

NOU

Norges offentlige utredninger 2010:11

Nemndsbehandling av forbrukertvister



Norges offentlige utredninger 2010

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

- | | |
|--|--|
| 1. Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
<i>Arbeidsdepartementet.</i> | 7. Mangfold og mestring.
<i>Kunnskapsdepartementet.</i> |
| 2. Håndhevelse av offentlige anskaffelser.
<i>Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.</i> | 8. Med forskertrang og lekelyst.
<i>Kunnskapsdepartementet.</i> |
| 3. Drap i Norge i perioden 2004–2009.
<i>Helse- og omsorgsdepartementet.</i> | 9. Et Norge uten miljøgifter.
<i>Miljøverndepartementet.</i> |
| 4. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
<i>Arbeidsdepartementet.</i> | 10. Tilpassing til eit klima i endring.
<i>Miljøverndepartementet.</i> |
| 5. Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
<i>Arbeidsdepartementet.</i> | 11. Nemndsbehandling av forbrukertvister.
<i>Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.</i> |
| 6. Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
<i>Finansdepartementet.</i> | |

NOU

Norges offentlige utredninger **2010: 11**

Nemndsbehandling av forbrukertvister

Utredning av utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. november 2009.
Avgitt til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 29. november 2010.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1067-6

07 Xpress AS

Til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Utvalget for nemndsbehandling av forbrukertvister ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. november 2009. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo, 29. november 2010

Liv Synnøve Taraldsrud
Leder

Trygve Bergsåker

Tore A. Hauglie

Gry Nergård

Håkon Elvenes

Thom Arne Helleslia

Anne E. Nordbø

Rune Erstad

Vibeke Løvold

Harald Sverdrup

Unni Garberg

Benedicte B. Mælan

Bjørn Erik Thon

Anne Beate Hammerstad

Anne Sophie Kobbe

Innhold

1	Utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid	7			
1.1	Utvalgets oppnevning og sammensetning	7	3.5.2	Avtalebaserte nemnder som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon	29
1.2	Utvalgets mandat	7	3.5.3	Avtalebaserte nemnder som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon og som har forankring i lov eller er godkjent av departement	33
1.3	Utvalgets arbeid	10	3.6	Bransjenemnder – Klagenemnda for eierskifteforsikring	40
2	Sammendrag av utvalgets forslag og vurderinger	11	3.7	Offentlig nemnder	40
3	Dagens utenrettslige tvisteløsning i forbrukersaker	14	3.7.1	Husleietvistutvalget	40
3.1	Samfunnets tvisteløsningsmekanismer	14	3.7.2	Klagenemnda for forsikring – og gjenforsikringsmeglingsvirksomhet	41
3.1.1	Innledning	14	3.7.3	Klagenemnda for miljøinformasjon	41
3.1.2	De alminnelige domstoler	15	3.7.4	Disiplinærsystemet for advokatvirksomhet	42
3.1.3	Nærmere om forholdet mellom de utenrettslige tvisteløsningsnemndene og domstolene	18	4	Utenrettslig tvisteløsning i Norden	44
3.1.4	Om nemndene som alternativ til tvisteløsning i domstolene	19	4.1	Sverige	44
3.2	Dagens modell for utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker	20	4.1.1	Overordnet struktur	44
3.2.1	Innledning	20	4.1.2	Konsumentverket og Konsumentombudsmannen	44
3.2.2	Avtalebaserte nemnder (opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje- og en forbrukerorganisasjon)	20	4.1.3	Almänna Räkklamationsnämnden (ARN)	44
3.2.3	Avtalebaserte nemnder (opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon) som har forankring i lov/er godkjent av departementet	21	4.1.4	«Bransjenemnder»	45
3.2.4	Interne bransjeordninger	22	4.2	Danmark	46
3.2.5	Nemnder som er opprettet og drives av det offentlige	22	4.2.1	Overordnet struktur	46
3.3	Forbrukerrådet	23	4.2.2	Forbrugerrådet og Forbrugsombudsmannen	46
3.3.1	Virksomheten	23	4.2.3	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	46
3.3.2	Organiseringen	23	4.2.4	Forbrukerklagenævnet (FKN)	46
3.3.3	Saksbehandlingsreglene	24	4.2.5	Om de frivillige klagenemndene ...	47
3.3.4	Forbrukerrådets rolle som informasjonskanal og veileder	25	4.3	Finland	48
3.4	Forbrukertvistutvalget	25	4.3.1	Overordnet struktur	48
3.4.1	Virksomheten	25	4.3.2	Delegasjonen for konsument- ärenden	48
3.4.2	Organiseringen	26	4.3.3	Konsumentverket og Konsumentombudsmannen	48
3.4.3	Saksbehandlingsreglene	26	4.3.4	Regional og lokalforvaltningen	48
3.5	De frivillige nemndene	28	4.3.5	Finlands Konsumentförbund	48
3.5.1	Innledning	28	4.3.6	Konsumenttvistenämnden (KN) ...	48
			5	Virkeområdet for utenrettslig tvisteløsning	51
			5.1	Virkeområdet for Forbrukertvistutvalget	51
			5.2	Virkeområdet for nemndene	52

5.3	Bakgrunn for Forbrukertvistutvalgets virkeområde	52	8.3.2	Standardiserte regler for organisering og saksbehandling i frivillige nemnder	74
5.4	Forbruksutviklingen i Norge de siste 30 årene	53	8.3.3	Krav til offentlig godkjenning av frivillige nemnder	77
6	SIFO-rapport nr. 4 – 2007		8.3.4	Sekretariatenes organisering	78
	Å få rett – når du har rett	54	8.3.5	Felles forbrukerportal – Forbrukerrådets rolle som informasjonskanal og veileder	78
6.1	Innledning	54	8.3.6	Retts- og tvangskraft	79
6.2	Metode	54	8.3.7	Gebyr	80
6.3	Konklusjoner	54	8.3.8	Grense for tvistegenstandens verdi	80
7	EU-rettens betydning for utenrettslig tvisteløsning	56	8.3.9	Sakskostnader	81
7.1	Hovedprinsipper	56	8.3.10	Mekling	81
7.2	Nærmere om restriksjonsprinsippet	56	8.4	Organisering av oppgavefordeling mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget	82
7.3	Om tjenstedirektivet	57	8.4.1	Vurdering av dagens oppgavefordeling	82
7.4	Tjenstedirektivets betydning for utenrettslig tvisteløsning	57	8.4.2	Forslag til ny saksgang	83
8	Utvalgets vurderinger	59	8.5	Forbrukertvistutvalgets organisering og saksbehandling ...	84
8.1	Vurdering av dagens ordning for utenrettslig tvisteløsning	59	8.6	Forslag til ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister	85
8.2	Behov for utvidelse av tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker	61	8.7	Fra Forbrukertvistutvalget til Forbrukerklagenemnda	86
8.2.1	Innledning	61	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	87
8.2.2	Utgangspunkt for vurderingen av hvilke områder som bør omfattes	62	10	Merknader til de enkelte bestemmelser	90
8.2.3	Aktuelle saksområder for utvidet utenrettslig tvisteløsning	65	11	Forslag til ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven)	98
8.2.4	Utvalgets forslag	69			
8.3	Organisering av nemndenes arbeid	73			
8.3.1	Vurdering av nemndenes virksomhet i dag	73			

Kapittel 1

Utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid

1.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Utvalget for utredning av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker ble oppnevnt av Regjeringen ved kongelig resolusjon 27. november 2009. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Sorenskriver Liv Synnøve Taraldsrud
- Førsteamanuensis Trygve Bergsåker
- Advokat Håkon Elvenes
- Advokat Rune Erstad
- Seniorrådgiver Unni Garberg
- Fagdirektør Tore Andreas Hauglie
- Advokat (nå tingrettsdommer) Thom Arne Helleslia
- Lovrådgiver (nå kst. lagdommer) Vibeke Løvold
- Regiondirektør Benedicte B. Mælan
- Advokat Anna E. Nordbø
- Adm.dir. Harald Sverdrup
- Forbrukerombud Bjørn Erik Thon

Sorenskriver Liv Synnøve Taraldsrud ble oppnevnt som utvalgets leder. Det har vært to utskiftninger i utvalget. Forbrukerombud Bjørn Erik Thon ble utnevnt til direktør for Datatilsynet og fratradte da utvalget. Benedicte Mælan trådte ut av sin stilling hos Forbrukerrådet og over i ny virksomhet. Disse to ble erstattet av henholdsvis nestleder hos Forbrukerombudet, Gry Nergård, og underdirektør Anne Beate Hammerstad hos Forbrukerrådet. I tillegg har administrerende direktør i Forbrukerrådet, Randi Flesland, deltatt på et utvalgsmøte. Anne Sophie Kobbé har vært utvalgets sekretær.

1.2 Utvalgets mandat

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende mandat:

«Del 1 – Bakgrunn

Innledning

Det er et sentralt forbrukerpolitisk mål å legge til rette for god tilgang til effektiv og rimelig tvisteløsning. Forbrukersakene handler ofte om mindre beløp, og domstolsbehandling kan være kostbart og ressurskrevende. Gode klageordninger virker preventivt og stimulerer til å finne minnelige løsninger på tvisten, på en rask og rimelig måte for forbrukeren. Næringsdrivende kan gjennom deltakelse i klageordninger få incitamenter til å forbedre sine produkter og håndtering av klager, og til å unngå klager. Forbrukerklagene representerer dessuten verdifull informasjon om svakheter ved produkter, uriktige påstander i markedsføring, urimelige avtalevilkår, useriøse næringsdrivende mm., og kan bidra til å sanere usunne forhold i markedet.

Det er ikke foretatt noen systematisk og helhetlig gjennomgang av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet siden de første elementene i dette ble etablert for drøyt 30 år siden. En rekke forhold som beskrevet i det følgende tilsier at det nå bør foretas en slik gjennomgang. Dette gjelder særlig hvordan og i hvilken grad ulike vare- og tjenesteområder dekkes, og effektiviteten i saksbehandlingen.

Utenrettslig behandling av forbrukertvister - Forbrukertvistutvalget og nemndene

Dagens system baserer seg i hovedsak på en modell bestående av Forbrukertvistutvalget (FTU) og bransjevise klagenemnder.

Forbrukertvistutvalget (FTU) ble etablert gjennom lov om behandling av forbrukertvister av 28. april nr. 18 1978 (Forbrukertvistloven). Utvalget behandler tvister om forbrukerkjøp, håndverkertjenester og avtaler etter angrerettloven. Også *Forbrukerrådet (FR)* har lovpålagte oppgaver i forbindelse med saksforberedelse etter Forbrukertvistloven. Sakene

som behandles av FTU skal først bringes inn for FR som skal megle mellom partene med sikte på en frivillig løsning.

Det andre elementet er de bransjevise *kla-genemndene* som er opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet og de respektive bransjeorganisasjonene. Det er pr. i dag et tjuetalls nemnder som favner om et vidt spekter særlig av tjenesteområder (for eksempel bank, forsikring, parkering, selskapsreiser, inkasso, bilutleie og eiendomsmegling).

Behandlingen er gratis for forbrukerne i FTU og i de fleste nemndene. Både FTU og nemndene er partssammensatte med et likt antall representanter for næringsinteresser og forbrukerinteresser, og med en nøytral jurist som leder. Vedtakene fra FTU blir rettslig bindende dersom de ikke bringes inn for domstolene, mens nemndenes avgjørelser kun er rådgivende for partene.

Sakstall, organisering, sekretariatsstørrelsen, saksbehandlingstiden og etterlevelsen av avgjørelsene – varierer betydelig mellom nemndene. Noen av nemndene er gitt en indirekte lovforankring, ved at det i lov som regulerer den aktuelle næringsvirksomheten åpnes for at vedtektene kan bli godkjent av Kongen og dermed oppnå nærmere angitte rettsvirkninger.

Det finnes også andre typer nemnder som behandler klager fra forbrukere, herunder statlige (for eksempel Husleietvistutvalget og Pasientskadenemnda) og rene bransjenemnder uten medvirkning fra forbrukerorganisasjonene (for eksempel innen tannlegebehandling.)

En del nyere EØS-regelverk har krav til klageordninger. Det er opprettet to klagenemnder (for elektronisk kommunikasjon og flyklager) med basis i EØS-lovgivning og hjemlet i vedtekter. Norge deltar også i Kommisjonens ECC-Net, et nettverk av forbrukerkontorer som gir råd og bidrar til tvisteløsning i forbindelse med handel over grensene.

Aktuelle utviklingstrekk – herunder problemstillinger tatt opp i SIFO- utredningen nr.4:2007

Forbrukertvistloven fra 1978 omfattet bare tvister om varekjøp, som den gang dominerte husholdenes innkjøp og forbruk. Stadig mer komplekse tjenester utgjør nå en økende og større del av forbruket. Mens forbrukertvistloven og FTUs kompetanse hovedsakelig fortsatt er

begrenset til varer, er de bransjevise nemndene i all hovedsak knyttet til behandling av klager på tjenester. Mer komplekse tjenester blant annet innenfor ny teknologi medfører nye tilbud og muligheter, men bidrar også til flere forbrukerklager.

På oppdrag fra departementet har Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) foretatt en evaluering av FTU og de bransjevise nemndene; jf. SIFO- rapport 4 - 2007 *Å få rett når du har rett*. Rapporten indikerer at systemet i hovedsak fungerer bra, men at det på enkelte punkter er rom for forbedringer. SIFO- rapporten konkluderer med at det utenrettslige tvistetilbudet har fått et sammensatt og tilfeldig preg. Det er store ulikheter i hvordan tvisteløsningsorganene på de ulike vare- og tjenesteområdene er organisert og fungerer, og tilsvarende variasjoner i tilbud og effektivitet uten at dette er saklig/faglig begrunnet. SIFO- rapporten tar også opp spørsmål om i hvilken grad FTU oppfattes som et nøytralt organ, og sammenhengen dette har med FR's rolle med både å være interesseorganisasjon og samtidig forvalte et offentlig tvisteregulering.

Forholdet til domstolene – ny tvistelov

Med ny tvistelov som trådte i kraft 1. januar 2008 ble det innført nye prosessregler som vil kunne gi forbrukerne bedre tilgang til domstolsbehandling av forbrukertvister. Dette gjelder særlig reglene om småkravprosess og gruppesøksmål. I forarbeidene til loven (NOU 2001:32 og Ot.prp. nr. 51 (2004-2005-)) er det gitt brede vurderinger av forholdet til alternativ tvisteløsning, og det fremheves som et mål at flere saker enn i dag blir løst utenrettslig. I proposisjonen diskuteres hvilke rettsvirkninger nye eller eksisterende ordninger bør ha, herunder spørsmålet om avgjørelser bør ha retts- og tvangskraftvirkninger. Det konkluderes med at dette bør vurderes særskilt for det enkelte rettsområdet. Lovendringene og vurderingene her kan ha enkelte føringer for utformingen av systemene for behandlingen av forbrukertvister, men kan ikke ses å svekke behovet for slike systemer.

Del 2 – Mandat

Det er et mål at forbrukertvister skal løses raskt og på en juridisk og prosessøkonomisk god måte. Departementet legger til grunn at det skal opprettholdes en grunnmodell med en kombinasjon av et offentlig tvisteløsningstil-

bud og bransjevise klagenemnder. Det kan også være ønskelig å vurdere tiltak som kan stimulere til større grad av behandling i andre egnede organer, som for eksempel Konfliktrådet. Utvalget står også fritt til å vurdere og å foreslå mer effektive og hensiktsmessige rammer og former for samspillet mellom det offentlige tilbudet og nemndene, herunder å foreslå nødvendige endringer i lov om forbrukertvister.

Modellen med nemnder innebærer at den enkelte bransje selv tar et ansvar, også økonomisk, for tvisteløsning. Næringslivets medvirkning er viktig for å sikre den nødvendige bransjekunnskap i nemndene, samtidig som det bidrar til ansvarliggjøring og forbrukerorientering blant bransjens medlemmer. Departementet ønsker derfor at næringslivets rolle i nemndssystemet videreføres.

På denne bakgrunn skal utvalget fremme forslag til tiltak og endringer i modellen for utenrettslig tvisteløsning.

Følgende mål skal legges til grunn:

1. *En modell som dekker de grupper av varer og tjenester som utvalget mener bør omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud.*

Utvalget skal:

- vurdere hvilke vare- og tjenestegrupper som det er ønskelig skal omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud,
- vurdere hvordan dette behovet er ivare tatt for ulike varer og tjenester under dagens system,
- vurdere hvilken type organer og løsningsmekanismer som er best egnet for de ulike kategorier varer og tjenester,
- særskilt vurdere om saker der begge parter er forbrukere fortsatt bør omfattes av det offentligrettslige tvisteløsningstilbudet, eventuelt foreslå hvordan slike saker alternativt kan ivaretas,
- vurdere hvordan dagens tilbud med rådgivning til forbrukere og mekling mellom partene i klagesaker fungerer, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan forbedres for å forebygge tvister og/eller løse dem på et tidligere stadium.

For dette punkt bør det gis en oversikt over og beskrivelse av dagens tilbud for utenrettslig behandling av forbrukerklager, også ulike former for nemnder og utvalg utover de nemndene som er opprettet mellom Forbrukerrådet og ulike bran-

sjer, og en summarisk fremstilling av det rettslige tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker.

2. *Mer effektive og enhetlige nemnder.*

Utvalget skal vurdere:

- om det bør stilles standardiserte krav til nemndenes vedtekter,
- om det bør etableres en form for myndighetsgodkjenning av nemndene,
- andre tiltak for å gjøre saksbehandlingen i nemndene mer effektiv,
- hvilke nemndsavgjørelser som bør ha rettsvirkninger etter tvisteloven, samt fordeler og ulemper ved å gi avgjørelsen retts- og tvangskraft dersom de ikke bringes inn for domstolene.

3. *En aktiv involvering av næringslivet.*

Utvalget skal vurdere næringslivets deltakelse og rolle i de bransjevise nemndene, og i den grad det er behov, foreslå tiltak for å styrke næringsaktørenes engasjement i opprettelse, utvikling og drift av nemndene. Utvalget bør videre se på eventuelle problemer med næringsdrivendes oppfølging av vedtak i nemndene, og hvordan disse kan løses.

4. *Effektiv saksforberedelse og saksbehandling i FTU - sakene.*

Utvalget skal vurdere:

- om den forberedende saksbehandling for Forbrukertvistutvalget bør skje i et styrket FTU-sekretariat i stedet for i Forbrukerrådets lokalkontorer,
- ulike former for forenklete prosedyrer/løsninger, herunder en styrking av FTUs sekretariat både når det gjelder saksforberedelse og behandling av enklere saker,
- hvilken betydning det vil få for Forbrukerrådets virksomhet dersom saksforberedelsen overtas av FTU.

5. Utvalget kan også ta opp *andre temaer* det finner naturlig/hensiktsmessig å gå inn på og som kan bidra til et bedre og mer effektivt tvisteløsningstilbud.

Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene skal utredes, herunder kostnader for både næringsliv, forbrukere og myndigheter. Minst ett av forslagene

til tiltak skal baseres på uendret ressursbruk, jf. Utredningsinstruksen pkt. 3.1.

Utredningen skal ferdigstilles og overleveres til departementet innen 31. desember 2010.»

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har holdt åtte møter, hvorav to har strukket seg over to dager. Utvalgsleder og sekretær

samt representanter fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har besøkt Almäna Reklamationsnämnden (ARN) i Stockholm, og utvalgets sekretær har vært på besøk hos Forbrukerklagenævnet (FKN) i København. I tillegg har utvalgets leder og sekretær hatt møter med Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Det er også innhentet skriftlig informasjon fra en rekke frivillige tvisteløsningsnemnder som utvalget har bygget på i sine vurderinger.

Kapittel 2

Sammendrag av utvalgets forslag og vurderinger

Utvalgets vurderinger og forslag fremgår av kapittel 8, lovforslaget og de spesielle merknadene til lovforslaget i kapittel 10.

Utvalget foretar i punkt 8.1 en vurdering av dagens utenrettslige tvisteløsningstilbud. Utvalget viser til at utenrettslig tvisteløsning har en rekke fordeler for en forbruker. Særlig påpeker utvalget at slik tvisteløsning innebærer at avgjørelsen treffes av et organ med særlig kompetanse på den problemstilling som tvisten gjelder. Behandling i en frivillig nemnd eller Forbrukertvistutvalget kan også innebære at tvisten i mindre grad rettsliggjøres, fordi saksbehandlingen er skriftlig og partene slipper å møte og presentere sin sak. Videre er nemndsbehandlingen i all hovedsak gratis for forbrukeren og bare unntaksvis vil forbrukeren kunne pådra seg sakskostnader. Også samfunnet som sådan kan sies å være tjent med at forbrukersaker behandles og løses gjennom utenrettslig tvisteløsning. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det rimelig at næringslivet selv finansierer og løser tvister som oppstår i kjølvannet av egen virksomhet. Slik tvisteløsning er også av betydning for næringslivet som gjennom å engasjere seg i tvisteløsningsnemnder, kan bidra med nødvendig faglig kompetanse, og utvikle og justere praksis innenfor de ulike bransjene. Nemndsløsning antas også å være egnet til å dempe konfliktnivået mellom partene slik at saker kan finne sin løsning forut for selve nemndsbehandlingen.

På den annen side finnes det også sider ved nemndsbehandlingen som er mindre gunstige. Det at saksbehandlingen er skriftlig kan medføre at en del saker faller utenfor ordningen fordi de ikke er egnet for slik behandling. Videre er ikke alle parter like skriveføre og kan således oppleve problemer med å fremstille saken sin. Disse problemene kan avhjelpest ved bistand fra nemnds sekretariat. Utvalget viser også til at nemndsbehandling er kostnadskrevende og vesentlig dyrere enn behandling av saker i forlikrådet. Saksbehandlingstidene er også jevnt over lenger enn i forlikrådet.

Etter en samlet vurdering mener utvalget at samfunnet har god nytte av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet nemndene bidrar til, både når det gjelder de frivillige nemndene og Forbrukertvistutvalget, og at nemndene utgjør en viktig funksjon ved å løse saker som ikke egner seg for domstolsbehandling.

I punkt 8.2 søker utvalget å identifisere saksområder som ikke omfattes av dagens utenrettslige tvisteløsningstilbud, og vurderer om en eller flere av disse områdene bør omfattes av et slikt tilbud i fremtiden. Utvalget tar i den forbindelse utgangspunkt i tilgjengelig statistikk som viser hvilke varer og tjenester Forbrukerrådet mottar flest henvendelser om i året, samt SIFO-rapporten «Forbrukertilfredshet 2008» og den såkalte FTI-undersøkelsen som måler forbrukernes grad av tilfredsstillelse med de ulike bransjene. Utvalget gir på denne måten en oversikt over hvilke varer og tjenester som det jevnt over er mest misnøye med. Deretter vurderer utvalget om disse områdene er omfattet av dagens ordning for utenrettslig tvisteløsning.

Utvalget foretar så en vurdering av om områdene for utenrettslig tvisteløsning bør utvides. Ved denne vurdering legger utvalget særlig vekt på hvilke områder som berører mange personer og som kan ha en innvirkning på den enkelte forbrukers økonomi og alminnelige velferdssituasjon, hvilke områder som egner seg for skriftlig behandling i nemnd, hvilke saksområder som krever særlig kompetanse som grunnlag for tvisteløsning og om det ut fra en overordnet økonomisk vurdering er forsvarlig å anbefale en utvidelse av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet.

Ut fra disse kriteriene fremsetter utvalget forslag om at Forbrukertvistutvalgets saklige kompetanse utvides med områdene avhending av fast eiendom etter avhendingslova og oppføring av ny bolig etter bustadoppføringslova. Ut over dette anbefales at det overlates til bransjen eller det aktuelle fagdepartement å vurdere muligheten for opprettelse av tvisteløsningsnemnder. De områdene som utvalget særlig merker seg i den

sammenheng, er persontransport som gjelder buss, tog, ferje og drosje, private utdanningstilbud og tv-tjenester. Utvalget har i tillegg foreslått at det gis en forskriftshjemmel der det overlates til Kongen å regulere saksområdet til Forbrukertvistutvalget.

Utvalget foreslår i punkt 8.3.2 et felles standard regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser. Utvalget mener at nemndene på denne måten kan sikres nøytralitet, uavhengighet og en forsvarlig saksbehandling. Videre vil standardiserte krav til saksbehandlingen innebære at nemndsbehandlingen blir mer enhetlig. Det vil på denne måten kunne være lettere for en forbruker å orientere seg i hvordan saksbehandlingen fungerer i de ulike nemndene.

Utvalget mener at et generelt krav om offentlig godkjenning av de frivillige nemndenes vedtekter sammen med lovbestemte regler for saksbehandlingen i nemndene, vil bidra til å styrke den alminnelige tillit til nemndenes avgjørelser og forenkle forbrukernes forståelse av nemndenes virksomhet. Av den grunn foreslår utvalget i punkt 8.3.3 at det etableres en ordning med en sentralisert offentlig godkjenning for nemnder som oppfyller de standardiserte minstekravene.

Utvalget peker i punkt 8.3.4 på at større nemnder og sekretariat kan utføre mer effektiv saksbehandling med en høy faglig standard, ha høyere grad av selvstendighet og nøytralitet og bidra til kostnadsbesparelse ved driften av sekretariatet. Utvalget mener derfor det bør arbeides for at nemndene og deres sekretariat blir større og mer profesjonelle, og at dette kan skje ved at flere nemnder og sekretariat slår seg sammen. Utvalget legger vekt på at konkrete initiativ på dette området må komme fra næringen selv.

Utvalget viser i punkt 8.3.5 til at antall frivillige nemnder medfører at den enkelte forbruker kan ha vanskeligheter med å få oversikt over hvilke alternativ som finnes for konkret tvisteløsning. Utvalget foreslår derfor at Forbrukerrådet bør etableres som en generell instans for henvendelser til de frivillige nemndene og Forbrukertvistutvalget der Forbrukerrådet pålegges å ha fullstendig oversikt over de enkelte nemnders saksområder og gi forbrukeren informasjon om hvilke nemnder som kan behandle hvilke type tvister. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Forbrukerrådet formelt gis oppgaven som Forbrukerportal for forbrukertvister. Oppgaven bør bestå i å informere om utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker, veilede om gjeldende rett og bidra til klargjøring og opplysning i konkrete forbrukertvister. Utvalget legger til grunn at Forbruker-

rådet vil benytte dagens regionskontorer til å utføre store deler av denne oppgaven og peker på at dette synes å være en hensiktsmessig utnyttelse av Forbrukerrådets ressurser og kompetanse.

I punkt 8.3.6 foreslår utvalget at det innføres en hjemmel for retts- og tvangskraft for avgjørelser fra nemnder som er offentlig godkjente. Det åpnes imidlertid for at det kan være opptil avtalepartene i den enkelte nemnd å avgjøre om slike rettsvirkninger skal tas i bruk.

Utvalget vurderer i punktene 8.3.7, 8.3.8 og 8.3.9 om det bør innføres gebyr, grense for tvistegjenstandens verdi og regler om sakskostnader. Utvalget foreslår verken å innføre eller å opprette forbud mot disse elementene ved saksbehandlingen, men anbefaler at nemndene velger å avstå fra å ilegge forbrukere gebyr, sette noen grense for tvistegjenstandens verdi eller gi regler som kan idømme forbrukerne sakskostnader.

I punkt 8.3.10 vurderer utvalget om det bør opprettes andre alternativer til tvisteløsning av forbrukertvister enn det som finnes i Forbrukertvistutvalget og i de frivillige nemndene, med særlig henblikk på en ny selvstendig meklingsinstans. Utvalget mener at det er lite hensiktsmessig å legge meklingsorgan til andre organ enn nemndene selv der det må forventes at den konkrete kompetansen og således meklingssevnen er størst. En slik løsning vil i tillegg kunne virke fordyrende og bidra til mindre effektivitet i saksgangen. Utvalget foreslår derfor ikke at det opprettes alternative meklingsorgan, men viser til at meklingsorgan bør skje i tilknytning til saksforberedelse i den enkelte nemnd.

Utvalget behandler i punkt 8.4 forholdet mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Utvalget konkluderer med at dagens ordning innebærer en unødvendig dobbeltbehandling og foreslår at hele saksforberedelsen legges til Forbrukertvistutvalget mens Forbrukerrådet spesialiseres på oppgaven som Forbrukerportal.

Forslaget om utvidelse av Forbrukertvistutvalgets saksområde innebærer en viss økning av saksmengden. Utvalget behandler derfor i punkt 8.5 en utvidelse av Forbrukertvistutvalget. Utvalget foreslår at det overlates til Kongen å fastsette hvor mange medlemmer Forbrukertvistutvalget til enhver tid bør ha. I tillegg foreslår utvalget å åpne for at det kan oppnevnes medlemmer med spesialkompetanse for behandling av enkelte sakstyper. Utvalget foreslår også at lederen gis myndighet til å avvise saker der vilkårene for behandling ikke er oppfylt eller det foreligger tidligere praksis som gjør at klagen ikke kan tas til følge. Utvalget foreslår videre at lederen også kan treffe

enkelte realitetsvedtak der det foreligger en fast nemndpraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak.

Forslagene til utvalget foreslås gjennomført gjennom en ny lov om nemndsbehandling av for-

brukertvister, jf. punkt 8.6. Endelig foreslår utvalget i punkt 8.7 at Forbrukertvistutvalget endrer navn til Forbrukerklagenemnda i samsvar med den terminologi som gjelder for de øvrige frivillige nemndene.

Kapittel 3

Dagens utenrettslige tvisteløsning i forbrukersaker

3.1 Samfunnets tvisteløsningsmekanismer

3.1.1 Innledning

I samfunnet oppstår det hele tiden en rekke tvister. Det kan være tvister innenfor familien, konflikter på arbeidsplassen, tvister knyttet til kjøp av varer og tjenester, nabokrangler, konflikter som springer ut av straffbare handlinger, tvister mellom det offentlige og private parter osv. De aller fleste tvistene som oppstår, løses av dem tvisten gjelder, eller de forblir uløst. I mange tilfeller kan imidlertid ulike tvisteløsningsmekanismer benyttes.

Straffbare handlinger blir vanligvis behandlet av politiet og domstolene, ofte med en dom eller en annen straffereaksjon, men også konfliktrådene fungerer som viktige konfliktløser mellom gjerningsperson og fornærmet, særlig i mindre alvorlige saker.

Konfliktrådene kan også mekle i tvister som har oppstått fordi en person har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse. Dette kan for eksempel gjelde saker om erstatning, familietvister og nabokonflikter. For konflikter innen familien kan offentlig godkjente familievernkontor, fagpersoner ved en offentlig instans innenfor helse- og sosialomsorgen eller prester benyttes i mekling. I tillegg kan også enkelte advokater, psykologer og psykiatere godkjennes som meklere i familiesaker. I tillegg finnes en rekke andre som tilbyr mekling i ulike tvister. Det kan være advokatmekling, skolemekling eller konsulenter som mekler tvister i arbeidslivet. Det som særlig kjennetegner bruk av mekling, er at det ikke er noen som treffer en avgjørelse i saken, men at partene selv klarer å komme til enighet.

Innen forvaltningen gjelder en alminnelig adgang til å påklage en forvaltningsavgjørelse til overordnet instans. For tvister mellom det offentlige og en privat part, er Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) også sen-

tral. Ombudsmannens uttalelser er ikke bindende, men blir som regel fulgt opp av forvaltningen.

I enkelte saker kan bruk av voldgift også være et tvisteløsningsalternativ. Dette vil ofte være tvister mellom næringsdrivende som gjelder store verdier, som gjelder særlige rettsområder eller der spesielle interesser gjør seg gjeldende. Voldgift er bare aktuelt i et fåtall saker og krever ofte store ressurser.

I tvister mellom forbrukere og næringsdrivende er klagenemnder et praktisk viktig tvisteløsningsalternativ, herunder Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. For avtaler i forbrukerforhold som gjelder salg av varer eller håndverkertjenester til en forbruker, eller spørsmål om angrekk, kan Forbrukerrådet mekle i saken. I de sakene der det ikke oppnås en minnelig løsning, kan saken bringes inn for Forbrukertvistutvalget. Det er også opprettet en rekke klagenemnder, såkalte frivillige nemnder, i medhold av avtale mellom Forbrukerrådet og en bestemt bransje. Enkelte av disse klagenemndene har også forankring i lovgivningen. Klagenemndene behandler et stort antall saker av ulik karakter.

I tillegg til de frivillige nemndene finnes også et sett nemnder opprettet av det offentlige, som er drevet etter noen av de samme prinsippene som gjelder for frivillige nemnder og som behandler tvister mellom private. Typisk eksempel på slike er Husleietvistutvalget. I tillegg finnes enkelte nemnder med et mer pønalt preg, men som også kan regulere konflikter mellom en næringsdrivende og en forbruker. Eksempel på slike nemnder er Disiplinernemnda for advokater og Den norske tannlegeforenings klagenemnder.

Sentralt innenfor offentlig tvisteløsning er domstolene. Domstolene kan både tilby mekling og løse en sak ved dom. Domstolene er helt avgjørende for å trygge den enkelte borgerens rettsikkerhet og sikre at lovgivningen gjennomføres. I Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om lov om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) s. 35 heter det:

«Med rettssikkerhet tenkes her på at den enkelte kan få sine rettstvister løst forsvarlig av uavhengig og nøytrale avgjørelsesorgan. Gjennomslag for lovgivningen innebærer at borgerne blir påvirket til å innrette seg etter rettsreglene. Klarhet i reglene og visshet om at retten kan gjennomtvinges gjennom rettsavgjørelser, virker konfliktdepende og konfliktløsende og fremmer adferd i samsvar med regelverket og lovgivernes intensjoner, slik de er kommet til uttrykk gjennom rettsreglene.

...

Til tross for at domstolene bør ha disse to oppgavene, kan det ikke tas for gitt at all tvisteløsning skal skje for domstolene, og at tvistene der fortrinnsvis skal løses ved rettslige avgjørelser. I mange tilfeller er det best at tvisten løses utenfor domstolene, eller at det i domstolene legges til rette for en løsning basert på mekling.»

3.1.2 De alminnelige domstoler

3.1.2.1 Innledning

Domstolene er helt sentrale når det gjelder løsning av sivile tvister. Domstolene er den primære tvisteløsningsinstans i samfunnet i den forstand at de står til rådighet for borgerne i alle typer saker, også i forbrukertvister. I samspill med lovgiverne utformer domstolene den rettsoppfatning som ligger til grunn for øvrig tvisteløsning. Domstolene er effektive, og partenes rettssikkerhet står sentralt i prosessen. Det er imidlertid kostnader forbundet med bruk av domstolene, og selv om det med tvisteloven fra 2005 ble gjort endringer for å gjøre kostnadsnivået ved behandling av mindre tvister lavere, er fortsatt domstolsbehandling mer kostnadskreven enn en del andre tvisteløsningsalternativer. Når det gjelder kostnadsnivået, er det imidlertid viktig å skille mellom kostnader til forlikrådsbehandling og kostnadene ved øvrig domstolsbehandling. Som vist nedenfor, er kostnadene forbundet med forlikrådet, vesentlig lavere enn for de øvrige domstoler. Videre er forlikrådene i stand til å behandle et betydelig antall saker hvert år. Dette gjør forlikrådene til et viktig alternativ for behandling av forbrukertvister.

3.1.2.2 Forlikrådet

Utgangspunktet er at en sivil sak for domstolene skal starte i forlikrådet. Etter definisjonen i domstoloven § 1 annet ledd er forlikrådene meklingsinstitusjoner med begrenset domsmyndighet som angitt i tvisteloven § 6-10. Selv om

domsmyndigheten er begrenset, har den likevel stor rekkevidde innenfor dagliglivets tvister.

Etter tvisteloven § 6-10 kan forlikrådene avsi dom i alle saker der partene samtykker til det. Videre kan forlikrådet dømme der det foreligger begjæring fra en av partene i saker der tvistegjensstandens verdi ikke overstiger kr 125 000. Endelig kan forlikrådet dømme i saker der det foreligger en begjæring fra klageren, og der enten vilkårene for å avsi fraværdom er oppfylt, eller der klageparten i saker om pengekrav ikke gjør gjeldende annet enn manglende betalingsevne eller andre åpenbart uholdbare innsigelser. Forlikrådene har dermed omfattende domsmyndighet i saker som gjelder verdier under kr 125 000, og begrenset myndighet til å dømme i saker som gjelder større verdier.

Det finnes et forlikråd i hver kommune i landet. Nærheten for den enkelte borger til domstolen er således stor. Forlikrådet er også ment som en enkel måte å få løst enkle, sivile saker. Det er i utgangspunktet ingen begrensninger i forhold til hvem som kan opptre som part, og således kan forlikrådet både behandle tvister mellom forbrukere, og mellom forbrukere og næringsdrivende.

I 2009 behandlet forlikrådene til sammen 128 149 saker. Rundt 4 000 av disse ble innstilt uten noen form for avgjørelse. I de øvrige sakene traff forlikrådet en eller annen form for avgjørelse som enten avsluttet saken fordi partene ble enige eller fordi vilkårene for behandling i forlikrådet ikke var oppfylt, eller det ble truffet en avgjørelse som kunne overprøves av tingretten. Til sammenligning er det verdt å merke seg at de øvrige domstoler behandlet til sammen 14 479 sivile saker i 2009. Forlikrådene er således i realiteten det viktigste rettslige tvisteløsningsorganet ut fra saksmengden.

Det er relativt rimelig å få behandlet en sak i forlikrådet. Klageren må betale ett rettsgebyr som for tiden utgjør kr 860. Partene risikerer i tillegg å bli idømt motpartens sakskostnader. Disse er begrenset til ulike poster som fordeler seg på gebyret til behandling av saken, utgift til rettshjelp for skriving av klage eller tilsvar i saken, og utgifter for parten til å møte personlig eller ved en fullmektig i forlikrådet. Slike utgifter vil sjelden overstige kr 5 000.

Saksbehandlingen i forlikrådet starter normalt med at en part inngir en klage. Dette kan gjøres både skriftlig og muntlig. Ved muntlig inngivelse av forliksklage må parten selv møte opp i forlikrådet og få hjelp til å sette opp en klage. Klagen blir da normalt skrevet ned av en sekretær, eventuelt en dommer i forlikrådet. Klageren kan

også benytte en prosessfullmektig til å sende en klage til forliksrådet.

Etter at saken er kommet inn, undersøker forliksrådet om vilkårene for å ta saken til behandling, er oppfylt. Forliksrådet vurderer da først om forliksklagen er i samsvar med vilkårene i tvisteloven. En forliksklage må nevne hvilket forliksråd saken gjelder. Videre må den angi navn og adresse på partene, det krav som gjøres gjeldende og en påstand som bestemt angir det resultat klageren krever i tilfellet dom, samt en begrunnelse som må gi en konsentrert beskrivelse av de faktiske forhold kravet bygger på. Klagen må også være undertegnet med en fysisk signatur. Dersom forliksklagen inneholder feil eller mangler, skal forliksrådet gi klageren adgang til å rette forliksklagen. Hvis feilen ikke blir rettet, kan forliksrådet avvise klagen.

Forliksrådet undersøker videre om forliksrådet har adgang til å behandle saken. Forliksrådets saklige kompetanseområde er fastsatt i tvisteloven § 6-2. Hovedregelen er at forliksrådet kan behandle alle tvistesaker som kan anlegges ved tingretten etter reglene for allmennprosess eller småkravsprosess. I dette ligger klare begrensninger til ulike sakstyper som er unntatt mekling i forliksrådet, herunder saker som hører inn under særdomstoler, spesielle prosesslover som skifte-, nams- og skjønnssaker og spesielle rettergangsregler i særlovgivningen som saker etter ekteskapsloven. I tillegg er det gjort konkret unntak for andre særlige sakstyper som ikke er egnet for forliksrådsbehandling, herunder familiesaker og saker mot offentlig myndighet som ikke er av utelukkende privatrettslig karakter. Hvis forliksrådet ikke har kompetanse til å behandle saken, skal den avvises.

Forliksrådet vurderer også om saken er sendt til riktig forliksråd. I tvisteloven er det generelle regler for hvilken domstol som kan behandle en sak. Dersom saken er kommet inn til feil forliksråd, sendes saken til det forliksrådet som er riktig verneting.

Etter at forliksrådet har funnet at saken kan tas til behandling, forkynnes klagen overfor klagemotparten med pålegg om tilsvaer. Forkynning i forliksrådet gjøres etter postforkynningsforskriften § 4 annet ledd som bestemmer at klager fra forliksrådet kan forkynnes i vanlig brev uten motakskvittering. Forkynningstidspunktet regnes fra 10 dager etter at brevet er sendt fra forliksrådet. Fristen for å inngi tilsvaer er normalt to uker fra forkynningstidspunktet.

Dersom forliksrådet ikke mottar tilsvaer innenfor fristen, skal det avsies fraværdom hvis vilkå-

rene for slik dom er oppfylt. Fraværdom krever at det ikke er inngitt tilsvaer, at klageren har begjært fraværdom, at klageren har formulert en påstand som gjør det mulig å avsi fraværdom, at klagemotparten er gjort kjent med virkningen av manglende tilsvaer og endelig at klagemotparten ikke har gyldig fravær. Hvert år ender et ikke ubetydelig antall saker i forliksrådet med fraværdom. I 2009 avsa forliksrådene til sammen 78 216 fraværdommer, som innebar at ca. 60 % av det totale antall saker endte i fraværdom. Dette var både fraværdommer på grunnlag av manglende tilsvaer og fravær under rettsmøtet.

Tilsvaer kan inngis muntlig eller skriftlig. Skriftlig tilsvaer kan inngis av klagemotparten selv eller av en prosessfullmektig etter prosessfullmakt fra partene. Tilsvaret skal opplyse om kravet i klagen godtas eller bestrides. Det skal også opplyse om klagemotparten har eventuelle innsigelser til at forliksrådet behandler saken. Hvis kravet bestrides, bør tilsvaret i tillegg også gi en kort begrunnelse for hva som er klagemotpartens standpunkt i saken.

I noen saker erkjennes kravet fra klageren i tilsvaret. Forliksrådet kan da avsi en dom for kravet i samsvar med klagerens påstand uten noen videre saksbehandling.

Etter at tilsvaer er kommet inn, kan også forliksrådet innstille saken. Vilkaeret for at forliksrådet skal treffe en slik avgjørelse, er at forliksrådet finner at det er lite sannsynlig at saken vil egne seg for videre behandling. Det er flere forhold som kan være av betydning for en slik avgjørelse. Sakens art eller partsammensetningen kan være slik at forliksrådet ser liten mulighet for at den kan løses ved forlik eller dom. En dom fra forliksrådet kan også være uaktuelt fordi saken er så vanskelig faktisk eller juridisk at den ikke er egnet for opplysning i forliksrådet. Selv om forliksrådet eventuelt ser at det kan være vanskelig å avgjøre en sak ved dom, vil muligheten for forlik likevel være til stede slik at forliksrådet på dette grunnlag vurderer å behandle saken videre.

Hvis det ikke er truffet noen avgjørelse under saksbehandlingen som avslutter saken, innkaller forliksrådet til rettsmøte. Partene har i utgangspunktet personlig møteplikt dersom saken kommer opp i den kommunen der partene bor eller i nabokommunen. Hvis saken kommer opp i et forliksråd som ligger lenger unna, har ikke partene personlig møteplikt. Partene kan da velge å sende en møtefullmektig eller en prosessfullmektig.

Under rettsmøtet kan partene også ha med seg en prosessfullmektig. Hvis prosessfullmektigen er en advokat eller en advokatfullmektig, gjelder

særlige regler om varsling av motparten og forliksrådet forut for rettsmøtet. For øvrig står parten fritt til å benytte en prosessfullmektig under rettsmøtet.

Rettsmøtet i forliksrådet foregår langt på vei på samme måte som en sak for tingretten idet saken starter med en partsforklaring der hver av partene presenterer saken og der motparten og forliksrådet får anledning til å stille spørsmål. Normalt er det klager som får ordet først og så klage-motparten. Det kan også føres ulike type bevis i forliksrådet. Disse bør være presentert for motparten forut for rettsmøtet. Det er også adgang til å føre vitner under rettsmøtet, men det er forliksrådet som avgjør i hvilken utstrekning vitner skal tillates ført i den enkelte sak. En part som vil føre vitner, bør melde fra om dette til motparten forut for rettsmøtet. Både i forhold til føring av bevis og vitner vil forliksrådet foreta en skjønnsmessig vurdering av dets betydning for saken, om motparten har fått kunnskap om det på forhånd og om det for øvrig vil være tidkrevende eller vanskeliggjøre gjennomføringen av rettsmøtet. Dersom det møter prosessfullmektiger, vil disse kunne gis ordet for en kort innledning ved rettsmøtets start og for en kort oppsummering som avslutter rettsmøtet.

Utgangspunktet er at rettsmøter i forliksrådet er offentlige. Det betyr at publikum har adgang til å være til stede og høre på det som skjer i rettsmøtet, men på samme måte som i de øvrige domstoler har forliksrådet adgang til å føre saken for lukkede dører. Dette krever en særlig beslutning av forliksrådet. Det er også slik at oversikt over saker som er til behandling i forliksrådet er offentlig, slik at allmennheten, herunder pressen, kan gjøre seg kjent med hvilke saker som kommer opp for forliksrådet. Forliksrådets dommer og rettsforlik er også offentlige.

Under rettsmøtet har forliksrådet to sentrale oppgaver. Det er for det første å mekle mellom partene og få partene til å inngå et forlik. For det annet skal forliksrådet bidra til sakens opplysning slik at det eventuelt kan avsies dom dersom partene ikke kommer til enighet. Forliksrådet må på denne måten involvere seg i partenes tvist, samtidig som forliksrådet ikke opptre så direkte under meklingen at de blir inhabile til å avsi dom. Fordi dette kan sette forliksrådet i en vanskelig stilling, kan partene forut for rettsmøtet bli enige om at forliksrådet ikke skal dømme i saken. Forliksrådet vil da kunne gå lenger i å få partene til enighet. Tvisteloven legger ellers ingen føringer for gjennomføringen av rettsmøtet, og forliksrådet står således relativt fritt med hensyn til hvordan dette

gjøres. Forliksrådet må imidlertid våke over at behandlingen skjer på en forsvarlig måte med hensyn til parter, vitner og fremleggelse av bevis, og det er viktig å legge forholdene til rette for et godt forhandlingsklima.

Dersom partene kommer til enighet, skal forliksrådet nedtegne forliket som blir et såkalt rettsforlik. Det har da retts- og tvangskraftvirkning som en rettskraftig dom. Forliksrådet må sørge for at partene forstår forlikets innhold og konsekvens, samt at partene underskriver forliket. Med et forlik vil saken være avsluttet. I motsatt fall vil forliksrådet etter at rettsmøtet er avsluttet, trekke seg tilbake og konferere om resultatet i saken. Det er da to muligheter. For det første kan forliksrådet innstille saken. En innstilling kan begrunnes med at saken er for vanskelig eller for lite opplyst til at forliksrådet finner å kunne avsi en dom. Den andre muligheten er at forliksrådet dømmer i saken.

Forliksrådet har kompetanse til å avsi dom hvis begge parter er enige, eller hvis tvistegenstanden ikke overstiger kr 125 000 og den ene av partene krever dom. Forliksrådet må også være enige om at de har tilstrekkelig kunnskap til å dømme, men dommerne i forliksrådet trenger ikke være enige om resultatet. Forliksrådet skriver så dommen og undertegner den. Dette arbeidet gjøres vanligvis av lederen i forliksrådet etter at forliksrådets medlemmer har konferert om dommens begrunnelse og resultat.

Dommen i forliksrådet avgjør tvisten mellom partene. I tillegg til selve kravet, skal forliksrådet i dommen også ta stilling til fordeling og utmåling av sakskostnader hvis det er krevd slike. Det er imidlertid satt klare begrensninger i loven for hvilke kostnader og hvor mye som kan kreves dekket.

3.1.2.3 Småkravprosessen i tingretten

Forliksrådets avgjørelser kan alltid bringes inn for tingretten. Det finnes ikke noen statistikk for hvor mange dommer fra forliksrådet som ankes til tingretten, men dersom en tar utgangspunkt i at forliksrådene i gjennomsnitt behandler ca. 130 000 saker hvert år og at tingrettene til sammen behandler ca. 15 000 sivile saker, er antallet anker under enhver omstendighet lavt. I denne sammenheng må det også tas høyde for at mange saker starter i tingretten fordi forliksrådet ikke har kompetanse til å behandle saken eller fordi det finnes et unntak fra kravet om forliksrådsbehandling.

Saker fra forliksrådet kan bringes inn for tingretten ved såkalt forenklet stevning. Det kreves da

bare at dommen fra forlikrådet sendes tingretten med en begjæring om at tingretten tar saken til behandling fordi saksøkeren er uenig i resultatet fra forlikrådet. Det må angis hvilken endring som kreves og hva som menes å være feil ved avgjørelsen. Det er da tingrettens oppgave å innhente dokumentene fra forlikrådet.

For øvrig vil de fleste dommer fra forlikrådet som ankes inn for tingretten, behandles etter reglene om småkrav. Småkravsprosessen er en forenklet måte å behandle sakene på der saksforberedelsen og den muntlige sluttbehandlingen er begrenset. Den muntlige sluttbehandling skal normalt gjennomføres på et par timer og bør ikke overstige en dag. I dette møtet skal partene få anledning til å forklare seg og det kan føres bevis. Partene kan representere seg selv eller benytte en prosessfullmektig. Småkravsprosessen innebærer også at retten i større utstrekning må være forberedt på å veilede selvprosederende parter, både prosessuelt og materielt.

Avgjørelse i form av dom i småkravsprosessen kan avsies ved rettsmøtets avslutning eller innen en uke etter at partene er meddelt at saken er tatt opp til doms. Dommen skal være kort og forklare hva saken gjelder, gjengi partenes påstander og påstandsgrunnlag og redegjøre for de momenter som retten har lagt avgjørende vekt på.

Utmåling av sakskostnader er begrenset i saker etter småkravsprosessen. En part som tilkjennes sakens omkostninger, vil aldri kunne kreve mer enn inntil 20 % av tvistesummens verdi og aldri mer enn kr 25 000 med tillegg av merverdiavgift.

Dommer som er avsagt på grunnlag av behandling i småkravsprosessen, vil normalt ikke kunne overprøves av lagmannsretten.

3.1.2.4 *Allmennprosessen i tingretten*

Bestemmelsene som regulerer allmennprosessen, er mer omfattende enn småkravsprosessen. Allmennprosessen er rettet inn mot behandling av saker på en mer omfattende og grundig måte. Samtidig står hensynet til forholdsmessighet sentralt. Det innebærer at en sak ikke skal være mer ressurskrevende enn det hensynet til sakens omfang tilsier. Ressursbruken skal dermed stå i forhold til sakens viktighet. Med ressursbruk tenkes både på den tid som medgår til behandlingen og den kostnad som saksbehandlingen innebærer. Allmennprosessen kjennetegnes også av at dommeren tar styring over sakens fremdrift på et hvert trinn av saksforberedelsen og frem til hovedforhandlingen er gjennomført. Retningsgi-

vende for dommerens styring av saken, er nettopp hensynet til forholdsmessighet og konsentrasjon av saken omkring de spørsmål som dommeren finner er avgjørende for sakens opplysning.

Dommerens styring starter med planmøtet etter at tilsvar fra saksøkte er kommet inn. I planmøtet legges en plan for saksforberedelsen frem til hovedforhandling samtidig som omfanget av hovedforhandlingen klarlegges. Dette innebærer at partene eller prosessfullmektigene må være godt forberedt og kunne redegjøre for både materielle og prosessuelle sider av saken herunder vitneførsel og øvrig tidsbruk under hovedforhandlingen. Det normale er at hovedforhandlingen berammes under planmøtet. Hovedforhandling skal ikke holdes senere enn seks måneder etter at stevningen kom inn til tingretten. I tiden frem til hovedforhandling fremlegges dokumentasjon og annet som er nødvendig for sakens opplysning. Det legges vekt på at saken konsentreres om det som er sakens tvistetema.

Hovedforhandlingen gjennomføres med innledning fra hver av partene, partsforklaringer og øvrig bevisførsel. Dommen avsies senest to uker etter at hovedforhandlingen ble avsluttet. Ved utmåling av sakskostnader skal dommeren særlig ta utgangspunkt i hva som har vært nødvendig for sakens opplysning. Dommer som er avsagt etter allmennprosessen, kan ankes til lagmannsretten.

Et alternativ til hovedforhandling er at partene blir enige om å gjennomføre rettsmekling. Rettsmekling innebærer at dommeren i stedet for å lede hovedforhandlingen, forsøker å mekle mellom partene. Det innkalles da til et særskilt meklingsmøte der dommeren blant annet kan beslutte å dele partene og gjennomføre separate møter. Dersom forlik ikke oppnås ved rettsmeklingen, kan normalt ikke den samme dommeren gjennomføre hovedforhandlingen ut fra inhabilitetsbetraktninger.

3.1.3 **Nærmere om forholdet mellom de utenrettslige tvisteløsningsnemndene og domstolene**

Etter tvisteloven § 6-2 skal som hovedregel alle sivile tvister starte i forlikrådet. Det er imidlertid gjort flere unntak. I denne sammenheng må særlig nevnes bestemmelsen i § 6-2 første ledd bokstav e som gjelder saker avgjort av en nemnd når det er bestemt ved lov at nemndas vedtak er bindende for partene hvis saken ikke bringes inn for domstolene. Dette unntaket gjelder i første rekke vedtak fra Forbrukertvistutvalget som har retts- og tvangskraft dersom det ikke bringes inn for

domstolene innen fire uker etter at det er forkynt for partene, jf. forbrukertvistloven § 11. I forarbeidene til tvisteloven ble det drøftet om det også burde gjøres unntak for saker som har vært behandlet i klagenemnder som Bankklagenemnda og Forsikringsskadenemnda, dvs. i nemnder som ikke har retts- og tvangskraftsvirkning, men kun er rådgivende for sakens parter. Det ble konkludert med at partene sjelden vil se seg tjent med å bringe slike saker inn for forlikrådet. Det ble likevel pekt på at det kan tenkes saker der nemnda har truffet en avgjørelse som en av partene ikke vil etterleve. Forlikrådsbehandlingen kan da gi nødvendig tvangsgrunnlag for kravet.

