

postmottak@bld.dep.no

Deres ref.
14/3576

Vår ref.
15/1274-3

Saksbehandler:
Åse Ulvin
Tlf.: 47 48 63 52

Dato:
19.10.2015

Høring - ny lov om Forbrukerklageutvalget med forskrifter

Innledning

Vi viser til høringsbrev av 21. august 2015, vedlagt høringsnotat og forslag til ny lov om Forbrukerklageutvalget med forskrifter. Forslaget er en oppdatering av gjeldende lov om Forbrukertvistutvalget, men er også et ledd i implementeringen av direktiv 2013/11/EU om alternativ tvisteløsning på forbrukerområdet («ADR-direktivet»), jf. forslag til lov om klageorganer for forbrukersaker.

Vi er positive til lovforslaget, ved at det er med på å sikre etableringen av et utvidet tvisteløsningstilbud på forbrukerområdet, jf. saker av prinsipiell karakter omhandlet i § 1 andre ledd.

Det er imidlertid flere punkter i lovforslaget som vil by på utfordringer, og vi ser også noen uklarheter som vi mener bør avhjelpes. Lovforslaget og høringsnotatets problemstillinger vil bli kommentert i den rekkefølge de er fremsatt.

Navneendring og terminologi

Navnet *Forbrukertvistutvalget* (heretter FTU) er godt innarbeidet, og gir korrekt uttrykk for at det dreier seg om et tvisteløsningsorgan, ikke et klageorgan. Forbrukerrådet (heretter FR) skal fortsatt være et meklingsorgan, som ikke treffer realitetsvedtak. En navneendring vil dessuten medføre ekstra kostnader til endring av logo, brevark, konvolutter, nettider osv. Vi foreslår derfor at *Forbrukertvistutvalget* videreføres i ny lov.

I og med at utvalget fortsatt vil være et tvisteløsningsorgan, er det etter vårt syn mest korrekt å videreføre ordene *tvist* og *begjæring* slik de brukes i Forbrukertvistloven. Eksempelvis bør *klage(r)* erstattes med *tvist(er)* i § 1, og *klage* i § 5 bør erstattes med *begjæring*, osv.

Til § 1 Virkeområde

§ 1 andre ledd

Det fremgår av andre ledd at utvalget også kan behandle klager av prinsipiell karakter mellom en forbruker og en næringsdrivende, selv om klagen ikke omfattes av første ledd. Ifølge høringsnotatets pkt. 6.1.5.4 foreslår departementet at det skal være FR som vurderer om en sak er prinsipiell eller ikke, og at dette lovfestes i ny lov om klageorganer for forbrukersaker.

Vi foreslår at det i § 1 andre ledd henvises til § 27 i lov om klageorganer for forbrukersaker, hvor det fremgår at FR avgjør dette spørsmålet. Vi foreslår også at det tydeliggjøres i § 27 at partene ikke kan påklage FRs avgjørelse om at en sak ikke er prinsipiell til FTU.

Et annet spørsmål er om FTU av eget tiltak skal kunne overprøve FRs beslutning om at en sak er prinsipiell. I og med at vurderingstemaet er tatt inn i § 1 andre ledd, andre punktum,

tyder det på at utvalget skal ha en slik adgang. Vi mener at utvalget bør ha en slik overprøvelsesadgang. Uansett, bør dette avklares i lovforslagets § 1 andre ledd.

§ 1 tredje ledd

Det bestemmes her at utvalget skal behandle klager mellom næringsdrivende etablert i Norge og forbrukere bosatt i Norge eller i øvrige EØS-stater.

Vi foreslår at FTU fortsatt skal kunne behandle også saker der den næringsdrivende er etablert i utlandet, forutsatt at saksforholdet har «tilstrekkelig tilknytning til Norge», jf. tvisteloven § 4-3 (1).

Tvisteloven § 4-5 (7) bestemmer at «En forbruker som har inngått avtale med en næringsdrivende om varer eller tjenester til personlig bruk, kan anlegge sak mot den næringsdrivende ved sitt alminnelige verneting. Dette gjelder ikke hvis forbrukeren har møtt opp og inngått avtalen på den næringsdrivendes faste forretningssted.»

