

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartement
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Deres ref.
201100081-/UBEFJS

Vår ref.
Sak nr: 11/331-2
Saksbehandler: Frode Arnesen
Dir.tlf: 45 21 21 76

Dato:
06.05.2011

Nemndsbehandling av forbrukertvister

Jeg viser til departementets høringsbrev av 02.02.2011, samt NOU 2010:11.

1. Innledning

1.1 Generelt

Det utenrettslige tvisteløsningssystemet i Norge strekker seg tilbake til opprettelsen av forbrukertvistutvalget (FTU) i 1978. Siden den gang har det kommet til flere bransjefinansierte tvisteløsningsnemnder. Forbrukerrådet har hatt en viktig rolle i dette systemet, gjennom veiledning, mekling og forberedelse av saker til FTU. Forbrukerrådet er også avtalepart i de avtalebaserte bransjenemndene, sitter i styret i disse og har representanter i nemndene.

Når dette systemet nå skal evalueres, er det naturlig å ta utgangspunkt i hva forbrukere har behov for når de har inngått en avtale om kjøp eller leie av en vare eller tjeneste og det oppstår et problem i relasjon til dette avtaleforholdet.

Forbrukerne har da først og fremst behov for et klart definert sted hvor de kan henvende seg, for å få råd og veiledning med tanke på om de har et rettslig krav mot selger/tjenesteyter og i tilfelle *hvordan* de bør gå fram videre. I første omgang kan de trenge hjelp i sin kommunikasjon med selger. Dersom de ikke kommer til enighet med selger vil forbrukeren ha behov for å få avgjort tvisten av en tredjepart.

Dette reiser spørsmål ved hvilken rolle Forbrukerrådet bør ha i framtiden. Det reiser også spørsmål ved hvor forbrukernes sivile tvister best kan løses i framtiden.

Den overordnede målsetning på dette området bør etter mitt syn være at forbrukere skal få rett når de har rett. For at dette skal skje, er det en forutsetning at vi har et dekkende og velfungerende system for utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker.

På flere områder har forbrukere per i dag ikke mulighet til å få saken behandlet av et utenrettslig tvisteløsningsorgan og må da eventuelt ta saken til forlikrådet. Dette gjelder områder der det ikke er opprettet egne nemnder og som samtidig faller utenfor

Forbrukertvistutvalgets kompetanseområde. Jeg stiller meg i utgangspunktet tvilende til om forbrukertvister som ikke dekkes av systemet for Forbrukertvistutvalget og nemndsbehandling er sikret en like god behandling som dem som faller innenfor.

Utvalgets konklusjoner og tilhørende lovforslag baserer seg på en todeling av utenrettslig tvisteløsning mellom Forbrukerklagenemnda og de avtalebaserte nemndene. Hvorvidt det vil være hensiktsmessig å opprette avtalebaserte nemnder eller plassere sakene under Forbrukerklagenemnda vil avhenge av ulike hensyn. Slik forbrukertvistloven er lagt opp vil forbrukerne i all hovedsak være godt ivaretatt enten saken deres faller innenfor Forbrukerklagenemnda eller en av de godkjente avtalebaserte nemndene. Det viktigste vil derfor etter mitt syn være å sikre at forbrukeren i et bredest mulig spekter av saker har tilgang til en av delene.

1.2 Forbrukerrådets rolle

Det sentrale utgangspunktet i en prosess som denne må, som jeg var inne på over, være hvilke konkrete behov forbrukerne har når en tvist oppstår. Jeg er derfor opptatt av hvilken rolle Forbrukerrådet er tiltenkt i systemet for løsning av forbrukertvister. Ved forbrukerkjøp er det i utgangspunktet en ubalanse i avtaleforholdet i forbrukerens disfavør. Når man, for å forsøke å utjevne denne ubalansen, bruker statlige midler for å finansiere et organ som skal gi råd til forbrukerne og tale deres sak, må man være sikker på at rammene som legges for dette organet sikrer at man så langt det er mulig oppnår den ønskede effekten. Og den ønskede effekten er etter min vurdering at forbrukere både skal kunne få svar fra Forbrukerrådet på generelle spørsmål om sine rettigheter, samt en vurdering av hvorvidt man i det enkelte tilfelle har en "god eller dårlig" sak.

Jeg er derfor kritisk til at man i lovforslagets §§ 18 og 19 beskriver Forbrukerrådet bare som en "Forbrukerportal" som skal informere om de forskjellige klagenemndene. Dette medfører etter mitt syn at forbrukerne står i fare for ikke å få den rådgivningen de med rette kan forvente fra et statlig finansiert organ.

I tillegg vil jeg også fremheve at forbrukernes behov for rådgivning selvsagt kan oppstå ved forbrukerkjøp av alle typer varer og tjenester. Det er derfor viktig at man lager et system der forbrukerne er sikret god rådgivning fra Forbrukerrådet uavhengig av hvilken vare eller tjeneste de har kjøpt.

Som det fremgår av utredningen under pkt. 8.2.2.2 mottok Forbrukerrådet i 2009 over 100.000 henvendelser per telefon og e/post. Dette viser at norske forbrukere har et omfattende behov for veiledning og råd.

Om enn i langt mindre målestokk enn Forbrukerrådet mottar også jeg en rekke henvendelser som gjelder sivilrettslige problemstillinger der forbrukere ber om råd og veiledning. Jeg har derfor god oversikt over hvilke problemer forbrukerne henvender seg med behov for hjelp til.

Forbrukerne kan i noen tilfeller etterspørre enkel informasjon om regelverk på et område. Andre trenger veiledning om hvor man skal henvende seg med en klagesak. Mange forbrukere etterspør også en ekstern vurdering av om man har et krav som det kan være hensiktsmessig å forfølge. Dessuten søker mange bistand til utforming av klager og brev, hva disse skal inneholde, hvilke krav som kan/bør fremmes og hvilke rettsregler det eventuelt bør henvises til.

