

Det kongelige barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

postmottak@bld.dep.no

Høringsuttalelse om forslag til endringer i håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet

Ref. 16/2687

Det vises til høringsnotat og -brev av 19. oktober 2016.

Reforms syn på utkastet:

Reform er positiv til flere enkeltforslag i høringsnotatet, som å tilkjenne nemnda myndighet til å ilegge oppreisning. Vi mener likevel summen av de foreslåtte endringene vil svekke både pådriver- og veiledningsarbeidet og håndhevingen av diskrimineringsaker. Reform går derfor imot det foreliggende forslaget, og ønsker i stedet å beholde dagens ordning.

Reform – ressursenter for menn driver hjelpetilbud for menn i vanskelige livssituasjoner, samler inn og formidler kunnskap om gutter og menn, og er en pådriver for et mannsperspektiv i likestillingspolitikken. Reform er en ideell og uavhengig stiftelse som mottar grunnfinansiering fra staten.

Generell vurdering

Reform mener departementet kommer med flere gode enkeltforslag i høringsnotatet, som endringer i nemndas saksbehandling og kompetanse til å ilegge oppreisning og tilkjenne erstatning. Fra et prinsipielt ståsted kan vi også se noen fordeler med å skille håndheveroppgaver fra pådriverrollen og å organisere håndhevingsapparatet som en én-instansmodell. Spørsmålet er om den nye modellen vil ha kapasitet til å ivareta sitt mandat og hvorvidt behovene til de som diskrimineres er blitt tilstrekkelig vektlagt i beslutningsprosessen.

Reform frykter at summen av endringene foreslått vil svekke, snarere enn å styrke, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) i sin pådriver- og veilederrolle. Vi mener også at det foreliggende forslaget vil resultere i en svekkelse av håndhevingsapparatet. Vi kan ikke se at den foreslåtte ressuroverføringen vil sette den nye håndhevingsinstansen i stand til å håndtere en saksmengde tilsvarende hva

LDO som førsteinstans mottar i dag. Vi kan derfor vi ikke støtte det foreliggende forslaget. Reform ønsker i stedet å beholde dagens ordning.

Kommentarer til de enkelte forslagene

1. Lovhåndheveroppgavene skilles ut fra LDO

Reform er i utgangspunktet ikke negativ til å skille håndheveroppgaver fra pådriverrollen. Vi mener imidlertid det er grunn til å sette spørsmålsteget ved motivasjonen for endringen, og til prosessen for den foreslåtte endringen.

Likestillings- og diskrimineringsombudets doble rolle som lovhåndhever og pådriver er, som KUN påpeker i sitt hørings svar, ikke noen ny problemstilling. I forarbeidene til opprettelsen av LDO konkluderte departementet med at et felles apparat ville kunne bidra til større oversiktighet og tilgjengelighet for brukerne, gi en mer effektiv ressursutnyttelse og et bedre grunnlag for erfaringsoverføringer og kompetanseutveksling¹. Ordningen er siden blitt vurdert av Likestillingsutvalget, som konkluderte med at det ikke forelå konkrete holdepunkter for å skille håndhever- og pådriveroppgavene i to ulike institusjoner². Reform kan ikke se at det foreligger nye momenter som tilsier at saken bør vurderes annerledes nå.

Reform minner om at håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet er ment å ivareta interessene til de som utsettes for diskriminering. En omorganisering av apparatet vil kreve tid og menneskelige ressurser. Vi tviler på om personer som er diskriminert er tjent med en omorganisering av en relativt ny ordning, som etter alt å dømme fungerer godt. Vår konklusjon er at tid og ressurser snarere bør brukes på å styrke og forbedre den eksisterende ordningen.

