



Hvordan skape et rettssikkert lavterskeltilbud?

Tiltak for at Likestillings- og diskrimineringsnemda skal kunne håndtere saker om oppreisning og seksuell trakassering, og deres antatte kostnader

Dag Ellingsen, Linn Andersen, Audun Gleinsvik,
Marthe Rosenvinge Ervik, Tor Egil Viblemo og Fredrik L. Ellingsen

FoU resultat 2015

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTATER

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Forord

Denne rapporten er et resultat av et oppdrag finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Departementet ønsket å få et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere om det skal foreslås endringer i Likestillings- og diskrimineringsnemndas myndighetsområde.

Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus har vært hovedansvarlig for utredningen, med seniorforsker Dag Ellingsen som prosjektleder. Samarbeidspartnere har vært Oxford Research as og Proba Samfunnsanalyse as. Seniorrådgiver Siri Line Helseth har vært vår kontaktperson i departementet.

En stor takk går til alle de informantene som har stilt opp for oss og brukt av sin tid. Vi har også fått verdifull hjelp av analytiker Emilia Johanson i Oxford Research Sverige.

I tillegg til den løpende dialogen mellom forfatterne av rapporten, har vi fått mange og viktige innspill fra førsteamanuensis dr. juris Sunniva Bragdø-Ellenes ved Universitetet i Agder.

Rapporten henviser flere steder til en studie av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, utført av samarbeidspartnerne bak denne rapporten. Denne evalueringen er nå publisert:

<http://www.oxfordresearch.no/publikasjoner/organisering,-effektivitet-og-rettssikkerhet.aspx>

Arbeidsforskningsinstituttet, 15. desember 2014/25. august 2015

Dag Ellingsen

Innhold

Sammendrag.....	6
1. Problemstillinger, mandat og disposisjon.....	12
Nåværende rettslige situasjon: I prinsippet et godt rettsvern	12
Kort beskrivelse av LDO og LDN.....	13
Diskusjonen om å oppgradere LDN	16
Problemstillinger.....	16
Disposisjon	20
2. Metode og data	21
3. Kravene til en rettssikker behandling	25
Regler for nemndas organisasjon og saksbehandling	25
Rettsikkerhetsbegrepet – «rettsriktige avgjørelser».....	26
Rettsikkerhetskravene –grunnprinsipper i sivilprosessen	27
Krav til et effektivt diskrimineringsvern	28
To rapporter med anbefalinger	30
Noen retts sosiologiske betraktninger om lavterskeltilbud og fri rettshjelp	34
Hvilke krav tilfredstilles (ikke) i dagens LDO og LDN?.....	36
Seksuell trakassering.....	37
Oppreisning.....	38
4. Internasjonale sammenligninger	40
Sverige: Diskrimineringsombudsmannen	40
Ligebehandlingsnævnet.....	47
Forskjellsbehandling på grunn av kjønn – i arbeidsmarkedet	49
Forskjellsbehandling på grunn av «handicap»	50
Etterbehandling i sekretariatet.....	54
Storbritannia: Employment tribunal.....	61
5. Nasjonale sammenligninger	66
Erstatningsnemnda for voldsofre	66
Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker	69
6. Omfanget av diskriminering og trakassering.....	72
Oppsummering omfang.....	76
Hvor store andeler vil nå offentlige instanser?	77

7.	Modeller for utforming av en ny LDN.....	78
	Modell 1: Likestillingsnemnda realitetsbehandler selv saker om seksuell trakassering og oppreisning. Et domstolslignende tvisteløsningsorgan?	79
	Modell 2: En ny flerspors nemndmodell	81
8.	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	84
	Kostnader knyttet til rettslig prøving.....	87
	Referanser.....	97

Vedlegg

Sammendrag

Mandat

I Norge har vi gjennom lovregulering i prinsippet et godt rettsvern for mennesker som mener seg diskriminert eller (seksuelt) trakassert, men svært få saker som blir håndhevet og sanksjonert i organer med betydelig sanksjonskraft. I denne rapporten skal vi søke å skissere et håndhevingsapparat som er rettsikkert nok til å håndtere saker om diskriminering og seksuell trakassering, og der man kan idømme oppreisning til ofrene. Apparatet må også ha en så vidt lav terskel at flere saker kommer opp. Utgangspunktet er dagens Ligestillings og Diskrimineringsnemnd (LDN).

Problemstillinger

LDN er klageinstans for saker som er behandlet hos Ligestillings- og Diskrimineringsombudet (LDO). Nemnda har de siste årene behandlet drøyt 50 saker per år, noe som er et forholdsvis lite volum saker. Samtidig har man altså begrenset handlekraft fordi man ikke kan idømme oppreisning eller håndtere saker med seksuell trakassering. Svært få saker kommer for de ordinære domstolene.

Vår hovedproblemstilling er altså: Hvordan skape et mer handlekraftig LDN? Hvilke rettssikkerhetskrav må tilfredsstilles? Finnes det håndhevingsorganer nasjonalt og internasjonalt som kan brukes som modeller for et mer handlekraftig LDN? Hva vil det koste å ruste opp LDN? Hvilke nytteeffekter vil det ha at flere saker med diskriminerings- og trakasseringsproblematikk kommer opp for en instans og får en tydeligere sanksjon?

Avveiningen mellom hensynet til lavterskel, rettssikkerhet og kostnad er sentral. Det har også vist seg viktig å se på avveiningen mellom det proaktive (fremmende) arbeidet til ligestillings- og diskrimineringsmyndighetene, kontra det reaktive arbeidet som består i å behandle og sanksjonere enkeltklager fra publikum.

Metode og data

Vi har gjennomført flere intervjuer med sentrale informanter i de aktuelle instansene og i akademia, både før og etter at vi har skissert vår løsning. Det har vært deltagende observasjon i møter i forskjellige organer.

Det er også gjort en gjennomgang av foreliggende statistikk, årsrapporter, regnskap med mer. Vi har gjennomgått offentlige dokumenter – norske og internasjonale. Teksten har gjennomgått omfattende juridisk kvalitetssikring.

Krav til rettssikkerhet.

I denne utredningen vil vi legge til grunn rettssikkerhet forstått som garantier for/regler som legger til rette for *rettsriktige avgjørelser*.

Det er vanlig å nevne særlig kontradiksjon, muntlighet og umiddelbarhet og likebehandling som sentrale innslag i kravet til rettssikkerhet. Alle prinsippene er viktige for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og slik sett bidra til et rettsriktig resultat. For å komme frem til et rettsriktig resultat må også faktum være riktig, det vil si at sakens faktiske sider har vært godt nok belyst gjennom prosessen.

Kontradiksjon skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det motparten, eventuelt også prøvingsinstansen tilfører saken. Først og fremst skal kontradiksjon

sikre at saken blir *godt opplyst* og kan avgjøres på et *forsvarlig grunnlag* (virkemiddel for å klarlegge faktum).¹

Sivilprosessen er kjennetegnet ved at tvister normalt avgjøres etter *mundlig behandling* i rettsmøte. Bevisene føres *direkte* for den den eller de dommere som skal avgjøre saken. Tanken er at dette også skal bidra til et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen².

Kravet til likebehandling ("equality of arms") innebærer at partene skal tilbys de samme muligheter til å tale sin sak. Det er ikke forenlig med likhetstanken om ulikheter i ressurser hos partene blir avgjørende for utfallet, jfr. tvl. § 1-1). Prinsippet om partslikhet er også en del av kravet til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6.

Kravene til rettssikkerhet vil være økende med overgrepets karakter og potensialet for sanksjoner. Et sentralt problem er også omfanget av sikre, gjerne skriftlige bevis på at diskriminering eller trakassering har funnet sted, eller om saken bærer preg av at "ord står mot ord", det vil si at sakens faktum er det springende punkt. Sakene om seksuell trakassering er ofte av inngripende karakter og sakens utfall kan ha betydelige konsekvenser for partenes faktiske situasjon. Derfor må kravene til kontradiksjon, riktig resultat og likebehandling vurderes forholdsvis høyt i saker som gjelder seksuell trakassering og saker om å idømme oppreisning.

Modeller internasjonalt:

Vi har sett på tre internasjonale organer som kan være modeller for et endret LDN:

Diskrimineringsombudsmannen i Sverige har mange fellestrekk i virkefelt med det norske LDO/LDN. Man behandler saker fra de samme diskrimineringsområder – og arenaer. Forskjellen er at den svenske myndigheten oppnår større handlekraft ved selv å føre et utvalg saker for retten. Disse sakene får ofte betydelig oppmerksomhet. Men sakene må gjennom et trangt nåløyne før de blir funnet egnet til å føres for retten – bare rundt 1 prosent av innsendte klager leder til rettslig aksjon. Sakene velges ut fra strategiske kriterier og inngår i organets helhetlige arbeid mot diskriminering og trakassering. Denne arbeidsformen gir antagelig god allmennpreventiv effekt gitt et strategisk riktig valg av saker. Det svenske ombudet er på mange måter på vei bort fra en tydelig reaktiv til en mer proaktiv strategi.

Det svenske ombudet skårer høyt på rettssikkerhet innenfor et smalt utvalg av saker, men lavt på grad av lavterskel. Det er også et problem at man i det svenske ombudet kan komme til å identifisere seg for sterkt med sine saker, samtidig som deler av offentligheten kan reagere på det som oppfattes som et for aktivistisk ombud.

Det danske Ligebehandlingsnævnet (Nævnet) har noen likheter med den svenske modellen, i det man sender et utvalg saker videre til retten, men det danske systemet gir høyere grad av garanti for at saker blir ført til retten. I retten blir sakene ført av advokater med fri rettshjelp gitt av Nævnet.

Det er imidlertid et smalere diskrimineringsgrunnlag i Danmark, samtidig som Nævnets saksbehandling er fullt ut basert på skriftlighet. Dette blir fort for avgrensende i saker der påstand står mot påstand, noe som avspeiles i at antall saker som omhandler seksuell trakassering (seksuel sjikane) er

¹ Se også Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo; NOU 2001: 32. Rett på sak. En god innledende oversikt av grunnleggende rettssikkerhetskrav gir også Bragdø-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.

² Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo.

lavt. Nævnet utfører effektiv saksbehandling, og har et høyt kompetansenivå. Nævnet har noen likheter med den norske Erstatningsnemnda for voldsofre, og vi har tatt med oss inntrykk fra begge inn i arbeidet med å skissere et forsterket LDN.

UK Employment Tribunal har en førstelinjetjeneste som tilbyr mekling. Dette er en variant av "restorative justice". Tilbudet skårer bra på lavterskel, og kan gi godt utbytte for parter som ønsker å ordne en sak i minnelighet, som for eksempel kanskje bare for å få en unnskyldning, og så gå videre. Men systemet skårer lavt på rettssikkerhet og det kan neppe observeres noen allmennpreventiv effekt.

Modeller nasjonalt

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker arbeider i det alt vesentlige med saker knyttet til omsorgsovertagelse i barnevernet. Nemnda er gjenstand for en omfattende evaluering av de samme parter som står bak denne rapporten. Den skårer høyt på rettssikkerhet og har også et betydelig omfang saker. Med en kombinasjon av spesialiserte jurister og fagkyndige nemndmedlemmer, viser den høy kompetanse. Dette systemet kan alene bli svært kostbart hvis terskelen senkes til LDN, slik at det blir et høyt antall saker. Disse nemndenes sammensetning og arbeidsmåte bør imidlertid skjeles til når LDN skal styrkes faglig og i forhold til rettssikkerhet.

Erstatningsnemnda for voldsofre overprøver klager på avgjørelser gjort av Kontoret for voldsoffererstatninger. Nemnda består av tre personer med tung faglig bakgrunn, og sammensetningen har vært stabil over mange år. Nemnda håndterer et høyt antall saker med til dels betydelige utbetalinger. Den har en effektiv saksbehandling blant annet gjennom stor grad av delegasjon til et kompetent sekretariat. Nemnda bruker en kombinasjon av strafferettslige og sivilrettslige beviskrav for å "skjære gjennom". Men denne nemnda mangler en rekke rettssikkerhetskrav knyttet til offentlighet, kontradiksjon og muntlighet. Den minner en del om Ligebehandlingsnævnet i DK, og vil ha de samme problemene med å håndtere saker der påstand står mot påstand.

Omfanget av trakassering og diskriminering

Omfanget av ikke-anmeldte saker synes enormt innenfor de fleste grunnlag og arenaer, sett i forhold til hva som når offentligheten gjennom klager til LDO. Mørketallet vil alltid være høyt, samtidig som bare det å "spise litt" av mørketallet kan gi kraftig saksøkning. Men erfaringsmessig er det vanskelig å se for seg en veldig kraftig økning av saker som krever omfattende behandling. Internasjonale erfaringer og litteratur viser at mange vil kvie seg for å ta slike saker langt.

Forslag til ny modell

I kapittel 7 skisserer vi to ulike forslag til institusjonell organisering av likestillingsnemnda.

Modell 1: Selvstendig, kraftig opprustet nemnd

I den første modellen³ forutsetter vi at Likestillingsnemnda *selv* skal kunne effektivt realitetsbehandle saker om seksuell trakassering og idømme oppreisning. Vi argumenterer for at en slik løsning krever til dels omfattende endringer i saksbehandling, sammensetning og kapasitet.

Vi konkluderer bl.a. med følgende krav for å sikre en rettsikker saksbehandling for saker om seksuell trakassering:

³ Modell 1: Likestillingsnemnda realitetsbehandler selv saker om seksuell trakassering og oppreisning.

- Kapasitet
- Sammensetning (kompetanse)
- Saksbehandlingsregler

I denne modellen peker vi særlig på behovet for dommerkompetanse hos leder og nestleder, behovet for jurister med god erfaring i å vurdere fakta og bevis og endelig bør det være en psykolog/psykiater med.

Nemndas sekretariat bør videre utøve en betydelig veiledningsoppgave med store krav til saksopplysning. Den utvidete veiledningsplikten til sekretariatet vil bl.a. innebære å sikre at partene forstår hvilke rettsvilkår som gjelder, og hvilken informasjon som partene må innhente og legge frem for å kunne sikre at saken er så godt opplyst som mulig fra partenes side. I særlig grad vil altså den utvidete veiledningsplikten medføre økt ansvar for sekretariatet for å veilede partene i rettsvilkår og hvilke opplysninger og dokumenter partene må fremskaffe for å opplyse saken tilstrekkelig.

Vi finner at saker om seksuell trakassering bør gjennomføres med et *forhandlingsmøte med adgang til vitneførsel*. Erfaringen fra Danmark indikerer at vitneførsel er helt avgjørende for å sikre at saken blir godt nok opplyst, og at sakens fakta og bevis i tilstrekkelig grad blir belyst. I saker om seksuell trakassering er det ofte uenighet om *faktum*. Det kan foreligge en del skriftlige bevis og dokumentasjon, men ofte vil skriftlige bevis ikke være tilstrekkelige til å kunne opplyse fakta som er omtvistede mellom partene. Dersom Likestillingsnemnda effektivt og rettsikkert *selv* skal kunne realitetsbehandle saker om seksuell trakassering, må det følgelig være muntlig forhandlingsmøte med vitneførsel.

Vi ser at forslaget til organisering av likestillingsnemnda medfører økte krav til kapasitet (ressurser) både i sekretariatet og i likestillingsnemnda. Hvor mange årsverk og kostnader, er avhengig av antall saker.

Ved utvidet myndighet til å tilkjenne oppreisning må sekretariatet og nemnda sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst også når det gjelder oppreisningsspørsmålet, hvilket vil medføre at både saksforberedelsen i sekretariatet og behandlingen i nemndmøtene vil bli mer omfattende og tidkrevende. Videre må det antas at sekretariatet og nemnda i en oppstartsfasen vil måtte bruke ekstra ressurser på "pilotsaker" hvor veiledende normer for oppreisning utmåles for typiske diskrimineringsaker. Når nemnda gjennom sin praksis danner slike veiledende normer vil det imidlertid kreve mindre tid og ressurser i både sekretariatet og i nemndsmøtene til selve utmålingsspørsmålet.

Hovedproblemene med denne modellen er imidlertid reduserte muligheter til reell kontradiksjon i det man ikke kan innvilge fri rettshjelp til partene. Videre kan nemnda få en uheldig dobbeltrolle som veileder for partene kombinert med en mer uavhengig dømmende rolle.