Det er viktig at forbrukerne i sitt første møte med et organ som Forbrukerrådet opplever å få informasjon om regelverk som er relevant for deres tvist og hjelp til å vurdere hvordan man bør forholde seg videre i sin konkrete sak. Dersom forbrukerne gis slik hjelp, og ikke bare henvises til relevant utenrettslig tvisteløsningsorgan, vil det også bidra til å redusere unødig pågang av saker til tvisteløsningsorganene der det er åpenbart at forbrukerne ikke vil få medhold.

Veiledning av forbrukere i forbrukerrettslige spørsmål har flere viktige funksjoner. For det første bidrar det til å øke kunnskapen blant forbrukere om de rettsregler som gjelder forbrukerkontraktsrett. Videre vil en rekke potensielle tvister kunne avverges ved at forbrukeren får informasjon som synliggjør for vedkommende at det ikke er grunnlag for å gå videre med saken. Samtidig vil det i saker der forbrukeren kan ha et mulig krav være svært nyttig for vedkommende å få veiledning om hvor man skal henvende seg og hvordan man bør gå fram. Det utenrettslige tvisteløsningstilbudet er basert på at forbrukerne skal kunne fremme klager uten bistand fra advokat. For forbrukerens rettsikkerhet er det da viktig at man har tilgang på rådgivning og hjelp i en saksforberedende fase. Dette bidrar også til at klagen som fremmes for nemndene har klare definerte krav og inneholder den informasjon som er nødvendig for nemnda for å ta stilling til saken.

Forbrukerrådet bør ha en viktig rolle som rådgiver og veileder langt ut over det som direkte blir å regne som "tvisteløsning". Forbrukere som henvender seg til Forbrukerrådet bør bli møtt av et særvisinnstilt apparat som er kompetent til å vurdere konkrete problemstillinger og til å gi adekvat rådgivning. Svært ofte vil problemer forbrukerne står overfor kunne løses på et tidlig stadium, på en enkel måte, dersom forbrukeren får veiledning over telefon eller per e-post.

Eksempelvis vil svært mange saker kunne løses ved at forbrukeren blir veiledet om mulighetene til å benytte seg av angrerett. Dette fordrer imidlertid at rådgivningen gis på et så tidlig stadium at fristen for å benytte seg av angrerett ikke er utløpt. Videre kan det ofte også være uklart for forbrukeren hvor man skal rette et eventuelt krav i en potensiell tvist med flere impliserte parter. Det kan eksempelvis være tale om et avtaleforhold som omfatter både en agent, en leverandør, en produsent og en kreditttaker.

Dersom forbrukeren, etter å ha mottatt veiledning fra Forbrukerrådet i sin sak, finner at han ønsker å bringe saken inn for en av nemndene, oppstår spørsmålet om veiledning av klager i forbindelse med utforming av klage og annet saksforberedende arbeid bør plasseres hos Forbrukerrådet, i sekretariatet i de ulike nemndene eller en kombinasjon av dette. Jeg mener, i tråd med det ovennevnte, at Forbrukerrådet bør bistå forbrukere som har behov for veiledning med å utforme klager til nemndene. Innhentning av uttalelser fra de næringsdrivende og eventuelle andre opplysninger som trengs for å vurdere saken, bør innhentes av sekretariatene i de enkelte nemndene.

I og med at jeg mener det er svært viktig for forbrukerbeskyttelsen i Norge at Forbrukerrådet har en rolle som beskrevet over, mener jeg at forslaget til § 19 tredje ledd i forbrukertvistloven bør strykes.

Forbrukerrådets rolle som rådgivende organ bør også innebære å veilede forbrukeren til å finne de mulige rettslige grunnlag forbrukeren kan ha for sitt krav og svare på om han har en "god eller dårlig" sak. I dette ligger det selvsagt at rådgivningen må baseres på gjeldende rett, og klager som er ugrunnede bør rådes frafalt. Samtidig vil

mange saker berøre uavklarte rettsområder eller reise tvilsomme og til dels vanskelige problemstillinger. Forbrukernes rettsikkerhet er da avhengig av at de kan motta hjelp til å oppstille anførsler og argumentasjon som særlig understøtter forbrukerens sak. En slik type hjelp til å fremme forbrukerhensyn er det etter min mening helt legitimt og nødvendig at et statlig finansiert forbrukerorgan gir.

Jeg stiler spørsmålstegn ved begrunnelsen for å oppstille et lovbestemt krav om at Forbrukerrådet skal opptre uhildet og nøytralt i arbeidet som utføres i konkrete forbrukersaker, når det etter lovforslaget ikke er lagt opp til at Forbrukerrådet skal ha noen formell rolle ved tvisteløsning. Forberedelse og avgjørelse av tvistene skal etter forslaget skje i Forbrukerklagenemnda og i de avtalebaserte nemndene. Det bør derfor i enda større grad enn hva som var tilfelle tidligere være rom for at Forbrukerrådet opptrer som en aktiv rådgiver for forbrukere og bidra til å fremme forbrukerhensyn i tvister med næringsdrivende, som selvsagt vil søke å ivareta sine egne interesser.

Det er grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av å omtale Forbrukerrådets rolle i loven overhodet. Forbrukerrådet er i lovforslaget gitt en svært begrenset rolle ved utenrettslig tvisteløsning. Jeg ber derfor departementet vurdere om lovforslagets kap. IV bør utelates i sin helhet. Jeg mener at Forbrukerrådets virksomhet med fordel kan reguleres andre steder enn i den foreslåtte forbrukertvistloven, for eksempel i en egen lov eller forskrift om Forbrukerrådet. Jeg vil også understreke at dersom kap. IV beholdes slik det står i dag må det komme tydelig fram at dette ikke er ment som en uttømmende regulering av Forbrukerrådets rolle som rådgiver og veileder ved utenrettslig tvisteløsning.

