

31.7.2008

Dnro 4281/4/06

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jukka Lindstedt**

**Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja**

## **FINANSINSPEKTIONENS BEHANDLING AV ETT KLAGOMÅL**

1

### **KLAGOMÅLET**

Klagandena ber i sin skrivelse 4.12.2006 justitieombudsmannen undersöka konsumentklagonämndens och Finansinspektionens förfarande. De är missnöjda med de nämnda myndigheternas sätt att undersöka deras ärende. I fråga om Finansinspektionen är de missnöjda framförallt med svaret på deras brev om serviceavgifter och med att svar uteblivit trots bifogad fullmakt. Vidare berättar de att myndigheterna inte visat de handlingar som ligger till grund för besluten.

- - -

3

### **AVGÖRANDE**

3.1

#### **Konsumentklagonämndens förfarande**

Konsumentklagonämnden (nuvarande konsumenttvistenämnden) gav 8.11.2005 sitt beslut i det ärende som klagomålet avser. Medan ärendet behandlades framgick det att klagandena skrivit till justitiekanslern om konsumentklagonämndens förfarande. De fick 18.12.2006 svaret (dnr 4131/4/06) att konsumentklagonämndens förfarande inte togs upp till prövning.

Ställföreträdaren för biträdande justitiekansler ansåg i sitt svar 28.3.2007 dnr 1081/1/05 att det i ärendet inte framkommit rättsliga grunder för att ingripa i nämndens förfarande.

Eftersom ärendet till denna del redan behandlats av justitiekanslersämbetet har jag ingen anledning att ytterligare ta ställning i det.

3.2

#### **Finansinspektionens förfarande**

3.2.1

##### **Besvarande av brev**

#### *Rättsregler*

Enligt 3 § i lagen om Finansinspektionen övervakar Finansinspektionen bl.a. i lagen angivna tillsynsobjekts och övriga finansmarknadsaktörers verksamhet och instruerar dem att i sin verksamhet tillämpa goda förfaranden. I den nämnda lagens 5 § föreskrivs om tillsynsobjek-

ten. Enligt 1 § 2 mom. i samma lag ska förvaltningslagen tillämpas på Finansinspektionens verksamhet.

Enligt förvaltningslagens 4 § 3 mom. ska när ärenden som gäller förvaltningsklagan behandlas hos andra myndigheter än de högsta laglighetsövervakarna iakttas grunderna för god förvaltning och rättigheterna för dem som omedelbart berörs av ärendet ska tryggas.

Enligt motiveringen till bestämmelsen avses med förvaltningsklagan en till en högre myndighet gjord anmälan eller angivelse om en felaktig tjänsteåtgärd eller om en försummelse som gäller en myndighets verksamhet. Förvaltningsklagan kan anföras hos vilken som helst myndighet som ska övervaka verksamheten hos den myndighet eller tjänsteman som klagan gäller. Vidare konstateras i motiveringen att förvaltningsklagomål är synnerligen mångfacetterade och att de har karaktären dels av sökande av ändring, dels av angivelse och dels av en begäran om utredning (RP 72/2002 rd, s. 57).

Enligt det ovan nämnda lagrummet ska förvaltningslagen tillämpas på avgöranden i klagomålsärenden. I förvaltningslagens 43 § föreskrivs om beslutets form, i 44 § om vad som ska framgå av beslutet, i 45 § om motivering av beslut och i 48 § om upplysning om besvärstillsättelse och oöverklagbarhet.

### *Bakgrundsuppgifter*

Klagandena är missnöjda med Finansinspektionens svar på brevet 25.4.2005, som bl.a. gällde debitering av bankavgifter som tillhörde väglagets konto från klagandenas privata konto.

Av det material som jag haft till mitt förfogande framgår att Finansinspektionen svarade klagandena skriftligen 12.9.2005 (dnr 55/530/2003). I svaret konstateras att banken i brevet 21.2.2005 till konsumentklagonämnden svarat i sak och att Finansinspektionen ingenting har att tillägga.

Jag har haft tillgång till bilagorna till Finansinspektionens svar 12.9.2005. I bilagorna ingår bl.a. det bemötande 21.2.2005 till konsumentklagonämnden som Nordea Bank gav med anledning av klagandenas klagomål. I bemötandet redogör banken för sin praxis när det gäller debitering av serviceavgifter. Vidare konstaterar banken att klagandena hade rätt att kräva serviceavgiften från väglaget och att banken också skulle ha gjort ändringen om kunden hade begärt det. Av bankens utredning framgår att klagandena i stället sagt upp kontoavtalet.

Finansinspektionen hade ingenting att tillägga i ärendet. Konsumentklagonämnden tog för sin del i sitt beslut 8.11.2005 inte ställning i ärendet eftersom yrkanden inte först hade riktats direkt mot banken.