Modell 2: En ny flerspors nemndmodell

I denne modellen ser vi for oss en differensiert løsning basert på behovet for bevis og sakenes opplysning.

Vi oppfatter det derfor som hensiktsmessig å designe noen saksprosesser for å sikre en optimal prosess for de forskjellige kategoriene saker som kommer til nemnda. Det skilles i utgangspunktet mellom sakene på en måte der bevisføringen står i sentrum. LDO får inn klagen som før, også i saker som omhandler seksuell og annen trakassering (på for eksempel etnisk grunnlag, pga funksjonshemming, alder etc). I de sakene av denne typen der man ikke kommer til enighet, eller der den ene parten ikke aksepterer LDOs avgjørelse eller avvisning, blir saken videreført til nemnda – som nå.

I mange av sakene vil bevisføringen i det alt vesentlige være av skriftlig karakter. Her har det meste av saken blitt belyst ved skriftlige dokumenter, der kontradiksjonen består i at partene sender dokumentene gjennom LDO. Dette kan for eksempel være i saker om påstått diskriminering i ansettelsesaker, der man finner en tilstrekkelig og god dokumentasjon på at de aktuelle partenes hensyn er eller ikke er ivarettatt i saksbehandlingen. Man vil antakelig også kunne ha trakasseringssaker der trakasseringen i større eller mindre grad består av skriftlige ytringer. Det kan være eposter, brev eller nettsteder der navngitte personer sjikaneres på grunnlag av ett eller flere diskrimineringsgrunnlag. Sagt på en annen måte: Dette vil ofte være saker der sakens *faktum* synes rimelig avklart, mens *lov- anvendelsen* kan være det sentrale stridspunktet.

I slike saker kan nemnda i utgangspunktet foreslå en avgjørelse basert på foreliggende dokumenter, eventuelt med innhenting av tilleggsdokumentasjon der dette er greit tilgjengelig. Basert på disse skriftlige dokumentene kan nemnda ta en avgjørelse ved å godkjenne eller avvise LDOs avgjørelse. Ved godkjenning, og der klager har fått medhold i LDO, kan nemnda idømme oppreisning.

I de sakene der vesentlige deler av bevisføringen er basert på muntlige utsagn, til dels bekreftet eller motsagt av vitner, og der det er betydelig uenighet om faktum i saken, går saken fra LDN til et tvisteløsningsorgan etter modell av det norske forlikrådet, konfliktrådet eller UK Employment Tribunal.

Her vil det være en avgjørelse om man ønsker å foreta meglingen i regi av LDN eller ved å importere tjenester/eksportere saken. Ved sistnevnte alternativ kunne man tenke seg at ett eller flere av Konflikt- eller Forlikrådene får særlig kompetanse til å håndtere slike saker. Rettsmekling er også en mulig modell. Nemndleder (i full stilling som i modell 1) i samråd med sekretariat foretar denne sli-
lingsprosessen.

Kommer man ikke til enighet der, går saken til nemnda. Ved en eksport/importmodell oppstår følgende situasjon: Mener nemnda at saken bør tas videre, og en av partene ønsker det, kan nemnda tilkjenne partene fri rettshjelp, og saken tas videre til Tingretten. Men nemnda har ikke et møte med full bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. Ønsker man en "intern" løsning, blir nemnda med fullt forhandlingsmøte neste løsning. Her foregår saksbehandlingen som under modell 1 med full kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet, men skillet er at begge parter har advokat og tilbud om fri rettshjelp.

Det synes som den beste løsningen å ha «import/eksport» av minst én tjeneste. En nemnd som både skal forestå meklingen, og siden et fullt forhandlingsmøte, vil kunne oppfattes som en nemnd som blander roller og kanskje som forutinntatt. En meglingsleder fra nemnda kan for eksempel tydelig ha tilkjennegitt at en av partene bør strekke seg lenger mot et kompromiss, uten at dette har blitt akseptert, og den ikke-aksepterende parten vil oppfatte nemnda som forutinntatt. Den beste løsningen vil altså antakelig være å kombinere på en av disse to måtene:

- a) En intern megling med «eksport» av uløste saker til Tingretten (kombinert med fri rettshjelp til begge parter)
- b) En ekstern megling i Konfliktråd, Forlikråd eller som Rettsmekling med en intern løsning med fullt forhandlingsmøte i nemnda hvis partene ikke når enighet i meglingen.

Nemnda bør forsterkes, og i forhandlingsmøter må den settes sammen på en måte som avspeiler sakens karakter. Nemndleder bør ha dommerkompetanse og gjerne også særlig kompetanse innen diskrimineringsjuss. Dommerkompetansen er antagelig viktigst, i det domstolene har en særlig erfaring og kompetanse i å vurdere parters og vitners troverdighet, noe som vil bli sentralt for å gi tilfredsstillende rettssikkerhet i trakasseringssaker. En person med dommerkompetanse- og erfaring vil også kunne ha erfaring med rettsmekling, noe som gjør vedkommende egnet til også å forestå

megling i regi av nemnda, hvis det er den løsningen som blir foretrukket. Handler saken om arbeidslivsspørsmål, bør et medlem av nemnda ha særlig juridisk kompetanse her. Er seksuell trakassering tema, kan man tenke seg at nemnda forsterkes med en psykolog eller psykiater med kompetanse på feltet. Man kan også tenke seg folk med kompetanse på organisasjonssosiologi, antropologer eller etnologer med kulturkompetanse etc. Nemnda får rett til å idømme oppreisning, men med en øvre grense for beløpet.

Nemndas sekretariat bør forsterkes for å gi nemnda et bedre saksgrunnlag enn nå, samtidig som sekretariatet kan bli sterkt nok til å ta enklere saker på delegasjon (slik man gjør i voldsoffernemnda). Vi kjenner ikke detaljene her, men det er mulig at nemnda kunne samlokaliseres med en annen frittstående nemnd. Da vil man kanskje få et mer attraktivt juridisk miljø, samt en organisasjon som gjør at man ikke behøver å håndtere alle spørsmål rundt regnskap, rekvisita og kontorutstyr selv (slik nemndas sekretariat nå må gjøre).

Minst en av stillingene som nemndleder bør være en heltidsstilling, slik at den daglige kontakten mellom nemnd og sekretariat styrkes. Dette bør altså være en jurist med særlig kompetanse på diskriminerings- og likestillingsjus.

Kost/nytte

Hvis LDN får mandat til å idømme oppreisning, vil dette kunne gi positive virkninger for den påklagende part og vil kunne gi en preventiv effekt. Omfanget av diskriminering er dårlig kartlagt, men forskning på diskriminering i arbeids- og boligmarkedet tyder på at det har et stort omfang sammenlignet med antall saker som blir behandlet. Det er imidlertid ikke grunnlag for å tallfeste den preventive virkningen av økt rettslig prøving på omfanget av diskriminering og dermed heller ikke av nytteeffektene av etablering av et lavterskeltilbud.

Vi har beregnet kostnadene ved de to alternative modellene for rettslig prøving. Beregningen tar utgangspunkt i dagens kostnadsnivå i BLD. Vi har så lagt til antatte merkostnader ved endret saksbehandling. Begge alternativene vil bli mer ressurskrevende enn dagens modell. Vi finner at enhetskostnadene for behandling av diskriminerings saker vil øke med 36 prosent hvis man velger alternativ 1 og 26 prosent hvis man velger bruk av fri rettshjelp. I tillegg kommer at alternativene også antas å gi realitetsbehandling av trakasseringssaker i LDN. Vi antar at i alle disse sakene vil det gis fri rettshjelp i alternativ 2. Dette gjør at alternativ 2 antas å bli mest kostnadskrevende.

Alternativ 2 forventes å gi størst nytte, men også høyest kostnader. Deretter følger henholdsvis alternativ 1 og dagens modell, både rangert ut fra nytte og kostnader. Den samfunnsøkonomiske analysen gir dermed ikke grunnlag for å rangere alternativene.

1. Problemstillinger, mandat og disposisjon

Nåværende rettslige situasjon: I prinsippet et godt rettsvern

Norsk rett gir i prinsippet et godt vern mot å bli diskriminert på en rekke grunnlag: Kjønn, alder, religiøs tro, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering og etnisk bakgrunn. I lang tid omfattet det generelle lovfestede vernet mot diskriminering bare diskriminering på grunnlag av kjønn⁴. Fra midten av 1990-tallet ble diskriminering basert på flere grunnlag enn kjønn tematisert og brakt opp på den politiske dagsorden.

Dagens rettslige diskrimineringsvern i Norge er spredt på flere ulike lover, og de ulike diskrimineringsgrunnlagene har ulik grad av vern. Fra 01.01.2014 ble vernet mot diskriminering på grunn av seksuell orientering utvidet fra bare å gjelde i arbeidsforhold og boligforhold til å gjelde på alle samfunnsområder. Det er videre gjort relativt omfattende lovtekniske og språklige endringer i samtlige diskrimineringsvernlover. Derfor er likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven *vedtatt som nye lover*⁵. Det fremgår av lovendringene at de fire nye diskrimineringslovene har fått lik struktur og i stor grad likt innhold. Det er videre blitt like regler om oppreisning og erstatning i alle lovene. Det er endelig lovfestet en rett til å få lønnsopplysninger ved mistanke om lønnsdiskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk⁶.

Samlet synes det å være to sentrale utviklingslinjer i utviklingen av diskrimineringsvernet i Norge:

- For det første en gradvis utvidelse av diskrimineringsvernet til flere diskrimineringsgrunnlag.
- For det andre en utvidelse av diskrimineringsvernet til å gjelde flere arenaer og livsområder

Utviklingen i diskrimineringsretten synes dels å være inspirert av menneskerettslig vern gjennom internasjonale konvensjoner, og dels av nye EU-direktiver mot diskriminering. I denne sammenheng er det viktig å understreke at konvensjoner som er gjort til del av norsk rett (inkorporert) gjennom menneskerettsloven, går foran norsk rett dersom det er motstrid mellom konvensjonenes bestemmelser og nasjonal lovgivning.⁷

Vernet mot diskriminering gjelder på en rekke arenaer, og i særlig grad på arbeidsmarkedet. Her gjelder vernet både ved inklusjon, altså ved ansettelse, men også ved eksklusjon, ved å forby urimelige avskjedigelser. Vernet er i utgangspunktet godt ved tilståelse av offentlige ytelser, og i forbindelse med krav om tilrettelegging av arealer som skal være offentlig tilgjengelige.

Norsk rett gir også et vern mot å bli utsatt for seksuell trakassering gjennom likestillingslovens § 8 a8. Trakasseringen kan skje i mange former: Den kan være verbal (nærgående kommentarer, «spøk»),

⁴ NOU 2009:14

⁵ Ny diskrimineringslov trer i kraft 1.januar. BLD, Regjeringen (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/ny-diskrimineringslovgivning-trer-i-kraf.html?id=748269>)

⁶ Ny diskrimineringslov trer i kraft 1.januar. BLD, Regjeringen (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/ny-diskrimineringslovgivning-trer-i-kraf.html?id=748269>)

⁷ Se nærmere NOU 2009: 14 og Prop. 88 L (2012–2013) Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

⁸ Lov om likestilling mellom kjønnene lov 2013-06-21-59. BLD, § 8 Forbud mot trakassering og §14 Arbeidslivets organisasjoners aktivitetsplikt. Gjeldende bestemmelser har to elementer; på den ene siden en forbudsbestemmelse som gir individuelt vern mot seksuell trakassering, på den andre siden en vernebestemmelse som handler om plikt til forebygging i arbeids- og organisasjonsliv.

uønskete forslag), ikke-verbal (blikk, blotting, visning av bilder) eller fysisk (fra «tafsing» til voldtekts(forsøk). De groveste formene for trakassering hører åpenbart hjemme i strafferettslig saksbehandling. Det er også akseptert i juridisk sammenheng at det er offerets opplevelse av å ha blitt trakassert som er det viktigste momentet. Likestillingslovens § 8 definerer kjønstrakassering og seksuell trakassering slik:

Med trakassering på grunn av kjønn menes handlinger, unnlater eller ytringer som virker eller har til formål å virke krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende. Med seksuell trakassering menes uønsket seksuell oppmerksomhet som er plagsom for den oppmerksomheten rammer.

Det er følgelig mange grupper i Norge som vil «ha rett» når de mener seg diskriminert, i det de kan vise til et juridisk regelverk som hegner om deres interesser i en sårbar situasjon. Samtidig kan det være vanskelig å «få rett» fordi det ikke finnes adekvate håndhevingsorganer med tilstrekkelige fullmakter. Dette leder oss rett inn i denne rapportens hovedproblematikk: Hva bør gjøres med håndhevingen av regelverket mot diskriminering og seksuell trakassering for at flere skal «få rett»?

Kort beskrivelse av LDO og LDN

Den som mener å ha blitt diskriminert eller trakassert, kan anmelde forholdet til Likestillings- og diskrimineringsombudet, der forholdet vil bli behandlet som en klage.

LDO presenterer seg slik overfor potensielle klagere:

Behandling av en klagesak hos ombudet er gratis, og tar normalt kortere tid enn om domstolen skulle behandlet saken. Når ombudet er kommet til at det er skjedd brudd på loven, plikter den ansvarlige å rette seg etter ombudets uttalelse. Ombudets uttalelser er derimot ikke rettslig bindende slik en dom er. Selv om ombudet ikke kan pålegge en part å rette seg etter ombudets uttalelser, ser vi likevel at de fleste velger å rette seg etter uttalelsen.

Ombudet kan ikke selv ilegge noen sanksjon som følge av brudd på loven dersom den ansvarlige velger ikke å forholde seg til uttalelsen, men saken kan ankes videre til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Ombudet oppfordrer alltid den ansvarlige for lovbruddet til å komme til en frivillig løsning med klageren, eventuelt gi en økonomisk kompensasjon⁹.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i perioden 2007-2013 behandlet om lag 11 000 saker (veiledninger og klager). Rundt 35 prosent av sakene gjaldt diskriminering på grunnlag av kjønn, snaue 25 prosent gjaldt funksjonsevne, mens nær 15 prosent var behandlet med etnisitet som saksgrunnlag. Det største saksfeltet er arbeidslivet, med «annet», varer og tjenester og offentlig forvaltning på de neste plassene. Ombudet skiller mellom klagesaker og veiledningssaker, der de førstnevnte er av størst interesse her.

I perioden 2007-2013 har det blitt behandlet om lag 1550 klagesaker. Etter innføringen av Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i 2009 har klagesaker knyttet til funksjonsevne og tilgjengelighet vært dominerende, men med en nedgang etter 2011.

Likestilling- og diskrimineringsnemnda behandler klager på LDOs uttalelser og vedtak. Nemnda behandler kun saker som først er behandlet av ombudet. En part som er uenig i ombudets uttalelse kan

⁹ Kontakt oss, kontaktskjema. Likestillings- og diskrimineringsombudet (<http://www.ldo.no/no/ombudet/Kontakt-oss/>).

bringe saken inn for nemnda. Ombudet kan også bringe saker inn for nemnda, dersom en av partene ikke retter seg etter ombudets uttalelse. Nemndsbehandlingen er gratis.

Nemnda har i perioden 2009-2013 behandlet mellom drøyt 40 og 55 saker hvert år, med en viss stigning gjennom perioden. Det siste året var saker etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven hyppigst forekommende, fulgt av saker etter diskrimineringsloven og likestillingsloven. Nær halvparten av sakene berører arbeidslivet. I 2013 ble 16 prosent av sakene avgjort til å være i strid med likestillings- og diskrimineringslovgivningen. I rundt tre av fire saker opprettholder LDN samme avgjørelse som LDO.

Nemnda består av en leder, en nestleder, åtte medlemmer og seks varamedlemmer. Leder og nestleder har dommerkompetanse. Nemnda deler seg i to avdelinger, hver avdeling ledes av henholdsvis leder eller nestleder. Det har vært en del utskiftninger i nemnda i vår undersøkelsesperiode, blant annet av leder. Men det stabile bildet er at nemnda i hovedsak er sammensatt av jurister med litt forskjellig bakgrunn (advokat, akademia, offentlig forvaltning), noen samfunnsvitere og noen representanter for interessentorganisasjoner. Hvert medlem oppnevnes for fire år, men kan reoppnevnes og samlet sitte i åtte år.

