

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Vår dato:
8.12.2014

Deres dato:
8.10.2014

Deres ref:
14/2625 – Unni Garberg

FORSLAG TIL NY LOV OG FORSKRIFT OM KLAGEORGANER FOR FORBRUKERSAKER

1. Innledning

Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon, heretter nevnt som BKN, viser til høringsbrev av 8.10.2014.

Det vises også til møte den 17.11.2014, hvor sekretariatsleder og styreleder i BKN ble gitt anledning til å informere om blant annet våre systemer og rutiner ved klagebehandling samt å gi innspill til noen særlige utvalgte punkter i lovforslaget.

Vi forstår at det, innen rimelig kort tid, er tenkt utsendt en ny høring, hvor BKN vil bli invitert til å kommentere på endringene i relevant særlovgivning som BKN er underlagt. Det vil der bli foreslått endringer hvor blant annet BKNs mandat vil utvides til å også gjelde TV-klager (ikke klage på kanalpakker og innhold).

Forslag til endring i ekomforskriften forstår vi også vil avklare prosedyre for BKNs godkjenning som klagenemnd etter lovforslaget kapittel 2 Offentlig godkjenning av klageorgan.

For ordens skyld informeres om at «BKN» blir brukt i det følgende om hele klageordningen, mens med bruk av «nemnda» menes selve selve klagenemnden, bestående i dag av 3 medlemmer; 1 jurist som leder, og 2 representanter fra henholdsvis tilbyder- og forbrukersiden. Der sekretariatets funksjon omtales, brukes «sekretariatet».

2. BKNs hjemmelsgrunnlag

BKN rettslige grunnlag er hjemlet i ekomloven, § 11-5, ekomforskriften §§ 10-1, 10-1a og § 5a-6. Post- og teletilsynet har også fastsatt nærmere bestemmelser om nemndas organisering og saksbehandling i vedtekter.

Det understrekes at vår utenrettslige klageordning er særlig egnet til behandling av mindre krav og fakturaklager hvor de faktiske forholdene, som tvisten knytter seg til, er rimelig klare. Dette er søkt fremhevet i BKNs mandat:

«Brukerklagenemnda skal sikre en rimelig, rettferdig og hurtig behandling».

BKN er opptatt av at departementets lov- og forskriftsforslag, så langt som overhodet mulig gitt de minimumskrav som følger av EU-reguleringen, ikke får som konsekvens at en god og vel innarbeidet klagehåndteringspraksis og organisering endres uten at det er åpenbare fordeler ved endringene. Det kan medføre til dels store ressurser å legge om eller gjøre endringer i, særlig, vårt elektroniske klagehåndteringssystem.

Hvilke økonomiske konsekvenser endringer vil kunne få for BKN og de norske ekomtilbyderene, som i dag fullfinansierer ordningen, er vanskelig å gi eksakte estimat på i dag, men det er lite tvilsomt at det er noe krevende ressursmessig å få aksept for endringer som kan anses mindre velfunderte og som heller ikke gir åpenbare forbedringer i vårt eksisterende regime.

Et av BKNs hovedansvar er at harmoniseringen av eksisterende klageordninger (og etablering, der slike ikke finnes allerede) av klageordninger i EU-området, ikke medfører en forringelse av vårt eksisterende klagesystem.

BKNs styre og sekretariat har særlig fokus på balansen mellom tilfang av klager, som kan variere, og tiden fra klagen er registrert til vedtak er fattet i nemnda. Det krever en kontinuerlig monitorering for å sikre at så vel økonomiske som personalmessige ressurser er tilpasset det reelle behovet til en hver tid.

BKN har over år utviklet en elektronisk klagebehandlingsordning som innebærer en rasjonell og transparent klagebehandling. Til tross for nedgang i klagetilfang har BKN hatt behov for økte midler og økonomisk ekstratilskudd fra tilbyderne. Det er satt fokus fra norske ekomtilbydere på at nemndsordningen er proporsjonal med tanke på forbedringsønsker knyttet til nemndsordningen og den økonomiske byrden som tilbyderne er pålagt ved fullfinansieringen av ordningen. Tilbyderne, ved styrets representanter, har blant annet av denne grunn godkjent til dels store investeringer i det elektroniske klagebehandlingssystemet. Klagesystemet skal også bidra til å holde driftskostnader nede på et fornuftig og balansert nivå.

