

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Utdokumentnr:	650.0
Dato:	020511
Saksnr:	2011 00081-

13

Barne-, Likestillings og inkluderingsdepartementet
v/ Forbrukeravdelingen
P:B 8036 Dep
0030 Oslo

Vår sak nr:631/11 BA

Arkivnr:011

Dato: 29.04.2011

HØRING - NOU 2010:11 NEMNDABEHANDLING AV FORBRUKERTVISTER

Norsk Tjenestemannslag (NTL) er ikke høringsinstans i denne saken, men ettersom de foreslåtte endringene også vil ha vesentlig betydning for våre medlemmer, ønsker vi å legge fram vårt syn på saken:

Vi vil i hovedsak ta for oss det som direkte omhandler de foreslåtte endringene av Forbrukerrådets rolle i det utenrettslige tvisteløsningssystemet.

Gjennom NOUen har utvalget foreslått en ny lov om Nemndsbehandling av forbrukertvister som skal erstatte gjeldende regelverk og omfatte alle elementer i det utenrettslige tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker. Utvalget har kun lansert én ny modell, og denne innebærer store forandringer fra dagens system. Det er blant annet foreslått store endringer i oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget (FTU) ved at sistnevnte skal overta mekling og saksforberedelse i klagesaker hvor Forbrukerrådet tidligere har hatt denne funksjonen.

Vi frykter at den modellen som er foreslått vesentlig svekker Forbrukerrådets mulighet til å yte gode tjenester til forbrukerne. Vi tror at forbrukerne og samfunnet som helhet ikke er tjent med en så omfattende endring av et velfungerende og ikke minst godt innarbeidet tvisteløsningssystem. Dagens ordning gir et desentralisert lavterskeltilbud til løsning av forbrukersaker. Vi mener at man burde bygge videre på det velfungerende systemet man har, og heller ha fokus på forbedringer innenfor dagens rammer.

Bakgrunn

Utvalget bak NOU 2010:11 ble nedsatt etter et mandat som ble utformet på bakgrunn av SIFO-rapport nr 4: 2007 "Å få rett når du har rett". SIFO-rapporten er basert på informasjon som ble innhentet i 2006, og som relaterte seg til klagebehandling fra før den tid. Konklusjonen i denne rapporten, var at det utenrettslige tvisteløsningssystemet i Norge fungerer bra. Det er på ingen måte et system i krise. Rapporten påpekte imidlertid noen utfordringer og forbedringspotensialer, særlig for nemndene, men også for Forbrukerrådet hvor det ble vist til lang saksbehandlingstid og problematisering av Forbrukerrådets rolle som nøytral mekler i klagesaksbehandlingen. Av mandatet går det frem at formålet med utvalgets arbeid var å utrede tiltak for å forbedre og styrke systemet for utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker. Hensynet til effektivitet er særlig trukket frem.

Gjennomførte forbedringer

Utfordringene som ble trukket frem av SIFO har Forbrukerrådet tatt tak i, og mange forbedringer er skjedd etter at rapporten kom. Forbrukerrådet har videreutviklet sin rolle som tvisteløser, og

saksbehandlingstiden har gått betraktelig ned. Det er grunn til å tro at det fortsatt er muligheter for forbedringer.

Forbrukerrådets rolle som nøytral mekler under klagesaksbehandlingen oppfattes ikke som et praktisk problem i det daglige arbeidet. Forbrukerrådet mottar også en rekke henvendelser fra næringsdrivende hvert år, både angående tvister de har med forbrukere, og i saker næringsdrivende imellom, hvor de ønsker at vi skal gi råd og veiledning. Dette viser at de næringsdrivende har tillit til Forbrukerrådet og kompetansen de innehar. SIFO-rapporten påpekte også at problemet med nøytraliteten trolig er større for nemndene. Problematisering rundt Forbrukerrådets nøytralitet kan derfor ikke begrunne forslaget med å endre oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og FTU. Nøytralitetshensyn vil også kunne ivaretas bedre dersom de næringsdrivende får mulighet til å bringe tvister med forbrukere inn for behandling, og dette forslaget støtter vi.

