2006. I sitt brev hade konsumentombudsmannen bl.a. krävt svar på hur X hade för avsikt att handla i fråga om de grundlösa och olagliga indrivningskostnaderna. X ansåg att detta var underligt. Konsumentombudsmannen hade i sitt brev 2.3.2006 bett X ge sitt svar senast 6.3.2006. Även om X ansåg att konsumentombudsmannen hade handlat inkorrekt hade bolaget ändå besvarat brevet 6.3.2006.

I sitt klagomål har X också fäst vikt vid konsumentombudsmannens brev daterat 9.3.2006, där konsumentombudsmannen hade krävt att X utan förvarning skulle avbryta indrivningen av alla fordringar som köpts från Y, även legitima fordringar. Brevet innehöll hänvisningar till ett flertal konsumentrådgivares rapporter, men rapporterna hade inte presenterats och man hade inte heller på något annat sätt bevisat att konsumenterna redan hade betalat de fordringar som var föremål för indrivning. X besvarade konsumentombudsmannen 20.3.2006 och konstaterade att frågan om indrivningskostnader nas belopp borde avgöras vid en domstol.

Enligt X hade konsumentombudsmannen i sitt brev 23.3.2006 hänvisat till ett stort antal tillförlitliga anmälningar om grundlösa fordringar. Bolaget hade dock inte fått ta del av dessa anmälningar. Konsumentombudsmannen krävde att bolaget skulle återbetala de grundlösa avgifter som bolaget drivit in. X hade i sitt brev 30.3.2006 bemött också detta krav och resultatöst yrkat på att få ta del av de klagomål som konsumentombudsmannen mottagit.

X har dessutom hänvisat till konsumentombudsmannens brev från 12.4.2006, i anslutning till vilket X inte heller fick ta del av de klagomål som inkommit till konsumentombudsmannen. Detta påpekade X i sitt brev till konsumentombudsmannen 21.4.2006.

Av dessa orsaker konstaterar X sammanfattningsvis att konsumentombudsmannen sex gånger har

hänvisat till olika klagomål och rapporter som konsumentombudsmannen inte velat eller kunnat delge bolaget trots att bolaget begärt det. Konsumentombudsmannen hade delvis betraktat klagomålen som berättigade och fordringarna som grundlösa, utan att höra bolaget i varje enskilt fall. Konsumentombudsmannen hade enligt X:s uppfattning framställt grundlösa krav dels gällande återbetalning av indrivningskostnader, dels gällande uppgifter i anslutning till betalningspåminnelser.

Konsumentombudsmannen hade enligt X utan laglig rätt förbjudit X att driva in sina egna ostridiga fordringar samt framställt osakliga frågor och grundlösa påståenden i sina brev. Dessutom hade konsumentombudsmannen förelagt bolaget oskäligt korta svarstider och hotat med allvarliga påföljder om svaret inte gavs inom utsatt tid. X har bett justitieombudsmannen vidta behövliga åtgärder i ärendet samt bifogat sin brevväxling med konsumentombudsmannen från tiden 27.2.–21.4.2006 till sin skrivelse.

- - -

3 AVGÖRANDE

Eftersom beloppet av indrivningskostnaderna i anslutning till de fordringar som överförts från Y Oy till X Ab för närvarande är under prövning vid högsta domstolen, har jag inte prövat ärendet till denna del. Jag har således undersökt konsumentombudsmannens förfarande samt kraven på god förvaltning i ärendet.

Enligt min uppfattning kan konsumentombudsmannens förfarande vid övervakningen av X Ab:s indrivningsåtgärder våren 2006 inte betraktas som direkt lagstridigt. Eftersom konsumentombudsmannen strävade efter att snabbt utreda lagligheten av sådana indrivningsåtgärder och i indrivningskostnader som berörde ett flertal konsumenter samt övervakade att god indrivningssed iakttogs, anser jag inte att konsumentombudsmannen har gjort sig skyldig till någon försummelse av sina förpliktelser.