Det er særlig viktig for klageordningens troverdighet og tillit blant ekomtilbyderne at det er transparens med hensyn til ressursbruk ved klagebehandlingen. Vi opplever at den norske klageordningen innen vårt område er vel ansett av både tilbydere, klagere og øvrige interessenter. Sekretariatet sørger for å ha nær og god dialog med såvel klagere som tilbydere og nemndas avgjørelser etterleves av tilbyderne.

3. Nærmere om forslag til ny lov og forskrift om klageorganer for forbrukersaker

§ 9 Saklig kompetanse

I siste avsnitt gis en opsjon til å sette beløpsgrenser for hvilke saker som tas til behandling. BKN opererer ikke med noen beløpsgrenser. Dette vil bli vurdert i det planlagte arbeidet med endring i særlovgivningen og i eksisterende vedtekter for klageordningen. En adgang til å sette slike grenser kan være nyttig for å forhindre eller begrense misbruk av ordningen.

§10 Klagen

Bestemmelsens 1. avsnitt angir en bistandsplikt for klageorganet.

Klagere har ikke anledning til fysisk oppmøte ved BKNs kontor. Sekretariatet opplever at den veiledningen som gis på BKNs hjemmeside tilknyttet klageskjema sammen med en eventuell telefonisk henvendelse er tilfredsstillende for klagere og har ingen erfaring som tilsier behov for endringer i disse rutinene.

Det er ønskelig at departementet presiserer en veiledningsplikt og ikke åpner for en (mis-)forståelse hvoretter klagere tror at de fysisk kan oppsøke et kontor. Slik bestemmelsens ordlyd fremstår nå legges til grunn at dette eventuelt kan presiseres i ekomforskriften eller i vedtekter.

I forslaget 3. avsnitt foreslås at frist for å bringe saken inn for behandling ikke skal settes kortere enn ett år etter at forbruker har klaget til tilbydereren. BKN opererer i dag med en frist, innen rimelig tid, som er faktisk satt til 4 uker.

Det antas at den foreslåtte 1-årsfristen vil ha negative konsekvenser ved at ekomtilbydere, grunnet myndighetspålagte slettekrav av trafikkdata, kan få utfordringer med å fremlegge ønsket og nødvendig underlag i en tvist. Dette vil åpenbart ha uheldige konsekvenser for alle involverte parter i klageprosessen. Fristen på 1 år vil kunne forringe kvaliteten på nemndas vedtak og tilliten til klageordningen som sådan.

§ 11 Avvisning

Av høringsnotatet s. 49, pkt. 10.9 Avvisning lister departementet «*tillatte avvisningsgrunner*». At disse grunner er uttømmende angitt og at andre avvisningsgrunner ikke kan tillates etter lovforslaget.

Etter bokstav b) kan klageorganet avvise å behandle en sak om «*klagen er useriøs eller sjikanøs*».

BKN finner oversettelsen fra direktivet til det norske lovforslaget noe fremmed i norsk rettstradisjon. Det er vår vurdering at en avvisning med henvisning til en hjemmel med denne ordlyden kan oppleves som problematisk for en mottaker.

BKNs eksisterende avvisningshjemmel, som kan være at klagen åpenbart er grunnløs eller åpenbart ikke fører frem, er basert på en objektiv vurdering. En slik begrunnelse letter saksbehandlers dialog med klager og avvisning på dette grunnlag kan antas å få større forståelse hos den enkelte klager.

Etter bokstav f) kan klage avvises om *«saken vanskelig lar seg behandle uten at dette i vesentlig grad går utover klageorganets effektivitet.»*

Det kan legges til grunn at det skal usedvanlig mye til før en sak går utover klageorganets effektivitet.

Etter departementets vurdering (inntatt på s. 51, pkt. 10.9.1.1), åpner § 11 f) for at ulike grunner kan anføres for å avvise. De eksemplene som departementet nevner synes, langt på vei, å være i tråd med BKNs eksisterende mandat og den praksis som BKN i dag følger.

BKN finner det allikevel uheldig at ordlyden i bestemmelsen ikke reflekterer departementet forståelse ved at ordlyden klart og tydelig redegjør for lovlige avvisningseksempler. Det kan ikke sees bort fra at denne uklarheten vil være egnet til å skape unødvendige og ressursløsende tvister. Det er viktig at en sak om den avvises, kan avvises på et forståelig, dokumenterbart grunnlag hvor det er lett for en forbruker å skjønne begrunnelsen for avslaget.