For det annet følger det av § 6-2 annet ledd at plikten til å behandle saken i forlikrådet før den kan bringes inn for tingretten blant annet ikke gjelder der tvisten er blitt realitetsbehandlet i en klage- eller reklamasjonsnemnd etter samtykke fra den annen part eller i en slik nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse.

Gjennom disse unntakene fra plikten til å mekle i forlikrådet, ser en at det er en viktig sammenheng mellom behandlingen i forlikrådet og i en klage- eller reklamasjonsnemnd og at nemndsbehandling er et viktig supplement til domstolsbehandling i forlikrådet.

Behandling i nemndene har også betydning i forhold til sakens litispensvirkning for domstolene, herunder forlikrådet. Det følger av tvisteloven § 18-2 tredje ledd at dersom en tvist bringes inn for en nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse eller en nemnd som har retts- og tvangskraftsvirkning, så inntre litispensvirkning slik at saken da ikke kan bringes inn for domstolene mens behandlingen pågår i nemnda. Unntak gjelder dersom nemnda ikke behandler saken innen seks måneder uten at det kan bebreides saksøkeren.

Det følger også av bestemmelsene i tvisteloven § 6-11 annet ledd at en sak som er brakt inn for forlikrådet, kan begjæres innstilt dersom klagemotparten (saksøkte) inntil en uke før rettsmøte bringer saken inn for en nemnd som nevnt i tvisteloven § 6-2 annet ledd bokstav c. Det vil si der tvisten er blitt realitetsbehandlet i klage- eller reklamasjonsnemnd etter samtykke fra den annen part eller i en slik nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at en særskilt tvisteløsningsnemnd som enten har retts- og tvangskraft eller som er godkjent etter særskilt lovbestemmelse, gjennomgående vil ha større fagkynighet enn forlikrådet og at det er vel så stor

sjanse for at realitetsbehandlingen i tvistenemnda vil gi en endelig løsning.

Departementet drøftet i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om det burde innføres en generell litispensvirkning for all nemndsbehandling. En slik løsning ble avvist fordi kvaliteten på saksbehandlingen og innsikten i rettsregler varierer mellom nemndene.

Det er også viktig å merke seg at en avgjørelse fra nemnder med retts- og tvangskraftsvirkning kan bringes inn for tingretten ved at avgjørelsen oversendes med en begjæring om at den ønskes overprøvd med en angivelse av den endring som kreves og hva som menes å være feil ved avgjørelsen.

Endelig vises til at det følger av foreldelsesloven § 16 annet ledd bokstav a at foreldelsesfristen avbrytes dersom et krav bringes inn for en klagenemnd som er opprettet av skyldner eller den bransjeorganisasjon skyldneren er tilsluttet eller eventuelt under denne bransjeorganisasjons medvirkning. Det samme gjelder hvis vedtektene for nemnda er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse eller hvis skyldneren godtar at tvist om kravet bringes inn for en klagenemnd.

3.1.4 Om nemndene som alternativ til tvisteløsning i domstolene

Tvisteloven bygger på prinsippet om at saken skal være forsøkt løst i minnelighet før den bringes inn for tingretten. Av den grunn ble forlikrådet opprettholdt som obligatorisk meklingsinstans for saker som skal behandles for domstolene, jf. omfattende drøftelse i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 93-97. Justisdepartementet understreket imidlertid at det bør gjøres unntak der det etter loven finnes særskilte meklingsordninger, eller der et annet organ har truffet avgjørelse som kan bli tvangskraftig på samme måte som dommer, slik det gjelder for vedtak i Forbrukertvistutvalget, jf. s. 94 annen spalte. Departementet mente videre at det for tvister som har vært realitetsbehandlet i utenrettslige nemnder som er offentlig godkjent etter særskilte lovbestemmelser, heller ikke skal gjelde krav om behandling i forlikrådet. Dette er en ikke ubetydelig anerkjennelse av klage- og reklamasjonsnemndene og deres betydning for tvisteløsningen. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 74 videre:

«Det er et mål at domstolene skal være et reelt tvisteløsningstilbud for alle, og forslag til tvisteloven skal legge til rette for dette. En forutsetning for å nå målsettingen er at domstolene ikke oversvøm-

mes av saker som kunne og burde vært løst på annen måte, som ikke er egnet for domstolsbehandling eller som gjelder så små verdier at domstolsbehandling er uforholdsmessig ressursbruk. Det er derfor departementets oppfatning at domstolsbehandling bør fremstå som siste utvei etter at partene forgjeves har forsøkt å løse tvisten utenrettslig, herunder ved bruk av adekvate utenrettslige tvisteløsningsalternativer. Når det har skjedd, skal imidlertid domstolene være samfunnets primære tvisteløsningsorgan.»

I forlengelsen av dette peker departementet på at utenrettslige tvisteløsningsnemnder er et viktig bidrag for å begrense sakstilgangen til de alminnelige domstoler, og det diskuteres mulige løsninger for å gi flere nemnder rettsvirkninger etter tvisteloven. Departementet uttaler i den sammenheng at nemndene bør ha forankring i lov for å bli gitt rettsvirkning i forhold til tvisteloven. Det heter videre i proposisjonen s. 75:

«Departementet fremmer i denne proposisjonen ingen forslag som gjelder organiseringen av og behandlingen i de ulike tvisteløsningsordningene, hva enten de er lovregulert eller ikke ... Departementet antar imidlertid at det i tiden framover vil komme flere utenrettslige ordninger. De nevnte EU-krav til tvisteløsningsordninger for forbrukersaker innen samferdselssektoren, er eksempel på det, se 7.2.2.2. Departementet tar ikke stilling til hvilke rettsvirkninger nye eller eksisterende ordninger, særlig forbrukersektoren, bør ha. Det må vurderes særskilt for det enkelte rettsområde hvor det kan være aktuelt å regulere en utenrettslig tvisteløsningsordning. Om ordningens legitimitet og kvalitet i avgjørelsene eller uttalelsene er gode nok, kan bero på mange forhold, blant annet om sekretariatet og avgjørelsesorganet får tilknyttet seg gode fagpersoner. Her vil økonomiske forhold kunne spille en viktig rolle, og finansieringen kan lett bli avgjørende for ordningens legitimitet.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om avgjørelser i utenrettslige tvisteløsningsnemnder bør ha retts- og tvangskraftvirkninger. Det forutsetter i tilfellet lovregulering. Og dette bør etter departementets mening vurderes konkret for den enkelte nemnd som det er aktuelt for. Departementet stiller seg ikke prinsipielt avvisende til at avgjørelser fra flere utenrettslige tvisteløsningsnemnder gis retts- og tvangskraftvirkninger dersom de ikke bringes inn for prøving i domstolene.»

Utvalget mener at forarbeidene til tvisteloven og de drøftelser som er foretatt der, danner et viktig

utgangspunkt for utvalgets arbeid og gir avgjørende premisser når det gjelder tvisteløsningsnemndenes funksjon og organisering. Utvalget viser til gjennomgangen nedenfor i kapittel 8, og særlig punkt 8.3.

3.2 Dagens modell for utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker

3.2.1 Innledning

Det utenrettslige tvisteløsningssystemet i Norge består, ved siden av Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget, av en rekke tvisteløsningsnemnder som har ulike stiftelsesgrunnlag og til en viss grad er bygget opp etter forskjellige strukturer. En kan skille mellom fire hovedtyper av nemnder:

- Nemnder opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje og deres kunder, sistnevnte representert ved en forbrukerorganisasjon.
- Nemnder opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje og deres kunder, som har stiftelsesgrunnlag i lov eller forskrift og/eller som har vedtekter godkjent av departementet.
- Interne bransjenemnder som er opprettet og drives av en bransje eller et selskap alene, og som typisk skal behandle tvister mellom et bransjemedlem og dets kunder.
- Nemnder opprettet av det offentlige. Slike nemnder kan drives både i samarbeid med, eller uten innflytelse fra, andre aktører.

Nedenfor i punkt 3.2.2 til 3.2.5 vil utvalget gjennomgå eksempler på disse fire hovedtypene av tvisteløsningsnemnder. De to første hovedtypene kalles gjerne «frivillige nemnder». I tillegg til omtale av nemndene, vil utvalget foreta en gjennomgang av Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalgets virksomhet i punkt 3.3 og 3.4. I punkt 3.5 vil utvalget gå gjennom det som i all hovedsak utgjør de frivillige nemndene. Til slutt vil utvalget i punkt 3.6 og 3.7 se på enkelte nemnder som tilhører de siste to kategoriene, nemlig rene bransjenemnder og offentlige tvisteløsningsnemnder.

3.2.2 Avtalebaserte nemnder (opprettet og drevet i samarbeid mellom en bransje og en forbrukerorganisasjon)

Den første kategorien av utenrettslig tvisteløsning i forbrukersaker er nemnder som er opprettet og blir drevet av en eller flere bransjer på den ene side og forbrukerne på den andre siden. Forbru-

kerne representeres i all hovedsak av Forbrukerrådet, men det kan også tenkes andre organisasjoner på forbrukersiden. Eksempler på nemnder hvor Forbrukerrådet er slik avtalepart, er Klagenemnda for bilutleie, Reklamasjonsnemnda for takstmenn og Parkeringsklagenemnda. Eksempel på nemnd der en annen forbrukerorganisasjon er avtalepart, er Klagenemnda for bilsaker. I denne nemnda er det organisasjonene KNA (Kongelig Norsk Automobilklubb), MA (Motorførernes Avholdsforbund) og NAF (Norges Automobilforbund) som representerer forbrukerne.

Forbrukerrådet stiller vilkår om krav til nemndenes organisering og saksbehandling for å være med og opprette en nemnd. Gjennom disse kravene skal nemndene sikres betryggende rettssikkerhet og forbrukerrettigheter. Dette innebærer også en forutsetning om at Forbrukerrådets representanter skal være med i nemndenes styrer og at forbrukersiden og bransjen skal være likt representert i selve nemnda. Forbrukerrådet er også opptatt av at bransjen oppfyller nemndenes avgjørelser. Forbrukerrådet ønsker også at nemndsbehandlingen som en hovedregel skal være gratis.

Samarbeidet mellom Forbrukerrådet og ulike bransjer utgjør disse nemndenes egenart og gir dem legitimitet både hos forbrukere og innad i bransjen. Det vises særlig til at både den næringsdrivende og forbrukerne kjenner til at deres interesser er representert. Videre gir samarbeidet nemndene en reell innflytelse på det aktuelle saksområdet fordi bransjen gjennom nemndsavgjørelser kan endre uheldig praksis og legge nemndavgjørelsene til grunn for sin videre drift.

Disse nemndene har ikke sitt rettslige grunnlag i lov, men i avtalen mellom partene. De bestemmelser som gjelder for domstolene, gjelder i utgangspunktet ikke for de avtalebaserte nemndene. Konfliktløsningen ved nemndene er likevel til en viss grad samordnet med det domstolsbaserte tvisteløsningssystemet. For eksempel kan nemndsbehandlingen virke fristavbrytende etter foreldelsesloven, jf. punkt 3.1.3 ovenfor. Men disse nemndene har verken litispensvirkning eller retts- og tvangskraft. For en forbruker er det derfor viktig å være klar over at behandlingen i en slik nemnd ikke automatisk vil løse tvisten dersom den næringsdrivende ikke ønsker å etterleve nemndas avgjørelse. Enkelte ganger har den næringsdrivende avgitt en avtalerettlig bindende erklæring om at avgjørelsen vil bli fulgt. Forholdene ligger da til rette for at avgjørelsene vil bli etterlevd.

3.2.3 Avtalebaserte nemnder (opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon) som har forankring i lov/er godkjent av departementet

For nemnder som har vedtekter som er godkjent av departementet og/eller virksomheten er forankret i lov, gjelder langt på vei de samme forhold som for nemndene nevnt under pkt. 3.2.2. Dette er nemnder som er opprettet og drives av representanter fra både forbruker- og bransjesiden, og har således samme egenart og samme grad av legitimitet. Den vesentlige forskjellen er at disse nemndene har lovmessig forankring og/eller at de har saksbehandlingsregler som er godkjent av departementet. Eksempler på slike nemnder er Bankklagenemnda, Boligtvistnemnda og Brukerklagenemnda.

Enkelte av nemndene har både lovmessig forankring og saksbehandlingsregler som er godkjent av departementet, mens andre kun har godkjente saksbehandlingsregler.

For nemnder som har lovforankring, antas at nemndsbehandling utløser litispens for de alminnelige domstoler, herunder forlikrådet. Det fremgår av tvisteloven § 18-1 at dersom det reises sak mellom samme parter om et krav som allerede er tvistegjenstand, skal retten avvise den. Av forarbeidene til loven følger at formuleringen «som allerede er tvistegjenstand» også omfatter tvister som er til behandling for særskilt nemnd eller organ, men kun der dette følger av særskilt lovbestemmelse. Det innebærer at det oppstår litispensvirkninger der det følger eksplisitt av egen lovbestemmelse om dette, f.eks. lov om forbrukertvister § 15 første ledd og finansavtaleloven § 4. Men litispensvirkninger oppstår også dersom en sak behandles i en nemnd hvis vedtekter er godkjent av departementet.¹ Etter tvisteloven § 18-2 tredje ledd er denne litispensvirkningen imidlertid begrenset i tid. Seks måneder etter at saken kom inn til behandling for en av disse nemndene kan søksmål anlegges for domstolen dersom forsinkelsen ikke kan bebreides saksøkeren. I slike tilfeller innstilles behandlingen i nemnda.

Når det gjelder spørsmålet om foreldelse, følger det av foreldelsesloven § 16 annet ledd bokstav a at foreldelsesfristen avbrytes dersom en sak bringes inn for en nemnd som er offentlig godkjent etter særskilt lovbestemmelse. Dette innebærer at en forbruker som får sin sak behandlet i

¹ «Tvisteloven – Kommentanutgave» av Schei m.fl. s. 739

en slik nemnd, ikke er avhengig av at den næringsdrivende har vært med å opprette nemnden for at foreldelsesfristen avbrytes.

Nemndsbehandling i nemnder som har vedtekter godkjent av departementet, innebærer også at overprøving av saken kan gjøres direkte for tingretten og at det ikke er nødvendig med mekling i forliksrådet, jf. tvisteloven § 6-2 annet ledd bokstav c.

Endelig kan det for slike nemnder også bestemmes i forskrift eller lov at nemndas avgjørelse skal ha retts- og tvangskraft. Selv om det for enkelte nemnder er lagt opp til regler som kan gi retts- og tvangskraftsvirkning, er ikke dette fastsatt for noen frivillig nemnd.

3.2.4 Interne bransjeordninger

Enkelte bransjer og selskap har opprettet egne interne reklamasjonsnemnder for sine kunder. Eksempler på interne bransjenemnder er Den norske tannlegeforeningens klagenemnd og Norges Fondsmeglerforbund Etsiske råd/Klageråd. Disse nemndene drives og helfinansieres av bransjeorganisasjonene, og deres oppgave er å behandle klager fra publikum angående medlemmenes faglige utførelse dersom saken ikke har latt seg løse mellom partene. Norges Fondsmeglerforbund Etsiske råd/Klageråd, med unntak av lederen, består kun av representanter fra bransjen selv. Av vedtektene til Den norske tannlegeforeningens klagenemnd følger det at nemnda bør settes med representanter fra forbrukerorganer eller annen myndighet. Utvalget har fått opplyst at det per i dag ikke sitter slike representanter i nemnda og at foreningen er av den oppfatning at det ikke er nødvendig for nemndas saksbehandling.

Det som kjennetegner disse nemndene, er at de ikke er rene klagenemnder, men også har en viktig disiplinærfunksjon. Behandling og vurdering av slike nemnder faller etter utvalgets oppfatning, utenfor mandatet for utvalget.

Det finnes imidlertid klagenemnder som er opprettet og drives av selskap alene. Dette er også en form for intern bransjenemnd. Et slikt eksempel er Forsikringsselskapet Protector Forsikring ASA som har sin egen interne klagenemnd som kun behandler klager mellom Protector Forsikring ASA og selskapets kunder. Selv om slike nemnder langt på vei er bygget opp på samme måte som de andre reklamasjonsnemndene, drives og kontrolleres de av én interessepart alene. Det er det enkelte selskap som har opprettet, utarbeidet saksbehandlingsreglene for, ansatt nemndsmedlemmer og sekretariat, og som finan-

sierer disse nemndene. Et konfliktløsningsorgan som er tuftet på slike forutsetninger, kan nødvendigvis reise problemstillinger knyttet til uavhengighet og rettsikkerhet.

For det første er det vanskelig å sikre betryggende nøytralitet når det kun er én interessepart som kontrollerer tvisteløsningen. For det annet kan det oppstå en egen praksis i slike nemnder som avviker fra rettstilstanden på området for øvrig. Utvalget anser det som svært viktig at forbrukeren fullt ut informeres om disse nemndenes egenart forut for en eventuell nemndsbehandling. Det er lett å se at enkelte forbrukere ikke vil benytte en slik nemnd dersom de er klar over dette og samtidig vet at det finnes en tilsvarende nemnd der også forbrukernes interesser er representert.

Avgjørelser truffet av interne selskapsnemnder vil være bindende for vedkommende selger eller tjenesteyter. En intern bransjenemnd kan erklære at nemndas uttalelser vil bli fulgt, men kan ikke binde sine medlemmer ved slik erklæring.

I og med at slike nemnder ikke har noen form for offentlig godkjenning, inntreer det ikke litispensvirkninger ved slik nemndsbehandling. Når det gjelder spørsmålet om foreldelse følger det av foreldelsesloven § 16 annet ledd bokstav a at foreldelsesfristen avbrytes dersom en tvist bringes inn for en klagenemnd som skyldner, eller den bransjeorganisasjon han er tilsluttet har opprettet. Det er altså en forutsetning at det er opprettet en egen klagenemnd. Det holder for eksempel ikke at skyldner har vært med å opprette en egen avdeling innen en allerede eksisterende nemnd. Det kan derfor også være hensiktsmessig at forbrukerne informeres om behandlingen i de interne bransjenemndene avbryter foreldelsesfristen, eller ei.

Slike nemnder har ikke retts- og tvangskraft, og behandling i slike nemnder har ingen betydning for videre saksgang i forhold til forliksrådet og de alminnelige domstoler.

3.2.5 Nemnder som er opprettet og drives av det offentlige

Disse nemndene kan deles inn i to undergrupper. Det er offentlige nemnder som drives i samarbeid med private aktører fra forbruker- og bransjesiden, og nemnder som drives uten slik privat innvirkning overhodet.

Forbrukertvistutvalget er et eksempel på en nemnd som er opprettet av det offentlige. Se nærmere om gjennomgang av Forbrukertvistutvalget i punkt 3.4 nedenfor.

Enkelte av disse offentlige nemndene er opprettet for å behandle helt spesifikke problemstillinger innen avgrensede fagfelt som har det til felles at de er av etisk og prinsipiell karakter. Eksempler på slike nemnder er Bioteknologinemnda og Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk.

Andre offentlige nemnder behandler juridiske problemstillinger på lik linje med de øvrige utenrettslige nemndene. Eksempler på denne typen nemnder er Husleietvistutvalget, Miljøklagenemnda, Klagenemnda for forsikring- og gjenforsikringsvirksomhet, Disiplinærnemnda for advokatvirksomhet og Klagenemnda for offentlige anskaffelser. For enkelte av de sistnevnte nemndene følger det av stiftelsesgrunnlaget at dets medlemmer skal representere forbruker- og bransjesiden. Nemnda settes like fullt sammen av det offentlige alene, og de enkelte nemndsmedlemmene representerer kun seg selv, og ikke en interesseorganisasjon. Disse nemndene fremstår langt på vei som særdomstoler. De behandler til dels saker som de alminnelige domstolene også behandler, og i og med at de ikke er tuftet på et samspill mellom partene i den enkelte bransje, er det vanskelig å sammenligne dem med de øvrige tvisteløsningsnemndene.

Disse offentlige nemndene kan være sammensatt slik at de representerer særlig fagkunnskap innenfor et begrenset saksområde. De kan være gratis for sakens parter, eller de kan treffe avgjørelser som både er av materiell betydning for en forbruker samtidig som den kan innebære en form for disiplinærsanksjon mot den næringsdrivende. Det kan være særegne forhold ved disse nemndene som gjøre dem lettere tilgjengelig for forbrukerne enn tilsvarende søksmål for domstolene.

Felles for nemnder som er opprettet av og drives av det offentlige, er at de har saksbehandlingsregler som fremgår av lovverket og at dette lovverket ofte har bestemmelser om både litispens, foreldelse og retts- og tvangskraft knyttet til nemndenes saksbehandling og avgjørelser.

Fordi disse offentlige nemndene er opprettet med svært ulike formål, og fordi mange slike nemnder gjerne innebærer en form for disiplinærsanksjon, finner utvalget at det er vanskelig å foreta en generell gjennomgang av disse nemndenes eksistens og berettigelse. I tillegg er mange av disse nemndene bare unntaksvis rene tvisteløsningsorgan mellom en forbruker og en næringsdrivende. Utvalget finner derfor at det ikke er hensiktsmessig å foreta en større gjennomgang av disse nemndene og deres saksbehandling og

avgjørelser fordi de kan være svært ulike og ha lite til felles med den øvrige nemndsbehandlingen. Utvalget vil likevel i punkt 3.7 nedenfor gå gjennom noen av disse offentlige nemndene.

3.3 Forbrukerrådet

3.3.1 Virksomheten

Forbrukerrådet er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og har et eget styre og egne vedtekter fastsatt ved kgl. res. 5. april 2002 (heretter vedtektene). Dette innebærer at organisasjonen er fristilt politisk fra overordnet departement, som er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Forbrukerrådet er med andre ord en selvstendig interesseorganisasjon som står fritt til å utvikle en egen forbrukerpolitikk, og er uavhengig av kommersielle interesser og andre organisasjoner. Forbrukerrådet mottar en grunnbevilgning fra Stortinget hvert år. I 2009 mottok Forbrukerrådet i overkant av 94 millioner kroner.²

Forbrukerrådets målsetning er å arbeide for økt forbrukerinnflytelse i samfunnet, bidra til en forbrukervennlig utvikling og fremme tiltak som kan bedre forbrukernes stilling. Forbrukerrådet jobber mot denne målsetningen ved å yte forbrukerservice. Det gjøres på den ene siden gjennom saksbehandling av forbrukertvister og ved å tilby generell informasjon om forbrukeres rettigheter, og på den andre siden forbrukerpolitisk, gjennom arbeidet som interesseorganisasjon.

Forbrukerrådet mottok i 2009 om lag 105 000 henvendelser på telefon og e-post.³ Det ble registrert 3 588 skriftlige klagesaker og 1 426 rådgivningssaker, hvorav henholdsvis 3 241 og 1 470 ble avsluttet i løpet av året. Videre ble 1 104 saker overført til Forbrukertvistutvalget. Dette innebærer at et betydelig antall saker avsluttes i Forbrukerrådet.

3.3.2 Organiseringen

Bestemmelser om Forbrukerrådets organisering er nedfelt i vedtektene. Forbrukerrådet har et styre som består av en leder, en nestleder og fem medlemmer. Styret oppnevnes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for fire år av gangen. Styret har det overordnede ansvaret for den forbrukerpolitiske og administrative ledelse av Forbrukerrådet, og skal blant annet trekke opp hovedlinjene for Forbrukerrådets virksomhet,

² St.prp. nr.1 (2008-2009) side 142

³ Forbrukerrådets hjemmeside, www.forbrukerportalen.no

behandle aktuelle forbrukerpolitiske saker og avgi årlig rapport om virksomheten til departementet.

Direktøren ansettes av Forbrukerrådets styre. Tilsettingen finner sted på åremål for fem år med adgang til fornyet tilsetting én gang. Direktøren er ansvarlig for den daglige administrative og faglige ledelsen av Forbrukerrådet og rapporterer til styret. Direktøren skal sørge for at Forbrukerrådet drives i henhold til vedtektene, samt økonomiske og administrative bestemmelser gitt av overordnet myndighet og styrets vedtak. Direktøren skal videre sørge for utarbeidelse av planer og budsjetter, forberedelse av saker til styrets møter og holde styret orientert om forhold av betydning for organisasjonens virksomhet. Direktøren har også ansvaret for behandling og oppfølging av aktuelle forbrukerpolitiske saker. Videre skal direktøren sørge for at organisasjonens virksomhet overholder vedtatt budsjett, rapporterer til styret og drives i samsvar med gjeldende regler for statlig virksomhet.

Forbrukerrådet har 10 regionkontorer og ett hovedkontor i Nydalen i Oslo. Forbrukerrådet hadde 130 årsverk per 1. januar 2009. Av disse var 70 årsverk fordelt på regionkontorene og 60 årsverk i Nydalen. Regionkontorene yter forbrukerservice og ligger på Gjøvik, og i Oslo, Sarpsborg, Skien, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø. Alle regionkontorene er servicekontor, og har som oppgave å besvare spørsmål fra forbrukere, forsøke å mekle i tvister som er oppstått mellom forbrukere og næringsdrivende, og fungere som en saksforberedende instans for Forbrukertvistutvalget. Regionkontorene driver også informasjonsarbeid overfor regionale og lokale medier, deltar i nettmøter, holder foredrag for næringsliv, skoler, organisasjoner og annet informasjonsarbeid om forbrukerrettigheter. I tillegg er det de ansatte på regionkontorene som sitter i de frivillige nemndene der Forbrukerrådet er avtalepart. Ut over dette driver enheten Forbruker Europa, som er lokalisert til kontoret i Oslo, med service overfor forbrukere som opplever problemer med kjøp fra næringsdrivende innenfor EØS-området.

Avdelingene som arbeider med kommunikasjon og forbrukerpolitikk, er lagt til hovedkontoret i Nydalen. Det er viktig for Forbrukerrådet å fremstå som en politisk aktør som setter dagsorden, og som er tydelig og til stede i norsk offentlighet. I dokumentet «Makt og mulighet» som omhandler Forbrukerrådets strategi for årene 2010-2015, redegjøres det for Forbrukerrådets seks satsingsområder fremover. Områdene er

valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier: områder med stor økonomisk betydning for vanlige forbrukere, områder som skårer lavt på forbrukertilfredshetsindeksen, og områder hvor det er mulig å påvirke en hel næring. Følgende satsingsområder er valgt ut: det digitale samfunn, offentlige tjenester, boligmarkedet, finansmarkedet, mat- og dagligvarehandelen og kollektiv persontransport.

Forbrukerrådet yter forbrukerservice på flere måter. For det første behandler Forbrukerrådet samtlige henvendelser om forbrukerforhold som såkalte rådgivningssaker. Det innebærer at forbrukeren tilbys muntlig og skriftlig informasjon om rettstilstanden i form av brosjyrer eller lignende, samt at vedkommende ved behov gis informasjon om hvor en kan rette en eventuell skriftlig klagesak. Dersom henvendelsen gjelder et saksområde som omfattes av Forbrukertvistutvalget, opprettes en skriftlig klagesak hos Forbrukerrådet ved et av regionkontorene. Forbrukertvistutvalget behandler tvister definert som forbrukertvister, samt tvister etter håndverkertjenesteloven og angrerettsloven, jf. lov 28. april 1978 nr.18 om behandling av forbrukertvister § 1. Mer om dette under punkt 3.4 nedenfor.

3.3.3 Saksbehandlingsreglene

Saksbehandlingsreglene for saker til Forbrukertvistutvalget fremgår av lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister og forskrift 22. desember 1978 nr. 4 om Markedsrådets og Forbrukerrådets behandling av forbrukertvister mv.

For at en sak skal tas opp til behandling, må forbrukeren rette en klage til Forbrukerrådet eller på annen måte samtykke til at saken behandles. Det er altså kun forbrukeren som kan starte en prosess i Forbrukerrådet. Etter at prosessen er i gang, har imidlertid begge parter rett til å kreve at saken behandles videre i Forbrukertvistutvalget. I saker mellom forbrukere har begge parter anledning til å klage saken inn for Forbrukerrådet.

Forbrukeren må også, med mindre særlige forhold tilsier det, ha reklamert overfor motparten før en klage kan fremsettes. Et eksempel på hva som kan regnes som særlige forhold, er tilfeller der motpart har gjort det svært vanskelig eller praktisk sett umulig for forbrukeren å reklamere på varen eller tjenesten.

Dersom saken allerede er tatt opp til behandling for domstolen, skal Forbrukerrådet etter forbrukertvistloven § 15 gjøre partene kjent med adgangen til å stanse saken under påvente av Forbrukerrådet/Forbrukertvistutvalgets behandling

av saken. Normalt vil Forbrukerrådet stille saken i bero inntil vedkommende domstol har avgjort spørsmålet om stansing. Blir krav om stansing ikke fremmet til rett tid eller avslått, skal Forbrukerrådet avvise saken.

Saksbehandlingen i Forbrukerrådet er skriftlig. Dersom forbrukeren har behov for det, kan Forbrukerrådet hjelpe vedkommende med å sette opp en klage. Målsettingen for Forbrukerrådet er gjennom veiledning og rådgivning å finne frem til en løsning som begge parter kan godta. I denne prosessen skal Forbrukerrådet være nøytral og innta en uhildet holdning til saken, og saksbehandlingen skal alltid foregå innen rammen av gjeldende rett.

Partene skal innenfor rammen av forvaltningslovens regler om taushetsplikt, holdes fortløpende informert om utviklingen i saken. Det følger av forbrukertvistloven § 5 at Forbrukerrådet også har ansvar for sakens opplysning og skal sørge for at begge parter gis anledning til å uttale seg i saken. Forbrukerrådet kan videre innhente sakkyndige erklæringer dersom dette anses nødvendig. Etter at dette er gjort skal Forbrukerrådet både redegjøre for gjeldende rett og forsøke å megle frem en løsning mellom partene. Etter forbrukertvistloven § 6 skal Forbrukerrådet, dersom det konstateres at en minnelig løsning ikke kan nås, underrette partene om at saken avsluttes fra rådets side. Partene skal samtidig orienteres om muligheten for å begjære tvisten brakt inn for Forbrukertvistutvalget og at dette må gjøres innen fire uker etter at de er blitt underrettet om at Forbrukerrådet har avsluttet behandlingen av saken. Fristen regnes fra den dag brevet med opplysning om henleggelse av saken er kommet frem til mottakeren, og kan derfor ha forskjellig utgangspunkt for sakens parter. I praksis legges det inn en viss margin for forsinket postgang, og det er også vanlig at det settes en dato for fristens siste dag. Begjæringen må fremsettes skriftlig og skal inneholde en påstand. Om nødvendig skal Forbrukerrådet bistå med utformingen av begjæringen.

Forbrukerrådet skal snarest mulig oversende begjæringen til Forbrukertvistutvalget sammen med sakens dokumenter, en redegjørelse for saksforholdet og eventuelt det rettslige standpunkt Forbrukerrådet har lagt til grunn. Partene skal orienteres om denne oversendelsen, motta en kopi av rådets redegjørelse og gis en orientering om den forestående saksbehandlingen i Forbrukertvistutvalget.

3.3.4 Forbrukerrådets rolle som informasjonskanal og veileder

Som nevnt ovenfor, driver Forbrukerrådet en utstrakt informasjons- og servicevirksomhet og behandler over 100 000 henvendelser i året. Samtlige av Forbrukerrådets kontorer deltar i denne delen av virksomheten.

Forbrukerrådet yter i dag forbrukerservice gjennom åtte ulike kanaler. For det første finner forbrukere informasjon på tre nettsider som Forbrukerrådet er med å drive. Det er Forbrukerportalen.no, Finansportalen.no og ForbrukerEuropa.no.

Sistnevnte er Forbrukerrådets eget tilbud for forbrukere som har handlet over landegrensene. Utover dette kan forbrukerne ta kontakt med Forbrukerrådet gjennom den såkalte Forbrukertelefonen, og per e-post, ordinær post eller ved personlig fremmøte på et av Forbrukerrådets lokalkontor.

Forbrukerrådets servicearbeid har som mål at det skal ytes hjelp til selvhjelp for flest mulig forbrukere på kortest mulig tid. Dette gjøres ved at informasjon om gjeldende plikter og rettigheter, gjøres så lett tilgjengelig som mulig for den enkelte forbruker. Dette skjer både ved kontakt med den enkelte forbruker, næringsdrivende og gjennom media. Forbrukerrådet ønsker også å bidra til at så mange tvister som mulig, løses på et tidlig stadium. Derfor vil Forbrukerrådet, ved siden av å gi partene informasjon om gjeldende rett, også kunne ta kontakt med partene og forsøke å «rydde» i konflikten. Det viser seg at mange konflikter nettopp skyldes at det er oppstått en misforståelse mellom partene eller at det har vært for liten eller for dårlig kommunikasjon. Ved å snakke med begge parter bidrar således Forbrukerrådet til at systemet ikke belastes av saker som kun skyldes en «skinnuenighet» mellom partene.

3.4 Forbrukertvistutvalget

3.4.1 Virksomheten

Forbrukertvistutvalgets virksomhet er regulert ved lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven).⁴ Det følger av forbrukertvistloven § 1 at Forbrukertvistutvalgets saklige virkeområde er tvister i forbrukerkjøp og tvister om ytelser som selgeren eller andre har påtatt seg overfor en kjøper i tilknyt-

⁴ Lovens forarbeider er NOU: 1974: 13, Ot.prp. nr. 55 (1977-78), Innst. O. nr. 20 (1977-78).

ning til kjøpet. Videre omfattes tvister om håndverkertjenester som omfattes av lov av 16. juni 1989 nr. 63 om håndverkertjenester, og tvister om avtaler som faller inn under lov om opplysningsplikt og angrerett m.v. ved fjernsalg og salg utenfor fast utsalgssted (angrerettsloven).

Med «forbrukerkjøp» menes kjøp av ting til fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet. Med håndverkertjenester menes avtaler eller oppdrag som inngås om bestemte tjenester (reparasjoner, vedlikehold, installasjoner, ombygging m.m.) mellom tjenesteytere i næringsvirksomhet og forbrukere. Tvister etter angrerettsloven er knyttet til kjøp og salg av varer og tjenester til forbrukere når selgeren eller tjenesteyteren opptrer i næringsvirksomhet og avtalen inngås ved fjernsalg eller salg utenfor fast utsalgssted, jf. lov 21. desember 2000 nr. 105 om opplysningsplikt og angrerett m.v. ved fjernsalg og salg utenfor fast utsalgssted § 1.

Begrensningen til forbrukerkjøp antas å innebære at Forbrukertvistutvalget ikke kan treffe realitetsvedtak på grunnlag av rettsregler som ikke er av kontraktsrettslig natur. Derimot kan slike vedtak treffes på grunnlag av rettsregler som ikke er av særlig kjøpsrettslig karakter så fremt tvisten for øvrig gjelder et forbrukerkjøp. Det er ingen begrensninger knyttet til tvistegjensstandens verdi oppad eller nedad. Forbrukerkjøp er etter loven ikke betinget av at selger er yrkes-selger. Forbrukertvistutvalget kan derfor behandle tvister mellom to forbrukere.

Det følger videre av bestemmelsen at Forbrukertvistutvalget ikke behandler saker om kjøp av fast eiendom og at reglene om rettslig interesse i tvisteloven kapittel 1 får anvendelse. Det er likevel langt flere kjøps- og tjenesteavtaler med forbrukerrettslig preg som faller utenfor utvalgets virkeområde. Foruten tvister som springer ut av kjøp og salg av bolig, gjelder dette avtaler om oppføring og utleie av bolig, avtaler om leie av løsøre og visse forsikrings- og banktjenester.

Dersom et krav er erkjent, kan ikke Forbrukertvistutvalget behandle det. Det er imidlertid ingenting til hinder for at det treffes såkalte «fraværsvedtak», selv om motpart har erkjent kravet på et tidlig stadium i en slik sak.

Forbrukertvistutvalget er et selvstendig forvaltningsorgan underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I 2009 mottok Forbrukertvistutvalget og Markedsrådet om lag 7,5 millioner kroner.⁵ Av dette medgikk kr 6 750 000 til arbeidet i Forbrukertvistutvalget.

Forbrukertvistutvalget mottok 1 202 henvendelser i 2009. Av disse gjaldt 329 saker bil, og 208 saker gjaldt håndverkertjenester.

3.4.2 Organiseringen

Regler om utvalgets organisasjon og saksbehandling følger av forbrukertvistloven og forskrift 22. desember 1978 nr. 4 om Markedsrådets og Forbrukerrådets behandling av forbrukertvister mv. Forvaltningsloven gjelder med de unntak som følger av forbrukertvistloven.

Forbrukertvistutvalget består i dag av en formann, tre varaformenn og ti medlemmer som alle oppnevnes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for fire år av gangen. Formannen og varaformannen skal ha juridisk embetseksamen, og av de ti medlemmene skal halvparten ha særlig innsikt i forbrukerens interesser, og de resterende ha tilsvarende innsikt i selger- eller tjenesteytersidens interesser.

Forbrukertvistutvalget har et felles sekretariat med Markedsrådet. Utover dette har de to tvisteløsningsorganene ingen tilknytning til hverandre. Sekretariatet består per 2010 av ni ansatte, hvorav seks er jurister og tre er sekretærer.

3.4.3 Saksbehandlingsreglene

Som nevnt har begge parter, etter at Forbrukerrådet har avsluttet sin behandling, anledning til å begjære en sak fremmet for Forbrukertvistutvalget. Dette skal normalt gjøres innen fire uker etter at partene mottok beskjed fra Forbrukerrådet om at saksbehandlingen derfra er avsluttet. Forbrukertvistutvalget kan gi oppreisning for oversittelse av ovennevnte frist. Begjæring om slik oversittelse sendes til Forbrukerrådet som avgir sin uttalelse før Forbrukertvistutvalget gir eventuell oppreisning. 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.

Etter at saken er kommet inn til Forbrukertvistutvalget skal begjæringen forkynnes for den annen part. Formannen i utvalget har det formelle ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før den tas opp til behandling, og opplysninger i saken kan innhentes på den måten formannen finner hensiktsmessig. Utvalget kan, i den utstrekning det er nødvendig, innhente nye sakkyndige uttalelser eller innkalle sakkyndige til muntlig forklaring for utvalget. I praksis er det utvalgets sekretariat som står for dette arbeidet, og det er vanlig at

⁵ St.prp. nr.1 (2008-2009) side 162

partene oppfordres til selv å skaffe til veie sakkyndige undersøkelser eller uttalelser. Dersom partene ikke etterkommer slike oppfordringer, kan Forbrukertvistutvalget ta saken opp til behandling basert på det grunnlag som foreligger. Saken kan imidlertid ikke behandles dersom den gir et skjævt eller ufullstendig bilde av faktum.

Sekretariatet klargjør og forbereder sakene for utvalget og oversender et sakssammendrag, samt i enkelte tilfeller et utkast til vedtak i forkant av utvalgsbehandlingen. Det er videre sekretariatet som står for praktiske oppgaver som å forkynne begjæringer og vedtak for partene. Saker for Forbrukertvistutvalget blir således forberedt gjennom to instanser.

Før en sak tas opp til behandling i Forbrukertvistutvalget, skal partene gis anledning til å uttale seg. Dette følger forutsetningsvis av forbrukertvistloven § 9. Normalt har partene allerede uttalt seg under behandlingen i Forbrukerrådet, men de skal uansett gis en mulighet til å uttale seg på nytt for utvalget. Utvalget kan sette en frist for slik uttalelse. Dersom partene ikke har svart innen fristens utløp og vedkommende ikke har gyldig grunn til å unnlate å gjøre det, kan utvalget velge å avgjøre saken på grunnlag av de opplysninger som foreligger i saken med mindre disse strider mot vitterlige kjensgjerninger. Dette forutsetter at partene er gjort kjent med virkningen av unnlatt svar. Fristen som settes, er ikke preklusiv i den forstand at en uttalelse som kommer inn etter dens utløp, men før saken er sluttbehandlet, tas med i avgjørelsesgrunnlaget. Vedtak kan treffes selv om en av partene ikke har avgitt uttalelse på noe stadium i saken. Slike vedtak kalles gjerne «fraværsvedtak». Det er nødvendig at slike vedtak kan treffes, slik at en motpart ikke har anledning til å sabotere en forbrukers mulighet til å få prøvet en sak for Forbrukertvistutvalget ved å utøve passivitet.

Muligheten for kontradiksjon gjelder ikke alltid for sakkyndige uttalelser. Det følger av loven § 7 at slike uttalelser kan avgis muntlig for nemnda uten at partene gis anledning til å være tilstede og kommentere dette.

Det følger av forbrukertvistloven § 2 at hver sak behandles av en formann (utvalgets formann eller en av varaformennene) og to medlemmer fra henholdsvis forbrukersiden og bransjen. Forbrukertvistutvalget behandler saken på grunnlag av den skriftlige fremstillingen som partene har gitt, og det øvrige skriftlige materialet som foreligger.

Det følger av § 17 at Forbrukertvistutvalget er bundet av partenes påstander. I og med at saksbehandlingen er skriftlig, kan påstandene vanskelig

justeres underveis. Det er derfor ansett som i samsvar med loven å treffe vedtak som går ut på noe annet enn påstanden, så fremt vedtaket ikke er mer vidtgående enn påstanden. Beløpsmessig vil imidlertid påstanden være en absolutt begrensning, og renter kan bare tilkjennes dersom det er nedlagt påstand om det.

Dokumentene i klagesakene blir først offentlige når saken er endelig avsluttet i Forbrukertvistutvalget, jf. lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen. Avgjørelser i Forbrukertvistutvalget treffes med alminnelig flertall i skriftlig grunnlagt vedtak. Utvalgets vedtak kan ikke påklages eller påankes, men kan selvfølgelig bringes inn for en selvstendig vurdering i domstolene.

En sak må bringes inn for domstolene innen fire uker etter at vedtaket er forkynt for partene. Fristberegningen følger reglene i domstolloven kapittel 8. Det foreligger ikke krav om behandling i forlikrådet for disse sakene, jf. tvisteloven § 6-2 første ledd bokstav e. Bestemmelsen innebærer at en sak som har vært behandlet i Forbrukertvistutvalget ikke kan bringes inn for forlikrådet, men må fremmes for tingretten.

Er en sak for domstolene stanset etter § 15, må prosesskrift om begjæring om fortsettelse inngis innen samme frist. Slik stevning eller prosesskrift sendes til Forbrukertvistutvalget som videresender den til domstolen. Dersom dette ikke gjøres, får utvalgets vedtak samme virkning som rettskraftig dom, og kan således fullbyrdes etter reglene for dommer. Forbrukertvistutvalget kan gi oppreisning for oversittelse av nevnte frist, jf. forvaltningsloven § 31, og vedtak i oppreisningsaker kan ankes inn for tingretten innen normal ankefrist.

Tvist som fremmes for Forbrukertvistutvalget, skal avvises dersom den ikke hører under Forbrukertvistutvalgets kompetanse jf. forbrukertvistloven § 1. Det samme gjelder dersom motparten ikke kan saksøkes ved norske domstoler, jf. tvisteloven kapittel fire. Forbrukertvistutvalget skal videre avvise en tvist dersom den ikke kan realitetsbehandles uten at partene eller vitner avgir muntlig forklaring. Det er ikke tilstrekkelig at det står påstand mot påstand om faktum. Det må foretas en konkret vurdering av om saken egner seg for skriftlig behandling eller ei. Også tvister som tidligere er avgjort ved dom, og tvister som er under behandling ved en domstol så fremt det ikke er avtalt stansing, jf. forbrukertvistloven § 15, skal avvises. Vedtak om avvisning avgjøres av utvalget med endelig virkning, og formannen har ansvar for at slikt vedtak forkynnes.

Så lenge en tvist er under behandling ved Forbrukertvistutvalget, kan den ikke av samme parter bringes inn for de alminnelige domstolene. Saken regnes å være under behandling ved Forbrukertvistutvalget fra begjæring er sendt til Forbrukerrådet. Om en sak er reist for domstolen og en av partene ønsker tvisten avgjort av Forbrukertvistutvalget, kan vedkommende domstol stanse den videre behandling inntil utvalgets avgjørelse foreligger. Dersom slik avgjørelse foreligger, og fristen for å fortsette saken er utløpt, må saken heves.

Den alminnelige foreldelsesfristen avbrytes når en sak bringes inn for Forbrukertvistutvalget, jf. lov 18. mai 1979 nr. 19 om foreldelse av fordringer § 16. En sak regnes som brakt inn for utvalget når saken er sendt til Forbrukerrådet.

Dersom partene overfor Forbrukertvistutvalget har nedlagt påstand eller på annen måte fremsatt krav som utvalget finner at åpenbart ikke kan føre frem, kan utvalget bestemme at vedkommende helt eller delvis skal bære de utgifter saken har medført for den annen part. Denne bestemmelsen praktiseres strengt slik at saksomkostninger kun idømmes i unntakstilfelle.

Avtaler om at en tvist som hører inn under Forbrukertvistutvalgets kompetanse, skal avgjøres ved voldgift, er ikke til hinder for at saken bringes inn for utvalget.

Reglene om gjenåpning i tvisteloven kapittel 31 gjelder tilsvarende for saker ved Forbrukertvistutvalget i den utstrekning de passer.

3.5 De frivillige nemndene

3.5.1 Innledning

Utvalget definerer «frivillige nemnder» som reklamasjonsnemnder som er initiert og drives i samarbeid mellom den enkelte bransje og Forbrukerrådet eller en eller flere andre forbrukerorganisasjoner. Det vil si de nemndene som under punkt 3.2 over er benevnt som «avtalebaserte nemnder» og uavhengig av om det bare er stiftelsesavtalen eller i tillegg loven eller godkjenning fra departementet som danner grunnlaget for nemndas virksomhet.

Det finnes i dag 18⁶ slike nemnder i tillegg til Forbrukertvistutvalget. Nemndene har, som nevnt under punkt 3.2, noe ulike grunnlag for etablering, sammensetning, organisering og saksbehandling. Samtidig foreligger flere fellestrekk.

Alle nemndene har vedtekter. Det er vedtektene som gir bestemmelser om nemndas oppnevning, sammensetning, organisering og finansiering. I tillegg gir vedtektene gjerne regler om nemndas saksbehandling.

For de fleste nemndene er lederen svært sentral. Vedtektene setter gjerne krav til lederens kvalifikasjon, og lederens fagkunnskap er viktig for hvor godt nemnda fungerer. I tillegg til lederen består nemndene av medlemmer fra forbrukersiden og bransjesiden. Medlemmene fra forbrukersiden blir som hovedregel oppnevnt av Forbrukerrådet. De fleste nemndene er ledet av et styre. Styremedlemmene velges fra forbrukersiden og bransjesiden. Styret har det øverste ansvaret for nemndas drift.

I tillegg til nemnda og nemndas styre, finnes det gjerne et sekretariat. Sekretariatets hovedoppgave er normalt å forberede saker som skal opp i nemnda. Sekretariatet utarbeider gjerne et sammendrag til nemndas behandling. Noen ganger utformer også sekretariatet utkast til avgjørelser for nemnda. Sekretariatet har også i enkelte tilfeller egen avgjørelsesmyndighet ved at sekretariatet kan treffe vedtak om å avvise saker der vilkårene for å ta saken til behandling ikke er oppfylt. I noen tilfeller kan sekretariatet også treffe realitetsavgjørelser som bygger på etablert nemndspraksis, og sekretariatene er dermed sentrale for hvordan nemnda fungerer.

Saksbehandlingen i nemndene er gjennomgående skriftlig. Det kreves normalt skriftlige henvendelser for å kunne ta en sak til behandling. De fleste nemndene forsøker å mekle mellom partene, men det finnes ingen fellesnevner for hvordan denne meklingen foregår. De ulike nemndene har også forskjellige ordninger for partsoffentlighet og kontradiksjon. I enkelte nemnder blir en klage oversendt til innklagede for uttalelse mens i andre tilfeller innhentes synspunkter bare direkte fra den ene part uten å oversendes til motparten. Nemndenes avgjørelser eller uttalelser er gjennomgående skriftlige, men det er også ulik praksis med hensyn til offentliggjøring av nemndas praksis.

Nemndene finansieres normalt av den eller de bransjeorganisasjoner som har bidratt til å opprette nemnda. Videre er saksbehandlingen normalt gratis for forbrukeren. I enkelte nemnder påløper et mindre gebyr for klageren eller den næringsdrivende som er innklaget. Dersom forbrukeren pålegges et klagegebyr, kan det frafalles dersom klageren vinner frem overfor den næringsdrivende.

⁶ Med forbehold om at utvalget har funnet frem til alle nemndene.

Det har aldri vært en overordnet plan for nemndene i Norge, men hver enkelt har kommet til som en følge av et konkret behov for et tvisteløsningsorgan innen den enkelte bransje.

I det følgende vil de ulike frivillige nemndene presenteres ut fra den samme systematiseringen som er anvendt i punkt 3.2. Innledningsvis følger de avtalebaserte nemndene som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjonene. Deretter omtales de avtalebaserte nemndene som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjonene og som har forankring i lov eller er godkjent av departementet.

3.5.2 Avtalebaserte nemnder som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon

3.5.2.1 Klagenemnda for bilsaker

Klagenemnda for bilsaker er opprettet av Norges Bilbransjeforbund (NBF) i samarbeid med Kongelig Norsk Automobilklubb (KNA), Motorførernes Avholdsforbund (MA) og Norges Automobil-Forbund (NAF). Nemnda behandler tvister mellom bilforhandlere, offentlige godkjente verksteder og billakkeringsverksteder og deres kunder vedrørende salg og reparasjon av biler.

Nemndas virksomhet er begrenset til saker der både klager og innklagede er medlem i en av de ovennevnte organisasjonene med unntak av bruktbilsaker der en kunde kan klage inn en tvist uten å være medlem av en av bileierorganisasjonene.

Nemnda behandlet ni saker i 2009. Av disse sakene gjaldt tre tvister om nybilkjøp, fem var knyttet til bruktbilkjøp og en sak omfattet verkstedtjenester. Det ble gitt medhold i to av avgjørelsene, delvis medhold i to saker, ikke medhold i fire saker og en sak ble avvist.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av nemndas vedtekter. Nemnda består av seks medlemmer inkludert formannen. Tre medlemmer oppnevnes av Norges Bilbransjeforbund og ett medlem oppnevnes fra de øvrige nevnte organisasjonene. Formannsvervet alternerer mellom NBF og de ovennevnte bileierorganisasjonene for ett år av gangen. Nemndsmedlemmene oppnevnes for to år av gangen, og for hvert medlem oppnevnes et personlig varamedlem. Nemnda har et sekretariat som sørger for at sakene er tilstrekkelig opplyst forut for nemndsbehandlingen.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av nemndas vedtekter. Før en klage kan sendes inn til nemnda må det være reklamert overfor forhandler eller verksted, og det må være gitt et endelig avslag på denne reklamasjonen. En skriftlig klage sendes deretter inn til nemndas sekretariat via en av medlemsorganisasjonene. Det er vedkommende organisasjon som er ansvarlig for at saken er ferdig forberedt. I saker som gjelder bruktbilkjøp og der kunden ikke er medlem i en av bileierorganisasjonene, sendes klagen direkte til NBF som har ansvar for å forberede saken. Det er like fullt nemndas sekretariat som er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig forberedt forut for nemndsbehandlingen.

Før saken tas opp til behandling i nemnda skal det foreligge en saksfremstilling fra klager med et fremsatt krav. Denne fremstillingen skal innklagede gis anledning til å imøtegå. Nemnda har videre anledning til å innhente ytterligere uttalelser eller annen informasjon dersom den finner det nødvendig.

Klager må betale et gebyr for å få sin klage behandlet av nemnda. Det er nemnda som fastsetter størrelsen på dette gebyret, og gebyret er for tiden på kr 350.

Under nemndsbehandlingen deltar to jurister, en fra NBF og en av fra en av bileierorganisasjonene. Nemndas uttalelser er skriftlige og skal inneholde en begrunnelse. Også eventuelle dissenser skal begrunnes. Nemndas uttalelse skal helst foreligge innen en måned etter at saken ble behandlet og skal meddeles partene og nemndas medlemmer.

Utover dette finnes det regler om avvisning og habilitet i vedtektene.

3.5.2.2 Klagenemnda for bilsaker i Vest-Agder

Klagenemnda for bilsaker i Vest-Agder er opprettet av NAF Kristiansand og Forbrukerrådet i Vest-Agder. Nemnda behandler klager på forhold ved kjøp av bil eller forhold som har naturlig sammenheng med bilkjøpet, fra profesjonelle bilforhandlere i Vest-Agder.

Nemnda behandlet fire saker i 2009. Av disse ble det i tre saker ikke gitt medhold, mens en sak ble forlikt.

Det foreligger vedtekter for nemnda som er godkjent av avtalepartene. Det følger av vedtektene at nemnda skal bestå av en representant fra Forbrukerrådet i Vest-Agder, en representant fra NAF og en representant for Kristiansand Bilhandlerforening. Sistnevnte representant skal være nemndas formann, eller nestformann, dersom det er formannens egen bedrift som klages inn.

Sekretariatet for nemnda holdes av Kristiansand Bilhandlerforening, som har ansvaret for å oversende klagen til nemnda og nemndas avgjørelser til partene. Nemnda behandler kun skriftlige klager der den innklagede på forhånd har akseptert å være bundet av nemndas avgjørelse. Det er knyttet et gebyr på NOK 500 for å få sin sak behandlet i nemnda. Klager på medlemmer av Kristiansand Bilhandlerforening er imidlertid gratis. Nemnda behandler ikke saker der tvistegjensstanden har en verdi under NOK 2000.