### *Bedömning*

Enligt min åsikt är det för det första i viss mån tolkningsbart om förvaltningslagens 4 § 3 mom., dvs. bestämmelsen om behandling av förvaltningsklagan kan tillämpas på Finansinspektionens förfarande vid behandling av angivelser som gäller tillsynsobjekts agerande. Denna tolkningsbarhet är en följd av att förvaltningsklagan enligt motiveringen till lagrummet gäller tjänstemäns och myndigheters förfarande medan Finansinspektionens tillsynsobjekt är privaträttsliga sammanslutningar. Om denna omständighet tillmäts betydelse inverkar den på vilket slag av avgörande som ges på grund av angivelsen och vilka kvalitativa krav som kan ställas på avgörandet.

I den mån som behandlingen av klagomål av Finansinspektionen bedöms vara sådan verksamhet som avses i förvaltningslagens 4 § 3 mom. konstaterar jag följande. Angivelser och klagomål kännetecknas av att de kan gälla antingen klagandens eget ärende eller över huvud taget en företeelse eller ett förfarande som anses vara ett missförhållande. Denna omständighet har emellertid inte i sig någon rättslig relevans enligt förvaltningslagen. Oberoende av vad saken gäller ska sålunda vid behandlingen av klagomål iakttas förvaltningslagens 4 § 3 mom. och de bestämmelser som nämns i den. Enligt motiveringen till bestämmelsen följer av detta att i ett ärende som gäller klagan således alltid ska meddelas ett avgörande där det redogörs för de omständigheter som har kommit fram vid behandlingen och informeras om eventuella åtgärder. Avgörandet kan naturligtvis också innebära att klagan inte ger anledning till åtgärder (RP 72/2002 rd, s. 58). I det aktuella fallet talade många omständigheter för att klagandenas ärende var ett partsärende, eftersom brevet till Finansinspektionen uttryckligen gällde klagandenas eget bankförhållande.

Av det som konstateras ovan följer sålunda att med anledning av den skrivelse som avses i klagomålet i första hand borde ha givits ett avgörande som uppfyllde kriterierna i förvaltningslagens 7 kap. Till dessa kriterier hör bl.a. att beslutet motiveras (45 §) och att parterna informeras om besvärsförbud (48 §).

Om man däremot vid behandlingen av ärendet strikt håller fast vid den definition av begreppet förvaltningsklagan som omfattas i motiveringen till förvaltningslagen kan ärendet bedömas på ett annat sätt. Också i så fall förutsätter emellertid god förvaltning att klaganden åtminstone informeras om huruvida skrivelsen har lett till åtgärder. Laglighetsövervakaren har nämligen intagit den ståndpunkten att sakliga brev till en myndighet i regel ska besvaras skriftligt (se även RP 72/2002 rd, s. 63- 64). Jag konstaterar vidare att enligt förvaltningslagens 8 § ska en myndighet inom ramen för sin behörighet besvara frågor och förfrågningar som gäller om uttållande av ärenden.

Enligt grundlagens 22 § ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Detta innebär att myndigheterna i tolkningsbara situationer ska tillämpa bestämmelserna positivt med avseende på de grundläggande rättigheterna. Finansinspektionens uppgift är att för sin del upprätthålla allmänhetens förtroende för finansmarknadens funktion. I detta syfte ska Finansinspektionen antingen på eget initiativ eller efter angivelser av olika slag (klagomål, begäran om utredning osv.) undersöka sina tillsynsobjekts åtgärder. Ett utförligt motiverat svar till en person som inkommit med ett klagomål eller en angivelse är – i den mån annat inte följer av sekretesshänsyn – ägnat att främja förtroendet för tillsynen. Min slutsats är därför den att en analog tillämpning av förvaltningslagens 4 § 3 mom. är motiverad också i sådana fall där myndigheten behandlar ett klagomål som gäller privaträttsliga tillsynsobjekts förfarande, även om detta inte direkt framgår av bestämmelsens ordalydelse eller av motiveringen.

Enligt Finansinspektionens utredning är dess behandling av klagomål baserad på god förvaltningsdåd och på förvaltningslagen. Finansinspektionen uppger vidare att den på ett allmänt plan har diskuterat behandlingen av klagomål med justitiekanslersämbetet, som har godkänt Finansinspektionens förfarande. Finansinspektionen preciserade emellertid inte närmare ärendet. Jag anser i varje fall att det i ärendet åtminstone förefaller råda enighet om normerna för bedömningen av Finansinspektionens svar till klagandena .

