

HØRING – NOU 2010:11 NEMNDSBEHANDLING AV FORBRUKERTVISTER

HØRINGSUTTALELSE FRA FORBRUKERTVISTUTVALGET

Innledende bemerkninger

Forbrukertvistutvalget (FTU) er enig i lovutvalgets forslag om organisering av oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukerklagenemnda, ved at hele saksforberedelsen, herunder mekling mellom partene, legges til Forbrukerklagenemnda. Dagens organisering mellom Forbrukerrådet og FTU innebærer unødvendig dobbeltbehandling.

I innstillingen s. 83, første spalte, annet avsnitt, hevdes det at ”Sekretariatet i Forbrukertvistutvalget har opplyst til utvalget at det er av den oppfatning at det ville vært lite merarbeid forbundet med å utføre hele saksforberedelsen i Forbrukertvistutvalget.”

Sekretariatet kjenner seg ikke igjen i dette sitatet. Sekretariatet har ikke hatt noen kontakt med utvalget, bortsett fra ett møte med utvalgets leder og sekretær. I dette møtet ble det fra Sekretariatets side gitt uttrykk for at det sannsynligvis ville medføre en effektiviseringsgevinst dersom hele den forberedende saksbehandlingen ble lagt direkte til FTU, fordi man da ville unngå den dobbeltbehandling som eksisterende organisering innebærer. Sekretariatet hadde på det tidspunktet ikke gjort noen undersøkelser eller foretatt noen beregninger på hva en slik omlegging ville bety for ressursituasjonen i Forbrukertvistutvalget. Sekretariatets oppfatning var at den samlede saksbehandlingstiden som to-trinnsbehandlingen medførte, var for lang.

Sekretariatet har gått igjennom ca. 300 tilfeldig valgte klagesaker fra 2009, som viser at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Forbrukerrådet var på 202,38 dager/i underkant av 7 måneder. Saksbehandlingstiden er regnet fra dateringen på klagen til dato for Forbrukerrådets oversendelse av saken til Forbrukertvistutvalget. Tillagt den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i Forbrukertvistutvalget i 2009 på 129 dager/i overkant av 4 måneder, ble den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i disse klagesakene på ca. 11 måneder.

FTU er også enig i at saksområdet til FTU/Forbrukerklagenemnda utvides med områdene avhending av fast eiendom etter avhendingslova og oppføring av ny bolig etter bustadoppføringslova. FTU antar at de nye saksområdene vil ha tilsvarende bevismessige utfordringer som saker etter håndverkertjenesteloven. Dette innebærer en risiko for at mange av sakene ikke egner seg for skriftlig saksbehandling. Det må derfor forventes at en del av disse sakene vil måtte avvises som bevisuegnet.

Til kap. 9, Økonomiske og administrative konsekvenser

1. Ressursbehov i Forbrukerklagenemnda som følge av at FTUs/Forbrukerklagenemndas myndighetsområde utvides

Nye saksområder som foreslås lagt til Forbrukerklagenemnda er tvister som gjelder avhending av fast eiendom etter avhendingslova og tvister om oppføring av ny bolig etter

bustadoppføringslova. Utvalget påpeker at dette er sakstyper som er ressurskrevende og som trolig vil kreve mer arbeid enn for eksempel saker om forbrukerkjøp, og anslår at denne utvidelsen innebærer en økning i saksinngangen med inntil 500 saker per år.

Merbelastning for Sekretariatet

Utvalget anslår at den merbelastning dette vil innebære for Sekretariatet vil utgjøre tre årsverk.

Sekretariatet har i 2009 hatt ca. 7 stillinger til å håndtere ca. 1 200 FTU-saker. Dette innebærer 170 saker per årsverk. En økning i saksinngangen på 500 saker vil da kreve 3 årsverk. Antakelig vil det kreve mer, siden disse sakene vil være mer ressurskrevende enn vanlige forbrukersaker.

Siden det er knyttet stor usikkerhet til både antallet slike saker og arbeidsomfanget per sak, er FTU enig med utvalget i at behovet for ekstra ressurser som følge av utvidet myndighetsområde settes til tre årsverk, som et utgangspunkt.