Alternativt bør det foreslåtte § 19 annet og tredje ledd utgå, og § 18 og § 19 første ledd endres slik at det fremgår at Forbrukerrådet skal gi veiledning til forbrukere og, hvor det er aktuelt, bistå i utarbeiding av klager til næringsdrivende og/eller til aktuelle nemnd.

1.3 Generelt om tvisteløsning

Etter mitt syn bør det prinsipielt sett finnes et utenrettslig tvisteløsningssystem. Dette er imidlertid avhengig av at dette samlet sett anses som en bedre måte å løse forbrukertvister på enn ved domstolsbehandling.

For det første må behandlingen være rimelig for forbrukerne. Ved behandling i forliksrådet påløper et rettsgebyr på kr. 860,-. Utenrettslig tvisteløsning bør etter mitt syn i utgangspunktet være gratis.

Videre må nemndene gjennomgående treffe riktige avgjørelser. Dette stiller krav til nemndsrepresentantenes kompetanse. Bransjerepresentantene vil normalt ha god bransjekunnskap. Dessuten kreves det at forbrukerrepresentantene også besitter den nødvendige juridiske og bransjespesifikke kompetanse, slik at de kan ivareta det juridiske mulighetsrommet som finnes innenfor gjeldende rett til forbrukernes fordel.

Behandlingen i nemndene må dessuten kunne skje raskt. Nemndene må derfor ha tilstrekkelige ressurser til at rask behandling gjøres mulig.

Gjennom deltakelse i nemndene, både gjennom styrer og gjennom oppnevnte representanter bør nemndene bidra til å ansvarliggjøre bransjen i større grad enn hva tilfellet ville vært om sakene ble behandlet i forliksrådet.

Det bør også tilstrebes at sakene som behandles i nemndene rettsliggjøres minst mulig. Gjennom nemndsbehandling søkes sakene løst på et så lavt nivå som mulig. Det bør herunder være en overordnet målsetning at partene ikke skal behøve juridisk bistand fra advokater.

1.4 Særlig om statlig finansiert tvisteløsning og forbrukerveiledning

Det er etter mitt syn god grunn for å ha et offentlig finansiert tvisteløsningssystem dersom de grunnleggende kriteriene over er oppfylt. I utgangspunktet bør alle forbrukerrettslige saker kunne behandles i et utenrettslig tvisteløsningssystem. Dersom det fører til at belastningen på systemet blir for stor, bør saker av stor økonomisk betydning for forbrukerne prioriteres. Videre vil det være viktig at saker som gjelder problemer mange forbrukere klager på kan behandles ved utenrettslig tvisteløsning. Hvilke saker som kan behandles av et statlig finansiert tvisteløsningsorgan bør avgrenses negativt mot saker som kan behandles i andre tvisteløsningssystemer, som godkjente avtalebaserte nemnder eller Husleietvistutvalget. Videre kan det avgrenses negativt mot saker som ikke er egnet for skriftlig behandling.

Også Forbrukerrådets virksomhet er statlig finansiert. I dette ligger etter mitt syn ingen begrunnelse for at Forbrukerrådet skal måtte opptre fullstendig partsnøytralt i saker mellom forbrukere og næringsdrivende. På flere rettsområder har lovgiver besluttet å gi forbrukere et sterkere vern enn næringsdrivende.

Beskyttelse av forbrukere og bistand til forbrukere i sivilrettslige tvister kan ses som en samfunnsoppgave som det er naturlig å finansiere med statlige midler. Alle norske borgere er forbrukere i visse sammenhenger. Jeg kan ikke se at statlig finansiering i seg selv skulle tilsa at Forbrukerrådet ikke bør ha et særlig ansvar for ivaretagelse av forbrukernes interesser. Det ligger etter mitt syn således ingen motsetninger mellom statlig finansiering og Forbrukerrådets rolle som rådgivende organ for forbrukere. At Forbrukerrådet arbeider forbrukerpolitisk for å styrke forbrukernes rettigheter blir ikke ansett som problematisk. Det bør da heller ikke være problematisk at Forbrukerrådet i den enkelte sak gir råd og bistår forbrukerne slik at de rent faktisk kan benytte seg av forbrukerrettighetene sine, så lenge dette ikke er en del av det formelle tvisteløsningssystemet.

2. Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde

Slik forbrukertvistloven § 1 er foreslått er det lagt opp til en positiv avgrensning av hvilke saker som kan bringes inn for Forbrukerklagenemnda. Dette innebærer at saker som faller utenfor de nærmere angitte tvisteområder vil være avskåret fra å få behandlet saken i Forbrukerklagenemnda. På områder der det ikke er etablert avtalebaserte nemnder vil forbrukeren da eventuelt måtte ta saken til domstolene/forliksrådet.

Utvalget har i utredningen diskutert enkelte konkrete områder der det per i dag ikke eksisterer adgang til utenrettslig tvisteløsning. Dette gjelder blant annet husleietvister, private utdanningstilbud og persontransport. Utvalget har kommet med anbefalinger til løsninger for å sikre et bedre tilbud av utenrettslige tvisteløsninger på disse områdene. Jeg bestrider ikke at det kan være hensiktsmessig at det opprettes avtalebaserte nemnder på slike områder. Det kan imidlertid ta lang tid før slike nemnder er etablert og det er ingen garanti for at det overhodet vil skje. Systemet i loven burde derfor ta

utgangspunkt i at alle forbrukertvister skal behandles av Forbrukerklagenemnda så fremt det ikke finnes en avtalebasert nemnd på det aktuelle området.

