

Det Kongelige Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8036

NO-0030 Oslo

Oslo, november 2014

Høring – forslag til ny lov om klageorganer for forbrukersaker

Det vises til departementets ekspedisjon av 8. oktober dette år.

Norsk ReiselivsForum NRF uttaler seg om de sidene av forslaget som er relevante i forhold til sekretariatsfunksjonen og drifting av klagenemnder, basert på vår mangeårige erfaring med sekretariatene for hhv Klagenemnda for Pakkereiser og Transportklagenemnda (p.t. jernbane og fly)

Generelt:

Det er vår klare oppfatning at klagenemnder utenom den normale domstolsbehandlingen a) må oppfattes å være partsnøytrale, og b) ha tillit og "medeierskap" i de bransjer nemndene skal utøve sin virksomhet innen. Det siste blir spesielt viktig også fordi erfaringen tilsier at det er de næringsdrivende som må finansiere driften, og som må avgi bransjerepresentanter til nemndene. I en sammenheng hvor det offentlige i en økende utstrekning ønsker å flytte tvisteløsningsoppgaver fra domstolene til bransjeklagenemnder, peker vi på at dette da også må oppfattes som et tilbud om å løse tvister også der det er næringsdrivende som har behov for få en uhildet avgjørelse av en tvist.

Vi ønsker derfor at de utenrettslige tvisteløsningsorganene skal framstå som et likeverdig tilbud for både forbrukere og næringsdrivende.

Vi peker også på at det ved estimat av ressursbehov i sekretariatsfunksjonene i klagenemnder, som hovedregel unnlater å ta hensyn til de mange oppgaver som knytter seg til saker, henvendelser og oppgaver som ikke er direkte relatert til saksforberedelse for og behandling i nemnd. Dette gjelder for eksempel spørsmål fra potensielle parter, vurdering av om klage ligger innenfor nemndas mandat, diskusjon med parter etter vedtak, medie henvendelser etc. Selv med en restriktiv holdning til slike oppgaver, viser de seg å være uunngåelige, og de stjeler ressurser fra de egentlige oppgavene. For Transportklagenemndas del vil slike oppgaver legge beslag på rundt et halvt årsverk utenom administrasjon og regnskap. Selv om dette forholdet faller noe på siden av høringsnotatets innhold, finner vi det riktig å gjøre oppmerksom på dette.

Vi registrerer videre at lovutkastet ikke sier noe om forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven. Vi erkjenner at dette spørsmålet til en viss grad avhenger av klageorganets status, og at den naturlige tanke er at sekretariatet og styrets virksomhet også skal være underlagt offentlighet. Basert på erfaringene fra våre nemnder, reiser vi likevel en advarende pekefinger: Offentligheten kan, etter vårt syn, ikke ha legitime behov for å kjenne ansettelsesforhold og lønnsnivåer i sekretariatet, ei heller for innholdet i interne notater eller styrereferater. Vi anbefaler at det inntas en bestemmelse som gir de nødvendige føringer og avklaringer. Vår erfaring er at presse og privatpersoner kan begjære innsyn i alt fra samtlige saker til styreprotokoller og korrespondanse som ikke omfattes av saksdokumenter. Man vet hvilke administrative ressurser som kreves for å oppfylle kravene i f eks arkivloven og offentlighetsloven, og dette vil øke kostnadene i sekretariatet idet saksbehandlerne forutsettes å bruke sin tid til forberedelse og veiledning, uten at vi kan se at det foreligger noe samfunnsbehov for slik byråkratisering.

Innsynbehovet er etter vår beste overbevisning begrenset til de saksdokumenter som hver enkelt sak omfatter, og som ikke inneholder personopplysninger. Slike vil bli sladdet ut i dokumenter som det begjæres innsyn i, men enhver bookingkode vil f eks kunne lede til personopplysninger, både på klager og på medreisende. En konsekvent sladding av alt som også indirekte kan lede til personopplysninger vil være til tider svært arbeidskrevende. Under hensyntagen til at de forskjellige nemndene vil håndtere dokumenter av til dels svært ulik art, kan en bestemmelse i den foreslåtte loven lyde slik:

"Det skal gis innsyn i de behandlede saker etter prinsippene i offentlighetsloven og forvaltningsloven. De enkelte nemndstyrer kan presisere innsynsretten nærmere ut fra det aktuelle klageorganets karakter og sakstype."