BKN anmoder derfor om at departementet søker å få til en løsning hvor avvisningsgrunnlaget fremkommer tydeligere i ordlyden. Dette kan muligens gjøres ved å innta en setning i § 11, bokstav f) som nettopp tydeliggjør departementets forståelse ved at departementets eksemplifisering på s. 51 (klagen åpenbart ikke kan tas til følge eller tvisten ikke er egnet for klageorganets behandling), inntas direkte i bestemmelsen.

Etter bestemmelsens 2. avsnitt skal en begrunnet avvisning meddeles partene *«innen tre uker fra mottak av klagen og saksdokumenter.»*

Departementet klargjør i merknadene s. 51 at oversittelse av tre-ukersfristen innebærer at nemnda må behandle tvisten, men at et vedtak likevel og også da kan være at saken avvises.

Det er videre positivt at departementet åpner for at klageorganet selv kan organisere avvisningsprosedyrene. Det legges til grunn at delegering av kompetansen fra nemnda til sekretariatet må fastsettes i vedtekter, eventuelt i lov der nemnda er lovpålagt.

§ 12 Gebyr

BKN har vurdert innføring av saksbehandlingsgebyr, men forkastet dette primært på grunn av ressursforbruk ved innkreving av og administrasjon av ordningen. Vår erfaring er at mangel på slik økonomisk terskel for å klage ikke har medført mottak av mange klager som åpenbart ikke har vært underlagt nemndas mandat.

§ 15 Habilitet

Det kan synes som en skrivefeil i utkastet: *«....., skal uten grunnet opphold opplyse om forhold.....»*. Det antas at det er ment å stå *«uten ugrunnet opphold»*.

§ 17 Saksbehandlingsfrist og vilkår for begrunnelse av saksutfall

Departementet synes å legge opp til en fornuftig ordning ved at fristen gjelder fra det tidspunktet alle relevante og nødvendige saksdokumenter som gjør det mulig å starte saksbehandlingen, er innkommet fra partene. Det kan være gode grunner for at en enkelt klage ikke ferdigbehandles innen 3 måneder i dag og det er viktig at det er forståelse for at hver enkelt sak må vurderes konkret, slik som departementet selv fremhever.

BKN anser at fristforlengelse i særlige tilfeller (om saken er særlig kompleks eller om en av partene har berettiget grunn) bør fastsettes for det særskilte klageorgans vedtekter og ikke inntas i loven med en absolutt frist.

§ 18 Informasjon om tilbudet om klagebehandling

Ekomtilbyderne er pålagt i dag å opplyse om klageadgang til BKN. Det avdekkes tilfeller av manglende informasjon og dette følges opp av BKN.

§ 29 Notifisering

BKN forstår av Samferdselsdepartementets uttalelser i vårt møte hos Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet at det vil bli gjort endringer i ekomreguleringen for å imøtekomme kravene som stilles til godkjenning og etterfølgende notifisering av BKN til EU-kommisjonen.

§ 31 Endringer i andre lover

Markedsføringsloven §10 a (ny)

Det legges til grunn at den tekniske løsningen tilrettelegger for at norske forbrukere blir rutet til BKNs hjemmeside og klageskjema.

4. Kommentarer til forslag til forskrift til lov om klageorganer for forbrukersaker.

§ 2 bokstav d)

BKN har ikke praksis i dag for å registrere henlagte saker. Det er noe uklart hva som her menes med «henlagt».

§ 3 Informasjon på klageorganets nettside mv., særlig bokstav n

Det legges til grunn at klageordningen må informere ved større endringer i saksbehandlingstid, men at mindre variasjoner formodes ikke å kreve endring av informasjon på nettsiden. En kontinuerlig oppdatering vil medføre uforholdsmessig ressursbruk. Ved

BRUKERKLAGENEMNDA

For elektronisk kommunikasjon

henvendelse til til BKN vil vedkommende få relevant informasjon og svar på sine spørsmål per telefon eller også per epost.

Med vennlig hilsen
For Bruerklagenemnda


Kristin Bergfjord
Styreleder


Aneta Duric
Sekretariatsleder