Det dukker stadig opp nye varer, tjenester eller andre ytelser i markedet som genererer klager fra forbrukere, og hvor det ikke finnes noen klagenemnd. Som eksempler kan nevnes private utdanningstilbud, alarmkontrakter, abonnement på tv-kanaler, samt avtaler om levering av digitalt innhold som for eksempel musikk, spill og video. Forbrukerombudet har kunnet konstatere at det ofte oppstår mange forbrukertvister innen nye markeder, og det vil da være en stor svakhet ved det utenrettslige tvisteløsningsapparatet dersom slike tvister ikke kan bringes inn for en nemnd.

Forbrukere har behov for adgang til utenrettslige tvisteløsning i alle forbrukersaker. Utgangspunktet burde da også være at Forbrukerklagenemnda kan behandle alle forbrukertvister. Samtidig må det være adgang til å holde spesielle sakstyper utenfor myndighetsområdet, dersom særlige hensyn tilsier det, eksempelvis dersom saken kan behandles i en avtalebasert tvistenemnd.

Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde burde derfor etter mitt syn fastsettes gjennom en negativ avgrensning. På den måten kunne man trukket en grense opp mot sakstyper man bevisst ønsker å holde utenfor nemndsbehandling. Å avskjære forbrukere fra å bringe en sak inn for Forbrukerklagenemnda må kunne begrunnes og være fundert på en grundig avveining av ulike hensyn. Etter en slik avveining kunne enkelte sakstyper eksplisitt unntas fra Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde.

Ved derimot å anvende en positiv avgrensning inntar man i praksis et standpunkt om å stenge for behandling av kategorier av saker man per i dag ikke kjenner til. Det er etter mitt syn svært uheldig.

Jeg vil også vise til at det er valgt en negativ avgrensning av det saklige virkeområdet for Allmänna Reklamationsnämnden (ARN) i Sverige. Det samme gjelder for Forbrugerklagenævnet (FKN) i Danmark. Både i ARN og FKN behandles i utgangspunktet alle tvister mellom næringsdrivende og forbrukere som gjelder forbrukerkjøp. Det er imidlertid for begge vedkommende angitt nærmere bestemte tvister som ikke tas til behandling. En nærmere beskrivelse av dette finnes i utredningen kap. 4. Den løsningen som er valgt for avgrensning av saklig virkeområde i Danmark og Sverige er etter mitt syn bedre enn slik det er lagt opp i forslaget til § 1.

Jeg tror, som nevnt foran, at valget av en slik løsning i Norge ikke vil medføre at Forbrukerklagenemnda vil bli overbelastet som følge av større saksmengde. De avtalebaserte nemndene vil fortsatt bestå og ta unna et stort antall saker og det bør arbeides for å etablere nye nemnder på viktige områder. Som en sikkerhetsventil er det mulig å vurdere en forskriftshjemmel for å fastsette grenser for tvistegjenstandens verdi, slik man har gjort i Sverige og Danmark. Dersom hjemmelen brukes vil det selvsagt medføre at enkelte forbrukere ikke får prøvd saken sin, men samtidig sikrer den en betryggende behandling i nemndssystemet av tvistene som er av størst økonomisk betydning for forbrukerne.

Det er i § 1 femte ledd foreslått en hjemmel til i forskrift å regulere Forbrukerklagenemndas saklige virksomhetsområde. Jeg kan ikke se at en slik

forskriftshjemmel i stor nok grad kan reparere den omvendte tilnærmingen til nemdas saklige virkeområde som jeg mener bestemmelsens første ledd for øvrig gir uttrykk for. Selv om man i forskrift skal kunne utvide Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde vil det være en tidkrevende og byråkratisk prosess. En rekke mer eller mindre spesielle sakstyper må da også forutsettes å falle utenfor virkeområdet da det er nærmest utenkelig å regulere dette uttømmende i en forskrift. Samlet sett vil dette kunne gjelde et vesentlig antall tvister som det sannsynligvis ikke vil være saklig grunnlag for å holde utenfor Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde.

3. Særlig om enkelte tjenester

Jeg viser til utredningen pkt. 8.2.3.3 om tjenester. Jeg kan i det vesentlige slutte meg til utvalgets vurderinger knyttet til de nærmere angitte grupper av tjenester. For eksempel når det gjelder private utdanningstilbud, tv/tjenester og persontransport mener jeg, i samsvar med mitt syn på Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde, at slike tvister må kunne bringes inn for Forbrukerklagenemnda inntil eventuelle avtalebaserte tvistenemnder er etablert. Utvalget legger til grunn at dette er områder der forbrukerne trenger en adgang til utenrettslig tvisteløsning og at det bør opprettes et slikt tilbud. Forbrukernes adgang til utenrettslig tvisteløsning bør da ikke være prisgitt det initiativ og den framdrift som kreves for å få på plass en avtalebasert løsning.

Når det gjelder husleietvister ser jeg ingen prinsipielle grunner for å unnta disse fra Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde. Husleietvister skiller seg ikke vesentlig fra saker som reguleres av avhendingsloven hvilket er foreslått omfattet av Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde, jf. lovforslaget § 1 første ledd litra c.

For tvister som omfattes av Husleietvistutvalget er jeg enig i at disse bør unntas fra Forbrukerklagenemndas myndighetsområde. Videre vil saker som ikke er egnet for skriftlig saksbehandling kunne avvises etter den foreslåtte § 6 tredje ledd fjerde punktum. Saker som er egnet for skriftlig behandling, men som på grunn av forbrukerens bosted ikke kan behandles av Husleietvistutvalget bør etter min mening kunne bringes inn for Forbrukerklagenemnda. Jeg viser for øvrig til mitt forslag om negativ avgrensning av det saklige virkeområdet under pkt. 2 over.