Utfordringer

Utgangspunktet for den aktuelle utredningen er at det finnes flere lavterskeltilbud for å reise sak i forbindelse med opplevd diskriminering eller trakassering, men at de i alt for liten grad benyttes. Dette kobles til følgende forhold:

Det er begrensede sanksjonsmuligheter hos LDO og LDN. Likestillingslovens § 26 setter klare begrensninger:

Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda skal håndheve og medvirke til gjennomføringen av denne loven, jf. diskrimineringsombudsloven. Ombudet og nemnda skal likevel ikke håndheve reglene om:

- a) *Seksuell trakassering i § 8,*
- b) *Aktivt likestillingsarbeid i kapittel 3 og § 23,*
- c) *Behandling av lønnsopplysninger i § 22 andre ledd og*
- d) *Oppreisning og erstatning i § 28.*

Ombudet og nemnda skal ikke håndheve forbudet mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold.

Punkt a og d er sentrale i denne rapporten. Både Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan behandle saker om diskriminering og på mange grunnlag. Men ingen av de to instansene kan gi oppreisning i diskrimineringsaker. Hvis man mener seg utsatt for en ikke-økonomisk fastsettbar skade knyttet til diskrimineringen, og får medhold i at man har opplevd diskriminering, kan man altså ikke være sikker på å få oppreisning gjennom behandling i LDO eller LDN. Disse to instansene kan altså heller ikke håndtere saker med seksuell trakassering.

Et eget problem er knyttet til at disse to instansene, som forvaltningsorganer, ikke kan overprøve et annet offentlig forvaltningsorgans vedtak. Dette betyr i praksis at om man mener seg diskriminert av

en offentlig instans eller arbeidsgiver, kan dette håndteres av LDO eller LDN, men den aktuelle instansen behøver ikke rette seg etter uttalelsene fra de to organene. Dette vil gjelde vedtak i NAV, offentlige ansettelser etc.

Skal man få en rettskraftig avgjørelse, må man altså ofte gå til domstolene. Dette er en løsning som skaper betydelig økonomisk fallhøyde for den som mener seg utsatt. Man kan tape saken, og bli dømt til å betale både egne og motpartens saksomkostninger. Risikoen for ikke å få rett, selv om man mener man må ha vært utsatt for en rettsstridig handling, er også stor fordi mange av disse sakene vil inneholde et betydelig element av skjønn, samt en beskrivelse av saksforholdet der partene kan gi svært forskjellige versjoner.

En undersøkelse viser med all tydelighet hvor lite domstolene brukes i denne typen saker: I perioden fra 1978 til 2009 var det kun behandlet 55 tvistesaker om diskriminering, altså grovt regnet 1-2 saker per år (McClimans i NOU 2011:18). Det lave antallet saker knyttet til mangelen på økonomiske ressurser hos klagere. Diskrimineringsaker er ikke prioriterte områder for rettshjelp, og McClimans finner også at det i en stor andel av sakene som kommer for domstolene var slik at saksøkeren ble ilagt motpartens saksomkostninger¹⁰. Å føre en sak for retten krever ofte bistand av advokat, og salæret for en ordinær rettstvist kommer fort opp i flere titusener av kroner.

Det anbefales ikke å gå til sak i forbindelse med boligtvister med mindre kravet overstiger 50 000 kr, da det fort koster 50 000 – 100 000 kr for å få en advokat til å føre saken for retten¹¹. I en sak i forbindelse med seksuell trakassering vil det være grunn til å tro at omkostningene vil kunne være betydelig høyere med hensyn til behov for vitnemål og annet tilknyttet bevisføringen.

Saker som innebærer påstand om seksuell trakassering har i enda mindre grad enn andre diskrimineringsaker funnet veien til domstolene: Skjeie-utvalget (NOU 2011:8) viser i sin utredning til at ombudet (LDO) ved flere anledninger har påpekt at det er et stort behov for et lavterskeltilbud når det gjelder seksuell trakassering. Ombudet viser til at det ikke kjenner noen saker der den som har vært utsatt for seksuell trakassering har gått til domstolene. Ifølge ombudet blir saker om seksuell trakassering håndhevet av de fleste likestillings- og diskrimineringsorganer i Europa. Det kan imidlertid diskuteres om det ikke er slik at en del saker som inneholder seksuell trakassering likevel går for domstolene. Det er et interessant spørsmål om ikke et antall saker som inneholder seksuell trakassering som et viktig element, i praksis har vært prøvd for retten, men under en annen «overskrift». Arbeidsmiljø saker kan ofte inneholde slik trakassering som et viktig element, men defineres da som nettopp en sak der man har et urimelig dårlig arbeidsmiljø. På samme måte kan LDO og LDN håndtere saker som er rubrisert som diskriminering eller trakassering på grunn av kjønn, der grensene over mot seksuell trakassering ofte vil være uklar.

Det synes derfor rimelig å påstå at det i flere tilfeller der skadevolder har en divergerende oppfatning av saken, vil være vanskelig for den skadelidende å oppnå en rettssikker behandling av sin sak, i det man vegrer seg for å gå til domstolene. Ikke bare kan domstolsbehandlingen gi et betydelig økonomisk tap, men selve behandlingen med dens offentlighet kan i seg selv være belastende, noe man må anta særlig vil være gjeldende i saker om angivelig seksuell trakassering. Ønsket om økt rettssikkerhet for den utsatte er altså legitimt, men må veies opp mot behovet for rettssikkerhet for den antatte skadevolderen. Det er først og fremst den anklagedes krav på rettssikkerhet som har begrunnet at man har krevd at disse sakene skal gå for domstolen. Begge parter vil ha interesse av å ikke få

¹⁰ NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Justis- og Beredskapsdepartementet, Regjeringen. (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2003/nou-2003-15/17.html?id=454398>).

¹¹ forbrukeradvokaten.no

private (og krenkende) opplevelser «brettet ut» i en rettssak der det kan være risiko for medieomtale. Saken kan også inneholde elementer som gjør det vanskelig å gå tilbake til et arbeidsforhold etter en behandling i det offentlige rettssystemet.

Diskusjonen om å oppgradere LDN

I oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget er det en gjennomgang av flere sentrale kilder som har vurdert om LDO og LDN skal ha oppreisningsmyndighet eller anledning til å håndtere saker med seksuell trakassering:

- NOU 2009:14. Et helhetlig diskrimineringsvern,
- NOU 2011:18: Struktur for likestilling (Skjeie-utvalget)
- Prop. 88 L Diskrimineringslovgivning.

Bare NOU 2011:18 – også kalt Skjeie-utvalgets rapport/innstilling - konkluderte med at LND skulle ha begge former for fullmakter. I NOU 2009:14 er det et mindretall som ønsker en løsning som den Skjeie-utvalget foreslår (fullmakt til å håndtere oppreisning og saker om seksuell trakassering).

Hva må til for å gjøre LND i stand til å håndtere saker der den utsatte ønsker oppreisning og saker som omfatter seksuell trakassering? Dette vil være den mest sentrale problemstillingen i denne utredningen. Det har allerede vært påpekt flere mangler:

Nemnda har ikke den *kompetanse* og de *ressurser* som kreves for å vurdere de krevende spørsmålene som dukker opp i forbindelse med spørsmål om oppreisning og erstatning. Herunder kommer beregning av erstatningsbeløp og vurdering av årsakssammenhenger (NOU 2009:14).

Rettsikkerheten er ikke ivaretatt når avgjørelsene blir behandlet i *bare én forvaltningsinstans*. Å ta avgjørelsen videre til en domstol vil bli svært kostbart for partene, samtidig som det vil binde opp store ressurser for nemnda som blir part i disse sakene (NOU 2009:14).

Det er også mangler i forhold til prinsippet om *kontradiksjon*. Hver av partene har ikke tilstrekkelig mulighet til å bli hørt og bli kjent med motpartens anførsler før dom avsies, det samme gjelder mangelen på parts- og vitneavhør slik man finner dem i domstolene (Prop. 88L)

Nemnda bør også kunne behandle vedtak fattet av annen offentlig forvaltningsinstans (NOU 2011:18), som omtalt over.

På den annen side har det, særlig i Skjeie-utvalgets NOU 2011:8, vært pekt mot tilstrekkelig rettssikre løsninger i norsk sammenheng samt i andre nordiske land. Disse ordningene blir presentert i kapittel 4 og 5. Skjeie-utvalget foreslår i kapittel 12.3 at nemnda opprustes til en kostnad av anslagsvis kroner 2,5 millioner per år (i tillegg til bevilgningene i 2011 som var på 2,3 millioner) for å kunne fungere som en nemnd som kan håndtere oppreisningssaker og saker om seksuell trakassering. Hovedsakelig skal disse midlene gå til opprustning av sekretariatet.

Vi vil i tillegg peke på at det reelt er lite offentlighet knyttet til saksbehandlingen i nemnda. Lokalet er lite egnet for tilhørere. Ofte vil en tilhører bli kjent med et nokså beskjedent utsnitt av sakskomplekset i det partene vanligvis bare har fem minutter til å presentere sin sak. Basert på våre erfaringer som tilhørere ved et betydelig antall saker for domstolene, virker det som nemnda har en lavere terskel for å la sakene gå for lukkede dører enn det man finner i ordinære domstoler.

Problemstillinger

De overnevnte kildenes argumentasjon er vesentlig på to måter: For det første peker de mot endringer som bør gjøres for at LDN skal bli en tilstrekkelig rettsikker og effektiv instans. For det andre

peker særlig Skjeie-utvalgets innstilling (NOU 2011:18) mot mulige innenlandske og utenlandske modeller for god saksbehandling. Vi legger vekt på at denne studien må forholde seg til følgende problemstillinger som i høy grad følger av utlysningens krav:

Rettsikkerhet

Et hovedspørsmål er hva som mangler for å få en rettssikker ordning. Dette innebærer for det første et spørsmål om hva som kjennetegner rettssikre ordninger. Vi ser for oss at dette gjennomføres best som en materiell og prosessuell rettssikkerhetsanalyse basert på teoretisk materiale, og konkrete analyser av eksisterende og sammenlignbare ordninger, se nedenfor. Underliggende spørsmål er:

- Hva kjennetegner bemanning og kvalifikasjoner i LDN slik organisasjonen er i dag? I hvilken grad kreves det oppgradering og oppbemanning?
- Må partene ha bedre representasjon? Hvordan skal man sikre at det kontradiktoriske prinsipp ivaretas?
- Hvordan oppnå større grad av offentlighet i saksbehandlingen.

I hele diskusjonen av disse problemstillingene må det også tas høyde for at rettssikkerhetsbegrepet er komplisert og gjenstand for forskjellige tolkninger.

Mulige konkrete løsninger

Finnes det konkrete løsninger av institusjonell karakter nasjonalt eller internasjonalt som kan tilfredsstille de krav man ønsker å stille til saksbehandlingen i en norsk kontekst?

Fire ordninger peker seg ut i første omgang.

- Ligebehandlingsnævnet i Danmark som har kompetanse til å fastsette oppreisning. Avgjørelsen er bindende, men kan ikke tvangsfullbyrdes uten medvirkning fra domstolene. Hvis nævnets avgjørelse ikke blir fulgt, kan klageren anmode nævnet om å føre saken for domstolene uten kostnad for klager.
- Ordningen med Diskrimineringsombudsmannen i Sverige der denne kan representere ofre for diskriminering i rettsapparatet – med mange fellestrekk med den danske ordningen.
- Voldsoffererstatningsordningen i Norge der et eget forvaltningsorgan behandler og avgjør i saker der det kan gis erstatning
- Forbrukertvistutvalget i Norge der avgjørelsene kan få status av rettskraftig dom hvis ikke saken bringes inn for tingretten innen fire uker

Det er også relevant å se på Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Dette er en nemnd som har en tilnærmet domstolsliknende arbeidsmåte og funksjon, og vil stå som et eksempel på et organ med et høyt nivå av rettsikkerhet. AFI, Oxford Research og Proba evaluerer denne nemnden på oppdrag fra BLD, og har dermed førstehånds kjennskap til den.

Internasjonalt går vi i tillegg inn på UK Employment Tribunal i Storbritannia. Dette organet behandler viktige deler av det saksfeltet som LDO/LDN håndterer, og har i tillegg et sentralt element av rettsmekling og ”restorative justice”. Sistnevnte ordning betyr å prøve å løse konflikter på en måte som ikke bare omfatter offer og motpart, men også andre som berøres: for eksempel kolleger og arbeidsmiljøet i stort. En slik tenkning ligger til grunn for megling i konfliktrådene. En nødvendig forutsetning er at offeret ønsker en slik prosess. Ordningen har tradisjoner i Norge, blant annet gjennom konfliktrådene.

Viktige problemstillinger i analysen av disse ordningene vil være: Vil de være rettssikre nok i vår kontekst? Er det grunn til å tro at deres sakstilfang vil likne det som et endret LDN kan få? Er de nasjonale og internasjonale organene virkelig i stand til å levere et lavterskeltilbud?

Diskusjonen her vil også avhenge av hva vi antar om omfanget av henvendelser: Hva vet vi om tilsvarende norske ordninger, og overnevnte ordninger i land som vi kan sammenligne oss med? Hva vet vi om omfanget av forskjellige former for diskriminering og trakassering? Er det noen muligheter til å anta hvor mange som vil rettsliggjøre sin konflikt gitt en lavere terskel?

Svært mange faktorer må til for at en erfart hendelse skal omsettes til en rettslig handling. Man må oppfatte hendelsen som rettslig relevant, man må tåle belastningen ved å eksponere egen utsatthet, videre må man vite om de rettslige ordningene og deres tilgjengelighet.

En vesentlig enklere, og antagelig også mer treffsikker måte å gjøre et slikt estimat på, er å se på allerede eksisterende ordninger som i sin innretning ligner på den ordningen man tenker seg utført, slik vi viser over. Hvor stor tilgang har ordningene? Kan man tenke seg at ordningene reelt er kompatible? Er de andre ordningene som påpekes i Skjeie-utvalgets innstilling å regne som rettssikre?

Vi kan allerede nå røpe at vi vil foreslå modeller som innehar elementer fra flere av de norske og utenlandske organene som vi skal presentere og analysere. Dette innebærer at vi ikke har funnet noen eksisterende ordning som fullt ut ivaretar de hensyn til rettssikkerhet og tilgjengelighet (lavterskel) som etterspørres.

Samfunnsøkonomiske effekter

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av endringene før beslutninger fattes. En hovedregel ved gjennomføring av en samfunnsøkonomisk analyse er så langt som mulig å beskrive alle relevante alternativer og deres konsekvenser for samfunnet. Alternativene sammenlignes med dagens situasjon uten tiltak.

Konsekvenser av å endre nemndas myndighet kan blant annet være kostnader som belastes offentlige budsjett, inntekts- og kostnadsendringer for private husholdninger og privat næringsliv, i tillegg kan det være virkninger på miljø, helse og sikkerhet. En samfunnsøkonomisk analyse gir også grunnlag for å vurdere om et offentlig tiltak er lønnsomt, det vil si om summen av nyttevirkningene er større enn summen av kostnadene. Den gir videre grunnlag for å rangere og prioritere mellom ulike løsningsforslag.

Kostnads-nytteanalyse utgjør vanligvis hovedinnholdet i samfunnsøkonomiske analyser. Samfunnsøkonomiske analyser skal også inneholde en helhetsvurdering, bl.a. ut fra risiko, fordelingsvirkninger og effekter som ikke man ikke finner grunnlag for å tallfeste.

Samfunnsøkonomiske analyser kan deles inn i tre hovedtyper – blant annet avhengig av mulighetene for å identifisere og kvantifisere kostnader og nytte/effekter.

Nytte-kostnadsanalyse er den mest fullstendige formen for samfunnsøkonomisk analyse, der alle sentrale virkninger er verdsatt i kroner. Hovedprinsippet i en slik analyse er at alle nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre og gir meningsfull informasjon, og virkninger som ikke lar seg verdsette beskrives og vurderes kvalitativt. Siden både nytte- og kostnadssiden er verdsatt i kroner, kan vi beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for hvert tiltak.