Nemnda har ikke skriftlige saksbehandlingsregler.

3.5.2.3 *Reklamasjonsnemnda for bilutleie*

Reklamasjonsnemnda for bilutleie behandler tvister som springer ut av kontraktsforhold mellom forbruker og et bilutleiefirma tilknyttet Norges Bilutleieforbund. Nemnda er opprettet av Norges Bilutleieforbund og Forbrukerrådet. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er etableringsavtalen mellom partene (heretter avtalen).

Nemnda behandlet 14 saker i 2009. Av disse ble det gitt medhold i sju saker, og ikke medhold i de øvrige sakene.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalen § 4. Nemnda skal ha tre medlemmer. Det er en leder og ett medlem oppnevnt av hver av avtalepartene. Medlemmene oppnevnes for ett år av gangen. Lederen oppnevnes av partene i fellesskap, og skal ha juridisk embetseksamen. Partene oppnevner varamedlemmer etter eget ønske.

Nemnda har et sekretariat som forbereder sakene for nemnda. Sekretariatet finansieres og har samme adresse som Norges Bilutleieforbund.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av avtalen §§ 5-11. Det er et vilkår for å bringe en sak inn for nemnda at klager har reklamert over forholdet uten at dette har brakt fram en minnelig løsning og at klager har saklig interesse i å få en uttalelse i saken. En klage må, som hovedregel, fremsettes overfor nemnda senest innen fire uker etter at forbrukeren har mottatt et endelig svar på sin reklamasjon overfor selskapet. Fristen løper bare dersom svaret gir uttrykk av å være endelig, og det orienteres om adgangen til nemndsbehandling og fristen for å fremsette slik klage. Unntak fra denne regelen kan tillates dersom det foreligger særlige grunner.

Sekretariatet mottar klager til nemnda og skal forut for en eventuell nemndsbehandling veilede partene. En klage til nemnda skal fremsettes skriftlig. Etter at klagen er ferdigbehandlet i

sekretariatet vil den legges frem for nemnda. Oversendelsen skal omfatte sakens dokumenter, og eventuelt et sakssammendrag.

Nemnda må være fulltallig for at en uttalelse skal kunne avgis.

Nemndas vedtak er skriftlige og skal begrunnes. Også mindretallets standpunkt skal begrunnes. Vedtakene er rådgivende. Dersom klager gis medhold og den innklagede ikke vil ta til følge nemndas uttalelse, skal nemnda orienteres om dette innen tre uker, med mulighet for fristforlengelse med ytterligere tre uker.

Nemnda kan gi generelle uttalelser, i tillegg til å behandle konkrete tvister. Nemnda skal ikke behandle saker som er brakt inn eller behandlet i rettsapparatet. Utover dette finnes det regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.2.4 *Reklamasjonsnemnda for fotografarbeider*

Nemnda er opprettet av Forbrukerrådet og Norges Fotografforbund. Det rettslige grunnlaget for nemnda er en avtale mellom partene. Nemnda behandler tvister mellom forbrukere og fotografer. Nemnda kan også drøfte generelle spørsmål på dette området. Det er opprettet vedtekter for nemnda.

Nemnda har ikke hatt noen saker de siste tre årene, men er selv av den oppfatning at den virker som en trygghet for forbundets medlemmer og deres kunder.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av vedtektenes §§ 1 og 2. Nemnda består av tre medlemmer. Det er en formann og ett medlem fra Norges Fotografforbund og ett medlem fra Forbrukerrådet. I tillegg har nemnda et sekretariat som er tilknyttet Norges Fotografforbund.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av vedtektene § 4. Sekretariatet forbereder saken. Dersom det er nødvendig, innhentes en sakkynndig uttalelse. Dersom den innklagede ikke har besvart nemndas henvendelse om å inngi tilsvaret, kan nemnda avgjøre saken på bakgrunn av de opplysningene som foreligger. Nemndas vedtak og eventuelle dissenser skal grunngis. Utover dette følger regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.2.5 *Klagenemnda for gravferdstjenester*

Nemnda er opprettet av Forbrukerrådet og Begravelsesbyråenes Forening – Norge. Avtalen

mellom partene er det rettslige grunnlaget for nemnda.

Nemnda behandlet tre saker i 2009. En av disse sakene ble avvist fra behandling iht. nemndavtalen, og det ble gitt medhold i to saker. Det ble avholdt to møter i nemnda.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalens kapittel to og tre. Nemnda består av en formann og to medlemmer, hvorav ett er fra forbrukersiden og ett er fra bransjesiden. Formannen oppnevnes av partene i fellesskap. Nemnda behandler både konkrete klager og kan gi generelle uttalelser.

Nemnda har et sekretariat som skal veilede forbruker og forberede saken for nemnda. Det er Begravelsesbyråenes Forening – Norge som oppretter dette sekretariatet, og sekretariatet er tilknyttet denne organisasjonen.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av avtalens kapittel fire. Forbruker kan henvende seg både skriftlig og muntlig til sekretariatet, men klager til nemnda må fremsettes skriftlig. Sekretariatet utarbeider et sakssammendrag som oversendes nemnda. Nemnda må være fulltallig for at vedtak kan fattes.

Nemnda kan ikke behandle saker som står for domstolen, men nemndsbehandlingen utløser ikke litispensvirkninger. Utover dette finnes regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.2.6 Klagenemnda for håndverkertjenester på fast eiendom

Nemnda behandler tvister som gjelder kjøp av håndverkertjenester mellom forbruker og næringsdrivende, og er opprettet etter avtale mellom Forbrukerrådet og bransjeorganisasjonene Boligprodusentenes Forening, Byggmesterforbundet, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Maler- og Byggtapetsermestrenes Landsforbund, NELFO (en arbeidsgiverorganisasjon for El – og It – bedriftene), Norske Anleggsgartnere, Norske Murmestres Landsforening, Norske Rørleggerbedrifters Landsforening, Takentreprenørens Forening og Ventilasjons- og Blikkenslagerbedriftenes Landsforbund.

Nemnda behandler klager på håndverkertjenester som faller inn under lov om håndverkertjenester 16. juni 1989 nr. 63. Den behandler bare tvister mellom forbrukere, slik dette er definert i ovennevnte lov, og medlem av tilsluttet bransjeforening.

Nemnda behandlet 34 saker i 2009. Det ble gitt helt eller delvis medhold i 18 av disse sakene. I 11

saker ble det ikke gitt medhold, og fem saker ble avvist.

Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er avtalen mellom partene. Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av punkt 4, 5 og 6 i hovedavtalen mellom partene.

Nemnda består av en leder og fire medlemmer med personlige varamedlemmer. To av medlemmene er fra forbrukersiden og to er fra bransjesiden. Lederen oppnevnes av partene i fellesskap for to år av gangen og skal ha juridisk embetseksamen.

Nemnda har et styre som består av tre medlemmer fra bransjesiden og to medlemmer fra forbrukersiden. Styret velger sin leder for ett år av gangen. Styret skal legge forholdene til rette for sekretariatets virksomhet og følge dets virksomhet. Styret har videre ansvaret for nemndas budsjett og regnskap.

Nemnda har et sekretariat som forbereder innkomne saker og utarbeider sakssammendrag til nemnda der det er nødvendig. Noen av de involverte bransjene har opprettet lokale skjønnsnemnder som i første omgang skal prøve å løse tvister som er oppstått mellom en forbruker og et medlemsforetak. Dersom det ikke fører frem, rådes forbrukeren til å klage saken inn for Klagenemnda. I andre tilfeller får ofte Forbrukerrådet seg forelagt tvisten direkte. I så fall videresender de saken til Klagenemnda i de tilfeller hvor foretaket er organisert i en av de nevnte bransjeorganisasjonene.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av partsavtalen punkt 7 til 14. Klagen skal fremsettes skriftlig på særskilt klageskjema. Klager må på forhånd ha reklamert overfor håndverkeren.

Partene skal gis anledning til å uttale seg før saken behandles i nemnda. Sekretariatet forbereder saken forut for nemndsbehandlingen og har utarbeidet et sakssammendrag. Saksbehandlingen i nemnda er skriftlig, men lederen kan, dersom spesielle forhold tilsier det, bestemme at det skal holdes muntlig behandling av saken.

Nemnda skal være fulltallig for at en uttalelse kan gis i en sak. Unntak fra dette kan gjøres dersom ett av medlemmene får uventet forfall og det ikke anses ubetenkelig at de øvrige møtende behandler klagen. Det gis en alminnelig frist på tre måneder til nemndsbehandlingen fra klagen er mottatt i sekretariatet.

Nemndas vedtak skal være skriftlige og begrunnede. Eventuelle dissenser skal også begrunnes. Vedtak treffes med alminnelig flertall.

Nemndas vedtak er rådgivende. Bransjeforeningene kan beslutte at nemndas vedtak skal være bindende for deres medlemmer.

Nemnda kan ikke behandle saker som står for domstolen, Forbrukertvistutvalget eller forliksrådet, men nemndsbehandlingen utløser ikke litispendensvirkninger for domstolen. Å innbringe en sak inn for nemnda avbryter foreldelsesfristen, jf. foreldelsesloven § 16 nr. 2. Utover dette følger regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.2.7 *Parkeringsklagenemnda*

Nemnda er opprettet av bransjeforeningen for parkeringsselskap NORPARK og Forbrukerrådet. Hovedavtalen mellom partene er det rettslige grunnlaget for nemnda. Nemnda behandler klager på kontrollavgifter og fjerningsvedtak foretatt av private parkeringsselskaper og andre som driver fjerningsvirksomhet eller parkeringshåndheving på privatrettslig grunnlag. Nemnda behandler som hovedregel kun klager på medlemmer av de foreningene som er part i avtalen, og det er kun forbrukere som kan klage til nemnda.

Nemnda mottok i alt 3 034 klagesaker i 2009. 414 saker ble trukket av selskapene og 1 027 saker ble avvist. Nemndas sekretariat ga medhold i 21 saker. Klagenemnda behandlet 727 av sakene, hvorav det ble gitt medhold i 287 saker og ikke medhold i 435 saker. Fem saker ble avvist til behandling av nemnda.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av hovedavtalen mellom partene kapittel to og tre. Nemnda har en formann og to medlemmer, ett fra NORPARK og ett fra Forbrukerrådet. Formannen oppnevnes av partene i fellesskap og skal ha juridisk embetseksamen.

Nemnda har et styre, som består av to representanter for NORPARK og en representant fra Forbrukerrådet. Styret behandler saker av administrativ art som ligger utenfor sekretariatets myndighet. Advokatfirmaet G&G AS fungerer som nemndas sekretariat.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av hovedavtalen kapittel fire, fem, seks og sju. Sekretariatet veileder forbrukerne om hvordan de skal fremsette en klage for nemnda. Før saken behandles i nemnda skal det i utgangspunktet foreligge en skriftlig klage og skriftlige bemerkninger fra innklagede. I tillegg til dette kan partene gis anledning til å uttale seg i den grad sekretariatet eller nemndas medlemmer anser dette for å være nødvendig. Partene gis en frist på 30 dager for en slik uttalelse.

Sekretariatet kan rådgi partene og gi dem sin vurdering av saken basert på tidligere uttalelser fra nemnda. Sekretariatet kan avvise klager som,

basert på nemndas tidligere praksis, åpenbart ikke kan gis medhold. Sekretariatet har også adgang til å gi medhold i saker som basert på tidligere praksis åpenbart vil bli gitt medhold i nemnda. Sekretariatet skal, dersom det anses nødvendig, utarbeide et sakssammendrag før klagen oversendes nemnda.

Nemnda må være fulltallig for at vedtak kan fattes. Unntak kan gjøres dersom de øvrige møtende finner det ubetenkelig at saken behandles. Klagen kan behandles i nemnda på tross av at det ikke foreligger et tilsvarende innklagede.

Nemndas vedtak og eventuelle dissenser skal begrunnes. Nemnda kan i spesielle tilfeller pålegge den tapende part å dekke nødvendige saksomkostninger for den annen part. Utover dette, finnes regler om litispendens for saker som står for domstolene, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt. Regelen om litispendens har ingen forankring i tvisteloven, og har således ingen betydning for domstolen.

3.5.2.8 *Reklamasjonsnemnda for takstmenn*

Nemnda ble etablert av Norges takseringsforbund, NITO Takst, Norges Tilstandsrapport Forbund, Norsk Byggvurdering og Takstinstitutt AS og Forbrukerrådet. Avtalen mellom partene er det rettslige grunnlaget for nemnda. På grunn av sammenslåinger av organisasjoner er partene på bransjesiden i dag NITO Takst og Norges Takseringsforbund.

Det ble behandlet 36 saker i nemnda i 2009. Det ble gitt helt eller delvis medhold i 19 saker, ikke medhold i 12 saker, fire saker ble avvist og en sak ble forlikt.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalens kapittel to. Nemnda består av to nemndemedlemmer og en formann. Av medlemmene er en fra forbrukersiden og en fra bransjesiden. Formannen skal ha juridisk embetseksamen og oppnevnes av partene i fellesskap. Advokatfirmaet Kindem & Co fungerer som nemndas sekretariat.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av avtalens kapittel tre. En forbruker kan henvende seg både skriftlig og muntlig til sekretariatet. Sekretariatet kan orientere om rettstilstanden, men har ikke anledning til å uttale seg konkret om saken. Dersom saken skal behandles av nemnda, må den fremsettes skriftlig. Sekretariatet har ansvaret for at saken blir så godt opplyst som mulig. Forut for nemndsbehandlingen har sekretariatet anledning til å forsøke å veilede partene frem til en minnelig løsning. Dersom dette ikke

fører frem, oversendes sakens dokumenter til nemnda med et sakssammendrag utarbeidet av sekretariatet.

Nemnda må være fulltallig for å treffe vedtak. Nemndas uttalelser er rådgivende, og nemndas uttalelser samt dissenser skal begrunnes. Dersom uttalelsen går mot den innklagede, skal vedkommende orientere nemnda innen tre uker dersom uttalelsen ikke vil bli fulgt.

Nemnda kan ikke behandle saker som står for domstolen, men nemndsbehandlingen utløser ikke litispensdovirkninger. Utover dette følger regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

I tillegg kan det nevnes at det i statsråd 11. mai 2007 ble oppnevnt et utvalg for å utrede og legge frem forslag til et regelverk som sikrer at det ved markedsføring og salg av boliger i forbrukerforhold foreligger mest mulig relevant informasjon om boligen. Utvalget er senere blitt kalt Takstlovutvalget fordi utvalgets fokus var de tilstandsrapporter som takstmenn utarbeider i forbindelse med et boligsalg.

I tillegg til å sette nye krav til slike tilstandsrapporter foreslo utvalget i utredning NOU 2009: 6 Tilstandsrapport ved salg av bolig at det skal opprettes en generell klageordning for tvister som er oppstått ved innhenting av tilstandsrapport. I dag løses en stor del av disse tvistene i Klagenemnda for takstmenn. Men nemnda kan kun behandle klager på takstmenn som er tilsluttet nemnda. På den bakgrunn mente utvalget at det er hensiktsmessig å opprette en generell klagenemnd for slike tvister der tilslutning er et vilkår for autorisasjon som takstmann. Det ble foreslått at denne nemnda skal være en frivillig nemnd med forankring i lov. Utvalget foreslo videre at denne nemnda skal behandle klager fra både forbrukere og næringsdrivende. Utredningen foreligger nå til behandling i Justisdepartementet.

3.5.2.9 Klagenemnda for vask og rens

Klagenemnda for vask og rens behandler klager fra forbrukere angående skader på gjenstander som har gjennomgått vask i et vaskeri eller rengjøring og behandling i et renseri. Nemnda er opprettet av Forbrukerrådet og Norsk Renseri- og Vaskeriforening, og behandler hovedsakelig tvister der innklagede er medlem av sistnevnte forbund. Mot en avgift kan imidlertid også andre klager behandles. Hovedavtalen mellom partene er det rettslige grunnlaget for nemnda.

Nemnda behandlet 34 saker i 2009, hvorav 12 saker ble avvist. Medholdsprosenten for klager var på om lag 50 %.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av hovedavtalen mellom partene §§ 2 og 3. Nemnda skal ha en formann og to medlemmer, hvorav ett er fra forbrukersiden og ett er fra bransjesiden. Formannen oppnevnes av partene i fellesskap, og skal ha juridisk embetseksamen. Norsk Renseri- og Vaskeriforening fungerer som nemndas sekretariat.

Saksbehandlingsreglene følger av hovedavtalen §§ 3, 4 og 5. Klager må fremsettes skriftlig og mottas av sekretariatet. Sekretariatet skal forelegge klagen for den innklagede med pålegg om å komme med tilsvaret innen 14 dager. Dersom den innklagede ikke svarer innen fristen, kan nemnda likevel behandle klagen. Dersom det er inngitt tilsvaret, kan sekretariatet forsøke å komme frem til en minnelig løsning. Dersom sekretariatet ikke klarer å få til et forlik, blir saken behandlet i nemnda. Sekretariatet skal da legge frem et sakssammendrag for nemnda.

Nemndas uttalelser er skriftlige og skal begrunnes. Uttalelsene er rådgivende, og dersom innklagede velger ikke å etterkomme nemndas uttalelse, skal vedkommende gi en begrunnet melding til sekretariatet innen tre uker. Utover dette følger regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3 Avtalebaserte nemnder som er opprettet og drevet i samarbeid mellom bransje- og forbrukerorganisasjon og som har forankring i lov eller er godkjent av departement

3.5.3.1 Boligtvistnemnda

Boligtvistnemnda behandler klager i forbindelse med kjøp og oppføring av ny bolig, samt arbeid på eksisterende bolig. Sistnevnte er kun arbeid som kan defineres som «totalrenovasjon», jf. bustadoppføringslova § 1. Også håndverkertjenester som utføres i forbindelse med oppføring av ny bolig, omfattes av nemndas virkeområde. Med bolig menes også fritidshus, eierseksjon og tilbygg. Nemnda er opprettet av Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, Norges Byggmesterforbund og Forbrukerrådet. Både forbrukere og næringsdrivende kan klage saker inn for nemnda.

Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er bustadoppføringslova § 64, og hovedavtalen mellom partene er godkjent ved kgl. res. 3. oktober 1997 nr. 1073.

Nemnda behandlet 45 saker i 2009. Av i alt 48 innkomne saker ble to saker avvist og åtte saker

forlikt. Av de behandlede sakene ble det gitt medhold i 11 saker, delvis medhold i 22 saker og ikke medhold i 12 saker.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalens kapittel fire og seks. Nemnda består av en leder og fire medlemmer, hvorav to av medlemmene er fra bransjesiden og to er fra forbrukersiden. Lederen oppnevnes av partene i felleskap og skal ha juridisk embetseksamen.

Nemnda har et sekretariat som forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen.

I tillegg har nemnda et styre. Forbrukerrådet har anledning til å oppnevne to medlemmer, mens de andre avtalepartene oppnevner ett medlem hver. Styret velger sin leder for ett år av gangen. Styret har ansvaret for å administrere og føre tilsyn med sekretariatet.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av kapittel fem, seks, sju og åtte. Det er et vilkår for å bringe en sak inn for nemnda at klager har reklamert over forholdet uten at dette har brakt fram en minnelig løsning og at klager har «rettslig klageinteresse». Det kreves et klagegebyr for å få en sak behandlet i nemnda. Nemnda kan gi generelle uttalelser, i tillegg til å behandle konkrete tvister.

Sekretariatet mottar klager til nemnda og skal forut for en eventuell nemndsbehandling veilede partene. En klage til nemnda skal fremsettes skriftlig. Etter at klagen er ferdigbehandlet i sekretariatet vil den legges frem for nemnda. Oversendelsen skal omfatte sakens dokumenter, et sakssammendrag, samt en begrunnet innstilling. Begge parter skal gis anledning til å uttale seg før en sak nemndsbehandles og skal gjøres kjent med virkningen av unnlatt medvirkning.

Nemnda må være fulltallig for at en uttalelse skal kunne avgis. Unntak kan kun gjøres der ett av medlemmene får uventet frafall og de resterende finner det ubetenkelig at saken behandles.

Nemndas vedtak er skriftlige og skal begrunnes. Også mindretallets standpunkt skal begrunnes. Vedtakene er rådgivende. Dersom klager gis medhold og den innklagede ikke vil ta til følge nemndas uttalelse, skal nemnda orienteres om dette innen tre uker.

Nemnda finansieres av bransjesiden, men forbrukeren pålegges en egenandel tilsvarende rettsgebyret med tillegg av mva., for å få sin sak behandlet. Dersom forbrukeren får fullt medhold i saken, kan denne egenandelen refunderes. Dersom en sak blir forlikt eller trukket etter at sekretariatet har behandlet den men før nemndsbehandlingen, skal det betales halvt gebyr.

Nemndas saksbehandling utløser både litespendensvirkninger og avbryter foreldelsesfristen. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.2 Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon

Brukerklagenemnda behandler klager fra brukere vedrørende tvister om elektronisk kommunikasjonstjeneste. Med elektroniske kommunikasjonstjenester menes tjenester som helt eller i det vesentlige omfatter formidling av elektronisk kommunikasjon og som normalt ytes mot vederlag, jf. lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon. Dette kan for eksempel gjelde leveranse av vanlige telefon, mobiltelefon, Internett, bredbånd, bredbåndstelefon. Formidling av tv-signaler omfattes imidlertid ikke.

Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er lov om elektrisk kommunikasjon § 11-5 jf. forskrift om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften) § 10-1 og § 10-1a. De nærmere bestemmelser om nemndas virke er regulert i vedtekter fastsatt av Post- og teletilsynet (heretter vedtektene).

Nemnda gjelder for «brukere», dvs. enhver fysisk eller juridisk person som inngår avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett- eller tjeneste til eget bruk eller utlån. «Bruker» som selv tilbyr kommunikasjonsnett- eller tjeneste, har imidlertid ikke klagerett. Heller ikke juridiske personer med mer enn 10 årsverk regnes normalt som «brukere».

I 2009 ble 115 saker avsluttet i minnelighet i nemndas sekretariat, og 11 saker ble avvist. Nemnda behandlet 401 saker, hvorav det ble gitt medhold i 106 saker, og ikke medhold i 295 saker. Fire saker ble avvist av nemnda. Det var i alt 47 dissenser.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av vedtektenes kapittel tre, fire og fem. Nemnda består av en leder og et likt antall representanter for forbrukersiden og bransjesiden. Lederen velges av styret, og skal ha juridisk embetseksamen eller tilsvarende utdannelse. Dersom et styremedlem krever det, skal nemnda settes med to representanter fra både forbrukersiden og bransjesiden. Nemnda har instruksjonsmyndighet overfor sekretariatet.

Nemnda kan, dersom det er nødvendig, hente inn bistand fra sakkyndige. Dette må gjøres etter innstilling fra styret. Styret i Brukerklagenemnda har sju medlemmer. Bransjesiden velger fem medlemmer til styret og Forbrukerrådet to medlem-

mer. Styret velger selv sin leder for ett år av gangen. Styret har det overordnede administrative ansvaret for nemnda og skal blant annet etablere og regulere driften av nemndas sekretariat.

Nemndas sekretariat har tre fast ansatte; en saksbehandler, en juridisk saksbehandler og en sekretariatsleder.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av vedtektenes kapittel seks og sju. Sekretariatet mottar skriftlige og muntlige henvendelser til nemnda, og behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene. En klage til nemnda skal fremsettes skriftlig på et særskilt klageskjema som kan sendes både per post og elektronisk til sekretariatet.

For å kunne fremsette en klage overfor nemnda, må tilbyder enten ha avvist brukers klage eller ikke besvart brukers henvendelse innen tre uker i vanlige saker og innen åtte uker i kompliserte saker. Klagen må dessuten være fremsatt innen fire uker fra bruker mottok endelig svar fra tilbyder. Absolutt frist for å fremsette en klage, er innen tre år. Fra det øyeblikk klagen er fremsatt for nemnda hersker det full partsoffentlighet.

Før saken behandles av nemnda må partene hatt mulighet til å uttale seg. Det kan settes en rimelig tidsfrist for slik uttalelse. Hvis en part unnlater å komme med en slik uttalelse, kan nemnda treffe vedtak på grunnlag av øvrige opplysninger i saken.

Sekretariatet skal utarbeide sakssammendrag til nemnda og kan, på anmodning fra nemndas leder, utarbeide forslag til vedtak. Saksbehandlingstiden til nemnda skal ikke overstige tre måneder fra sekretariatets registrering av klagen og frem til nemndas avgjørelse.

Nemndas vedtak skal være skriftlige og begrunnet. Nemndas vedtak er i utgangspunktet kun rådgivende, men blir bindende for tilbyderen dersom vedkommende ikke melder til nemnda at vedtaket ikke vil bli fulgt innen 30 dager etter at det ble sendt fra sekretariatet. Nemnda kan bemyndige sekretariatets leder til å fatte vedtak, på nemndas vegne, der det foreligger fast praksis. Nemndas vedtak oversendes partene senest innen to uker etter nemndsmøtet der saken ble behandlet.

Saksbehandling i nemnda utløser litispensensvirkninger for domstolen. Det følger av saksbehandlingsreglene at så lenge saken er til behandling i nemnda, stilles det omtvistede forhold klagen gjelder, i bero. Utover dette følger regler om avvising, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.3 *Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester*

Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeglingstjenester er opprettet av Norges Eiendomsmeglerforbund, Den Norske Advokatforening, Eiendomsmeglerforetakenes Forening og Forbrukerrådet. Den behandler tvister mellom foretak eller advokat som tilbyr eiendomsmeklertjenester og selger, kjøper eller øvrige interessenter om plikter etter eiendomsmeglingsloven. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er lov om eiendomsmegling 29. juni 2007 nr. 73 § 8-8, og avtalen mellom partene er godkjent ved kgl. res 22. februar 2008.

Nemnda behandlet 143 saker i 2009. Det ble gitt medhold i 64 saker, ikke medhold i 64 saker og 15 saker ble avvist.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalens kapittel tre, fire, ni og ti. Nemnda består av tre til fem medlemmer. Nemndas formann skal være jurist og er oppnevnt av styret. Det skal alltid være likt antall medlemmer fra forbrukersiden og bransjesiden i nemnda. Nemnda har et styre som består av fire medlemmer. Avtalepartene oppnevner et styremedlem hver. Styret velger sin formann for ett år av gangen. Styret skal organisere sekretariatet og videre fungere som et kontaktorgan mellom sekretariatet og avtalens parter. Styret har ansvaret for finansieringen og driften av klageordningen. Nemnda har i tillegg et sekretariat som forbereder saker for nemnda.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av avtalens kapittel fem og åtte, samt egne saksbehandlingsregler som er vedtatt av partene. Sekretariatet mottar skriftlige og muntlige henvendelser til nemnda og behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene, og kan også forsøke å mekle frem en minnelig løsning mellom partene. Sekretariatet kan avvise saker som anses uegnet, eller som er åpenbart grunnløse.

Klager som fremsettes for nemnda, skal være skriftlige. Det påløper et klagegebyr på kr 500 for å klage til nemnda. Dette beløpet refunderes dersom klager får medhold i nemnda.

Forut for nemndsbehandlingen skal partene alltid gis anledning til å uttale seg, og sekretariatet skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst. Nemndas avgjørelser tas i møte hvor samtlige medlemmer eller eventuelt varamedlemmer er til stede. Nemndas avgjørelse treffes med alminnelig flertall. Eventuelle dissenser skal protokollføres. Avgjørelsene er rådgivende, men dersom innklagede ikke

vil følge nemndas avgjørelse, må dette redegjøres for innen tre uker etter at vedkommende har mottatt avgjørelsen. En innklaget som uten tilfredsstillende begrunnelse unnlater å følge nemndas avgjørelse, innrapporteres til Finanstilsynet.

Nemndas saksbehandling utløser litispensvirkninger. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.4 *Elklagenemnda*

Elklagenemnda behandler klager fra forbrukere angående tvister som springer ut av avtale mellom et energiselskap og en forbruker om overføring eller levering av elektrisk energi samt avtale om tilknytning av forbrukerens elektriske installasjon til distribusjonsnettet. Nemnda kan også, når partene er enige om dette, behandle klager fra forbrukere vedrørende levering av fjernvarme eller annen energi enn elektrisk energi.

Nemnda er opprettet av Forbrukerrådet og Energibedriftenes landsforening (Energi Norge). Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er forbrukerkjøpsloven § 61a, og hovedavtalen mellom partene er godkjent ved kgl. res. 22. mars 2007. Alle energiselskaper med forbrukerkunder må ha omsetningskonsesjon etter energiloven. Konsesjonen er betinget av at selskapene er tilsluttet en nemnd.

Nemnda behandlet i 2009 tilsammen 78 saker. Av disse sakene ble det gitt medhold eller delvis medhold i 25 saker, ikke medhold i 50 saker og tre saker ble avvist.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av hovedavtalen kapittel to. Nemnda består av en leder og fire medlemmer, hvorav to er fra forbrukersiden og to er fra bransjesiden. Lederen for nemnda skal være jurist. Energibedriftenes landsforening har opprettet et sekretariat for nemnda.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av hovedavtalen kapittel tre, fire og fem. Sekretariatet mottar skriftlige og muntlige henvendelser til nemnda og behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene, og kan også forsøke å mekle frem en minnelig løsning mellom partene.

Klager som fremsettes for nemnda, skal være skriftlige og kan sendes både per post og elektronisk. Fra det øyeblikk klagen er fremsatt for nemnda, er det full partsoffentlighet. Det er verken et absolutt vilkår om at klager har reklamert overfor selskapet på forhånd eller at klagen er fremsatt overfor nemnda i rimelig tid etter en

reklamasjon. Det følger imidlertid av avtalens punkt 3.2 at det bør være slik. Sekretariatet utarbeider et sakssammendrag som oversendes nemnda.

Vedtakene fra nemnda skal være skriftlige og begrunnede. Vedtakene er rådgivende. Dersom klager gis medhold og den innklagede ikke vil ta nemndas avgjørelse til følge, skal nemnda orienteres om dette innen fire uker.

Nemndas behandling av saken utløser litispensvirkninger, men kun i seks måneder etter at saken kom inn til nemnda. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.5 *Finansklagenemnda (FinKN) - klagenemndene for forsikring, bank, finans og verdipapirfond*

Finansklagenemnda ble opprettet 1. juli 2010 av avtalepartene Forbrukerrådet, Næringslivets Hovedorganisasjon, Finansnærings Fellesorganisasjon, Finansieringsselskapenes Forening og Verdipapirfondenes forening. Det er avtalepartene, deres medlemmer, samt andre finansforetak som er medlem av nemnda som finansierer den.

Finansklagenemnda er en fellesbetegnelse for de nemnder Finansklagenemnda til enhver tid organiserer med tilhørende felles sekretariat. I dag består nemnda av Bankklagenemnda og Forsikringsklagenemnda.

Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er forsikringsavtaleloven § 20-1, finansavtaleloven § 4 og hovedavtalen mellom partene. Videre er det lagt opp til at hovedavtalen og nemndas vedtekter skal godkjennes av Kongen.

Det følger av hovedavtalen at Bankklagenemnda og Forsikringsklagenemnda videreføres som uavhengige tvisteløsningsorgan med egne mandat, saksbehandlingsregler og sammensetninger. Det åpnes imidlertid for at Finansklagenemnda kan gjennomføre nødvendige tilpasninger i rutiner og systemer for informasjons- og saksbehandling.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av vedtektene. Nemnda ledes av et styre som har ansvaret for å påse at virksomheten, regnskapet og kapitalforvaltningen er under tryggende kontroll. Styret skal videre føre tilsyn med den daglige ledelse og sekretariatets virksomhet for øvrig, og har også anledning til å gi instruksjoner om den daglige ledelse. Endelig skal styret fastsette retningslinjer for nemndas sekretariat og fungere som et bindeledd mellom sekretariatet og avtalepartene.

Styret består av ti medlemmer og varamedlemmer. De ulike avtalepartenes representasjon i styret er følgende: Forbrukerrådet har tre medlemmer, Næringslivets Hovedorganisasjon har ett medlem, Finansnæringsens Fellesorganisasjon har fire medlemmer, Finansieringsselskapenes Forening har ett medlem og Verdipapirfondenes forening har ett medlem. Styret mottar ingen godtgjørelser fra nemnda.

Styret velger selv leder og nestleder for ett år av gangen. Ingen kan ha mer enn tre års sammenhengende funksjonstid som leder eller nestleder. Styrets øvrige medlemmer er oppnevnt for to år av gangen.

Nemnda har et sekretariat som er lokalisert i Oslo. Nemnda har videre en administrerende direktør som ansettes av styret. Administrerende direktør har det daglige ansvaret for sekretariatets virksomhet og økonomi, og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

Styret fastsetter regler for sammensetningen av de ulike nemndene, men det er avtalepartene som oppnevner sine respektive medlemmer og varamedlemmer. Styret utpeker leder og nestleder av nemndene. Nemndsmedlemmene oppnevnes for to år av gangen, og kan sammenhengende sitte i inntil åtte år i samme verv.

Nemndas uttalelser skal offentliggjøres og publiseres elektronisk i anonymisert form.

Som nevnt ovenfor, er det per i dag saksbehandlingsreglene til Bankklagenemnda og Forsikringsklagenemnda som er gjeldende. I det følgende vil disse reglene gjennomgås.

Bankklagenemnda

Bankklagenemnda er forbrukernes klagenemnd i bank-, finans- og verdipapirfundsaker. Nemnda behandler tvister knyttet til privatpersoners kontraktsforhold med en bank, finansieringsselskap, kredittforetak, fondsforvaltningsselskap eller utenlandsk kreditt- eller finansinstitusjon som tilbyr tilsvarende tjenester til forbrukere i Norge. Nemnda kan også behandle klager mot et verdipapirforetak når tvisten gjelder investeringsrådgivning. Finansinstitusjonene kan bringe inn tvister for Bankklagenemnda om misbruk av konto eller betalingskort.

I 2009 mottok nemndas sekretariat 864 saker. I tillegg kommer saker vedrørende plassering i strukturerte spareprodukter, som er stanset i påvente av den såkalte Røeggensaken. Sekretariatet avsluttet 634 saker. Av disse fikk klager medhold i om lag 25 % av sakene. Nemnda ble forelagt 177 saker til behandling. Av disse sakene fikk 31

saker medhold i nemnda, og 146 saker fikk ikke medhold.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av hovedavtalen kapittel fire. Sekretariatet mottar skriftlige og muntlige henvendelser til nemnda og behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene. En formell klage til nemnda skal fremsettes skriftlig. Med mindre særlige forhold foreligger, skal ikke nemnda behandle saker der klager ikke har reklamert eller gjort andre innsigelser overfor innklagede forut for innsendelsen av klagen. Fra det øyeblikk en klage fremsettes for nemnda, gjelder det full partsoffentlighet. Sekretariatet vil innledningsvis forsøke å mekle frem en minnelig løsning mellom partene, men dersom dette ikke lykkes oversendes sakens dokumenter, samt et saksammendrag til nemnda for behandling. Begge parter skal gis anledning til å uttale seg før en sak nemndsbehandles.

Nemnda holder sine møter for lukkede dører. Nemnda må være fulltallig for at en uttalelse skal kunne avgis. Unntak kan kun gjøres der ett av medlemmene får uventet frafall og de fire møtene der finner det ubetenkelig at saken behandles.

Nemndas vedtak er skriftlige og skal begrunnes. Også mindretallets standpunkt skal begrunnes. Vedtakene er rådgivende. Dersom klager gis medhold, og den innklagede ikke vil ta til følge nemndas uttalelse, skal nemnda orienteres om dette innen tre uker.

Nemndas behandling av saken avbryter foreldelse og har litispensdovirkning. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

Forsikringsklagenemnda

Forsikringsklagenemnda behandler klager mellom forbrukere og forsikringsselskap. Den behandler tvister som gjelder for henholdsvis skadeforsikring-, personforsikring- og eierskifteforsikringssaker.

Antall telefonhenvendelser til Forsikringsklagekontoret lå i 2009 på om lag 7 000 i året, og antall skriftlige henvendelser er ca. 4 000 i året. I 2008 avsluttet kontoret 4 339 saker, hvorav 611 saker ble behandlet i en av nemndene og 3 727 ved saksbehandling. Klager fikk medhold i underkant av 43 % av sakene. I nemndssakene var det 104 dissenser. 37 saker ble avvist, i all hovedsak på grunn av at saken ikke var egnet for skriftlig behandling.

Saksbehandlingsregler følger delvis av hovedavtalen § 5 til § 8. Sekretariatet mottar skriftlige og muntlige henvendelser til nemnda og behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene, og kan også forsøke å mekle frem en minnelig løsning.

Klager som fremsettes for nemnda, skal være skriftlige. Det er ikke partsoffentlighet i nemnda, og korrespondanse mellom nemnda og den enkelte part, oversendes ikke motparten.

Forsikringsklagekontoret forbereder sakene for nemnda, skriver redegjørelser og stiller med en nemndssekretær til møtene. Nemndsleder bestemmer om sakssammendraget skal leses opp for nemndsmedlemmene i møtet. Sekretariatet har egen kompetanse til å avvise saker.

Nemndas uttalelser og eventuelle dissenser begrunnes. Uttalelsen er rådgivende, men nemnda ved Forsikringsklagekontoret skal varsles innen 45 dager etter at uttalelsen er sendt fra Forsikringsklagekontoret dersom denne blir fra-veket ved erstatningsoppgjøret. Mottas ikke slikt varsel innen fristen, følger det av avtalen § 8 at selskapet er bundet av uttalelsen. Selskap som er tilsluttet avtalen, har således godtatt at nemndas avgjørelser på denne måten kan få en avtalefestet retts- og tvangskraft.

Nemndsbehandling utløser litispensdsvirkinger og avbryter foreldelsesfristen etter avtalen §§ 1 og 5. Videre følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.6 *Flyklagenemnda (tidligere Klagenemnda for rutefly)*

Flyklagenemnda behandler klager fra forbrukere mot flyselskap. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er forskrift om klagenemnd for flypassasjerer 31. oktober 2008 nr. 1168 som ble gitt med hjemmel i luftfartsloven. Nemnda erstattet Klagenemnda for rutefly. Nemnda er underlagt Samferdselsdepartementet.

Det følger av forskriften § 1-1 at nemndas formål er å sikre passasjerer rimelig, rettfærdig og hurtig behandling av tvister mellom flypassasjerer og tilbydere av tjenester innen luftfartslovgivningens virkeområde, samt andre regler og prinsipper som har betydning for forholdet mellom passasjerer og tilbydere.

Ethvert selskap som flyr til eller fra Norge og som har forpliktelser i medhold av ovennevnte regler, er underlagt nemndas kompetanse. Det samme gjelder selskaper som driver landingsplass i medhold av luftfartsloven, reisebyråer, pak-

kereisearrangører og øvrige tjenester som har forpliktelser etter ovennevnte regler.

Nemnda mottok 429 saker i 2009, og av disse ble 95 saker avvist som ufullstendige og 73 saker ble avsluttet i minnelighet forut for nemndsbehandlingen. Nemnda behandlet 160 saker, hvorav det ble gitt medhold i 74 saker og ikke medhold i 78 saker. Åtte saker ble avvist til behandling av nemnda.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av forskriften kapittel to, tre og fire. Lederen av nemnda oppnevnes av partene i fellesskap, og skal godkjennes av Samferdselsdepartementet etter forslag fra styret. Lederen skal ha juridisk embetseksamen. Nemnda består av en leder og fire medlemmer, hvorav to er fra forbrukersiden og to er fra bransjesiden. Nemnda kan videre utpeke sakkyndige for egen regning, eller godkjenne sakkyndige valgt og betalt av partene, dersom det skulle være nødvendig.

Nemnda har et styre som består av fem medlemmer. En nøytral leder utpekes av Samferdselsdepartementet. De resterende medlemmene består av to representanter for forbrukersiden og to fra bransjesiden. Styret skal påse at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver i henhold til forskriften. Styret har videre det administrative ansvaret for nemnda.

Flyklagenemnda har et sekretariat som forbereder saker for nemnda. Det følger av forskriften § 3-1 at dette sekretariatet skal betjenes av egne ansatte eller ved kjøp av tjenester fra en ekstern leverandør. I dag fungerer Norsk Reiselivsforum som sekretariat for nemnda.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av forskriften kapittel fem. Klager skal fremsettes skriftlig overfor nemnda. Sekretariatet mottar og behandler klagen og forbereder saken for nemnda. Sekretariatet kan forsøke å mekle frem en minnelig løsning mellom partene basert på nemndas tidligere praksis. I saker der det foreligger fast nemndspraksis, kan sekretariatets leder treffe vedtak.

Klager må på forhånd ha reklamert skriftlig overfor tilbyder uten at partene har kommet frem til en løsning. Dette vilkåret gjelder likevel ikke dersom tilbyder ikke har kjent kontaktadresse.

Dersom klager ikke har mottatt svar fra tilbyder innen tre uker fra klagen er mottatt, kan saken bringes inn for nemnda. Tilbyder kan be om fristutsettelse, men ikke lenger enn åtte uker totalt. En klage må sendes inn senest fire uker etter at klager har mottatt endelig svar fra tilbyder. Fristen løper bare dersom svaret gir uttrykk for å være endelig, og tilbyder orienterer klager om

klageadgangen og fristen for å bringe saken inn for nemnda. Dersom ovennevnte frister er oversittet, kan klagen likevel behandles dersom det foreligger særlige grunner. Før saken behandles i nemnda skal partene få mulighet til å uttale seg om de rettslige og faktiske sidene av saken.

Nemndas vedtak er skriftlige og skal begrunnes. Også mindretallets standpunkt skal begrunnes. Vedtaket er rådgivende. Dersom klager gis medhold, og den innklagede ikke vil ta vedtaket til følge, skal nemnda orienteres om dette.

Nemnda kan i spesielle tilfeller be den innklagede om å dekke de nødvendige omkostninger for klageren. Nemndas vedtak skal sendes partene innen to uker etter nemndsmøtet. Nemndas behandling av saken utløser litispensensvirkninger for domstolen i den forstand at tvisteloven § 18-1 kommer til anvendelse. Utover dette følger regler om gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.7 Inkassoklagenemnda

Nemnda er opprettet av Forbrukerrådet og Norske Inkassobyråers Forening ved avtale. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav § 22. Hovedavtalen mellom partene er godkjent ved kgl. res. 7. mars 2003.

Nemnda behandler klager fra forbrukere mot inkassobyråder. Nemnda kan både behandle og fatte vedtak i enkeltsaker og gi generelle uttalelser basert på gjentatte problemstillinger.

Sekretariatet mottok 258 saker i 2009. Totalt 19 saker ble behandlet i nemnda. Av disse sakene ble det gitt medhold i 12 saker og ikke medhold i fire saker. Tre saker ble avvist. De resterende ble løst under sekretariatets behandling eller avvist i henhold til nemndsavtalen.

Reglene for nemndas sammensetning og oppnevning følger av punkt 2 og 4 i hovedavtalen. Klagenemnda består av en formann og fire medlemmer, hvorav to er fra forbrukersiden og to er fra bransjesiden. Forbrukerrådet oppnevner medlemmene fra forbrukersiden mens Norske Inkassobyråers Forening oppnevner medlemmer fra bransjesiden. Formannen oppnevnes av partene i fellesskap. Formannen skal ha juridisk embetseksamen.

Inkassoklagenemnda har i tillegg et sekretariat som forbereder saker for nemnda. Sekretariatet er tilknyttet Norske Inkassobyråers Forening.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av punkt 3, 4, 5 og 6 i hovedavtalen. Klager som fremsettes for nemnda, skal være skriftlige og mottas

av nemndas sekretariat. Sekretariatet behandler og forbereder innkomne saker for nemndsbehandling. Forut for en eventuell klagebehandling skal sekretariatet veilede partene basert på nemndas tidligere praksis.

Det er et absolutt vilkår for å få saken behandlet av nemnda, at klager har reklamert overfor selskapet på forhånd uten at partene har klart å komme frem til en løsning. Før saken oversendes nemnda skal partene gis adgang til å uttale seg. Sekretariatet oversender et sakssammendrag til nemnda forut for behandlingen.

Vedtakene fra nemnda skal være skriftlige og begrunnede. Vedtakene er rådgivende. Dersom klager gis medhold, og den innklagede ikke vil ta nemndas uttalelse til følge, skal nemnda orienteres om dette innen fire uker. Nemnda kan i tilfeller der god inkassoskikk er brutt, pålegge innklagede å dekke nemndas omkostninger med saken.

Nemndas vedtak sendes partene og Finanstilsynet. Nemnda kan ikke behandle saker som står for domstolen, men nemndsbehandlingen utløser ikke litispensensvirkninger. Utover dette følger regler om avvising, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.5.3.8 Reklamasjonsnemnda for pakkereiser

Reklamasjonsnemnda for pakkereiser behandler klager fra forbrukere mot reiseoperatører som er medlem av Reisegarantifondet. Nemnda ble opprettet ved avtale mellom Forbrukerrådet, Norsk Reiselivsforum og de øvrige medlemmer av Reisegarantifondet. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser § 10-1.

Det ble mottatt 278 saker i nemnda i 2009. 39 av disse sakene ble ferdigbehandlet i sekretariatet mens 239 saker ble tatt opp til behandling i nemnda. Av disse sakene ble det gitt medhold i 113 saker og ikke medhold i 104 saker. Åtte saker ble avvist, og fire saker ble forlikt.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av avtalens kapittel to, fire og fem. Nemnda består av en formann og fire medlemmer, hvorav to er fra forbrukersiden og to er fra bransjesiden. Formannen er oppnevnt av partene i fellesskap og skal ha juridisk embetseksamen. Norsk Reiselivsforum fungerer som sekretariat for nemnda. Sekretariatet skal forberede innkomne saker for nemndsbehandling. Sekretariatet skal videre veilede partene i klageprosessen og gi rådgivning forut for eventuell klage.

Nemnda har et styre bestående av fem medlemmer, to medlemmer fra Forbrukerrådet og to fra Norsk Reiselivsforum og ett fra hver av de

resterende avtalepartene. Vedtak treffes med vanlig flertall.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av avtalens kapittel seks og sju. Klagen skal fremsettes skriftlig overfor nemnda. Klageren må på forhånd ha reklamert skriftlig overfor angjeldende arrangør eller formidler av reisen. Klageren må sende inn sin klage senest fire uker etter at klageren mottok endelig svar på sin reklamasjon. Dersom det i dette endelige svaret ikke orienteres om forbrukers mulighet til å bringe saken inn for nemnda, gjelder en absolutt reklamasjonsfrist på seks måneder fra klager mottok siste brev fra selskapet. Klagen skal uansett behandles dersom det foreligger særlige grunner.

Før saken behandles av nemnda skal partene ha mulighet til å uttale seg. Sekretariatet kan sette en rimelig tidsfrist for en slik uttalelse. Saken kan behandles selv om en av partene unnlater å inngi slik uttalelse. Sekretariatet utarbeider et sakssammendrag samt et forslag til vedtak som oversendes nemnda.

Nemnda kan videre gi sekretariatet anledning til å fatte vedtak i saken basert på sikker nemndspraksis.

Nemndas vedtak skal være begrunnet og er rådgivende for partene. Dersom den innklagede ikke vil etterkomme nemndas vedtak, må det redegjøres for dette innen tre uker. Nemnda har i enkelte tilfeller anledning til å avvise klagen.

Nemnda kan ikke behandle saker som står for domstolen, men nemndsbehandlingen utløser ikke litispensvirkninger. Utover dette følger regler om gjenoptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.6 Bransjenemnder – Klagenemnda for eierskifteforsikring

Nemnder som er opprettet og drives av en bransje eller et selskap alene skiller seg i større grad fra nemndene for øvrig. Forsikringsselskapet Protector Forsikring ASA opprettet Klagenemnda for eierskifteforsikring i 2007. Nemnda behandler kun klager på eierskifteforsikring mellom Protector Forsikring ASA og selskapets kunder.

Klagenemndas organisasjon og saksbehandlingsregler er nedfelt i et mandat. Av dette mandatet følger at nemnda langt på vei er bygget opp på samme måte som de andre reklamasjonsnemndene. Nemnda består av tre medlemmer, hvorav minimum to skal være jurister. Samtlige medlemmer av nemnda skal ha god kunnskap på rettsområdet. Saksbehandlingen er skriftlig, og nemnda

har et sekretariat som forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen. På samme måte som for de frivillige nemndene er klagebehandlingen kostnadsfri for klager. Protector Forsikring ASA har videre forpliktet seg til å dekke klagerens saks-kostnader i førsteinstans dersom selskapet bestemmer seg for å ikke følge avgjørelser fra nemnda. Dersom saken anses å være av prinsipiell karakter, forplikter selskapet seg til å dekke klagers saks-kostnader også for høyere instanser dersom det er selskapet som har anket saken videre.

Behandling i Klagenemnda for eierskifteforsikring har ikke litispensvirkninger, men det må antas at den har fristavbrytende virkning etter foreldelsesloven § 16 annet ledd bokstav a. Avgjørelser fra nemnda har ingen retts- og tvangskraft.

3.7 Offentlig nemnder

3.7.1 Husleietvistutvalget

Husleietvistutvalget behandler tvister om leie av bolig i Oslo og Akershus, Bergen og Trondheim som omfattes av husleielovene av 1939 og 1999. Det innebærer at utvalget behandler tvister knytter til avtaler om bruksrett til husrom mot vederlag, jf. lov husleieloven § 1-1. Utvalget behandler klager fra både utleier og leietaker.

Husleietvistutvalget for Oslo og Akershus ble opprettet som en prøveordning i 2001, og fikk permanent status i 2009. Stiftelsesgrunnlaget for utvalget er forskrift 28. september 2000 nr. 1020 om husleietvistutvalg for Oslo og Akershus. Utvalget er en selvstendig etat under Kommunal- og regionaldepartementet, og er en fullt ut offentlig nemnd. Utvalget ble bevilget i alt kr 6 146 000 i 2008. I løpet av 2010 er det også opprettet nye husleietvistutvalg i Bergen og Trondheim.

Husleietvistutvalget for Oslo og Akershus mottok i 2009 til sammen 755 klager, og det ble truffet 470 avgjørelser samme år. Videre ble det inngått forlik i 200 saker, samt at 85 saker ble trukket.

Utvalget er oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet. Åtte utvalgsmedlemmer oppnevnes etter forslag fra Leierboerforeningen og åtte etter forslag fra Huseiernes landsforbund. Utvalget har et sekretariat som består av fem jurister og jusstudenter som forbereder sakene før de behandles av utvalgsmedlemmene.

Utvalget behandler klager som er fremsatt skriftlig. Det foreligger et klageskjema som kan benyttes hvis partene ønsker det. Dersom en innkommet klage oppfyller vilkårene for behandling i utvalget, blir klagen oversendt motparten som får

anledning til å uttale seg. Utvalget har ansvaret for at saken blir tilstrekkelig opplyst. Partene innkalles så til et møte der de tilbys mekling. Husleietvistutvalgets mekling er i all hovedsak av den samme typen som benyttes i rettsmekling. Hvis enighet oppnås, inngår partene et forlik.

Dersom partene ikke ønsker mekling, eller det ikke er mulig å oppnå forlik, igangsettes et saksforberedende møte. Påstander og krav gjennomgås, og partene får om nødvendig anledning til å komme med ytterligere presiseringer. Deretter blir saken avgjort av utvalget. Når utvalget behandler saker består det av en tvisteløser, samt en representant for utleier- og en representant for leietaker - siden. Det er aldri samme tvisteløser i det saksforberedende møtet og utvalgsbehandlingen. I all hovedsak baserer utvalget seg på det skriftlige materialet som foreligger i saken, med unntak av oppsigelsessaker der partene alltid gis anledning til å uttale seg foran utvalget.

3.7.2 Klagenemnda for forsikring – og gjenforsikringsmeglingsvirksomhet

Nemnda er opprettet av Finansdepartementet og skal behandle tvister mellom oppdragsgivere og forsikrings- og gjenforsikringsmeklingsforetak. Nemnda behandler tvister som har oppstått mellom oppdragsgiver og megler. Dette medfører at privatpersoner eller foretak som bruker megler av forsikring og/eller gjenforsikring, har mulighet for å klage på sin mekler angående utførelse av mekleroppdraget. Forhold det kan klages over, kan for eksempel være meklers eventuelle brudd på reglene om god meklerskikk, herunder om opplysningsplikt, meklers valg av forsikringsgiver, krav til klientkonto mv.

Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er lov 10. juni 2005 nr. 41 om forsikringsformidling § 9-1, samt forskrift 9. desember 2005 om forsikringsformidling. Finansdepartementet har laget et sett enkle regler for nemnda kalt Bestemmelser for klagenemnda for forsikringsmeglingsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet. Nemnda har per i dag ikke hatt noen saker.

Reglene om nemndas sammensetning og oppnevning følger av forskriften kapittel fem, samt Bestemmelser for klagenemnda for forsikringsmeglingsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet. Finansdepartementet oppnevner leder og medlemmer av nemnda for fire år av gangen. Nemnda består av en leder og fire til seks medlemmer, alle med personlige varamedlemmer. Leder skal ha juridisk embetseksamen, og det skal være representanter for både forsikrings- og

gjenforsikringsmeglerne og oppdragsgiverne i nemnda. Kredittilsynet er sekretariat for nemnda.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av forskriften kapittel fem og av Bestemmelser for klagenemnda for forsikringsmeglingsvirksomhet og gjenforsikringsvirksomhet. Etter at saken er tilstrekkelig opplyst blir den oversendt fra Kredittilsynet til nemnda. Nemnda treffer avgjørelse ved alminnelig flertall. Nemnda er bare vedtaksfør når minst tre medlemmer deltar i forhandlingene og avgjørelsen.

