



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
14/3123

Vår ref.
15/4159 EP HEA/bj

Dato
15.07.2015

Høring – Difis rapport om gjennomgang av forbrukerapparatet

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev 1. juni 2015 med vedlegg. Vi viser også til telefonsamtale med saksbehandler Erik Havgar, hvor det ble formidlet at høringssvar ville komme medio juli, idet vi ikke kunne besvare henvendelsen innen fristen 22. juni 2015.

Vårt hovedinntrykk er at forbrukerapparatet i Norge er ressurssterkt og har god gjennomslagskraft, både nasjonalt og internasjonalt. Forbrukerapparatet består imidlertid av en rekke organisatoriske elementer – som det kan være til dels vanskelig å skille fra hverandre. På den ene siden anser vi det ikke som et større problem at Forbrukerrådets funksjon som interesseorganisasjon og Forbrukerombudets rolle som «ombud» dels overlapper i det forbrukerpolitiske landskapet når de «taler forbrukernes sak». På den andre siden er det grunn til å vurdere om den nettopp nevnte rollen hos disse organisasjonene kan bidra til uklar rolleforståelse hos publikum når det gjelder henholdsvis Forbrukerrådets funksjon som tvisteløsningsorgan og Forbrukerombudets virksomhet som markedstilsyn. Etter vårt syn vil det styrke forbrukerapparatet hvis foretas grep som reduserer denne uklarheten.

Forbrukerrådet

Vi har forståelse for Difis synspunkt om at det ut fra forvaltningspolitiske perspektiver er uryddig med en kombinasjon av interessepolitiske og forvaltningsmessige oppgaver i Forbrukerrådet. Dette er neppe problematisk for utøvelsen av forvaltningsmyndigheten

Postadresse Kontoradresse Telefon - sentralbord Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep Gullhaug Torg 4a 22 24 90 90
0030 Oslo 0484 Oslo Org.nr.: 972 417 831

Saksbehandler
Hans Kaiser
22 24 53 82
hans.kaiser@jd.dep.no

som sådan, men kan muligens bidra til å skape usikkerhet i befolkningen om forvaltningens rolle. Det kan være utfordrende for personer uten kjennskap til forbrukerapparatet å forstå denne dobbeltrollen, slik også Difi peker på. Det vil være uheldig om uklarheten om hvilken rolle forvaltningsorganer har i det politiske debattskiftet smitter over på andre forvaltningsorganer, idet det kan være egnet til å svekke befolkningens tillit til forvaltningen. Det kan derfor være grunn til å vurdere nærmere, fra et forvaltningspolitisk perspektiv, om dobbeltrollen som tvisteløsningsorgan og interesseorganisasjon er heldig.

Dersom det foretas grep som medfører at Forbrukerrådet ikke lenger innehar en slik dobbeltrolle, vil det kunne bidra til å øke næringsdrivendes tillit til alternativ tvisteløsning. Hvorvidt den varslede styrkingen av alternativ tvisteløsning på forbrukerområdet blir en realitet, er særlig avhengig av hvordan næringsdrivende som ikke er med i en bransjeorganisasjon stiller seg til den rollen Forbrukerrådet er tiltenkt som meklingsorgan der det ikke finnes et annet etablert tvisteløsningstilbud.

Det kan reises spørsmål om et organ som oppfattes som den næringsdrivendes motpart i den offentlige debatten vil kunne ha den nødvendige tilliten hos næringsdrivende til å bli oppfattet som partsnøytral ved løsning av tvister. Hvis ikke, er dobbeltrollen også uheldig ut fra et rettspolitisk ståsted, idet dobbeltrollen kan være et incentiv for den ene part til å søke å få tvisten løst i domstolene fremfor innenfor Forbrukerrådets tvisteløsningstilbud. Vi merker oss at Difi på side 41 i rapporten hevder at Forbrukerrådets anseelse hos fagmyndigheter og bransjeorganisasjoner ikke er udelt positive. Det hevdes at fagmyndigheter har en utbredt oppfatning av at Forbrukerrådet fremmer løsninger som ikke er balansert mot andre viktige hensyn. Difi peker på at dette kan skyldes en legitim interessekonflikt. For en interesseorganisasjon er dette ikke problematisk, for et tvisteløsningsorgan er en slik mangel på tillit alvorlig. Det bør derfor vurderes om tvisteløsningsfunksjonen kan organiseres slik at partenes tillit til alternativ tvisteløsning blir styrket. Forbrukertvistutvalget (FTU) er et statlig forvaltningsorgan som nettopp har tvisteløsning som funksjon, og vi tillater oss å reise spørsmål om det kan være hensiktsmessig å overføre Forbrukerrådets oppgaver knyttet til tvisteløsning til FTU.