Kostnadseffektivitetsanalyse: Dersom kostnadssiden ved ulike tiltak som kan nå samme mål er mulig å verdsette, mens nyttesiden er vanskelig å verdsette, er det mulig å gjennomføre en kostnadseffektivitetsanalyse. Analysen forutsetter at alle tiltakene har samme nytteeffekter. Formålet med denne typen analyser er å finne frem til det tiltaket som har lavest kostnad, dvs. det mest kostnadseffektive tiltaket for en gitt målsetning.

Kostnads-virkningsanalyse: I tilfeller der det ikke er mulig å verdsette nyttevirkningene i kroner og nyttesiden varierer mellom ulike tiltak, kan vi ikke uten videre velge det billigste tiltaket. I en slik analyse beregnes kostnadene for de ulike tiltakene og i tillegg gis en kvalitativ beskrivelse av de ulike nyttevirkningene.

Mye tyder på at vi i dette oppdraget ikke minst vil få utfordringer i å identifisere og anslå nytten. Felles for kostnadseffektivitetsanalyser og kostnadsvirkningsanalyser er at vi ikke får beregnet den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, siden det kun er kostnadssiden som er verdsatt i kroner. Analysene kan likevel gi nyttig informasjon for beslutningstakere i vurderingen av ulike tiltak.

I arbeidet vil vi blant annet støtte oss på *Utredningsinstruksen*¹², Finansdepartementets *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, og Direktoratet for økonomistyring (tidligere Statens senter for økonomistyring (SSØ)) sin *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*. I tillegg foreligger en veileder til *Utredningsinstruksen* som heter *Konsekvenser for likestilling – Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv.*

Ytterligere problemstillinger

I tillegg vil vi peke på to andre problemstillinger og fenomener som vi tror kan være fruktbare å ta inn i analysen:

Særlige kjennetegn ved potensielle klienter

Ofrene for seksuell trakassering er ofte unge kvinner i lavtlønnsyrker (se kapittel 6). Ofrene for diskriminering vil ofte stå utenfor arbeidslivet eller på andre måter være i en marginalisert situasjon. Mange vil ikke ha norsk som morsmål. Hva betyr dette gjennomgående bildet av utsatte personer for rekruttering av saker og for LDNs arbeidsform? Må det spesielle kommunikasjonsformer til for å nå disse gruppene? Kreves det et godt utbygd tolkesystem? Vil det være barrierer hos enkelte etniske grupper mot å bruke det som framstår som lavterskeltilbud? Vil enkelte mangle kjennskap til LDO?

Risiko for misbruk

I avveiningen av forskjellige løsningsmuligheter, og også som en integrert del av kost/nytte-analysen, bør det vurderes hvorvidt løsninger som fremmes kan misbrukes. Misbruket kan skje fra saksøkers side, ved at det lave kostnadsnivået brukes til å forfølge saker lenger opp i systemet enn det det burde være rimelig grunnlag for. Misbruket kan på samme måte skje fra rettshjelpere som i for stor grad gir mulige klienter et inntrykk av å ha en sak som er verdt å forfølge. Viblemo og Ellingsen (Viblemo mfl. 2012) har utført en studie av bruken av juridisk hjelp til asylsøkere som får avslag. På dette feltet har det hele tiden versert historier om advokater som utnytter systemet. Det samme fortelles fra barnevernfeltet. Ellingsen og Viblemo (Ellingsen og Viblemo 2011 og Ellingsen mfl. 2012) har utført evalueringer på dette feltet, og blitt fortalt om advokater og klienter med fri rettshjelp som binder barnevernsarbeidernes tid og ressurser gjennom lange rettslige prosesser med mange negative utfall for deres klienter. I arbeidet med å skissere et forsterket LDN vil vi ha et sideblikk på denne problematikken.

Proaktive og reaktive strategier

De fleste likestillings- og diskrimineringsorganer vil grovt sett bli stilt overfor valget mellom proaktive og reaktive strategier. Forenklet sagt vil de proaktive strategiene være av en forebyggende karakter. Gjennom holdningsarbeid og tilsyn med virksomheter og organer, skal man sikre at det skapes sosiale systemer der diskriminering og trakassering forebygges, og der likestilling fremmes. Det proaktive

¹² Fornyings- og administrasjonsdepartementets *Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid*

arbeidet vil ofte ha et «fremmede» preg, av noen muligens karakterisert som «aktivistisk»: I pågående samfunnsdebatter har Ombudet mandat til å uttale seg på måter som skal innebære at man fremmer likestilling og motarbeider diskriminering og trakassering.

Det reaktive arbeidet er tilbakeskuende i større grad. Likestillings- og diskrimineringsorganet mottar klager fra personer og organisasjoner som mener at diskriminering eller trakassering har foregått. Disse klagen blir vurdert etter kriterier om holdbarhet, og deretter gitt forskjellig behandling. Noen ganger fatter organet en avgjørelse selv, andre ganger avvises saken som ikke juridisk holdbar, eller sendes videre til andre organer.

Avveiningen mellom proaktive og reaktive strategier skjer etter vurderinger av effektivitet, men vel også av rettferdighetshensyn. I diskusjonen om effektivitet vil det være vesentlig hvordan man antar at strategien fremmer organenes samfunnsoppgave: Bedre likestillingen, og forhindre diskriminering eller trakassering. Noen ganger går de to strategiene over i hverandre. Å ta en avgjørelse i en sak som får mye oppmerksomhet, kan i allmennpreventiv forstand virke inn på allmennheten. En sak der noen for eksempel ble straffet for seksuell trakassering på et julebord ville antagelig kunne fungere avskrekkende.

Det har i flere sammenhenger vært diskutert om det er heldig at ett og samme organ ivaretar både et «aktivistisk» perspektiv, det vil si at man skal fremme likestilling og hindre diskriminering og trakassering, og på den andre siden skal fungere som klagebehandler innenfor samme saksfelt (se for eksempel Holst 2009 eller Civita 2014). Vi vil ikke ta opp denne diskusjonen i full bredde, men påpeke at den blir satt på spissen når vi diskuterer praksisen til det svenske Diskrimineringsombudet i kapittel 5.

Disposisjon

Vi vil først – i kapittel 3 – gjennomgå den metodikken vi har benyttet i undersøkelsen, og det datagrunnlaget vi har hatt til rådighet.

Deretter – i kapittel 4 – vil vi gå gjennom de grunnleggende kravene som stilles i norsk og internasjonal juss til hva som kjennetegner en rettssikker behandling av saker om diskriminering og seksuell trakassering. Videre ser vi på hvilke av disse kravene som tilfredsstilles i dagens ordning med LDO og LDN, samt hvilke som i større eller mindre grad *ikke* tilfredsstilles.

I kapittel 5 og 6 presenterer vi internasjonale og nasjonale modeller som et utgangspunkt for et mer handlekraftig norsk system for håndheving i disse sakene, og dette er to hovedkapitler i denne rapporten. Vi begynner med de internasjonale modellene og legger mest vekt på dem. Dette fordi de håndhever om lag de samme typene saker, saker som i sin natur krever spesielle rettssikkerhetsforanstaltninger. De nasjonale modellene er kanskje mest interessante fordi de viser hvordan ordningen med nemnder kan gi instanser med veldig forskjellige krav til rettssikkerhet i saksbehandlingen.

Denne gjennomgangen av nasjonale og internasjonale modeller etterfølges av en tentativ gjennomgang av indikasjoner på omfanget av denne typen saker (kap 7). Et viktig poeng vil være at omfanget av saker er så høyt at det vil være av størst interesse å vurdere hvor store andeler som realistisk kan tenkes å nå håndhevingsorganene. Vi ønsker også å få et visst bilde av om diskriminerings- og trakasseringsomfanget i Norge, Danmark og Sverige er rimelig sammenlignbart.

Deretter tegner vi mulige modeller for et framtidig håndhevingsapparat som både skal være tilstrekkelig rettssikkert og samtidig ha et lavterskelpreg, før vi avslutningsvis presenterer en kost/nytteanalyse for de samme modellene (kap 8).

2. Metode og data

Vår studie består av fem delstudier. De samlede inntrykk fra delstudiene bindes sammen i rapporten.

Juridisk og retts sosiologisk studie

Her er problemstillingene: Hva må til for å få en tilstrekkelig retts sikker saksbehandling for begge parter? Hvor gode er de norske og utenlandske alternativene? Finnes det andre ordninger internasjonalt?

Denne delstudien er gjennomført ved bruk av tekstanalyse og intervjuer med sentrale informanter. Vi har intervjuet juridiske eksperter i LDO, LDN, og i academia. Noen er intervjuet i prosjektets startfase, som veiviserer inn i litteraturen. Andre er intervjuet på tampen av prosjektet, som kvalitetssikrere og diskusjonspartnere i forhold til de løsningene vi har foreslått. Samlet er det blitt snaut ti informanter, så godt som alle intervjuet ansikt til ansikt.

Tekstene som ingår i studien har vært fra juridisk og retts sosiologisk litteratur i form av lærebøker, fagbøker, artikler, samt vital informasjon fra nettsteder etc. Svært mye av den relevante informasjonen har vært tilgjengelig her, og har slik redusert behovet for informanter. Vi har også hatt betydelig hjelp til juridisk kvalitetssikring og kildeinnhenting fra førsteamanuensis Sunniva Bragdø-Ellenes ved Universitetet i Agder.

Observasjon

Ved tre anledninger har forskere fra AFI og Oxford Research vært tilstede ved nemndsbehandlinger i LDN: Vi har observert saker av forskjellig karakter, og særlig to sakskomplekser var svært relevante for å forstå problematikken rundt trakasseringssaker og utfordringene forbundet med å behandle dem i dagens nemnd. Vi har også deltatt i saksbehandlingen i nemndmøtet for Erstatningsnemnda for voldsofre ved en anledning. Vi søkte om å få delta i et sentralt møte i DO i Sverige, men dette ble avslått.

Komparativ internasjonal studie

Videre har vi gjennomført en komparativ kartlegging av ordninger i andre land. Dette er det viktigste metodiske bidraget i dette prosjektet. Her har vi altså en svensk og en dansk instans med viktige fellestrekk med LDN, men med videre fullmakter. Vi har også lett etter andre internasjonale paralleller, og gir en presentasjon av det engelske UK Employment Tribunal.

Vi har intervjuet sentrale medlemmer i de skandinaviske instansene, og lest deres årsrapporter og fått forelagt andre interne dokumenter. I Sverige skjedde intervjuene ansikt-til-ansikt. I Danmark er Ligebehandlingsnævnet såpass fragmentert lokalisert at det greieste var å intervjuer sentrale informanter over telefon, en framgangsmåte Nævnet selv foreslo.

Utformingen av intervjuguidene ble gjort på basis av inntrykkene i den forutgående juridiske og retts sosiologiske studien, samt etter gjennomgang av foreliggende informasjon om de to instansene. Den engelske ordningen er tilnærmet gjennom foreliggende dokumenter på nett, i det den ikke ble regnet for å tilfredsstillende sentrale krav for hvilke ordninger det var mest nærliggende å analysere for vårt formål.

Vi har også hatt nytte av to europeiske rapporter¹³ som har kartlagt de ulike likestillingsorganene i landene i Europa og kommet med forslag til "best practice".

¹³ Influencing the law through legal proceedings. The powers and practices of equality bodies. An equinet report september 2010, Equinet Secretariat, Brussel, Belgia. (http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN__Influenc-

Komparativ nasjonal studie

Vi har foretatt en komparativ kartlegging av nasjonale ordninger som har likhet med LDN, men som altså har videre fullmakter. Ordningen med erstatning for voldsofre er nevnt, det samme gjelder Forbrukertvistutvalget. Sistnevnte ordning er ikke analysert, da vi mener at dens saksområde er for forskjellig fra det vi finner på likestillings- og diskrimineringsfeltet til å gi utgangspunkt for en god analyse. I stedet går vi inn på arbeidsmåten til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Disse instansene er sammenliknet med LDN i forhold til likhet i sakenes karakter (alvorlighet og følsomhet), mulighetene for å overføre erfaringer, og selve instansenes sammensetning, arbeidsmåte, rettssikkerhetsgarantier og relasjon til domstolene.

Vi har intervjuet sentrale medlemmer i disse to instansene, samt lest årsrapporter og annen dokumentasjon. Intervjuene er gjort ved besøk. Vi har også vært tilstede under saksbehandlingen i både voldsoffernemnda og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Sistnevnte nemnd er som tidligere sagt gjenstand for en større evaluering av Oxford Research, AFI og Proba. Her har vi hatt tilgang til svært omfattende empiri, samlet inn av instansene selv, andre utredere og det vi selv har samlet inn.

Omfangsstudie

Vi har etablert en oversikt over studier av omfanget av uønskede hendelser som diskriminering og seksuell trakassering i Norge. Estimaten på omfanget kan si noe, men ikke særlig presist, om potensialet for saker som kan bringes inn for nemnda. Mer interessant er det å bruke estimatene i forbindelse med den internasjonale komparative analysen. Gir omfangsestimatene grunn til å tro at omfanget av diskriminering og trakassering i Norge er vesensforskjellig fra det man finner i Danmark og Sverige og eventuelle andre sammenligningsland?

Metoden her vil følgelig være en sammenlignende tekstanalyse med utgangspunkt i statistiske studier, der det er viktig å se metodikk, feilkilder og funn i sammenheng.

Kost/nytte-analyse

I en nytte-kostnadsberegning av et offentlig tiltak skal man synliggjøre konsekvensene for hele samfunnet av at tiltaket gjennomføres. Det er avgjørende å få fram positive og negative virkninger for alle grupper som berøres. Oppgaven er å beskrive og, dersom det er mulig, tallfeste situasjonen for målgruppen (og andre) i en situasjon der ordningen gjennomføres (dvs. en utvidelse av nemndas myndighet), og sammenligne med dagens situasjon (evt. sammenligne ulike måter for utvidelse av nemndas myndighet).

For å lage gode effektanslag kreves det vanligvis god kunnskap om tiltaket, atferden hos dem tiltaket berører samt god kompetanse på å lage effektanslag. Når man har effektanslagene, kan overnevnte veiledere gi råd om hvordan ulike effekter skal verdsettes i kroner slik at man kan veie dem sammen. I tillegg inneholder veilederne anbefalinger om hvordan man skal behandle usikkerhet, effekter som ikke kan tallfestes, m.v.

Mange samfunnsøkonomiske tiltak vil imidlertid også ha virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner. Slike virkninger kan likevel være avgjørende for hvorvidt tiltaket bør iverksettes og skal derfor

ing_the_law_through_legal_proceedings.pdf) og Ammer et al. (2010). Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. Synthesis report. Human European Consultancy in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Nederland og Østerrike

inkluderes i analysen. En kvalitativ tilnærming er den såkalte **pluss-minusmetoden**, som Proba blant annet benyttet i den samfunnsøkonomiske analysen av Ny sjanse (Proba rapport 2012-07).

Metoden går ut på at tiltakets ikke-verdsatte virkninger bestemmes av en kombinasjon av betydning og omfang.

Betydning: Første steg er å gjøre en vurdering av hvilken betydning en utvidelse av nemndas myndighet har for enkeltmennesker/grupper eller for samfunnet som helhet. I stedet for å sette et tallanslag, etableres et gitt antall kvalitative kategorier. En mulig inndeling er å operere med tre kategorier for betydning: liten – middels – stor.

Omfang: Neste steg i metoden er å vurdere hvilke endringer tiltaket medfører, og i hvor stor grad endringene påvirker enkeltmennesker/grupper eller for samfunnet som helhet. Også her lager vi en kvalitativ skala der vi skiller mellom lite, middels og stort omfang, samt at vi i tillegg skiller mellom positivt og negativt omfang, til sammen sju kategorier.¹⁴

Velges pluss-minusmetoden er det viktig å legge til grunn mest mulig objektive kriterier i vurderingen av både betydning og omfang. Kriteriene for plassering i en kategori er i seg selv en konklusjon, og vurderingene må begrunnes. Plassering i kategori krever gjerne fagkunnskap/empiri. Ofte vil det ligge fagspesifikke og/eller nasjonale eller internasjonale føringer og retningslinjer for disse vurderingene.