Det siste året er det gjennomført endringer i organiseringen av Forbrukerrådet som har ført til et større skille mellom forbrukerpolitikk og det som kalles forbrukerservice, som klagesaksbehandlingen er en del av. De samme ansatte kan ikke lenger arbeide både med forbrukerservice og forbrukerpolitikk. Forbrukerpolitisk avdeling er lokalisert i Oslo, mens det er regionkontorene som driver forbrukerservice, herunder klagesaksbehandling.

Forbrukerrådet innførte i februar 2011 et elektronisk saksbehandlingssystem, noe som gir gode muligheter for en mer moderne form for saksbehandling, og som samtidig vil bidra til ytterligere effektivisering av klagebehandlingen.

I tillegg har Forbrukerrådet utviklet en metode for enkel og løsningsorientert saksbehandling, som er direkte tilpasset deres saksområde og rolle som saksforbereder for FTU. Dette skal bidra til kortere saksbehandlingstid og til å løse enda flere saker.

Forbrukerrådets arbeid med tvisteløsning og forbrukerhenvendelser

Forbrukerrådet er som nevnt saksforberedende organ for Forbrukertvistutvalget og mekler i klagesaker som faller innunder FTUs myndighetsområde, det vil si saker etter forbrukerkjøpsloven, håndverkertjenesteloven, angrerettloven og kjøpsloven ved salg mellom private. Denne rollen følger av Lov om forbrukertvister. Det er Forbrukerrådets ti regionkontor, fordelt utover hele landet, som i dag har denne funksjonen.

I 2010 mottok Forbrukerrådet 4852 skriftlige saker, hvorav 1072 ble oversendt til FTU. En stor andel av klagesakene som kommer inn til Forbrukerrådet (nesten 80 %) løses altså gjennom meklings og saksbehandling i Forbrukerrådet. (våre tillitsvalgte i Forbrukerrådet mener at tallene som er benyttet i NOUen er ukorrekte, og at det faktiske antallet klagesaker er betydelig høyere enn 3000 som utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger, se for eksempel på side 88).

Regionkontorene besvarer årlig over 100 000 henvendelser fra forbrukere gjennom telefon (03737), e-post og personlige oppmøter på regionkontorene. De fleste henvendelsene gjelder spørsmål i forbindelse med kjøp av varer og tjenester. Her yter Forbrukerrådet en førstelinjetjeneste hvor de gir råd og veiledning om gjeldende rett, orienterer om hvordan innringerne bør gå frem i saken (for eksempel at de må kontakte motpart), orienterer om videre klagemuligheter ved å henvise dem til nemnder og andre instanser med mer. Forbrukerrådet gir i dag også råd og veiledning på mange områder som faller utenfor kompetanseområdet til FTU. Som eksempler på slike områder kan nevnes husleie, bolig, teletjenester, internett, strøm, kabel-TV etc.

Utvalget foreslår gjennom rapporten at det skal lovfestes at Forbrukerrådet skal være en felles Forbrukerportal for henvendelser til alle nemndene. Denne rollen oppfyller Forbrukerrådet i stor grad allerede i dag, gjennom Forbrukerportalen.no, Forbrukertelefonen og e-posttjenesten. En

oppgave som felles Forbrukerportal vil dermed etter vårt syn ikke gi Forbrukerrådet noen nye oppgaver. En lovfesting av dette arbeidet som Forbrukerrådet utfører i dag, er imidlertid positivt og noe vi kan slutte oss til. Det fremgår imidlertid av NOUen (s. 79) at utvalget mener at "Forbrukerrådet må være tilbakeholden med å gi veiledning på andre fagområder enn dem som faller inn under Forbrukertvistutvalgets saksområde." Som nevnt over, gir Forbrukerrådet per i dag råd og veiledning i en rekke type henvendelser utenfor FTU-området. Forslaget kan dermed bety en innskrenkning av tjenestene de tilbyr forbrukerne i førstelinje i dag, og vi stiller spørsmål ved hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette.

Forbrukerrådets rolle som saksforbereder for FTU må opprettholdes

Forbrukerrådets arbeid med klagesaker innenfor FTU-området skaper mange positive virkninger for forbrukerne, utover den store andelen tvister som blir løst. Arbeidet er en viktig forutsetning for hele Forbrukerrådets virksomhet, herunder opplysnings- og interessearbeidet.

Fagforeningene i Forbrukerrådet mener at Forbrukerrådets lovfestede rolle som saksforbereder for Forbrukertvistutvalget må opprettholdes i det nye tvisteløsningstilbudet.