Merbelastning på utvalgssiden

Utvalget finner det vanskelig å anslå hvor mange nye nestledere og medlemmer det vil være behov for dersom FTUs/Forbrukerklagenemndas saksområde utvides, men uttaler på s. 87, annen spalte, annet avsnitt, at en styrking med fire medlemmer må anses tilstrekkelig til å fange opp den antatte økningen i saksmengden på ca. 500 saker.

FTU mener imidlertid at det vil være behov for å oppnevne to nestledere og 4 ordinære medlemmer til å håndtere saksmengden. Hvert møte settes med 1 leder/nestleder og to ordinære medlemmer. Det behandles ca. 30 saker per møte. Det vil altså kreves minst 16 møter for å avvikle 500 saker. Per i dag er det slik at leder/nestlederne avholder ca. 10 møter hver per år, mens de ordinære medlemmene er med på 8 møter hver per år. Medlemmene har gitt uttrykk for at ytterligere arbeidsbelastning ikke er ønskelig. FTU mener derfor at det vil være behov for å oppnevne 2 nestledere og fire ordinære medlemmer for å fange opp den antatte økningen i saksmengden.

2. Ressursbehov som følge av at den forberedende saksbehandlingen, inkludert mekling, flyttes fra Forbrukerrådet til Forbrukerklagenemnda

FTU mener at det er svært viktig å klargjøre hvordan en slik rutineendring vil virke på ressursbehovet hos henholdsvis Forbrukerrådet og Forbrukerklagenemnda. Utvalget har forutsatt at denne organisatoriske endringen ikke skal føre til endringer i den totale ressursbruken.

For å kunne si noe fornuftig om dette, må det først og fremst tas utgangspunkt i omfanget av disse sakene, samt Forbrukerrådets faktiske ressursbruk på disse.

Antatt omfang av saker som vil innkomme til Forbrukerklagenemnda som følge av det organisatoriske endringsforslaget

I innstillingen s. 83, annen spalte, første avsnitt, og s. 88, annen spalte, første avsnitt, opplyses det at Forbrukerrådet i 2009 mottok ca. 3 000 henvendelser som faller inn under saksområdet

til Forbrukertvistutvalget. Dette tallet stemmer imidlertid ikke med tall fra Forbrukerrådets egen statistikk for 2009.

Ifølge Forbrukerrådets statistikk for 2009 inkom 3 588 klagesaker som falt innenfor Forbrukertvistutvalgets kompetanseområde, og 3 241 slike klagesaker ble avsluttet. Av statistikken fremgår det videre at Forbrukerrådet mottok 1 426 såkalte rådgivningssaker, og at det ble avsluttet 1 470 slike saker. Dette betyr at Forbrukerrådet mottok i alt 5 014 saker og avsluttet til sammen 4 711 saker som falt innenfor Forbrukertvistutvalgets kompetanseområde i 2009.

1 216 klagesaker ble oversendt til Forbrukertvistutvalget for behandling.

Ut fra ovennevnte tall fra Forbrukerrådets egen statistikk, vil det være realistisk å forvente at Forbrukerklagenemnda, ut fra 2009-nivå, vil motta minst 3 500 klagesaker, dersom utvalgets innstilling blir vedtatt.

Ressursbehov i Sekretariatet for Forbrukerklagenemnda for å håndtere 3 500 klagesaker

For å kunne si noe om ressursbehovet for å håndtere 3 500 klagesaker, er det naturlig å se på hvor mye ressurser Forbrukerrådet har brukt på disse sakene.