Forbrukerombudet

Selv om Forbrukerombudet og Forbrukerrådet ikke har overlappende forvaltningsoppgaver, har de – som Difi påpeker – overlappende aktiviteter. Dette synes først å fremst å være i rollen som deltaker i den generelle samfunnsdebatten på forbrukerområdet. Vi mener det forbrukerpolitiske engasjementet hos begge aktører er en styrke for det norske forbrukerapparatet. Mangfold gjør at beslutningstakere får ulike synspunkter og prioriteringer fra forbrukerhold - noe som er nyttig i vår forberedelse av lovgivning hvor de ulike forbrukeraktørene ikke alltid gir samsvarende høringsuttalelser.

Det er imidlertid uheldig at navnet Forbrukerombudet mer assosieres med flere av aktivitetene til Forbrukerrådet, og at flere av oppgavene til Forbrukerombudet har mer tilsynskaraktter enn karakter av ombudsrolle. Selv om vi deler Difis oppfatning at «ombud» neppe er en dekkende beskrivelse av oppgavene og aktivitetene til Forbrukerombudet, er ombudet som sådan godt kjent og har lang tradisjon i Norge. Navnet bør etter vårt syn søkes bevart for ombudsrollen.

En mulighet kan være å gi forvaltningsorganet et nytt navn som gjenspeiler tilsynsoppgaven - eksempelvis «Markedstilsynet» - men at lederen for tilsynet fremdeles har tittelen «Forbrukerombud». En slik løsning vil gi organet og ombudet en mulighet til å tydeliggjøre sin rolle utad ved dels å kunne omtale seg selv som «Markedstilsynet» og dels opptre i egenskap av «Forbrukerombud». En slik tydeliggjøring vil kunne bidra til bedre forståelse av når ombudet opptrer som et ombud som skal ivareta interessene til forbrukerne, og når organet opptrer som markedstilsyn.

Flere av Forbrukerombudets oppgaver går ut over å ivareta forbrukernes interesser.

Eksempelvis anser vi det som klart at det ikke er forbrukerinteresser som ligger bak bestemmelsen i markedsføringsloven § 2 annet ledd jf. § 34 annet ledd annet punktum. Forbrukerombudet har her ikke mulighet til å utvise stor grad av eget forvaltningsskjønn eller prioritering, idet loven både gir føringer for ombudets prioriteringer og utøving av forvaltningsskjønn. Dette kan skape spenninger mellom den ellers friere rollen Forbrukerombudet har til å prioritere. Etter vårt syn er det én sak at et tilsynsorgan her har fått i oppgave å ivareta visse politisk prioriterte hensyn (hvordan kvinner fremstilles i markedsføring), mens ombudets personlige rolle ville styrkes om ombudet sto friere til å vurdere og påvirke hvordan alle typer kjønnsidentitet benyttes i markedsføring. Vi oppfatter at Forbrukerombudet på dette punktet i realiteten er et tilsyns- og håndhevingsorgan, mens ombudsrollen her hører mer naturlig under Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Flere av bestemmelsene i markedsføringsloven kapittel 3 gjelder «fysiske personer» - altså også der hvor disse ikke oppfattes som «forbruker». Når håndhevingsorganet her heter «Forbrukerombudet» tillater vi oss å spørre om en næringsdrivende eller en arbeidstaker mv. kan ende i villfarelse om at bestemmelsene av denne grunn bare beskytter forbrukere. Vi mener derfor det kan være grunn til å vurdere om forvaltningsorganet bør få et navn som gjenspeiler tilsynsfunksjonen, men slik at organet er ledet av et Forbrukerombud som både prioriterer og uttaler seg ut fra hensyn til forbrukerne. Et skille mellom forvaltningsorganet, som dels vil være bundet av politiske føringer og ombudsrollen, vil kunne styrke Forbrukerombudets personlige rolle. Der forvaltningsorganet er tillagt tilsyn med regelverk som går utover rene forbrukerinteresser, vil ombudet fremdeles kunne være administrativ leder i forvaltningsorganet. Dette vil åpne for at tilsynsoppgaver som det ville være naturlig å gi det forvaltningsorgan som fører tilsyn med markedsføringsregelverket i dag, men som muligens ikke er forenelig med ombudsrollen, likevel kan ligge administrativt i

samme organ. Et grep som vi her har skissert kan være en mulig effektiv utnyttelse av forvaltningens ressurser uten å komme i strid med ombudsrollen til Forbrukerombudet.

Alternative modeller for organisering av forbrukerapparatet

Justis- og beredskapsdepartementet har med interesse merket seg Difis forslag. Vi har i hovedsak vurdert utfordringer knyttet til nåværende organisering av forbrukerapparatet, og har ikke hatt anledning til å vurdere Difis forslag til alternativ organisering nærmere innenfor høringsfristen. Dersom det er aktuelt å gå videre med en alternativ organisering, bør dette spørsmålet i seg selv bli gjenstand for en bred høring.

Med vennlig hilsen



Hans Kaiser e.f.
fung. lovrådgiver



Berit Johansen
seniorkonsulent