Fagforeningene er positive til forbedringer. De mener at det innenfor dagens modell, med Forbrukerrådet som lovpålagt mekler og saksforbereder for FTU, er gode rom for endringer for å nå et mål om raskest mulig behandling av tvistene, samtidig som forbrukerne sikres gode løsninger innenfor betryggende og tillitsvekkende rammer. Fagforeningene i Forbrukerrådet er for eksempel positive til at Forbrukertvistutvalgets område utvides til å omfatte flere typer forbrukertjenester. De er også positive til forslaget om utvidelse av nemndene, slik at flere forbrukeravtaler kan omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud.

Skaper gode løsninger for den enkelte forbruker

Gjennom klagebehandling i Forbrukerrådet løses tvistene på et lavt konfliktnivå, ved at partene kommer til enighet om løsninger som begge kan akseptere. Det er et grunnleggende prinsipp at tvister bør søkes løst på lavest mulig konfliktnivå, med minst mulig grad av rettsliggjøring. En løsning som partene selv aksepterer vil oppfattes som mindre inngripende enn å få et vedtak fra en domstolliknende instans. Det å selv ha vært med på å akseptere en løsning kan ha en betydelig egenverdi. Gjennom Forbrukerrådets klagesaksbehandling "eier" partene fortsatt konflikten, i motsetning til at de pasifiseres mens en domstolliknende instans behandler saken og fatter et vedtak. Gjennom å måtte være aktive i klagebehandlingen og selv ta stilling til løsningsforslag, vil partene også kunne trekke nyttig lærdom av prosessen som de kan benytte dersom de senere kommer i en tvistesituasjon.

Partene i tvisten må anses å være godt tjent med denne formen for løsning av saken. Dette ble også fremhevet under arbeidet med ny tvistelov, hvor det var et stort fokus på at tvister som egner seg for det, fortrinnsvis bør løses gjennom meklings og minst mulig rettsliggjøring. De ansatte i Forbrukerrådet innehar god kompetanse på å løse dagens FTU-saker, noe den høye løsningsprosenten viser. Denne kompetansen er opparbeidet over lang tid, og vi mener en endring av Forbrukerrådets arbeidsoppgaver på dette område vil føre til en unødvendig økt rettsliggjøring av tvistene.

Gir Forbrukerrådet unik innsikt i forbrukernes problemer

Gjennom klagesakene får Forbrukerrådet unik innsikt i problemstillinger tilknyttet næringslivet. Denne innsikten benyttes både i forbrukerpolitisk arbeid sentralt, og i klageforebyggende arbeid sentralt og regionalt. Forbrukerrådet holder kurs for og arrangerer møter med bransjer og næringsdrivende, hvor de kan påpeke erfaringer fra klagesaksbehandlingen som har avdekket forhold som de næringsdrivende bør ta tak i. Dette arbeidet bidrar til å forebygge ytterligere klagesaker. Forbrukerrådets regionkontorer blir ofte invitert av ulike næringsdrivende og bransjeorganisasjoner til å holde kurs både om lovverk og vår rolle i tvisteløsningssystemet. Denne regionale kontakten med næringslivet har ført til tillit både til våre kunnskaper og vår rolle

som nøytral mekler, noe som igjen gjør det enklere å løse klagesaker. Forbrukerrådet utnytter også erfaringer fra klagesaksbehandlingen som argumentasjon i påvirkningsarbeid. Som nevnt over er behandling av konkrete tvister en viktig kilde til innsikt i forbrukernes problemer og utfordringer på disse områdene. Det er lite sannsynlig at Forbrukertvistutvalget vil eller kan utnytte informasjonen dette gir på samme måte som Forbrukerrådet gjør i dag.

Nødvendig for å kunne gi gode råd via e-post og telefontjenesten

Arbeidet med klagesakene innenfor FTU-området gir samtidig ansatte i Forbrukerrådet god innsikt i og oppdatering på regelverk som har stor overføringsverdi til andre kontraktsrettslige områder. Denne dybdekunnskapen sikrer de ansatte i Forbrukerrådet et nødvendig grunnlag for å kunne gi gode råd gjennom e-posttjenesten og 03737, både i saker innenfor og utenfor FTU-området. Klagesaksbehandlingen gir god innsikt i hva som må til for å kunne nå frem i en konkret tvist utover det rent juridiske. Mange av rådene som gis på informasjonstelefonen 03737 går ut på å forklare hva som må til for å opplyse en sak godt nok eller hva som kreves av bevis for å kunne nå frem med saken. Denne type vurderinger læres ikke gjennom utdanning, men gjennom erfaringer med saksbehandling og anvendelse av juss i praksis.