4. Veiledning og saksforberedelse

4.1 Veiledning forut for saksforberedelse

Det er i § 18 foreslått at Forbrukerrådet skal være en felles Forbrukerportal for henvendelser til Forbrukerklagenemnda og de frivillige nemndene. En felles inngangsport der forbrukere kan henvende seg for å få veiledning om sine rettigheter og muligheter for alternativ tvisteløsning vil være positivt for forbrukerne. Ofte vil forbrukerne ikke være klar over hva slags rettigheter man har og hva slags muligheter man har for å sin sak løst ved alternativ tvisteløsning. Enkelte saker kan også inneholde ulike problemstillinger som hører inn under ulike utenrettslige tvisteløsningsalternativ. Jeg anser det derfor som svært nyttig for forbrukerne å ha en felles inngangsport der man kan henvende seg for informasjon, veiledning og bistand i sin konkrete sak.

Foruten adgang til utenrettslig tvisteløsning har forbrukerne et stort behov for å få

veiledning og råd. Som nevnt over mener jeg Forbrukerrådet bør ha en rolle som veiledende og rådgivende organ.

4.2 Veiledning og saksforberedelse i sekretariatene

I noen grad kan, og bør, også en viss veiledning foretas av sekretariatet i Forbrukerklagenemnda eller sekretariatet i de ulike avtalebaserte nemndene. Dette gjør seg kanskje i størst grad gjeldende i de avtalebaserte nemndene der sekretariatene i særlig grad sitter på spesialkompetanse.

Jeg mener sekretariatet i nemndene må ha et klart ansvar for å sørge for at sakene blir så godt opplyst som mulig. Sekretariatene må i alle tilfelle ha ansvar for å klargjøre klagers krav og vesentligste anførsler, samt sørge for at relevant og tilgjengelig informasjon er fremskaffet. Godt opplyste saker er en forutsetning for at nemndene kan treffe riktige avgjørelser. Sekretariatenes plikt til å sørge for at sakene er så godt opplyst som mulig bør etter mitt syn komme klart fram, enten i loven eller i forskrifter.

Av utkastet til forbrukertvistlov følger det av § 5 at "*Forbrukerklagenemnda skal sørge for sakens opplysning*". I praksis vil hoveddelen av dette arbeidet ligge til Forbrukerklagenemndas sekretariat. Her mener jeg med fordel sekretariatets oppgaver burde blitt nærmere fastlagt i forskrifts form. Konkret mener jeg at forskriftshjemmelen i § 3 også bør omfatte sekretariatets rolle, blant annet hvordan dette skal organiseres og hvordan arbeidsdelingen mellom sekretariatet og nemnda skal være.

For de avtalebaserte nemndene følger det av § 14 at "*Sekretariatet kan be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, innhente sakkyndig uttalelse eller på annen måte opplyse saken for nemnda*." Her mener jeg det med fordel kunne framkommet tydeligere at sekretariatet har *plikt* til å sørge for at sakenes opplysning.

Sekretariatene vil vanligvis ha god kunnskap om hvilke momenter og opplysninger nemnda normalt legger vekt på i ulike saker, og vil således kunne etterspørre informasjon fra begge parter. Man kan eksempelvis tenke seg at sekretariatet i en sak ser at et krav som er fremmet ikke kan føre fram på de anførte grunnlag, samtidig som de antar at klager ville kunne oppnå de samme rettsvirkninger ved å anføre et annet rettsgrunnlag, samt å fremlegge supplerende informasjon. Etter mitt syn er det en forutsetning for en velfungerende nemndsbehandling at sekretariatet i slike saker veileder forbrukeren og oppfordrer til fremskaffelse av den for saken relevante informasjon.

Normalt vil den næringsdrivende stå sterkere enn forbrukeren i tvistesaker, både med tanke på kunnskap, erfaring og ressurser. Dette vil da normalt føre til at den næringsdrivende på eget initiativ fremlegger informasjon og kommer med anførsler som styrker den næringsdrivendes sak. For forbrukeren vil det normalt være vanskeligere å se hvilke anførsler og hvilken informasjon som kan tjene dennes sak. Forbrukeren vil derfor ofte trenge hjelp til dette i større grad enn den næringsdrivende. I praksis vil sekretariatets saksforberedende arbeid da kunne få et preg av bistand for forbrukerklagerne ettersom fremskaffelse av nye opplysninger normalt vil være i forbrukerens interesse. Dette taler for i størst mulig grad å legge dette arbeidet til Forbrukerrådet og ikke hos sekretariatene. Sekretariatene bør først og fremst fungere som et kontrollorgan for saken der man går gjennom en "sjekkliste" for å vurdere om saken er godt nok opplyst til å kunne behandles på en god måte i nemndene. Jeg viser for øvrig til mitt syn på Forbrukerrådets rolle, beskrevet under pkt. 1.2 over, og understreker at graden av veiledningsansvar for sekretariatene, utover en ren

innhenting av fakta, må ses i sammenheng med hvilke oppgaver Forbrukerrådet pålegges.

Sekretariatet i nemndene må ha en nøytral stilling, noe som er nødvendig dersom de skal bidra til å finne minnelige løsninger og, om enn i begrenset grad, skal kunne treffe vedtak i saker. Det kan stilles spørsmål ved om den nøytrale og uhildete stillingen kan virke begrensende på sekretariatets veiledende funksjon. En aktivt veiledende funksjon hos sekretariatet vil fra nærings siden også kunne bli oppfattet som partisk opptreden, noe som igjen kan svekke sekretariatets og nemndens legitimitet og således virke hemmende på sekretariatets muligheter til å finne minnelige løsninger. Sekretariatets rolle som nøytral og uhildet vil således legge begrensninger på dets rådgivende rolle.

Jeg vil også understreke at det er viktig med klare rollefordelinger mellom Forbrukerrådet og sekretariatene. Hvem skal eksempelvis gi forbrukeren veiledning om hvilke krav det kan være aktuelt å framsette, hvilke rettsgrunnlag som kan påberopes og hvilke saksopplysninger som særlig bør framheves i klagen? Jeg mener som tidligere nevnt at denne oppgaven hører hjemme hos Forbrukerrådet. Uansett må sekretariatenes rolle her beskrives i klartekst. I motsatt fall risikerer man at ansvaret skyves på og at forbrukeren blir henvist "fram og tilbake" mellom Forbrukerrådet og sekretariatene. Hertil kommer at forbrukerens rettsikkerhet ved utenrettslig tvisteløsning vil kunne bli skadelidende dersom fordelingen av ansvar for bistand i saksforberedelsen er uklar.