Det er den samlede vurderingen av betydning og omfang som avgjør hvordan man vurderer ikke-verdsatte virkninger. Den samlede virkning/konsekvens oppgis ved bruk av for eksempel en nidelt skala for virkning, fra meget stor positiv virkning (+ + +) til meget stor negativ virkning (- - -).

Det er ifølge DFØ¹⁵ tre gode grunner til å benytte pluss-minusmetoden for å vurdere ikke-verdsatte virkninger, fremfor å kun ta med en verbal beskrivelse av disse:

1. Metoden legger opp til å gjennomføre en systematisk og faglig basert behandling av de ulike ikke-verdsatte virkningene.
2. Metoden bidrar til økt synliggjøring av ikke-verdsatte virkninger, spesielt de som avviker mellom ulike tiltak. For eksempel vil graden av luftforurensning knyttet til tiltakene, bli illustrert på en mer pedagogisk måte enn ved å kun beskrive disse verbalt.
3. Bruk av metoden vil gi en bedre og mer pedagogisk fremstilling av ikke-verdsatte virkninger i et samlet beslutningsgrunnlag, som ideelt sett bør utformes ved hjelp av en enkel tabell (se trinn 6).

Hvor langt vi kommer i dette oppdraget når det gjelder de samfunnsøkonomiske vurderingene avhenger ikke minst av hvilke forutsetninger/avgrensninger som gjøres, hvilke effekter som identifiseres, hvor sannsynlig de er og om det eksisterer empiri som støtter opp om vurderingene. Erfaringer fra Sverige og Danmark vil kunne være viktige bidrag. Det er også grunn til å anta at kostnadsdimensjonene vil være enklere å angi enn nytten.

Skal man kunne gjennomføre faglige gode samfunnsøkonomiske analyser er vi derfor avhengig av at dette perspektivet trekkes inn under hele arbeidet. Både i operasjonaliseringen, i vår datainnsamling og i vår drøfting av ulike modeller og effekter.

¹⁴ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring. (http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf)

¹⁵ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring. (http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf)

Tilnærmingen er å:

1. Beskrive problem og mål
2. Spesifisere tiltak
3. Beskrive og verdsette virkninger
4. Beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet
5. Synliggjøre usikkerhet
6. Gi en samlet vurdering og anbefale

3 Kravene til en rettssikker behandling

I dette kapitlet vil vi først kort repetere LDO og LDNs rettslige fullmakter. Deretter vil vi se på nasjonal og internasjonal lovgivning som regulerer kravene til rettssikkerhet, kravene til et effektivt diskrimineringsvern og funksjonsmåte for øvrig.

LDO og LDN håndhever brudd på diskrimineringsforbudet i diskrimineringslovene. LDO behandler og kan ta stilling til konkrete klager om diskriminering, jf. diskrimineringsombudsloven § 3. Ombudet kan gi en uttalelse om hvorvidt et forhold er i strid med diskrimineringsforbudene, og skal søke å oppnå at partene frivillig innretter seg etter uttalelsen. Der frivillig ordning ikke oppnås kan ombudet bringe saken inn for nemnda. Dersom partene ikke frivillig innretter seg etter ombudets uttalelse, og det medfører ulempe eller skadevirkning å avvende nemndas vedtak, kan ombudet treffe hastevedtak.

Ombudet og nemnda kan ikke treffe vedtak om oppreisning og erstatning, jf. lov mot etnisk diskriminering § 23, likestillingsloven § 26, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 28 og diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd nr. 4. Dette er det kun domstolene som kan gjøre.

Saken kan bringes inn for nemnda til overprøving av en av partene eller av ombudet. Når saken er brakt inn for nemnda, kan nemnda treffe vedtak om at det foreligger brudd på et diskrimineringsforbud. Nemnda har adgang til å gi pålegg om retting, stansing og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse, jf. diskrimineringsombudsloven § 7.

For å sikre gjennomføring av pålegg har nemnda myndighet til å ilegge tvangsmulkt. Det er et vilkår at fristen for å etterkomme pålegg i et tidligere vedtak er oversittet, jf. diskrimineringsombudsloven § 8. Tvangsmulkt krever derfor at saken bringes inn for nemnda på nytt. Vedtak om tvangsmulkt skal inneholde en ny frist, og mulkten kan først begynne å løpe etter utløpet av den nye fristen.

Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene til full prøving av saken, jf. diskrimineringsombudsloven § 12 første ledd. Vedtak av ombudet etter § 4 første ledd kan ikke bringes inn for domstolene uten at klageadgangen er utnyttet, og klagen er avgjort av nemnda. Det gjelder en frist for å reise søksmål på tre måneder fra underretning om vedtaket er mottatt, jf. diskrimineringsombudsloven § 12 andre ledd.

Regler for nemndas organisasjon og saksbehandling

De viktigste reglene om nemndas funksjon og organisasjon er nedfelt i diskrimineringsombudsloven og forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda ("forskriften"). I dette regelverket er også nedfelt en rekke prinsipper og rettssikkerhetskrav for nemndas saksbehandling.

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd at nemnda er et *uavhengig* forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen eller departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre nemndas utøving av myndighet i enkeltsaker. Videre er nemnda *upartisk* i relasjon til partene.

Nemnda har *veiledningsplikt* overfor partene etter forvaltningsloven. Et grunnleggende rettssikkerhetsprinsipp er *kontradiksjon* i nemndsbehandlingen, hvilket innebærer at begge parter har anledning til å imøtegå motpartens argumenter, på samme måte som for domstolene.

I likhet med saksbehandlingen i domstolene og forvaltningen for øvrig er det krav til nemndmedlemmenes *habilitet*. Det fremgår av forskriften § 14 at for spørsmålet om et medlem er inhabil gjelder reglene i domstoloven § 106 – § 108. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel II.

Dersom parter eller andre som antas å ha opplysninger av betydning for saken ikke etterkommer nemndas anmodninger om å legge frem opplysninger, kan nemnda kreve *bevisopptak* for domstolene.

Formkravene til utforming av vedtak og dommer er tilnærmet like, jf. forskrift til diskrimineringsombudsloven § 21 og tvisteloven § 19-6. I dette ligger at nemnda skal gi en tilfredsstillende skriftlig *begrunnelse* for sine vedtak. Det skal opplyses om vedtaket er enstemmig. Ved dissens skal det fremgå hvilke av nemndas medlemmer som er uenige i vedtaket og deres begrunnelse.

Det fremgår av forskriften § 15 at nemndas behandling av saker som hovedregel skal skje med *mundlig forhandling*. Det følger videre av samme bestemmelse at sakens parter har rett til å *delta i forhandlingene*. Nemndas avgjørelser er imidlertid ikke bygget på bevisumiddelbarhet, slik hovedregelen er ved domstolsbehandling. Prinsippet om *bevisumiddelbarhet* innebærer at bevismaterialet fremlegges umiddelbart for de som skal avgjøre saken. Nemnda kan imidlertid innkalle vitner dersom det er nødvendig for sakens opplysning, jf. forskriften § 12. For parter, vitner og sakkyndige som avgir forklaring gjelder tvistelovens regler så langt de passer, jf. forskriften § 15. I praksis vil mange av forhandlingene bare inneholde en kort (5-10 minutter) redegjørelse fra begge parter, fulgt av en kort spørsmålsrunde fra nemnda. I noen saker har AFI og samarbeidspartnere observert at spørsmålsrunden blir utvidet betydelig på grunn av kompliserte saksforhold og nye momenter som kommer opp i forhandlingene.

Nemndas leder og nestleder skal oppfylle kravene som er foreskrevet for dommere¹⁶. Hver av nemndas to avdelinger skal sammensettes slik at de kan behandle saker på hele nemndas virkefelt¹⁷. Det siste er altså et funksjonelt men ikke formelt kompetansekrav.

Partene har rett til å la seg *representere av en fullmektig* dersom de ønsker det, jf. forskriften § 15. Selv om en part velger å ikke stille med advokat, har nemnda et selvstendig ansvar for at *saken er tilstrekkelig opplyst*. Sekretariatet ordner og strukturerer partenes argumenter og gir en samlet oppstilling av disse på forhånd i en skriftlig redegjørelse til nemndas medlemmer og partene.

Nemnda praktiserer i likhet med domstolene et *offentlighetsprinsipp*. Møtene er åpne for allmennheten, med mindre det er spesielle grunner til behandling for lukkede dører, jf. forskriften § 19. Nemndas vedtak er også tilgjengelig for allmennheten og publiseres offentlig på nemndas hjemmesider og via Lovdata.

Rettsikkerhetsbegrepet – «rettsriktige avgjørelser»

I juridisk teori finnes hovedsakelig to hovedbetydninger av «rettsikkerhet».¹⁸ Den første knytter rettsikkerhetsbegrepet til rettsriktige avgjørelser. Høy rettsikkerhet betyr i denne betydningen at man har regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». Regler om prosessuelle og institusjonelle forhold som skal sikre slike rettsriktige

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-40>

¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-12-18-1613>

¹⁸ Se nærmere Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang. Gyldendal.

avgjørelser, kalles rettsikkerhetsgarantier.¹⁹ I juridisk teori har også rettsikkerhet blitt knyttet til konkrete krav til lovgivningen om rettigheter, altså materielle krav til rettsordens innhold.²⁰ Dette omtales også som materielle og prosessuelle krav til rettsikkerhet, se kapittel 1.

I denne utredningen vil vi legge til grunn rettsikkerhet forstått som garantier for/regler som legger til rette for *rettsriktige avgjørelser*.

Rettsikkerhetskravene – grunnprinsipper i sivilprosessen

I det følgende har vi fokusert på kort å redegjøre for rettsikkerhetskravene for god domstolsbehandling. Vi diskuterer kort disse i lys av rettsikkerhets hensynene som gjør seg gjeldende i Likestillingsnemnda. Rettsikkerhetskravene må og bør tilpasses Likestillingsnemnda som tvisteløsende organ og de sakstyper de behandler.

Hva er grunnregler for rettsikker behandling ved domstolsbehandling?

Det er vanlig å nevne særlig kontradiksjon, muntlighet og umiddelbarhet og likebehandling som sentrale prinsipper i rettsikkerhetsbegrepet. Alle prinsippene er viktige for å sikre et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og slik sett bidra til et rettsriktig resultat. For å komme frem til et rettsriktig resultat må også faktum være riktig.

Kontradiksjon skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det motparten, eventuelt også prøvingsinstansen, tilfører saken. Først og fremst skal kontradiksjon sikre at saken blir *godt opplyst* og kan avgjøres på et *forsvarlig grunnlag* (virkemiddel for å klarlegge faktum).²¹

Sivilprosessen er kjennetegnet ved at tvister normalt avgjøres etter *muntlig behandling* i rettsmøte. Bevisene føres *direkte* for den den eller de dommere som skal avgjøre saken. Tanken er at dette også skal bidra til et forsvarlig grunnlag for avgjørelsen²².

Kravet til likebehandling ("equality of arms") innebærer at partene skal tilbys de samme muligheter til å tale sin sak. Det er ikke forenlig med likhetstanken om ulikheter i ressurser hos partene blir avgjørende for utfallet, jfr. tvl. § 1-1). Prinsippet om partslikhet er også en del av kravet til rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6.

De krav til rettsikkerhet som er presentert over er hovedsakelig av prosessuell karakter. Det vil si at de oppstiller krav til hvordan en rettsikkerhetsmessig forsvarlig saksbehandlingsprosess skal foregå slik at saken blir tilfredsstillende belyst, begge parter blir hørt, og at man slik får en avgjørelse med god kvalitet.

De materielle krav til rettsikkerhet skal bidra til at borgerne skal ha tillit til at myndighetenes avgjørelser er forutsigbare og forankret i gjeldende rett, samt at avgjørelsene skal være basert på et faglig godt skjønn. I vår sammenheng vil dette særlig bety at sekretariatet og nemnda har kompetanse innenfor de retts- og saksområdene de skal behandle, noe vi ser på nedenfor. I praksis vil dette også innebære at man må kunne forvente et godt og forutsigbart rettsgrunnlag på området, og særlig i de

¹⁹ Kjøenstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang. Gyldendal . Se også Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo.

²⁰ Kjøenstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): 103. Se nærmere Eskeland

²¹ Se også Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo; NOU 2001: 32. Rett på sak. En god innledende oversikt av grunnleggende rettsikkerhetskrav gir også Bragdø-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.

²² Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo.

sakene som volder størst problemer fra et rettssikkerhetssynspunkt, som her vil være saker om seksuell trakassering.

EMK og EMDs praksis

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i sin praksis slått fast hvilke grunnprinsipper den nasjonale prosesslovgivningen skal bygge på. Her nevnes at *adgang til domstolene* ("access to justice") er et sentralt prinsipp. En rettergang som er så dyr at den faktisk er utenfor en vanlig saksøkers rekkevidde, kan stride mot prinsippet om adgang til domstolene. Videre er det krav til *tilgjengelighet*, for eksempel i form av rettshjelpsordninger, lave rettsgebyrer, beliggenhet mv, jf. NOU 2011:18.

En *rettferdig rettergang* ("fair trial") er et overordnet prinsipp, jf. EMK artikkel 6. Av underliggende prinsipper nevnes at partene skal ha *like muligheter* i prosessen for domstolsorganet. Videre er domstolens *uavhengighet* og *upartiskhet*, det vil si uavhengig av myndighetene for øvrig og upartisk i relasjon til prosessens parter, av betydning.

Kontradiksjon er et viktig prinsipp etter EMK og EMDs praksis, som nevnt går det ut på at hver av partene skal ha rett til å bli hørt og å bli kjent med hva den annen part gjør gjeldende før saken blir avgjort. Videre må begge parter i utgangspunktet kunne være *til stede ved og delta i forhandlingene*, i alle fall ved førstegangsbehandlingen, og beslutningen i prosessen må ha en *begrunnelse*. Prosessen skal i utgangspunktet være *offentlig*. NOU 2011:18.

EMD har lagt til grunn at begrepet *domstolsorgan opprettet ved lov* ("tribunal") dekker både alminnelige domstoler og andre lignende rettslige beslutningsorganer. For at et organ skal kunne anses å være et domstolsorgan, må det ha myndighet til å treffe en form for rettslig bindende beslutning. Organer som kun har rådgivende eller anbefalende myndighet faller utenfor. Opprettet ved lov innebærer at de viktigste reglene om domstolens funksjon og organisasjon skal være nedfelt i nasjonal rett.

Krav til et effektivt diskrimineringsvern

I tillegg til rettssikkerhetskrav har man gjennom EU-retten og anbefalinger fra internasjonale organisasjoner formulert en rekke krav til et effektivt diskrimineringsvern. Ofte kan det være motstrid mellom disse kravene og kravene til rettssikkerhet slik det er definert ovenfor.

EU-retten

EUs direktiver på diskrimineringsfeltet stiller krav om at reaksjonene ved brudd på loven samlet gir et *effektivt diskrimineringsvern*, jf. NOU 2011:18²³ punkt 10.4.2. Det stilles imidlertid ikke spesifikke krav utover dette til hvilke sanksjoner håndhevingsapparatet skal ha tilgang til.

EUs diskrimineringsdirektiver stiller krav til sanksjonene ved brudd på diskrimineringsforbudene, jf. NOU 2011:18. Sanksjonene skal være *effektive*, stå i et *rimelig forhold* til overtredelsen og ha en *preventiv* (avskrekkende) virkning, jf. rasediskrimineringsdirektivet artikkel 15, rammedirektivet artikkel 17, likebehandlingsdirektivet artikkel 18 og direktivet om likebehandling av kvinner og menn med hensyn til varer og tjenester artikkel 14.

Dersom oppreisning eller erstatning benyttes som reaksjon ved brudd på loven, skal medlemsstatene se til at disse kravene er oppfylt. Disse bestemmelsene er en kodifisering av EF-domstolens praksis med hensyn til kjønnsdiskriminering.

²³ NOU 2011:18. "Et effektivt diskrimineringsvern".

EF-domstolen har lagt til grunn at hensynet til en effektiv gjennomføring av diskrimineringsforbudet krever et *ansvar uten hensyn til skyld* ved kjønnsdiskriminering på arbeidslivets område, jf. særlig Dekker C-177/88²⁴. Et ansvar som er betinget av skyld anses derfor ikke tilstrekkelig. På andre områder er det ikke avklart hvor strengt ansvar som må kunne ilegges ved overtredelser av diskrimineringsforbudene, men det samme må antakelig legges til grunn også utenfor arbeidslivet.