Forbrukerrådet undersøker årlig brukertilfredsheten med telefontjenesten. Undersøkelsene viser at forbrukerne er svært fornøyde med dette tilbudet. Det går frem av undersøkelsen fra 2009 at 93 % av de spurte anbefaler gjerne Forbrukerrådets servicetelefon til andre, og hele 96 % ville kontaktet Forbrukerrådet på nytt dersom de trengte råd i forbrukersaker, se rapport fra Synnovate av 2. desember 2009, Evaluering av Forbrukerrådets svartjeneste 2009.

Undersøkelsen som er gjort av Forbrukerrådets e-posttjeneste gir også gode tilbakemeldinger. For å kunne opprettholde det gode arbeidet de gjør er det en forutsetning at Forbrukerrådet har kompetente og dyktige ansatte med praktisk erfaring med mekling og behandling av klagesaker.

Behovet for å opprettholde og skaffe god kompetanse til Forbrukerrådet

Arbeidet med mekling og saksbehandling i forbrukertvister er for de ansatte i Forbrukerrådet ansett som svært givende, og det gir ettertraktet praksis. Vi mener at Forbrukerrådet vil få problemer med å beholde kompetente ansatte, og rekruttere nye dyktige medarbeidere til arbeidet med forbrukerservice, dersom FTU overtar denne arbeidsoppgaven. Dette vil på sikt føre til et svekket Forbrukerråd.

Forbrukerrådet er bedre egnet enn FTU til å mekle frem gode løsninger

Det er foreslått av utvalget at FTU skal overta oppgaven med å mekle i klagesakene, slik Forbrukerrådet gjør i dag. Dette er en ny oppgave for Forbrukertvistutvalget, som vil medføre store behov for økte ressurser og økt kompetanse i Forbrukertvistutvalget fremover.

Dersom FTU selv skal være saksforberedende vil det trolig føre til et sterkt fokus på lovanvendelse og mindre fokus på en tvisteløserrolle. Forbrukertvistutvalget er erfaringsmessig et svært rettslig orientert organ. Det vises til at Forliksrådene, som kan sies å være på samme nivå i rettsystemet, består av lekfolk, mens Forbrukertvistutvalget består av jurister.

Forbrukerrådet vil i tvisteløserrollen ha en friere rolle enn FTUs sekretariat, noe som gir et større mulighetsrom til å finne pragmatiske løsninger til det beste for alle parter.

Forbrukertvistutvalget vil trolig stå mindre fritt enn Forbrukerrådet til å mekle frem gode løsninger i disse tvistene, da sekretariatet i FTU i samme sak senere skal utforme utkast til vedtak som utvalget skal treffe i saken. Forbrukertvistutvalget må antas å bli mer bundet av rettslige vurderinger enn Forbrukerrådet trenger å være. Som det går frem av NOUen flere steder, er det et overordnet mål at flest mulig saker bør løses på lavest mulig nivå. Det beste er som nevnt at partene selv blir enige om en løsning på tvisten, med minst mulig grad av rettsliggjøring. Mekling og saksbehandling i Forbrukerrådet vil bedre ivareta disse hensynene.

Faren for dobbeltbehandling av sakene blir på side 83 i rapporten brukt som et hovedargument for å endre oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. NTL stiller spørsmål ved om det egentlig skjer noen dobbeltbehandling i dag. Dersom det skulle forekomme dobbeltbehandling, vil det kun være aktuelt i enkelte av de 20 % av sakene, som går gjennom hele systemet. NTL oppfatter problemstillingen om dobbeltbehandling som sterkt overdrevet, og en eventuell dobbeltbehandling vil i alle tilfeller kunne unngås ved å gjennomføre små kvalitetsforbedrende tiltak i det eksisterende system. Ved å benytte dobbeltbehandling som et bærende argument for å gjennomføre de foreslåtte endringene gjør man dermed en grov feilvurdering.