Jag konstaterar dock att konsumentombudsmannen och dennes underlydande tjänstemän även kunde ha handlat på ett annat sätt med avseende på de garantier för god förvaltning som avses i 21 § i grundlagen och i förvaltningslagen. Med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för X Ab som skötte indrivningen av fordringarna skulle det enligt min egen uppfattning utgående från 22 § i grundlagen ha funnits fog för konsumentombudsmannen att mer detaljerat informera bolaget om konsumenternas krav och i mån av möjlighet nämna åtminstone en del av dem vid namn. Trots att ärendet var bråds-kande kunde konsumentombudsmannen också ha förelagt en skälig tid för hörande av bolaget, dvs. en tidsfrist som skulle ha varit ett par dagar längre än vad som var fallet.

Jag motiverar mitt avgörande på följande sätt.

3.1 Händelseförloppet

Enligt handlingarna hade Kommunikationsverket redan i maj 2004 dagligen fått ta emot en stor mängd klagomål över Y Oys fakturor. Kommunikationsverket hade sedermera i sitt beslut 12.10.2004 (530/531/2004) bl.a. med stöd av 119 § 2 mom. och 128 § i kommunikationsmarknads-lagen kritiserat Y Oy för oklarheter i sin fakturering.

Telebolaget Y Oy som i januari-februari 2005 upphörde med sin verksamhet i Finland hade överlåtit

ca 16 000 enskilda konsumenters fordringar till X Ab för indrivning. X hade i sitt brev daterat 15.2.2006 uppmanat de berörda konsumenterna att betala sin skuld jämte räntor och indrivningskostnader inom två veckor, dvs. senast 27.2.2006, vid äventyr att bolaget i varje enskilt ärendekunde söka en verkställbar dom som skulle medföra tilläggskostnader samt eventuella anmärkningar om betalningsstörningar.

Konsumentombudsmannen hade redan före februari 2006 fått ta emot 139 anmälningar om Y:s verksamhet. Dessa anmälningar gällde i huvudsak påstådda felaktigheter i konsumenternas fakturor och ogrundad fakturering. Enligt Konsumentverkets kommuniké daterad 23.2.2006 hade ett flertal konsumentrådgivare vid denna tidpunkt ringt till Konsumentverket med anledning av fakturor som Y överfört till inkassobolaget X. Enligt kommunikén var det oklart huruvida X hade tillstånd att bedriva indrivning i Finland. I konsumentrådgivarnas interna informationsnätverk uppgav man i kommunikén att konsumenterna skulle uppmanas att reklamera om ogrundad eller felaktig indrivning på det telefonnummer som framgick av betalningsuppmaningen. Vid behov kunde ärendet föras till konsumentklagonämnden för prövning. Enligt kommunikén verkade Y inte längre i Finland, utan det var fråga om indrivning av oklara fakturor som uppkommit mer än ett år tidigare. Samma dag, 23.2.2006, hade konsumenterna första gången kontaktat Konsumentverkets telefonjour i ärendet och samma dag inkom också den första skriftliga anmälan av en konsument. I många anmälningar betraktade konsumenterna indrivningsbrevet som ogrundat och bad om råd angående hur de skulle agera med anledning av brevet. I en del fall uppgav konsumenterna dessutom att de inte hade nått inkassobolaget per telefon och att de inte hade blivit betjänade på finska.

Därefter följde den brevväxling och de förhandlingar mellan Konsumentverket och Y samt X Ab som även framgår av klagomålet. Såsom det framgår av den utredning som konsumentombudsmannen lämnat in 23.8.2006 bestod kontakterna mellan konsumenterna och konsumentrådgivarna av telefonsamtal som inte hade registrerats. Kontakterna hade inte heller i övrigt specificerats, eftersom det inte var fråga om behandling av enskilda tvistemål utan om att bevaka konsumenternas allmänna intresse och övervaka att lagen om indrivning av fordringar efterföljdes. Konsumentverket hade dock i sin utredningsbegäran 27.2.2006 specificerat vilka frågor man begärde svar på. Konsumentverket hade dessutom 7.4.2006 frågat konsumentrådgivarna hurdana kontakter det varit fråga om från konsumenternas sida. Konsumentverket ansåg emellertid i sin tilläggsutredning att framställandet av en utredningsbegäran inte i sig är en åtgärd som innefattar administrativt beslutsfattande och att en utredningsbegäran inte har några rättsverkningar.