4.3 Vedtak truffet av sekretariatet

Det følger av forslaget til § 14 fjerde ledd at sekretariatet kan gis myndighet til å avvise saker og å treffe vedtak i saker der det foreligger fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak. Dette kan bidra til å effektivisere behandlingen i nemndene. Samtidig innebærer det et unntak fra nemndsordningens utgangspunkt som kan svekke partenes rettsikkerhet og kan redusere avgjørelsens kvalitet. Det vil eksempelvis ikke være utenkelig at et sekretariat som er under hardt arbeidspress grunnet stor saksmengde kan bli fristet til å strekke seg for langt for å få avgjort saker på et tidlig stadium.

Det er i utkastet til § 7 tredje ledd foreslått å legge tilsvarende vedtakskompetanse i Forbrukerklagenemnda hos nemndas leder. Jeg stiller da spørsmål ved valget om å legge denne kompetansen til sekretariatet i de avtalebaserte nemndene. Tilsvarende vedtak vil da bli fattet på helt ulike nivå i henholdsvis Forbrukerklagenemnda og de avtalebaserte nemndene.

Dersom sekretariatene skal ha en slik vedtakskompetanse som foreslått i § 14 må disse underlegges en form for kontroll for å sikre at avgjørelsene er riktige og av god kvalitet. Prinsipielt mener jeg at slike avgjørelser da må forelegges nemndas leder for godkjenning. Subsidiært bør slike avgjørelser etterfølgende fremlegges for nemnda eller nemndas leder slik at en eventuell uheldig praksis kan identifiseres og stanses på et tidlig stadium.

Det kan her også stilles spørsmål ved om sakens parter kan begjære et vedtak truffet av sekretariatet fremlagt for nemnda. En slik løsning ville svekke betenkelighetene ved å la sekretariatet treffe vedtak, men ville samtidig redusere den positive virkningen på effektiviteten.

5. Godkjenning av avtalebaserte nemnder

Jeg er for det første av den oppfatning at alle nemnder som opprettes etter § 9 i utkastet til forbrukertvistelov *skal* søke om offentlig godkjenning. Dette vil sikre at nemndene der det offentlige deltar gjennom representasjon fra Forbrukerrådet eller Forbrukerombudet oppfyller de minimumskravene som lovgiver har stilt til nemnder som skal behandle forbrukertvister. Jeg kan ikke se noen tungtveiende argumenter som taler mot en slik løsning.

5.1 Gebyr

En viktig forutsetning for et velfungerende nemndssystem er etter mitt syn at klagebehandlingen er kostnadsfri for forbrukeren. Utvalget peker under pkt. 8.3.7 også på gebyrfrihet som en av fordelene for forbrukere ved nemndsbehandling og anbefaler dette. Det foreslås imidlertid ikke noe forbud mot gebyr.

Jeg kan ikke se at det i utgangspunktet er behov for at det i lovgivningen åpnes for at forbrukere skal betale gebyr for å få saker behandlet. Slike gebyrer vil i praksis kunne fungere som et stengsel for saker der tvistegjenstanden har begrenset verdi. Dette ville stride mot intensjonen bak det utenrettslige tvisteløsningstilbudet som er ment å være et lavterskeltilbud. Skal et gebyr kunne innføres uten at det vil rokke ved de mest grunnleggende funksjoner ved nemndstilbudet må det i tilfelle settes svært lavt. Dette vil igjen føre til at det ikke, eller i svært begrenset grad, vil få betydning som delfinansiering av nemnda. Hertil kommer kostnader til administrasjon og innkreving av gebyrene. Jeg vil som utvalget også peke på at fremsettelse av useriøse eller kverulerende klager ikke fremstår som et stort problem og at det da i alle tilfelle ikke kan begrunne en innføring av gebyr for klagebehandling.

Kravene som fremgår av §§ 10-16 er minstekrav til nemnder for å få godkjenning. Også uten et forbud mot gebyr vil et gebyr etter omstendighetene kunne tilsa at en nemnd ikke gis godkjenning. Et lovbestemt forbud mot gebyr vil således også skape en klarhet rundt hvilke krav om stilles til en nemnd for å få godkjenning. Jeg mener derfor at man her bør ta dette et skritt videre og lovfeste gebyrfrihet som et vilkår for offentlig godkjenning av avtalebaserte tvistenemnder. Dersom et slikt forbud ikke lovfestes må utviklingen følges nøye.

5.2 Tvistegjenstandens verdi

Jeg vil understreke viktigheten av at det ikke fastsettes grenser for tvistegjenstandens verdi. Når det gjelder en eventuell nedre grense vil jeg peke på at slike saker ofte vil kunne løses i minnelighet. En mulig årsak til at saken likevel ikke lar seg løse i minnelighet vil kunne være at saken har prinsipielle sider. Både for forbrukere og næringsdrivende vil det være nyttig å kunne søke avklaringer på prinsipielle spørsmål i nemndene. Fravær av nedre grenser for tvistegjenstandens verdi er også et viktig trekk ved det lavterskeltilbud nemndsbehandling av forbrukertvister er ment å være. Jeg kan heller ikke se gode grunner for å fastsette en øvre grense for tvistegjenstandens verdi.