Om håndheveroppgavene skal skilles ut fra ombudet, må det i så fall gjøres på en slik måte at ombudet får økt kapasitet og ressurser til sitt pådriver- og veiledningsarbeid. Dette innebærer også at ombudet gis økonomiske rammer til å tre inn som partsmedhjelper og føre selvstendige søksmål i saker av prinsipiell viktighet. Vi viser til anbefalingene fra European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), hvor det presiseres at et velfungerende diskrimineringsombud må kunne gi direkte bistand til ofre for diskriminering og ha en sterk pådriverrolle³. ECRI anbefaler at et ombud skal kunne yte rettshjelp og annen bistand til ofre, for å sikre deres rettigheter overfor institusjoner og domstoler, og at ombudet skal ha tilgang til domstolene. For å sikre at LDO skal kunne ivareta disse oppgavene også etter en omstrukturering av håndhevingsapparatet, trengs det økte bevilgninger. I likhet med i alle andre større omstillingsprosesser, er det dessuten slik at det de første to-tre årene må forventes vesentlig større initiale utgifter knyttet til de rene omorganiseringsaktivitetene (fysiske flytteprosesser, ivaretagelse av ansatte ved

¹ Ot.prp.nr. 34 (2004-2005)

² *NOU 2011: 18 Struktur for likestilling.*

³ ECRIs generelle anbefaling nr. 2 og nr. 7.

omplussing og innplussinger, opplæring i nye roller, nyansettelser, etablering av endrete samarbeidsrelasjoner, ombygninger o.a). Slike forhold glemmes nesten alltid i prosesser som dette, og er heller ikke hensyntatt i det foreliggende forslaget. Tvert om var forutsetningen for den forutgående gjennomgangen foretatt av PricewaterhouseCoopers (PwC) at en ny modell ikke skal medføre økte kostnader.

I følge et notat Reform har mottatt som medlem i Likestillings- og diskrimineringsombudets brukerutvalg, vil den foreslåtte overføringen av 12-18 årsverk fra LDO til et utskilt nemdssekretariat dessuten føre til en betydelig svekkelse av ombudet, særlig på det juridiske området. Ombudet benytter i dag ikke mer enn 7-10 årsverk på ren klagesaksbehandling. Flere av de ansatte klagesaksjuristene bidrar dessuten også til ombudets tilsynsarbeid. En flytting av hele 12-18 årsverk fra ombudet vil derfor kunne medføre en betydelig svekkelse av LDOs rolle som pådriver, og dette vil ramme ressursene som i dag benyttes til å drive veiledning og tilsyn med FN-konvensjonene hardt. Reform mener regjeringen må ta disse alvorlige advarslene fra LDO på alvor.

2. Et nytt håndhevingsapparat – én instans

Departementet foreslår å organisere håndhevingsapparatet som en én-instansmodell. Valg av modell begrunnes med redusert saksbehandlingstid og at det også i dagens modell kun er én instans (nemnda) som har vedtakskompetanse.

Reform tror rettssikkerheten kan ivaretas i én-instansmodell og vi stiller selvsagt oss positive til en modell som reduserer saksbehandlingstid. Vår viktigste innvending er at departementet i sitt forslag ikke overfører tilstrekkelige ressurser til ny instans.

I sin utredning av håndhevingsapparatet uttrykker PwC bekymring for restanseraten i dagens nemnd. I en ny én-instansmodell vil saksmengden være dobbelt av hva nemnda behandler i dag⁴. Hvis én-instansmodellen skal føre til raskere saksbehandling forutsetter det altså en betydelig styrking av nemndas kapasitet. Dette møtes ikke av departementets forslag.

Departementet ønsker som tidligere beskrevet å overføre 12-18 årsverk fra dagens ombud til den nye instansen. Det er god grunn til å stille spørsmål om en tilførsel i denne skalaen vil være en tilstrekkelig styrking av nemnda med de oppgavene denne er tiltenkt. 12-18 årsverk er klart mindre enn de 20 PwC legger til grunn for gjennomføring av en én-instansløsning. Det er dessuten stor usikkerhet knyttet til hvilke oppgaver ut over dagens som kan komme til å bli lagt til nemnda. Dette vil i stor grad være ukjent før departementet legger fram sitt forslag til ny lov på likestillings- og diskrimineringsfeltet, og det vil ikke være avgjort før Stortinget har votert. En klar økning av nemndas sakstilfang er for eksempel å forvente dersom aldersdiskriminering trekkes inn som omfattet av en ny lov – slik blant andre Reform

⁴ I 2015 gikk ca. halvparten av klagesakene til LDO videre til nemnda.

har uttalt seg til fordel for. Reform er derfor sterkt skeptisk til om den foreslåtte overføringen av ressurser til nemnda vil være tilstrekkelig.