Til slutt i dette avsnitt pekes på at lovforslaget også etablerer en overføring av rettspleie til bransjeklagenemnder – en oppgave som tradisjonelt har vært statens. Siden bransjeklagenemndene, slik vi oppfatter tenkingen rundt lovforslaget, skal finansieres av de næringsdrivende, betyr dette at de næringsdrivendes regnskap blir belastet statlige oppgaver til en viss grad. Det framgår videre at sekretariatene i nemndene både skal ha en rådgivende og en meglende rolle. Disse har tidligere blitt ivaretatt av Forbrukerrådet, og summen er at næringslivet skal drifte funksjoner som tidligere har vært finansiert over offentlige budsjetter. Vi tillater oss å peke på at dette kan være problematisk, også spesielt dersom våre kommentarer innledningsvis ikke blir tatt hensyn til.

Til noen av punktene i høringsnotatet:

§ 10.3.5.: Fristen på ett år er vesentlig lenger enn de regler som i dag regulerer innsendelse av klage til våre nemnder. Vi vet at sent innsendte klager ofte skaper utfordringer mht innhenting av dokumentasjon, noe som vil gå ut over både ressurser og saksbehandlingstid. Adgangen for de enkelte nemnder til å fastsette lenger frist enn ett år, er uheldig, og lovforslaget bør sette ett år som grense uten unntak. Derved skapes også samsvar med tilleggsfristen etter foreldelseslovens § 10.

§ 12.1.1.1: Dersom sekretariatet skal megle i tvister, vil dette føre til et meget stor ekstrabehov for ressurser. Transportklagenemnda - Fly har hittil i år mottatt ca 1.300 saker. En meglingsplikt satt opp mot strenge krav til saksbehandlingstid utgjør en i realiteten umulig kombinasjon, dersom driftskostnadene ikke skal eksplodere. Dette satt til side: Beregningen av saksbehandlingstiden må avbrytes i den tid megling foregår.

Pkt 21.2.litra k): Det legges her opp til at partene kan utføre en diskusjon uavhengig av sekretariatets saksforberedelse. Dette kan ikke ha noen hensikt i og med at kontradiksjonsprinsippet står så sterkt, og vil kun tjene til å skape uklarhet og ekstraarbeide. Det er også uryddig i forhold til prinsippene bl a nedfelt i de advokatetiske regler, som i denne sammenheng oppfattes som relevante.

Til de enkelte paragrafer i lovforslaget:

§ 9: Dersom hensikten med spisskompetanse og "klart definert" saksområde skal ivaretas, er det nødvendig med en edruelig forståelse av begrepet. De forskjellige persontransportområdene, dvs persontransport mot vederlag etter avtale med rutegående transportør kan således anses som "ett saksområde" da regelsettene og passasjerrettighetene i det store følger ett og samme mønster, mens forhold knyttet til bruk av privatbil, som f eks parkeringstvister, eller tvister knyttet til leiebil, eller bruk av taxi ikke fyller disse kravene etter NRF's mening. De sistnevnte sakene er i sin rettslige natur svært forskjellige fra det understrekede området, og vil gi en nemnd en uønsket og uklar profil.

§10: Etter 6 års erfaring med flyklager, vet vi at en stadig større del av klager blir innsendt enten ufullstendige eller til galt klageorgan. Dette er et vesentlig forhold som bl.a. har stor innvirkning på saksbehandlingstid og sekretariatets bemanning. Det er ønskelig å presisere teksten i første og annen setning 1.ledd slik:

"Klageorganet skal ta en sak til behandling etter skriftlig og komplett klage fra... Klageren kan få hjelp av klageorganet til å sette opp klagen eller komplettere den før behandlingen starter."

Saksbehandlingstiden bør etter vårt syn klart begynne å løpe når klagen er komplett. Det er først da sekretariat og nemnd kan ta ansvar for tidslinjen.

§11: Det er klager hvis grunnlag kun bygger på uenighet om de faktiske forhold, og hvor det er umulig å dokumentere disse. Nemndsystemet gir ikke rom for bevisoptak eller muntlig bevisføring.

Det er nødvendig med en avvisningsadgang der "saken reiser bevissspørsmål som vanskelig kan klarlegges under saksbehandlingen eller av andre grunner ikke egner seg for behandling i nemnda" – jfr § 6-2 litra d) i Transportklagenemndforskriften.

§17: Det blir helt feil om klagere som ikke sender inn fullstendig klage skal nyte godt av krav til saksbehandlingstid som i disse tilfellene ikke er mulig å oppfylle uten å sette inn til dels store ressurser – som ellers skal brukes til å behandle de saker som er fullstendige. Vi vet av erfaring at mange klagere tydeligvis ikke bryr seg om gode og lett tilgjengelige opplysninger om krav til klagens utforming og dokumentasjon. Det synes å være en utbredt, og økende, holdning til at "nå har jeg sendt klagen slik jeg velger å formulere den, og så får jeg se hva som skjer."