Dette betyr at FTU per i dag kan behandle tvister mellom en klager som er bosatt i Norge og en næringsdrivende etablert i utlandet, f.eks. hvis kjøpet er inngått via Internett. Vi ser ingen grunn til at denne rettsstillingen skal endres, og foreslår at dette gjenspeiles i § 1 tredje ledd.

§ 1 femte ledd

Vi mener at det ikke er behov for å sette en øvre terskelverdi. Partenes rettsikkerhet anses ivaretatt ved adgangen til å bringe saken inn for domstolene.

Til § 4 Forholdet til forvaltningsloven

Siden utvalget fortsatt vil være et domstollignende forvaltningsorgan, er det viktig at relevante bestemmelser i tvisteloven kan anvendes på prosessuelle spørsmål i saksbehandlingen. Enten kan dette gjøres ved å henvise til de konkrete bestemmelsene man trenger, eller man kan bestemme at tvistelovens bestemmelser gjelder så langt de passer. Etter vårt syn er dette lovverket på mange måter mere adekvat enn forvaltningsloven. Vi ser f.eks. behov for å kunne anvende tvistelovens § 2-1 om partsevne, § 2-2 om prosessdyktighet, §§ 2-3 og 2-4 (1) og (3) om stedfortreder, § 15-2 om saksøkers adgang til å trekke saksøktets bo inn i saken, § 16-16 b) og c) om stansing av saken ved dødsfall og konkurs, samt § 4-3 (1) og § 4-5 (7) om sakens tilknytning til Norge og verneting. Lovutkastet har ikke henvist til noen av disse bestemmelsene.

Dersom det ikke er ønskelig med en generell henvisning til at tvistelovens bestemmelser gjelder så langt de passer, bør det foretas en grundig gjennomgang av tvisteloven med tanke på hvilke bestemmelser som skal gjelde for utvalget.

Til § 5 Saksgang

§ 5 første ledd

Det fremgår av lovforslaget at FR fortsatt skal mekle i sakene, men at FR ikke lenger skal forberede sakene for utvalget. Det betyr at nødvendig saksforberedelse skal gjøres av utvalget/sekretariatet selv. Å oppheve FRs plikt til å opplyse saken, herunder å innhente sakkyndige uttalelser, dokumentasjon osv., vil bety en vesentlig merbelastning på FTU. Dette gjelder selv om FR fortsatt skal ha en plikt til å bidra til opplysning av saken ved sin mekling, jf. departementets forslag om å lovfeste en slik plikt i lov om klageorgan for forbrukersaker § 27, tilsvarende eksisterende FTU-lov § 5 første ledd. Kravet om å opplyse en sak i forbindelse med mekling vil som regel være mer begrenset enn å opplyse en sak med tanke på avgjørelse i utvalget. Selv om FTU allerede i dag har en selvstendig plikt til å opplyse saken, medfører FRs primære opplysningsplikt at FTUs arbeid med dokumentinnhenting er begrenset. Bortfall av FR som saksforberedende organ vil øke arbeidsbelastningen på utvalget, og føre til forlenget saksbehandlingstid dersom dette ikke kompenseres med økte ressurser. Erfaring viser at det er behov for innhenting av dokumentasjon og sakkyndige uttalelser i de fleste saker som skal behandles i FTU.

For å redusere noe av den økte arbeidsbelastningen som dette vil innebære, kunne det være hensiktsmessig med en bestemmelse som pålegger partene en selvstendig plikt til å sørge for å opplyse saken for utvalget, og at utvalgets opplysningsplikt gjøres sekundær. Siden utvalget er et domstollignende tvisteløsningsorgan, vil ikke dette være unaturlig. Se kommentarene til § 7 første ledd.

§ 5 andre ledd

Det fremgår av § 5 andre ledd at klagen må fremsettes innen fire uker fra partene ble underrettet om at Forbrukerrådets mekling i saken er avsluttet. Vi foreslår for forenklingens skyld at klagefristen settes til 1 måned, tilsvarende vårt forslag til stevningsfrist i § 13 første ledd. Jf. våre bemerkninger til § 13 første ledd om at vi ønsker at stevningsfristen på 1 måned videreføres i den nye loven. Tilsvarende endring må da gjøres i § 6 første ledd h).