Av Konsumentverkets brev till X Ab daterade 27.2.2006, 2.3.2006, 9.3.2006, 23.3.2006 och 12.4.2006 framgår det också att de svarsfrister Konsumentverket förelagt bolaget varierade mellan två dagar och ca en vecka. De korta tidsfristerna för inlämnande av utredning i ärendet berodde på att ärendet var exceptionellt brådskande. Om ett ärende inte är brådskande, förelägger Konsumentverket i sin utredningsbegäran i allmänhet en tidsfrist på minst två veckor för inlämnande av utredning. Om näringsidkaren begär tilläggstid bifalls begäran, såvida det inte finns särskilda skäl att fortskrida med behandlingen av ärendet. I samband med Konsumentverkets produktsäkerhetstillsyn har det också förekommit situationer där man för att skydda konsumenternas hälsa har gett en näringsidkare en svarstid på bara några timmar. Till utredningsbegäran bifogas alltid de anmälningar som gäller ärendet, ifall ärendet inte har tagits till behandling på initiativ av konsumentombudsmannen själv.

X hade 7.3.2006 i sin utredning bett konsumentombudsmannen delge bolaget alla de skriftliga och muntliga klagomål som Konsumentverket hade hänvisat till. Konsumentverket hade i sin tidigare utredningsbegäran 27.2.2006 konstaterat att flera konsumenter hade kontaktat Konsumentverket med anledning av de indrivningsbrev X sänt. I sin nya utredningsbegäran 2.3.2006 hade Konsumentverket

inte hänvisat till anmälningar från konsumenterna. Det faktum att konsumenternas anmälningar inte hade bifogats till breven berodde på att X enligt Konsumentverkets uppfattning hade fått ta emot motsvarande anmälningar till följd av indrivningsåtgärderna. I det skede då utredningsbegäran sändes var det fråga om övervakning av att 4 § i lagen om indrivning av fordringar efterföljdes. Förutom att Konsumentverket hade skickat de nämnda breven hade Konsumentverket också 16.3.2006 ordnat ett möte med representanter för X.

X:s ombud hade sedermera 16.5.2006 överfört det tvistemålsärendet där konsumentombudsmannen från och med maj 2006 fungerade som biträde till Helsingfors tingsrätt för behandling. För närvarande pågår behandlingen av ärendet, som är av prejudikatskaraktär, vid högsta domstolen.

3.2

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 1 § i lagen om Konsumentverket (1056/1998) finns ett Konsumentverk med en konsumentombudsman för att trygga konsumenternas ekonomiska och rättsliga ställning samt hälsa och för att genomföra konsumentpolitiken. Konsumentombudsmannen är Konsumentverkets överdirektör. Ifråga om de tillsynsuppgifter som föreskrivs för konsumentombudsmannen i lagstiftningen gäller enligt paragrafens 2 mom. det som föreskrivs särskilt om dem. Enligt 11 § i förordningen om Konsumentverket (1057/1998) ska Konsumentverket ge konsumenterna och näringsidkarna information om i innehållet i och praxis vid tillämpningen av den lagstiftning som rör verkets och konsumentombudsmannens verksamhetsområde. De viktigaste avgörandena ska offentliggöras på ett lämpligt sätt.

Enligt 12 § i lagen om indrivning av fordringar (513/1995) övervakar konsumentombudsmannen att bestämmelserna i lagen iakttas när indrivningen gäller en konsumentfordran. Enligt lagens 13 § kan en näringsidkare som bryter mot 4, 5 eller 6 § när han eller hon driver in en konsumentfordran förbjudas att fortsätta ett dylikt förfarande eller att upprepa det eller ett därmed jämförbart förfarande. Enligt 14 § kan förbudet också meddelas temporärt.

Enligt 21 § 2 mom. i Finlands grundlag (731/1999) ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 118 § i grundlagen svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Enligt paragrafens 2 mom. svarar en föredragande som inte har reserverat sig mot beslutet för det som har beslutats på föredragningen.