PwC anbefaler videre at nemndas leder og nestleder ansettes i fulltidsstilling, av hensyn til «uavhengighet, effektivitet og rettssikkerhet» (s. 81). Departementet foreslår i stedet å videreføre dagens ordning, hvor leder og nestleder har vervet som bierverv ved siden av ordinær jobb. Reform mener bierverv er en uforsvarlig løsning med hensyn til effektivitet og rettssikkerhet, ikke minst fordi de foreslåtte endringene i saksbehandling vil gi nemndleder utvidete arbeidsoppgaver.

Hvis vi måler departementets høringsnotat opp mot PwCs vurderinger, kan vi ikke se at den foreslåtte én-instansen vil være i stand til å ivareta sine håndhevingsoppgaver. Reform kan derfor ikke støtte det foreliggende forslaget.

3. Skjerpede kvalifikasjonskrav til nemndledere

Reform støtter forslaget om at nemndledere skal ha dommererfaring i tillegg til juridisk utdanning. Skjerpede kvalifikasjonskrav er særlig viktig når det foreslås å gi nemndleder utvidet makt og nemnda tilgang til å ilegge oppreisning og erstatning.

Dommererfaring er imidlertid ikke den eneste kvalifikasjonen nemndledere bør ha. Like viktig er kompetanse på likestilling og ikke-diskriminering. PwC anbefaler i sin utredning at både leder og nestleder skal ha spisset kompetanse i diskrimineringsjuss. Reform støtter denne anbefalingen og ber departementet om å inkludere slik spisset kompetanse i diskrimineringsjuss i kvalifikasjonskravene til nemndlederne. Der det ikke lar seg gjøre å finne en leder som møter begge kvalifikasjonskravene, forutsetter vi at minst ett annet nemndsmedlem i avdelingen har kompetanse på diskrimineringsjuss. Vi støtter også PwCs forslag om å etablere et utvidet nemndsutvalg for å sikre bredere behandling av saker av prinsipiell art.

4. Effektivisert saksbehandling

Nemndas ledere gis myndighet til i særlige tilfeller å henlegge en sak

For å redusere saksbehandlingstid og sikre at åpenbart grunnløse klager ikke tar opp håndhevingsapparatets ressurser, er det viktig at nemnda har adgang til å henlegge saker uten full behandling.

Reform støtter derfor forslaget om å gi nemndas ledere myndighet til i særlige tilfeller å henlegge en sak, under forutsetning av at nemndlederne er tilsatt i fulltid og besitter kompetanse på diskrimineringsjuss. Vi forutsetter også at enhver henleggelse dokumenteres skriftlig.

Nemndas ledere gis myndighet til å avgjøre enklere saker som en ren kontorforretning, inkl. saker om pålegg, avvisning og henleggelse

Reform er enig i at pålegg er et viktig virkemiddel for å stoppe vedvarende diskriminering. Der organiseringen av nemnda gjør det vanskelig å behandle hastevedtak i full nemnd, er det viktig at det er etablert alternative prosedyrer.

Reform støtter forslaget om å gi nemndas ledere myndighet til å avgjøre enklere saker som en ren kontorforretning. Igjen stiller vi som forutsetning at nemndlederne er tilsatt fulltid og besitter kompetanse på diskrimineringsjuss, samt at saksavgjørelsene dokumenteres skriftlig.

Innføring av klagegebyr

Departementet foreslår å innføre et klagegebyr, oppad begrenset til et halvt rettsgebyr. Klagegebyret begrunnes med at «et mindre gebyr vil kunne virke preventivt på åpenbart ubegrunnede klager, og slik sett bidra til redusert saksbehandlingstid» (s. 49).

Reform mener innføring av et klagegebyr bryter med det grunnleggende prinsippet om at nemnda skal være et lavterskeltilbud. I denne sammenheng er det grunn til å minne om at vi har økende fattigdom i Norge og at ofre for diskriminering også kan være økonomisk vanskeligstilt, blant annet nettopp på grunn av diskrimineringen de utsettes for.

Vi har stor forståelse for departementets ønske om å hindre ubegrunnede klager og dermed redusere saksbehandlingstid. Et klagegebyr kan selvsagt virke preventivt på slike ubegrunnede klager, men det vil utvilsomt også heve terskelen for å levere inn begrunnede klager. PwC påpeker i sin utredning at «utfordringen i diskrimineringsaker ikke er at det er for mange saker som fremmes, men for få» (s. 109). Hvis departementet ser et reelt behov for å redusere antallet ubegrunnede klager, foreslår vi derfor at det jobbes med veiledning framfor å innføre et klagegebyr.