Til § 6 Avvisning

§ 6 første ledd

Det fremgår av bestemmelsens første ledd i hvilke tilfeller en klage *kan* avvises. Bestemmelsen i dagens FTU-lov § 8 første ledd, om at en sak *skal* avvises dersom den ikke hører under FTUs kompetanse etter § 1 er ikke videreført. Vi er uenige i dette, og mener at dette er en viktig avvisningsgrunn som bør fremgå av loven. Det finnes også andre situasjoner hvor saken *må* avvises, f.eks. hvor klageren mangler partsevne eller prosessdyktighet. Vi foreslår at det inntas et nytt tredje ledd hvor de viktigste tilfellene for når en klage *skal* avvises fremgår.

Det vil i den forbindelse være naturlig å henvise til f.eks. tvistelovens §§ 2-1, 2-2, 2-3, 2-4 (1) og (3).

§ 6 andre ledd

Det fremgår av § 6 andre ledd at vedtak om avvisning skal treffes *«tre uker fra klagen og øvrige saksdokumenter fra klageren ble mottatt»*. I departementets kommentarer til bestemmelsen på s. 36 heter det at det må være tilstrekkelig at melding om avvisning og begrunnelse sendes fra klageorganet før treukersfristen er utløpt. Samtidig ser departementet at saken likevel må avvises, uavhengig av fristen, dersom saken ligger utenfor kompetanseområdet eller er bevisuegnet, og uttaler at direktivets frist på tre uker må forstås som en ordensbestemmelse; noe klageorganene må tilstrebe å oppnå.

Vi er enige i at direktivets fristbestemmelse må forstås på denne måten, og mener at dette bør gjenspeiles og klargjøres i § 6. Slik bestemmelsen nå er utformet, fremstår treukersfristen som absolutt.

Vi foreslår at det gjøres eksplisitt unntak fra treukersfristen dersom saken faller utenfor kompetanseområdet, eller dersom en av partene mangler partsevne eller prosessdyktighet. Klageorganet vil uansett være forpliktet til å avvise en slik sak, uavhengig av om treukersfristen er oversittet.

Det bør også gjøres eksplisitt unntak fra treukersfristen der saken er bevisuegnet. En av de avvisningsgrunnene som er hyppigst benyttet i dag er forbrukertvistloven § 8 tredje ledd, som nå er videreført i § 6 f). Det bestemmes her at en sak kan avvises dersom det foreligger bevissspørsmål som ikke kan klarlegges ved skriftlig behandling. I 2014 ble det avvist 40 saker på dette grunnlaget. Det er svært viktig at utvalget fortsatt skal kunne avvise saker som er såkalt bevisuegnet. Det er en sikkerhetsventil mot at det blir fattet uriktige avgjørelser.

Om det foreligger bevissspørsmål som ikke kan klarlegges ved skriftlig behandling, vil som regel ikke bli avklart før saksbehandler har gått relativt grundig inn i saken. De sakene som avvises som bevisuegnet er ofte omfattende, og med et faktum som er vanskelig tilgjengelig. Dersom treukersfristen skal overholdes som hovedregel, betyr det at saksbehandler må

foreta et «dypdykk» i alle saker allerede ved inntakskontrollen. Dette vil være svært arbeidskrevende, og medføre dobbeltarbeid i Sekretariatet. Etter inntakskontrollen vil saken enten måtte sendes til utvalgsleder for avgjørelse av avvisningsspørsmålet dersom saksbehandler mener det ligger an til det, eller så vil saken måtte sendes til forkynning. Den regulære saksbehandlingen starter ikke før saken er lovlig forkynt. Den fordypning i saken som ble gjort av saksbehandler ved inntakskontrollen, vil da som regel være glemt, og saksbehandler må sette seg inn i saken for andre gang.