Nemndas avgjørelser er rådgivende. Avgjørelsene skal begrunnes. Også eventuelle dissenser skal begrunnes. Nemndas behandling av saken utløser litispendensvirkninger. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

3.7.3 Klagenemnda for miljøinformasjon

Klagenemnda for miljøinformasjon ble opprettet av regjeringen 1. januar 2004. Klagenemnda er administrativt underlagt Miljøverndepartementet. Klagenemnda avgjør klager over private virksomheters avslag eller unnlattelse av å gi informasjon om miljøpåvirkningen deres virksomhet medfører. Stiftelsesgrunnlaget for nemnda er miljøinformasjonsloven § 19 og forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om klagenemnda for miljøinformasjon. Nemnda har selv utarbeidet et sett enkle saksbehandlingsregler, men disse er ikke godkjent av departementet.

Klagenemnda er uavhengig og kan ikke instrueres når det gjelder behandlingen av de enkelte klagesaker. Klagenemndas vedtak er et særlig tvangsgrunnlag.

Klagenemnda består av en leder, en nestleder og seks medlemmer, hvor tre er fra det private næringsliv, en fra en miljøvernorganisasjon, en fra en forbrukerorganisasjon og en fra et medieorgan. Klagenemnda bistås av et sekretariat som forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen.

Nemndas saksbehandlingsregler følger av forskrift om klagenemnda for miljøinformasjon. Klager til nemnda skal fremsettes skriftlig. Så snart nemnda mottar en klage, skal den innklagede underrettes om dette, og gis anledning til å uttale seg om klagen innen en fastsatt frist. Unntak fra dette kan gjøres der det er åpenbart unødvendig med en slik uttalelse fra innklagede.

Så snart saken er tilstrekkelig opplyst skal nemnda treffe sin avgjørelse. Som hovedregel skal klagenemnda ved behandling av den enkelte sak bestå av lederen eller nestlederen og to medlemmer med bakgrunn fra henholdsvis nærings-

livet eller fra miljø-, medie- eller forbrukersiden. Lederen kan treffe beslutning om at samtlige av nemndas medlemmer skal tjenestegjøre i saker for nemnda. Klagenes avgjøres med alminnelig flertall. Utover dette følger regler om habilitet og taushetsplikt.

3.7.4 Disiplinærsystemet for advokatvirksomhet

Disiplinærnemnda for advokatvirksomhet er en offentlig nemnd. De enkelte disiplinærutvalgene, som utgjør sekretariatet til nemnda, er imidlertid ikke offentlige og drives av Den Norske Advokatforening. Disiplinærnemnda behandler klager over brudd på god advokatskikk og salærklager. Disiplinærsystemet finansieres av det offentlige og de av Advokatforeningens medlemmer som utøver advokatvirksomhet i eget navn. Stiftelsesgrunnlaget for systemet er domstoloven § 227 og advokatforskriften.

Advokatforeningen har opprettet sju regionale disiplinærutvalg som behandler klager på foreningens medlemmer i ulike deler av landet. Utvalgenes beslutninger kan påklages til Disiplinærnemnda.

Klager på advokater som ikke er medlemmer av Den Norske Advokatforening, og som påklages for et forhold som ikke oppsto mens vedkommende var medlem av foreningen, behandles i hovedsak direkte for nemnda. Den innklagede advokaten har imidlertid anledning til å be om at klagen først behandles av ett av de regionale utvalgene.

Disiplinærutvalgenes sammensetning følger av Behandlingsregler for Advokatforeningens disiplinærutvalg, sist endret 8. mai 2009. Medlemmene i disiplinærutvalgene oppnevnes av Hovedstyret i Advokatforeningen. Utvalgene består av minst fem medlemmer, hvorav ett oppnevnes som utvalgets leder.

Disiplinærnemndas organisasjon følger av advokatforskriften kapittel fem.

Nemndas medlemmer utnevnes av Kongen. Nemnda består av fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Leder for nemnda skal være dommer. To av medlemmene skal være advokater, og de to siste medlemmene skal verken være advokater eller dommere og bør representere forbruker- og næringslivsinteresser. Sekretariatsfunksjonen for disiplinærutvalgene og Disiplinærnemnda utføres av Den Norske Advokatforening.

Saksbehandlingsreglene for disiplinærutvalget følger av Behandlingsregler for Advokatforeningens disiplinærutvalg. Klage må fremsettes skriftlig til Advokatforeningens sekretariat av en

part som har rettslig klageinteresse. Klagen må fremsettes innen seks måneder etter at klageren ble kjent med forholdet. Partene har anledning til å la seg bistå av en fullmektig.

Utvalgets leder, eller den lederen bemyndiger, forbereder saken forut for behandling i utvalget. Eventuelle tidligere disiplinærbeslutninger innhentes, og klagen oversendes den innklagede som gis en tilsvarsfrist på inntil tre uker.

Deretter gis partene anledning til å inngi ett skriftlig innlegg til, og dersom utvalgets leder anser det hensiktsmessig; et sluttinnlegg. I helt spesielle tilfeller kan lederen bestemme at det skal avholdes muntlige forhandlinger i saken. På bakgrunn av denne informasjon behandles saken i utvalget. Saken forutsettes ferdigbehandlet innen seks måneder etter at klagen kom inn til sekretariatet.

Utvalgets beslutning er skriftlig, og skal begrunnes. Også eventuelle dissenser skal begrunnes. Partene kan påklage beslutningen til Disiplinærnemnda innen tre uker etter at de ble underrettet om den. Eventuelle saksomkostninger kan tilkjennes klager, innklagede eller Den Norske Advokatforening.

Utvalget kan ikke behandle saker som er behandlet av eller som står for domstolene, men behandlingen i utvalget utløser ikke litispensvirkninger. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

Saksbehandlingsreglene for Disiplinærnemnda følger av advokatforskriften kapittel fem. Klage må fremsettes skriftlig til Advokatforeningens sekretariat av en part som har rettslig klageinteresse. Klagen må fremsettes innen tre uker etter at utvalgets beslutning ble kjent for partene, eller senest seks måneder etter at klager ble kjent med forholdet. Partene har anledning til å la seg bistå av en fullmektig.

Nemnda kan ta saken til behandling på tross av at ovennevnte frister er oversittet dersom parten eller dennes fullmektig ikke kan lastes fristoverskridelsen eller andre særlige grunner gjør det rimelig å ta saken under behandling. Tre år etter at parten ble kjent med forholdet eller burde ha blitt kjent med forholdet, kan klage imidlertid ikke lenger fremsettes.

Nemnda skal gi partene anledning til å opplyse saken og til å imøtegå hverandres anførsler. Dersom sakens art eller andre forhold tilsier det, kan det avholdes muntlige forhandlinger i saken. På bakgrunn av ovennevnte informasjon behandles saken i nemnda.

Utvalgets beslutning er skriftlig og skal begrunnes. Nemnda kan rette kritikk, iretteset-

telse eller advarsel mot en advokat dersom den finner at vedkommende har optrådt i strid med god advokatskikk. Det er advarsel som er den strengeste av reaksjonsformene. Dersom nemnda finner at en advokat har krevet et for høyt salær, kan den fastsette et nytt salær og pålegge advokaten å betale det overskytende tilbake. Slike pålegg er tvangsgrunnlag for utlegg.

Nemndas beslutninger kan ikke påklages, jf. domstolsloven § 227 sjuende ledd. Utvalget kan ikke behandle saker som er behandlet av eller som står for domstolen, men behandlingen i utvalget utløser ikke litispensvirkninger. Utover dette følger regler om avvisning, gjenopptakelse, habilitet og taushetsplikt.

Kapittel 4

Utenrettslig tvisteløsning i Norden

4.1 Sverige

4.1.1 Overordnet struktur

Forbrukerapparatet i Sverige består av Konsumentverket, Konsumentombudsmannen, Almännna Räkklamationsnämnden (ARN) og fire rådgivningsbyrå som kan sammenlignes med våre bransjenemnder.

4.1.2 Konsumentverket og Konsumentombudsmannen

Konsumentverket er et statlig organ som tilbyr informasjon og veiledning til forbrukerne. I tillegg er det tilsynsmyndighet for en rekke lover på forbrukerrettens område og utfører markedsundersøkelser og produktkontroller samt utdanner og rådgir konsument- og økonomiveiledere i den enkelte kommune. Konsumentverket administrerer også den svenske delen av Forbruker Europa, som er et europeisk nettverk som behandler klager fra forbrukere som har kjøpt varer på tvers av landegrensene i EU.

Direktør for Konsumentverket er også Konsumentombudsmann i Sverige. Konsumentombudsmannen fører tilsyn med marknadsföringslagen, avtalevilkorslagen, produktsäkerhetslagen og distansavtalslagen. Konsumentombudsmannen kan fatte vedtak i saker om villedende reklame og markedsføring, urimelige avtalevilkår, feilaktig prisinformasjon og farlige produkter. Konsumentombudsmannen kan også i enkelte tilfeller føre saker for domstolen.

Det finnes om lag 250 kommuner i Sverige. I hver av disse kommunene er Konsumentverket representert ved en konsumentveileder. Konsumentveilederen fungerer svært forskjellig i de ulike kommunene. Enkelte er svært aktive og kompetente, og disse mekler gjerne i forbrukersaker. Andre konsumentveiledere tilbyr kun informasjon og veiledning en time i uka. Det er ikke obligatorisk å gå gjennom denne tjenesten før en

klager en sak inn for Almännna Räkklamationsnämnden (ARN) eller en av bransjenemndene.

4.1.3 Almännna Räkklamationsnämnden (ARN)

4.1.3.1 Om ARN

ARN kan sammenlignes med Forbrukertvistutvalget i Norge. ARN har som hovedoppgave å behandle tvister mellom forbrukere og næringsdrivende. I tillegg skal ARN uttale seg for domstolen i forbrukertvister, bistå Konsumentverket i utdanningen av konsumentveiledere og drive forbrukerinformasjon. Dette gjøres blant annet ved å sørge for at nemndas beslutninger er lett tilgjengelige for forbrukerne.

ARN behandlet 11 000 tvister i 2009. 25 % av disse sakene ble avvist. 50 % av de resterende ble ferdigbehandlet av sekretariatet. Sekretariatet kan fatte vedtak i saker som anses «klare», og der det foreligger klare prejudikat. 97 % av nemndsavgjørelsene er enstemmige. Saksbehandlingstiden for de sakene som nemndsbehandles, er i gjennomsnitt seks måneder fra saken kommer inn til det foreligger et vedtak. ARN har et budsjett på SEK 27 millioner i året og helfinansieres av det offentlige.

Reglene om ARNs organisasjon, virkeområde og saksbehandling finnes i Förordning nr. 2007:1041 med instruksjon for Almännna reklamationsnämnden.

4.1.3.2 ARNs organisasjon

ARN består av 13 avdelinger. Disse avdelingene behandler følgende områder:

- Allmänna avdelningen: tvister som faller utenfor de andre avdelingenes virkeområde, for eksempel tjenester i tilknytning til optikk og flyttebyrå
- Bankavdelningen: banktjenester, samt tjenester utført av finansinstitusjoner, fondsforvaltere m.v.

- Bostadsavdelningen: varer og tjenester som er knyttet til bolig samt strøm og elektrisitet
- Båtavdelningen: seil- og motorbåter, båttilbehør
- Elavdelningen: husholdningsmaskiner og hjemmeelektronikk. For eksempel Internettabonnement, mobiltelefoner og musikkanlegg.
- Fastighetsmäklaravdelningen: tvister mellom forbrukere og eiendomsmeklere
- Försäkringsavdelningen: forbrukerforsikringer, tvister om erstatning mellom fysiske personer og juridiske personer eller enkeltmannsforetak, og tvister om en erstatning helt eller delvis skal omfattes av motpartens ansvarsforsikring
- Motoravdelningen: nye og brukte biler, motorsykler, dekk m.v.
- Möbelavdelningen: møbler
- Reseavdelningen: reiser, utleie av fritidsboliger m.v.
- Skoavdelningen: sko og støvler
- Textilavdelningen: klær og tekstiler
- Tvättavdelningen: tjenester utført av renseserier

Hver avdeling består av to eller tre nemndsgrupper. Hver nemndsgruppe har en leder som i utgangspunktet skal være dommer.

I tillegg har ARN et sekretariat som består av 35 medarbeidere. Sekretariatet forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen.

4.1.3.3 Nærmere om ARNs saksområde

ARN behandler saker mellom forbruker og næringsdrivende om kjøp og salg av tjenester som kan betegnes som forbrukerkjøp. ARN behandler imidlertid ikke alle forbrukertvister. Klager knyttet til kjøp av fast eiendom, husleietvister, helse- eller medisinsk behandling og advokatvirksomhet behandles ikke i ARN. Videre følger det av forskriften for ARNs virkeområde at ARN heller ikke behandler følgende områder:

- Strømleveranser dersom tvisten gjelder strømforbruk eller begrunnelsen for nettagifter m.v.
- Forsikring, dersom tvisten gjelder inngåelse eller opprettholdelse av forsikring
- Ansvarsspørsmålet i saker om erstatning etter bilulykker eller tvister om forsikring som er tegnet av arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap og som er ment å løses for domstolen eller ved voldgift
- Saker om kunst eller antikviteter dersom tvisten gjelder gjenstandenes verdi
- Tvister om parkering
- Tvister om spill eller lotterier

- Tvister om varmpumper
- Tvister om mat og drikke dersom temaet er deres kvalitet
- Tvister om kurs og utdanning dersom temaet er deres kvalitet
- Tvister om telefoni dersom de gjelder forbruk m.v.

ARN har satt verdigranser for behandling av klager. Dersom en klage gjelder såkalte «almänna klagor», for eksempel sko eller tekstiler, må tvistegjenstanden være over SEK 500. Dersom klagen gjelder hjemmeelektronikk, motorkjøretøy, reiser, møbler eller vask og rens, må tvistegjenstanden være over SEK 1000. Dersom klagen gjelder bank, bolig, båt eller forsikring, må tvistegjenstanden være over SEK 2000.

4.1.3.4 ARNs saksbehandlingsregler

Klager til ARN må fremsettes skriftlig. Sekretariatet saksforbereder og har ansvaret for å utrede klagen til ARN. Sekretariatet har også kompetanse til å avvise saker. Dersom saken anses som «klar», dvs. at det foreligger en klar praksis fra ARN om hvordan en løser tilsvarende tvister, kan sekretariatet selv treffe en avgjørelse i saken. Dersom dette ikke er tilfellet, oversendes saken til en av nemndene. Sekretariatet oversender et saksresymé, men fremlegger ikke forslag til konklusjon. Hver nemndgruppe har en sekretær som er til stede under nemndsbehandlingen og som skriver vedtaket.

Det er mulighet til å føre gruppesøksmål for ARN, dvs. klager der flere forbrukere har samme type klage på samme næringsdrivende. Det er enten Konsumentombudsmannen eller de enkelte forbrukere som må ta initiativet til en slik forening av klager.

Saksbehandlingen i ARN er kun skriftlig. Det er ikke mulig å føre muntlig bevis, og partene har ikke anledning til å være tilstede.

ARNs beslutninger har ikke retts- og tvangskraft. I 2008 ble 75 % av ARNs beslutninger fulgt av partene. Det finnes ingen statistikk på hvor mange av ARNs saker som går videre til domstolen.

4.1.4 «Bransjenemnder»

Det er opprettet fire rådgivningsbyråer i Sverige. Disse byråene finansieres fullt ut av næringen, og de kan avgi rådgivende uttalelser. De fire byråene er:

- Konsumentenes finans- og bankbyrå

- Konsumentenes forsikringsbyrå
- Konsumentenes elrådgivningsbyrå
- Konsumentenes telebyrå

Byråene behandler ikke klager. De er selvstendige og nøytrale instanser som informerer og veileder forbrukerne. Byråene kan også komme med sin juridiske vurdering av en sak, også når det gjelder sakens materielle løsning. Byråene er til enhver tid oppdatert på ARNs praksis.

4.2 Danmark

4.2.1 Overordnet struktur

Forbrukerapparatet i Danmark består av Forbrukerrådet som er en ren politisk interesseorganisasjon. I tillegg finnes Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Forbrugerklagenævnet. Disse kan sammenlignes med henholdsvis Konkurransetilsynet, Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Det finnes i tillegg en rekke reklamasjonsnemnder. Enkelte av disse nemndene er godkjent av Økonomi- og Erhvervsministeriet. Endelig har Danmark en Forbrugsombudsmann som langt på vei kan sammenlignes med det norske Forbrukerombudet.

4.2.2 Forbrugerrådet og Forbrugsombudsmannen

Det danske Forbrugerrådet er en rent politisk interesseorganisasjon. Forbrugerrådet tilbyr informasjon og veiledning til forbrukerne og driver forbrukerpolitisk virksomhet. Forbrugerrådet har ingen tilknytning til Forbrugerklagenævnet.

Forbrugerombudsmanden er en uavhengig tilsynsmyndighet som er utnevnt av Økonomi- og Erhvervsministeriet. Forbrugerombudsmannen har som oppgave å føre tilsyn med at reglene i markedsføringsloven, betalingsmiddeloven, tobakksreklameloven, lov om juridisk rådgivning m.fl. overholdes av næringslivet. Forbrugerombudsmannens virkemidler er blant annet forhandling og dialog med bransjeorganisasjoner og næringsdrivende, ilegging av forbud og påbud samt søksmål og gruppesøksmål mot næringsdrivende.

4.2.3 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er en offentlig etat underlagt Økonomi- og Erhvervsministe-

riet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ble fusjonert 19. august 2010. Det er foreløpig ikke gjort endringer i Forbrugerstyrelsens organisasjon og ansvarsoppgaver. Forbrugerstyrelsen er delt inn i flere avdelinger. Disse arbeider med forbrukerpolitiske spørsmål, fører tilsyn med næringslivet, tilbyr veiledning til forbrukere og næringslivet, administrerer den danske delen av Forbruker Europa og fungerer som sekretariat for Forbrugerombudsmannen, Forbrugerklagenævnet og to frivillige nemnder (klagenemnden for dyrleger og klagenemnden for bedemenn).

Forbrugerstyrelsen fører tilsyn med de offentlig godkjente nemndene og reviderer og godkjenner deres vedtekter hvert tredje år. Forbrugerstyrelsen fungerer også som klageorgan for forbrukerne dersom de har klager som gjelder nemndenes saksbehandling.

Sekretariatsavdelingen er inndelt i flere grupper som spesialiserer seg på enkelte saksområder. Sekretariatsgruppene besvarer skriftlige, telefoniske og personlige henvendelser til nemnda og forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen. Sekretariatet har ansvar for at sakene er tilstrekkelig opplyst og at partene har fått anledning til å uttale seg. Dersom det er nødvendig, skal sekretariatet innhente sakkyndige erklæringer i saken.

De ordinære driftsomkostninger for Forbrugerstyrelsen og Forbrugerklagenævnet utgjorde i 2009 til sammen DKK 80,33 millioner. Av dette relaterte DKK 23,8 millioner seg til omkostningene til drift av Forbrugerklagenævnet.

4.2.4 Forbrugerklagenævnet (FKN)

4.2.4.1 Om FKN

FKN er et rent tvisteløsningsorgan. FKN mottok 2 647 saker i 2008. Av disse sakene ble 2 285 avgjort administrativt i Forbrugerstyrelsen, og de resterende ble behandlet i FKN. Foruten å forberede saker for FKN, har Forbrugerstyrelsen kompetanse til å mekle frem en minnelig løsning mellom partene, å avvise saker og å avgjøre saker. Sekretariatet kan avvise saker som faller utenfor FKNs saksområde eller som åpenbart ikke vil føre frem. Sekretariatet kan videre avgjøre saker som anses som «klare», dvs. der det foreligger en klar praksis fra FKN om hvordan en materielt løser slike tvister.

Reglene om FKNs organisasjon, virkeområde og saksbehandling finner en i Bekendtgørelse nr. 598 om forbrugerklager 14. juni 2006.

4.2.4.2 FKNs organisasjon

Når Forbrugerklagenævnet behandler klager, består nemnda av en leder og to nemndsmedlemmer. En av medlemmene er fra forbrukersiden og en er fra bransjesiden. Nemndslederen skal være dommer og må ikke ha særlig tilknytning til verken forbruker- eller næringslivsorganisasjoner. Representantene utnevnes for fire år av gangen av Økonomi- og Erhvervsministeren etter innstilling fra forbruker- og bransjeorganisasjoner.

Forbrugerstyrelsen er, som nevnt, sekretariat for FKN. Sekretariatet er inndelt i grupper som behandler tre til fire saksområder hver.

4.2.4.3 FKNs saksområder

Forbrugerklagenævnet behandler klager fra brukere om kjøp av varer eller tjenester fra næringsdrivende. Forbrugerklagenævnet behandler ikke klager mellom brukere. Kort oppsummert behandler FKN klagesaker i alt fra abonnenter, aviser, ukeblader og bøker, barnevogner, klær og sko, betalingskort, biler (kun kjøp), sykler og mopeder, foto og ur/optikk, husdyr, husholdningsapparater, hvitevarer, levering av elektrisitet, gass, vann og varme, møbler og tepper, IT og annet kontorutstyr, radio-, tv- og videoapparater, telefonapparater, herunder mobiltelefoner, tog -, buss - og flybilletter, og godstransport.

FKN behandler imidlertid ikke alle forbrukertvister. Det følger av Bekendtgørelse om forbrukerklager at FKN ikke behandler tvister knyttet til følgende områder:

- Håndverkertjenester på fast eiendom, samt bygningsmaterialer
- Tilbehør til fast eiendom, samt tjenester på slikt tilbehør
- Leie av fast eiendom
- Motorkjøretøy med en egenvekt på 2000 kg og oppover, tilbehør til motorkjøretøy med slik vekt, og tjenester knyttet til slikt motorkjøretøy eller slikt tilbehør
- Nærings- og nytelsesmidler
- Legemidler
- Antikviteter og kunstgjenstander, samt tjenester vedrørende disse
- Konsulenttjenester utført av person med offentlig anerkjent utdanning som lege, tannlege, dyrlege, ingeniør, arkitekt, eiendomsmedklere, revisorer m.v.
- Tannteknikere, terapeutvirksomhet og lignende personbehandlingsvirksomhet som utøves av en person med offentlig autorisasjon

- Ytelser vedrørende verdipapirer eller forsikring
- Undervisning
- Store husdyr

Det er fastsatt verdigrænser for å få en sak behandlet i FKN. Varens pris må være på minimum DKK 800 og maksimum DKK 100 000. For klager på klær eller sko skal kjøpsprisen være minst DKK 500 og for motorkjøretøy minst DKK 10 000.

4.2.4.4 FKNs saksbehandlingsregler

Klager til FKN må fremsettes skriftlig. Før en bruker kan fremsette en skriftlig klage til FKN, er det et vilkår at vedkommende må ha reklamert overfor selger. Saksbehandlingen er skriftlig, og partene har ikke anledning til å være til stede i nemndsmøtene.

I forkant av møtet utarbeider sekretariatet et sakssammendrag som oversendes medlemmene. Videre utarbeides et forslag til avgjørelse. Dette forslaget sendes kun til nemndslederen. Etter møtet skriver en representant for Forbrugerstyrelsen et utkast til avgjørelse som sendes nemndslederen. Utkastet må godkjennes eller endres innen 14 dager.

FKNs uttalelser var kun rådgivende frem til januar 2010. Hvis den næringsdrivende ikke fulgte en avgjørelse truffet av Forbrugerklagenævnet, ble den næringsdrivendes navn offentliggjort på Firmatjek. Firmatjek er en elektronisk liste over næringsdrivende som ikke følger Forbrugerklagenavnets avgjørelser, og som via nettsiden www.forbrug.dk er tilgjengelig for publikum. I dag har FKNs uttalelser retts- og tvangskraft. Det foreligger per idag ingen evaluering av denne endringen.

Det koster DKK 160 å få en sak til behandling i FKN. Hvis brukeren får medhold i klagen, eller hvis saken må avvises fordi den er uegnet for nemndsbehandling, tilbakebetales klagegebyret. Den næringsdrivende skal betale et beløp til Forbrugerstyrelsen for utgifter til sakens behandling når brukeren får medhold i sin klage eller saken forlikes.

4.2.5 Om de frivillige klagenemndene

Det eksisterer 18 frivillige klagenemnder i Danmark som er offentlig godkjente. Utover det foreligger også et ukjent antall frivillige klagenemnder hvor det ikke foreligger slik offentlig godkjenning. Om en klagenemnd blir godkjent eller ikke,

avhenger av om den drives i tråd med de standardvedtektene for nemnder som Forbrukerstyrelsen har utarbeidet på vegne av Økonomi- og Erhvervsministeriet.

4.3 Finland

4.3.1 Overordnet struktur

Den offentlige delen av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet i Finland består av Konsumenttvistenämnden (KN) som er et nøytralt og uavhengig tvisteløsningsorgan. Det offentlige forbrukerapparatet for øvrig består av Delegasjonen for konsumentärenden, Konsumentverket, Konsumentombudsmannen og Marknadsrätten. Delegasjonen for konsumentärenden, Konsumentverket og Konsumentombudsmannen er underlagt Arbets- og næringsministeriet, mens Marknadsrätten og Konsumenttvistenämnden er underlagt Justitieministeriet. I tillegg finnes Finlands Konsumentförbund som er en interesseorganisasjon for forbrukere, og Försäkringsnämnden, Värdepappersnämnden og Banknämnden som alle er avtalebaserte nemnder.

4.3.2 Delegasjonen for konsumentärenden

Delegasjonenes medlemmer utnevnes av regjeringen for tre år av gangen og skal ha bakgrunn fra offentlige etater som behandler forbrukerspørsmål, forbrukerorganisasjoner eller bransjeorganisasjoner. Delegasjonen har som hovedoppgave å utarbeide et forbrukerpolitisk program for regjeringen.

4.3.3 Konsumentverket og Konsumentombudsmannen

Konsumentverket er et uavhengig offentlig organ som skal arbeide for å sikre forbrukerens rettigheter, og kan sammenlignes med Forbrukerrådet i Norge. Konsumentverket består av tre enheter: Konsumentträtt, Information og Tjänster. Konsumentverket administrerer også Konsumenteuropa i Finland. Verkets overdirektør er Konsumentombudsmannen.

I Konsumentträttsenheten føres det tilsyn med avtalevilkår, markedsføring og inkassovirksomhet. Enheten har også ansvar for å informere forbrukerne om sine rettigheter og å veilede forbrukere som er part i et søksmål eller et gruppesøksmål. Informationsenheten arbeider med å innhente informasjon og spre informasjon av interesse for forbrukerne. Dette gjøres blant annet ved

å gjennomføre undersøkelser og tester og å spre informasjon ved hjelp av Internett og såkalte sosiale medier. Tjänsteenheten har flere ulike oppgaver. Enheten fører tilsyn med pakkereiser, har ansvar for å utdanne de regionale og lokale enhetene av Konsumentverket og håndterer kundetjenester, samt administrasjon og personalpolitikk innad i Konsumentverket.

Konsumentombudsmannens virksomhet er plassert under enheten Konsumentträtt. Konsumentombudsmannen plikter å føre tilsyn med hvordan lover som berører forbrukerne, blir etterlevd. Konsumentombudsmannen skal blant annet føre tilsyn med konsumentskyddslagen, lov om inkasso, panteloven, lov om radio og tv, elmarkedsloven, lov om finanstilsynet og lov om forsikringsformidling, samt alle EU-direktiv på forbrukerområdet. Konsumentombudsmannen kan også initiere gruppesøksmål.

4.3.4 Regional og lokalforvaltningen

Det som betegnes som den regionale og lokale forbrukerforvaltningen, er en rekke konsumentrådgivere som har som oppgave å utføre det forbrukerpolitiske programmet fastsatt av Delegasjonen for konsumentärenden. I all hovedsak handler dette om forbrukerinformasjon og veiledning i forbrukerspørsmål. Konsumentrådgivningen veileder innenfor færre saksområder enn det Konsumenttvistenämnden behandler.

4.3.5 Finlands Konsumentförbund

Finlands Konsumentförbund er en uavhengig interesseorganisasjon som skal ivareta forbrukernes interesser og rettigheter. Organisasjonen arbeider med å opplyse forbrukerne om deres rettigheter og om god forbrukerpolitikk.

Organisasjonen består av 64 lokale og regionale forbrukerforeninger som har privatpersoner som medlemmer. Videre består organisasjonen av 11 ulike foreninger og forbund som representerer ulike interesser tilknyttet forbrukerspørsmål.

4.3.6 Konsumenttvistenämnden (KN)

4.3.6.1 Om KN

KN kan sammenlignes med Forbrukertvistutvalget i Norge. KN er et nøytralt og uavhengig organ som har til oppgave å forebygge forbrukertvister, forsøke å komme frem til en minnelig løsning i tvister som allerede er oppstått, og avgi en rådgi- vende uttalelse i tvister som ikke lar seg løse.

Nemnden avgir også uttalelser til domstolene i forbrukersaker.

I 2008 kom det inn 4 550 klager til KN, og i løpet av året ble 4 407 saker ferdigbehandlet. I 1 204 av sakene vant klager frem, og 80 % av disse uttalelsene ble fulgt av den innklagede. Behandlingstiden er i snitt 8,6 måneder fra saken kommer inn til en uttalelse foreligger.

Årsmeldingen fra 2008 viser at KNs utgifter var på € 1 949 098 i 2008, dvs. om lag kr 15,6 millioner NOK.

Reglene om KNs organisasjon, virkeområde og saksbehandling finner en i Lag om konsumenttvistenämnden 12.1.2007/8.

4.3.6.2 *KNs organisasjon*

KN har fjorten avdelinger. Hver avdeling har en nemndsleder og fire nemndsmedlemmer, hvor to av nemndsmedlemmene representerer forbrukersiden og to representerer bransjesiden. Nemndslederen skal være dommer og ha god kunnskap om de rettsområder som nemnda behandler. Hver avdeling består av et sekretariat som forbereder sakene forut for nemndsbehandlingen.

KN behandler følgende saksområder:

1. Tekstiler, konfeksjon, skredder og vask og rens
2. Sko, skomakere, pelsmakere og lærbransjen
3. Møbler, husholdningsapparat, hjemmeelektronikk
4. Motorkjøretøy og deler til motorkjøretøy (to avdelinger behandler disse tvistene)
5. Service, reparasjon og utleie av kjøretøy
6. Reiser, fritidsboliger, restauranter, hotell
7. Frisør- og optikertjenester, smykker, ur, dyr, aviser/magasiner, leker, sportsutstyr og andre varer
8. Håndverkertjenester og ferdighus
9. Forsikring og helsetjenester
10. Øvrige tjenester, blant annet bank, post, telefon, advokater, kredittkort samt leveranser av strøm og vann
11. Eiendomsmekling og kjøp av fast eiendom, når en av partene er næringsdrivende
12. Kjøp og salg av fast eiendom mellom forbrukere
13. Utleie av bolig og boligspørsmål.

4.3.6.3 *Nærmere om KNs saksområde*

Utgangspunktet er at KN behandler tvister mellom forbrukere og næringsdrivende når tvisten gjelder en avtale om en «konsumtionsnyttighet».

En «konsumtionsnyttighet» er en vare eller tjeneste som markedsføres til forbrukere, og kjøpes av private husholdninger.

Enkelte av de saksområdene som KN behandler, faller i de øvrige nordiske land utenfor saksområdet til utenrettslige tvisteløsningstilbud. KN behandler for eksempel klager på offentlige tjenester (både kommunale og statlige) som tilbys av serviceprodusenter som er opprettet som aksjeselskap, klager på privatskoler og klager knyttet til boliger som ikke er kjøpt som en del av næringsvirksomhet.

KN behandler ikke tvister knyttet til lovpålagt forsikring eller gruppeleivsforsikringer tegnet av arbeidsgiver eller det offentlige. I praksis behandler nemnda heller ikke tvister knyttet til fondsfor sikring, livsforsikring, og pensjonsforsikringer som er knyttet til fond. Videre behandles ikke klager på vedtak om bostedsrettigheter der forbrukeren har anledning til å påklage vedtaket etter forvaltningsrettslige regler. Innen husleieretten behandles ikke saker om midlertidig overdragelse av en leilighet til en annen bruker, overdragelse av leieretten til et familiemedlem, fortsettelse av leieforholdet etter leietakers død, ugyldig oppsigelse, fremskyndelse av flyttedato eller rett for fremleier til å fortsette leieforholdet. Endelig behandler ikke KN tvister knyttet verdipapirforhold.

4.3.6.4 *KNs saksbehandlingsregler*

Klager til KN må fremsettes skriftlig. Før en forbruker kan fremsette en skriftlig klage til KN er det et vilkår at vedkommende må ha reklamert overfor selger. Det er imidlertid ikke obligatorisk å gå gjennom Konsumentverket før en sender inn en klage til KN.

KN har vid adgang til å avvise saker, enten fordi de faller utenfor KNs saksområde, fordi saken har vært eller er til behandling for domstolen, eller fordi den ikke egner seg for skriftlig nemndsbehandling. Dersom klagen ikke avvises, skal den innklagede få anledning til å inngi tilsvaret. KN skal innledningsvis forsøke å få til et forlik mellom partene. Dersom dette ikke er mulig, forberedes saken for nemnda. Sekretariatet har ansvar for å opplyse saken fullt ut og å vurdere om det skal innhentes sakkyndige erklæringer, og om det bør gjennomføres en befaring. Saksbehandlingen i KN er kun skriftlig. Det er ikke mulig å føre muntlig bevis, og partene har ikke anledning til å være tilstede.

Normalt settes nemnden med fire nemndsmedlemmer i tillegg til nemndslederen, men prin-

sipielt viktige saker settes i plenum. Da vil nemnda bestå av nemndslederen, en varenemndsleder, samt sju nemndsmedlemmer.

Det er mulig å føre gruppeklager for KN, dvs. klager der flere forbrukere har samme type klage mot den samme næringsdrivende. Det er Konsu-

mentombudsmannen som tar initiativet til en slik forening.

KNs beslutninger har ikke retts- og tvangskraft. Behandling er gratis, og partene bærer selv sine kostnader.

Kapittel 5

Virkeområdet for utenrettslig tvisteløsning

5.1 Virkeområdet for Forbrukertvistutvalget

Forbrukertvistutvalgets virkeområde er tvister som springer ut av forbrukerkjøp, kjøp som reguleres av angrerettsloven og tjenester som reguleres av håndverkertjenesteloven.

Et forbrukerkjøp defineres i forbrukertvistloven § 1 som «kjøp av ting» til forbruker, og må forstås som kjøp av løseøre. Med «forbruker» menes fysisk person som ikke hovedsakelig handler som ledd i næringsvirksomhet. Det er ikke et vilkår etter loven at selger eller selgerens representant opptrer i næringsvirksomhet.⁷ Forbrukertvistutvalget kan derfor behandle både tvister der forbruker er kjøper og tvister der forbruker er privat selger av varen. Disse sakene reguleres materielt sett av kjoepsloven og forbrukerkjoepsloven. Utvalget kan også behandle ytelses som selger eller andre har påtatt seg overfor kjøper i tilknytning til kjøpet. Videre kan utvalget behandle tvister mot tidligere omsetningsledd, så fremt tilsvarende krav kan gjøres gjeldende av selgeren eller annen som har ervervet tingen av det tidligere leddet.⁸

Angrerettsloven gjelder salg av varer og tjenester til forbrukere, når selgeren eller tjenesteyteren opptrer i næringsvirksomhet og avtalen inngås ved fjernsalg eller salg utenfor fast utsalgssted. Med «jernsalg» menes salg der forberedelse og inngåelse av en avtale skjer utelukkende ved bruk av fjernkommunikasjon, forutsatt at selgeren eller tjenesteyteren i sin markedsføring tilbyr eller oppfordrer til inngåelse av avtaler på denne måten. Det følger av angrerettloven § 2 at loven ikke gjelder for salgsautomater og automatiserte salgslokaler, salg der den samlede kontraktssummen inkludert eventuelle avgifter og frakt er under kr 300, auksjoner med unntak av auksjoner av nye gjenstander og der budgivningen kun gjøres ved hjelp av fjernkommunikasjon,

avtaler om salg og oppføring av fast eiendom, avtaler om tidsparter i fritidsboliger, avtaler der forbruker ettertrykkelig har bedt om at den skal gjennomføres som fjernsalg, avtaler om finansielle tjenester som inngås ved annet fjernsalg enn telefonsalg og avtaler om investeringstjenester.

Den tredje gruppen tvister som behandles av Forbrukertvistutvalget, er de som springer ut av avtaler som er omfattet av håndverkertjenesteloven. Det følger av håndverkertjenesteloven § 1 at loven gjelder avtaler om oppdrag om bestemte tjenester (reparasjoner, vedlikehold, installasjoner, ombygging m.m.) som inngås mellom tjenesteytere i deres næringsvirksomhet og forbrukere. Også organisasjoner eller offentlig virksomhet som yter tjenester mot godtgjøring, anses etter loven for å yte tjenester i næringsvirksomhet. I motsetning til det som gjelder for tvister som omhandler varer, er det et vilkår at selger er næringsdrivende og ikke forbruker. Tjenester som omfattes av loven er arbeid på ting med unntak av behandling av levende dyr og arbeid på fast eiendom, med unntak av nyoppføring av bygning for boformål og annet arbeid som utføres umiddelbart som ledd i slik oppføring. Det følger av utvalgets praksis at «arbeid på ting» er å forstå som bearbeidelse av tingen, for eksempel en reparasjon. Arbeid som utføres som et ledd i eller i forbindelse med nyoppføring av bolig, faller inn under bustadoppføringslovas virkeområde og behandles av Boligtvistnemnda, se punkt. 3.5.3.1 ovenfor. Forbrukertvistutvalget har videre slått fast at hudpleie, frisørtjenester m.v. faller utenfor utvalgets virkeområde.

I loven er det gjort unntak for tvister som springer ut av kjøp og salg av fast eiendom og avtaler om elektrisk energi.⁹ Det er lagt til grunn i Forbrukertvistutvalgets praksis at klager på strømabonnement faller utenfor Forbrukertvistut-

⁷ I motsetning til lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp § 1.

⁸ Jf. kjoepsloven § 84 og forbrukerkjoepsloven § 35

⁹ Unntaket for avtaler om elektrisk energi ble innarbeidet ved lov 30. juni 2006 nr. 46. Det ble forutsatt at slike tvister skulle behandles i en egen klagenemnd. Slike tvister behandles i dag i Elklagenemnda.

valgets myndighetsområde, bl.a. på grunnlag av ordlyden i forbrukertvistloven § 1, forarbeidene til kjøpsloven av 1988, samt uttrykkelig unntak fra forbrukerkjøpslovens virkeområde i forbrukerkjøpsloven av 2002 § 2 annet ledd bokstav c. Det er senere gjort endringer i forbrukerkjøpsloven, slik at den er gitt anvendelse på enkelte forhold innen strømlevering. Det er imidlertid i forarbeidene til disse endringene uttalt fra departementet at det ikke finnes hensiktsmessig at Forbrukertvistutvalget skal behandle tvister på dette området hvor det er en fordel med spesialkompetanse, jf. Ot.prp. nr.114 (2004-2005). Det følger av dette at bare dersom en tvist vedrørende leveranse av elektrisk kraft reguleres av angrerettloven, kan den høre inn under Forbrukertvistutvalgets myndighet.

5.2 Virkeområdet for nemndene

Nemnder opprettes av ulike grunner, enten av det offentlige, bransjen selv eller i samarbeid mellom bransjen og Forbrukerrådet. I enkelte tilfeller opprettes en nemnd fordi det hefter en rekke klager og problemer knyttet til en bestemt bransje eller et bestemt område, og det offentlige, bransjen selv eller Forbrukerrådet håper at en klagenemnd kan bidra til å rydde opp i dette. I andre tilfeller ønsker bransjen selv å opprette en klagenemnd for å gi bransjen legitimitet og for å skape tillit overfor kundene. Dette gir seg blant annet utslag i at enkelte bransjer har opprettet nemnder som behandler svært få klagesaker i året, men som bransjen like fullt ønsker å beholde. Endelig kan en tenke seg at det opprettes nemnder innen områder som anses som særlig viktige og der en forventer at det vil oppstå tvister. Eksempel på dette er Klagenemnda for miljøinformasjon.

Reklamasjonsnemndene behandler klager på bank- og finansinstitusjoner, bilutleie, oppføring av nye boliger, elektronisk kommunikasjon, eiendomsmeklingstjenester, elektrisk energi, flyreiser, forsikringstjenester, fotografiarbeid, gravferdstjenester, håndverkertjenester, inkassotjenester, parkeringstjenester, pakkereiser, takstmenn og renseritjenester.

I tillegg finnes altså rene bransjenemnder som Den norske tannlegeforeningens klagenemnd, og offentlige nemnder som Disiplinærnemnda for advokatvirksomhet, Husleietvistutvalget, Klagenemnda for miljøinformasjon, Pasientskadeerstatningsnemnda, Klagenemnda for forsikring - og gjenforsikringsmeklingsvirksomhet m.v.

Som en oppsummering kan en si at Forbrukertvistutvalget er en generell tvisteløser av forbrukertvister mens de ulike nemndene er mer spesialisert på enkelte konkrete forbrukeravtaler, og særlige ulike typer tjenesteytelser.

5.3 Bakgrunn for Forbrukertvistutvalgets virkeområde

4. juni 1971 nedsatte regjeringen et utvalg til å se på forbrukernes reklamasjonsproblemer, særlig med sikte på å finne frem til en mer kurant og forenklet fremgangsmåte som supplement til vanlig domstolsbehandling av forbrukerkjøpstvister. Utvalget fremla NOU 1974: 13 Behandling av forbrukerkjøpstvister. I denne utredningen ble det foreslått å oppnevne et Forbrukertvistutvalg for behandling av enkle forbrukerkjøpstvister.

Utvalget valgte å konsentrere sitt forslag til behandling av tvister om kjøp av varer. Bakgrunnen for dette var at utvalget anså tjenesteytelsene som så vidt mangfoldige og innbyrdes varierende at det ikke uten videre var gitt at de burde underkastes den samme rettslige håndteringen som forbrukerkjøpene. Det ble planlagt at en skulle ta for seg tjenesteytelsene i en særlig utredning på et senere tidspunkt.¹⁰ En slik behandling ble aldri gjennomført.

Som eneste form for tjenesteytelse, ble saker etter håndverkertjenesteloven lagt under Forbrukertvistutvalgets kompetanse ved lovendring 14. juni 1991 nr. 27, som trådte i kraft 1. november 1991. Det følger av forarbeidene til endringsloven at bakgrunnen for forslaget var et ønske om å gi forbrukerne et bedre tvisteløsningssystem. Håndverkertjenester var ett område preget av høyt konfliktnivå og lav forbrukerbeskyttelse, og en anså det derfor som viktig at forbrukerne fikk adgang til å bringe slike tvister inn for et domstolsliggende organ dersom enighet ikke kunne oppnås.¹¹

Tvister knyttet til angrerettloven ble lagt under Forbrukertvistutvalgets kompetanse i forbindelse med vedtakelse av loven i 2000. Bakgrunnen for dette var at departementet anså reglene i angrerettloven som så sentrale og viktige at det burde foreligge et konkret tilbud om tvisteløsning. Valget falt på å behandle sakene innenfor det eksisterende apparat for tvisteløsning i Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Hensynene

¹⁰ NOU 1974: 13 s. 13 og 14.

¹¹ Ot.prp. nr. 61 (1990-1991)

bak dette var at behandlingen i Forbrukertvistutvalget er uten kostnader for forbrukeren, og at Forbrukertvistutvalget hadde lang erfaring med dagjeldende angrefristlov samt typiske forbrukerkjøp, som ville være til nytte også ved behandlingen av saker etter angreretsloven.¹²

5.4 Forbruksutviklingen i Norge de siste 30 årene

Forbrukerundersøkelsene som gjennomføres av Statistisk sentralbyrå, gir viktig informasjon om forbruksutviklingen i Norge. Det ble gjennomført landsomfattende undersøkelser i 1958, 1967 og 1973. Fra og med 1974 har det blitt gjennomført slike undersøkelser hvert år.

Undersøkelsene gjennomføres ved at et sannsynlighetsutvalg av husholdninger blir bedt om å føre regnskap over alle sine utgifter i en periode på 14 dager. Regnskapene blir supplert med intervjuer om boutgifter og kjøp av en del varige forbruksgoder de siste 12 måneder.

I 1958 hadde gjennomsnittshusholdningen et totalforbruk på 11 100 kroner i året. I 2006 hadde tilsvarende husholdning et forbruk på 343 500 kroner i året. Dersom begge beløpene regnes om til 2007-kroner får vi en utgift på 116 400 kroner i 1958 og 345 600 kroner i 2006. I perioden har forbruket altså tredoblet seg i verdi. Samtidig har husholdningene i snitt blitt mindre, store barnekull er blitt uvanlig og stadig flere bor alene.

Det private forbruket har endret seg på flere måter. Ikke bare har den enkelte husholdningsforbruk økt, men også sammensetningen i forbruket har endret seg. Disse endringene er et uttrykk for den velstandsutvikling som har funnet sted i perioden.

For det første har den delen av husholdningens utgifter som brukes til matvarer gått kraftig ned. En stadig mindre del av det samlede forbruket går til næringsmiddelprodukter. I 1958, mens Norge var et fattig land, gikk om lag 40 % av husholdets utgifter til mat. I dag utgjør andelen som går til mat kun om lag 11 % av totalbudsjettet. Det er imidlertid verdt å merke seg at undersøkelsen ikke innbefatter kafé- eller restaurantbesøk i denne gruppen.

For det annet betyr klær og sko stadig mindre for det samlede budsjettet. Dette innebærer ikke

at vi bruker mindre penger på klær, realverdien av denne posten har også økt, men fordi andre områder har økt så mye mer har andelen i det totale forbruket avtatt.

For det tredje har boutgiftene steget kraftig. I 2008 utgjorde boutgifter 31 % av totalbudsjettet, mot 13,6 % i 1958. Boutgifter omfatter husleie, renter til boliglån, avgifter, forsikringer og vedlikeholdsutgifter og faste utgifter som strøm. Avdrag på boliglån medregnes ikke. Dette må ses i sammenheng med en betydelig heving av boligstandarden som har skjedd i hele landet i perioden fra etter krigen og frem til i dag.

For det fjerde har utgifter til reiser og transport økt betraktelig. I 1958 brukte husholdningene neste sju prosent på denne posten. I 2006 er andelen rundt 20 prosent. Dette henger sammen med at det er blitt langt vanligere å eie egen bil, og mye av økningen skyldes bilkjøp. Det er likevel verdt å merke seg at fortsatt er det en stor andel av husholdningene som ikke har bil.

Utgiftene til varer og tjenester knyttet til fritidsaktiviteter, herunder utgifter til restaurant- og kafébesøk, utgifter til telefoni og utgifter til privat helsepleie har også steget i perioden. Per i dag har disse en andel på omkring 12 % av husholdningens totalforbruk.

Det generelle tjenestekonsumet har økt i takt med varekonsumet. Oversikt over forbruksutviklingen på tjenesteområdet i perioden 1978 til 2009 finnes i Nasjonalregnskapet. Nasjonalregnskapet utarbeides av Statistisk sentralbyrå og viser utviklingen i norsk økonomi, herunder hvor mye penger norske husholdninger bruker på ulike tjenester hvert år. Størst forbruksøkning finner vi innen tjenester knyttet til kultur og fritid. I 1978 brukte en norsk husholdning om lag kr 20 000 på kultur og fritid. I 2009 lå dette tilsvarende på kr 122 000 omregnet i 2000-kroner. For de andre tjenestegruppene som bolig, transport, hotell og restaurantbesøk samt sekkegruppen «andre tjenester» har forbruket fordoblet seg i perioden 1978-2009. Den jevne norske husholdning bruker likevel fortsatt mer penger på varer enn på tjenester. En mulig begrunnelse for dette kan være at tjenester fortsatt har en relativt høy pris og at norsk kultur tradisjonelt sett understreker at en skal gjøre mest mulig selv.¹³

¹² Ot.prp. nr. 36 (1999-2000)

¹³ Artikkelen «Forbrukere og forbrukersamfunn» av Ragnhild Brusdal og Ivar Frønes, på side 330 i boken «Det norske samfunn» (Ivar Frønes og Lise Kjølsvold red.)

Kapittel 6

SIFO-rapport nr. 4 – 2007 Å få rett – når du har rett

6.1 Innledning

På oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ble Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) bedt om å evaluere det utenrettslige tvisteløsningssystemet for forbrukersaker i Norge. SIFO fremla 15. januar 2007 oppdragsrapport nr. 4 – 2007 Å få rett - når du har rett. Rapporten foretok en vurdering av de frivillige klagenemndene og Forbrukertvistutvalgets effektivitet, nøytralitet og legitimitet.

Rapportens overordnede problemstilling var formulert slik:

I hvilken grad fungerer det utenrettslige tvisteløsningssystemet i Norge som en effektiv, nøytral, og legitim institusjon for løsning av forbrukertvister, og hvilke endringer er det nødvendig å foreta for å opprettholde og styrke denne effektiviteten og legitimiteten?

For å besvare dette spørsmålet vurderte SIFO hvordan den enkelte klager bruker det som betegnes som «klage-trappa». Begrepet «klage-trappa» er ment som en beskrivelse av klageprosessen. Første trinn vil være å reklamere overfor selger, annet trinn vil være muntlig kontakt med Forbrukerrådet eller en av de frivillige nemndene, tredje trinn vil være å sende inn en skriftlig klage. For hvert trinn vil misfornøyde kunder vurdere om de vil fortsette prosessen eller gi opp, enten fordi de er fornøyd med det resultatet de har oppnådd, fordi sjansene for å få medhold er for små, eller fordi de ikke anser den økonomiske gevinsten for å være stor nok til at forbrukeren velger å bruke ressurser på det. SIFO var opptatt av hvordan klagesakene beveger seg oppover denne trappa og hvilke mekanismer som bestemmer om klager fortsetter et trinn til, eller trekker seg ut.

Videre hadde SIFO fokus på følgende forhold:

- Forbrukermisnøye med ulike produkter og produktgrupper, og forholdet mellom misnøye og klageadferd.
- Nemndenes uavhengighet, sett i forhold til finansiering og organisering av virksomheten.

- Saksbehandlingstid og saksforberedelse for de ulike nemndene.
- Resultat av behandlingen. I hvilken grad får forbrukerne medhold i sine klager, og følger bransjen opp vedtakene?
- Forbrukerrådets rolle i klageprosessen. Er Forbrukerrådets representanter forbrukernes advokater, eller er de nøytrale jurister?
- Forbrukertvistutvalgets legitimitet og effektivitet.
- Det utenrettslige tvisteløsningssystemets forhold til domstolene.

6.2 Metode

Rapporten bygger på ulike datakilder. For det første innhentet SIFO materiale som statistikk, årsmeldinger, representasjon og vedtekter fra Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndene. For det annet gjennomførte SIFO en undersøkelse blant klagere og innklagede som hadde vært i kontakt med Forbrukertvistutvalget. For det tredje ble det gjennomført kvalitative intervjuer med personer som håndterte klagesaker på vegne av enkelte bransjer eller Forbrukerrådet og i Forbrukertvistutvalget, eller i en av de frivillige nemndene. Endelig ble det gjennomført studieturer og intervjuer i Sverige og Danmark.

Av de frivillige nemndene valgte SIFO å fokusere på Forsikringsklagenemnda, Parkeringsklagenemnda, Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser og Elklagenemnda. Utvelgelsen ble foretatt i samarbeid med Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Bakgrunnen for at disse nemndene ble valgt, var at de representerer bredden av de frivillige nemndene.

6.3 Konklusjoner

Som et utgangspunkt konkluderte SIFO med at det utenrettslige tvisteløsningssystemet i hovedtrekk fungerer veldig bra. Det understrekes av

SIFO at det er Forbrukerrådets innsats og deltakelse som gjør det mulig i det hele tatt å snakke om et tvisteløsningssystem og ikke bare en rekke bransjevise tvisteløsningsordninger, jf. SIFO-rapporten kapittel 7, s. 78. På tross av dette mente SIFO at det er rom for forbedringer og pekte på følgende problematiske forhold:

- Det utenrettslige tvisteløsningstilbudet har et sammensatt og tilsynelatende noe tilfeldig preg.
- Det kan synes noe tilfeldig hvilke saker som behandles av Forbrukertvistutvalget og hvilke som behandles i en av de frivillige nemndene. Dette er uheldig fordi det kun er avgjørelser fra Forbrukertvistutvalget som har retts- og tvangskraft, slik at disse sakene får et bedre rettsvern enn andre.
- Det ble identifisert tre flaskehalsar i saksforberedelsen for Forbrukertvistutvalget. For det første kan Forbrukerrådets mekling ta tid, for det andre er det tidkrevende å forkynne klagen for den innklagede og for det tredje foreligger en ikke ubetydelig kø i utvalgets egen behandling av sakene.
- Så mye som halvparten av brukerne oppfattet Forbrukertvistutvalget som et forbrukervennlig tvisteløsningsorgan. Det var langt flere klager som oppfattet utvalget som et nøytralt organ, enn innklagede. Det spilte også en avgjørende rolle for oppfatningen om bruker hadde fått medhold eller ikke.¹⁴
- 75 prosent av klagerne oppfattet Forbrukerrådet som nøytralt, mens kun 34 prosent av de innklagede gjorde det samme.
- Flere av de spurte mente at medlemmene i Forbrukertvistutvalget ikke hadde tilstrekkelig spisskompetanse.

- Det foreligger store forskjeller blant de frivillige nemndene. Blant annet er det stor variasjon i ressurser, formell uavhengighet, etterlevelse av uttalelser, stiftelsesgrunnlag og saksbehandlingsregler.