5.3 Alle forbrukere skal kunne få klagen behandlet

I §§ 11 og 12 er det stilt krav til regulering av nemndenes saklige virkeområde og til hvilke klager som kan behandles. Jeg mener at det med fordel kunne kommet klarere fram at det ikke kan stilles krav til forbrukere for å få en klage behandlet. En godkjent nemnd må med andre ord eksempelvis ikke kunne fastsette at et vilkår for å få en klage behandlet er at forbrukeren er tilsluttet en organisasjon eller har inngått en

spesiell avtale. Denne problemstillingen kan aktualiseres dersom andre organisasjoner enn Forbrukerrådet oppretter en nemnd og søker godkjenning for denne. Det kan da være nærliggende at organisasjonen ønsker å sette som et vilkår for å få en sak behandlet er at man eksempelvis er medlem av den aktuelle organisasjonen.

5.4 Nemndas vedtak

Utvalget legger under pkt. 8.3.2 til grunn at nemndene ikke kan gå utover de påstandene som er framsatt. Dette er et naturlig utgangspunkt, men jeg vil likevel understreke at det ikke kan forstås for strengt. Eksempelvis bør det være anledning til i vedtak å kjenne en avtale ugyldig selv om klager i sin påstand har krevd erstatning. Det avgjørende bør således være om resultatet er i samsvar med det klager har ønsket å oppnå ved sin påstand. Det bør også understrekes at nemndene må stå langt friere enn hva som gjelder for domstolene i sivilprosessen når det gjelder å gå utenfor partens anførsler. Dette må ses på bakgrunn av at forbrukerne ikke bør forventes å ha fått rettslig bistand ved utforming av klagen og den konkrete påstand og anførsler.

5.5 Retts- og tvangskraft

Jeg stiller meg positiv til at nemndene i sine vedtekter kan fastsette at vedtak kan gis retts- og tvangskraft. Dette burde etter mitt syn gjøres obligatorisk for nemnder som gis godkjenning etter § 9. Det er en ikke ubetydelig svakhet ved flere nemnder i dag at vedtak i forbrukers favør ikke følges av den næringsdrivende.

Ved å gi vedtakene retts- og tvangskraft vil man skyve prosessbyrden over på den tapende part. Det fremstår etter mitt syn som en rimelig og praktisk løsning. Det vil også fremtvinge en velbegrunnet beslutning hos næringsdrivende som velger ikke å følge et vedtak ettersom de da må bringe saken inn for Tingretten.

Det bør etter mitt syn også lovfestes at dersom en næringsdrivende bringer saken inn for domstolene, etter å ha fått vedtak mot seg i nemnda, må den næringsdrivende dekke forbrukerens saksomkostninger.

En ordning der en næringsdrivende som ikke følger et nemndsvedtak må dekke forbrukerens saksomkostninger ved påfølgende domstolsbehandling bør etter mitt syn fastsettes uavhengig av om retts- og tvangskraft gjøres obligatorisk. Jeg vil her også vise til Finanskriseutvalgets utredning NOU 2011:1 på side 220 hvor det uttales:

"For forbrukere som f.eks. etter råd fra en finansinstitusjon har investert i uegnede investeringsprodukter, er ofte klagenemndene den første, og for mange den eneste aktuelle, klageinstans. Det varierer i hvilken grad de ulike nemndenes avgjørelser etterlever av finansinstitusjonene. I de tilfeller forbrukeren får medhold og institusjonen ikke etterlever avgjørelsen, kan forbrukeren ha gode muligheter for å vinne fram i retten. Det vil imidlertid ofte være vanskelig for forbrukeren å prøve slike saker for retten, da de potensielle kostnadene ved et eventuelt tap kan framstå som høye for den enkelte.

Etter utvalgets syn bør norske myndigheter utrede hvordan det kan innføres et lovkrav om at finansinstitusjoner som ikke etterlever nemndsvedtak i forbrukerens favør må dekke forbrukerens kostnader knyttet til behandling av saken i første rettsinstans, og i høyere instanser dersom institusjonen skulle anke."

5.6 Krav til beslutningsdyktighet

Av utkastet til § 15 fjerde ledd må nemnda ha minst tre medlemmer for å være

beslutningsdyktig. Nemnda skal etter § 10 ha en leder og et likt antall medlemmer fra næringen og forbrukersiden. Jeg anser det som uheldig å etablere nemnder med færre enn fem medlemmer. Det er klare fordeler med å ha to representanter fra så vel næringen som forbrukersiden. Dette bidrar til å sikre en forsvarlig behandling og til å styrke tilliten til nemnda. Den generelle kvaliteten på nemndas avgjørelser må presumtvt antas å bli høyere med fem enn med tre medlemmer. Foruten noen potensielle mindre økonomiske besparelser ser jeg ingen fordeler ved å etablere nemnder med tre medlemmer. Jeg mener derfor at det bør stilles krav til at nemndene har minimum fem medlemmer.

Slik § 15 fjerde ledd er utformet i utkastet vil den, slik jeg leser lovforslaget, åpne for at en nemnd som i tillegg til nemndsleder er sammensatt av to representanter fra næringen og to fra forbrukersiden vil være beslutningsdyktig også dersom to representanter har meldt forfall. Resultatet vil da eksempelvis kunne være at to representanter for næringen med alminnelig flertall kan sørge for at de næringsdrivende gis medhold i samtlige saker dersom forbrukersidens representanter er fraværende. En slik regel kan vi etter min mening åpenbart ikke ha og det har neppe heller vært utvalgets intensjon.

6. Kvalitetssikring av nemndenes arbeid

En forutsetning for velfungerende utenrettslige tvisteløsningsmekanismer er at både forbrukere og næringsdrivende har tillit til at det blir foretatt en god og riktig behandling av sakene som bringes inn. Kvaliteten på arbeidet i nemndene må derfor være høy.