EF-domstolen har også lagt til grunn at beløpet som tilkjennes må være av en *viss størrelse* og overstige et symbolsk beløp for at den *preventive* virkningen skal være reell. Det er ikke tilstrekkelig med erstatning for å få dekket de faktiske utgiftene som følge av diskrimineringen. EF-domstolen har også lagt til grunn at det ikke kan fastsettes noe tak for størrelsen på den økonomiske erstatningen. Sistnevnte er tatt inn i det nevnte forslaget til nytt direktiv om diskrimineringsvern utenfor arbeidslivet artikkel 14.

Anbefalinger fra internasjonale organisasjoner m.m.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) anbefaler i sin fjerde rapport om Norge at nemnda gis kompetanse til å fastsette erstatning til de som har vært utsatt for rasediskriminering²⁵. Ifølge ECRI kan dagens ordning med at saker må bringes inn for domstolene for at det skal være mulig å få økonomisk kompensasjon, redusere viljen hos den som har blitt utsatt for diskriminering til i det hele tatt å ta bryet med å bringe saker inn for ombudet i første omgang.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) har i rapporten *Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities* (2011) gitt en sammenlignende oversikt og analyse av utfordringer og god praksis i EU på dette området.

På nasjonalt nivå diskuteres begrensninger i mulighetene for å få til tvisteløsninger, blant annet frister for å fremme klager og søksmål, begrensninger i regler om «legal standing» og utgifter til advokathjelp. Videre tar rapporten opp muligheten til å bruke utenomrettslige prosedyrer for å kunne oppnå gjenopprettelse, samt tilgang til fri rettshjelp og andre alternative virkemidler med samme siktemål om gjenopprettelse.

Konsulentfirmaet Milieu gjennomførte på oppdrag for EU-kommisjonen en sammenlignende studie om tilgang til rettsvern i EU og EØS: *Comparative study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-discrimination law* (2011). Rapporten, som gir en sammenstilling av landrapporter utarbeidet av nasjonale eksperter, kommer med en rekke anbefalinger om tiltak på nasjonalt nivå. Mange eksperter nevner også at det er stor avstand mellom intensjonene i lovverket og den praktiske gjennomføringen.

Blant tiltakene som anbefales er en forenkling av prosedyrene for å gi tilgang til reaksjoner, og å gjøre systemet for behandling av diskrimineringsaker mer tilgjengelig for den som klager. Andre tiltak er økonomisk støtte og rettshjelp til personer som har vært utsatt for diskriminering, for å få dem til å søke oppreisning. Noen nasjonale eksperter nevner også støtte til forliksforhandlinger og å utvide muligheten for hvem som kan reise sak. Rapporten tar også opp begrensninger i mandatet til likestillingsapparatene i de ulike landene. Videre nevner rapporten muligheten for å styrke frivillige organisasjoner slik at de kan innta en mer aktiv rolle i slike saker.

²⁴ Dekker C-177 gjaldt en kvinne som var forbigått fordi hun var gravid. (10.4.2 Internasjonale forpliktelser om effektiv gjennomføring, NOU 2011:18)

²⁵ ECRIs rapport om Norge (fjerde overvåkingsyklus) vedtatt 20. juni 2008 avsnitt 41, side 19 og avsnitt 39, side 18. (NOU 2011:18)

En norsk gjennomgang av praksis (Hellum og McClimans 2011, side 37) anbefaler at Likestillings- og diskrimineringsombudet og/eller Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis myndighet til å ilegge sanksjoner/oppreisning for diskrimineringsbrudd. Anbefalingen er ikke begrenset til oppreisning kun i arbeidslivet, men omfatter alle saksområder.

To rapporter med anbefalinger

På det internasjonale området er det også utkommet to andre rapporter som har en viss relevans for vårt formål, i det de kommer med noen anbefalinger til god praksis. Mange av anbefalingene er enten veldig generelle i formen, eller omhandler det generelle likestillingsarbeidet. Vi skal vise noen av de anbefalingene som har klarest relevans for klagebehandlingen.

“Influencing the law through legal proceedings - The powers and practices of equality bodies”

Denne rapporten²⁶ er utgitt og produsert av Equinet, som er en sammenslutning av likestillingsorganer (equality bodies) i Europa. Equinet har representanter fra 28 land inkludert Norge. Den aktuelle rapporten presenterer 25 enheter (bodies) fra 21 land. En “Equality body” er definert som et selvstendig organ som assisterer ofre for diskriminering, overvåker og rapporterer i forbindelse med diskrimineringsproblemer, og fremmer likestilling. Organene er juridisk forpliktet til å fremme likestilling og kjempe mot diskriminering i relasjon til en, noen eller alle årsakene til diskriminering dekket av EUs lover, relatert til kjønn, rase og etnisitet, alder, seksuell orientering, religion eller tro og nedsatt funksjonsevne.

Formålet med rapporten er:

- å undersøke hvordan organene er involvert i tolkningen av EUs antidiskrimineringsdirektiver i praksis.
- å undersøke hvilke endringer i lovgivningen, policier eller praksiser, enten nasjonalt eller i forbindelse med CJEU-prosessene²⁷ som er gjort for å styrke organenes muligheter til å påvirke utviklingen av loven.

I utgangspunktet er det kun krav fra EU om at «equality bodies» skal dekke diskrimineringsgrunnlag med hensyn til kjønn, rase og etnisk opprinnelse²⁸. De selvstendige organene skal sørge for assistanse til ofre for diskriminering i forbindelse med klager og publisere uavhengige rapporter og forslag.

FNs Paris Principles er ofte fremhevet som standard for likestillingsorganisasjoner, hvor det i behandling av saker søkes å oppnå et forlik gjennom forhandling eller bindende avgjørelser, informere klager om deres rettigheter og tilgjengelige muligheter, og arbeide for tilgang til deres rettigheter.

²⁶ Influencing the law through legal proceedings. The powers and practices of equality bodies. An equinet report september 2010, Equinet Secretariat, Brussel, Belgia. <http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN_-_Influencing_the_law_through_legal_proceedings.pdf>

²⁷ Court of Justice of the European Union (CJEU). Hvilken som helst nasjonal rett eller domstol i medlemslandene kan føre spørsmål knyttet til tolkningen av EU lover til CJEU for en foreløpig bestemmelse hvis de juridiske enhetene finner det nødvendig for å kunne avgi en dom. Hvis en sak som bringes for retten (ikke er et resultat av en anke og) ikke dekkes av nasjonal lovgivning skal saken sendes til høring til CJEU for en foreløpig bestemmelse.

²⁸ Da rapporten ble skrevet var det fremmet et forslag om at diskrimineringsgrunnlag som religion, tro, nedsatt funksjonsevne, alder og seksuell orientering også skulle inkluderes i kravene i forbindelse med etablering av likestillingsorganisasjoner.

Gjennom "The Council of Europe's Commission against Racism and Intolerance" (ECRI) er det formulert en generell policyanbefaling²⁹ for ekspertorganisasjoner i kampen mot rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og intoleranse. Denne anbefaler at slike organer bør tildeles flest mulige av følgende kompetanser:

- Besørge hjelp og assistanse til ofre, inkludert juridisk hjelp, med den hensikt å sikre at rettighetene deres blir ivaretatt
- Ha tilgang til domstolene eller andre rettslige myndigheter som er hensiktsmessige hvis og når det er nødvendig.
- Utføre klagehøringer og vurdere klager og begjæringer som omfatter spesifikke saker og søke løsninger, enten gjennom forhandlinger eller innen grensene forskrevet i loven gjennom bindende og tunge avgjørelser.

Det vil si at det anbefales at organisasjonene blir gitt varierende myndighet med den hensikt å tilrettelegge for å besørge assistanse til ofre for diskriminering. Dette inkluderer myndigheten til å vurdere klager og utstede avgjørelser om hvorvidt diskriminering har funnet sted, samt myndigheten til å presentere og støtte ofre for diskriminering i juridiske prosesser.

Medlemslandene bestemmer selv om likestillingsenhetene skal ha muligheten til å representere eller støtte ofre for diskriminering i juridiske prosesser. Det vil si at de heller ikke har noen spesifisert rett til å delta i nasjonale juridiske prosesser gjennom EU. Det er likevel fullt mulig å tillate organene å virke i retten som eksperter, noe som gir mulighet for indirekte påvirkning, og det kan dermed tolkes som at de nasjonale likestillingsorganene kan delta i juridiske prosesser.

For at organene skal kunne påvirke, både på nasjonalt- og EU-nivå, er det for det første viktig å fremme et krav med samtykke fra klageren for nasjonal rett og for det andre kreve at nasjonal rett skal presentere de konkrete sakene for CJEU. I de landene organene ikke har myndighet til å representere klager i retten, meldes det at det kreves endring i nasjonal lov for at dette skal muliggjøres.

Rapporten påpeker til slutt en viktig erfaring i vår sammenheng: Til tross for at det er mange land som har myndighet til å presentere klager for retten, viser det seg at det er et fåtall saker som faktisk blir tatt videre av likestillingsorganene. Den største hindringen er manglende ressurser. Store kostnader kan føre til strategisk utvelgelse av saker som føres for retten av likestillingsenhetene³⁰. En måte å redusere kostnadene for likestillingsorganene i forbindelse med rettsaker, er omfordeling av kostnader til blant annet fri rettshjelp³¹. Dette er to sentrale poenger som vi tar med oss videre i analysen av de svenske og danske likestillingsorganene.

Ifølge rapporten er det flere av sakene, som har strategisk relevans, som ikke har blitt prøvd løst gjennom mekling før de blir ført for retten. Likevel bør det understrekes at en mulig årsak til dette er at flere likestillingsorganer ikke har myndighet til å avgjøre saker gjennom for eksempel mekling.

Å representere diskrimineringsaker under eget navn er en effektiv måte for likestillingsorganene å ha innvirkning på utviklingen av antidiskrimineringslov. Særlig i tilfeller hvor det ikke er identifiserbare ofre som for eksempel i nasjonale bestemmelser eller i jobbannonser der antidiskrimineringslover

²⁹ General Policy Recommendation no.2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance at a national level in 1997.

³⁰ Eksempel: I Sverige er det større sannsynlighet for at saken blir prøvd for retten hvis det ikke har vært lignende saker som har blitt avgjort ved dom. Da vil domsavgjørelsen bli brukt som mal i forbindelse med fremtidige lignende saker.

³¹ Eksempel: I Danmark søkes det om støtte og assistanse fra fri rettshjelp i stedet for at enheten for menneskerettigheter representerer klageren i retten.

brytes. 17 av de 25 organene som har svart på undersøkelsen, har muligheten til å føre sakene som selvstendig organ, men det er kun halvparten som har benyttet seg av dette. Mulige årsaker til at man ikke har benyttet seg av muligheten, kan blant annet være at man i noen land kun kan føre saker i eget navn med samtykke fra (identifiserbare) ofre eller grunnet manglende ressurser. Det kan også begrunnes med at det i mange tilfeller er bedre å løse konfliktene utenfor rettssystemet. Dette gjelder særlig i saker hvor de involverte ønsker og/eller skal fortsette å forholde seg til hverandre som i en del arbeidsrelaterte saker.

Det er flere av organene som ikke har muligheten til å gripe inn/delta i rettssaker, og de fleste av disse melder at det heller ikke er tradisjon for at ikke-involverte parter deltar i rettssaker i deres land. Det kan også stilles spørsmål ved likestillingsorganenes habilitet som objektive eksperter, da de i mange tilfeller allerede har blitt involvert i sakene før de bringes for retten.

EU-domstolen (CJEU)

Saker kan bringes for CJEU for foreløpige domsprosedyrer, og likestillingsorganer kan bistå CJEU med klargjøring av bestemmelser i forbindelse med antidiskrimineringsdirektiver og etablere viktige presedenser relatert til å styrke beskyttelse mot diskriminering (s.25). Hvis det allerede eksisterer tolkninger fra CJEU i forbindelse med tilsvarende spørsmål³², eller hvis tilnærmingen av EU-loven er så åpenbar at det ikke tillater rimelig tvil³³, er det opp til den enkelte nasjonale rett eller domstol å avgjøre om en sak skal sendes til CJEU for høring. Avgjørelser gjort i CJEU er bindende og gyldige for tilsvarende saker i andre medlemsland.

Når likestillingsorganene involveres i CJEU-høringene, gir dette en mulighet for å påvirke direkte, men likevel er tallene for antall saker som føres for CJEU lave. Noe av årsaken kan være at det i utgangspunktet er få juridiske saksganger de forskjellige likestillingsorganene er involvert i, og det er et krav om at organet skal være involvert som part i den nasjonale rettsgangen for å involveres i forbindelse med CJEU.

Undersøkelsen viser altså at mange av organene i praksis ikke benytter seg av den myndigheten de besitter. Det fremheves at ressursmangel er hovedbarrieren for de fleste likestillingsorganene. Derfor foreslås det at flere ressurser bør tilføres disse organene, og det bør jobbes strategisk fra deres side for å benytte disse mest mulig effektivt. Organene, som spesialiserte kilder til ekspertise, bør også få tillatelse til å megle i juridiske prosesser som omfatter EUs antidiskrimineringslov. Ved å kommunisere sine tolkninger av loven til CJEU vil likestillingsorganer, som eksperter på feltet, vil de få større muligheter til å påvirke lovgivningen på EU-nivå. En slik tilgang vil også gagne EUs rettssystem.

[Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC](#) Rapporten³⁴ undersøker den nåværende situasjonen for likestillingsorganer og faktorene som gjør det mulig for dem å utføre deres funksjoner, i tillegg til hvordan de tilbyr assistanse til ofre for diskriminering. Den tar for seg finansiering og arbeidet til likestillingsorganer, måten de gir råd på eller avgjør konflikter, publikasjonene og undersøkelsene, personalet og likeså den lovbestemte situasjonen. Rapporten omfatter 27 medlemsland og 3 EFTA-land (inkludert Norge). 48 likestillingsorganer er studert.

³² Acte éclairé doctrine

³³ Acte claire doctrine

³⁴ Ammer et al. (2010). Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. Synthesis report. Human European Consultancy in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Nederland og Østerrike

Rapporten undersøker hovedfunksjonene deres på tre nivåer:

- Interne faktorer i forbindelse med driften av likestillingsorganer
- Forhold knyttet til vilkår som er opprettet for likestillingsorganer for å gjennomføre deres mandat og utenfor deres kontroll (nasjonalt nivå)
- Eksterne forhold til jurisdiksjonen innenfor der likestillingsorganene fungerer, men som påvirker dens evne til å realisere dets potensial (europeisk nivå)

EU-direktivene har minimumskrav for den institusjonelle organiseringen av likestillingsorganer, som tillater strukturen, kompetansen og myndigheten til å bli tilpasset den nasjonale konteksten. En grov inndeling kan bli gjort mellom likestillingsorganer som overveiende retter seg mot generering av funn om diskriminering (domstolsrettede likestillingsorganer) og de som primært gir juridisk rådgivning og støtter ofre for diskriminering (fremmede likestillingsorganer) og støtter god praksis hos arbeidsgivere og tjenesteleverandører.

Over halvparten av organene er styrt av én leder, de resterende ledes av et styre eller kommisjon. Praksisen med hensyn til sammensetningen av styre og kommisjoner varierer, men flestparten er utvalgt av regjeringen og/eller en minister. I lys av at likestillingsorganer skal være uavhengige er det et interessant antall som inkluderer regjeringsrepresentanter. Hovedfinansieringen for de fleste likestillingsorganer kommer også fra regjeringsbudsjettene og i tillegg rapporterer nesten samtlige manglende ressurser for å kunne utføre hovedoppgavene deres.

Ifølge rapporten kan det virke som at ressursene hovedsakelig brukes til å styrke lovgivningen ved å tilby assistanse eller ved undersøkelser og høringer i diskrimineringsaker. Gjennomføring av uavhengige undersøkelser, publisering av rapporter og anbefalinger ser ut til å utgjøre en mindre del av hverdagsarbeidet for likestillingsorganene.