I rapporten lanserte SIFO tre alternative modeller som mulige løsninger på de ovennevnte problemene:

1. Standardisering og justeringsmodellen

Denne modellen innebærer at nemndene standardiseres slik at de blir mest mulig like, at sekretariatet i Forbrukertvistutvalget kan avgjøre saker, og avklare rollene når det gjelder Forbrukerrådet og de ulike bransjenes deltakelse.

2. Styrking av Forbrukertvistutvalget i retning av den svenske løsningen (ARN)

Denne modellen innebærer at de mindre nemndene legges under Forbrukertvistutvalget, at nye nemnder innen bransjer hvor det ikke finnes tvisteløsning legges inn under Forbrukertvistutvalget, og at det utredes nærmere hvilke av de resterende nemndene som bør høre inn under Forbrukertvistutvalget-paraplyen.

3. Overføring av ansvar fra Forbrukertvistutvalget til de frivillige nemndene

Denne modellen innebærer at det opprettes nye frivillige nemnder innenfor bransjer som i dag ikke dekkes av Forbrukertvistutvalget. Videre opprettes nye frivillige nemnder på områder som i dag dekkes av Forbrukertvistutvalget, slik at de to ordningene eksisterer parallelt med hverandre. Endelig kan det gjennomføres endringer i lovverket som overfører det formelle ansvaret fra Forbrukertvistutvalget til de frivillige nemndene.

De tre modellene var ment å være forslag som den politiske ledelsen kan arbeide videre med.

¹⁴ SIFO rapport nr. 4 2007 kapittel fem

Kapittel 7

EU-rettens betydning for utenrettslig tvisteløsning

7.1 Hovedprinsipper

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å sørge for at norske lover og regler er tilpasset deler av EUs regelverk på de områder som EØS-avtalen gjelder. Et grunnleggende prinsipp i EU-traktaten og EØS-avtalen er at det mellom medlemslandene skal eksistere et indre marked. Det innebærer at det må legges til rette for fri bevegelighet av personer, varer, tjenester og kapital. Dette betegnes gjerne som prinsippet om de fire friheter. Dersom et av medlemslandene oppstiller krav som hindrer, eller kan hindre eller vanskeliggjøre den frie bevegelighet, kan dette anses som en «restriksjon» i EU-rettslig forstand. Slike restriksjoner er i utgangspunktet i strid med EØS-avtalen. Dette begrenser også hvilke krav og vilkår en kan vedta på forbrukerrettens område. Den del av EU-retten som særlig har relevans for det utenrettslige tvisteløsningssystemet, er bestemmelsene som regulerer tjenester, og da spesielt tjenstedirektivet.

7.2 Nærmere om restriksjonsprinsippet

Det følger av EØS-avtalen artikkel 36 at «restriksjoner» på adgangen til å yte tjenester innen andre EØS-stater, i utgangspunktet er forbudt.¹⁵ Om et nasjonalt krav utgjør en restriksjon må avgjøres ut fra en todelt vurdering. Først må det vurderes om tiltaket utgjør en restriksjon i bestemmelsens forstand. Dersom det er tilfellet, må det vurderes om restriksjonen likevel er lovlig fordi den er begrunnet i relevante allmenne hensyn. Endelig følger det av EF-domstolens praksis at en restriksjon må være nødvendig for å ivareta det aktuelle hensynet.

¹⁵ Tilsvarende bestemmelse finner vi for kapital i EØS-avtalens artikkel 40. For personer og varer er restriksjonsforbudet formulert annerledes i hhv artikkel 28 og i artikkel 8-16.

net og forholdsmessig, det vil si egnet til å ivareta det formål som er påberopt, og at den ikke går lenger enn nødvendig.

Når det gjelder hva som er å anse som en restriksjon i bestemmelsens forstand, følger det av EF-domstolens praksis at dette begrepet er tolket meget vidt. En grunnleggende avgjørelse er Säger (C-76/90 Manfred Säger v. Dennemeyer & Co Ltd.) der domstolen i premiss 12 fastslo:

«...requires not only the elimination of all discrimination against a person providing services on the ground of his nationality but also the abolition of any restriction, even if it applies without distinction to national providers of services and to those of other Member States, when it is liable to prohibit or otherwise impede the activities of a provider of services established in another Member State where he lawfully provides similar services...»

Ordlyden «when it is liable to prohibit or otherwise impede» kan oversettes med «når det er egnet til å hindre eller på annen måte vanskeliggjøre» og viser at det ikke skal mye til for at en nasjonal ordning kan anses som en restriksjon.

Som nevnt ovenfor, kan et medlemsland likevel opprettholde en restriksjon dersom den er begrunnet i et relevant allment hensyn. Relevante allmenne hensyn er hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelsen, samt hensyn som er godkjent gjennom EF-domstolens praksis og som gjerne betegnes som læren om tvingende allmenne hensyn. I forhold til tjenestereglene har EF-domstolen blant annet anerkjent beskyttelse av forbrukere som et tvingende allment hensyn.¹⁶ Det foreligger imidlertid få eksempler fra rettspraksis der medlemsstatene har fått medhold i at en restriksjon er lovlig fordi den er begrunnet i dette hensynet.

¹⁶ Kommisjonene mot Tyskland, Ambry, De Agostini.

7.3 Om tjenstedirektivet

Tjenstedirektivet ble vedtatt i EU 12. desember 2006 og er gjennomført i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenstevirksomhet (tjensteloven). Formålet med direktivet er å bidra til et velfungerende indre marked for tjenester, særlig ved å fjerne restriksjoner på fri utveksling av tjenester mellom medlemsstatene. Tjenstedirektivet regulerer både situasjoner der en tjensteyter etablerer seg i Norge for å yte tjenester her, og situasjoner der en besøkende tjensteyter yter tjenester i Norge uten å etablere seg her. I de fleste tilfeller er det enkelt å avgjøre om en tjensteytere er besøkende eller har etablert seg her. I tilfeller der dette skillet er mindre klart, må det tas utgangspunkt i EU-domstolens praksis når en skal vurdere hva som anses som etablering. Etter domstolens praksis må det foretas en skjønsmessig helhetsvurdering av fastheten i de økonomiske aktivitetene i landet der tjenstene ytes. Viktige momenter i denne vurderingen vil være ytelsens varighet, hyppighet, periodiske karakter og kontinuitet.¹⁷

Det følger av direktivets artikkel 16 (1) at for besøkende tjensteytere må lovlige restriksjoner begrunnes i «reasons of public policy, public security or the protection of the environment», det vil si hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen eller vern av miljøet. Dette innebærer at tjenstedirektivet ikke tillater at nasjonale krav som berører besøkende tjensteytere, begrunnes i andre tvingende allmenne hensyn, herunder forbrukerbeskyttelse, enn de hensyn som er særskilt angitt i bestemmelsen.¹⁸ Det er kun overfor tjensteytere som etablerer seg i et nytt medlemsland at restriksjoner som begrunnes i slike hensyn, er lovlige.

7.4 Tjenstedirektivets betydning for utenrettslig tvisteløsning

Det utenrettslige tvisteløsningssystemet består av ulike typer nemnder. Noen av de frivillige nemndene har forankret sin virksomhet i lov. For enkelte av disse nemndene er det formulert et krav om at den næringsdrivende skal være tilsluttet en klagenemnd eller på annen måte tilby nemndsbehandling til sine kunder.

I forskrift om elektronisk kommunikasjon og elektronisk kommunikasjonstjeneste § 10-1 opp-

stilles et krav om at tilbydere av elektroniske kommunikasjonstjenester i Norge skal melde fra til Brukerklagenemnda, og på den måten tilslutte seg nemnda, herunder være med å finansiere den. For inkassotjenester har Kredittilsynet vedtatt at samtlige inkassoforetak må være tilsluttet nemndsordningen. Tilsvarende følger av forskrift om klagenemnd for flypassasjerer at samtlige flyselskap må være tilsluttet Flyklagenemnda. Uansett fremgangsmåte er virkningen den samme. En er faktisk forhindret fra å tilby den aktuelle vare eller tjeneste i Norge uten samtidig å tilby klagebehandling.

For Brukerklagenemnda og Flyklagenemnda er dette uproblematisk. Bakgrunnen for det er at det er pålegg fra EU som er årsaken til at vi har disse bestemmelsene. Det vil si at tilsvarende regler gjelder innen hele EU-området og at besøkende tjensteytere derfor vil være forpliktet av en klagenemnd i sitt opprinnelsesland.

Annerledes er det for Inkassoklagenemnda. Kredittilsynets vedtak for inkassovirksomhet kan anses å være en restriksjon i EU-rettslig forstand. Spørsmålet blir om dette kravet er lovlig innenfor EU-retten. Bakgrunnen for at slike krav vedtas er at det er den eneste måten å sikre at en hel bransje tilslutter seg en klagenemnd. Vanligvis er det ikke behov for å benytte seg av denne muligheten. De fleste bransjer ønsker å tilby en god klageordning og har aktører som støtter opp om dette. Men innen enkelte bransjer er det useriøse aktører som ikke vil delta i en klageordning, og da er det lite resten av bransjen kan gjøre. Det er i disse tilfellene at et lovpålagt krav om tilslutning til en klagenemnd, er et effektivt verktøy. For å bøte på en eventuell konkurransehindring overfor EU har norske myndigheter gjort et unntak fra konsekvenskravet for næringsdrivende fra andre EU-land som vil drive midlertidig inkassovirksomhet i Norge.

Dersom norske myndigheter ikke hadde gjort et slikt unntak, blir spørsmålet om Norge kunne argumentere for at dette kravet kan begrunnes i hensyn til offentlig orden, offentlig sikkerhet, folkehelsen eller vern av miljøet. I og med at vilkåret vanskelig kan begrunnes i hensynet til folkehelsen eller vern av miljøet, er det begrepene «offentlig orden» og «offentlig sikkerhet» som her er relevante. Disse begrepene er autonome fellesskapsbegreper som stammer direkte fra artikkel 46 i EF-traktaten og som er fortolket av EF-domstolen. Domstolen har konsekvent lagt til grunn at unntakene for offentlig orden og offentlig sikkerhet skal tolkes snevert. Hensynene må være tilstrekkelig tungtveiende, noe som innebærer at de

¹⁷ Sak C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano

¹⁸ I motsetning til direktiv 27/98 som regulerer produkter

bare kan godtas dersom de beskytter mot en virkelig og tilstrekkelig alvorlig trussel som berører grunnleggende samfunnsinteresser.¹⁹

Hensynet til den «offentlige sikkerhet» omfatter først og fremst samfunnets indre og ytre vern mot voldsanvendelse. Det følger av EF-domstolens praksis at unntaket blant annet kan begrunne ordninger som beskytter samfunnsinstitusjoner som leverer livsviktige offentlige tjenester (C-72/83 Campus Oil Ltd.) og restriksjoner i adgangen til å yte tjenester som forebygger at innbyggerne påføres fysiske skader (C-266/96 Corsica Ferries).

Når det gjelder unntaket for «offentlig orden» legger EF-domstolen også her en snever forståelse av begrepet til grunn. I Centros (C-350/96) fant domstolen at danske krav om minimum aksjekapital for enkelte saker, med det som formål å beskytte kreditorer mot konkursrytteri, ikke var omfattet av unntaket for offentlig orden. For øvrig har EF-domstolen i få saker akseptert «offentlig orden» som grunnlag for å gjøre unntak fra restriksjonsforbudet. Endelig har EF-domstolen på vareområdet uttrykkelig uttalt at forbruker-

vern ikke faller inn under begrepet «offentlig orden» (C-177/83 Kohl og C-229/83 Leclerc). Det foreligger ingen grunn til at begrepet skal tolkes forskjellig på vareområdet og tjenesteområdet.

På bakgrunn av det ovennevnte kan en vanskelig se at kravet om aktiv tilslutning til en klagenemnd kan anses som et lovlig unntak fra det alminnelige restriksjonsforbudet. Kravet er begrunnet i hensynet til forbrukeren og dennes rett til mulig klagebehandling. Det neste spørsmålet som melder seg da er hvorvidt dette vil by på et praktisk problem.

Som nevnt ovenfor, gjelder denne begrensningen kun besøkende tjenesteytere. Det vil si at lovgiver fortsatt kan kreve aktiv tilslutning fra tjenesteytere som etablerer seg i Norge. Selv om de fleste tjenester i prinsippet kan ytes av besøkende tjenesteytere, er det i mange tilfeller lite praktisk.

En kan likevel ikke se bort fra at problemstillingen vil kunne komme på spissen i fremtiden dersom en innfører et slikt krav på et tjenesteområde der det er nærliggende at den aktuelle tjeneste kan tilbys uten at tjenesteyter etablerer seg i Norge. Dette vil derfor kunne være en viktig begrensning for myndighetenes mulighet for å påvirke etableringen av nye nemnder.

¹⁹ Tjenestedirektivets fortale avsnitt 41

Kapittel 8

Utvalgets vurderinger

8.1 Vurdering av dagens ordning for utenrettslig tvisteløsning

Utvalget vil innledningsvis foreta en overordnet vurdering av dagens utenrettslige tvisteløsningssystem for forbrukere. Vurderingen tar utgangspunkt i praksis fra Forbrukerrådet, Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndene samt de forhold som er påpekt i SIFO-rapporten, omtalt ovenfor i kapittel 6.

Det norske utenrettslige tvisteløsningssystemet for forbrukertvister består av to hovedelementer. Med utgangspunkt i lov om forbrukertvister fra 1978 ble Forbrukertvistutvalget etablert. Forbrukertvistutvalget behandler forbrukerklager innen et klart definert område etter at tvisten er behandlet av Forbrukerrådet. Dette er nærmere beskrevet i punkt 3.3 og 3.4 ovenfor. I tillegg finnes det en rekke såkalte frivillige klagenemnder som er forhandlet frem gjennom avtaler mellom Forbrukerrådet og ulike bransjer innenfor handels- og servicenæringen. Disse nemndene har vokst frem over tid og utgjør i dag et relativt stort tilbud til forbrukerne der det er den enkelte nemnds vedtekter som definerer saksområdet.

Det utenrettslige tvisteløsningssystemet behandler et betydelig antall saksområder og er i all hovedsak gratis for forbrukerne. Norske forbrukere har derfor i et bredt spekter av saker et alternativ til å bringe tvisten inn for domstolene, herunder i første rekke forliksrådet. Ønsket om å benytte en utenrettslig tvistenemnd fremfor forliksrådet, kan være begrunnet i flere hensyn.

For det første kan tvisten være av en slik art at det er hensiktsmessig at den kan bli løst gjennom mekling eller avgjøres av et organ som har særlig kompetanse på det aktuelle saksområdet. Typisk kan dette være tilfelle for tvister som omfattes av Elklagenemnda for behandling av strømleveranser, Bankklagenemnda for saker som gjelder banktjenester, Forsikringsklagenemnda for forsikringssaker, Flyklagenemnda for tvister knyttet til flyreiser, Pakkereisenemnda for klager på ferieturer eller Brukerklagenemnda for problemer knyt-

tet til elektronisk kommunikasjon. Mange av saksområdene som ligger under de frivillige nemndene, er komplekse og krever særlig sakskunnskap som finnes i nemndas avgjørelsesorgan, og som ikke nødvendigvis finnes på tilsvarende måte i forliksrådet der fagkunnskapen ofte er mer generell og begrenset. Det er derfor grunn til å tro at nemndene i større utstrekning enn forliksrådene vil treffe realitetsavgjørelser i konkrete saker som hører inn under nemndenes saksområder.

For det annet kan det være slik at enkelte forbrukere opplever at behandlingen i en nemnd innebærer en mindre rettsliggjøring av saken enn saksbehandlingen i forliksrådet. Både i forliksrådet og i nemndene bør mekling stå sentralt – noe som i begge tilfeller kan være med på å dempe konflikten. Likevel er forliksrådet en del av domstolssystemet der partene må møte opp og presentere sine saker, mens nemndene baserer sin virksomhet på skriftlig saksbehandling. Dette kan innebære en viktig forskjell for en del forbrukere som kan kvie seg for fremmøte i et rettsrom og derfor ønsker nemndsbehandling fremfor behandling i forliksrådet.

For det tredje kan tvistegenstandens verdi og risikoen for å pådra seg omkostninger ha betydning for å velge en nemnd i stedet for forliksrådet. Forliksrådets behandling koster i dag ett rettsgebyr som tilsvarer kr 860. I tillegg foreligger risikoen for å bli idømt motpartens sakskostnader dersom påstanden ikke fører frem. I tvister som gjelder begrensede verdier eller der forbrukeren er redd for å pådra seg sakskostnader, vil nemndene således kunne være gode og kanskje mindre risikable alternativer for forbrukeren.

I tillegg til disse forholdene er det flere omstendigheter som begrunner nemndenes berettigelse i et utenrettslig tvisteløsningssystem for forbrukersaker. Det norske utenrettslige tvisteløsningstilbudet er lite kostnadskrevenende for det offentlige. Det er i all hovedsak næringslivet som finansierer de frivillige nemndene. Nemndene tar unna mange saker, slik at Forbrukertvistutvalget til sammenligning med tilsvarende

instanser i de øvrige nordiske land, har et beskjedent budsjett.²⁰ Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det synes rimelig at næringslivet selv finansierer og løser tvister som oppstår i kjølvannet av sin egen virksomhet. Det antas også at frivillige nemnder og Forbrukertvistutvalget i en ikke ubetydelig utstrekning tar unna saker for domstolene eller behandler saker som ellers ville forblitt uløste.

Næringslivets deltakelse er viktig også av andre årsaker. Nemndene ansvarliggjør den enkelte bransje ved at bransjen selv tar ansvar for klagebehandlingen. På denne måten kan også bransjen dra nytte av erfaringer fra driften av nemndene ved å bruke avgjørelser til å korrigere uheldig praksis og videreutvikle en god kutyme innad i bransjen. Det er også grunn til å tro at bransjer som involverer seg i tvisteløsning, blir mer opptatt av forbrukerrettigheter og av å opptre slik at tvister unngås. Dette bidrar i neste omgang til et marked der forbrukernes rettigheter og interesser blir bedre ivaretatt.

Gjennom næringslivets deltakelse i tvisteløsning kan også fagkunnskap i bransjen utnyttes på en god måte. For mange tvister er slik kunnskap en nødvendig forutsetning for betryggende tvisteløsning fordi tvisten gjelder spesialiserte sakfelt.

Utvalget viser også til at nemndene tilbyr enkel og effektiv tvisteløsning. I likhet med forlikrådet er klagebehandlingen så vidt enkel at en forbruker skal kunne føre sin sak på egenhånd. Videre har det utenrettslige tvisteløsnings-systemet fokus på at det skal være åpen kommunikasjon mellom partene gjennom hele prosessen. Det vises særlig til Forbrukerrådets saksbehandling. Bakgrunnen for dette er tanken om at mange saker skyldes misforståelser og usikkerhet, og at de fleste tvister derfor kan løses tidlig dersom en kan få assistert og bedret kommunikasjonen mellom partene. Dersom den enkelte nemnds sekretariat sørger for at partene til enhver tid er kjent med den andres påstander og argumenter, vil dette kunne bidra til økt tvisteløsning før saken får en formell avgjørelse. I forlengelsen av dette er det også avgjørende at partene tilbys mekling. Det er for Forbrukerrådet en uttalt målsetning at flest mulig saker skal løses forut for selve nemndsbehandlingen i Forbruker-

tvistutvalget. En slik tilnærming for alle nemndene vil antakelig kunne bidra til at flere saker løses i minnelighet. Nemndene kan på denne måten muligens bidra til å senke konfliktnivået mellom partene i større grad enn forlikrådene ved at mekling bør være sentralt helt fra saksforberedelsen starter. Det forhold at både forbrukeren og den næringsdrivende er representert i selve nemnda kan også gjøre at partene i større utstrekning vil kunne føle tilhørighet til avgjørelsesmyndigheten slik at dette også bidrar til å senke konfliktnivået.

Endelig viser utvalget til at nemndene kan anses som et slags supplement til ordningen om fri rettshjelp. Dette viser seg blant annet ved at det forutsettes at forbruker skal kunne fremme en sak overfor nemndene uten bistand fra en prosessfullmektig og at prosessen i all hovedsak er gratis for forbrukeren.

På den annen side gir ikke nemndsbehandlingen bare fordeler. Saksbehandlingen i nemndene er jevnt over skriftlig. Det medfører at saker der muntlig bevisførsel er nødvendig for sakens opplysning, ikke kan avgjøres av en nemnd. Det samme gjelder tilfeller der en part har vanskelig for å fremstille saken sin skriftlig. I slike tilfeller vil imidlertid problemet kunne avhjelpes gjennom at nemndas sekretariat yter bistand til å sette opp en klage eller et tilsvarende slik tilfellet er for Forbrukerrådet.

I forhold til nemndene må det også nevnes at selv om forbrukere bare unntaksvis betaler et gebyr for saksbehandlingen, er ikke nemndsbehandlingen kostnadsfri. Forbrukertvistutvalget brukte i 2009 til sammen ca. kr 6 750 000 på å behandle ca. 1 200 saker. Det gir en pris pr sak på i gjennomsnitt ca. kr 5 600. Forsikringsklagenemnda hadde i 2009 fulle driftskostnader på ca. kr 26,7 millioner og behandlet til sammen ca. 4 100 skriftlige klager. Av dette resulterte 391 saker i skriftlige uttalelser. Det innebærer en kostnad på ca. kr 6 500 pr. sak. Bankklagenemndas budsjett var i samme år ca. kr 6,9 millioner, og nemnda behandlet til sammen 864 skriftlige klager. Det gir en kostnad på nær kr 8 000 pr. sak. Til sammenligning behandler forlikrådet ca. 130 000 saker årlig. I all hovedsak er det sakens parter som finansierer forlikrådsbehandlingen gjennom å betale rettsgebyret, og ordningen anses således å være selvfinansierende for staten. Det er da tatt hensyn til både godtgjørelse til forlikrådets medlemmer, omkostninger til sekretærbistand og øvrige utgifter, herunder utgifter til opplæring mv. Nemndsbehandlingen er således vesentlig dyrere per sak enn rettslig tvisteløsning på grunnplanet.

²⁰ ARN i Sverige hadde et budsjett på 27 millioner SEK i 2009, FKN i Danmark hadde et budsjett på 23,8 millioner DKK i 2009, KN i Finland hadde utgifter på € 1 949 098 (som er om lag 15,3 millioner NOK) i 2008. Til sammenligning var FTU og Markedsrådets samlede midler kr 7,5 millioner NOK i 2009.

Selv om det ikke er mulig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv å foreta en slik direkte sammenligning, er kostnaden ved nemndsbehandling betydelig. Kostnaden ved behandling i frivillige nemnder blir en viktig faktor ved vurderingen av om det bør anbefales å opprette nye nemnder eller tilbys nemndsbehandling i større omfang for eksisterende nemnder, herunder Forbrukertvistutvalget.

Sist, men ikke minst, ønsker utvalget å påpeke at saksbehandlingstiden i nemndene jevnt over er lengre enn i domstolene. I forliksrådet er estimert saksbehandlingstid tre måneder, men til sammenligning tar saksbehandling for Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget til sammen ca. trekvart år. I Bankklagenemnda var saksbehandlingstiden i 2009 ca. fire måneder for saker som avsluttes i sekretariatet og i overkant av seks måneder for saker som forelegges nemnda i møte. Brukerklagenemnda hadde en saksbehandlingstid på fem måneder, Pakkereisenemndas saksbehandlingstid var tre til fem måneder og Parkeringsklagenemnda hadde seks måneders saksbehandlingstid. Saksbehandlingstidene varierer. Utvalget mener at saksbehandlingstidene er lengre enn det som er nødvendig for en forsvarlig saksbehandling. Spesielt for enkle saker bør saksbehandlingstiden være kort. Lang saksbehandling kan være med på å redusere partens tillit til nemndsbehandling og undergrave nemndene som effektive tvisteløsere.

Til tross for disse omstendighetene har nemndene nå i over tretti år utviklet seg til å bli et godt og viktig alternativ til domstolsbehandling i forbrukersaker. *Utvalget* er derfor av den oppfatning at samfunnet i all hovedsak har god nytte av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet nemndene bidrar til, og at de utgjør en viktig funksjon ved å ta unna saker som ikke egner seg for domstolsbehandling. Det neste spørsmålet blir om dagens utenrettslige tvisteløsningstilbud er fullt ut tilfredsstillende slik det er, eller om det er rom for endringer.

Utvalget er i den forbindelse særlig bedt om å se på to forhold. Det første er å vurdere området for det utenrettslige tvisteløsningstilbudet, og det andre er å vurdere organiseringen av nemndenes arbeid. Dette vil bli behandlet i henholdsvis punkt 8.2 og 8.3 nedenfor. I tillegg vil utvalget i punkt 8.4 vurdere saksbehandling i saker for Forbrukertvistutvalget.

8.2 Behov for utvidelse av tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker

8.2.1 Innledning

Det foreligger ingen overordnet plan for det utenrettslige tvisteløsningstilbudet. Med det menes at det, utover premisset om at tilbudet skal dekke forbrukertvister, ikke foreligger vurderinger fra lovgiver av hvordan dette systemet bør være og hvilke saksområder det bør omfatte.

De frivillige nemndene som utgjør en stor del av systemet, har vokst frem over tid. Innen bransjer der det har vært behov og vilje til å organisere tvisteløsning, i samarbeid med Forbrukerrådet, har nemnder blitt opprettet. På andre områder der det kunne ha vært behov for et tilbud om tvisteløsning, men der bransjen ikke har hatt tilstrekkelig evne eller interesse av å opprette nemndsløsning eller der bransjeorganiseringen er dårlig eller fraværende, er forbrukerne overlatt til å benytte de alminnelige domstoler for å få løst eventuelle tvister rettslig. Det er derfor til en viss grad tilfeldig hvilke saksområder som dekkes av de frivillige nemndene.

I enkelte tilfeller forekommer også overlapping av ulike utenrettslige tvisteløsningsalternativ. Det innebærer at tvister som gjelder et bestemt saksområde, kan behandles flere steder. For eksempel kan tvister som gjelder håndverkertjenester, avgjøres både av Forbrukertvistutvalget og i klagenemnd for håndverkertjenester på fast eiendom der håndverkeren er organisert innenfor en del av bransjen som omfatter nemndas virkeområde.

Det er flere saksfelt som faller utenfor både Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndenes virkeområde. I det følgende vil utvalget fokusere på disse saksområdene. Utvalget vil ut fra et overordnet perspektiv gå gjennom hvilke områder av forbrukeravtaler som ikke omfattes av dagens utenrettslige tvisteløsning og vurdere om det finnes sterke hensyn som taler for at disse bør inkluderes i det utenrettslige tvisteløsningstilbudet.

Generelt kan det påpekes at forbrukeravtaler som omfatter kjøp av varer, i all hovedsak faller inn under Forbrukertvistutvalgets saksområde. Unntak gjelder i hovedsak bare tvister om kjøp og salg av fast eiendom. Av forarbeidene til forbrukertvistloven følger det at fast eiendom ikke var ansett å falle inn under begrepet «forbrukerkjøp». Den gjeldende oppfatning var at «forbrukerkjøp» kun var løsørekjøp.²¹ Når det gjelder forbrukerav-

²¹ Ot.prp. nr. 55 (1976-77) s. 21

taler om tjenesteytelser, er det kun de tjenestene som faller inn under området for håndverkertjenesteloven, som behandles av Forbrukertvistutvalget. De tjenestene som i dag er inkludert i det utenrettslige tvisteløsningstilbudet, behandles utelukkende i de frivillige nemndene. Flere tjenestetypene faller imidlertid utenfor hele ordningen selv om dette kan være forbrukeravtaler som kan være viktige for den enkelte forbruker.

Ut fra disse vurderingene er det naturlig å ta utgangspunkt i områdene fast eiendom og alminnelige tjenesteytelser og å foreta en nærmere drøftelse av om det er behov for at disse områdene skal omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud.

Utvalget vil påpeke at gjennomgangen ovenfor i punkt 3.3 og 3.4 ikke har avdekket forhold som tyder på at Forbrukertvistutvalgets gjeldende saksområde bør avgrensnes. Utvalget mener at det er verdifullt at Forbrukertvistutvalget har mulighet for å behandle de saker som omfattes av forbrukertvistloven § 1. Ved denne vurderingen vises særlig til gjennomgangen ovenfor i punkt 8.1 som begrunner berettigelsen av utenrettslig tvisteløsning. Utvalget kan ikke se at noen av sakstypene som i utgangspunktet er omfattet, bør utelates eller reduseres. Det avgjørende spørsmål blir således, etter utvalgets oppfatning, om det er behov for å utvide Forbrukertvistutvalgets saksområde.

I mandatet er det også reist spørsmål om tvister som gjelder konflikter mellom to private parter, bør unntas fra behandlingen i Forbrukertvistutvalget. Også for dette forholdet er *utvalget* av den oppfatning at det er viktig at Forbrukertvistutvalget faktisk kan håndtere slike saker. Det vises til at for de frivillige nemndene er ikke denne muligheten til stede i dag og at det er liten grunn til å tro at det i fremtiden vil oppstå slike tilbud i særlig utstrekning. Utvalget påpeker at det åpenbart finnes et behov for tvisteløsning mellom private parter. Videre viser utvalget til at slike tvister ofte krever noen grad av fagkunnskap, og at partene ofte trenger råd og veiledning underveis i saksforberedelsen. Dette er forhold som oppfylles godt gjennom behandlingen i Forbrukertvistutvalget, men som kanskje i mindre grad er tilstedeværende i forliksrådet der partene i stor utstrekning er overlatt til seg selv når det gjelder å presentere saken. Utvalget mener således at dersom Forbrukertvistutvalget ikke skal behandle saker mellom private parter, ville mange av disse forbli uløst. Det er derfor utvalgets oppfatning at det bør finnes et tilbud til denne gruppen innenfor utenrettslig tvisteløsning, og mener at Forbrukertvistutvalget er et slikt alternativ som oppfyller de behov som utvalget særlig har påpekt.

8.2.2 Utgangspunkt for vurderingen av hvilke områder som bør omfattes

8.2.2.1 Innledning

Utvalget har søkt å identifisere saksområder som ikke omfattes av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet, og som det etter utvalgets skjønn er ønskelig at omfattes. I den forbindelse har utvalget tatt utgangspunkt i tilgjengelig statistikk som viser hvilke varer og tjenester Forbrukerrådet mottar flest henvendelser om. Videre har utvalget sett på SIFO-rapporten «Forbrukertilfredshet 2008» og den såkalte FTI-undersøkelsen som målte forbrukernes grad av tilfredsstillelse med de ulike bransjene. Utvalget har på den måten fått en oversikt over hvilke varer og tjenester som genererer mange klager, og som det derfor har formodningen for seg at forbrukerne jevnt over er mest misfornøyd med. Utvalget har ikke bare vært opptatt av å identifisere saksområder med høy grad av misnøye, men også områder som berører en stor del av den norske befolkning og som kan ha en innvirkning på den enkelte husholdnings økonomi og alminnelige velferdssituasjon. I tillegg har det vært viktig at det aktuelle saksområdet egner seg for skriftlig behandling i nemnd og om saksområdet krever særlig kompetanse for tvisteløsning. Til sist blir det også avgjørende om det ut fra en overordnet økonomisk vurdering er forsvarlig å anbefale en utvidelse av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet eller om tvister som faller inn under et konkret område, bør være henvist til rettslig tvisteløsning, dvs. behandling i forliksrådet. Som en oppsummering, viser utvalget til at det skal særlige hensyn til for å begrunne at det bør opprettes et utenrettslig tilbud i tillegg til forliksrådene på et bestemt saksområde fordi slik tvisteløsning er ressurskrevende.

8.2.2.2 Statistikk over henvendelser fra Forbrukerrådet

Forbrukerrådet mottok over 100 000 henvendelser per telefon og e-post i 2009. Henvendelsene ble kategorisert i ulike grupper. Disse danner grunnlaget for Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk. De 20 saksområdene som Forbrukerrådet mottok flest henvendelser om i 2009, var:

1. Kjøp av bil: (10 543 stk.)
2. Husleie/tomteleie: (5 316 stk.)
3. Datamaskiner: (4 914 stk.)
4. Mobiltelefoner: (3 691 stk.)
5. Kjøp av bolig: (2 853 stk.)
6. Møbler: (2 393 stk.)
7. Andre varer: (2 307 stk.)

8. Hvitevarer: (2 033 stk.)
9. Bekledning (klær, sko): (1 940 stk.)
10. TV-apparater: (1 816 stk.)
11. Internett: (1 660 stk.)
12. Reparasjon, vedlikehold, service på kjøretøy: (1 558 stk.)
13. Varer: (1 516 stk.)
14. Mobiltelefoni: (1 515 stk.)
15. Kjøp av båt: (1 353 stk.)
16. Fly: (1 123 stk.)
17. Kjøp av motorsykkel, moped, scooter: (1 059 stk.)
18. Tele, it, lyd/bilde generelt: (1 006 stk.)
19. Inkasso: (977 stk.)
20. Småelektriske artikler: (972 stk.)

Oversikten må leses med det forbehold at mange misfornøyde forbrukere aldri tar kontakt med Forbrukerrådet slik at tallene ikke kan anses som annet enn en indikator for hvilke saksområder en finner et høyt antall misfornøyde forbrukere. Det understrekes også at henvendelsene omfatter både klager og spørsmål om for eksempel råd i forkant av et kjøp.

Dersom en går gjennom listen, vil en finne at de aller fleste av disse områdene er omfattet av dagens utenrettslige tvisteløsningstilbud. De ulike varetypene dekkes i all hovedsak av Forbrukertvistutvalget. Det samme gjør reparasjon og vedlikehold av kjøretøy. Videre behandler Brukerklagenemnda klager på Internett, mobiltelefoni m.v. og Inkassoklagenemnda håndterer inkassosakene. På denne måten synes de sakene som «topper lista» å være godt ivare tatt gjennom utenrettslig tvisteløsning. Utvalget vil for ordens skyld bemerke at henvendelser om bilkjøp som det er flest av, ikke gjelder klager over bilforhandlere, men i all hovedsak er knyttet til bruktbilkjøp mellom private parter. Til sammenligning kommer bilforhandlere svært høyt på tilfredshetsstatistikken. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 8.2.2.3.

Viktige unntak fra tilbud om utenrettslig tvisteløsning som kommer høyt opp på lista, gjelder husleie og kjøp av bolig. I Oslo og Akershus, Bergen og Trondheim kan tvister som springer ut av avtaler om leie av bolig, behandles i Husleieutvalget, men det eksisterer ikke et landsdekkende tilbud for slike tvister. For kjøp av bolig etter avhendingslova foreligger det ikke noe utenrettslig tilbud.

8.2.2.3 FTI – undersøkelsen

SIFO-rapporten «Forbrukertilfredshet 2008» ble utgitt i juni 2008.²² Rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Undersøkelsen beregnet en indeks til å måle forbrukertilfredshet (FTI) i Norge. Forbrukertilfredsheten ble i rapporten målt etter følgende tre forhold: I hvilken utstrekning forbrukerne har tillit til bransjen, om det foreligger transparens i markedet, og om det er tilfredsstillende klageforhold. Hensikten med disse måleparameterne var å kunne rangere utvalgte markeder etter deres FTI-skår, og på den måte kartlegge hvor godt eller dårlig et marked oppleves av forbrukerne. Over 15 000 forbrukere ble intervjuet om sitt forhold til 40 bransjer. Intervjuene besto av følgende spørsmål:

- Er du samlet sett fornøyd med kjøpet av varer og tjenester?
- I hvilken grad har du tillit til bransjens reklame og markedsføring?
- I hvilken grad har du tillit til at bransjen overholder de lover og regler som skal beskytte deg som forbruker?
- Hvor enkelt mener du det er å finne informasjon om priser?
- Hvor enkelt er det å sammenligne pris og kvalitet mellom ulike aktører i denne bransjen?
- Hvor gode valgmuligheter har du inntrykk av at det er i dette markedet?
- Hvor gode klagemuligheter har du inntrykk av at du har?

Figur 8.1 gjengir forbrukernes vurdering av de ulike markedene. Vi ser at drosje, snekker, eiendomsmekling, advokater og helsekost ligger på de fem nederste plassene.

Forbrukertilfredshet i Norge 2008, vurdert etter FTI på en skala fra svært dårlig (1) til svært bra (5). Gjennomsnitt. Feilmargin ca. ± 0,1. (N=ca. 300 pr. marked).

Undersøkelsen av *klageforhold* var noe annerledes enn de øvrige parameterne. Et representativt utvalg forbrukere ble spurt om de enkelte bransjenes klageordninger. I tillegg foretok en ekspertgruppe en kvalitativ vurdering av hvor god bransjen er til å behandle klager. Det ble gitt en skår som blant annet var basert på om det er etablert en klagenemnd på området, og om forbrukeren gis utvidede rettigheter i forhold til loven (åpent kjøp osv), se figur 8.2.

²² SIFO Oppdragsrapport nr. 3 2008. Forfatter Lisbet Berg.

Rang	Marked:	Forbrukertilfredshet i Norge 2008
1	Pakkereiser	3,8
2	Møbler	3,7
3	Biler (hos forhandler)	3,7
4	TV-apparat	3,6
5	Optikertjenester/varer	3,6
6	Treningssteder	3,6
7	Dagligvarehandelen	3,6
8	Byggvarer	3,6
9	Datamaskiner	3,5
10	Flyreiser	3,5
11	Klær	3,5
12	Barneutstyr	3,5
13	Apotekvarer	3,5
14	Hvitevarer	3,5
15	Bank	3,4
16	Togreiser	3,4
17	Frisørtjenester	3,4
18	Leker	3,3
19	Dyrlegetjenester	3,3
20	Mobiltelefon	3,3
21	Elektrikertjenester	3,2
22	Privatskole	3,2
23	Bredbåndabonnementer	3,2
24	Kollektivtransport	3,2
25	Maler- og tapetsértjenester	3,2
26	Rørleggertjenester	3,2
27	Forbrukslån	3,2
28	Tannlege	3,2
29	Mobilabonnementer	3,2
30	Strøm	3,1
31	Kosmetikk ♀	3,1
31	Toalettart. ♂	3,1
32	Forsikringer	3,1
33	Bilverksted	3,1
34	Kanalpakker	3,0
35	Fersk fisk	3,0
36	Helsekost	3,0
37	Advokattjenester	3,0
38	Eiendomsmeklertjenester	2,9
39	Snekkertjenester	2,9
40	Taxi	2,6
	Gjennomsnitt	3,3

Figur 8.1

I figur 8.3 er det laget en sammenligning av forbrukernes og ekspertenes vurdering av klageforholdene i den enkelte bransje:

Undersøkelsen tok for seg ulike forhold som tillit, transparens og klageforhold, og laget på denne bakgrunn en oversikt over forbrukernes grad av tilfredshet med de ulike bransjene. På de fem nederste plassene over forbrukertilfredshet finner en drosje, snekker, eiendomsmekling, advokater og helsekost. Det ble videre kartlagt dårligste klageforhold i drosjenæringen, for abonnenter av tv-kanalpakker, for privatskoleundervis-

ning, togreiser, fersk fisk, kollektivtransport, toalettartikler/kosmetikk, forsikringer, eiendomsmeklertjenester, mobiltelefoner og flyreiser.

Undersøkelsen synes å vise følgende mønster: Flere forbrukere som ble intervjuet, opplevde at de hadde begrensede klagemuligheter og anså dette som problematisk. En vet samtidig fra andre studier at det bare er en liten andel misfornøyde kunder som klager.²³

Blant bransjene som skårer dårlig i undersøkelsen og som ikke er underlagt et utenrettslig tvisteløsningstilbud per i dag, finner vi drosjenæringen, togreiser, abonnenter av tv-kanalpakker, kollektivtransport og privatskoleundervisning.

For andre næringer, som for eksempel eiendomsmeklertjenester og flyreiser, finnes det utenrettslig tvisteløsning.

8.2.2.4 Oppsummering

På bakgrunn av Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk og resultatene fra FTI-undersøkelsen er det klart at det foreligger bransjer og avtaletyper som forbrukerne jevnt over er misfornøyd med, som genererer mange henvendelser og klager, og som ikke er dekket av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet. Dette gjelder husleieavtaler, kjøp av bolig, drosjetjenester, togreiser, abonnenter av tv-kanalpakker, kollektivtransport og privatskoleundervisning. Utvalget vil derfor i det følgende særlig ta for seg disse saksområdene for å vurdere om det er ønskelig at de skal omfattes av et tilbud om utenrettslig tvisteløsning og hvilken form for tvisteløsning som eventuelt kan være aktuell.

8.2.3 Aktuelle saksområder for utvidet utenrettslig tvisteløsning

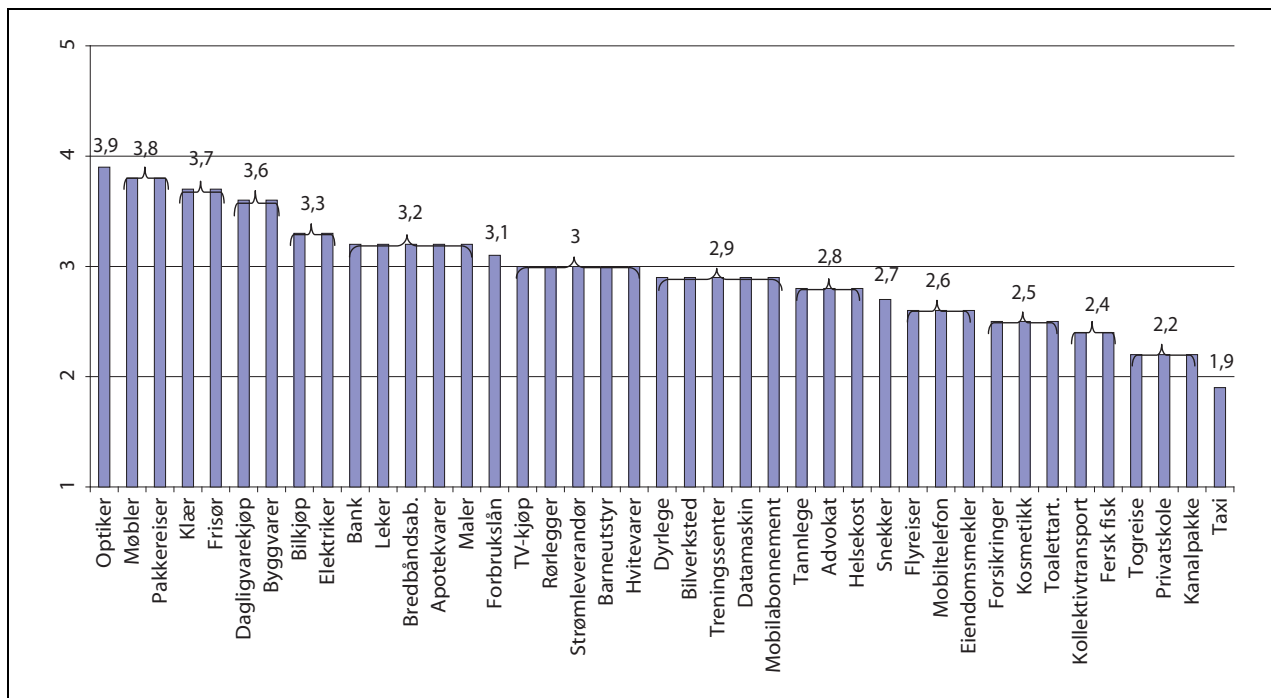
8.2.3.1 Innledning

Ut fra vurderingen ovenfor har utvalget sett på hvilke saksområder som bør prioriteres dersom nye tvistetyper skal inkluderes i utenrettslig tvisteløsning. Utvalget har inndelt saksområdene i varer og tjenester som behandles hver for seg nedenfor.

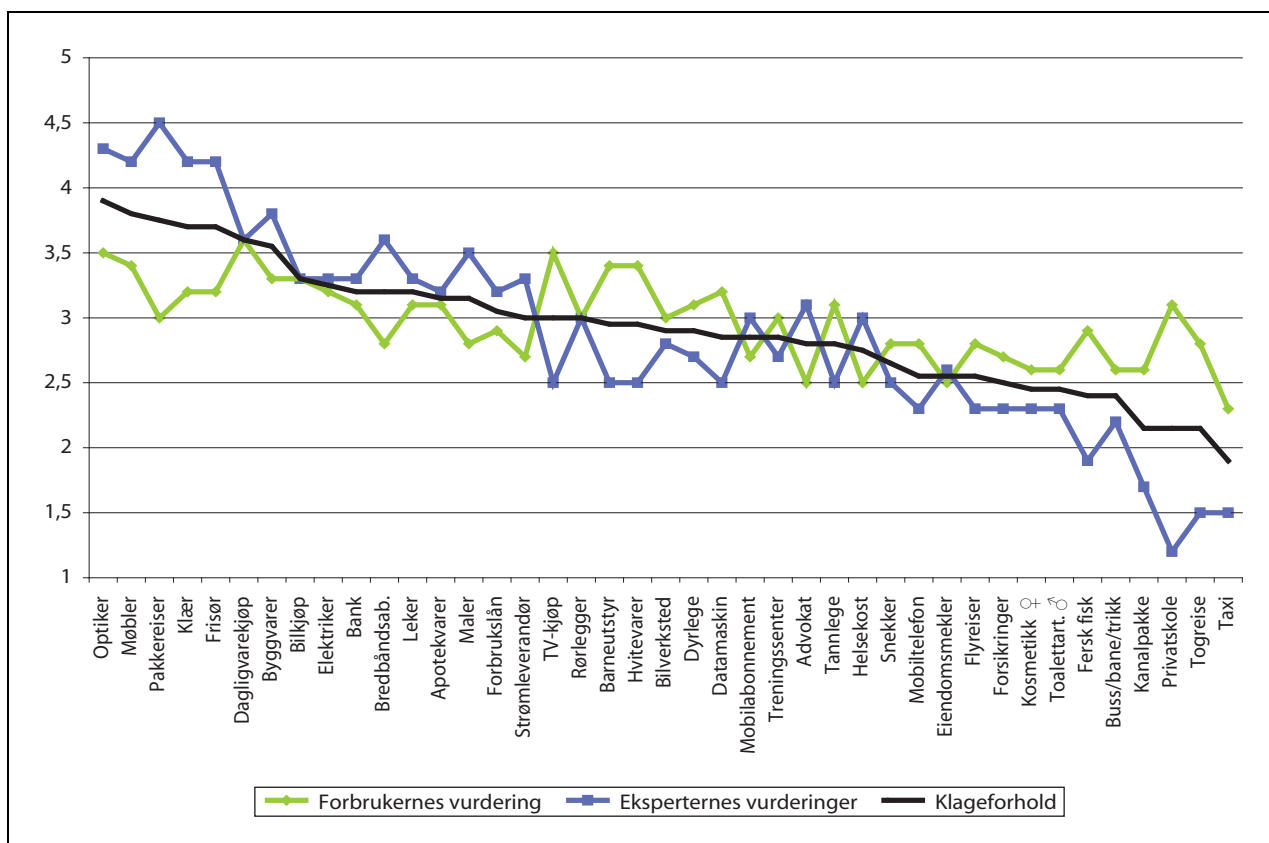
8.2.3.2 Varer, herunder kjøp av fast eiendom

Twister knyttet til kjøp av fast eiendom og tvister som gjelder kjøp av elektrisk energi er ikke omfattet av Forbrukertvistutvalgets virkeområde. Tvis-

²³ SIFO: «Noen reklamer ergrer mer enn andre» av Randi Lavik (Prosjektnotat nr. 9 2009)



Figur 8.2 Klageforhold



Figur 8.3 Ekspert og forbrukeres vurdering av klageforholdene

ter i sistnevnte kategori kan innklages for Elklagememnda.

Det foreligger ikke et utenrettslig tvisteløsningstilbud for tvister vedrørende kjøp av fast eiendom etter avhendingslova. Unntak gjelder bare de sakene der det er tegnet eierskifteforsikring. Disse tvistene kan behandles av Forsikringsklagenemnda. Se mer om dette i punkt. 3.5.3.5 ovenfor.

Kjøp og salg av nyoppførte boliger, herunder fritidseiendom, reguleres av bustadoppføringslova. Disse tvistene behandles i dag av Boligtvistnemnda. Det er imidlertid to problematiske forhold knyttet til behandlingen av saker i denne nemnda. For det første behandler den kun saker der selger er medlem av Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg eller Norges Byggmesterforbund. En rekke aktører i byggebransjen er ikke medlem av disse foreningene, slik at mange saker faller utenfor nemndas virkeområde. For det annet kan det være vanskelig å skille mellom tvister som gjelder de håndverkertjenestene som nemnda behandler og de tjenestene nemnda ikke behandler. Nemnda behandler klager på avtaler om oppføring av bolig, herunder avtaler om håndverkertjenester som gjelder oppføring av bolig. Dette presiseres av at håndverkertjenesteloven avgrenser mot arbeid på fast eiendom som gjelder nyoppføring av bygning til boformål og annet arbeid som utføres umiddelbart som ledd i slik oppføring. Hvor grensen går mellom en alminnelig håndverkertjeneste og en håndverkertjeneste som gjelder nyoppføring av bolig eller som utføres umiddelbart som ledd i slik oppføring, kan imidlertid være vanskelig å avgjøre. En kan tenke seg tvister der det er vanskelig å definere hvor saken hører hjemme, noe som vil skape problemer for forbruker som skal avgjøre hvilken instans saken skal klages inn for. Utvalget har av den grunn funnet det hensiktsmessig å vurdere om også dette saksområdet bør behandles annerledes, og om det kan være ryddig at saker etter håndverkertjenesteloven og bustadoppføringslova samles på ett sted.

Det følger av Forbrukerrådets statistikk at kjøp av bolig er ett av de temaene organisasjonen får flest henvendelser om. Det kan, slik utvalget ser det, være en indikasjon på at det er misnøye blant boligkjøpere. Det finnes ikke eksakte tall for hvor mange tvister som gjelder kjøp og salg av fast eiendom i Norge hvert år. Det omsettes årlig et betydelig antall eiendommer. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at det ble tinglyst skjøter på 166 789 eiendommer i 2008 og på 165 968 eiendommer i 2009. I 2005, 2006 og 2007 lå tallene på

hhv. 177 094, 179 280 og 183 035.²⁴ Selv om en stor del av disse gjelder eiendomsoverdragelser utenfor kjøp, vil de fleste tinglysninger av skjøte omfatte salg av fast eiendom som kan være gjenstand for en tvist etter avhendingslova. I rettskilledatabasen Lovdata er det registrert om lag 1 100 dommer som gjelder avhendingslova i perioden 1990 til januar 2010. En annen rettskildebase, Gyldendal rettsdata, har registrert 105 avgjørelser vedrørende avhendingslova i 2009.

Tvister knyttet til kjøp av bolig berører en stor del av befolkningen og har en betydelig innvirkning på en husholdnings økonomi og alminnelige velferdssituasjon. I tillegg synes slike tvister å være overrepresentert innenfor domstolene i den forstand at en betydelig del av domstolenes samlede saksmengde nettopp gjelder krav som følge av mangler eller liknende ved fast eiendom. Domstolsbehandlingen av slike saker er i tillegg ressurskrevende fordi det ofte er behov for sakkynndighet i form av vitner eller sakkyndige meddommere. Dette gjør at domstolsbehandlingen ofte blir kostbar.

Utvalget mener at disse forholdene taler for at tvister knyttet til kjøp av bolig bør gis et utenrettslig tvisteløsningstilbud. Særlig peker utvalget på at det er viktig å få redusert antall tvister for domstolene ved å tilby et tvisteløsningsalternativ fordi en slik ordning muligens kan virke i konfliktdempende retning. I tillegg bør en søke for å finne alternativer som er mindre kostnadsdrivende enn domstolsbehandlingen. Et utenrettslig tvisteløsningstilbud kan ha slik effekt.

Utvalget ser at det er utfordringer forbundet med å innføre et utenrettslig tvisteløsningsalternativ for saker etter avhendingslova og bustadoppføringslova. Dette er saker der vurderingen av faktum ofte er sentral og der dette temaet kan være omfattende og vanskelig. Det er heller ikke uvanlig at sakkyndige uttalelser står mot hverandre. Dette gjør at nemndsbehandling av slike saker kan være krevende. I en domstol vil en tvist om fast eiendom belyses både ved gjennomgang av sakens dokumenter og ved forklaring fra parter og vitner. Det er også mulig for en domstol å foreta befarings av eiendommen. En nemndsbehandling er i all hovedsak skriftlig. Dette kan vanskeliggjøre sakens opplysning. Utvalget har innhentet synspunkter fra instanser som har erfaring med å nemndsbehandle slike saker. Både Forsikringsklagekontoret i Norge og Konsumenttvistenämnden i Finland håndterer saker om tvister vedrørende fast eiendom. Erfaringene fra disse

²⁴ Tall fra Statistisk sentralbyrå

nemndene er i all hovedsak positive. Forsikringsk-lagekontoret trekker i tillegg frem at en hovedår-sak til at disse tvistene oppstår, er at det gjerne foreligger motstridende sakkyndige uttalelser. Det er derfor en fordel om nemndsmedlemmene innehar kompetanse innen fast eiendom, som for eksempel takstmenn, tømremestere eller lignende.

Utvalget mener på denne bakgrunn at tvister om fast eiendom vil kunne være egnet for nemndsbehandling, og foreslår at det opprettes et utenrettslig tvisteløsningsalternativ for denne kategorien tvister.

8.2.3.3 Tjenester

8.2.3.3.1 Innledning

Forbrukertvistutvalget behandler som nevnt i punkt 3.4 ovenfor, kun tjenester som omfattes av håndverkertjenesteloven. Tvister knyttet til avtaler om andre typer tjenester behandles i dag i enkelte av de avtalebaserte nemndene.

Det følger av Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk og FTI-undersøkelsen at forbrukere er misfornøyde med en rekke tjenestetyper. Av de tjenestene som skårer høyt på forbrukermisnøye i begge undersøkelsene, og som per i dag ikke er omfattet av et landsdekkende utenrettslig tvisteløsningstilbud, finner vi husleie, persontransport, privatskoler og abonnement på tv-kanalpakker. Utvalget har av den grunn valgt å fokusere på disse tjenestekategoriene ved vurderingen av om det bør opprettes nye nemnder.