6.1 Generelt

Jeg anser det som svært viktig at nemndas leder har høy faglig kompetanse, erfaring og stor arbeidskapasitet for utføring av nemndsledervervet. Også kvaliteten i sekretariatet må sikres gjennom et høyt faglig nivå og tilstrekkelig kapasitet. Finansieringen av nemndene må gi grunnlag for et lønns/godtgjørelsesnivå som kan gi grunnlag for å rekruttere og beholde godt kvalifiserte ledere og ansatte i sekretariat.

Nemndas øvrige medlemmer oppnevnes av bransjen og av Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde. Jeg legger til grunn at både bransjen og forbrukersiden utnevner medlemmer de anser godt skikket til oppgaven. Det er imidlertid et behov for å kunne skifte ut nemndsrepresentanter dersom arbeidet i nemnda ikke fungerer tilfredsstillende. Det følger av utkastet til § 10 tredje ledd at medlemmene velges for minst to år av gangen. Jeg mener det vil være positivt om man her hadde strøket ordet "minst". En oppnevning uten øvre tidsramme kan også resultere i oppnevninger som nærmest kan bli livsvarige. Det mener jeg kan være uheldig. En oppnevning begrenset til to år vil fremtvinge en vurdering av medlemmets oppnevning og eventuelle gjenoppnevning etter to år, hvilket jeg anser som nyttig. En evaluering og nyoppnevning hvert annet år vil også ut fra et personalpolitisk ståsted kunne gjøre det lettere for arbeidsgivere som oppnevner medlemmer å skifte ut disse uten at det like lett vil oppleves som mistillit til den ansatte.

Jeg mener også at det bør åpnes for å kunne skifte ut nemndsmedlemmer også før utløpet av fungeringstiden på to år. For det første kan det være tilfeller der eksempelvis et medlem oppnevnt av Forbrukerrådet skifter arbeidsplass og ikke lenger kan sies å representere forbrukernes interesser. Videre kan interne omrokninger og

endring av arbeidsområder føre til at et oppnevnt medlem ikke lenger er blant de best egnede for vervet. Også plutselige endringer i sakskomplekset i nemnda kan tilsi endringer i oppnevnte medlemmer. Utsifting av medlemmer bør etter min mening også kunne gjøres før utløpet av en toårsperiode dersom hensynet til kompetansen i nemnda tilsier det.

6.2 Godkjenning av nemnder

Det følger av forslaget til § 9 siste setning at Kongen kan godkjenne nemnd som oppfyller minstekravene i §§ 10-16. Jeg anser det hensiktsmessig om saksforberedelsen forut for en godkjenning hos Kongen i statsråd legges til ett departement, altså ikke slik det fungerer i dag at saksforberedelsen foregår i det enkelte fagdepartement. Jeg antar at dette vil kunne føre til en mer enhetlig behandling av godkjenningssakene, samt at behandlingen vil kunne gå raskere. Videre er kravene til nemndene i forslaget §§ 10-16 så vidt generelle at det neppe vil være behov for inngående fagkunnskap for å vurdere spørsmål om godkjenning.

Videre mener jeg det bør lovfestes en åpning for at en godkjenning kan trekkes tilbake dersom kravene i §§ 10-16 ikke lenger er oppfylt eller dersom særlige hensyn tilsier at den aktuelle nemnden av andre grunner ikke oppfyller grunnleggende krav til rettssikkerhet.

6.3 Evaluering av nemndene

Samtlige godkjente nemnder bør etter mitt syn underlegges en jevnlig evaluering. Dette bør først og fremst gjøres for å tydeliggjøre utfordringer og mulige forbedringspotensiale både når det gjelder organisering, saksforberedelse, effektivitet og nemndas faglige arbeid. En slik evaluering bør etter mitt syn foretas av det departementet som har godkjent nemnda. Viser evalueringen at nemnda ikke oppfyller de kvalitetskrav det er naturlig å stille til en offentlig godkjent nemnd, må departementet kunne trekke godkjenningen tilbake. Resultatet av tilbaketrukket godkjenning må være at Forbrukerrådet eller Forbrukerombudet trekker sine representanter ut av nemnda.

Styret i de enkelte nemndene bør pålegges å utarbeide en årsrapport som redegjør for faktiske forhold knyttet til blant annet antallet behandlede saker, behandlingstid, forbrukernes medholdsprosent og eventuelle viktige utviklingstrekk.

7. Bør tilslutning til nemndsordninger være obligatorisk?

Historisk har det vært frivillig for næringsdrivende å være tilsluttet avtalebaserte nemndsordninger. Deltakelse har eksempelvis forutsatt at den næringsdrivende frivillig har vært tilsluttet en bransjeorganisasjon som er part i nemndsavtalen. På enkelte områder har tilslutning til nemnder vært obligatorisk, eksempelvis som et vilkår for å få konsesjon.

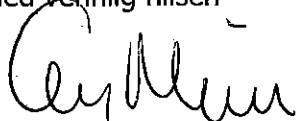
På områder der det er etablert velfungerende nemnder ser jeg klare fordeler ved å gjøre tilslutning til disse obligatorisk. Ofte vil tilfelle være at særlig useriøse aktører ønsker å stå utenfor nemndsystemet.

Jeg vil derfor ta til orde for at tilslutning til avtalebaserte nemnder gjøres obligatorisk i så stor grad som mulig. Behovet for dette vil være særlig stort dersom Forbrukerklagenemndas saklige virkeområde avgrenses positivt slik at saker som ikke

kan behandles i avtalebaserte nemnder fordi den næringsdrivende ikke er tilsluttet, heller ikke kan behandles av Forbrukerklagenemnda.

De vurderingene og endringene som nå skal foretas er av meget stor betydning for norske forbrukere. Ettersom Forbrukerombudet er en del av forbrukerapparatet er jeg svært opptatt av både hvordan tvisteløsningssystemet fungerer i dag og hvordan det bør fungere i framtiden. Jeg vil gjerne utdype punktene som er berørt i denne høringen i et eget møte med departementet.

Med vennlig hilsen



Gry Nergård
forbrukerombud