Det følger av Forbrukerrådets statistikk for 2009 at de avsluttet 3 241 klagesaker og 1 470 rådgivningssaker. Forbrukerrådets regionkontorer, som utfører saksbehandlingen, har ca. 70 ansatte, fordelt på 10 ledere, 10 sekretærer og omkring 50 saksbehandlere. På flere kontorer gjør også lederne og sekretærer noe saksbehandling. Vi tar utgangspunkt i at Forbrukerrådet har 50 årsverk til saksbehandling, hvorav ca. 1/3 av arbeidstiden medgår til brukertelefonen, og noen kontorer har ansatte som bruker noe tid i nemnder. Svært forsiktig anslått mener vi det må kunne legges til grunn at 50 % av tiden går med til behandling av klage- og rådgivningssaker. Det betyr at Forbrukerrådet i fjor brukte 25 årsverk x 1 750 timer = 43 750 timer til å avgjøre til sammen 4 711 saker. I følge Forbrukerrådets egen statistikk er saksbehandlingstiden for klagesakene 7 ganger lenger enn for rådgivningssakene. (Tidsbruken per rådgivningssak finner vi ved følgende ligning, hvor t står for tid: $3\,241 \times 7t + 1\,470 \times 1t = 43\,750$.) Dette betyr at det i gjennomsnitt ble brukt 1 time og 48 minutter per rådgivningssak, og 12 timer og 36 minutter per klagesak.

Dersom man tar som utgangspunkt at Forbrukerklagenemnda vil bruke like mye tid på å saksforberede og mekle i klagesakene som Forbrukerrådet, vil 3 500 saker kreve 44 100 timer. Dette tilsvarer godt og vel 25 årsverk.

I tillegg skal Sekretariatet skrive sakssammendrag og ukast til vedtak i ca. 1 200 av disse sakene. I 2009 brukte Sekretariatet ca. 7 årsverk til å klargjøre 1 157 klagesaker, noe som tilsvarer ca. 10 ½ timer per sak.

Det antas imidlertid at det vil ligge en effektiviseringsgevinst i forslaget om å flytte saksforberedelsen fra Forbrukerrådet til Forbrukerklagenemnda. Hvor stor denne vil bli, vil først vise seg etter en eventuell iverksetting av forslaget til ny organisering. FTU fraråder forskuttering av en for optimistisk effektiviseringsgevinst, og mener den ikke bør settes høyere enn 5 årsverk i første omgang.

Oppsummert betyr dette at Sekretariatet vil ha behov for 20 ekstra årsverk som følge av den foreslåtte organisasjonsendringen.

Utvalget har ikke sagt noe om hva som nærmere ligger i meklingsrollen. Det antas at meklingen skal utføres av Sekretariatets saksbehandlere. Det bør avklares om én og samme saksbehandler kan stå for både meklingen og – dersom enighet ikke oppnås – saksforberedelsen videre for behandling i Forbrukerklagenemnda. Dersom det er ønskelig at disse rollene skilles, vil dette medføre en dobbeltbehandling i Sekretariatet. Mye av den ressursgevinst som antas å følge av forslaget om organisasjonsendring, og som ovenfor er anslått til 5 årsverk, blir da borte.

Ressursbesparelse i Forbrukerrådet som følge av at saksforberedelsen, herunder mekling, flyttes fra Forbrukerrådet til Forbrukerklagenemnda

Vi antar at Forbrukerrådets ressursbesparelse som følge av at saksforberedelsen flyttes til Forbrukerklagenemnda vil tilsvare de ressursene som Forbrukerrådet bruker på disse sakene, jf. det som er sagt om dette ovenfor. I utgangspunktet vil dette innebære en innsparing på 23,33 årsverk for Forbrukerrådet. (40 836 timer: 1 750)

Utvalget har imidlertid på s. 88 uttalt at arbeidsmengden og ressursbruken i Forbrukerrådet totalt sett vil tilsvare dagens situasjon, også dersom utvalgets forslag blir gjennomført. Dette forklares med at den besparing det innebærer for Forbrukerrådet at saksforberedelsen flyttes til Forbrukerklagenemnda, vil ”spises opp” av den arbeidsbelastning det innebærer at Forbrukerrådet tillegges nye oppgaver. Hva slags nye oppgaver det dreier seg om er det redegjort for på s. 88.

Utvalget hevder her at Forbrukerrådet vil tilføres nye oppgaver ved at organisasjonen skal fungere som en forbrukerportal og bistå med veiledning/rådgivning også for saksområder som faller utenfor forbrukertvistloven.

Vi kan ikke se at dette som nye oppgaver for Forbrukerrådet, idet dette er arbeidsoppgaver som tilligger Forbrukerrådet allerede i dag. Vi viser til Forbrukerrådets egne retningslinjer for saksbehandlingen, § 1-5, § 1-7 og § 2-4 med kommentarer, hvor dette klart fremgår. Vi viser også til Forbrukerrådets egen statistikk, hvor det fremgår at de håndterte 1 470 rådgivningssaker i 2009. Disse går i det alt vesentlige ut på å henvise forbrukere til riktig nemnd, samt veilede og orientere om rettigheter.