I og med at departementet foreslår å gi nemndledere myndighet til å henlegge åpenbart grunnløse klager, ser vi ikke ingen nødvendighet av å innføre klagegebyr. Vi understreker at PwC landet på samme konklusjon: «(...) et slikt startgebyr blir overflødig dersom nemnda gis adgang til å avvise/henlegge grunnløse klager eller klager over bagatellmessige forhold» (s.115). Reform støtter altså ikke forslaget om å innføre et klagegebyr.

Saksbehandlingen i nemnda skal som hovedregel være skriftlig

Departementet foreslår at saksbehandlingen i en ny nemnd som hovedregel skal være skriftlig, men at det skal åpnes for muntlig forhandling i saker der det er reelt behov for dette av hensyn til sakens opplysning. Reform forstår ønsket om å effektivisere saksbehandlingen, men ber om at det blir tatt hensyn til at ikke alle klagere stiller like sterkt skriftlig. Skriftlig saksbehandling kan være til hinder for minoritetsspråklige klagere, klagere med kognitive funksjonsnedsettelse eller klagere med lese- og skrivevansker. Om det innføres en hovedregel om skriftlig

saksbehandling vil dette måtte forutsette at klagerne kan få hjelp til å utforme sine klager skriftlig, og også bistand med å framskaffe dokumentasjon der klageren har behov for dette. Vi ber departementet spesifisere at *klagerens* behov må vektlegges i behovsprøvingen.

5. Nemnda gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og å tilkjenne erstatning i enkle saksforhold

Diskriminering må få konsekvenser for den som diskriminerer. Reformen setter pris på at departementet ønsker å gi nemnda myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet, og til å tilkjenne erstatning i enkle saksforhold. Dette innebærer i våre øyne et framskritt for diskrimineringshåndhevingen. Vi støtter derfor forslaget. Vi mener samtidig nemndas myndighet til å ilegge oppreisning kunne vært utvidet til flere samfunnsområder. I sitt høringssvar ber KUN departementet om å foreta en (gradvis) utvidelse av nemndas oppreisningskompetanse med sikte på å dekke alle samfunnsområder. Reformen slutter seg til dette forslaget.

6. Håndheving av forbudet mot seksuell trakassering

Departementet foreslår å videreføre dagens ordning på dette området, slik at saker om seksuell trakassering fortsatt må bringes inn for domstolene. Reformen mener dette er feil vei å gå. Seksuell trakassering er et omfattende samfunnsproblem som rammer svært mange voksne og ungdommer. At kun seks saker om seksuell trakassering har vært ført for retten mellom 2002 og 2013⁵, tilsier at det per i dag ikke finnes noen reell håndheving av forbudet mot seksuell trakassering. At det er slik bør ikke bli godtatt.

Departementet skriver i høringsnotatet at «saker om seksuell trakassering skiller seg fra andre trakasseringssaker og diskriminerings saker» (s. 46), ettersom en del tilfeller av seksuell trakassering også vil kunne rammes av bestemmelser i straffeloven. Det hevdes at anklager om seksuell trakassering vil oppleves som mer stigmatiserende for den innklagede enn anklager om andre former for diskriminering. Reformen er uenig i denne vurderingen. For det første er det mange andre former for diskriminering som også vil kunne falle inn under bestemmelser i straffeloven. For det andre er en del av poenget med et lavterskeltilbud å unngå påkjenningen en strafferettslig prosess kan være for både klager og anklaget. Fra et slikt perspektiv er saker om seksuell trakassering velegnet for håndheving i lavterskeltilbudet, nettopp for å bryte ned stigma som derved leder til en bevisstgjøringsprosess. Dette står i motsetning til hva som ofte vil være tilfelle ved avstraffelse.

⁵ Likestillings- og diskrimineringsombudet. (juni 2014). *Forbudet mot trakassering i arbeidslivet*. Rapport.

Det er også mulig å utforme håndhevingen på en måte som tar høyde for eventuelle motforestillinger. Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) foreslo i et brev til departementet 29. april at det legges inn en sikkerhetsventil ved at nemnda selv kan avvise saker hvor bevissituasjonen eller sakens grovhet tilsier at saken ikke bør behandles innen lavterskelapparatet. Vi mener dette er en bedre løsning enn å utelukke saker om seksuell trakassering fullt og helt.