8.2.3.3.2 Husleie

En husleietvist knytter seg til avtale om bruksrett til bolig mot vederlag. Disse tvistene behandles i dag av domstolene eller Husleietvistutvalget. Husleietvistutvalget er et utenrettslig tvisteløsningstilbud for forbrukere som bor i Oslo, Akershus, Bergen og Trondheim. Som nevnt under punkt 3.6 ovenfor må en klager i Husleietvistutvalget betale et saksbehandlingsgebyr som tilsvarer ett rettsgebyr for å få saken sin behandlet. Husleietvistutvalget vurderer i forbindelse med behandlingen av saken hvordan dette gebyret skal fordeles mellom partene. Ut over dette påløper ikke sakskostnadsansvar for Husleietvistutvalget.

Det finnes ingen eksakte tall for hvor mange husleietvister vi har i Norge hvert år. Forbrukerrådet mottok 5 769 henvendelser om hus- og tomteleie i 2009.²⁵ Leierboerforeningen fikk samme år spørsmål fra 2 500²⁶ medlemmer. Det er grunn

til å anta at noen av disse sakene overlappet hverandre i den forstand at en forbruker kontaktet både Forbrukerrådet og Leierboerforeningen for å finne løsning i en sak. I tillegg mottok Huseiernes landsforbund om lag 4 100 spørsmål fra sine medlemmer i 2009.²⁷

Husleietvistutvalget mottok 465 klager i 2008, Huseiernes landsforbund behandlet 989 skriftlige klager og Leierboerforeningen registrerte 172 saker i 2009. Det er altså et høyt antall husleietvister i Norge hvert år.

Tvistetema i husleiesaker vil i all hovedsak være om det foreligger brudd på husleieloven. Dette innebærer en vurdering av både faktum og jus i saken. Utvalget har ingen holdepunkter for å anta at faktum i disse sakene vil være mer omfattende eller komplisert enn i forbrukertvister for øvrig. Tvistegjenstandens verdi kan variere, men i all hovedsak vil den ikke være høyere enn for mange andre forbrukertvister. Behandlingen av disse sakene i Husleietvistutvalget har, så vidt utvalget kjenner til, vært betegnet som vellykket og uproblematisk. I Husleietvistutvalget blir imidlertid partene innkalt til muntlig forhandling, og således skiller saksbehandlingen i Husleietvistutvalget seg lite fra domstolsbehandling.

Utvalget viser til at tvister om husleie ofte vil være av stor velferdsmessig betydning for leietakeren. Dette taler for at slike tvister bør undergis en betryggende og god tvisteløsningsmekanisme. Hensyn kan derfor tale for at slike tvister behandles på samme måte som tvister som gjelder avhending av fast eiendom og undergis større grad av utenrettslig tvisteløsning.

På den annen side eksisterer det allerede et tvisteløsningstilbud for dette saksområdet i noen kommuner. Det er i den sammenheng viktig å påpeke at det største markedet for utleie trolig finnes i tilknytning til de største byene der slik tvisteløsning foreligger i form av Husleietvistutvalg. Utvalget mener videre at avtaler om husleie trolig er lite egnet for skriftlig behandling. Ved denne vurderingen viser utvalget til at tvistene ofte er konkrete og gjelder et motsetningsforhold mellom leier og utleier. Faktum i disse sakene er ofte omfattende. Leier og utleier kan også tenkes å skulle ha et nært forhold etter at tvisten er avgjort. Dette taler for at det er verdifullt at partene i slike tvister møter hverandre og at forhandlingene er muntlige. Derfor kan skriftlig nemndsbehandling være et dårlig alternativ. For øvrig

²⁵ Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk for 2009

²⁶ Leierboerforeningens årsmelding for 2009

²⁷ Tall fra Huseiernes landsforbund

viser utvalget til at det for slike saker kan være mye å hente i forhold til mekling. Ut fra disse omstendigheter er det to muligheter som peker seg ut. Den ene muligheten er å foreslå en generell utvidelse av Husleietvistutvalget. Husleietvistutvalgene har en kommunal forankring. Det er, etter utvalgets oppfatning, vanskelig å tenke seg at hver enkelt kommune skal ha ressurser og muligheter til å etablere et system for behandlingen av husleietvister på samme måte som store kommuner som Oslo, Bergen og Trondheim. En aktuell mulighet for ytterligere utbredelse vil imidlertid kunne være opprettelse av nye regionale husleietvistutvalg. Her ønsker utvalget å påpeke at det allerede finnes lokal tvisteløsning i hver enkelte kommune i form av forliksråd. Disse anses å være et alternativ til lokale husleietvistutvalg. Forliksrådene oppfyller også hensynene til at en tvisteløsningsmekanisme for husleiesaker bør bygge på muntlighet og kunne gjennomføre mekling mellom partene.

Utvalget er derfor kommet til at det ikke anbefales å utvide det utenrettslige tvisteløsningstilbudet i husleiesaker.

8.2.3.3.3 Private utdanningstilbud

Privatskoler og andre private utdanningstilbud omfatter alt fra tilbud om grunnskoleopplæring til videregående skole, høyskole og fagskole, samt en rekke kurs og andre opplæringstilbud. Enkelte private utdannings- og opplæringstilbud mottar stor grad av statlig støtte, mens andre blir fullfinansiert av elevene. Det er derfor vanskelig å behandle problemstillinger knyttet til private utdanningstilbud enhetlig.

Utvalget viser til at tilbudet er relativt omfattende og omfatter en ikke ubetydelig del av befolkningen. I 2009 var det 239 private skoler innenfor kategoriene barneskole, ungdomsskole og videregående utdanning. I tillegg finnes det 31 skoler som tilbyr høyere utdanning (23 av disse har kun akkreditering til å gi spesifikke studietilbud, fem har høyskolestatus og tre har status som vitenskapelig høyskole). I tillegg finnes det en rekke private fagskoler.

Etter dagens system foreligger det i utgangspunktet ingen mulighet for elever til å klage på innholdet av den tjenesten som disse opplæringsinstitusjonene tilbyr. Slike tjenester befinner seg i en gråsoner. For enkelte privatskoler som mottar stor grad av statlig støtte, vil antakelig forvaltningsrettslige regler om klagerett i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse kunne komme

til anvendelse. For de øvrige private utdanningstilbudene vil det ikke være noen slik mulighet.

Utdanning er svært viktig for den enkelte, og elever som velger privat utdanning, vil ofte legge mye penger i dette. Videre vil mennesker som er under utdanning, ofte ha en begrenset økonomi, noe som gir disse forbrukerne små muligheter til å bringe en eventuell klagesak mot en privatskole inn for domstolene. Utvalget synes å registrere at tvister som gjelder denne sakstypen, er lite behandlet innenfor både domstolssystemet og i andre organer. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor stort behov det er for tvisteløsning innenfor dette feltet. Privatskoler havner imidlertid relativt langt ned når det gjelder forbrukernes tilfredshet på FTI-undersøkelsen. Dette kan indikere at det er et udekket behov for tvisteløsning på området. Utvalget kan ikke se at sakfeltet som sådan skulle være til hinder for at det opprettes en form for utenrettslig tvisteløsning for disse sakstypene. Utvalget viser til at dokumentasjon omkring det enkelte undervisningstilbudet i stor grad må foreligge skriftlig, og at det således blir elevens fremstilling sammenholdt med skolens undervisningsopplegg som ofte vil være vurderingstema der en elev er misfornøyd med innholdet av privat opplæring.

På denne bakgrunn er *utvalget* av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig å tilby et utenrettslig tvisteløsningstilbud ved kjøp av private utdanningstjenester.

8.2.3.3.4 Tv-tjenester

Såkalte digitale tv-pakker tilbys av seks ulike leverandører i Norge i dag. Tvister knyttet til leveranser av tv-tjenester er ikke dekket av et utenrettslig tvisteløsningstilbud. Dette er en tjeneste som svært mange i Norge bruker, og det følger både av Forbrukerrådets henvendelsesstatistikk og FTI-undersøkelsen at det er knyttet en god del misnøye til dette tjenestetilbudet. Dette tilsier at det er ønskelig at det opprettes et utenrettslig tilbud for disse sakene. Heller ikke sakstypen tilsier at skriftlig klagebehandling er vanskelig eller på annen måte uforholdsmessig. Det kan i forbindelse med behandling av slike tjenester også nevnes at Forbrukerrådet har rettet en henvendelse til Post- og teletilsynet der Forbrukerrådet anbefaler at Brukerklagenemndas mandat utvides til å omfatte klagesaker på området for tv-tjenester.

Utvalget finner således at også for dette sakfeltet bør det opprettes et utenrettslig tvisteløsningstilbud.

8.2.3.3.5 Persontransport

Persontransport er et annet felt som mange forbrukere er misfornøyd med. Det vises her til FTI-undersøkelsen og henvendelsesstatistikken til Forbrukerrådet der både kollektivtransport, og særlig drosjenæringen skårer lavt på tilfredshet hos forbrukerne. Persontransport er også et område som berører svært mange mennesker i Norge og som derfor er viktig for en stor gruppe forbrukere.

Det foreligger ikke et eget lovverk for passasjerrettigheter innen kollektiv persontransport. Samferdselsdepartementet har godkjent ulike standardvilkår på området, men det kan være vanskelig for forbrukere å orientere seg om hvilke passasjerrettigheter de faktisk har. Det eksisterer heller ikke et utenrettslig tvisteløsningstilbud innen sektoren som sådan. Det er nå vedtatt å opprette en tvisteløsningsnemnd for togtrafikk. Det vises til forskrift om gjennomføring av forordning (EF) nr. 1371/2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser (jernbanepassasjerrettighetsforskriften). Denne forskriften er fastsatt av Samferdselsdepartementet og trådte i kraft 3. september 2010. Forskriften gir i tillegg til en regulering av passasjerrettigheter for togtransport, også anvisning på opprettelsen av en tvisteløsningsnemnd. Det antas at denne etter hvert kommer på plass som en selvstendig nemnd, men foreløpig er saker etter forskriften lagt til Jernbanetilsynet.

Samtidig finnes det flere forslag til nye EU-forordninger som stiller ytterligere krav til passasjerers rettigheter på andre transportområder, herunder krav om etablering av klageordninger.²⁸ Det forventes at disse også tas inne i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Det vises i den forbindelse til forslag til forordninger for båttransport (forslag til forordning om rettigheter for båtpassasjerer til sjøs og på de innenlandske vannveiene, fremsatt 4. desember 2008) og buss (forslag til forordning om busspassasjerers rettigheter og om endring av forordning (EF) nr. 2006/2004 om samarbeid mellom nasjonale myndigheter med ansvar for håndhevelse av lovgivning om forbrukerbeskyttelse). Slike klageordninger anses som et vesentlig virkemiddel for å sikre forbrukernes rettigheter. Det foreligger ikke tilsvarende forslag eller forordning for drosjenæringen.

Utvalget mener at det for persontransport foreligger sterke hensyn som taler for at det bør opprettes et utenrettslig tvisteløsningstilbud. Utvalget peker i den sammenheng på at dette er et felt med høy grad av misnøye blant forbrukerne, og at forbrukerne ellers synes å ha små muligheter for å vinne frem med sine krav overfor transportselskapene. I den grad dette arbeidet ikke blir fanget opp av ny EU/EØS-rett, bør det tas et selvstendig nasjonalt initiativ til å opprette utenrettslig tvisteløsning på dette området.

8.2.4 Utvalgets forslag

8.2.4.1 Innledning

Det er i punkt 8.2.3 redegjort for enkelte konkrete vare- og tjenestegrupper som utvalget mener bør omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud. Et avgjørende spørsmål blir om utvalget skal nøye seg med å peke på enkelte vare- og tjenestegrupper som det er ønskelig at skal omfattes av et utenrettslig tvisteløsningstilbud, eller om utvalget bør foreslå et konkret tilbud av mer altomfattende karakter for forbrukeravtaler.

Uavhengig av hvilken tilnærming en velger, har utvalget to aktuelle løsninger når det gjelder utvidelse av dagens tilbud. Nye saksområder kan inkluderes i Forbrukertvistutvalgets saksområde, eller det kan opprettes nye frivillige nemnder.

Når det gjelder opprettelsen av nye frivillige nemnder, ville nye nemnder på sentrale områder for forbrukertvister innebære en betydelig utvidelse av dagens tvisteløsningstilbud. Fordelen med slike nemnder ville være at forbrukere gis et bedre samlet utenrettslig tvisteløsningstilbud enn det som er tilfellet i dag. På den annen side er utvalgets rådighet begrenset når det gjelder å bidra til flere frivillige nemnder. Nemndene bygger på stor grad av eget initiativ og selvstyre fra bransjene. Utvalget mener at det offentlige bare i begrenset grad kan og bør styre dette bransjeinitiativet. Selv om det offentlige skulle gripe inn og pålegge en bransje å tilby nemndsbehandling av sine forbrukertvister, ser utvalget også utfordringer knyttet til at nemnder skal samle aktører innenfor en bransje som kanskje har få fellestrekk og som må samarbeide om finansiering og organisering av nemndene. Opprettelse av større bransjenemnder har vist seg å være vellykket for finans- og forsikringsnæringen, og bør kunne være mulig å få til også innenfor andre rettsområder som er likeartet, for eksempel innen transport, jf. punkt 8.2.4.3 nedenfor. Utvalget ser imidlertid at det trolig vil fungere mindre tilfredsstillende

²⁸ Høringsbrev: forslag til forordning om passasjerrettigheter i vegtransportsektoren og endring av forordning (EF) nr. 2006/2004, datert 2. juni 2009.

lende på områder med mange små aktører som kanskje har lav grad av bransjetilhørighet eller et stort innslag av mindre seriøse aktører. Utvalget er også sterkt i tvil om det innenfor et sammensatt marked med ulike tjenesteytelser vil være mulig å konstruere en modell som fanger opp tilnærmet alle tvistetyper. Typisk kan en tenke seg dette i forbindelse med spørsmål om en ny stor nemnd for alle avtaler som har med kroppspleie å gjøre, der bransjen spenner fra hud og kosmetikk til tatovering osv.

På samme måte vil det være uoversiktlig å opprette en rekke nye, små klagenemnder som skal fange opp deler av de områdene som i dag faller utenfor virkeområdet til Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndene. Dette vil trolig være like vanskelig som å opprette enkelte større nemnder som omfatter større områder.

Innenfor enkelte områder vil det offentlige imidlertid kunne gripe inn, og opprette bransjestyrte nemnder ved å innføre konsesjonskrav eller sette som vilkår for en bestemt næringsdrift at det foreligger mulighet for klagebehandling. Dette er gjort innenfor finansavtaler, inkasso, flyreiser, pakkereiser og eiendomsmekling. Denne typen regulering krever imidlertid at det finnes en viss form for enhet i næringen og at det er enkelt å håndheve et system der alle innenfor bransjen bidrar økonomisk til at nemndsløsningen kan gjennomføres. Typisk vil dette være tilfellet der tilatelse til å utøve en bestemt virksomhet gis gjennom konsesjon fra det offentlige. På mange områder finnes det ingen slik enhetlig bransjetilhørighet. Det kan, som tidligere påpekt, også være mange småaktører som ikke har noe ønske om å bidra til enhetlig bransjetenking eller utenrettslig tvisteløsning. For slike områder vil det kunne være vanskelig å finne rom for bransjestyrte nemndsløsninger selv om utvalget skulle finne at det er behov for dette. Det vil, slik utvalget ser det, være vanskelig å pålegge en hel næring generelt å tilby utenrettslig tvisteløsning som vilkår for å drive virksomhet innenfor denne næringen. Utvalget anser for eksempel at det vil være en relativt umulig oppgave å samle alle som driver med en eller annen form for kroppspleie under en tvungen nemndsordning, idet en vanskelig kan tenke seg at det offentlige vil lage en konsesjonsordning eller liknende for alle frisører, massører, hud- og fotpleiere osv. Dette vil bli uforholdsmessig ressurs- og kostnadskrevende både for det offentlige og næringen.

Den andre muligheten for utvidelse av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet for forbrukere vil være å legge betydelig flere saksområder

under Forbrukertvistutvalget. Dette kan gjøres på to måter. Bestemte saksområder kan etter en konkret vurdering legges inn under Forbrukertvistutvalget, eller det kan på generelt grunnlag åpnes for at Forbrukertvistutvalget behandler forbrukeravtaler som ikke omfattes av et annet utenrettslig tvisteløsningstilbud.

En større utvidelse av Forbrukertvistutvalgets myndighetsområde vil kunne ha mye for seg. Det finnes her et betryggende apparat for håndtering av forbrukersaker. Forbrukertvistutvalget har god kompetanse og omfattende erfaring, slik at det ikke ville by på store problemer å legge nye saksfelt til utvalgets myndighetsområde. Tilbudet er også gratis både for forbrukerne og næringen. På denne måten kunne en få et oversiktlig system med stor grad av offentlig styring. På den annen side er det viktig å se både kostnadene for det offentlige ved en slik utvidelse og egnetheten ved en slik saksbehandling. Når det gjelder kostnadene, finansierer det offentlige i dag både forliksrådene og Forbrukertvistutvalget. Gjennomgangen ovenfor i punkt 8.1 viser at Forbrukertvistutvalget er vesentlig mer kostnadskrevende per behandlet sak enn forliksrådene. I tillegg påpeker utvalget at det er av betydning at det er et forliksråd i hver kommune som gjør at tilgangen til tvisteløsning for forbrukerne er betydelig. Det skal derfor, etter utvalgets oppfatning, foreligge sterke hensyn som tilsier en utvidelse av Forbrukertvistutvalget der forliksrådet kan bidra til samme tvisteløsning. Heller ikke i noen av de øvrige nordiske land foreligger det et slikt helhetlig, offentlig tilbud i tillegg til de alminnelige domstoler, selv om det offentlige tilbudet er mer omfattende enn i Norge. Utvalget mener derfor at en vurdering av utvidelse for Forbrukertvistutvalgets virkeområde må gjøres for hver enkelt sakstype og at det ikke synes forsvarlig å foreta en «blanco»-utvidelse av Forbrukertvistutvalgets ansvar. Videre viser utvalget til at mange sakstyper ikke er egnet for skriftlig behandling slik det gjøres i Forbrukertvistutvalget. På denne måten mener utvalget at forliksrådet kan være en bedre og billigere løsning for en rekke tvistetyper.

Utvalget har etter dette kommet til at utgangspunktet for utvalgets forslag må bygge på en avveining mellom hva som er mulig å få til innenfor nye, frivillige bransjenemnder og behov for utenrettslig tvisteløsning ut over de områder som bransjen selv kan klare å håndtere. For den sistnevnte kategori vil det være aktuelt å foreslå utvidelse av Forbrukertvistutvalgets saksfelt, men da etter en konkret vurdering der det tas hensyn både til kostnader, sakstype og egnethet.

8.2.4.2 Varer, herunder salg av fast eiendom

Gjennomgangen ovenfor i punkt 8.2.3.2 viser at det for kjøp og salg av varer, i all hovedsak bare er avtaler om fast eiendom som faller utenfor tilbudet om utenrettslig tvisteløsning. Videre viser utvalget til at hensyn taler for at forbrukere i slike saker bør gis et alternativ til domstolsbehandling. For dette saksfeltet er det imidlertid vanskelig å opprette en frivillig nemnd. I de aller fleste sakene som gjelder tvist om mangel ved fast eiendom, vil det være en forbruker både på kjøper- og selgersiden. Det foreligger derfor ingen bransje- eller interesseorganisasjoner som kan påta seg å drive en avtalebasert nemnd. I dag er det kun Forbrukertvistutvalget, i tillegg til Husleietvistutvalget for en begrenset sakstype, som har erfaring med tvister mellom forbrukere. Dette vil derfor ikke være en ny form for sakstype for Forbrukertvistutvalget, og det vil ikke være behov for en omstilling av verken saksbehandlingsregler, sekretariat eller utvalgsmedlemmer dersom disse sakene legges under utvalgets virkeområde. Utvalget peker også på at for disse sakstypene vil det være mulig å kunne spare betydelige midler på å finne en løsning i Forbrukertvistutvalget fremfor å bruke domstolene. Utvalget mener at den sakkyndighet som da bør opprettes i Forbrukertvistutvalget for slike saker, kan bidra til å løse saken på et tidligere stadium og før den går til tingretten.

På bakgrunn av dette har *utvalget* kommet frem til at det vil være hensiktsmessig å behandle tvister om kjøp og salg av fast eiendom i Forbrukertvistutvalget.

Disse synspunktene gjelder også tvister om oppføring av ny bolig som har mange likhetstrekk med tvister om kjøp og salg av fast eiendom. Utvalget har i punkt 8.2.3.2 ovenfor vist til at slike tvister bør behandles sammen med tvister om håndverkertjenester for å få en samlet behandling av spørsmål knyttet til denne type virksomhet. Utvalget er derfor kommet til at Forbrukertvistutvalget også bør behandle tvister etter bustadoppføringslova som en naturlig forlengelse av behandling av håndverkertjenester. Slik unngås en vanskelig avveining av hvilke tvister som omfattes av hvilken lovgivning. Samtidig omfattes næringsdrivende som ikke er medlem av Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg eller Norges Byggmesterforbund.

Utvalget ser imidlertid at det kan være problematisk at det eksisterer en frivillig nemnd på dette området på siden av Forbrukertvistutvalget. Spørsmålet blir om Forbrukertvistutvalgets kompetanse når det gjelder tvister knyttet til oppføring

av ny bolig, skal være begrenset til de saker der det ikke finnes en frivillig nemndsløsning, dvs. der Boligtvistnemnda ikke har kompetanse. Utvalget mener at dette kan synes som den beste løsningen fordi næringens viktige deltakelse i utenrettslig tvisteløsning da ikke gis konkurranse fra det offentlige. Med en slik konkurranse er det lett å tenke seg at Boligtvistnemnda vil kunne bli mindre attraktiv og miste sin reelle betydning. På den annen side ser utvalget at det kan finnes saker der både den frivillige nemnda og Forbrukertvistutvalget vil kunne ha kompetanse for hver sin del av saken dersom det settes en slik begrensning. For å unngå dette foreslår utvalget at det gjøres unntak fra Forbrukertvistutvalgets kompetanse der en godkjent nemnd kan behandle en tilsvarende tvist. Unntaket får likevel ikke anvendelse dersom deler av tvisten ikke kan behandles i den frivillige nemnda. En slik løsning vil hindre at sakene uanturlig blir splittet i sin behandling.

Utvalget vil bemerke at de samme hensyn gjelder seg gjeldende for Klagenemnda for håndverkertjenester på fast eiendom. Det foreslås derfor at bestemmelsen om innskrenking i Forbrukertvistutvalgets saksbehandlingskompetanse gjøres generell slik at Forbrukertvistutvalget ikke kan avgjøre saker der det finnes en godkjent nemnd som kan behandle en tilsvarende tvist. Hvis en tenker seg at Forbrukertvistutvalget likevel har avgjort en sak som kunne vært behandlet i en godkjent nemnd, medfører ikke dette at avgjørelsen blir ugyldig.

8.2.4.3 Tjenester

Forbrukeravtaler som gjelder tjenesteytelser, omfattes i liten grad av Forbrukertvistutvalgets område. Tvister som gjelder tjenester, blir i all hovedsak håndtert av frivillige nemnder i den utstrekning det finnes tilbud om utenrettslige tvisteløsning. En slik ordning kan ha gode grunner for seg. For det første er tjenesteområdet dynamisk, og det kan være vanskelig å forutse utviklingen på området. Nye tjenester oppstår og ekspanderer, gjerne som en følge av raske samfunns- eller markedsendringer. Det er derfor vanskelig å vurdere hvilke tjenesteområder som i et langsiktig perspektiv bør være gjenstand for utenrettslig tvisteløsning. For det annet finnes det for tjenesteytelser en rekke sterke aktører eller bransjeorganisasjoner. Bransjene selv vil således ofte være i stand til å organisere utenrettslig tvisteløsning i frivillige nemnder. For det tredje foreligger det for tjenesteytelser ofte høy grad av faglig kompetanse hos den som yter tjenesten. Det samme gjelder

behov for kunnskap om tvisteløsningen som følger i kjølvannet av tjenesteområdet. Denne sakkunnskapen finnes godt tilgjengelig i bransjen og kan nyttes også til tvisteløsning. Sist, men ikke minst, er det forbundet med betydelige kostnader å utvide området for Forbrukertvistutvalget. En slik utvidelse bør, som tidligere påpekt, begrenses til områder som ikke kan gis tilfredsstillende ordninger innenfor selvfinansierte bransjenemnder. Alle disse forhold taler for at tvister om forbrukertjenester i hovedsak bør behandles av frivillige nemnder.

På denne bakgrunn er *utvalget* av den oppfatning at en bør være tilbakeholden med å innlemme nye tjenestetyper i Forbrukertvistutvalget, og at en heller bør se muligheten for å etablere nye frivillige nemnder der det foreligger behov for det. *Utvalget* mener at dette særlig er tilfellet for områdene persontransport, privatskoler og kanalpakker, som behandlet ovenfor.

For persontransport vurderer de berørte departementene å opprette en felles nemnd for kollektiv persontransport.²⁹ Dette forslaget stiller utvalget seg bak. Det er også viktig at drosjenæringen innlemmes i en slik nemnd. Drosjenæringen er sammensatt av både store og små aktører. Næringen er regulert i forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften). Forskriften regulerer imidlertid ikke forbrukeres rettigheter. Enkelte steder i landet vil forskrift 9. mars 2007 nr. 265 om maksimalpriser for kjøring med drosjebil gjelde. Forskriften gjelder blant annet ikke for Oslo, Akershus, Stavanger, Trondheim og Bergen. De fleste drosjesentraler har utformet egne vilkår for sin virksomhet, og det er disse vilkårene som definerer en passasjers rettigheter. Utvalget foreslår at det settes som vilkår for konsesjon for drosjeløyve at en underlegger seg denne nemndsordningen. En frivillig nemnd kan på denne måten omfatte hele transportsektoren slik at forbrukertvister innenfor dette området kan gis et tilbud om enkel, billig og faglig kvalifisert tvisteløsning.

For private undervisningstilbud gjør mange av de samme hensyn seg gjeldende som for transportsektoren. Det finnes både store og små aktører som kompliserer opprettelse av en frivillig nemnd. På den annen side kan det også her etableres en ordning med vilkår om å være tilsluttet en tvisteløsningsordning for retten til å tilby privat

opplæring. En slik ordning vil bare kunne gjelde for skoler eller opplæringstilbud som er lovregulert. Det er vanskeligere å tenke seg denne løsningen for løsere former for privatopplæring. For slike tilfeller bør forbrukeren være henvist til å benytte rettslig tvisteløsning i form av forliksrådet. Utvalget påpeker i den forbindelse at det vil være privatskoletilbudet som er viktigst å regulere og at mer hobbypreget opplæring ikke er like sentralt. *Utvalget* nøyer seg derfor med å peke på denne muligheten og oppfordrer Kunnskapsdepartementet til å vurdere en slik ordning i forbindelse med behandling av lovverk knyttet til private utdanningstilbud.

For tv-tjenester er det, som nevnt i punkt 8.2.3.3.4.ovenfor, kun seks leverandører som tilbyr såkalte kanalpakker og som med dette er hovedaktører på området tv-tjenester. Dette er en indikasjon på at bransjen er relativt oversiktlig og stabil og således egnet til å opprette og drifte en frivillig nemnd. *Utvalget* nøyer seg derfor med å oppfordre Post- og teletilsynet til å vurdere henvendelsen fra Forbrukerrådet om utvidelse av Brukerklagenemndas mandat.

8.2.4.4 Oppsummering

Utvalget vil etter dette foreslå at Forbrukertvistutvalgets saklige kompetanse utvides med områdene avhending av fast eiendom etter avhendingslova og oppføring av ny bolig etter bustadoppføringslova. Ut over dette anbefaler utvalget at bransjen eller det aktuelle fagdepartement overlates å vurdere muligheten for opprettelse av tvisteløsningsnemnder innenfor de områder som er behandlet her. Det samme gjelder også på nye områder der det kan være aktuelt å innføre krav om konsesjon eller andre vilkår for å drive en bestemt virksomhet og der det er hensiktsmessig for forbrukerne å ha tilgang til utenrettslig tvisteløsning.

Utvalget ser imidlertid at markedet kan være i sterk og hurtig endring. Som en mulighet, foreslår derfor utvalget at det i loven gis en forskriftshjemmel for departementet til å regulere saksområdet til Forbrukertvistutvalget. En slik endring kan gjøres for eksempel der det er oppstått et behov for utvidelse eller der et saksområde som tidligere ble behandlet i Forbrukertvistutvalget, er blitt overtatt av en frivillig nemnd, slik at behov for offentlig tvisteløsning er redusert. Ved forskriftsendring vil departementet på kort varsel kunne omprioritere midler slik at Forbrukertvistutvalgets kompetanse og ressurser til en hver tid utnyttes optimalt.

²⁹ Høringsbrev: Utkast til forskrift om gjennomføring av forordning (EF) nr. 1371/2007 om jernbanepassasjerers rettigheter og forpliktelser i norsk rett, datert 8. februar 2010.

Endelig påpeker *utvalget* at dagens regler begrenser behandling av tvister i Forbrukertvistutvalget til saker der en forbruker har fremmet en klage til Forbrukerrådet. Utvalget mener at hensyn kan tale for at en næringsdrivende også gis anledning til å fremme en sak på samme måte som en forbruker. For det første vil hensynet til forbrukeren tale for at tvisten bør avgjøres i Forbrukertvistutvalget der forbrukeren ikke pålegges sakskostnader. For det annet kan den næringsdrivende ha et legitimt behov for å få avklart en komplisert juridisk tvist på et så lavt nivå som mulig. Det vil da være en fordel at den næringsdrivende kan bringe tvisten inn for Forbrukertvistutvalget i stedet for forliksrådet som kan vegre seg for å ta stilling til kompliserte juridiske spørsmål. Utvalget foreslår derfor at både en forbruker og en næringsdrivende kan opptre som klagere. Hensynet strekker seg imidlertid ikke lenger enn til at også næringsdrivende skal kunne ha en instans som kan avgjøre reelle tvister. En næringsdrivende skal ikke kunne benytte Forbrukertvistutvalget for å skaffe seg tvangsgrunnlag for et pengekrav. Utvalget foreslår derfor at et krav om penger som er uimotsagt av en forbruker, ikke kan bringes inn for Forbrukertvistutvalget. I slike tilfeller bør den næringsdrivende være henvist til å benytte namsmannsapparatet og eventuelt forliksrådet for å inndrive kravet, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav f. Utvalget vil også presisere at dersom det blir svært mange saker der næringsdrivende bringer saker inn for Forbrukertvistutvalget, vil dette kunne gi grunnlag for å endre bestemmelsens anvendelsesområde.

8.3 Organisering av nemndenes arbeid

8.3.1 Vurdering av nemndenes virksomhet i dag

Det finnes i dag 18 frivillige nemnder. Det vises til beskrivelsen av de enkelte nemndene i punkt 3.5 ovenfor. I motsetning til domstolene og Forbrukertvistutvalget behandler nemndene saker innenfor et avgrenset saksområde. Konsekvensen av dette er at kompetansen i den enkelte nemnd innen nemndas saksområde normalt er høy. Dette er, etter utvalgets oppfatning, en av nemndenes klare styrker. Jo større kompetanse den enkelte nemnd besitter, desto enklere vil det være å tilby effektiv tvisteløsning som samtidig holder et høyt faglig nivå. Det er imidlertid ikke bare nemndas kompetanse som er viktig for en forsvarlig behandling av sakene. For at en nemnd skal ha til-

lit hos sakens parter, må den oppfattes som nøytral og selvstendig og ikke som et rent bransjeorgan. Det er derfor avgjørende at nemndene har en selvstendig stilling og at de har en saksbehandling som er egnet til å gi tillit.

Utvalgets gjennomgang av de frivillige nemndene viser at det er store forskjeller hva gjelder størrelse, stiftelsesgrunnlag og saksbehandlingsregler for nemndene. Enkelte nemnder, som Forsikringsklagenemnda og Bankklagenemnda, er store organisasjoner med et stort tilfang på saker og høy profesjonalitet både i nemnda og sekretariatet. Andre nemnder, som Klagenemnda for gravferdstjenester og Klagenemnda for fotografarbeider, behandler bare noen svært få saker hvert år, og dette må få betydning for hvordan klagebehandlingen fungerer. Selv om en liten nemnd kan være effektiv og treffe gode vedtak, vil størrelsen på saksmengden gjennomgående ha betydning for nemndas virksomhet. Nemnder som behandler et større antall saker vil utvilsomt få bredere kompetanse og erfaringsbakgrunn, og utvalget mener at dette har betydning for både innhold og utforming av nemndenes avgjørelser.

Størrelsen på nemndene har også konsekvenser for deres økonomi, som igjen kan være med på å påvirke graden av profesjonalitet i sekretariatene og hvordan nemndene fremstår utad. Små nemnder vil ha små sekretariat. Enkelte har kanskje bare én ansatt eller engasjert på deltid med ansvar for saksforberedelsen i nemnda. Dette vil kunne ha en innvirkning på sekretariatets kompetanse. Videre vil små sekretariat gjerne være nært tilknyttet den enkelte bransjeorganisasjon ved at den eller de som arbeider i sekretariatet, har samme lokalisering og mottar lønn direkte fra den aktuelle bransjeorganisasjonen. For små nemnder er det også vanlig at de som fungerer i sekretariatet, også har oppgaver i nemnda og for bransjeorganisasjonen. Dette kan skape en for tett kontakt mellom nemnda og bransjen som kan være egnet til å svekke nemndas nøytralitet og tillit utad. Større nemnder vil tilsvarende ha store og profesjonelle sekretariat som fremstår som mer uavhengige og selvstendige.

Videre finnes det store forskjeller mellom de ulike nemndenes stiftelsesgrunnlag og saksbehandlingsregler. Også disse forskjellene har konsekvenser for nemndenes arbeid og for måten de fungerer på. Når det gjelder stiftelsesgrunnlaget, har dette betydning for om nemndas saksbehandlingsregler er offentlig godkjent og for mulig retts- og tvangskraftsvirkning av nemndas vedtak. Stiftelsesgrunnlaget er også bestemmende for om den alminnelige foreldelsesfristen

avbrytes og om litispendensvirkninger inntre for de alminnelige domstoler når en sak kommer inn til nemnda. Saksbehandlingsreglene kan også variere mellom nemndene. Enkelte nemnder gjennomfører for eksempel sin saksforberedelse med høy grad av kontradiksjon, mens dette ikke er rutine i andre nemnder. Enkelte nemnder er også underlagt både forvaltningsloven og tvistelovens bestemmelser, noe som synes uklart eller lite forenlig. Det er også store forskjeller i hvilken grad nemndene foretar mekling overfor sakens parter. I enkelte nemnder er dette rutine for å bringe klarhet i partenes standpunkt og muligheten for løsning på frivillig grunnlag. I andre nemnder skjer saksbehandlingen uten at partens synspunkt gjøres direkte kjent for hverandre og uten å avdekke muligheten for at partene kan komme til enighet uten nemndas avgjørelse. Det er også ulikheter i hvordan den praktiske saksbehandlingen foregår. I enkelte nemnder er elektronisk saksbehandling rutine, mens for de minste nemndene er saksbehandlingen fortsatt rent papirbasert.

Nemndenes størrelse har også en klar sammenheng med hvordan de opptrer utad og gjøres kjent for forbrukerne. Med det menes hvilke medier publikum kan anvende for å nå nemndene, om nemnduttalelsene publiseres, hvor de publiseres og hvor lett det er å finne frem til slike uttalelser. God informasjon om rettsregler og rettspraksis er et viktig verktøy for å dempe antallet tvister. Mange konflikter oppstår fordi partene ikke er kjent med hva som er juridisk riktig løsning på et problem. Der er derfor av stor betydning at de enkelte nemndene sørger for at deres uttalelser er lett tilgjengelige, både for medlemmer av bransjen og for forbrukere som vurderer om de har en klagesak eller ei.

Endelig ser utvalget at det kan være en utfordring å orientere seg i nemndssystemet. Det eksisterer i dag 18 frivillige nemnder, i tillegg til ulike offentlige tvisteløsningstilbud og enkelte rene bransjenemnder. Det er ikke lett å få oversikt over et slikt system og forstå hvilke saker som hører under hvilke nemnder. Det er således en mulighet for at forbrukere ikke benytter seg av sin klagemulighet fordi de ikke klarer å finne frem til riktig klageinstans. Dette er uheldig. Systemet bør være så enkelt å manøvrere i at ingen faller utenfor av slike årsaker.

En sentral oppgave for utvalget er å se på nemndenes organisering og hvordan denne kan forbedres slik at alle nemndene kan behandle forbrukersaker på en forsvarlig, effektiv og ensartet måte. I det følgende vil utvalget derfor se på hvor-

dan nemndenes organisering kan styrkes på en måte som gjør at disse målene nås.

8.3.2 Standardiserte regler for organisering og saksbehandling i frivillige nemnder

Utvalget mener at et sentralt element i en styrking av de frivillige nemndene er å utforme et felles standard regelverk for nemndenes organisering, saksforberedelse og avgjørelser. Utvalget mener at nemndene på denne måten kan sikres nøytralitet, uavhengighet og en forsvarlig saksbehandling. Videre vil standardiserte krav til saksbehandlingen innebære at nemndsbehandlingen blir mer enhetlig. Det kan på denne måten være lettere for en forbruker å orientere seg i hvordan saksbehandlingen fungerer i de ulike nemndene. *Utvalget* vil av den grunn foreslå at det utarbeides regler som ivaretar disse forholdene.

Når det gjelder organiseringen, viser utvalget til at de frivillige nemndene kjennetegnes ved et utstrakt samarbeid mellom Forbrukerrådet og bransjeorganisasjonene. Dette samarbeidet danner grunnlaget for å opprette en nemnd gjennom en avtale som alle parter i samarbeidet undertegner.

Forbrukerrådet er i dag en helt avgjørende pådriver og premissleverandør for opprettelsen og driften av frivillige nemnder. Forbrukerrådets deltakelse sikrer også et enhetlig system ved opprettelse og drift av nye nemnder. Dette arbeidet utgjør en viktig del av Forbrukerrådets oppgave for å ivareta forbrukernes interesser i samfunnet generelt, og Forbrukerrådet utfører, slik utvalget ser det, denne oppgaven på en god og betryggende måte. Forbrukerrådet deltar i nemndenes arbeid gjennom å inngå avtaler med næringen om opprettelse av frivillige nemnder, ved å utpeke representanter til nemndene og nemndenes styrer og ved å samarbeide med næringslivet om vedtekter for nemndene. Det er viktig for nemndenes troverdighet og tillit fra forbrukerne at Forbrukerrådet som forbrukernes representant gis medbestemmelse og innflytelse på nemndenes oppbygging. *Utvalget* mener derfor at det er naturlig at Forbrukerrådet også i fremtiden gis en slik sentral rolle i nemndssystemet.

Under arbeidet i utvalget er det blitt stilt spørsmål om andre enn Forbrukerrådet kan fylle denne rollen. Selv om det for de aller fleste praktiske formål vil være nettopp Forbrukerrådet som utfører denne oppgaven, vil ikke utvalget fullstendig utelukke at et annet representativt organ for forbrukerne kan gis en tilsvarende oppgave. Utvalget ser det imidlertid som uheldig om det skal oppstå en konkurranse mellom Forbrukerrådet og andre

organisasjoner om hvem som best ivaretar forbrukerinteressene på et bestemt område. *Utvalget* mener derfor at det kun vil være aktuelt med andre organisasjoner som avtalepart, dersom Forbrukerrådet skulle velge å ikke gå inn som avtalepart. På denne bakgrunn bør loven åpne for en løsning som i dette tilfellet henviser til tilsvarende organ som representerer forbrukere på et bestemt saksområde som en nemnd skal ha ansvaret for. I den enkelte sak må det også gjøres en konkret vurdering av om dette organet er representativt nok for et bredt spekter av forbrukerinteresser på gjeldende område.

Når det gjelder selve nemndsavtalen, er det denne som er basis i samarbeidet og som regulerer nemndas virkeområde. Gjennom avtalen oppnevnes normalt et styre som skal ha overordnet kontroll med nemndsarbeidet. Styret bør bestå av representanter både fra bransjen og fra Forbrukerrådet eller medlemmer oppnevnt av Forbrukerrådet. Det er naturlig at bransjen gis adgang til å ha et flertall av styrets medlemmer, ettersom det vil være næringen som har ansvaret for den økonomiske siden ved nemndas arbeid. For øvrig er det viktig at Forbrukerrådets representanter også gis en sentral plass slik at styret har en balansert sammensetning.

Det vil være avtalen mellom bransjen og Forbrukerrådet som fastsetter retningslinjer og vedtekter for nemndas virksomhet. Det blir imidlertid styret som har ansvaret for å påse at den enkelte nemnd utfører sine oppgaver i henhold til vedtektene og de øvrige retningslinjer som styret gir. Videre må styret ha ansvaret for at driften av nemnda er økonomisk forsvarlig. Styret kan gi sine pålegg gjennom å utforme retningslinjer for sekretariatets arbeid, eller styret kan komme med konkrete pålegg til sekretariatet, for eksempel når det gjelder å overholde økonomiske målsettinger eller krav til saksbehandlingstid. Dersom det skal gjøres endringer i nemndas vedtekter, blir det imidlertid de opprinnelige avtalepartene som må gjennomføre dette. Når det gjelder nemndas avgjørelser, har ikke styret myndighet til å bestemme noe om disse eller pålegge nemnda å følge en bestemt praksis. Det vil være nemnda selv som fastlegger denne praksisen og som har ansvaret for å følge opp øvrig rettspraksis.

For at styret skal ha tilstrekkelig kontinuitet og erfaring, mener *utvalget* det bør fastsettes en minstetid for et styremedlems funksjonstid. Denne bør ikke være kortere enn to år. Blant styrets medlemmer skal det også velges en leder. Denne lederen bør ha bred tillit i styret, og for valg av leder bør det derfor være nødvendig med

en kvalifisert enighet i styret. En slik kvalifisert enighet må innebære at minst 2/3 av styrets medlemmer er enige om hvem som skal være leder.

Utvalget mener at også nemndas sammensetning er helt avgjørende for nemndas fungering og partenes tillit til nemndas arbeid. En nemnd bør derfor i størst mulig grad fremstå som nøytral samtidig som den bør være sammensatt av representanter for bransjen og forbrukerne. Gjennom bransjerepresentasjon tilføres nemnda nødvendig kompetanse og fagkunnskap på de saksområder som faller inn under nemndas myndighetsområder. Samtidig bør nemnda også være representert av Forbrukerrådet eller representanter oppnevnt av Forbrukerrådet som bidrar til balanse og bredde i sammensetningen. Det vanlige er at en nemnd har like mange representanter fra næringen og fra Forbrukerrådets side. *Utvalget* mener at dette gir nemnda en sammensetning som er nødvendig for at den kan fungere godt og forsvarlig og ha tillit både hos bransjen og forbrukerne.

Ut over dette blir nemndas leder sentral for nemndas tillit. *Utvalget* mener derfor at lederen bør velges med enstemmighet av styret. Dette innebærer at alle i styret må være enige om valg av leder fordi dette er den viktigste funksjonen i hele nemnda. Styret må i sin søken etter leder finne en person som både er faglig dyktig og har evnen til å lede nemndsarbeidet gjennom å administrere møter i nemnda, samarbeide med sekretariatet og skrive gode avgjørelser. Tilliten til nemndas leder vil i stor grad reflektere den generelle tilliten til nemnda. *Utvalget* mener at mange av de frivillige nemndene i dag nyter stor tillit både i næringen og hos forbrukerne nettopp fordi de har hatt en god leder.

En sak for nemnda starter med en skriftlig klage. Både en forbruker og en næringsdrivende kan være klager. Ut over kravet til skriftlighet foreslår ikke *utvalget* detaljerte regler for innholdet til klagen. Det kan likevel være naturlig å stille krav om at det i tillegg til navn på partene skal oppgis adresser. Det kan også være aktuelt å kreve at klagen skal gi en beskrivelse av det kravet som tvisten gjelder, og en oversikt over de bevis som anføres i tillegg til en påstand. *Utvalget* mener imidlertid at slike krav må fremgå av den enkelte nemnds vedtekter.

For saksbehandlingen i nemnda, foreslår *utvalget* at det utformes minstekrav til selve klagebehandlingen. Sentralt for saksbehandlingen vil det være at partene gis full kontradiksjon. Det vil si at en part gjøres kjent med motpartens påstand og begrunnelsen for denne, og får anledning til å kommentere disse.

I noen grad vil det også være nødvendig at sekretariatet bistår med å innhente ytterligere informasjon om saken, enten fra partene selv eller fra en sakkyndig utenfor nemnda. Fordi nemndsbehandlingen i hovedsak bør være skriftlig, kan det være behov for å utdype visse problemstillinger eller få ytterligere dokumentasjon fra partene. Slik informasjon bør således kunne innhentes under saksforberedelsen.

I forbindelse med saksforberedelsen bør sekretariatet også pålegges å bidra til å finne frem til løsninger i minnelighet. Ofte vil en konflikt bygge på misforståelser eller manglende innsikt i motpartens standpunkter. Ved at en parts standpunkt og begrunnelse for dette gjøres kjent for den annen part, kan det bygges forståelse og enighet over tidligere motsetninger og konflikter. Direkte mekling mellom partene kan være en utfordring ved skriftlig saksbehandling der partene ikke på noe tidspunkt er til stede samtidig og partene ikke kommer muntlig til orde. Sekretariatet kan imidlertid forsøke å mekle der det ser at forholdene ligger til rette for det etter de samme prinsipper som det Forbrukerrådet gjør i kommunikasjon med partene etter dagens ordning for saksforberedelse for Forbrukertvistutvalget. Under saksforberedelsen bør også sekretariatet kunne veilede partene om nemndas praksis og gjeldende rett og på denne måten bygge opp under muligheten for at saken løses i minnelighet.

Det vil i praksis være sekretariatet som har ansvaret for saksforberedelsen i nemnda. Sekretariatet blir derfor viktig for hvordan nemnda fungerer. For det første er det viktig at sekretariatet opptrer nøytralt og upartisk overfor sakens parter. Det vil i den forbindelse kunne være en fordel om nemndas sekretariat ikke er samlokalisert med bransjen for øvrig og at den eller de ansatte heller ikke utfører andre oppgaver for bransjen. En slik løsning vil imidlertid være umulig for mange nemnder som ikke har slike økonomiske ressurser at egne lokaler og personell er et realistisk gjennomførbart mål. Under enhver omstendighet er det avgjørende for nemndas troverdighet at sekretariatet i sitt arbeid for nemnda ikke tar hensyn ut over de som følger en saklig og nøytral begrunnelse og ikke ser hen til bransjens særlige interesser i avgjørelsen av en sak.

Når det gjelder arbeidet i nemnda, bør saksbehandlingen som hovedregel være skriftlig. *Utvalget* mener det er u hensiktsmessig om en nemnd tilbyr muntlig forhandling. Begrunnelsen er at dette vil være uforholdsmessig fordyrende i forhold til et forsvarlig kostnadsnivå for nemndsløs-

ning av forbrukertvister. Det vil i tillegg favorisere parter som har kort vei til nemndas lokaler. Utvalget mener derfor at saker som ikke kan løses ved skriftlig behandling, som hovedregel bør overlates til de alminnelige domstoler, herunder forliksrådet. Utvalget påpeker imidlertid at mange saker vil kunne klargjøres for skriftlig nemndsbehandling gjennom et supplement til partenes klage og tilsvaer. På denne måten vil uklarheter som det eventuelt kunne vært behov for å utdype gjennom en muntlig forhandling, avklares under saksforberedelsen.

Nemndas avgjørelse må utformes som et vedtak, og dette vedtaket må naturlig nok være skriftlig. Så langt har ulike nemnder hatt ulik praksis i tilknytning til sine avgjørelser. Noen nemnder treffer vedtak mens andre avgir uttalelser. *Utvalget* mener at en godkjent nemnd bør treffe konkrete vedtak. Det må også være en naturlig sammenheng mellom det krav som er fremsatt av partene og det vedtak som nemnda treffer. Nemnda kan ikke gå ut over de påstander som er nedlagt eller treffe vedtak om noe annet enn det partene har lagt ned påstand om. Utformingen av selve vedtaket er særlig viktig der nemndas avgjørelse har retts- og tvangskraft. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 8.3.6.

Det er viktig at et vedtak utformes så godt som mulig. Det vanlige vil være at det er lederen som skriver vedtakene, men forberedelse i form av utkast bør kunne overlates til sekretariatet. Dette krever imidlertid et kompetent og funksjonsdyktig sekretariat, og det må bli opp til vedtektene å vurdere om sekretariatet bør overlates slike oppgaver. Hvis sekretariatet har tilstrekkelig god kompetanse, ser *utvalget* imidlertid ikke noe i veien for at sekretariatet kan overlates å avvise saker der vilkårene for å ta en sak til behandling ikke er oppfylt eller der saken ut fra nemndas praksis, åpenbart ikke kan gis medhold. *Utvalget* mener også at det bør kunne åpnes for at sekretariatet selv kan treffe vedtak i saker der det foreligger en fast nemndpraksis eller vedtak av prinsipiell betydning i en tilsvarende sak. Utvalget understreker likevel at hvor mye som skal overlates til sekretariatet, må vurderes konkret ut fra hvor godt sekretariatet fungerer, og det krever at sekretariatet fremstår som nøytralt og upartisk og nyter stor grad av tillit hos sakens parter. Dersom dette ikke skulle være tilfellet, vil en ordning som gir så omfattende myndighet til sekretariatet, kunne bidra til å undergrave nemndas generelle tillit og troverdighet. Det vil være nemndas vedtekter som på generelt grunnlag overlater til sekretariatet å avvise saker eller avsi realitetsavgjørelser.

Utvalget mener at prinsippene for nemndenes saksbehandling bør nedfelles i lovs form og gjelde for alle frivillige nemnder som ønsker å oppnå offentlig godkjenning. Se nærmere om slik offentlig godkjenning i punkt 8.3.3 nedenfor. *Utvalget* mener også at disse prinsippene skal danne grunnlaget for den enkelte nemnds vedtekter. Gjennom å lovfeste regler for nemndenes organisering og saksbehandling, mener *utvalget* det er mulig å bidra til å sikre partenes rettssikkerhet og bidra til en mer enhetlig nemndsbehandling i de frivillige nemndene.

Utvalget legger til grunn at disse prinsippene og saksbehandlingsreglene som er gjennomgått her, også bør gjelde for eksisterende nemnder gjennom at disse nemndene i fremtiden kan søke om offentlig godkjenning, jf. punkt 8.3.3. nedenfor.

8.3.3 Krav til offentlig godkjenning av frivillige nemnder

Av de frivillige nemndene er det i dag enkelte som har sin forankring i lovverket. I slike nemnder kan vedtektene være gjenstand for offentlig godkjenning. Dette er nærmere behandlet i punkt 3.2.2 ovenfor. Begrunnelsen for et krav om offentlig godkjenning av nemndenes vedtekter er at det offentlige kan kontrollere at nemndene oppfyller minstekrav til forsvarlig saksbehandling og organisering, jf. punkt 8.3.2. ovenfor. *Utvalget* mener at et generelt krav om offentlig godkjenning av de frivillige nemndenes vedtekter, sammen med lovbestemte regler for saksbehandlingen i og organisering av nemndene, vil bidra både til å styrke den alminnelige tillit til nemndenes avgjørelser og til å gi forbrukerne en økt forståelse av nemndenes virksomhet. *Utvalget* mener at dette også bidrar til at nemndene vil være effektive og gode tvisteløser.

Utvalget foreslår at rettsvirkningene av offentlig godkjenning skal innebære at behandling i nemnda har litispendensvirkning og at det å bringe tvisten om kravet inn for nemnda medfører at foreldelsesfristen for kravet avbrytes. *Utvalget* foreslår således at det gjøres endringer i tvisteloven og foreldelsesloven i samsvar med dette. *Utvalget* foreslår også at offentlig godkjenning kan ha betydning for retts- og tvangskraftvirkning av nemndas vedtak. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 8.3.6.

Utvalget ser at et krav om offentlig godkjenning sammen med standardregler for saksbehandlingen og organisering kan gjøre at enkelte av dagens frivillige nemnder som er svært små, vil

ha problemer med å få en godkjenning av sin virksomhet. Prinsipielt mener *utvalget* at det ikke er hensiktsmessig å opprettholde driften av nemnder som ikke kan oppfylle de foreslåtte minstekrav. Likevel vil det ut fra prinsippet om avtalefrihet være vanskelig å tenke seg at parter på frivillig grunnlag kan nektes å gå inn i en klage- eller reklamasjonsordning som også omfatter et tilbud om tvisteløsning, men som ikke har offentlig godkjenning. I den forbindelse peker *utvalget* på at det allerede finnes klageordninger for enkeltbedrifter eller bransjer som ikke involverer andre parter enn bedriften selv. Noen av disse klage- eller reklamasjonsnemndene kan for så vidt ha høy troverdighet, men det er ikke mulig å tenke seg at de kan fungere som noe supplement til domstolsbehandling. *Utvalget* tar derfor ikke høyde for at alle typer nemnder og klageordninger skal omfattes av *utvalgets* forslag om minstekrav for saksbehandling. Men *utvalget* foreslår at en offentlig godkjenningsordning har til hensikt å sikre at nemnder som i dag hører inn under betegnelsen frivillige nemnder, overholder et standardisert regelverk.