Til § 7 Utvalgets saksbehandling

§ 7 første ledd

Det fremgår av § 7 første ledd tredje punktum at utvalget kan be partene om å fremlegge ytterligere dokumentasjon og sakkyndige uttalelser. Vi er enige i at utvalget gis en slik adgang til å opplyse saken. Vi mener imidlertid at det også bør slås fast at det primært er partene som skal sørge for å opplyse saken. Jf. det som er sagt foran om at bortfall av FR som saksforberedende organ vil øke arbeidsbelastningen på utvalget og føre til forlenget saksbehandlingstid, og at noe av den økte arbeidsbelastningen kan reduseres ved å tydeliggjøre et slikt ansvar for partene.

Til § 9

Vi foreslår at adgangen til gjenåpning oppheves. Vi har erfaring for at det innkommer ca. 30 begjæringer om gjenåpning per år. De fleste faller helt klart utenfor vilkårene for gjenåpning etter tvisteloven kap. 31. Ved søk i vårt arkivsystem tilbake til 1.1.2008 har ingen begjæringer om gjenåpning blitt tatt til følge. Gjenåpning rokker ved utgangspunktet om at utvalgets vedtak skal være endelige. Begjæringer om gjenåpning medfører «omkamper» i utvalget, og er etter vårt syn en lite hensiktsmessig ressursbruk. Partenes rettsikkerhet anses tilstrekkelig ivaretatt ved adgangen til å bringe saken inn for domstolene. Dersom utvalget har fattet et vedtak i strid med habilitetsreglene i forvaltningsloven, vil vedtaket måtte anes som en nullitet, uten rettsvirkninger. En gjenåpning av saken for å fastslå dette vil ikke være nødvendig.

Dersom departementet likevel vil beholde adgangen til gjenåpning, foreslår vi at det er tvistelovens bestemmelser om gjenåpning som skal anvendes, jf. tvisteloven kap. 31, slik det er i dag. Forslaget til bestemmelse om gjenåpning i § 9 synes å utvide adgangen til gjenåpning i forhold til tvistelovens bestemmelser. Vi mener det er særlig viktig at begrensningene i gjenåpningsadgangen i tvisteloven § 31-5 (2) videreføres, hvor det fremgår at gjenåpning ikke kan begjæres «*av en grunn som parten burde ha gjort gjeldende under sakens ordinære behandling, anke eller ved begjæring om oppfriskning*». Dette er den mest brukte begrunnelsen for avslag på begjæring om gjenåpning i dag, og støtter opp under hovedregelen om at *stevning* er det ordinære rettsmidlet. Vi ser ikke at det er begrunnet et behov for å endre på dette.

Forutsatt at gjenåpningsadgangen videreføres, er det bra at det uttrykkelig fremgår av loven at avslag på begjæring om gjenåpning kan bringes inn for tingretten.

Til § 10 Retting og tilleggsvedtak

Ordet *avgjørelse* brukes flere steder i lovteksten. Bør det ikke stå *vedtak*?

Til § 11 Gebyr og sakskostnader

Høringsinstansene er blitt bedt om spesielt å kommentere spørsmålet om en næringsdrivende, som bringer en sak som er avgjort i utvalget inn for tingretten, skal pålegges å betale forbrukerens sakskostnader, også når den næringsdrivende vinner frem i tingretten, jf. en slik ordning i finansieringsvirksomhetsloven § 2-12 b andre ledd.

Vi synes ikke parallellen til finansieringsvirksomhetsloven er helt treffende, siden den næringsdrivende i forbrukersaker ofte kan være lite ressurssterk. Det er også den forskjell at vedtakene i utvalget får retts- og tvangskraft, noe som gjør at det må være helt legitimt for den næringsdrivende å få en ny prøvelse av sakens realitet ved domstolene. Et pålegg

om å måtte dekke forbrukerens sakskostnader, selv om den næringsdrivende får medhold i sitt krav, kan derfor fort bli urimelig.

Argumentet om at det vil øke etterlevelsen av utvalgets vedtak dersom den næringsdrivende pålegges å betale motpartens sakskostnader ved et saksanlegg ved domstolene kan ikke tillegges særlig vekt, etter som det er svært få saker som bringes inn for tingretten (anslagsvis 1-2 %).