Heller ikke Likestillingsutvalget kunne se at det skulle være særskilte rettssikkerhetsvurderinger i saker om seksuell trakassering som tilsier unntak fra håndheving i lavterskeltilbudet. Vi ber departementet om å revurdere sin konklusjon og gi nemnda myndighet til å håndheve saker om seksuell trakassering.

7. Formulering av forskrift

Reform mener ombudet og nemndas roller kan tydeliggjøres i den nye forskriften. Vi kan ikke se at det framgår klart av utkastet hvordan veiledningsfunksjonen skal deles mellom ombud og nemnd.

Videre foreslår PwC i sin utredning at ombudet gis myndighet til å tre inn som partsmedhjelper og selvstendig søksmålskompetanse. Departementet skriver i høringsnotatet at ombudet allerede har slik myndighet og at dette vil videreføres i den nye ordningen. Vi ber om at departementet spesifiserer i forskriften at ombudet har rett til å tre inn som partsmedhjelper og selvstendig søksmålskompetanse.

8. Klage til nemnda skal avbryte foreldelsesfristen

Reform støtter forslaget om at en klage til nemnda skal avbryte foreldelsesfristen. Det er urimelig at foreldelsesfristen løper mens en sak er til behandling, og særlig problematisk blir det når saksbehandlingstiden er lang.

9. Videreføring av søksmålsfristen for domstolsprøving

Reform støtter forslaget om at nemndas vedtak skal ha samme virkning som rettskraftig dom dersom søksmål ikke reises innen fristen. Vi mener imidlertid en tremåneders søksmålsfrist påfører den som er diskriminert en unødvendig byrde. Da domstolens alminnelige ankefrist er på en måned, burde dette være tilstrekkelig. Reform støtter PwCs anbefaling om at søksmålsfristen endres til én måned.

10. Nemnda gis vedtakskompetanse i saker hvor et forvaltningsorgan har truffet vedtak i kraft av å være arbeidsgiver.

Reform mener det er svært uheldig om arbeidssøkere og arbeidstakere skal behandles ulikt, avhengig av om saken gjelder offentlig eller privat sektor. Vi støtter departementets forslag om å gi nemnda vedtakskompetanse i saker hvor et forvaltningsorgan har truffet vedtak i kraft av å være arbeidsgiver.

Avsluttende kommentar

Det er naturlig å knytte noen kommentarer til prosessen forut for det utsendte høringsnotatet.

Som vi og andre organisasjoner tidligere har påpekt, er det problematisk at utredningen om håndhevingsapparatet har vært ført som en separat prosess, og ikke har vært knyttet til den pågående revisjonen av likestillings- og diskrimineringslovverket. Det svekker både helhetsbildet og muligheten til å gi kvalitetsmessig gode innspill når høringsinstansene må vurdere lovendringer og apparatendringer separat.

Reform stusser også over de stramme føringene som ble gitt i bestillingen til utredningen som ble foretatt av PwC. For oss er det unaturlig at departementet har satt som utgangspunkt at håndhevingsoppgaver og pådriveroppgaver *skal* skilles, uten at det foreligger empiri for at nåværende ombudsordning har medført praktiske problemer. Det er også å påføre prosessen unødvendige begrensninger når det stilles som et krav at en ny modell ikke skal medføre større kostnader.

Vi ser det som uheldig at departementet gir denne saken en høringsfrist på i underkant av seks uker. Det foreliggende forslaget innebærer en omfattende og kompleks restrukturering av et viktig felt. Vi viser i denne sammenheng til Reforms uttalelser om denne saken som del av LDOs brukerutvalg⁶. Etter vårt syn svekker korte høringsfrister sivilsamfunnets mulighet til å påvirke politiske prosesser på en uheldig måte.

Vi stiller oss selvfølgelig åpne dersom departementet ønsker ytterligere innspill, kommentarer eller utdypinger av dette høringssvaret.

Oslo, 29. november 2016

Are Saastad /s/
daglig leder

Hedda Hakvåg
rådgiver

⁶ <http://www.ldo.no/nyheiter-og-fag/nyheiter/nyheiter-i-2016/horing-om-ldo/>