Utvalget foreslår at gjeldende bestemmelser i lovverket som gir de enkelte nemndene en lovmessig forankring oppheves og erstattes av nye regler i lovforslaget om offentlig godkjenning. Det innebærer at nemndene på nytt må søke om godkjenning for å kunne opprettholde sin nåværende status når det gjelder rettsvirkninger som litispendens og avbrudd av foreldelsesfrist. Dette gjør at nemnder som i dag er offentlig godkjente, ikke lenger vil ha slik godkjenning uten at de oppfyller de foreslåtte minstekravene for saksbehandling og at de må søke om ny godkjenning. *Utvalget* mener at det i forbindelse med lovens ikraftsetting bør etableres en overgangsordning, slik at nåværende nemnder beholder sin offentlige godkjenning over en periode, for eksempel i tre år etter at loven har trådt i kraft.

Utvalget antar videre at Forbrukerrådet ikke vil komme til å delta og engasjere seg i nemnder som ikke har slik offentlig godkjenning. På den måten mener *utvalget* at det er grunn til å tro at de klage- og reklamasjonsnemnder som ikke er offentlig godkjent, i fremtiden vil marginaliseres og miste sin betydning ut over å være den enkelte bedrifts eller nærings organ for behandling av reklamasjoner.

Godkjenningen av nemnder foreslås lagt til Kongen, dvs. til Kongen i statsråd der avgjørelsen tas ved kongelig resolusjon. I praksis vil det være et departement som gjennomfører saksforberedelse forut for en slik godkjenning. I dag ligger

godkjenningen av de nemndene som det er aktuelt for, til det enkelte fagdepartement. Utvalget tar ikke stilling til om godkjenningen for fremtiden bør samles i et departement eller tilligge det enkelte fagdepartement som har faglig og lovgivningsmessig ansvar for det området som omfattes av nemndas virkeområde.

8.3.4 Sekretariatenes organisering

Som nevnt i punkt 3.5, er enkelte av de frivillige nemndene store og profesjonelle organisasjoner. Forsikringsklagenemnda og Bankklagenemnda er gode eksempler på slike nemnder. Disse nemndene er tilknyttet et stort og veldrevet sekretariat under betegnelsen Finansklagenemnda.

Utvalget anser det som ønskelig at flere nemnder utvikler seg i samme retning. På denne måten vil nemndenes selvstendighet styrkes. Det er flere klare fordeler med større sekretariat. For det første vil størrelsen åpne for økt kompetanse blant de ansatte. Det er ingen tvil om at et godt kvalifisert sekretariat kan utføre effektiv saksbehandling med en høy faglig standard. For det annet vil et større sekretariat anses som mer selvstendig og nøytralt. Det er svært viktig at brukerne av et tvisteløsningsorgan har tillit til vedkommende organets nøytralitet. Det kan ikke fremstå som en representant for en av partene, og bør derfor være så løsrevet fra bransjeorganisasjonene som mulig. En slik posisjon vil være enklere å oppnå for et større sekretariat. For det tredje antas at større sekretariat er mer effektive, og dersom flere nemnder har felles sekretariat, vil det kunne ligge en ikke ubetydelig kostnadsbesparelse ved driften av sekretariatet.

Utvalget er på bakgrunn av dette av den oppfatning at det er hensiktsmessig at det arbeides for at nemndenes sekretariat blir større og mer profesjonelle. Dette kan skje ved at sekretariat for flere nemnder slår seg sammen.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at nemndene selv vurderer muligheten for effektivisering og profesjonalisering ved å opprette felles sekretariat for nemnder eller tvisteområder som ligger nær opptil hverandre. Særlig påpeker utvalget at dette bør gjøres ved opprettelsen av fremtidige nemnder for tvister som gjelder persontransport.

8.3.5 Felles forbrukerportal – Forbrukerrådets rolle som informasjonskanal og veileder

Et særlig problem ved at det eksisterer 18 frivillige tvisteløsningsnemnder i tillegg til Forbruker-

tvistutvalget, er at den enkelte forbruker kan ha vanskeligheter med å få oversikt over hvilke alternativ som finnes for konkret tvisteløsning. Det er også ulik grad av tilgjengelighet for forbrukerens kontakt med nemndene når det gjelder kontakt via Internett, e-post, telefonhenvendelse eller personlig oppmøte. Forbrukerrådet er i dag den viktigste instans for forbrukerne til å skaffe seg slik kunnskap. *Utvalget* mener at den informasjonstjenesten som Forbrukerrådet bidrar med både er viktig og nyttig. Dette er en oppgave som Forbrukerrådet allerede fyller i dag. Utvalget mener likevel at Forbrukerrådet i enda sterkere grad kan profileres som en generell instans for henvendelser til de frivillige nemndene og Forbrukertvistutvalget, og at det arbeidet som Forbrukerrådet utøver per i dag, for fremtiden blir en lovpålagt oppgave for Forbrukerrådet. Utvalget foreslår at Forbrukerrådet pålegges å ha fullstendig oversikt over de enkelte nemnders saksområder og kunne gi forbrukeren informasjon om hvilke nemnder som kan behandle hvilke type tvister. Forbrukerrådet er på denne måten en førstelinjetjeneste som kan vise den enkelte forbruker til riktig klageinstans. Tanken er at det blir sammenheng i nemndssystemet ved at samtlige forbrukere skal kunne henvende seg til ett sted, for så å bli ledet videre til riktig nemnd. På den måten vil ingen potensielle klagere falle fra fordi de ikke klarer å orientere seg.

Utvalget mener videre at en ytterligere del av en slik lovpålagt oppgave for Forbrukerrådet vil være å gi forbrukeren informasjon om grunnleggende vilkår for nemndsbehandlingen, herunder om at vilkår for behandling av en klage er at forbrukeren har reklamert overfor den næringsdrivende. Utvalget mener at dette kan bidra til å lette arbeidet for det enkelte sekretariat og effektivisere prosessen. Også dette ligger innenfor det arbeidet som allerede utføres av Forbrukerrådet etter dagens ordning.

I tillegg til informasjon om selve klagebehandlingen, skal også Forbrukerrådet sørge for at partene, både forbrukeren og den næringsdrivende, har klargjort sine standpunkter i tvisten. Det innebærer at Forbrukerrådet må få partene til å uttrykke en påstand i klagesaken og sørge for at denne påstanden er begrunnet. Erfaringen etter dagens ordning er at for mange saker fører en slik klargjøring i seg selv til at klagen faller bort og tvisten løses. Dette skyldes at partene forut for Forbrukerrådets saksbehandling ikke har vært i stand til å kommunisere, eller at kommunikasjonen ikke har vært tydelig nok. På denne måten bidrar Forbrukerrådet til at et betydelig antall

saker faller bort eller løses som «ikke-eksisterende» tvister. I forlengelsen av dette er det naturlig at Forbrukerrådet også kan bidra med å sette opp klager som skal videre til nemndsbehandling. I forhold til dagens ordning vil det kun være arbeidet med å sette opp klager som skal til andre nemnder enn Forbrukertvistutvalget som er ny for Forbrukerrådet. For øvrig bidrar Forbrukerrådet etter dagens ordning i stor grad til å redusere antallet reelle tvister. *Utvalget* foreslår at Forbrukerrådet fortsetter dette arbeidet som en del av sin lovpålagte oppgave i nemndssystemet.

Ut over å gi ren informasjon om klagemuligheter, saksgang, og klargjøring av partenes standpunkt i tvisten, mener *utvalget* at Forbrukerrådet også bør pålegges å veilede partene om gjeldende rett på sentrale områder som kjøpsrett, avtalerett, håndverkertjenester og for øvrig områder som omfattes av Forbrukertvistutvalgets saklige ansvarsområde. Det er avgjørende for denne veiledning at Forbrukerrådet opptre nøytralt, og ikke som en partsrepresentant for forbrukersiden. Det er verdifullt både for forbrukeren og den næringsdrivende å få tilgang til kunnskap om hvordan disse forbrukerlovene praktiseres. Også på denne måten antar utvalget at uavklarte saker kan løses uten en nemndavgjørelse. Det er imidlertid helt avgjørende at Forbrukerrådet i denne rollen vurderer rettsspørsmål objektivt og gir uttrykk for tvil der rettstilstanden er usikker. I denne rollen skal Forbrukerrådet ikke opptre som forbrukerens representant eller innta standpunkt som kan være kontroversielle eller særlig forbrukervennlige. Utvalget mener at det ikke er noen motsetning mellom på den ene siden Forbrukerrådets rolle som pådriver for en god forbrukerlovgivning og forbrukerpolitikk og på den annen side rollen som nøytral veileder for parter i en forbrukertvist.

Utvalget mener for øvrig at Forbrukerrådet må være tilbakeholden med å gi veiledning på andre fagområder enn dem som faller inn under Forbrukertvistutvalgets saksområde. Dette er områder som krever særlig sakkunnskap eller faglig innsikt, og hvor slik veiledning i stedet bør overlates til den enkelte nemnds sekretariat som forventes å ha høy kompetanse på området. Utvalget anser også en slik arbeidsdeling som ressursbesparende fordi det ikke utvikles overlappende fagkompetanse på områder som kan være faglige og juridiske vanskelige.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Forbrukerrådet formelt gis oppgaven som Forbrukerportal for forbrukertvister. Oppgaven bør bestå i å informere om utenrettslig tvisteløsning i

forbrukersaker, veilede om gjeldende rett og bidra til klargjøring og opplysning i konkrete forbrukertvister. Utvalget legger til grunn at Forbrukerrådet vil benytte dagens regionskontor til å utføre store deler av denne oppgaven og mener at dette synes å være en hensiktsmessig utnyttelse av Forbrukerrådets ressurser og kompetanse.

8.3.6 Retts- og tvangskraft

Utvalgets gjennomgang av praksis fra nemndene viser at det varierer i hvilken grad de frivillige nemndenes avgjørelser etterleves. Mange bransjer har innført egne former for sanksjoner for å håndheve etterlevelse av nemndenes avgjørelser. Det kan være internjustis innenfor bransjeorganisasjonen. Typisk kan dette innebære at en næringsdrivende som ikke overholder nemndas vedtak, ekskluderes fra bransjeorganisasjonen, eller krav om at den næringsdrivende må dekke forbrukerens omkostninger for behandlingen i førsteinstans dersom saken bringes inn for de alminnelige domstoler.

Utvalget har erfart at etterlevelsen langt på vei er god. Pakkereisenemnda hadde tidligere hjemmel i pakkereiseloven § 10-5 for å fastsette at nemndas avgjørelser skulle ha retts- og tvangskraft. Denne hjemmelen ble ikke benyttet, og er i dag fjernet. Departementet har imidlertid uttalt i Ot.prp. nr. 41 (2005-2006) punkt. 3.3.5 at en vil vurdere å gjeninnføre hjemmelen dersom bransjen ikke overholder nemndas uttalelser. Det betyr at det i all hovedsak er Forbrukertvistutvalgets avgjørelser som har slik rettsvirkning. Overfor de uorganiserte næringsdrivende og for avgjørelser som bare gjelder forbrukerne, har en ingen mulighet til kontroll med etterlevelsen. For de avgjørelser som treffes av Forbrukertvistutvalget der det kan være forbrukere på begge sider i tvisten, eller der tvisten kan gjelde næringsdrivende uten bransjetilknytning, synes retts- og tvangskraftvirkningen å være nødvendig. I noen grad kan dette også være tilfellet for mer seriøse aktører innenfor en bransjeorganisasjon. Spørsmålet blir om avgjørelser fra nemnder som er offentlig godkjent, også bør ha en tilsvarende virkning.

Behovet for sanksjoner mot den som ikke etterlever et nemndvedtak er også påpekt i SIFO-rapporten s. 76, enten dette er forbrukere, uorganiserte næringsdrivende eller aktører innenfor en bransje som ikke respekterer nemndsvedtak. Disse forhold taler for at det innføres retts- og tvangskraftvirkning for vedtak i offentlig godkjente nemnder.

Retts- og tvangskraftsvirkning for avgjørelser fra de frivillige nemndene krever at det foreligger et system for forkynning av klagen og avgjørelsen tilsvarende det som i dag gjelder for Forbrukertvistutvalget. Dette kan gjøre saksbehandlingen mer omfattende. For å gjøre forkynningen enklere foreslår *utvalget* derfor at postforkynningsforskriften gis anvendelse for alle frivillige nemnder som er godkjent. Utvalget mener også at de frivillige nemndene og Forbrukertvistutvalget bør kunne benytte samme forkynning som i forliksrådet. Det vil si at forkynning kan gjøres i vanlig brev uten mottakskvittering. Utvalget foreslår således at postforkynningsforskriften § 4 annet ledd jf. § 6a gis anvendelse. Dette vil bidra til en vesentlig enklere saksbehandling.

I tillegg påpeker utvalget at vedtak som har retts- og tvangskraft må utformes på en måte som gjør at det kan fullbyrdes og at det er klart hva det faktisk er tatt en avgjørelse om. Det krever at det er nedlagt påstander fra partene som gir grunnlag for å treffe vedtak, og det stiller særlige krav til nemnda ved utformingen av vedtaket.

Utvalget ser at en del nemnder i dag ikke ønsker retts- og tvangskraft for sine avgjørelser. Dersom en bransje har en nemnd som fungerer, og som kan vise til god etterlevelsestatistikk, anser utvalget det for unødvendig å forsøke å tvinge gjennom en ordning om obligatorisk retts- og tvangskraft. Likevel vil utvalget anbefale nemndene å innføre slike regler for sine vedtak for å kunne gi et ris bak speilet til dem som ikke etterlever nemndas vedtak. Utvalget mener også at retts- og tvangskraftsvirkning er godt i samsvar med systemet for øvrig der de frivillige nemndene skal fungere som et supplement til domstolsbehandling.

Utvalget finner at det bør innføres en hjemmel for retts- og tvangskraft for avgjørelser fra nemnder som er offentlig godkjent. Det åpnes imidlertid for at det kan være opp til vedtektene i den enkelte nemnd å avgjøre om slike rettsvirkninger skal tas i bruk.

8.3.7 Gebyr

I all hovedsak er utenrettslig tvisteløsning gebyrfritt for forbrukeren. For de frivillige nemndene er det de ulike bransjeorganisasjonene, bransjen selv eller den næringsdrivende som dekker utgiftene til nemndsbehandlingen. For Forbrukertvistutvalget er det staten som finansierer tvisteløsningen. Til sammenligning koster behandlingen i forliksrådet ett rettsgebyr som for tiden utgjør kr 860. Det er klageren som i utgangspunktet betaler

gebyr i forliksrådet, men klageren kan tilkjennes sakens kostnader, herunder rettsgebyret, dersom vedkommende vinner frem med sitt krav, eller forliksrådet for øvrig finner at klageren bør tilkjennes sakens omkostninger.

Utvalget mener at ordningen med gratis nemndsbehandling for forbrukeren har klare fordeler. På denne måten skapes et lavterskeltilbud som gjør at det ikke er økonomiske forhold som begrenser tilgangen til slik tvisteløsning. På den annen side kan et mindre gebyr for behandlingen hindre at det fremsettes klager som er useriøse eller kverulerende. Utvalget har imidlertid ikke forståelsen av at dette er et særlig stort problem for nemndene. Videre er det klart at et mindre gebyr, for eksempel tilsvarende ett rettsgebyr, ikke vil kunne stå i forhold til kostnadene knyttet til bransjens utgifter til driften av nemndene. Det vises også til at det vil være kostnader forbundet med inndrivning og håndtering av gebyrene.

Av undersøkelsen gjengitt i SIFO-rapporten punkt 5.3.10 fremgår det relativt entydig at klagerne ikke ønsket noe klagegebyr. Også et stort mindretall av de innklagede mente klagebehandlingen burde være gratis.

Utvalget har ut fra disse hensyn kommet til at det ikke er grunnlag for å innføre noe krav om at det skal betales gebyr for nemndsbehandling for forbrukerne, verken i de frivillige nemndene eller i Forbrukertvistutvalget. Utvalget mener det fortsatt bør være slik at det er bransjen eller den næringsdrivende som betaler omkostningene med nemndsbehandlingen. Utvalget setter likevel ikke noe forbud mot gebyr, og dersom en nemnd velger å kreve et gebyr fra sine klagere, vil det ikke være til hinder for at nemnda kan få offentlig godkjenning. Likevel viser utvalget til at det nettopp synes å være gebyrfrihet som er en av fordelene for forbrukerne ved nemndsbehandling, og utvalget anbefaler således at tvisteløsning i nemnder bør være gebyrfrie.

8.3.8 Grense for tvistegjenstandens verdi

Et annet tema som har vært diskutert i utvalget, er å innføre en maksimums- og/eller minimumsgrense for tvistegjenstandens verdi ved behandlingen av forbrukertvister. Tanken er at enkelte gjenstander har en så lav verdi at det ikke kan forsvares at samfunnet bruker ressurser på å behandle dem. På den andre siden finnes tvistegjenstander med så høy verdi at det vil kunne være naturlig å henvise disse klagenene til domstolene.

En gjennomgang av praksis fra nemndene viser at disse forholdene i stor grad er selvregule-

rende. Det forekommer svært få klager der tvistegjenstandens verdi er lav. Det vises blant annet til SIFO-rapportens undersøkelse av kravenes størrelse i Forbrukertvistutvalget, jf. rapporten s. 37 tabell 5-6 og 5-7. Dette taler mot å innføre en minimumsgrense. Utvalget peker i den forbindelse på at selv om tvistegjenstandens verdi for enkelte saker kan være lav, så kan selve kravet være av en prinsipiell betydning som gjør at det er behov for tvisteløsning. Til sammenligning finnes ingen slik økonomisk grense for tvistegjenstandens verdi i de alminnelige domstoler. Utvalget anser at det er av betydning å få løst en tvist på et så lavt nivå som mulig. Av den grunn bør det tilbys nemndsbehandling også av tvister som gjelder små krav.

Når det gjelder tvister knyttet til svært store verdier, finnes det nemnder der dette ikke er uvanlig. Typisk vil det kunne gjelde for Forsikringsklagenemnda og Bankklagenemnda. Utvalget ser ikke noe problem i at tvister med høy verdi undergis nemndsbehandling. En nemnd kan avgjøre saken uten å pådra store utgifter for partene til rettshjelp mv. Videre står partene fritt til å bringe saken inn for de alminnelige domstoler etter at avgjørelsen foreligger. Utvalget finner således at nemndsbehandling verken er særlig fordyrende eller forsinkende for saksbehandlingen.

Utvalget vil på denne bakgrunn ikke foreslå en minimums- eller maksimumsgrense for tvistegjenstandens verdi ved nemndsbehandling. Utvalget foreslår heller ikke noe forbud mot bruk av minimums- eller maksimumsgrenser i den enkelte tvisteløsningsnemnd, og bruk av slike vilkår vil ikke være til hinder for at en nemnd kan få offentlig godkjenning. Likevel viser utvalget til at det ikke synes å være behov for slike vilkår og anbefaler således at nemndsløsningene bør være uten beløpsgrenser.

8.3.9 Sakskostnader

Sivilprosessen har regler om ileggelse av sakskostnadsansvar, og det kan stilles spørsmål ved om det bør innføres en mulighet for å ilegge sakskostnader også i nemndene. Spørsmålet blir om forskjellen mellom nemndsbehandling og domstolsbehandling tilsier at dagens ordning bør videreføres. For det første er det en forutsetning at nemndsbehandlingen kan skje uten at partene har utgifter til rettshjelp. Nemndsbehandlingen er dessuten skriftlig, og det påløper derfor ikke utgifter til reise for partene. Størrelsen på sakskostnader vil således uansett være svært små. For det annet viser undersøkelsene fra SIFO-rapporten at

partene jevnt over er negative til bruk av gebyr for saksbehandlingen. Utvalget mener at fare for å bli ilagt sakskostnader ville være desto mer uspiselig for partene. For det tredje er det næringen som har ansvaret for å drive nemndene, og sakene gjelder bransjens virksomhet. I denne situasjonen finner utvalget at det er rimelig at det er bransjen selv som bærer sine omkostninger selv om forbrukeren eventuelt skulle tape saken. For forbrukerne viser SIFO-rapporten at det viktigste ikke synes å være en økonomisk kompensasjon, men å vinne rett. For det fjerde er det mange som velger nemndsbehandling fremfor å gå til forlikrådet nettopp fordi partene ikke kan bli ilagt sakskostnader i nemndene. Utvalget mener at det således er fravær av sakskostnader som er en del av berettigelsen til nemndsbehandlingen.

Ut fra disse omstendigheter finner *utvalget* at det ikke bør innføres noen generell adgang til å idømme forbrukeren sakskostnader dersom denne taper. Motsatt løsning kan i noen tilfeller gjelde for den næringsdrivende. Dette har utvalget ingen merknader til. Det kan i tillegg bemerkes at enkelte bransjer pålegger en tapende næringsdrivende som går videre med saken, å betale forbrukerens omkostninger for domstolsbehandlingen i førsteinstans. Utvalget finner at dette er et annet spørsmål som det heller ikke er grunn til å regulere særskilt og at det fortsatt bør være opp til den enkelte nemnd eller bransje selv å fastsette slikt ansvar. Utvalget understreker imidlertid at dette er et alternativ til retts- og tvangskraft som kan bidra til etterlevelse av vedtakene, jf. punkt 8.3.6 ovenfor.

8.3.10 Mekling

Utvalget viser ut fra en overordnet vurdering til at det er en fordel om konflikter bilegges gjennom mekling og forlik. Det vises i den sammenheng til omfattende teori omkring meklingsinstituttet, herunder NOU 2001: 32 Rett på sak del II kapittel 7.3 og Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) om lov om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven) s. 113 flg.

Ovenfor i punkt 8.3.2 er det i de standardiserte saksbehandlingsreglene foreslått at frivillige tvisteløsningsnemnder skal forsøke å finne minnelige løsninger mellom partene. Utvalget har påpekt at det kan være vanskelig når saksforberedelsen er skriftlig, men har vist til at mekling kan gjennomføres ut fra de samme prinsipper som det Forbrukerrådet gjør i kommunikasjon med partene etter dagens ordning for saksforberedelse for Forbrukertvistutvalget. Muligheten for mekling kan også begrunne tilfeller der nemndene velger å gjen-

nomføre muntlige forhandlinger. For å kunne utføre dette på en praktisk måte, vil telefonmøter kunne være et aktuelt alternativ. En slik mulighet synes å stå åpen ved å anvende tvistelovens regler for gjennomføring av rettsmøter tilsvarende.

Spørsmålet blir imidlertid om det også bør være rom for andre ordninger for mekling. I mandatet er det eksempelvis trukket frem forholdet til konfliktrådet.

Konfliktrådet kan etter dagens ordning mekle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse, jf. konfliktrådsloven § 1. Forbrukertvister er ikke saker som faller inn under konfliktrådernes virkeområde uten lovendring. Likevel er det rent prinsipielt mulig å tenke seg at saker kan overføres til konfliktrådsmekling både fra Forbrukertvistutvalget og fra de frivillige nemndene. Utvalget legger til grunn at de da ville kunne undergis en grundig og omfattende behandling frem til forlik.

På den annen side viser utvalget til at forbrukersaker kjennetegnes ved ofte å omfatte mindre beløp. Sakene er gjerne både faktisk og juridisk av en art som gjør dem spesielle innenfor sitt fagområde. Partene ønsker ofte en hurtig avgjørelse, og feltet er preget av et ikke ubetydelig antall saker. Ut fra disse momentene mener utvalget at konfliktrådet synes lite egnet for spesialisert mekling i forbrukersaker. Utvalget viser da til at for å være en god og suksessfull mekler er det viktig å ha god faktisk og juridisk kunnskap om det rettsområde som saken gjelder. Meklerne i konfliktrådet kan ikke forventes å ha en slik spesialisert kompetanse. Videre er konfliktrådet innrettet mot å bruke tid på å bilegge en tvist mellom partene. En slik meklingsform vil ofte være mer tidkrevende enn det partene ønsker å gå inn i. Utvalget antar at det bare vil være et lite antall meklinger i forbrukersaker der det kan være aktuelt å få partene til å møte frem til mekling og bruke tid på dette. Utvalget antar at for de fleste tvister vil tvistesummen være for lav og omkostningene ved å møte for store til at partene finner en slik løsning regningsvarende. Sist, men ikke minst, vil behandling i konfliktrådene innebære en ikke ubetydelig utgift for staten. Utvalget mener at disse kostnadene heller bør rettes inn mot å løse sakene i Forbrukertvistutvalget enn at konfliktrådet skal forsøke å komme frem til forlik i enkeltsaker.

Utvalget ser heller ikke umiddelbart andre instanser som kan være aktuelle for å tildeles meklingsoppgaver i forbindelse med tvistebehandling. Utvalget vil heller ikke foreslå at det opprettes nye organ for slike meklinger. Det er

imidlertid mulig at enkelte frivillige nemnder selv kan utvikle meklingsformer som strekker seg ut over det utvalget har foreslått. Utvalget mener at dette kan være interessant for den enkelte nemnd, men mener at det må være opp til styret for en nemnd å utforme en slik ordning. For øvrig viser utvalget til at forliksrådernes hovedoppgave er å mekle i saker av mindre omfang, og at det rundt omkring i landet finnes en ikke ubetydelig meklingskompetanse i forliksrådene. Disse har, som utvalget tidligere har påpekt, nærhet til partene og har et apparat som er rustet til å ta unna et betydelig antall saker. På denne måten mener utvalget at mekling i saker om forbrukertvister trolig egner seg best enten i nemndene selv eller i forliksrådene. Ut over dette vil utvalget ikke foreslå andre løsninger for mekling i forbrukertvister.

8.4 Organisering av oppgavefordeling mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget

8.4.1 Vurdering av dagens oppgavefordeling

Utvalget er i mandatet bedt om å se på forhold som kan forbedre saksbehandlingen i Forbrukertvistutvalget. Sentralt for denne vurderingen er om den forberedende saksbehandlingen for Forbrukertvistutvalget bør skje i et styrket sekretariat hos Forbrukertvistutvalget. Oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget etter dagens ordning er særlig behandlet i punkt 3.3 og 3.4 ovenfor.

Utvalget har merket seg at oppgavefordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget preges av en ikke ubetydelig overlapping. Det vises til at en forbruker etter forbrukertvistloven § 4 første ledd bringer saken inn for Forbrukerrådet «ved skriftlig begjæring». Dersom tvisten ikke løses i Forbrukerrådet, følger det av § 6 at partene innen fire uker etter at det er klart at det ikke oppnås en minnelig ordning, på nytt «skriftlig [kan] begjære saken fremmet for Forbrukertvistutvalget». Videre fremgår det av § 5 at Forbrukerrådet skal «sørge for sakens opplysning» og «herunder innhente sakkyndige uttalelser i den utstrekning det finnes rimelig». Av § 6 fremgår at formannen i Forbrukertvistutvalget skal «sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst» og at ytterligere opplysninger innhentes «på den måte formannen finner hensiktsmessig». På denne måten ser en at behandlingen av saken skjer i to etapper og at en begjæring fra partene er nødvendig både for å reise sak og for fortsatt

behandling i Forbrukertvistutvalget. Videre er ikke den saksforberedelse som gjøres i Forbrukerrådet endelig, i og med at saken kan undergis selvstendig opplysning både i Forbrukerrådet og av lederen i Forbrukertvistutvalget. Det skjønn som er utøvet i Forbrukerrådet ved saksforberedelsen, kan overprøves i Forbrukertvistutvalget. Ettersom saksforberedelsen i Forbrukerrådet gjøres av de lokale kontorene, antar utvalget at det også kan finnes individuelle forskjeller med hensyn til hvordan saksforberedelsen konkret gjøres og hvilke vurderinger som foretas.

Sekretariatet i Forbrukertvistutvalget anser ikke en sak for ferdigbehandlet når den er kommet inn til Forbrukertvistutvalget. Vurderingen av hvilke opplysninger som må innhentes for at saken skal være tilstrekkelig opplyst, gjøres på selvstendig grunnlag. 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 mener derfor at saksforberedelsen kan forenkles dersom den legges til Forbrukertvistutvalget alene og ser i utgangspunktet ingen problemer ved en slik løsning. Sekretariatet antar også at saksbehandlingstiden på denne måten kan bli kortere.

Av SIFO-rapporten fremgår at både klagere og innklagede synes det er vanskelig å skjelve mellom Forbrukerrådet som interesseorganisasjon for forbrukere og Forbrukerrådet som saksforberedende organ i en offentlig tvisteløsning. Disse synspunktene viser at Forbrukerrådets rolle kan fremstå som uklar og tvetydig, og at det kan være problematisk å fylle rollen som interesseorganisasjon og saksforberedende organ samtidig.

Når det gjelder saksbehandlingstid, tar saksforberedelsen i Forbrukerrådet i underkant av fire måneder og omtrent tilsvarende tid i Forbrukertvistutvalget. Til sammen går det ca. åtte måneder fra saken blir fremmet for Forbrukerrådet til den er ferdig behandlet av Forbrukertvistutvalget. Til sammenligning er estimert saksbehandlingstid for forliksrådene tre måneder. En slik behandlingstid for forbrukersaker fremstår da som en overskridelse av hva som er rimelig tid. Dette ble også påpekt i SIFO-rapporten punkt 5.3.9 der det er vist til at saksbehandlingstiden i Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget er for lang og at dette oppfattes som en trenering av saken. Utvalget påpeker at lang saksbehandlingstid i vesentlig grad kan være med på å undergrave tilliten til systemet, og at det derfor må være et særlig hensyn å finne løsninger som innebærer at saksbehandlingstiden reduseres.

Utvalget mener at dagens oppgavefordeling mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget kan synes både tidkrevende og unødvendig omstendelig. På den annen side er det klart at Forbrukerrådets saksforberedelse bidrar til en betydelig reduksjon av saker for Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådet mottar hvert år over 100 000 henvendelser om ulike forbrukerspørsmål. Av disse er om lag 3 000 skriftlige henvendelse som faller inn under saksområdet til Forbrukertvistutvalget. Til sammenligning behandler Forbrukertvistutvalget årlig ca. 1 200 saker. Det innebærer at bare en av tre saker som behandles av Forbrukerrådet, resulterer i en klage som kommer til behandling i Forbrukertvistutvalget. Dette må anses som en betydelig reduksjon i saksmengden. Det antas også at de sakene som skalles av, blir løst i minnelighet, enten gjennom forlik eller ved å avklare misforståelser eller uklarheter i saken. Det er utvalgets oppfatning at tvisten på denne måten finner sin løsning i en mindre inngripende form for partene og at de således er bedre tjent med dette utfallet enn med en avgjørelse fra Forbrukertvistutvalget. Utvalget antar også at denne tvisteløsningsmekanismen som benyttes under saksforberedelsen er mindre kostnadskrevenne enn å få en ferdig avgjørelse fra Forbrukertvistutvalget.

Utvalget er etter dette av den oppfatning at det finner sted en dobbelbehandling av sakene i den saksforberedelse som gjøres av Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget. Likevel bidrar Forbrukerrådet til å løse et betydelig antall saker på en enkel måte til fordel for partene i prosessen. Ved endringer i saksforberedelsen til Forbrukertvistutvalget må det tas hensyn til alle disse omstendighetene.

8.4.2 Forslag til ny saksgang

En endring av dagens ordning må, slik utvalget ser det, søke å effektivisere saksgangen ved å redusere saksbehandlingstid og unngå dobbeltbehandling samtidig som Forbrukerrådets rolle med tvisteløsning ivaretas.

Utvalget mener at en effektivisering best kan gjøres gjennom å legge hele den formelle saksforberedelsen til Forbrukertvistutvalget. Utvalget ser at dette kan medføre et større arbeidspress på Forbrukertvistutvalget og at det kan bli flere tvistesaker til behandling.

En ny oppgave for Forbrukertvistutvalget blir blant annet mekling under saksforberedelsen. Mekling finner i dag sted under saksforberedelsen i Forbrukerrådet. Dersom Forbrukertvistut-

valget tar over all saksforberedelse, må også denne meklingen overføres.

Ut over disse oppgavene vil Forbrukertvistutvalgets saksforberedelse bestå i å sørge for sakens opplysning. Utvalget viser til at Forbrukertvistutvalget allerede foretar en slik opplysning av saken etter at den er kommet inn. Utvalget antar at det innebærer en viktig effektivisering ved at vurderingen av hvilken opplysning som er nødvendig, legges til én instans og ikke fordeles over to ulike organer, slik tilfellet er i dag. Utvalget mener også at det blir lettere for sekretariatet sammen med utvalgets leder å sørge for god opplysning ved å ha fokus på dette helt fra saken kommer inn til Forbrukertvistutvalget.

Når det gjelder Forbrukerrådets rolle i tvisteløsningen, mener *utvalget* at den kan ivaretas gjennom Forbrukerrådets oppgave som forbrukerportal for klagesaker. Det vises til gjennomgangen i punkt 8.3.5 ovenfor og utvalgets forslag. Utvalget antar at Forbrukerrådet på denne måten fortsatt kan løse en rekke spørsmål fra forbrukere og potensielle konflikter uten at det fremmes en formell klage. Utvalget viser til at Forbrukerrådet i denne prosessen skal veilede forbrukerne om praktiske og juridiske spørsmål, herunder om klagemuligheten for Forbrukertvistutvalget. Forbrukerrådet skal også gi informasjon om rettstilstanden på det aktuelle området henvendelsen gjelder. Forbrukerrådet bør også kunne ta kontakt med motparten i saken for å klarlegge årsaken til tvisten. I en del saker vil konflikten bygge på en misforståelse eller dårlig kommunikasjon. Utvalget antar at Forbrukerrådet på denne måten fortsatt vil være en viktig bidragsyter til å løse mulige tvister på et så tidlig tidspunkt som mulig.

I dette arbeidet er det en viktig forutsetning at Forbrukerrådet opptre nøytralt og upartisk. Utvalget viser til at Forbrukerrådets dobbeltrolle som interesseorganisasjon for forbrukere og formelt saksforberedende organ for Forbrukertvistutvalget blir oppfattet som problematisk av partene i tvisten, jf. SIFO-rapporten. Utvalget antar at denne dobbeltrollen vil være mindre problematisk når Forbrukerrådet opptre som forbrukerportal. Likevel er det helt avgjørende at Forbrukerrådet i forbindelse med sin rådgivning er nøytral for å inngi nødvendig tillit overfor begge parter i konflikten. Utvalget mener at det offentlige heller ikke er tjent med en organisasjon som ikke yter objektivt god rådgivning. Utvalget legger således til grunn at Forbrukerrådet følgelig vil opprettholde sin høye faglige standard for veiledning. Utvalget ønsker også å fremheve at undersøkelsen i SIFO-rapporten i all hovedsak konkluderer

med at Forbrukerrådet blir oppfattet som nøytral selv om det er uklårheter med hensyn til Forbrukerrådets rolle, jf. SIFO-rapporten punkt 5.3.2, og oppsummeringen og konklusjonen på s. 79. Når rollen er klarere definert og avgrenset, oppfatter utvalget at Forbrukerrådets rolle som veileder og informasjonstjeneste, er mindre problematisk. Utvalget forutsetter at Forbrukerrådet vil utføre denne oppgaven på en god og betryggende måte.

8.5 Forbrukertvistutvalgets organisering og saksbehandling

Utvidelse av området for Forbrukertvistutvalget som behandlet i punkt 8.2 ovenfor, antas å medføre noe økning av saksmengden. *Utvalget* vil derfor foreslå at antallet medlemmer i Forbrukertvistutvalget økes.

Forbrukertvistutvalget består i dag av en leder, tre nestledere og ti medlemmer. Lederens oppgave er i hovedsak å kommunisere med sekretariatet om saksforberedelse i de enkelte sakene, å lede møtene i Forbrukertvistutvalget og å utforme avgjørelser. Nestlederne avlaster lederen med disse oppgavene for de sakene vedkommende nestleder har ansvaret for. Med en økning i antall saker som Forbrukertvistutvalget behandler, vil det være behov for flere nestledere og medlemmer. Utvalget antar at en økning av antall medlemmer med anslagsvis en firedel vil være tilstrekkelig. Se nærmere om denne vurderingen i kapittel 9 om administrative og økonomiske konsekvenser. *Utvalget* vil således ikke foreslå at lovteksten nøyaktig angir hvor mange nestledere og utvalgsmedlemmer som bør oppnevnes, men at dette overlates til Kongen. Utvalget påpeker imidlertid at det må være samsvar mellom antall medlemmer og det budsjett som Forbrukertvistutvalget har til rådighet samt at budsjettet bør reflektere den saksmengde som Forbrukertvistutvalget behandler.

Dersom Forbrukertvistutvalgets ansvarsområde utvides, kan det også være behov for spesialisering av enkelte av utvalgets medlemmer. *Utvalget* foreslår derfor at det åpnes for at Forbrukertvistutvalget kan opprette underutvalg eller spesialiserte saksområder som betjenes av medlemmer med særlig kompetanse på dette saksfeltet. Den nærmere organiseringen av dette overlates til Kongen.

Utvalget foreslår at lederen gis kompetanse til å avvise saker som ut fra tidligere praksis ikke kan gis medhold eller der vilkårene for å ta saken til behandling ikke er oppfylt. Utvalget antar at ved-

takene i slike tilfeller kan gjøres korte og skjema-tiske. Utvalget viser for øvrig til at det i dag har utviklet seg en praksis der sekretariatet utformer utkast til vedtak. Utvalget finner at denne praksisen er gunstig for effektiviteten i Forbrukertvistutvalget og at den også medfører kortere saksbehandlingstid. Det er under enhver omstendighet selve Forbrukertvistutvalget som har ansvaret for de vedtakene som treffes. *Utvalget* kan derfor ikke se spesielle betenkeligheter med denne arbeidsformen, og foreslår at adgangen til å overlate arbeid med utkast til sekretariatet, lovfestes. I den forbindelse vil utvalget også påpeke at det er hensiktsmessig at arbeidet med avvisning av saker i stor utstrekning kan overlates til sekretariatet ved at sekretariatet utformer slike utkast til vedtak. Videre mener *utvalget* at lederen også bør gis kompetanse til å treffe vedtak i saker der det foreligger en fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak.

Utvalget mener at disse forslagene innebærer en forenkling av saksbehandlingen som i noen grad kan kompensere for den økte saksmengden som utvidelse av Forbrukertvistutvalgets myndighetsområde medfører.

For øvrig viser *utvalget* til at reglene for retts- og tvangskraft og regler om overprøving av Forbrukertvistutvalgets vedtak i tingretten videreføres. Det har i utvalget vært reist spørsmål om fristen for søksmål for å overprøve et vedtak bør være lengre enn en måned. Særlig er det pekt på at hensynet til kompliserte saker etter avhendingslova taler for at det settes en lengre frist. Det har også vært vist til likhetstrekk mellom vanskelige saker i Pasientskadenemnda der fristen for å fremme søksmål er seks måneder. En forlenget frist kan være velbegrunnet i spesielle saker. Likevel har *utvalget* landet på at fristen bør være en måned og viser til hensynet til sammenheng i rettssystemet der ankefristen over dommer fra forliksrådet er en måned, jf. tvisteloven § 6-14 første ledd. Det vises også til at særlige kompliserte saker trolig ikke vil bli avgjort i Forbrukertvistutvalget fordi slike saker ofte ikke er egnet for skriftlig behandling.

Utvalgsmedlemmet Håkon Elvenes har følgende særmerknad til søksmålsfristen i Forbrukertvistutvalget: Søksmålsfristen på en måned som flertallet går inn for, er for kort. Dette medlemmet mener at fristen for søksmål etter avgjørelse fra offentlige godkjente nemnder bør harmoniseres. Nemndene avgjør saker på grunnlag av skriftlighet. Viktige prinsipper for domstolene og forliksrådet, som muntlighet og umiddelbarhet, ligger ikke til grunn for nemndenes behandling. Hensynet til harmonisering med frister som gjelder for-

liksråd og domstoler, bør derfor ikke tillegges særlig vekt. Særlig to hensyn taler etter dette medlemmets mening for en lengre frist enn en måned for å reise søksmål. For det første skal den som taper saken i en offentlig nemnd ha en rimelig rist til å vurdere og bestemme seg for om saken skal bringes inn for domstolsbehandling. I en del saker av stor betydning vil det være nødvendig med både juridisk bistand og spesifikk sakkyndig hjelp på dette stadiet. Da viser praktisk virkelighet at en måned ofte er for kort tid. For det andre skal domstolene slippe søksmål som kun reises for å avbryte en urimelig kort frist. Å forebygge dette er redusert ressursløsning på flere plan. Søksmålsfristen for avgjørelser fra Pasientskadenemnda var opprinnelig ett år, men ble redusert til fire måneder mot skadelidteadvokaters råd. Erfaringene med denne fristen førte til lovendring slik at fristen nå er seks måneder. Ved ny lovgivning om søksmålsfrist etter vedtak i nemnder som blant annet skal behandle saker av stor betydning for partene, bør ikke den samme feilen gjøre på nytt. Dette kan blant annet øke avmakten i stede for harmonien i samfunnet.

8.6 Forslag til ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister

Ut fra de relativt omfattende endringer som foreslås i lovgivningen for Forbrukertvistutvalget og Forbrukerrådet i tillegg til nye regler om offentlig godkjenning av frivillige nemnder, mener *utvalget* at det er hensiktsmessig å utforme utkast til en ny lov. Utvalget foreslår at denne loven får tittelen «lov om nemndsbehandling av forbrukertvister» med kortformen «forbrukertvistloven». På denne måten fanges både endringene som gjelder Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndene opp i lovens tittel.

Utvalget foreslår videre at loven bør deles i fire hoveddeler. Den første delen regulerer Forbrukertvistutvalget og svarer således til dagens forbrukertvistlov. Den andre delen foreslås å gjelde godkjenning av de frivillige nemndene der regler for organisering og saksbehandling som gjennomgått i punkt 8.3.2, inntas.

Den tredje delen gir felles anvisning på bestemmelse om prinsippene for saksbehandlingen i henholdsvis Forbrukertvistutvalget og de frivillige nemndene. Utvalget viser til at nemndene er domstolslignende organ, og mener derfor at det er mer hensiktsmessig at reglene i tvisteloven og domstolloven får anvendelse så langt disse

lovene passer fremfor å anvende reglene i forvaltningsloven. Utvalget viser til at reglene om parts-evne i tvisteloven typisk kan tenkes å komme til anvendelse. Det samme gjelder vernetingsreglene, særlig med tanke på om en tvist som gjelder utenlandsk næringsvirksomhet eller utenlandske forbrukere, hører inn under norske nemnder. Videre kan prinsippene om forening av krav og flere krav i samme sak kunne nyttes. Det samme gjelder reglene om gruppesøksmål. På den annen side vil ikke bestemmelsene om sakskostnader og midlertidig sikring kunne brukes i forbindelse med saksbehandlingen i nemndene. Det blir den enkelte nemnd i den enkelte sak som må vurdere om det er hensiktsmessig om tvisteloven kan få anvendelse på en konkret problemstilling. Utvalget ser at dette kan skape ulik praktisering av saksbehandlingsreglene i den enkelte nemnd. Likevel mener utvalget at bestemmelsene i tvisteloven skal kunne være til hjelp dersom det oppstår et prosessuelt spørsmål det ikke finnes løsning på. Bestemmelsene skal ikke pålegge nemndene krevende regler for saksbehandling som et supplement til vedtektene.

Den fjerde delen av loven omhandler Forbrukerrådets rolle som forbrukerportal. I denne delen foreslås å lovfeste de deler av Forbrukerrå-

dets oppgaver som henger sammen med nemndsbehandling av forbrukertvister.

For øvrig viser utvalget til at lovgivning som i dag regulerer frivillige nemnder og godkjenning av slike, oppheves og erstattes av de regler som er foreslått her. På denne måten vil den nye loven også kunne ses som en forenkling av lovverket ved at en rekke ulike spesialbestemmelser oppheves og at det innføres en standardisert godkjenning som er felles for alle nemndene.

8.7 Fra Forbrukertvistutvalget til Forbrukerklagenemnda

Til sist reiser utvalget spørsmål om navnet på Forbrukertvistutvalget bør endres. Utvalget viser til at historikken omkring navnet stammer fra at dette var et underutvalg av Markedsrådet og derfor fikk den betegnelsen som det har i dag. Utvalget mener imidlertid at Forbrukertvistutvalget ikke er noe utvalg, men i denne sammenheng den viktigste utenrettslige tvisteløsningsnemnda. Dette bør etter utvalgets oppfatning reflekteres i navnet, og det foreslås derfor at navnet endres til Forbrukerklagenemnda etter samme mønster som gjelder for de øvrige frivillige nemndene.

Kapittel 9

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår i utredningen endringer i den utenrettslige behandlingen av forbrukertvister. Begrunnelsen for endringene er i hovedsak at forbrukerne skal sikres bedre håndtering av forbrukertvister og at flere saker skal kunne la seg løse utenfor domstolene. Bedre håndtering av forbrukertvister sikres gjennom et mer enhetlig system preget av større grad av oversiktlighet og forutberegnlighet. Ved bruk av nemnder kan tvister som gjelder forbrukeravtaler, løses gjennom et system som innebærer mindre rettsliggjøring av konflikten og at de som har ansvaret for tvisteløsningen har særlig kompetanse på det enkelte saksområde. Utvalget mener at også at forslagene vil føre til at de alminnelige domstolene avlastes.

Utvalget er i mandatet pålagt å avggi minst et forslag basert på en uendret ressursbruk. Utvalget påpeker i denne forbindelse at utvalgets forslag pålegger både det offentlige og private aktører skjerpene krav til behandling av forbrukertvister. Forslaget har således økonomisk betydning både for det offentlige og for næringslivet. Utvalget vil i det følgende skille mellom utgifter som berører offentlig virksomhet og utgifter som berører næringslivsaktører.

Utvalget foreslår at Forbrukertvistutvalgets saksområde utvides. Vurderingen av hvilke saker som bør behandles i Forbrukertvistutvalget er gjort ut fra hvilke sakstyper som det er av særlig betydning for forbrukere at undergis slik behandling, samt muligheten for at slike saker kan avsluttes på et lavt nivå og således avlaste domstolene.

De nye sakstypene som utvalget foreslår lagt til Forbrukertvistutvalget, er tvister som gjelder avhending av fast eiendom etter avhendingslova og tvister om oppføring av ny bolig etter bustadoppføringslova. Utvalget mener at utvidelsen av området for Forbrukertvistutvalget vil medføre en økning i antall saker. Dette vil innebære en økt omkostning. Utvalget påpeker også at dette er sakstyper som er ressurskrevende og derfor trolig vil kreve mer arbeid enn for eksempel saker om forbrukerkjøp, men ikke nødvendigvis mer enn saker etter håndverkertjenesteloven som alle-

rede etter dagens ordning er til behandling i Forbrukertvistutvalget. Utvalget har vanskelig for å fastslå den nøyaktige kostnaden en slik utvidelse vil innebære. Utvalget antar at en økning vil kunne medføre en økning i saksmengden på inntil 500 saker pr. år. Forbrukertvistutvalgets sekretariat regner ut fra dagens situasjon med at det kan behandle 250 saker pr. årsverk. I tillegg vil sekretariatet ha behov for utvidet sekretærbistand. Det antas således at en økning av de ansatte i sekretariatet med tre årsverk vil kunne være tilstrekkelig til å dekke økt arbeidsbelastning som følge av utvidelsen av Forbrukertvistutvalgets saklige myndighetsområde.

Utvalget har også foreslått regler som åpner for en økning av antall medlemmer i Forbrukertvistutvalget. På samme måte som for sekretariatet er det vanskelig å finne et nøyaktig tall for hvor mange nye nestledere og medlemmer det er behov for ved en utvidelse av Forbrukertvistutvalgets saksområde. Utvalget mener dette også må ses i sammenheng med spørsmålet om å tilføre Forbrukertvistutvalget økt saklig kompetanse ved å foreslå å opprette underutvalg som er spesialisert. Utvalget antar i alle fall at en utvidelse av utvalget med fire medlemmer må være tilstrekkelig til å fange opp den antatte økningen i saksmengden.

For øvrig vil utvalget peke på at det foreslås endringer i reglene for administrative avgjørelser under behandlingen i selve Forbrukertvistutvalget gjennom at lederen gis myndighet til å avvise saker der vilkårene for behandling ikke er oppfylt eller det foreligger tidligere praksis som gjør at klagen ikke kan tas til følge. Utvalget foreslår videre at lederen også kan treffe enkelte realitetsvedtak der det foreligger en fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak. Utvalget antar at disse endringene av saksbehandlingsreglene for Forbrukertvistutvalget vil innebære en kostnadsbesparelse som vil kunne fange opp deler av det en økning i saksmengden tilsier. Sist, men ikke minst, peker utvalget på at reglene for forkynning foreslås endret

slik at forkynning skjer på samme måte som i forliksrådet. Det vil si i vanlig brevform uten motakskvittering. Utvalget antar at også en slik endring av reglene vil innebære en betydelig besparelse i forhold til slik Forbrukerrådet arbeider med forkynning av klager etter dagens regelverk.

Når det gjelder de frivillige tvisteløsningsnemndene, foreslår utvalget en ordning som er basert på offentlig godkjenning av nemnder dersom de oppfyller lovbestemte krav til organisering og saksbehandling. Disse nye lovpålagte kravene vil trolig innebære en omlegging av nemndenes virksomhet, men det er grunn til å tro at omleggingen vil bli mest kostnadskrevende i en overgangsfase, slik at saksbehandlingen på sikt trolig vil bli tilsvarende dagens situasjon. For de fleste nemndene vil dette måtte innebære etablering av nye vedtekter og at sekretariatene må påregne noe større arbeidsbelastning. Utvalget finner at en nøyaktig tallfesting av forslaget er vanskelig og fremholder at de frivillige nemndene i større eller mindre grad etterlever slike prinsipper for saksbehandling allerede i dag.

Utvalget foreslår også opprettelse av frivillige nemnder innenfor transport, private opplæringstilbud og abonnement på tv-tjenester mv. Kostnadene med slike nemnder vil variere ut fra størrelse og organisering. Arbeidet med en nemnd innenfor jernbanetraffikk er allerede i gang. Utvalget antar at det vil være hensiktsmessig å legge til rette for en stor nemnd som tar opp i seg flere transportsektorer samtidig og kanskje i tillegg organiseres i tilknytning til en eksisterende nemnd. På denne måten vil kostnadene ved en ny nemnd reduseres.

Arbeidsoppgaven for departementet med offentlig godkjenning av nemndenes virksomhet, antar utvalget vil være av mindre omfang, og må forutsettes utført innenfor de budsjetttrammer som departementet har til rådighet i dag.

For øvrig vil utvalget bemerke at forslaget om en samlet ordning for offentlig godkjenning av frivillige nemnder innebærer en forenkling av lovverket idet en rekke bestemmelser som tidligere har regulert slik godkjenning, foreslås opphevet og plassert sammen med de øvrige reglene om krav til frivillige nemnders organisering og saksbehandling.

Et annen sentral del av utvalgets forslag gjelder arbeidsfordelingen mellom Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget.

I utgangspunktet viser utvalget til at forslaget til nye rutiner for saksbehandling av saker for Forbrukertvistutvalget ikke vil føre til endringer i den totale ressursbruken. Utvalget mener at det helt

isolert vil være ressursbesparende å flytte saksforberedelsen fra Forbrukerrådet til Forbrukertvistutvalget fordi unødvendig dobbeltbehandling unngås. Samtidig overtar Forbrukertvistutvalgets sekretariat den meklingsoppgave som tidligere har tilligget Forbrukerrådet, og dette vil medføre økt arbeid og ressursbruk for sekretariatet. Det er vanskelig å fastslå den nøyaktige kostnaden av mekling.

Forbrukertvistutvalget mottok 1 216 saker fra Forbrukerrådet i 2009. Samtidig vet vi at Forbrukerrådet samme år fikk over 3 000 henvendelser som omfattes av saksområdet til Forbrukertvistutvalget. Dette viser at mange saker ble skallet av under saksforberedelsen, herunder i meklingen i Forbrukerrådet. Saksbehandlingstiden i Forbrukerrådet var på 116 dager i gjennomsnitt pr. klagesak i 2009. Vi vet imidlertid ikke hvor mye tid som ble brukt på mekling i hver enkelt sak. Av den grunn er det vanskelig å gjøre et nøyaktig anslag over den økte arbeidsbelastning endringen i meklingskompetanse vil medføre for Forbrukertvistutvalget. Utvalget antar derfor at dette må vurderes nærmere i forbindelse med en gjennomføring av endringen, men at en utvidet arbeidsoppgave for sekretariatet vil medføre behov for økte ressurser. Samlet sett mener utvalget det er behov for at det opprettes flere nye stillinger for sekretariatet i størrelsesorden seks til sju nye medarbeidere fordelt mellom saksbehandlere og sekretærbistand for alle nye oppgaver som Forbrukertvistutvalget pålegges å utføre.

Utvalget vil for øvrig vise til at forslaget om å endre reglene slik at all saksforberedelse legges til Forbrukertvistutvalget, må sees i sammenheng med nye oppgaver for Forbrukerrådet. Forbrukerrådet vil tilføres nye oppgaver ved at organisasjonen skal fungere som en forbrukerportal og bistå med veiledning også for saksområder som faller utenfor forbrukertvistloven. Det innebærer at Forbrukerrådet skal gi informasjon om tvisteløsning, veilede om gjeldende rett, opprette dialog mellom partene og klargjøre partenes standpunkt i tvisten for et stort omfang av saker. Utvalget mener at Forbrukerrådets oppgaver som forbrukerportal kan løses fra regionskontorene, og utvalget anbefaler således at disse kontorene opprettholdes. Utvalget mener at den kompetansen som finnes ved regionskontorene, er godt egnet for oppgavene som forbrukerportal for nemndene. Totalt sett innebærer dette at arbeidsmengden og ressursbruken hos Forbrukerrådet med utvalgets forslag, vil tilsvare dagens situasjon.