Til § 12 Offentlig informasjon og årsrapport

§ 12 første ledd, tredje punktum

Det fremgår av første ledd tredje punktum at «*Nettsiden skal også gjøre det enkelt å inngi klage og dokumentasjon elektronisk*».

Det fremgår imidlertid av lovforslaget § 5 at en klage til utvalget skal fremsettes via Forbrukerrådet, som også skal videreformidle innhentede dokumenter. Vi ser derfor ikke noen grunn til at det skal legges opp til elektronisk klagebehandling fra våre nettsider. Det er imidlertid viktig at våre nettsider informerer om at klagen fremmes via Forbrukerrådet, og at deres nettsider med elektronisk klageskjema lenkes til våre nettsider.

Til § 13 Domstolsbehandling

§ 13 første ledd

Det er foreslått at stevningsfristen utvides fra 1 til 2 måneder. Vår erfaring er at partene allerede i dag er frustrerte over hvor lang tid det tar før et vedtak blir tvangs- og rettskraftig. Stevningsfristen begynner ikke å løpe før vedtaket er lovlig forkynt for partene. Dersom en part ikke ønsker å samarbeide, vil selve forkynningsbiten bli et vesentlig tidstillegg før vedtaket blir rettskraftig. Det kan ofte dreie seg om uker og måneder fra saken ble avgjort i FTU til forkynningen lykkes. Hensynet til endelig avklaring og oppgjør tilsier at stevningsfristen ikke utvides.

§ 13 andre ledd

Det fremgår av andre ledd at «*Forbrukerklageutvalget kan gi oppfriskning for oversittelse av fristen i første ledd, dersom stevning inngis via Forbrukerklageutvalget*».

Ifølge tvisteloven § 9-2 fjerde ledd kan stevning også sendes direkte til tingretten. Lovavdelingen har i brev av 5.9.2013 til FTU antatt at vedtak om oppfriskning for fristoversittelse kun kan fattes av FTU, også i tilfeller hvor saksøker har sendt stevningen direkte til tingretten. Vi har lagt denne forståelsen til grunn, og mener at utkastet til § 13 andre ledd må gjenspeile dette.

Til § 14 Forholdet til de alminnelige domstolene – litispens og stansing

Vi er enige i forslagene i § 14 om litispens (første ledd) og stansing (annet ledd).

Til § 17, jf. lov om klageorganer for forbrukersaker § 29 – foreldelse

Vi slutter oss til departementets forslag til regler om foreldelse, herunder at innbringelse til mekling hos Forbrukerrådet bør avbryte foreldelse, og at dette bør gjelde uavhengig av om tvisten kan behandles av FTU eller ikke. Det samme gjelder innbringelse av saken for annet meklingsorgan som blir innmeldt som utenrettslig klageorgan. Departementets begrunnelse for disse forslagene er overbevisende.

Regelen om avbrytelse av foreldelse ved mekling i FR (eller annet meklingsorgan) bør etter vår oppfatning innarbeides i foreldelsesloven, sammen med någjeldende regler om fristavbrudd bl. a. ved innbringelse for FTU og klagenemnder.

Til § 17, jf. lov om klageorganer for forbrukersaker § 28 – litispens

Vi støtter også endringsforslaget til § 28 i utkast til lov om klageorganer i forbrukersaker om litispensens. Vi forstår det slik at det er meningen å la seks månedersfristen i tvilstel. § 18-2 gjelder også for meklingsorganer. Dette slutter vi oss til.

Til høringsdokumentet, side 24, gjeldende rett

I første avsnitt, siste setning står det at FTU i dag består av 1 leder, 3 nestledere og 10 medlemmer. Det riktige er 1 leder, 4 nestledere og 12 medlemmer.

Til pkt. 6.2.4, andre avsnitt

Det står her at «*Departementet foreslår at utvalgsmedlemmer oppnevnes av departementet, som i dag*». Det riktige er at medlemmene oppnevnes av Kongen i statsråd.

På vegne av Sekretariatet og FTU

Åse Ulvin
direktør