Förvaltningslagen (434/2004) innehåller grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet. I förvaltningslagen finns föreskrifter om grunderna för god förvaltning samt om det förfarande som ska iakttas i förvaltningsärenden. Enligt lagens 6 § ska myndigheterna bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt väl och på ett behörigt sätt, genom att skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Innan ett ärende avgörs ska en part enligt 34 § 1 mom. i förvaltningslagen ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Enligt 42 § i förvaltningslagen ska uppgifter om muntligen framförda yrkanden och utredningar som kan inverka på avgörandet i ett ärende antecknas eller registreras på

något annat sätt. Detsamma gäller uppgifter som har inhämtats ur ett sådant personregister som avses i personuppgiftslagen (523/1999).

Enligt 7 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen, 621/1999) blir en handling som har inkommit till en myndighet för behandling av ett ärende eller annars i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter offentlig när myndigheten har fått den, om det inte i denna lag eller i någon annan lag föreskrivs något om dess offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den. Enligt 11 § 1 mom. i offentlighetslagen har sökanden, ändringssökanden eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (*part*) rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. Enligt 13 § 1 mom. i offentlighetslagen ska en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling individualiseras tillräckligt noggrant så att myndigheten ska kunna utreda vilken handling begäran avser. Den som begär information ska med hjälp av diariet och andra register bistås vid individualiseringen av de handlingar som han eller hon önskar ta del av. Den som begär information behöver inte utreda sin identitet eller motivera sin begäran, om inte detta behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin prövningsrätt eller kunna utreda om personen i fråga har rätt att ta del av handlingens innehåll.

För att införa och genomföra god informationshantering ska en myndighet enligt 18 § 1 mom. i offentlighetslagen se till att dess handlingar och datasystem samt uppgifterna i dem är tillgängliga, användbara, skyddade och integrerade samt sörja för andra omständigheter som påverkar kvaliteten på uppgifterna. I detta syfte ska myndigheten enligt 1 punkten i bestämmelsen särskilt föra förteckning över de ärenden som har inkommit för behandling, tagits upp till behandling, avgjorts eller behandlats eller på något annat sätt se till att dess offentliga handlingar kan hittas på ett smidigt sätt. Till de sekretessbelagda handlingarna hör enligt 24 § 1 mom. 15 punkten i offentlighetslagen bl.a. handlingar som innehåller uppgifter om en inspektion som ankommer på en myndighet eller någon annan omständighet som har samband med en övervakningsåtgärd, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle äventyra övervakningen eller dess syfte eller utan vägande skäl skulle vara ägnat att åsamka den som har del i saken skada.

3.3

Juridisk bedömning

Det aktuella indrivningsärendet berörde dels ett stort antal konsumenter och deras rättigheter, dels god indrivningssed, vilket innebär att Konsumentverket och konsumentombudsmannen var behöriga och förpliktade att ingripa i ärendet då de i februari 2006 fick ta emot ett stort antal anmälningar och kontaktades av ett flertal konsumenter angående ärendet. Den juridiska frågan gällande beloppet av indrivningskostnaderna i anslutning till de överförda fordringarna, som sedermera också prövats vid en rättegång, utgjorde också en grund för konsumentmyndigheternas åtgärder i ärendet gällande X Ab.

Trots att utgångspunkten är denna, ger dock Konsumentverkets förfarande enligt min uppfattning också anledning till kritik.

Jag anser att Konsumentverket i enlighet med god informationshanteringssed på eget initiativ genast i inledningsskedet borde ha registrerat ärendet i sitt inskrivningssystem då ärendet togs till prövning. Konsumentverket borde också i enlighet med 42 § i förvaltningslagen ha nedtecknat konsumenternas anmälningar och kontakterna med konsumentrådgivarna i form av ett memorandum eller ett protokoll eller på något annat liknande sätt. Enligt kraven på god förvaltning borde även konsumenternas an-

mälningar om felaktig eller dubbel indrivning ha registrerats och sedermera på begäran ha delgetts X Ab i samband med förhandlingarna och brevväxlingen i det aktuella ärendet. X hade också själv börjat undersöka konsumenternas anmälningar och Konsumentverkets material skulle även ha kunnat främja denna utredning. Enligt min uppfattning fanns det i detta fall inte heller någon anledning att hemlighålla materialet med stöd av 24 § 1 mom. 15 punkten i offentlighetslagen. Det faktum att den som begär information eventuellt redan har tagit del av den begärda informationen eller handlingen utgör inte ett hinder för att man i enlighet med 13 § 1 mom. i offentlighetslagen kan be om informationen på nytt. Jag anser att Konsumentverkets uppfattning om att motsvarande reklamationer och anmälningar om ogrundade fakturor också skulle ha gjorts direkt till inkassobolaget inte utgör en godtagbar motivering till förfarandet. Jag anser att principen om offentlighet inom förvaltningen inte har iakttagits tillräckligt väl i detta ärende.