Forbrukerrådet tilbyr i dag enkel tvisteløsning nært den enkelte forbruker. De har en ustrakt kompetanse på området gjennom mange års erfaring. Vi mener at det å frata Forbrukerrådet arbeidsoppgaver de i dag har, vil svekke Forbrukerrådets kompetanse betraktelig, og vanskeliggjøre Forbrukerrådets mulighet for å opprettholde en høy løsningsprosent i forbrukertvister.

Konsekvenser

Forslaget i NOUen slik den foreligger, vil bryte opp et velfungerende etablert system. Forbrukerne må finne sin vei gjennom et nytt system. Hvordan det nye systemet i praksis vil fungere er også helt uklart, men som vi har påpekt over, framstår modellen som umoderne og ikke i tråd med utviklingen i samfunnet for øvrig hva angår tvisteløsning. Ut fra forslaget i NOUen vil FTU etter vårt syn også være grovt underfinansiert, noe som meget raskt kan bety en betydelig oppbygging av restanser som det vil ta lang tid å redusere.

Vi bemerker at det fremgår av NOUen på side 88-89 at "Utvalget viser til at dersom det forutsettes at Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget ikke tilføres nye ressurser samlet sett, må dagens ressurser fordeles mellom disse etter en ny beregning." Dersom ressurser overføres fra Forbrukerrådets regionkontor til Forbrukertvistutvalget, står Forbrukerrådets regionapparat i fare for å bli nedlagt. Det vil i praksis skje en sentralisering av tvisteløsningssystemet, hvor dette blir fjernere fra den enkelte forbruker. Det vil da være nærliggende å tro at terskelen for å benytte seg av tilbudet for mange forbrukere blir høyere. Dette er ikke i tråd med mandatet, som fremhever at det er en sentral målsetning å legge til rette for god tilgang til tvisteløsning.

NTL mener at det klokkeste vil være å forbedre dagens system, hvor Forbrukerrådet beholder en lovfestet rolle som mekler og saksforbereder i FTU-sakene. Dette alternativet vil med sikkerhet gi et minst like godt, eller bedre, fungerende system som i dag. Forslaget i NOUen vil medføre stor risiko for å bryte ned noe som i dag fungerer godt. En slik eksperimentering vil være en risikabel tilnærming ved at man ødelegger noe som fungerer godt til fordel for en umoderne modell som er beheftet med en betydelig risiko for å gi en dårligere løsning for forbrukerne. Det vises til en anmerkning utvalget selv gjør på side 88-89:

"Utvalget antar at dersom organiseringen av Forbrukerrådet endres, vil det kunne medføre en vesentlig økning i saksmengden for Forbrukertvistutvalget, eller i verste fall at forbrukerne ikke får løst sine saker overhodet fordi terskelen for å benytte Forbrukertvistutvalget eller andre tvisteløsningsnemnder blir for høy."

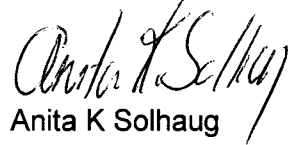
Balansen mellom næringssiden og forbrukersiden i samfunnet er ujevn. Næringssiden er godt organisert og ivaretar og hevder sine interesser, både på et overordnet forbrukerpolitisk plan og i enkelttvister. Forbrukersiden er av natur uorganisert, og bortsett fra Forbrukerrådet har den sjelden en stemme i samfunnet. Vi mener derfor at forbrukerne og samfunnet som helhet ikke vil være tjent med en løsning som i praksis betyr en svekkelse av Forbrukerrådet. Forbrukerne har behov for og ønsker et sterkt Forbrukerråd. Balanse mellom næringssiden og forbrukersiden er et sunnhetstegn som gir trygge velinformerte forbrukere, og en næringsside som er bevisst sin

rolle som vare- og tjenesteleverandør.

Det er i tillegg viktig med regional tilstedeværelse, slik at forbrukerne sikres et tvisteløsningssystem som er nært den enkelte forbruker. Den beste løsningen for forbrukerne vil dermed være et sterkt Forbrukerråd, som får anledning til å fortsette å videreutvikle et fungerende tvisteløsningsarbeid tuftet på det systemet som vi har i dag.

Med hilsen

NORSK TJENESTEMANNSLAG



Anita K Solhaug



Vibecke Solhaug Eriksen