Domstolsrettet likestillingsorgan

Assistansen som blir tilbudt ofrene i klageprosessen hos de domstolsrettede organene faller stort sett innenfor tre kategorier som ikke er gjensidig utelukkende:

- Oppnå (uformelle) løsninger/avtaler
- Føre sakene for spesialiserte likestillingsdomstoler
- Føre sakene for retten

Tjenestene som blir tilbudt i de samme type organene er:

- Etablering av (uformelle) løsninger/avtaler
- Gjennomføre undersøkelser og høringsaker
- Utstede ikke-bindende anbefalinger
- Utstede bindende beslutninger

Det er vanskelig å finne data som egner seg for sammenlignende analyse, men ifølge rapporten kreves det innenfor diskrimineringsområder, særlig i forbindelse med seksuell orientering og religion, bevissthetsskapende aktiviteter og utvikling av generell kommunikasjonsstrategi. Formålet med denne type arbeid er å nå fram til sårbare grupper som ikke er klar over relevant lovgivning og eksisterende tjenestetilbud. Oppfølgingsrutiner er særlig relevant for likestillingsorganer av domstolstypen, men det er veldig få av disse som ser ut til å bruke ressurser på oppfølging siden det ikke er etablert noen juridiske forpliktelser gjennom avtalene.

Ifølge Equal Treatment Directives³⁵ bør sanksjoner være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. Noen organer har mulighet til å utstede bøter, men nesten ingen har myndighet til å pålegge en part erstatningskrav. Det er få organer som kan føre en sak for retten på eget initiativ, uten identifiserte "ofres" samtykke. Og de få organene som har denne myndigheten viser seg i liten grad å benytte seg av denne muligheten.

Fremmede arbeid utført av likestillingsorganer omfatter tre brede kategorier:

- Aktiviteter som styrker interessenter til å støtte likestillingspolitikk og praksiser
- Støtte arbeidsgivere og tjenesteleverandører i implementering av gode likestillingspraksiser
- Tiltak som styrker sårbare grupper

Uavhengighet

Uavhengighet er sentralt for likestillingsorganenes effektivitet og innvirkning. Et høyt nivå av faktisk uavhengighet har vist seg å være et viktig grunnlag for å effektivt utføre de tildelte oppgavene og for fremtidig realisering av likestillingsorganenes potensial. Ifølge rapporten har organenes personalledelses uavhengighet økt, mens uavhengig finansiering har minsket siden 2008. De domstolsorienterte likestillingsorganene opplever mer selvstendighet i personalledelse, mens likestillingsorganene som driver med fremmede arbeid opplever mer frihet med hensyn til økonomisk fordeling av midler, særlig med hensyn til omfordeling av budsjettet mellom personal og løpende kostnader.

Rapportens anbefalinger

Ifølge rapporten er det et gap mellom lovgivningen og dens implementering i praksis. Hovedårsaken begrunnes i manglende ressurser i flere av landene.

De fleste av anbefalingene i rapporten er knyttet til såkalt «fremmede virksomhet», men noen av dem har også mer eller mindre klar relevans for vårt prosjekt:

- Domstols-typen av likestillingsorganer bør sikre at deres sanksjoner fungerer effektivt, avskrekkende og forholdsmessig
- Likestillingsorganer bør utvikle en strategi spesielt i forbindelse med underrapportering
- Likestillingsorganer bør ha ansettelsespolitikk og prosedyrer som sikrer tverrfaglighet og mangfold blant ansatte

Noen rettsosilogiske betraktninger om lavterskeltilbud og fri retts hjelp

Vil det bli et effektivt rettsvern uten fri retts hjelp eller en sterkt utvidet veiledningsplikt for likestillingsnemnda? Hva viser forskningen om effektiviteten av formelle rettigheter?

Den utvidete myndigheten som er foreslått for likestillingsnemnda kan forstås som en «institusjonell rettsliggjøring med etablering av rettsikkerhetsgarantier». Med dette forstår vi at tvisteløsningen – som i dag kanskje skjer uformelt gjennom fagforeninger, ved avtale eller konflikter i det hele tatt ikke blir løst, skal få sin rettslige institusjonelle løsning gjennom likestillingsnemnda som et lavterskel alternativ til domstolsbehandling.

Vi vil fremheve rettsliggjøringens betydning som viktig for å forstå det feltet vi skal undersøke. Rettsliggjøringen er grunnleggende som forståelsesramme for å analysere rettsikkerhetssituasjonen og

³⁵ En lov for EU som implementerer prinsippene om likebehandling av menn og kvinner som en del av EUs arbeidslov.

rettsikkerhetsgarantier. Overordnet viser forskningen at juridisk bistand og sterke rettigheter er nødvendig for rettigheters effektivitet. Etter vår vurdering impliserer det at likestillingsnemnda må ha *betydelig veiledningsplikt*. Men selv om en del av ressurskjevheten kan løses gjennom en utvidet veiledningsplikt, gjenstår et tankekors: Klarer man å utlikne de barrierer og ressurskjevheter som ofte vil finnes mellom partene? For å belyse disse mer generelle rettsosnologiske poengene vil vi bruke eksempler fra velferdsretten og rettsliggjøringen der.

Begrepet «rettsliggjøring» defineres slik i NOU 2003: 19 «Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen», kapittel 6:

«Sosiale og kulturelle problemer blir i økende grad formulert som rettskrav. Stadig flere områder og detaljer i samfunnslivet blir regulert gjennom lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige organer øker sin beslutningskompetanse på bekostning av politikk og forvaltning. Rettsliggjøring innebærer at rettsorganene får økende betydning på bekostning av folkevalgt myndighet, og at skillet mellom lovgivning og lovanvendelse blir visket ut.»

Maktutredningen peker blant annet på at rettsliggjøringen har flyttet tidligere politiske interessekamper over på domstolenes arena. Rettsliggjøringen medfører at befolkningen i økende grad har grunnlag for å prøve sine rettigheter for domstolene eller domstolsliknende organer, fordi lovfestingen av disse rettighetene gir borgerne et rettskrav som kan gi grunnlag for domstolsprøvelse. Samtidig svekkes borgernes mulighet til å kjempe for sine rettigheter på andre arenaer. Domstolsprøvelse er i sin alminnelighet svært kostbart, særlig med hensyn til utgifter til advokat og risikoen for å måtte betale motpartens saksomkostninger. Utviklingen kan således medføre at kun de *mest ressurssterke* når frem med sine krav og rettigheter, mens ressursvake taper fordi de ikke er økonomisk rustet til å gå gjennom en rettsak.

Dersom NAV treffer et uriktig vedtak eller gir feil informasjon vil brukerne ofte kunne få utfordringer med å avdekke en slik feil, og ikke minst *vil deres muligheter for å få avhjulpet denne feilen kunne oppleves å være mindre tilgjengelig*. Rettsliggjøringen fordrer at brukerne får god rådgivning om hvilke rettigheter de har, samt hvilke muligheter de har til å overprøve vedtak (omgjøring og klage).

Papendorf (2012)³⁶ modifierer og nyanserer maktutredningens *generelle* rettsliggjøringstese. Papendorfs bok gir ny empirisk kunnskap om rettsfjerne³⁷ personers faktiske behov og faktiske muligheter i et komplekst rettssamfunn. Papendorf viser betydningen av presis rettighetstildeling og indikerer også at bare «sterke rettigheter» åpner opp for rettslig makt til å forplikte det offentlige eller den enkelte rettshåndhever. Papendorfs funn peker også mot at svakstilte grupper ikke bare er *avhengig av advokat* for å få oppfylt sine rettigheter, men at eksempelvis sosialhjelp ofte er overlatt til *fritt skjønn*, med manglende apparat til å forfølge rettighetene.

Kjetil Lundberg finner i sin doktorgradsavhandling (Lundberg, 2012) at NAVs brukere har behov for *byråkratisk kompetanse* for å navigere i NAV-systemet og fremme saken sin på en god måte. Med byråkratisk kompetanse menes kompetanse til å innhente og systematisere nødvendig kunnskap om

³⁶ Knut Papendorf (2012): *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*.

³⁷ Rettssituasjonen for denne gruppen kjennetegnes av at de sliter med å nå frem til retten, og mangler kunnskap som kan bidra til å knytte egne problemer til rettslige løsningsstrategier. I tillegg har de begrensede muligheter til å kunne betale for advokatbistand. De befinner seg nederst på den sosiale rangstigen

regelverk, saksbehandling og andre byråkratiske prosesser. I tillegg inkluderer byråkratisk kompetanse evne til å legge frem saken sin, eventuelt til å være *pågående mot de rette instanser når det virker nødvendig*. Lundberg trekker frem to problemstillinger knyttet til funnet: "1) mange som henvender seg til NAV er i en situasjon der de er syke og har redusert helse – de trenger hjelp og bistand og kan ikke forventes å utøve strategisk forvaltning av rettigheter, behov og egne interesser. 2) hvis det er slik at de mest ressurssterke klarer seg best (som det er empiriske grunner til å anta), fører dette til en stratifisering av velferdstjenestene" (Lundberg 2012:270).

Hvilke krav tilfredstilles (ikke) i dagens LDO og LDN?

I det følgende gis det en generell drøftelse av rettsikkerhetskravene sett i lys av dagens LDO og LDN. Deretter vil vi redegjøre for hvilke krav til rettsikkerhet som må tilfredstilles dersom LDN skal gis utvidet myndighet til å behandle saker om seksuell trakassering og idømme oppreisning.

LDO som første klagebehandler tilfredsstiller kravene til å være et **lavterskeltilbud**. Det koster ikke noe å sende en klage. Klagere som selv ikke er i stand til å formulere en klage fullt og helt, vil få hjelp til dette. Dette vil også skje hvis det er mangler ved klagen. Denne **veiledningsplikten** ser også ut til å ivaretas godt i LDN. Det kan diskuteres om begge instanser er lavterskelpreget i det de bare finnes i Oslo. Å åpne kontorer over hele landet vil imidlertid skape en risiko for å splitte opp et juridisk fagmiljø unødige, særlig gjelder dette LDN som har et lite sekretariat.

I denne prosessen er det også en form for delvis **kontradiksjon**. LDO vil sende klagen til klagerens motpart. Denne vil igjen komme med et tilsvarende svar som returneres til klageren. Slik kan saken bevege seg i flere ledd, men i de aller fleste tilfeller vil prosessen foregå skriftlig hele veien. Slik er det også i den saksforberedende prosessen i LDN. Også her kan det gå skriftlige framstillinger begge veier, men det er først i selve nemndmøtet at partene vil ha anledning til å presentere sin sak muntlig, og slik imøtegå hverandres argumenter der og da. Dette møtet er imidlertid kort, som regel bare en halv time med begge partene til stede, og i kompliserte saker med påstand mot påstand blir muligheten til reell kontradiksjon og også **bevisumiddelbarhet** svært begrenset. I noen tilfeller vil nemndleder la saken gå ut over disse tidsrammene, og åpne for flere runder mellom partene.

LDO og LDN kan i dagens situasjon ikke fatte vedtak i saker om **seksuell trakassering**. Dette begrunnes i mangelen på kontradiksjon. Dette er forhold som helt åpenbart må endres i arbeidet mot et forsterket LDN.

Prosesen i LDO sikter rimeligvis ikke mot **offentlighet** i den forstand at man kan bivåne prosessen mens den pågår. Dette åpnes det for hos LDN. Før nemndmøtene ligger sakene ute på nemndas nettsider, med en kort omtale og i hvilken rekkefølge de vil tas opp. Lokalene er imidlertid ikke egnet for et oppbud av interesserte, dertil er de for små. Man må også forsere to låste dører med ringeklokke og calling før man er i lokalene. LDN praktiserer hyppig at man lar saken gå for lukkede dører, og praksisen virker her mer restriktiv enn i domstolene.

I intervju med oss forteller nemndas sekretariat om en kraftig forbedring av det saksforberedende arbeidet i LDN siden man fikk et nytt og utvidet sekretariat etter 2011. Dette bekreftes også gjennom de inntrykk vi har fått ved å følge saker i nemndmøtene. Gjennom en slik saksbehandling ligger det både sikkerhet for at sakene blir **godt belyst**, men også at man kan få **godt begrunnede vedtak**.

I realiteten kan man få sin avgjørelse overprøvd i domstolene. Men som tidligere nevnt har man ikke krav på fri rettshjelp i kraft av at det handler om en sak av denne kategorien. Man står også i reell fare for å måtte betale både egne og motpartens saksomkostninger ved et tap.

Seksuell trakassering

Hvilken betydning har rettssikkerhetskravene for prosessen for likestillingsnemnda dersom den skal gis myndighet til å behandle saker om seksuell trakassering?

Reell kontradiksjon

Behandlingen må gi de involverte en reell mulighet for å bli hørt i saken. Dette innebærer at det ikke skal treffes avgjørelse i saken uten at partene har fått rimelig anledning til å legge frem bevismateriale og argumentasjon om faktum og jus.

Behandlingen må være basert på kontradiksjon: Partene må få anledning til å gjøre seg kjent med og imøtegå prosessmaterialet som inngår i avgjørelsesgrunnlaget.

Likebehandling

Behandlingen må innebære likebehandling av partene: Partene må få samme muligheter til å påvirke utfallet i saken. Dette impliserer rett til å eksaminere motpartens vitner og ellers bli stillet likt med hensyn til å føre bevis for et gitt tema, til å få tilgang til bevis og til å få argumentere for sin sak.

Forsvarlig avgjørelsesgrunnlag – bevis

Det må foretas en reell og forsvarlig vurdering av prosessmaterialet: Vilkaarlige avgjørelser, eller avgjørelser truffet basert på klart mangelfull kunnskap om vesentlige forhold i saken, er ikke forenlig med retten til "fair hearing" (jf. EMK art. 6).

Konkret innebærer dette at saker om seksuell trakassering må gjennomføres med et *forhandlingsmøte med adgang til vitneførsel*. Erfaringen fra Danmark indikerer at vitneførsel er helt avgjørende for å sikre at saken blir godt nok opplyst og at sakens fakta og bevis i tilstrekkelig grad blir belyst. I saker om seksuell trakassering er det ofte uenighet om *faktum*. Det kan foreligge en del skriftlige beviser og dokumentasjon, men ofte vil skriftlige bevis ikke være tilstrekkelig til å kunne opplyse fakta som er omtvistet mellom partene.

Dersom likestillingsnemnda skal kunne realitetsbehandle saker om seksuell trakassering, må det følgelig være muntlig forhandlingsmøte med vitneførsel. Hvor mange vitner og hvor omfattende tidsbruken er å forvente knyttet til den enkelte sak, kan man på forhånd ikke helt eksakt angi. På den ene siden er rettssikkerhetshensynene typisk tungtveiende i saker om seksuell trakassering, men på den andre siden er det adgang til domstolsprøvelse. Lavterskelhensynet og ressursargumenter tilsier at en sak om seksuell trakassering bør kunne gjennomføres i løpet av en normal arbeidsdag. Da er innlegg fra parter og advokater, samt vitneførsel inkludert. Vi forutsetter også at nemnda har rådslagningsmøte på slutten av dagen.

Likestillingsnemnda må ha adekvat faglig *kompetanse* til å avgjøre og vurdere bevis og faktum i slike saker. Det innebærer at nemnda må settes med minst én psykolog i disse sakene.

Kompetanse til å behandle saker om seksuell trakassering, forutsetter videre at nemndas leder og nestleder har dommerkompetanse. Det er svært viktig å sikre tilstrekkelig kompetanse i nemnda når det gjelder vurdering av faktum og bevis og sikre en rettssikker saksbehandling.

Nemnda bør ellers ha en bred sammensetning av jurister både fra akademien og advokater med særlig kompetanse innen diskrimineringsjuss.

Oppsummert medfører rettssikkerhetskravene følgende prinsipielle fagsammensetning

- Leder/nestleder bør være jurist med dommerkompetanse. Vedkommende bør også ha erfaring som dommer
- Det bør være god representasjon av jurister fra både academia og advokatbransjen. Juristene bør ha erfaring innen diskrimineringsjuss, men også erfaring med å vurdere fakta og bevis (hvilket advokater ofte har). Det vil følgelig være en fordel om advokatene har bred prosess-erfaring.
- Nemnda må settes med minst én psykolog i disse sakene. Psykologene vil være viktige for å vurdere konsekvenser av trakassering og også vurdere sakens fakta i et psykologisk perspektiv.