Den utredningsbegäran som sändes till inkassobolaget 27.2.2006 hade undertecknats av enhetens chef och av en praktikant. Trots detta hade man inte gjort någon särskild föredragning av ärendet vid Konsumentverket. På grund av att ärendet var exceptionellt brådskande hade man genom detta förfarande strävat efter att säkerställa att det hela tiden fanns en anträffbar person att kontakta vid Konsumentverket. Praktikanten fungerade således som biträde vid utredningen av ärendet. I strid med den uppfattning som Konsumentverket framfört 19.6.2008 anser jag att även den utredningsbegäran som Konsumentverket sände i utredningens begynnelsekedade hade rättsverkningar och att de tjänstemän som började utreda ärendet var juridiskt ansvariga för sina tjänsteåtgärder i enlighet med 118 § i grundlagen. Konsumentverkets tillvägagångssätt vid övervakningen av att god indrivningssed iaktogs uppfyllde inte i det aktuella fallet kraven på gott och entydigt administrativt beslutsfattande.

Med avseende på god förvaltning kan man enligt min uppfattning även rikta liknande kritik mot de tidsfrister för hörande som Konsumentverket förelade X våren 2006. Enligt den regeringsproposition som ligger till grund för förvaltningslagen, RP 72/2002 rd, har rätten att bli hörd av hävd betraktats som en princip som främjar rättsskyddet. Syftet med sådant hörande som avses i 34 § i förvaltningslagen är att inhämta parternas uppfattning om ärendet och samtidigt att främja ärendets utredning. I detta fall hade Konsumentverket förelagt synnerligen korta tidsfrister för hörandet, dels på grund av att fristen i indrivningsbrevet löpte ut 28.2.2006, dels i syfte att effektivisera och försnabba förhandlingarna med inkassobolaget eftersom ärendet var exceptionellt brådskande. Därutöver strävade Konsumentverket också efter att bevaka konsumenternas allmänna intresse.

Jag betraktar emellertid denna motivering som diskutabel, eftersom både konsumentmyndigheternas och inkassobolagets ombud hade ett flertal oklara juridiska frågor att fundera på och det uppenbarligen fanns flera olika grunder för indrivningen av fakturorna. För att inte syftet med hörandet ska äventyras får tidsfristen för hörandet enligt min uppfattning inte vara oskäligt kort. Vid bedömningen av vilken tid som i ett enskilt fall är skälig ska man beakta att den som blir hörd under denna tidska ha möjlighet att grundligt göra sig förtrogen med det material som inverkar på ärendet, så att han eller hon kan lägga fram sin egen välunderbyggda förklaring i ärendet. Den som blir hörd kan också ibland, liksom i det aktuella fallet, tvingas att anlita utomstående hjälp för att utarbeta en skriftlig förklaring eller tvingas inhämta en utomstående experts bedömning av situationen. Konsumentverket brukar enligt sin tilläggsutredning 19.6.2008 (s. 3) i regel förelägga en tidsfrist på minst två veckor för en begäran om utredning. Inom Konsumentverkets produktsäkerhetstillsyn har det emellertid förekommit situationer där man för att skydda konsumenternas hälsa har gett en näringsidkare en svarstid på bara några timmar.

Jag anser således, i enlighet med vad som anförts i klagomålet, att de tidsfrister som förelagts X Ab för hörande våren 2006 inte heller med tanke på god förvaltning kan betraktas som skäliga under de aktuella omständigheterna.

ÅTGÄRDER

Jag delger Konsumentverket och konsumentombudsmannen den uppfattning jag i handledande syfte framfört ovan i punkt 3.3, där jag konstaterar att Konsumentverkets förfarande vid övervakningen av indrivningsåtgärderna under våren 2006 stred mot god förvaltningssed. I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut till Konsumentverket.

Jag sänder också en kopia av beslutet till arbets- och näringsministeriet för kännedom.