Dersom saker skal legges fram for nemnda før de er ferdig forberedt for å overholde se satt frist for vedtak, vil nemnda fort miste troverdighet og respekt. I mange bransjer er det slik at tilsvaret/dokumentasjonen må innhentes fra en part som av forståelige grunner må bruke lenger tid på å innhente nødvendige opplysninger enn ved et normalt salg over disk, som for eksempel et flyselskap som plutselig skal behandle hundrevis av klager som følge av et par kanselleringer/forsinkelser.

Videre er det ofte nødvendig å få sakkyndige uttalelser i f eks flytekniske saker. Passasjerrettighetene er i disse helt avhengig av en uhildet vurdering av flytekniske opplysninger som flyselskapet må dokumentere. Bruk av teknisk sakkyndig er nødvendig for å ivareta partenes rettsikkerhet, og betyr at saksbehandlingstiden da blir avhengig av instanser utenfor sekretariatets kontroll, f eks Luftfartstilsynet. Problemstillingen er teoretisk aktuell også for andre transportformer.

Videre er det som ovenfor nevnt et faktum at ett og samme forhold kan utløse hundrevis av klager til ett transportselskap. Norwegian "Dreamliner-problemer" er et illustrerende eksempel. Når selskapet etter slike hendelser skal gi tilsvaret til den enkelte klager som sekretariatet sender, vet vi at selskapenes administrative ressurser på ingen måte er dimensjonert på en slik måte at tilsvaret blir sendt innen de relativt korte frister vi i dag setter. Det er utopi å tro at transportørene, spesielt flyselskapene, skal øke sine administrasjonskostnader med tanke på å ha bemanning som kan besvare et stort antall henvendelser på kort tid i en situasjon hvor alle aktørene går den motsatte veg: Nemlig å kutte kostnader for å være konkurransedyktige på pris.

Det vil være svært uheldig for rettssikkerheten, og dermed klageorganets generelle anseelse og respekt, dersom sekretariatet skal måtte legge fram klager for nemnda hvor tilsvaret i slike situasjoner ikke er innkommet, kun for å overholde en urealistisk saksbehandlefrist.

Derfor anmoder vi om å presisere kravet til behandlingstid slik at første setning i 1. ledd omskrives slik: "Sakens utfall skal gjøres tilgjengelig innen 90 dager fra det tidspunkt klagen er fullstendig og inkluderer relevante og nødvendige saksdokumenter fra begge parter inklusive innklagedes tilsvaret. Der hensynet til sakens faktiske opplysning krever det, eller i svært komplekse saker, kan fristen forlenges. Partene skal uten unødighet..."

Vi peker også på at de frister som foreslås (jfr pkt 10.3.5.) utvider de eksisterende klagefrister betraktelig. I dag kan Transportklagenemnda avvise klager som blir framsatt senere enn 4 uker etter endelig avslag fra transportøren dersom beskjed om klageadgang er gitt, og ellers etter 6 måneder. Sent framsatte klager vil erfaringsmessig by på dokumentasjonsutfordringer og kreve mer innsats i saksforberedelsen.

Til siste ledd i § 17: Formuleringen kan leses slik at dissenterende nemndmedlemmer skal navngis. Dette er uheldig og kan virke mot sin hensikt. Det må være nok å angi partstilhørigheten. Nest siste setning bør derfor lyde: " ...om det er enstemmig, og *partstilhørigheten* til de medlemmer som eventuelt er uenig i avgjørelsen."

Til forskriftens § 8:

Valg av medlemmer til nemnd: For enkelte bransjeområder viser det seg å være svært vanskelig å få den aktuelle bransje til å avgi ressurser til nemndsarbeid. Om man oppfatter at man binder seg til to år, blir det enda vanskeligere å få bransjerepresentanter til nemndsarbeidet., og dessuten vil det erfaringsmessig ofte skje personalmessige endringer hos de berørte bedrifter, slik at prosedyrer for erstatter i tilfelle også må på plass. Vi ønsker kravet om to års bindingstid for nemndsmedlemmer strøket da dette kravet ikke tilfører noen fordeler, bare ulemper.

Til de særskilte spørsmålene til høringsinstansene:

- 1) Ingen kommentar
- 2) Vi støtter forslaget på dette punktet.
- 3) Etter vårt syn bør en godkjent nemnd ha både sekretariat og styre. Dette for å sikre nødvendig profesjonalitet og kontroll med virksomheten.
- 4) Vi støtter litispendensvirkning og foreldelsesavbrytning slik beskrevet i høringsnotatets § 8.7.



NORSK REISELIVSFORUM
THE NORWEGIAN TRAVEL INDUSTRY FORUM

Med vennlig hilsen

Rolf Forsdahl

Adm.dir Norsk ReiselivsForum

Telf 22 54 60 00/913 26246 / rofo@reiselivsforum.no



NORSK REISELIVSFORUM
THE NORWEGIAN TRAVEL INDUSTRY FORUM