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. Utvalget mener imidlertid at en må være forsiktig med å endre for mye i strukturen rundt Forbrukerrådet fordi Forbrukerrådet håndterer et stort antall henvendelser fra forbrukere og bare et svært lite antall av disse sakene går over fra å være henvendelser til å bli reelle tvister som må behandles av Forbrukertvistutvalget. 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.

Utvalget viser til at det foreslås regler om at Kongen kan bestemme hvor mange medlemmer som til enhver tid skal være i Forbrukertvistutvalget og hva som til enhver tid er Forbrukertvistutvalgets saksområde. Utvalget mener at disse reglene vil medvirke til større fleksibilitet i ressursbruken og at ressursene på denne måten til enhver tid kan avpasses til behovet og budsjettene.

Avslutningsvis foreslår utvalget at Forbrukertvistutvalget skal endre navn til Forbrukerklagenemnda. Utvalget antar at dette vil medføre noen mindre kostnader ved etableringen, men at slike utgifter har et begrenset omfang.

Kapittel 10

Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Første ledd første punktum bokstav a til e angir det saklige myndighetsområdet for Forbrukerklagenemnda. Bestemmelsen innebærer også at det nye navnet på Forbrukertvistutvalget skal være Forbrukerklagenemnda. I tillegg fastslår bestemmelsen at både en forbruker og en næringsdrivende kan opptre som klager i Forbrukerklagenemnda. På denne måten vil næringsdrivende på lik linje med forbrukere kunne ta initiativet til å bringe en reell tvist inn for Forbrukerklagenemnda.

Bokstav a gjelder tvister ved kjøp av ting til forbruker. På denne måten gjelder ikke begrensningen i forbrukerkjøpsloven § 1 annet ledd om at selgeren eller selgerens representant må opptre i næringsvirksomhet. Forbrukerklagenemnda kan derfor fortsatt behandle tvister mellom en forbruker som kjøper og en forbruker som selger. Bestemmelsen er begrenset til «ting» og svarer til gjeldende lov § 1 tredje ledd. *Bokstav b* gjelder tvister etter håndverkertjenesteloven. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 1 første ledd bokstav b. *Bokstav c* innebærer en vesentlig utvidelse av Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde. Bestemmelsen gir Forbrukerklagenemnda myndighet til å behandle tvister knyttet til avhendig av fast eiendom. Heller ikke her gjelder begrensning i forhold til om selgeren er næringsdrivende eller selv er forbruker. Også *bokstav d* foretar en utvidelse av Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde og bestemmer at tvister om oppføring av ny bolig etter bustadoppføringslova omfattes. *Bokstav e* tilsvarende gjeldende lov § 1 første ledd bokstav c.

Annet ledd begrenser rekkevidden av det saklige myndighetsområdet etter bokstav a til e ved at Forbrukerklagenemnda ikke kan behandle en klage som kan avgjøres i en godkjent nemnd etter § 9. Begrensningen har etter dagens regler bare praktisk betydning for saker som omfattes av bustadoppføringslova og håndverkertjenesteloven, der det for enkelte organiserte næringsdrivende

finnes tilbud gjennom Boligtvistnemnda og Klagenemnda for håndverkertjenester på fast eiendom. Unntaket gjelder ikke der deler av saken ikke kan behandles av en slik godkjent nemnd. Dette vil være tilfellet der det eksempelvis er flere innklagede og der enkelte kan være organiserte og andre uorganiserte. I et slikt tilfelle vil Forbrukerklagenemnda ha kompetanse til å behandle hele sakskomplekset. Dersom Forbrukerklagenemnda har avgjort en sak som kunne vært behandlet i en godkjent nemnd, får ikke dette betydning for vedtakets gyldighet.

Tredje ledd er en ren videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov § 1 femte ledd.

Fjerde ledd fastslår at en næringsdrivende ikke kan benytte Forbrukerklagenemnda for å skaffe seg tvangsgrunnlag for et pengekrav. Bestemmelsen innebærer at et krav om penger som er uimotsagt av en forbruker, ikke kan bringes inn for Forbrukerklagenemnda. I slike tilfeller vil den næringsdrivende være henvist til å benytte namsmannsapparatet og eventuelt forlikrådet for å inndrive kravet, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav f. Dersom det blir svært mange tilfeller der næringsdrivende bringer saker inn for Forbrukerklagenemnda, vil dette kunne gi grunnlag for å endre bestemmelsens anvendelsesområde. Se nærmere om dette nedenfor i femte ledd.

Femte ledd er ny og gir en særskilt hjemmel til i forskrifts form å regulere Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde etter første ledd. Dersom det skulle oppstå et klart behov for utenrettslig tvisteløsning eller der et saksområde som tidligere utgjorde et område for Forbrukerklagenemnda, kanskje er blitt overtatt av en frivillig nemnd slik at behov for offentlig tvisteløsning er redusert, vil Kongen kunne regulere Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde gjennom en forskrift. Vurderingen bør gjøres ut fra hva som er forbrukernes umiddelbare behov, Forbrukerklagenemndas kompetanse og ressurser samt om tvisteområdet er av en slik art at det egner seg for skriftlig behandling.

Se for øvrig punkt 8.2 ovenfor.

Til § 2

Bestemmelsen gjelder Forbrukerklagenemndas oppnevning og sammensetning.

Første ledd første punktum er ment å innebære en utvidelse av Forbrukerklagenemnda. Utvidelsen står i sammenheng med den saksøkning som endringen av det saklige myndighetsområdet etter § 1 antas å medføre. Det skal i tillegg til lederen, utpekes flere nestledere som skal fungere som en avlastning for lederen i forbindelse med behandlingen av saker for nemnda. Nestlederen vil få samme funksjon som dagens varaformann, men antas i samsvar med gjeldende praksis å få en større og mer kontinuerlig arbeidsbelastning. Antallet medlemmer må også utvides. Det settes imidlertid ikke noe konkret tall for hvor mange nestledere og medlemmer som oppnevnes. Etter *annet punktum* gjøres oppnevningen av Kongen og det vil således være Kongen som til enhver tid fastsetter hvor mange medlemmer som Forbrukerklagenemnda skal ha ut fra hva arbeidsmengden krever og hva som er mulig økonomisk. Av *tredje punktum* følger at det kan settes en kortere funksjonstid for enkelte av medlemmene for at dette skal gi nødvendig kontinuitet for nemnda samlet sett. For øvrig er *fjerde og femte punktum* i samsvar med gjeldende lov § 2 første ledd tredje og fjerde punktum.

Annet ledd første punktum tilsvarende gjeldende lov § 2 annet ledd. *Annet punktum* innebærer en ny regel om at det kan oppnevnes medlemmer for å behandle konkrete sakstyper og at Forbrukerklagenemnda således kan deles i underutvalg for slik spesialisert saksbehandling. Det kan være aktuelt å spesialisere Forbrukerklagenemnda i forhold til behandling av fast eiendom og oppføring av boliger. Det samme kan gjelde for enkelte typer forbrukerkjøp, for eksempel for bruktbil salg.

Se for øvrig punkt 8.5 ovenfor.

Til § 3

Første ledd er en ren videreføring av gjeldende lov § 3.

Annet ledd gir hjemmel til i forskrift å organisere saksbehandlingen i Forbrukerklagenemnda. Kongen kan således etter annet ledd fastsette spesialiserte saksfelt.

Til § 4

Første punktum krever at det skal innleveres en klage for at Forbrukerklagenemnda skal ta saken til behandling. Det er presisert at både en forbru-

ker og en næringsdrivende kan være klager, jf. § 1 første jf. femte ledd. Videre er det et krav om at klagen skal være skriftlig. Kravet til skriftlighet er som ellers i lovverket, ikke til hinder for bruk av elektronisk kommunikasjon. *Annet punktum* presiserer at klageren kan få hjelp fra Forbrukerrådet eller Forbrukerklagenemnda med å sette opp klagen. Bistand vil trolig være mest aktuelt for klagerne som er forbrukere. Forbrukerrådets bistand i denne sammenheng er naturlig ut fra den oppgave Forbrukerrådet skal ha med informasjon og klargjøring av saker for behandling i Forbrukerklagenemnda og i de frivillige nemndene. Se nærmere om dette i utkastet til lovens del VI.

Se for øvrig punkt 8.4 ovenfor.

Til § 5

Bestemmelsen gjelder saksbehandlingen i Forbrukerklagenemnda etter at en klage er kommet inn til nemnda. Det vil være sekretariatet under ledelse av Forbrukerklagenemndas leder eller en nestleder som utfører disse oppgavene.

Første ledd bestemmer at klagen skal forkynnes for motparten, og at motparten gis en frist for å uttale seg. Det antas at en rimelig frist vil være to til tre uker fra klagen anses som forkynt. Den nærmere fristen fastsettes av Forbrukerklagenemnda i den enkelte sak. Bestemmelsen er således fullt ut i samsvar med gjeldende rett.

Annet ledd første punktum pålegger Forbrukerklagenemnda et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Bestemmelsen innebærer at Forbrukerklagenemnda under saksforberedelsen må foreta en selvstendig vurdering av den informasjonen som foreligger i saken, og om denne informasjonen er tilstrekkelig til at nemnda kan treffe en avgjørelse. Av *annet punktum* følger at Forbrukerklagenemnda kan be partene om ytterligere informasjon eller innhente sakkyndig informasjon fra en tredjepart. Dersom det innhentes ny informasjon, følger det av *tredje punktum* at denne informasjonen skal gjøres kjent for begge parter og at de også skal få anledning til å uttale seg. Dette er viktig både av hensynet til kontradiksjon og sakens opplysning. Av *fjerde punktum* følger at det skal settes en frist for sluttbemerkninger.

Tredje ledd første punktum pålegger videre Forbrukerklagenemnda å mekle mellom partene. Dette er en videreføring av Forbrukerrådets tidligere rolle under saksforberedelsen. *Annet punktum* pålegger Forbrukerklagenemnda å opptre nøytralt og upartisk under meklingen og den øvrige saksforberedelsen.

Se for øvrig punkt 8.4 ovenfor.

Til § 6

Første ledd innebærer et krav om at Forbrukerklagenemnda skal avgjøre saker fortløpende og ikke samle opp for mange saker om gangen eller vente for lenge med å avgjøre sakene. Bestemmelsen er ikke til hinder for at Forbrukerklagenemnda kan beslutte å gjennomføre elektronisk saksbehandling for enkelte type saker, men som utgangspunkt antas det mest hensiktsmessig at nemnda møtes fysisk.

Annet ledd første punktum bestemmer at saksbehandlingen er skriftlig. *Annet punktum* presiserer at møtene foregår for lukkede dører. *Tredje punktum* bestemmer at partene ikke har møterett. Denne saksbehandling innebærer at nemnda ikke kan velge å høre partene gjennom en muntlig presentasjon, men er overlatt til å treffe en avgjørelse på grunnlag av sakens dokumenter. Dette er en videreføring av gjeldende rett. I motsetning til hva som gjelder i dag, foreslås det også at nemnda ikke kan velge å høre en sakkyndig muntlig for nemnda, men må få fremlagt en sakkyndig vurdering gjennom en skriftlig fremstilling som så må legges frem for partene i samsvar med utkastet til § 5 annet ledd tredje punktum.

Tredje ledd første punktum er en presisering om at Forbrukerklagenemnda bare skal legge vekt på det som er kommet frem gjennom saksforberedelsen. *Annet punktum* er en videreføring av gjeldende lov § 9 og innebærer at Forbrukerklagenemnda legger klagerens fremstilling til grunn der motparten ikke har kommet med tilsvaret i saken og heller ikke antas å ha gyldig fravær. *Tredje punktum* er også en presisering av gjeldende rett § 9 tredje ledd som innebærer at Forbrukerklagenemnda kan velge å utsette saken for å innhente ytterligere informasjon dersom de opplysninger som foreligger, ikke er tilstrekkelige til å treffe avgjørelse. *Fjerde punktum* svarer til gjeldende lov § 8 tredje ledd og innebærer at en sak kan avvises dersom det foreligger bevissspørsmål som ikke kan avklares ved den skriftlige saksbehandlingen. *Femte punktum* innebærer en ny bestemmelse om at Forbrukerklagenemnda kan be om at det utformes utkast til vedtak forut for møtet. Det vil i praksis være lederen eller nestlederen som delegerer en slik oppgave til sekretariatet.

Til § 7

Bestemmelsen gjelder Forbrukerklagenemndas vedtak og er en videreføring av gjeldende rett. *Første ledd* fastsetter at nemnda treffer vedtak med alminnelig flertall.

Annet ledd første punktum setter krav til skriftlighet og begrunnelse. *Annet punktum* krever at vedtaket skal opplyse om vedtaket er enstemmig eller avsagt under dissens. Dersom det foreligger dissens i nemnda, skal vedtaket opplyse hvilke medlemmer som stemte for hvert av resultatene. *Tredje punktum* fastslår at også mindretallets syn skal begrunnes.

Tredje ledd første punktum innebærer en vesentlig utvidelse av lederens kompetanse. Bestemmelsen gir lederen adgang til å avvise en sak som ut fra nemndas tidligere praksis åpenbart ikke kan gis medhold. Ved at lederen har fått kompetanse til avvising uten å ta stilling til realiteten, vil kravet til begrunnelse for slike saker være begrenset. Lederen er også gitt adgang til å avvise en sak der vilkårene for å ta saken til behandling ikke er oppfylt. I dette ligger at de alminnelige prosessforutsetninger, herunder Forbrukerklagenemndas kompetanse etter § 1, må være oppfylt. Av *annet punktum* følger at lederen også kan treffe realitetsvedtak der det foreligger fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende saker. Ut fra disse endringene vil Forbrukerklagenemnda kunne få en enklere behandling av en rekke saker og endringen vil således innebære en ikke ubetydelig ressursbesparelse.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende lov § 10 og gir pålegg om at vedtaket skal forkynnes for partene og gi informasjon om vedtakets retts- og tvangskraft.

Femte ledd første punktum fastslår at Forbrukerklagenemndas avgjørelser er offentlige med unntak av forbrukerens identitet. *Annet punktum* pålegger Forbrukerklagenemnda å opprette en oversikt over sin praksis som er tilgjengelig for allmennheten. Dette kan for eksempel gjøres gjennom en oversikt over vedtak på Forbrukerklagenemndas hjemmeside i samsvar med dagens ordning.

Til § 8

Bestemmelsen gjelder adgang til overprøving av Forbrukerklagenemndas vedtak. Bestemmelsen er utformet på samme måte som tvisteloven § 6-14 om rettsmidler mot avgjørelser fra forlikrådet.

Etter *første ledd første punktum* skal et realitetsvedtak overprøves ved søksmål til tingretten etter reglene for allmennprosess eller småkravprosess i henholdsvis tvisteloven kapittel 9 og 10. Ved at overprøving er begrenset til realitetsavgjørelser, kan ikke nemndas vedtak om avvising overprøves. Vedtak om avvising kan ikke påklages til

overordnet organ selv om dette ikke er sagt uttrykkelig. *Annet punktum* angir at fristen for stevning er en måned. Fristen regnes fra forkynnelsen av vedtaket. Videre gir *tredje punktum* bestemmelsene om oppfriskning i tvisteloven kapittel 16 anvendelse ved fristoversittelse. Bestemmelsen er ny i den forstand at reglene i tvisteloven skal gjelde for oppfriskning i motsetning til reglene i forvaltningsloven slik tilfellet er i dag etter gjeldende lov § 11 siste ledd.

Annet ledd presiserer at Forbrukerklagenemndas vedtak har samme virkning som en rettskraftig dom og kan fullbyrdes etter reglene for dommer. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 11 tredje ledd.

Tredje ledd gjelder gjenåpning og er fullt ut i samsvar med gjeldende lov § 12.

Til § 9

Første punktum fastslår at nemnder som er opprettet gjennom en avtale mellom en eller flere bransjer på den ene siden og Forbrukerrådet på den andre siden, såkalte frivillige nemnder, kan søke om offentlig godkjenning. I *annet punktum* åpnes det for at frivillige nemnder der en annen forbrukerorganisasjon enn Forbrukerrådet er avtalepart, på samme måte kan søke om godkjenning. Vilkåret for at en annen organisasjon kan delta som avtalepart, er at Forbrukerrådet har avslått å delta i en nemnd på det aktuelle området og at den andre organisasjonen er representativ for et bredt spekter av forbrukerinteresser. Av *tredje punktum* følger det at for å få godkjenning, må nemnda oppfylle kravene som loven stiller. Det er Kongen som vurderer om nemnda oppfyller vilkårene.

Se for øvrig punkt 8.3.3 ovenfor.

Til § 10

Bestemmelsen gir regler for vedtekter og nemndenes sammensetning. En godkjent nemnd skal etableres gjennom en avtale som utformer vedtekter for dens virksomhet, og nemnda skal bestå av tre organer. Det er nemndas styre, selve nemnda og sekretariatet.

Første ledd bestemmer at en godkjent nemnd skal ha vedtekter som er vedtatt ved stiftelsesavtalen, jf. § 9 første eller annet punktum.

Av *annet ledd første punktum* følger at det øverste organet i nemnda skal være styret. *Annet punktum* angir at styret skal bestå av representanter fra både næringen og Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som er avtalepart etter § 9 annet punktum. Styret skal på denne

måten ha en god balansert ledelse som ansvarliggjør både næringen og forbrukersiden. Med utgangspunkt i at næringsinteressene har det økonomiske ansvaret for driften av nemnda, kan hensyn tilsi at denne siden har flertallet av styremedlemmer, men dette må avgjøres i forbindelse med utforming av vedtekter for den enkelte nemnd. *Tredje punktum* fastsetter at funksjonstiden for et styremedlem skal være minst to år. Begrunnelsen for denne minstetiden er at styremedlemmene må ha et minstekrav til kontinuitet, og to år vil anses som en slik nedre grense for hvor lenge et styremedlem bør være engasjert i nemndas arbeid. Funksjonstiden for et styremedlem kan således godt gjøres lenger og utvides opp til fire til fem år. *Fjerde punktum* angir at styret skal velge en leder for to år av gangen. Begrunnelsen for styrelederens funksjonstid er den samme som for et styremedlem. Det er behov for kontinuitet og å bevare kompetanse i nemndas styre over tid. Videre bør valg av styreleder gjøres med trefjerdedels flertall slik at det tas hensyn til både bransjen og Forbrukerrådets vurdering av hvem som bør være styreleder. *Femte punktum* angir hva som er styrets primære oppgaver. Det er ansvar for at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver og at driften er økonomisk forsvarlig. Styret kan ikke påvirke nemndas vedtak eller pålegge nemnda å følge en bestemt praksis eller lignende.

Av *tredje ledd første punktum* følger at selve nemnda skal ha et likt antall medlemmer fra næringen og fra Forbrukerrådet eller medlemmer som er oppnevnt av Forbrukerrådet. I tillegg til disse medlemmene skal nemnda etter *annet punktum* ha en leder som enstemmig velges av styret og lederen velges for minst to år om gangen. Det er avgjørende at denne lederen har en høy faglig kompetanse som er med på å legitimere nemndas virksomhet. Det er derfor etter *tredje punktum* et vilkår at lederen er jurist og for øvrig har slike kvalifikasjoner og erfaringer som er nødvendig for å gi gode faktiske og juridiske avgjørelser. Hvilke kvalifikasjoner som er nødvendig for den enkelte nemnd, må vurderes konkret. Det er derfor viktig at det utpekes en leder som har den rette bakgrunn og at styret bruker tid til å finne en slik leder for den enkelte nemnd. Av *fjerde punktum* fremgår at medlemmenes funksjonstid skal være minst to år.

Av *fjerde ledd første punktum* følger at styret har ansvaret for å etablere et sekretariat, herunder fastsetting av godtgjørelse for nemndas medlemmer og de ansatte i sekretariatet. *Annet punktum* bestemmer at sekretariatet skal stå for

nemndas daglige drift og utføre saksforberedelse for nemnda.

Se for øvrig punkt 8.3.2 ovenfor.

Til § 11

Den enkelte nemnds saklige virkeområde er helt sentralt for nemndas arbeid. Bestemmelsen krever derfor at den enkelte nemnd gjennom sine vedtekter må definere nemndas saklige kompetanse. Det er viktig at dette saksområdet er klart avgrenset og at det ikke er tvilsomt hvilke saker som behandles innenfor dette virkeområde. Dette virkeområdet må defineres før nemnda kan få sin godkjenning. Nemndas virkeområde innebærer indirekte også en definisjon av hvem som har klagerett i den enkelte sak. Klager må omfattes av virkeområdet, og den som klager, må ha rettslig klageinteresse. Klager som ikke omfattes av nemndas kompetanse, kan ikke tas til behandling og må avvises. Dette må også bli løsningen selv om partene i tvisten er enige om at nemnda har kompetanse. Dette er en vurdering som ligger til nemnda og som nemnda avgjør av eget tiltak.

Til § 12

Det følger av *første punktum* at saksbehandlingen i nemnda må starte med en skriftlig henvendelse fra en klager. Klageren kan enten være en forbruker eller en næringsdrivende, og de må begge være parter i en tvist som omfattes av nemndas saklige virkeområde. Klagen må være skriftlig for at nemnda kan ta saken til behandling. Kravet om skriftlig klage, er ikke til hinder for at klageren benytter elektronisk kommunikasjon til å sende inn klagen eller at nemnda har et elektronisk saksbehandlingssystem som krever at skriftlige klager skannes. Av *annet punktum* følger at klageren på samme måte som i saker til Forbrukerklagenemnda, kan få hjelp til å sette opp klagen, enten av sekretariatet eller av Forbrukerrådet som har lang erfaring med slik bistand til klagere.

Se for øvrig punkt 8.3.2 ovenfor.

Til § 13

Regler om kontradiksjon er avgjørende for god saksforberedelse og betryggende avgjørelser i nemnda. *Første punktum* forutsetter derfor at klagen gjøres kjent for klagemotparten. *Annet punktum* angir at klagemotparten også må få en rimelig frist for å avgi en egen uttalelse. Det er ikke naturlig at det angis konkret hvor lang frist som skal gis i den enkelte sak eller for den enkelte

nemnd. Dette blir en vurdering av hensynet til rask saksforberedelse sammenholdt med hensynet til at klagemotparten skal få tid til å komme med sin vurdering av saken. Det må tas høyde for at slik uttalelse kan ta noe tid. En rimelig frist vil naturlig kunne ligge på to til tre uker i tillegg til den tiden det tar å gjøre klagemotparten kjent med selve klagen. Hensynet til sakens fulle opplysning og kontradiksjon tilsier også at klageren gjøres kjent med klagemotpartens synspunkter. *Tredje punktum* pålegger derfor sekretariatet ansvaret for å oversende tilsvaret fra klagemotparten til klageren. Igjen kan det etter *fjerde punktum* komme ytterligere merknader fra klagemotparten. Til sist følger det av *femte punktum* at det gis en frist for sluttbemerkninger fra hver av partene. Etter en slik frist er saken klar for avgjørelse i nemnda.

Se for øvrig punkt 8.3.2 ovenfor.

Til § 14

Det er en forutsetning for nemndas legitimitet at nemnda opptrer som en nøytral instans under saksbehandlingen. Som en naturlig konsekvens av dette, understreker *første ledd* at sekretariatet skal opptre nøytralt og uhildet i sin saksforberedelse for nemnda. For at et sekretariat skal kunne opptre mest mulig nøytralt og ikke være bundet av forholdet til bransjen, vil det være en fordel om nemndas sekretariat har en stor grad av selvstendighet, gjerne gjennom en fysisk plassering som ikke er i tilknytning til bransjen. Det er også en fordel at de som er ansatt i sekretariatet heller ikke har en direkte avhengighet eller tilknytning til bransjen som sådan, men at sekretariatet er mest mulig fristilt. I praksis vil imidlertid den enkelte nemnds ressursituasjon kunne begrense de faktiske muligheter til slik selvstendighet. Da påligger det nemndas sekretariat å være ryddige når de opptrer på vegne av nemnda og når de utfører oppgaver for bransjen som sådan.

Selv om det i utgangspunktet er partene selv som har ansvaret for å opplyse saken gjennom klagen og tilsvaret, følger det av *annet ledd første punktum* at sekretariatet også av eget tiltak i den utstrekning det er nødvendig for å treffe riktige vedtak, kan opplyse saken. Det kan gjøres ved å be partene om ytterligere, konkret informasjon i anledning saken. Sekretariatet kan også innhente sakkyndig uttalelse. Slik informasjonsinnhenting vil ofte bli initiert av nemnda eller nemndas leder, men sekretariatet kan også av eget tiltak be om informasjon som sekretariatet ser er nødvendig for nemndas vurdering og avgjørelse. Av *annet*

punktum fremgår at det som kommer frem av opplysninger, skal gjøres kjent for begge parter som også skal ha anledning til å uttale seg om disse opplysningene.

Selv om sekretariatet skal opptre nøytralt og uhildet, er ikke denne nøytraliteten til hinder for at nemndas sekretariat er aktiv i sin saksforberedelse. Behovet for veiledning er et sentralt element i saksforberedelsen. Videre står hensynet til mekling og muligheten til å finne minnelige løsninger mellom partene sentralt. Det innebærer at nemnda av eget tiltak plikter å mekle mellom partene og forsøke å finne minnelige løsninger under hele saksforberedelsen. Nemnda skal gjennom sin meklingsvirksomhet bygge på erfaringer og praksis fra gjeldende rett og nemndas praksis. Ofte vil en tvist kunne oppstå nettopp fordi partene ikke har god nok kunnskap om hvordan tilsvarende tvister er løst gjennom rettspraksis. Sekretariatet skal bidra til denne opplysningen og gjennom slik veiledning forsøke å løse tvistene før de avgjøres av selve nemnda. Det følger av *tredje ledd første og annet punktum* at nemnda således skal veilede, mekle og gi en vurdering av saken ut fra tidligere nemndpraksis.

Det er viktig for nemndas arbeidsbelastning at sekretariatet får selvstendig kompetanse til å avslutte saker. Av *fjerde ledd første punktum* er sekretariatene gitt en generell adgang til å avvise saker som ut fra nemndas tidligere praksis åpenbart ikke kan gis medhold. Videre bør sekretariatet kunne avvise saker der vilkårene for å ta klagen til behandling ikke er oppfylt. Til denne siste kategorien vil høre saker som faller utenfor nemndas saksområde. Det samme gjelder saker som reiser slike bevissspørsmål at de ikke kan klarlegges i forbindelse med den skriftlige nemndsbehandlingen. Saken kan også avvises hvis den tidligere har vært behandlet i nemnda, en annen klagenemnd eller i domstolene. Etter *annet punktum* kan også sekretariatet treffe materielle vedtak ut fra fast nemndpraksis eller der nemnda har truffet et vedtak som er av prinsipiell art.

Se for øvrig punkt 8.3.2 og 8.3.4 ovenfor.

Til § 15

Bestemmelsen svarer til utkastet § 6 som gjelder saksbehandlingen i Forbrukerklagenemnda.

Når det gjelder møtehyppighet, følger det av *første ledd* at nemnda må tre sammen så ofte som saksmengden tilsier. Det vil i praksis være sekretariatet som har oversikt over saksmengden til enhver tid, som gir informasjon om denne til nemndas leder og som innkaller til møter.

Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at det gjennomføres elektronisk saksbehandling i nemndene der forholdene ellers ligger til rette for det.

Av *annet ledd første og annet punktum* følger at saksbehandlingen er skriftlig og skjer for lukkede dører. *Tredje punktum* bestemmer at partene ikke har møterett, men presiserer at nemndas vedtekter kan fastsette at de skal gis slik rett. Det vil antakelig kun være unntaksvis at det bør åpnes for adgang til muntlige forhandlinger med partene i nemnda.

Tredje ledd første punktum presiserer at nemnda bare skal legge vekt på det som er kommet frem under saksforberedelsen. *Annet punktum* innebærer at en part ikke kan stenge for nemndas avgjørelser ved å la være å komme med uttalelse i saken. Dersom en part ikke har uttalt seg eller inngitt tilsvarende svar, kan nemnda treffe avgjørelse på grunnlag av saksfremstillingen i klagen. Det følger av *tredje punktum* at nemnda kan utsette en sak for å innhente ytterligere informasjon. Det beste vil imidlertid være om dette gjøres før saken tas opp til avgjørelse i nemnda. Normalt bør derfor nemndas leder la være å fremme saken før nødvendig tilleggsinformasjon er innhentet, men der dette først oppdages etter at nemnda er samlet, vil det likevel ikke være for sent å sende den tilbake til sekretariatet for nærmere informasjonssinnhenting. Nemndsbehandling kan imidlertid også avdekke at det foreligger bevissspørsmål som ikke kan klarlegges ved den skriftlige saksbehandlingen. Det følger av *fjerde punktum* at saken da må avvises. *Femte punktum* fastslår at nemnda kan be sekretariatet utforme utkast til vedtak forut for møte i nemnda. Dette vil kunne effektivisere arbeidet i nemnda og gjøre saksbehandlingstiden kortere.

Det gis ikke noen konkret anbefaling av hvor mange medlemmer en nemnd må ha. Hensyn kan tale for at en nemnd ikke har mer enn tre medlemmer. På denne måten blir det god balanse mellom de ulike interessergrupper i nemnda ved en representant for bransjen, en fra forbrukersiden og en nøytral leder. Det følger av *fjerde ledd første punktum* at det må være minst tre medlemmer som avgjør sakene. Begrunnelsen er at nemnda skal ha en slik sammensetning at saksbehandlingen og avgjørelsesmyndigheten er forsvarlig. Dersom nemnda bare består av tre medlemmer og ett medlem får forfall til møtet, må nemnda settes med et varamedlem eller møtet må avlyses. Av *annet punktum* fremgår at nemnda treffer sine avgjørelser med alminnelig flertall. Dersom en nemnd har tre medlemmer og det foreligger for-

fall, fastslår *tredje punktum* at lederen har dobbeltstemme.

Femte ledd første punktum krever at nemnda må treffe skriftlige avgjørelser. Disse avgjørelsene må være så detaljerte at det er mulig å se hvordan nemnda har begrunnet sitt vedtak. Av *annet punktum* følger at en avgjørelse skal opplyse om den er enstemmig og hvilke medlemmer som eventuelt er uenig i avgjørelsen. *Tredje punktum* bestemmer at mindretallets avgjørelse også skal begrunnes.

Nemndas avgjørelser er etter *sjette ledd første punktum* offentlige på lik linje med avgjørelser fra de alminnelige domstoler. Unntak gjøres bare for forbrukerens identitet. Dette er i samsvar med innarbeidet praksis for offentliggjøring av avgjørelser fra de frivillige nemndene, og det er derfor foreslått de samme regler for offentlighet i Forbrukerklagenemnda som for de frivillige nemndene. Det er også viktig at en nemnds avgjørelser gjøres kjent blant allmennheten og i bransjen. Nemnda har derfor etter *annet punktum* ansvaret for å opprette en oversikt over nemndas praksis som er offentlig tilgjengelig. En enkel måte å lage en slik oversikt på, er å utforme en samlet fremstilling av nemndas avgjørelser på nemndas hjemmesider på Internett.

Se for øvrig punkt 8.3.2 ovenfor.

Til § 16

En godkjent nemnd kan etter *første ledd første punktum* fastsette at nemndas avgjørelser skal ha retts- og tvangskraft. I slike tilfeller må klagen forkynnes for klagemotparten. Videre må det endelige vedtaket forkynnes for partene, og det må gis informasjon om adgang til bruk av rettsmidler. Disse kravene er formulert ved å gjøre henvisning til de bestemmelsene som gjelder for Forbrukerklagenemnda.

For øvrig følger det av *annet ledd* at en nemnd som har retts- og tvangskraft ikke skal behandle saker som gjelder pengekrav der kravet er erkjent. Begrunnelsen er at nemndene ikke skal fungere som ledd i inkassovirksomhet, men at slike saker bør overlates til de alminnelige domstolene.

Se for øvrig punkt 8.3.6 ovenfor.

Til § 17

Det følger av *første ledd* at tvistelovens bestemmelser gis anvendelse for arbeidet i Forbrukerklagenemnda og nemndene så langt denne loven passer. Det antas at dette lovverket vil være et bedre og mer adekvat supplement til nemndas egne ved-

tekter enn forvaltningsloven. Særlig vil reglene om partsevne, gruppesøksmål, mm. få anvendelse.

Av *annet ledd* fremgår at også domstollovens bestemmelser gis anvendelse for Forbrukerklagenemnda og nemndenes habilitet og taushetsplikt.

Av *tredje ledd* følger at postforkynningsforskriften § 4 annet ledd og § 6a får anvendelse. Dette innebærer at det samme skal gjelder for forkynning i godkjente nemnder som for forliksråd, nemlig at det er tilstrekkelig å forkynne i vanlig brev uten mottakskvittering.

Se for øvrig punkt 8.5 ovenfor.

Til § 18

Forbrukerrådets rolle i forbindelse med saksbehandlingen i Forbrukerklagenemnda er gjennom dette forslaget vesentlig redusert. Forbrukerrådet har likevel en betydelig kompetanse på ulike type forbrukersaker. Forbrukerrådet løser gjennom sin rådgivning et meget stort antall henvendelser fra forbrukere. Det er ønskelig at denne praksisen fortsetter og at forbrukerhenvendelser således kanaliseres til Forbrukerrådet som en første, rådgivende instans. I tillegg viser gjennomgangen av de frivillige nemndene at det er vanskelig og uoversiktlig for en forbruker å gjøre seg kjent med hvilke nemnder som finnes og hvilke type saker de ulike nemndene behandler. Det foreslås derfor at Forbrukerrådet får en overordnet oppgave som Forbrukerportal for alle henvendelser til nemndene. Forbrukerrådet skal da både ha ansvar for førstehåndskontakt i forbrukersaker og kanalisere henvendelser videre til Forbrukerklagenemnda eller til den nemnden som kan behandle saken.

Se for øvrig punkt 8.3.5 ovenfor.

Til § 19

Bestemmelsen gjelder Forbrukerrådets rolle som Forbrukerportal ved behandling av forbrukertvister.

Det følger av *første ledd* at Forbrukerrådet i tilknytning til arbeidet som Forbrukerportal, skal gi informasjon om den tvisteløsning som gjøres i Forbrukerklagenemnda og de ulike nemndene. Av *annet ledd* fremgår at Forbrukerrådet også skal veilede om gjeldende rett og bidra til sakens opplysning. Oppgaven å bidra til sakens opplysning betyr å klargjøre faktum i saken og partenes standpunkt. Dette innebærer også at Forbrukerrådet kan ta kontakt med motparten for å høre dennes vurdering av saken. Forbrukerrådet skal

også sørge for at partene kommer i dialog med hverandre, herunder at det foreligger en konkret reklamasjon fra forbrukeren. Forbrukerrådet kan også klargjøre hvordan den næringsdrivende forholder seg konkret til forbrukerens reklamasjon. Det antas at Forbrukerrådet gjennom disse oppgavene fortsatt vil løse mange saker ved å forhindre at det oppstår en reell tvist mellom en forbruker og en næringsdrivende. Forbrukerrådet vil således være et viktig supplement til nemndenes virksomhet og bidra til at antall saker i Forbrukerklagenemnda og i de frivillige nemndene holdes nede.

Tredje ledd presiserer at Forbrukerrådet skal opptre nøytralt og upartisk. Dette er en viktig forutsetning for at Forbrukerrådets skal ha nødvendig tillit og troverdighet hos både forbrukeren og den næringsdrivende.

Se for øvrig punkt 8.3.5 ovenfor.

Til § 20

Bestemmelsen gjelder lovens ikrafttredelse og gir hjemmel til å gi overgangsregler.

Til § 21

Bestemmelsen gjelder endringer i andre lover som følge av forslaget til ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister. Endringene innebærer i hovedsak at nemnder som tidligere har vært regulert av særlige bestemmelser om offentlig godkjenning, nå skal godkjennes etter reglene i forbrukertvistloven.

Videre foreslås å oppheve alle bestemmelser som reguleres av tvisteloven § 6-2 annet ledd som innebærer at en sak som har vært behandlet i en nemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven, kan bringes direkte inn for tingretten. Det samme gjelder bestemmelser om litispensens som reguleres av tvisteloven § 18-2.

Til sist kan det nevnes at øvrige lovbestemmelser som inneholder henvisning til Forbrukertvistutvalget endres til Forbrukerklagenemnda. Slik endring er foreslått i domstolloven § 163a annet ledd. I tillegg foreslås at reglene i domstolloven § 163a om postforkynning også skal gjelde for godkjente nemnder.

Kapittel 11

Forslag til ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister (forbrukertvistloven)

I Forbrukerklagenemnda

§ 1 Saklig myndighetsområde

Forbrukerklagenemnda skal etter klage fra en forbruker eller en næringsdrivende behandle tvister om:

- a) kjøp av ting til forbruker,
- b) håndverkertjenester etter lov 16. juni 1989 nr. 63,
- c) avhending av fast eiendom etter lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova),
- d) oppføring av ny bolig etter lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova),
- e) avtaler etter lov 21. desember 2000 nr. 105 om opplysningsplikt og angrerett m.m. ved fjernsalg og salg utenfor fast utsalgssted (angrerettloven).

Forbrukerklagenemnda behandler likevel ikke klager som kan avgjøres av en godkjent nemnd etter § 9 med mindre deler av tvisten ikke kan behandles av denne nemnda.

Twisteloven § 1-3 annet ledd gjelder tilsvarende.

Forbrukerklagenemnda behandler ikke klager fra en næringsdrivende som gjelder pengekrav der kravet er uimotsagt fra forbrukeren.

Kongen kan i forskrift regulere Forbrukerklagenemndas saklige myndighetsområde etter første ledd.

§ 2 Forbrukerklagenemndas oppnevning og sammensetning

Forbrukerklagenemnda skal bestå av en leder og så mange nestledere og medlemmer som til enhver tid er nødvendig. Alle oppnevnes av Kongen for fire år av gangen. Ved første gangs oppnevning kan det settes en kortere funksjonstid for enkelte av medlemmene. Lederen og nestlederne skal ha juridisk embetseksa-

men eller mastergrad i rettsvitenskap. Av de øvrige medlemmer skal halvparten ha særlig innsikt i forbrukerinteresser og halvparten særlig innsikt i selger- eller tjenesteyterinteresser.

Ved behandling av den enkelte sak skal Forbrukerklagenemnda bestå av lederen eller en nestleder og to medlemmer med særlig innsikt i henholdsvis forbrukersidens og selger- og tjenesteytersidens interesser. Det kan oppnevnes medlemmer som har særlig innsikt innenfor et bestemt saksfelt, og dette medlems oppgaver i Forbrukerklagenemnda kan begrenses til saker innen dette saksfeltet.

§ 3 Administrasjon

Forbrukerklagenemnda styres av lederen.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om organisering og saksbehandling ved Forbrukerklagenemnda, herunder om inndeling i underutvalg for spesialisert saksbehandling.

§ 4 Klage til Forbrukerklagenemnda

En tvist bringes inn for Forbrukerklagenemnda ved skriftlig klage fra en forbruker eller en næringsdrivende som er part i tvisten. Klageren kan få hjelp fra Forbrukerrådet eller Forbrukerklagenemnda til å sette opp klagen.

§ 5 Saksbehandlingen

Klagen forkynnes for motparten som gis adgang til å uttale seg innen en rimelig frist.

Forbrukerklagenemnda skal sørge for sakens opplysning. Forbrukerklagenemnda kan be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, innhente sakkyndig uttalelse eller på annen måte opplyse saken. Dersom det innhentes ny informasjon, skal denne gjøres kjent for begge parter som også skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Forbrukerklagenemnda setter en endelig frist for sluttbemerkninger.

Forbrukerklagenemnda skal mekle i saken

etter at partene har fått adgang til å uttale seg. Forbrukerklagenemnda skal så vel under meklingen som ved den øvrige saksforberedelsen opptre uhildet og nøytralt.

§ 6 Forbrukerklagenemndas møter

Forbrukerklagenemnda skal komme sammen så ofte som saksmengden tilsier.

Saksbehandlingen er skriftlig. Sakene behandles for lukkede dører. Partene har ikke møterett.

Forbrukerklagenemnda behandler saken på grunnlag av de opplysninger som er fremkommet under saksforberedelsen. Dersom motparten ikke har kommet med uttalelse i saken og det ikke er grunn til å tro at vedkommende har gyldig fravær, kan saken avgjøres på grunnlag av saksfremstillingen i klagen. Forbrukerklagenemnda kan utsette saken for å innhente ytterligere informasjon. Saken kan avvises dersom det foreligger bevissspørsmål som ikke kan klarlegges ved skriftlig saksbehandling. Forbrukerklagenemnda kan be sekretariatet utforme utkast til vedtak forut for møtet.

§ 7 Vedtak

Forbrukerklagenemnda treffer vedtak med alminnelig flertall.

Et vedtak skal være skriftlig og begrunnet. Vedtaket skal opplyse om det er enstemmig og hvilket medlem som eventuelt er uenig i avgjørelsen. Mindretallets syn skal også begrunnes.

Lederen eller nestlederen kan avvise en sak som ut fra nemndas tidligere praksis åpenbart ikke kan gis medhold eller der vilkårene for å ta klagen til behandling ikke er oppfylt. Lederen eller nestlederen kan også treffe vedtak i saker der det foreligger en fast nemndpraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak.

Vedtaket forkynnes for partene som samtidig gjøres kjent med vedtakets virkning og adgangen til å bringe saken inn for tingretten.

Nemndas vedtak er offentlige med unntak for forbrukerens identitet. Nemnda skal opprette en oversikt over sin praksis som er tilgjengelig for allmennheten.

§ 8 Domstolsbehandling og gjenåpning

Vedtak som avgjør sakens realitet, kan overprøves ved søksmål for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 9 og 10. Fristen for å inngi stevning er en måned etter at vedtaket er forkynt for parten. Det kan gis oppfriskning for oversiktelse av fristen etter tvisteloven kapittel 16.

Vedtak som ikke blir brakt inn for tingretten,

får virkning som en rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Reglene om gjenåpning i tvisteloven kapittel 31 gjelder tilsvarende så langt de passer.

II Offentlig godkjenning av avtalebaserte tvistenemnder

§ 9 Godkjenning av avtalebaserte nemnder

Nemnder for utenrettslig tvisteløsning etablert ved avtale mellom en eller flere bransjer og Forbrukerrådet, kan søke om offentlig godkjenning. Det samme gjelder nemnder etablert ved avtale mellom en eller flere bransjer og en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde, dersom Forbrukerrådet velger å ikke inngå avtale om nemnd på dette området. Kongen kan godkjenne en nemnd som oppfyller minstekravene i §§ 10-16.

§ 10 Organisering

En godkjent nemnd skal ha vedtekter som er vedtatt ved stiftelsesavtalen, jf. § 9 første eller annet punktum.

En godkjent nemnd skal ledes av et styre. Styret skal bestå av representanter fra næringen og Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som er avtalepart etter § 9 annet punktum eller medlemmer oppnevnt av Forbrukerrådet eller av denne organisasjonen. Styremedlemmene velges for minst to år av gangen. Styret velger med trejerdedels flertall en styreleder for minst to år av gangen. Styret har ansvaret for at nemnda og sekretariatet utfører sine oppgaver og at nemnda drives i samsvar med vedtatt budsjett.

En godkjent nemnd skal ha et likt antall medlemmer fra næringen og fra Forbrukerrådet eller medlemmer oppnevnt av Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer forbrukerne på et bestemt saksområde. Styret velger enstemmig en leder for nemnda for minst to år av gangen. Lederen skal ha juridisk embetseksamen eller master i rettsvitenskap og for øvrig ha særlig innsikt i den enkelte nemnds saksområde. Medlemmene velges for minst to år av gangen.

Styret har ansvar for å etablere et sekretariat for nemnda. Sekretariatet skal utføre saksforberedelse for nemnda.

§ 11 Saklig kompetanse

En godkjent nemnd skal ha et klart definert saksområde som utgjør nemndas saklige kompetanse. Den saklige kompetansen fastsettes i

vedtektene for den enkelte nemnd. Nemnda skal behandle klager som omfattes av dette saksområdet.

§ 12 Klagen

Nemnda skal ta en sak som faller inn under nemndas saksområde til behandling etter skriftlig klage fra en forbruker eller en næringsdrivende som er part i en tvist som omfattes av nemndas saklige kompetanse. Klageren kan få hjelp av Forbrukerrådet eller sekretariatet med å sette opp klagen.

§ 13 Partenes rett til å uttale seg

Før klagen behandles av nemnda, skal klagen gjøres kjent for motparten, og denne skal få adgang til å uttale seg. Sekretariatet skal sette en rimelig frist for slik uttalelse. Dersom det kommer en uttalelse fra motparten, skal denne oversendes til klageren som skal gis en frist for å komme med merknader. Ytterligere merknader kan også gis fra motparten. Sekretariatet setter en endelig frist for sluttbemerkninger.

§ 14 Saksbehandlingen i sekretariatet

Under saksforberedelsen skal nemndas sekretariat opptre nøytralt og uhildet.

Sekretariatet kan be partene om ytterligere informasjon i anledning saken, innhente sakkynndig uttalelse eller på annen måte opplyse saken for nemnda. Dersom det innhentes ny informasjon, skal denne gjøres kjent for begge parter, som også gis anledning til å uttale seg før nemnda treffer vedtak i saken.

Sekretariatet skal veilede partene og bidra til å finne en minnelig løsning i samsvar med gjeldende rett og nemndas praksis. Sekretariatet kan gi en vurdering av saken på bakgrunn av tidligere vedtak om tilsvarende saker.

Nemndas vedtekter kan fastsette at sekretariatet kan avvise en sak som ut fra nemndas tidligere praksis, åpenbart ikke kan gis medhold eller der vilkårene for å ta klagen til behandling ikke er oppfylt. På samme måte kan sekretariatet gis myndighet til å treffe vedtak i saker der det foreligger en fast nemndspraksis eller et vedtak av prinsipiell betydning i tilsvarende sak.

§ 15 Saksbehandlingen i nemnda

Nemnda skal komme sammen så ofte som saksmengden tilsier.

Saksbehandlingen er skriftlig. Sakene behandles for lukkede dører. Partene har ikke møterett med mindre nemndas vedtekter fastsetter noe annet.

Nemnda behandler saken på grunnlag av de opplysninger som er fremkommet under saksforberedelsen. Dersom motparten ikke har kommet med uttalelse i saken, kan nemnda avgjøre saken på grunnlag av saksfremstillingen i klagen. Nemnda kan utsette saken for å innhente ytterligere informasjon. Saken kan avvises dersom det foreligger bevisspørsmål som ikke kan klarlegges ved skriftlig saksbehandling. Nemnda kan be sekretariatet utforme utkast til vedtak forut for møtet.

Nemnda må ha minst tre medlemmer for å være beslutningsdyktig. Nemnda treffer sine vedtak med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet har nemndas leder dobbeltstemme.

Nemndas vedtak skal være skriftlig og begrunnet. Vedtaket skal opplyse om det er enstemmig og hvilke medlemmer som eventuelt er uenig i avgjørelsen. Mindretallets syn skal også begrunnes.

Nemndas vedtak er offentlige med unntak for forbrukerens identitet. Nemnda skal opprette en oversikt over sin praksis som er tilgjengelig for allmennheten.

§ 16 Retts- og tvangskraft

Nemndas vedtekter kan fastsette at nemndas vedtak skal ha samme virkning som en rettskraftig dom og skal kunne fullbyrdes etter reglene for dommer. I tilfelle kommer bestemmelsene i § 5 første ledd, § 7 fjerde ledd og § 8 til anvendelse for nemnda.

En nemnd som treffer retts- og tvangskraftige vedtak, kan ikke behandle klager som gjelder pengekrav der kravet er erkjent av motparten.

III Felles regler om saksforberedelse for Forbrukerklagenemnda og godkjente nemnder

§ 17 Supplerende regler for saksbehandlingen

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) gjelder for saksbehandlingen i Forbrukerklagenemnda og godkjente nemnder så langt den passer og annet ikke følger av bestemmelsene her eller den enkelte nemnds vedtekter.

For Forbrukerklagenemnda og godkjente nemnder gjelder lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene kapittel 6 om habilitet og § 63 a om taushetsplikt tilsvarende.

For forkynning får forskrift om postforkynning § 4 annet ledd og § 6 a anvendelse.

IV Informasjon, veiledning og bistand fra Forbrukerrådet

§ 18 Forbrukerrådet som felles Forbrukerportal

Forbrukerrådet skal være felles Forbrukerportal for henvendelser til Forbrukerklagenemnda og de frivillige nemndene.

§ 19 Forbrukerrådets rolle

Forbrukerrådet skal gjennom Forbrukerportalen gi informasjon om tvisteløsning i Forbrukerklagenemnda og de frivillige nemndene, herunder om saksområdene for de ulike nemndene.

Forbrukerrådet skal gi veiledning om gjeldende rett. Forbrukerrådet skal bidra til opplysning av saken, herunder klargjøre partenes standpunkt og sørge for kontakt mellom partene. Forbrukerrådet kan i den forbindelse ta kontakt med begge parter.

Forbrukerrådet skal opptre uhildet og nøytralt i arbeidet som utføres i konkrete forbrukersaker.

V Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser. Endringer i andre lover

§ 20 Ikraftsetting og overgangsbestemmelser

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Kongen kan i forskrift gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 21 Endringer i andre lover

1. Lov 13. august 1915 om domstolene (domstoloven) § 163 a annet ledd skal lyde:

Følgende myndigheter foretar forkynning postalt etter reglene i denne bestemmelsen: De alminnelige domstoler, jordskifterettene, *Forbrukerklagenemnda*, *klagenemnder som er godkjent etter forbrukertvistloven*, fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, påtalemyndigheten, namsmenn, namsfogder, politistasjoner med sivile rettspleieoppgaver og fylkesmenn.

2. Lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister oppheves.

3. Lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) § 16 nr. 2 bokstav a skal lyde:

a) tvist om krav som bringes inn for *Forbrukerklagenemnda eller en klagenemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven*, og tvist om krav som skyldneren godtar blir brakt inn for en *klage- eller reklamasjonsnemnd*.

4. I lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven) gjøres følgende endringer:

§ 22 annet ledd skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven.

§ 23 skal lyde:

Bestemmelsen i tvisteloven § 18-2 annet ledd er ikke til hinder for at tvister som gjelder fordringshaverens krav på å få dekket kostnadene ved inndrivningen, kan bringes inn etter tvistelovens regler til behandling for de alminnelige domstoler sammen med hovedkravet.

5. Lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) § 20-1 skal lyde:

Dersom det på grunnlav av avtale mellom selskapenes organisasjoner og forsikringstakernes organisasjoner eller Forbrukerrådet, er etablert en nemnd for behandling av tvister i forsikring, og vedtektene er godkjent etter *forbrukertvistloven*, kan hver av partene kreve nemndsbehandling av en tvist hvor nemnda er *kompetent*.

6. Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 10-44 første ledd siste punktum skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven.

7. Lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser og reisegaranti (pakkereiseloven) § 10-1 annet punktum skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven.

8. Lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbrukar om oppføring av ny bustad m.m. (bustadoppføringslova) § 64 tredje ledd skal lyde:

Dersom det på grunnlag av avtale mellom entreprenørane eller konsulentane sine organisasjonar og Forbrukerrådet er skipa ei nemnd for tvistar om avtalar som går inn under lova her, og *som er godkjent etter forbrukertvistloven*, kan kvar av partane leggje fram for nemnda ein tvist der nemnda er *kompetent*.

9. Lov 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven) § 4 annet ledd skal lyde:

(2) Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven. Fjerde og femte ledd oppheves.

10. Lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven) § 61a annet ledd skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven. Fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir nytt fjerde ledd.

11. Lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 11-5 første ledd siste punktum skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven. Annet ledd fjerde punktum oppheves.

12. I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) gjøres følgende endringer.

§ 6-2 annet ledd bokstav c skal lyde:

c) tvisten er blitt realitetsbehandlet i *en klagenemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven,*

§ 18-2 nytt annet ledd skal lyde:

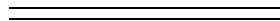
(2) Det samme gjelder sak som er reist for Forbrukerklagenemnda eller en klagenemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven. Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

§ 18-2 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) Når saken er til behandling i Forbrukerklagenemnda eller en nemnd som er godkjent etter forbrukertvistloven, kan søksmål likevel anlegges hvis nemnda ikke har avgjort saken innen seks måneder uten at det kan bebreides saksøkeren. I så fall innstilles behandlingen i nemnda.

13. Lov 29. juni 2007 nr. 73 om eiendomsme-
gling § 8-8 annet ledd skal lyde:

Nemnda skal godkjennes etter forbrukertvistloven. Fjerde og femte ledd oppheves og nåværende sjette til åttende ledd blir nye fjerde til sjette ledd.



Norges offentlige utredninger 2009 og 2010

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
NOU 2009: 7.

Arbeidsdepartementet:
Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.
NOU 2010: 1.
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.
NOU 2010: 4.
Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.
NOU 2010: 5.

Barne- og likestillingsdepartementet:
Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.
Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.
Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.
Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.
Adopsjon – til barnets beste. NOU 2009: 21.
Det du gjør, gjør det helt. NOU 2009: 22.

**Barne-, likestillings- og inkluderings-
departementet:**
Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

Finansdepartementet:
Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
NOU 2009: 2.
Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.
Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.
Bedre pensjonsordninger. NOU 2009: 13.
Globale miljøutfordringer – norsk politikk.
NOU 2009: 16.
Pensjonslovene og folketrygdreformen I.
NOU 2010: 6.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:
Individ og integritet. NOU 2009: 1.

**Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet:**
Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:
Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Justis- og politidepartementet:
Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.
NOU 2009: 9.
Kredittavtaler. NOU 2009: 11.
Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.
Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.
Ny grenselov. NOU 2009: 20.

Kommunal- og regionaldepartementet:
Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
NOU 2009: 17

Kulturdepartementet:

Kunnskapsdepartementet:
Rett til læring. NOU 2009: 18.
Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.
Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøverndepartementet:
Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.
Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:
På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:
Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på

www.regjeringen.no