Finansinspektionen har i det aktuella fallet tagit ställning till skrivelsens påståenden, antingen genom att besvara dem direkt eller genom att hänvisa till sitt tidigare svar eller också genom

att hänvisa till bankens utredning till en annan myndighet i samma ärende, med beskedet att den inte har någonting att tillägga i ärendet. Ett sådant förfarande är enligt min åsikt möjligt om de tidigare svar som hänvisningen avser uppfyller de kriterier som ställs på avgörande av klagomål. Jag konstaterar också att den omständigheten att ett ärende samtidigt behandlas hos en annan myndighet kan ha betydelse för behovet att utreda ärendet och motivera avgörandet. Finansinspektionens svar har nämligen i det aktuella fallet givits i en situation där bankens förfarande i samma ärende redan har sänts till konsumentklagonämnden för prövning.

I klagomålet kritiserar uttryckligen Finansinspektionens sätt att besvara påståendet om serviceavgifterna. Justitieombudsmannen kan inte ålägga en myndighet att besvara klagomål på ett visst sätt. Inte heller är det justitieombudsmannens sak att bedöma det materiella innehållet i myndighetens svar. Justitieombudsmannen kan inte befatta sig med hur en myndighet utövar sin prövningsrätt om den inte har överskridit eller missbrukat prövningsrätten i något annat avseende. Det är emellertid möjligt att bedöma t.ex. klagomålsavgöranden uttryckligen med avseende på om de uppfyller de i lagen angivna formella kraven.

Med stöd av det som anförs ovan anser jag att den i klagomålet framförda kritiken, bl.a. av den omständigheten att Finansinspektionen inte uppgivit enligt vilka rättsliga normer den ansåg att bankens förfarande var korrekt, är berättigad till den del som ärendet bedöms på basis av förvaltningslagens bestämmelser om formkrav.

Enligt förvaltningslagens 45 § 1 mom. ska i motiveringen nämnas bl.a. vilka bestämmelser som tillämpats. Trots att Finansinspektionen, som jag konstaterar ovan, som motivering till sitt beslut har kunnat hänvisa till bankens utredning till konsumentklagonämnden – under förutsättning att utredningen har bifogats Finansinspektionens eget svar – är det problematiskt att det inte framgår av bankens svar vilken bestämmelse debiteringen av avgifterna har baserats på i det aktuella fallet. I bankens svar hänvisas visserligen till kontoavtalet, men endast i fråga om avgifternas belopp. Jag konstaterar vidare att Finansinspektionens avgörande inte heller innehåller något omnämnande om besvärsförbud.

### *Slutsats*

I ärendet har enligt min åsikt inte framkommit någonting som i fråga om avgörandets sakinnehåll tyder på att Finansinspektionen missbrukat sin prövningsrätt.

Vidare konstaterar jag att det enligt förvaltningslagen delvis är tolkningsbart i vilken mån bestämmelserna om behandling av förvaltningsklagan ska tillämpas på fall där klagan avser en privaträttslig aktör. Det är med andra ord fråga om huruvida ett klagomål eller en angivelse i sådana fall borde besvaras med ett beslut eller om det räcker med ett skriftligt svar av något annat slag. Med tanke på klagandens rättssäkerhet har denna frågeställning emellertid enligt min åsikt inte någon avgörande betydelse i det aktuella ärendet.

Jag anser därför att det till denna del inte finns rättsliga grunder för att vidta andra åtgärder än att jag för kännedom meddelar Finansinspektionen min ovan framförda uppfattning att bestämmelserna i tolkningsbara situationer ska tillämpas positivt med avseende på de grundläggande rättigheterna. Samtidigt uppmärksammar jag Finansinspektionen på de formella brister som jag påtalar i mitt svar.

Vidare sänder jag klagandenas bemötande i ärendet till Finansinspektionen för kännedom och eventuella åtgärder.

Det är ytterligare skäl att framhålla att justitieombudsmannen inte är behörig att undersöka den ovan nämnda bankens förfarande. Justitieombudsmannen kan enligt grundlagens 109 § 1 mom. endast övervaka att myndigheter, tjänstemän och andra offentlig anställda följer lag och fullgör sina skyldigheter.

### 3.2.2

De övriga påståendena

I fråga om de övriga påståenden som framförs i klagomålet konstaterar jag med hänvisning till den erhållna utredningen att det i ärendet inte framkommit omständigheter som motiverar ytterligare yttranden från min sida.

Vad beträffar den ersättningsfråga som nämns i bemötandet konstaterar jag att det inte är justitieombudsmannens sak att ta ställning till den.

## 4

### ÅTGÄRDER

Jag meddelar för kännedom Finansinspektionen min uppfattning som framgår ovan i avsnitt 3.2. Samtidigt sänder jag klagandenas bemötande i ärendet till Finansinspektionen för kännedom och eventuella åtgärder.

Bilagorna till skrivelsen returneras härmed.