Det eventuelt nye må i så fall være rådgivningsvirksomhet på områder som faller utenfor kompetanseområdet til Forbrukerklagenemnda og de andre nemndene. Dette vil etter vårt syn dreie seg om et svært begrenset antall saker, idet utvalgets forslag går ut på en bredere/bedre nemndsdekning enn det som foreligger i dag.

Utvalget advarer på s. 89, første spalte, mot å forandre for mye i strukturen rundt Forbrukerrådet, ”fordi Forbrukerrådet håndterer et stort antall henvendelser fra forbrukere og bare et lite antall av disse sakene går over fra å være henvendelser til å bli reelle tvister som må behandles av Forbrukerklagenemnda.” Utvalget antar at en endring av Forbrukerrådets organisering vil medføre økt saksmengde for Forbrukerklagenemnda, utover den økning som vil følge av den foreslåtte organisasjonsendring, uten at dette er grunnlagt nærmere. FTU mener at det er overføringen av saksforberedelsen/meklingen og utvidelsen av det materielle virkeområdet som primært vil medføre økt saksmengde for Forbrukerklagenemnda.

3. Ressursbesparelse i Forbrukerklagenemnda som følge av foreslåtte endringer i saksbehandlingsreglene for Forbrukerklagenemnda?

Utvalget foreslår at lederen gis myndighet til å avvise saker og fatte vedtak i saker der det foreligger tidligere praksis som gjør at utfallet av saken er åpenbar. Ifølge utvalget vil dette kunne innebære en kostnadsbesparelse som vil ”fange opp deler av den økning i saksmengden tilsier”.

FTU kan ikke se at dette vil medføre en arbeidsbesparelse for Sekretariatet, idet disse sakene også vil måtte forberedes på vanlig måte med skriving av sakssammendrag og utkast til vedtak. Den eneste besparelsen vil ligge i at bare ett utvalgsmedlem skal avgjøre saken i stedet for tre. Tallene for 2009 viser at kun 66 saker ble avvist av i alt 1 202 avgjorte saker. Dette viser at besparelsen som denne endringen innebærer vil være marginal.

Utvalget peker også på at det vil innebære en arbeidsbesparelse at det foreslås endringer i reglene for forkynning. Endringsforslaget går ut på at kravet om retur av mottakskvittering ikke lenger skal gjelde ved forkynning i brev form. Vi kan heller ikke se at dette vil medføre noen arbeidsbesparelse for Sekretariatet, idet dokumentene fortsatt må sendes ut. Sekretariatet vil imidlertid slippe å sende purringer på manglende mottakskvitteringer. Den arbeidsbesparelse dette vil innebære, antas å bli ”spist opp” av det merarbeid som vil følge av at parter etter en slik omlegging av forkynningsrutinene lettere vil kunne protestere på at faktisk forkynning har skjedd. Vi ser for oss at innklagde, med en slik omlegging, lettere vil kunne hevde at forkynning faktisk ikke har skjedd. Dette vil medføre henvendelser til Sekretariatet, det vil antakelig medføre at flere saker vil bringes inn for domstolene, og at det fremsettes flere begjæringer om oppreisning for oversittelse av stevningsfrist til tingretten.

4. Totalt ekstra ressursbehov i Forbrukerklagenemnda som følge av utvalgets forslag

Totalt ekstra ressursbehov i Sekretariatet

Utvalget har på s. 88, annen spalte, uttalt at det er vanskelig å gjøre et nøyaktig anslag over den økte arbeidsbelastning endringen av meklingskompetanse vil medføre for Forbrukerklagenemnda. Uten nærmere begrunnelse, anslår utvalget at ressursbehovet for Sekretariatet som følge av at saksforberedelsen legges til Forbrukerklagenemnda, vil være i størrelsesorden 3-4 nye medarbeidere. Tillagt anslaget om behov for 3 årsverk på grunn av utvidet saksområdet, anslås totalbehovet til 6-7 nye årsverk.

Utvalgets anslag ligger langt unna Sekretariatets anslag om et samlet ressursbehov på 23 nye årsverk. (Eventuelt enda flere, dersom meklingsrollen og saksforberederrollen skal skilles i Sekretariatet, jf. våre bemerkninger om meklingsrollen under punkt 2.)

Totalt ekstra ressursbehov på utvalgssiden

Sekretariatet antar at forslaget om endringer i saksforberedelsen ikke vil få noen innvirkning på antallet klagesaker som skal behandles av utvalgsmedlemmene. Denne endringen utløser derfor ikke noe økt ressursbehov på utvalgssiden.

Som det fremgår ovenfor, antas forslaget om utvidet saksområde å innebære en økning i saksantallet som vil utløse et ressursbehov på ytterligere 2 nestledere og 4 ordinære medlemmer.

Til kap. 10, Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 4 annet punktum

Det foreslås her at klageren kan få hjelp fra Forbrukerrådet eller Forbrukerklagenemnda med å sette opp klagen.

Vi er enig i at dette er en naturlig oppgave for Forbrukerrådet, som en del av den veilednings- og rådgivningsoppgaven det fortsatt skal ha. FTU er imidlertid skeptisk til å få en slik oppgave. En aktiv involvering i klageskrivingen kan røkke ved den nøytraliteten som det er viktig at Forbrukerklagenemnda skal ha.

Til § 5 annet ledd annet punktum

Her har utvalget foreslått at Forbrukerklagenemnda selv kan innhente sakkyndig informasjon fra en tredjepart.

FTU foreslår at dette endres. For det første vil en slik adgang lett kunne tolkes som en plikt for Forbrukerklagenemnda, dersom man ser dette i sammenheng med Forbrukerklagenemndas selvstendige ansvar for sakens opplysning. Etter vårt syn bør partene selv bærer kostnadene med å opplyse saken i form av sakkyndighetsuttalelser. En for aktiv involvering i saken på den ene eller den andre siden vil dessuten røkke ved det nøytralitetskravet som er oppstilt i tredje ledd annet punktum. Vi mener derfor at Forbrukertvistutvalgets praksis med å oppfordre partene til selv å innhente sakkyndige uttalelser bør videreføres.

Til § 5 annet ledd siste punktum

Her heter det at "Forbrukerklagenemnda setter en endelig frist for sluttbemerkning." FTU foreslår at det tydeliggjøres at fristen er preklusiv.

Til § 7 femte ledd første punktum

Her foreslås det at Forbrukerklagenemndas avgjørelser skal være offentlige med unntak av forbrukerens identitet.

Sekretariatet ser ikke at utvalget har gitt noen begrunnelse for forslaget, og etterlyser dette. FTU anbefaler at tvistelovens bestemmelser om offentlighet gis anvendelse på Forbrukerklagenemndas avgjørelser. Sakene som vil bli behandlet av Forbrukerklagenemnda vil etter sin art være lite sensitive, og FTU ser derfor ikke noe behov for ekstra innsynsvern disse.

Til § 8

Som i dag foreslås det at realitetsvedtak kan overprøves ved søksmål til tingretten. I siste ledd videreføres dagens § 12 om at reglene om gjenåpning i tvisteloven kap. 31 gjelder så langt de passer.

FTU anbefaler at det inntas en bestemmelse i siste ledd om at Forbrukerklagenemndas avslag på begjæring skal kunne ankes til tingretten. Det er uklart om det er adgang til dette i dag. Det er rimelig at det gis en slik ankeadgang. I motsatt fall vil parten ha et rettskraftig vedtak mot seg, uten noen mulighet til å få dette endret dersom Forbrukerklagenemnda sier nei til gjenåpning.

Til § 17 tredje ledd

Utvalget foreslår at postforkynningsforskriften § 4 annet ledd og § 6a får anvendelse, noe som innebærer at det skal være tilstrekkelig å forkynne i vanlig brev uten mottakskvittering.

FTU mener at eksisterende forkynningsregler og -rutiner bør videreføres for saker som skal behandles i Forbrukerklagenemnda. Siden vedtakene som fattes skal ha tvangs- og rettskraft, er det viktig å ha sikkerhet for at innklagde er orientert om at det er reist sak mot ham/henne i Forbrukerklagenemnda, at vedtak er fattet, samt innholdet av dette.

Som nevnt i våre kommentarer til kap. 9, pkt. 3, siste avsnitt, kan vi ikke se at det vil innebære noen arbeidsbesparelse med de foreslåtte endringer i forkynningsreglene. Vi ser for oss at innklagde, med en slik omlegging, lettere vil kunne hevde at forkynning faktisk ikke har skjedd. Dette vil medføre henvendelser til Sekretariatet, det vil antakelig føre til at flere saker bringes inn for domstolene, og at det fremsettes flere begjæringer om oppreisning for oversittelse av stevningsfrist til tingretten.

FTU fraråder derfor forslaget om endring i forkynningsreglene. Det presiseres at vår innvending kun gjelder i forhold til Forbrukerklagenemnda, ikke for de andre klagenemndene.

Til § 19 annet ledd, annet punktum

FTU er enig i at Forbrukerrådet fortsatt skal ha ansvar for å veilede om gjeldende rett og gi råd til parter.

Det vil imidlertid ikke være hensiktsmessig at Forbrukerrådet går nærmere inn i saksforberedelsen. Et hovedpoeng med å legge saksforberedelsen til Forbrukerklagenemnda må være å unngå dobbeltbehandling og unødig tids- og ressursbruk. FTU mener derfor at Forbrukerrådet ikke skal ha noe ansvar for å klargjøre faktum i saken eller for å klargjøre partenes standpunkt, herunder sørge for kontakt mellom partene. Dette vil være oppgaver som naturlig vil tilligge sekretariatet for Forbrukerklagenemnda.

Kommentarer til andre deler av innstillingen

- På s. 23, annen spalte, nest siste avsnitt, heter det at 1 104 saker ble overført fra Forbrukerrådet til Forbrukertvistutvalget i 2009. Det riktige tallet er 1 216.
- På s. 26, første spalte, siste avsnitt, heter det at kr 6 750 000,- gikk til arbeidet i Forbrukertvistutvalget i 2009. Det riktige tallet er kr 5 750 000,-, idet godt over én million ble tilbakeført til departementet som mindreforbruk.
- På s. 26, annen spalte, første avsnitt, står det at Forbrukertvistutvalget mottok 1 202 henvendelser i 2009. Riktig tall skal være 1 216. Det presiseres at det dreier seg om saker.
- På s. 60, annen spalte, siste avsnitt, står det igjen at Forbrukertvistutvalget brukte til sammen ca. kr 6 750 000,- på å behandle ca. 1 200 saker, dvs. en snittpris på ca. kr 5 600,- per sak. Det riktige er at det ble brukt ca. kr 5 750 000,-, noe som gir en snittpris på kr 4 791,- per sak. For å få den reelle snittprisen per sak burde kostnadene

til saksforberedelsen i Forbrukerrådet også vært med. Kostnadssammenligningen mellom saker avgjort i Forbrukertvistutvalget og de andre nemndene som er gjort på s. 60 er derfor ikke riktig.

- På s. 61, første spalte, annet avsnitt, står det at samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget er ca. $\frac{3}{4}$ år. På s. 83, første spalte, siste avsnitt, står det at den samlede saksbehandlingstiden i Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget er på ca. 8 måneder. Som vi har påpekt under "Innledende bemerkninger", nest siste avsnitt, var den samlede gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for 2009 på ca. 11 måneder.
(7 måneder i Forbrukerrådet og 4 måneder i Forbrukertvistutvalget)
- På s. 26, annen spalte, tredje avsnitt, står det følgende: "I og med at en henleggelse fra Forbrukerrådet ikke er en avgjørelse som er i favør av en av partene, utvises en viss liberal holdning ved vurderingen av slike oppreisningsbegjæringer." (Begjæring om oppreisning for oversittelse av fireukersfristen for å bringe saken inn for FTU.) Vi finner imidlertid grunn til å påpeke at Forbrukertvistutvalget snarere har fulgt en svært streng praksis med hensyn til å gi oppreisning for denne typen fristoversittelser.