Rettsikkerhetskravene som skal stilles likestillingsnemnda, må også ivareta prinsippene for *rettferdig rettergang* i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1). Det er neppe noe konvensjonskrav at behandlingen ved likestillingsnemnda isolert sett tilfredsstillende nevnte bestemmelse, i det den private part i alle tilfeller har adgang til rettslig prøving av saken i tråd med en saksbehandling ved domstolene som er i samsvar med retten til en rettferdig rettergang. I denne sammenheng legger vi til grunn at norsk sivilprosess i all hovedsak tilfredsstillende kravene til *rettferdig rettergang* i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 (1).

Oppreisning

Oppreisning og erstatning er reaksjoner som kan idømmes ved brudd på diskrimineringsforbudene. Med *oppreisning* menes kompensasjon for ikke-økonomisk skade (“tort og svie”) som vederlag for den krenkelse den som er blitt diskriminert er blitt utsatt for. Med *erstatning* menes kompensasjon for økonomisk tap.

I ansettelsesforhold gjelder ansvaret for oppreisning og erstatning uavhengig av om arbeidsgiveren kan bebreides for diskrimineringen (såkalt objektivt ansvar). På andre samfunnsområder gjelder ansvaret dersom den som har diskriminert kan bebreides for dette (krav til skyld). Oppreisning for ikke-økonomisk skade utmåles etter en konkret rimelighetsvurdering, og fastsettes til det som er rimelig ut fra skadens omfang og art, partenes forhold og omstendighetene for øvrig, jf. likestillingsloven § 28 annet ledd, diskrimineringsloven § 25, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 31 og arbeidsmiljøloven § 13-9.

Både diskrimineringsombudsloven og diskrimineringsombudsforskriften inneholder saksbehandlingsregler som i utgangspunktet er tilfredsstillende hva gjelder kravet til kontradiksjon og rettsikkerhet dersom nemnda skal gis myndighet til å idømme oppreisning. Loven og forskriften har regler som ivaretar de grunnleggende hensyn til kontradiksjon, ved at nemnda skal forelegge partenes argumentasjon for hverandre med frist for uttalelse. Videre har regelverket bestemmelser om møteoffentlighet, partenes rett til å delta under nemndmøtene, rett til å kreve muntlige forhandlinger, adgang til bevisopptak for domstolene og rett for nemnda til å avhøre parter og vitner.

Saksbehandlingen frem til nemndmøtet er således sammenliknbar med saksforberedelsen i de alminnelige domstolene. Prosessen skiller seg imidlertid ved at nemndmøtene varer vesentlig kortere enn tilsvarende rettsmøter i domstolene, og hvor nemnda under nemndmøtene sjelden benytter seg av muligheten til, eller kun i begrenset grad foretar avhør av parter og eventuelle vitner.

Nemndas avgjørelser er derfor ikke bygget på bevisumiddelbarhet, slik som ved de alminnelige domstolene. Bevisumiddelbarhet er imidlertid som hovedregel ikke noe krav etter EMK, og det er lett å finne eksempler utenfor Norge som i det vesentlige bygger på skriftlig saksbehandling, jf. NOU 2011:18 punkt 10.4.3.2.

Prosesreglene slik de er i dag synes tilfredstillende selv om nemnda skal vurdere spørsmålet om oppreisningserstatning. Men dersom myndigheten utvides må sekretariatet og nemnda sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst også når det gjelder oppreisningsspørsmålet. Utvidet myndighet til å idømme oppreisning vil derfor medføre at både saksforberedelsen i sekretariatet og behandlingen i nemndmøtene vil bli mer omfattende og tidkrevende.

I motsetning til for eksempel utmåling av oppreisningserstatning for voldsofre har det ikke utkrystallisert seg noen veiledende normer for oppreisningserstatning etter diskrimineringslovene. Dette skyldes at det er sparsomt med rettspraksis på området, samt at partene ofte inngår utenrettslige forlik. På denne bakgrunn må det antas at sekretariatet og nemnda i en oppstartsfase vil måtte bruke ekstra ressurser på "pilotsaker" hvor veiledende normer for oppreisning utmåles for typiske diskrimineringsaker. Når nemnda gjennom sin praksis danner slike veiledende normer vil det imidlertid kreve mindre tid og ressurser i både sekretariatet og i nemndsmøtene til selve utmålingsspørsmålet.

4. Internasjonale sammenligninger

Vi har valgt tre internasjonale sammenlignbare organer. De er valgt fordi de er i land som har høy grad av sammenlignbarhet med Norge hva gjelder likestillings situasjonen (DK og SE), men også fordi de har modeller som vi og andre (se for eksempel Øiestad 2013) finner interessante som inspirasjon i arbeidet med å skissere et styrket LDN. Noen av inntrykkene kan også fungere motsatt, i det de forteller oss om valg man antakelig *ikke* bør ta i utformingen av et eventuelt nytt LDN.

De tre organene er den svenske Diskrimineringsombudsmannen, det danske Ligebehandlingsnævnet og det engelske UK Employment Tribunal. Vi presenterer de tre organene med vekt på tilgjengelighet (grad av lavterskel), de prosessuelle reglene og ivaretagelse av rettssikkerhetshensyn. Vi ser også på diskriminerings- og trakasseringsgrunnlaget i de enkelte land, da vi ser dette som nødvendig i prosessen med å kostnadsfeste de nye alternativene til LDN. Eventuelle forskjeller i disse materielle reglene vil påvirke omfanget av saker som kommer inn.

Hovedvekten i framstillingen ligger på de reaktive prosessene i organene, altså hvordan de behandler klagesaker fram til en eventuell endelig avgjørelse eller rettskraftig dom. Vekten vil ligge på å framstille og problematisere sider ved de aktuelle organene som gjør at vi kan dra nytte av dem eller ikke i forhold til å skissere et mulig nytt LDN. Særlig gjelder dette organenes mulighet til å ivareta rettsikkerhet til partene og da særlig den anklagede.

Vi bruker noe mer plass på det danske Ligebehandlingsnævnet enn på de to andre organene, dette fordi det ligger tettest opp til hvordan vi ser for oss et forsterket norsk LDN. Vi bruker også mer tid på å presentere det danske diskrimineringsfeltet, fordi det varierer betydelig i forhold til det man i Norge og Sverige anser som å ligge under de aktuelle organene.

Sverige: Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) i Sverige er en omfattende myndighet. Den er et resultat av en sammenslåing av fire tidligere ombudsenheter³⁸; Jämställshetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen (HO) og Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell lægning (HomO). Fusjonen fant sted i 2009. DO skal først og fremst forsøke å få dem som omfattes av "Diskrimineringslagen"³⁹ til å følge den uten innblanding. DO skal i sin virksomhet informere, utdanne, konsultere og ha kontakt med myndigheter, bedrifter, enkeltpersoner og organisasjoner. I tillegg skal DO overvåke utviklingen internasjonalt og ha kontakt med internasjonale organisasjoner, drive forskning og utvikling, bidra til at regjeringen kan foreslå grunnlovsendringer eller andre tiltak som kan forebygge diskriminering, og initiere andre hensiktsmessige tiltak⁴⁰.

Fra reaktiv til proaktiv

Som en følge av at DO er en sammenslåing av fire tidligere enheter som har behandlet diskrimineringsaker, har DO siden oppstarten i 2009 hatt en del utfordringer. Ifølge Riksrevisionen⁴¹ har lovendringer med hensyn til diskriminering kombinert med omstruktureringer av behandlingsenhetene, ført til at mange ansatte befant seg i en arbeidssituasjon hvor de skulle jobbe med utgangspunkt i en lov som i stor grad var ukjent for dem. I tillegg arvet DO et stort antall saker fra de fire tidligere

³⁸ Riksrevisionen granskar: etablering og integrasjon. *DO och diskrimineringsfrågorna*. (RIR 2012:3)

³⁹ Ny lov trådte i kraft 1.januar 2009, hvor den erstattet syv tidligere lover som regulerte diskriminering i ulike samfunnsområder.

⁴⁰ Lag om Diskrimineringsombudsmannen §§ 1- 3

⁴¹ RIR 2012:3

myndighetene. Resultatet av innsatsen for å prøve å få ned antallet saker i etableringen av DO, har ført til at myndigheten de første tre årene hovedsakelig har operert som en reaktiv virksomhet. Populært sagt kan man si at DO «druket i restanser». Kritikken var omfattende, og Regjeringen ønsket at DO skulle jobbe forebyggende og formidle kunnskap i forbindelse med antidiskriminerende arbeid. Her var ikke intensjonene oppfylt i den grad regjeringen la opp til. Dette er et kjernepunkt i forståelsen av DO.

Diskrimineringsgrunnlaget for DO er i all hovedsak det samme som for norske LDO: Kjønn, kjønns-overskridende identitet eller uttrykk, etnisk tilhørighet, religion eller annen trosoppfatning, funksjonshindringer, seksuell legning og alder. Dette gjør sammenligningen mellom Norge og Sverige noe mer interessant enn mellom Danmark og Norge i forhold til omfanget av klager. I Danmark er diskrimineringsgrunnlaget vesentlig smalere enn i både S og N, noe vi kommer tilbake til.

DO kan være talsmann i retten for enkeltpersoner om de tillater det. I rettsgangen i forbindelse med arbeidstvister hvor en arbeidstakerorganisasjon har rett til å føre saken, kan DO kun føre saken om arbeidstakerorganisasjonen («Facket») ikke gjør det.

DO har mulighet til å begjære innsyn og få tilgang på data fra enheter som Diskrimineringslagen omfatter. De som ikke oppfyller sine forpliktelser om aktive tiltak i tråd med Diskrimineringslagen⁴² kan ilegges mulkt av Nämnden mot diskriminering etter forslag fra DO. Pålegget kan dessuten rettes mot staten som arbeidsgiver eller som leder for opplæringsvirksomhet. Det er ikke mulig å klage inn beslutninger gjort av DO i overensstemmelse med loven, annet enn beslutninger om økonomiske sanksjoner i henhold til 4 kapittel⁴³. DO kan også kreve at en individuell avtale eller tariffavtale endres eller blir erklært ugyldig hvis noen diskrimineres gjennom bestemmelser i nevnte avtaler, og dersom den som diskrimineres begjærer dette⁴⁴.

I det videre skal vi først og fremst se på de sidene av DOs virksomhet som skiller den fra LDO, og som handler om DOs behandling av klager helt fra de kommer inn og fram til noen (få) av dem når rettsapparatet.

Hvordan vurderes saker av Diskrimineringsombudet i Sverige?

Hver innsendte sak vurderes ut fra DOs behandlingskriterier. For at en sak skal utredes kan det for eksempel være at anmeldelsen rører ved et av DOs prioriterte områder, eller at det gjelder et retts spørsmål som ikke har blitt prøvd i en domstol. I 2013 prioriterte DO for eksempel følgende områder (DOs årsredovisning 2013, side 7):

- Like rettigheter og muligheter for jøder, Tater/romanifolket, samer, svenskfinner og torne-dalinger⁴⁵ (altså nasjonale minoriteter)
- Å motvirke trakassering i skolen
- Like rettigheter og muligheter ved rekruttering til arbeidsmarkedet
- Synliggjøre koblingen mellom diskriminering og islamofobi

I hver vurdering må DO også ta stilling til om det å prøve saken for domstolen er den mest effektive måten å frembringe sosial endring på. Det kan allerede i anmeldelsen fremgå at det savnes rettslige forutsetninger for å føre en sak for domstolen, for eksempel dersom bevisgrunnlaget er dårlig. Den

⁴² Diskrimineringslagen 3 kap, §§ 4 – 16.

⁴³ Diskrimineringslagen 4 kap. Tilsyn. Diskrimineringsombudsmannen

⁴⁴ Diskrimineringslag 5 kap. Erstatning och ogiltighet (Diskrimineringslag 5 kap Ogiltighet 3 §)

⁴⁵ En finskpråklig minoritet født og oppvokst i Tornedalen i Nordøst-Sverige

vanligste årsaken til at en sak avsluttes har vært at DO etter en vurdering har besluttet å ikke innlede en utredning av varslingen⁴⁶. Hvis anmelderen er medlem i en arbeidstakerorganisasjon og henvedelsen gjelder arbeidslivet, er det arbeidstakerorganisasjonen som har førsteretten på å føre saken.

Sakene som kommer inn til DO går gjennom en omfattende «avskallingsprosess». Noen saker blir avvist på grunn av sin karakter av å være lite egnet av juridiske årsaker. I andre tilfeller skjer det en mer målrettet silingsprosess med sikte på å finne de best egnede sakene ut fra D=s strategiske mål.

Avskallingsprosessen i 2013 kan beskrives på følgende måte:

I 2013 ble det behandlet **1811** klager (anmølinger). Innledningsvis bedømmes hver anmeldelse ut fra DOS kriterier med sikte på om det skal innledes noen utredning i det hele tatt. Hele **887** saker ble avvist på dette grunnlaget, mer enn en fordobling siden året før. For disse sakene, altså 49 prosent av totalt sakstilfang, foregikk det en svært beskjeden juridisk saksvurdering. Deretter begynner en mer grundig utredningsprosess for de drøyt 900 resterende sakene.

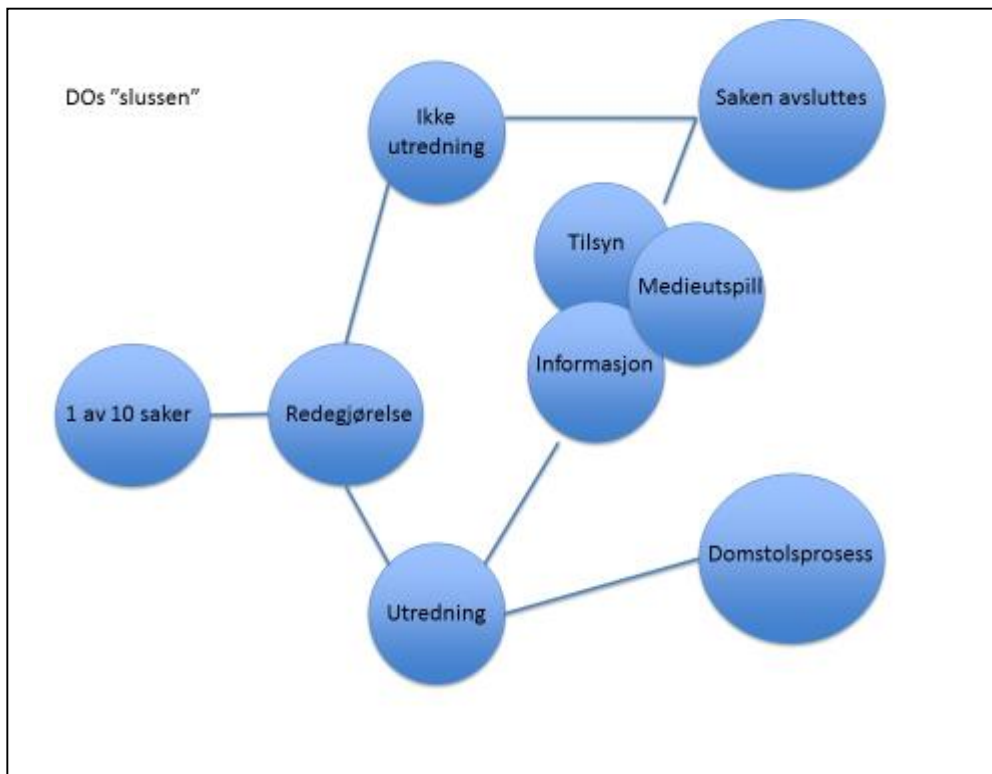
287 av sakene ble deretter avsluttet fordi man ikke fant «rettslige forutsetninger att driva ärendet i domstol» eller fordi det tydelig viser seg i anmeldelsen at det ikke er noen forbindelse til noe diskrimineringsgrunnlag. Ytterligere **394** saker ble avsluttet fordi man ikke kan anvende loven på den situasjonen som klager beskriver. Er anmelderen medlem av en fagforening og saken omhandler hendelser i arbeidslivet, sendes saken til «Facket». Dette skjedde med **140** saker i 2013.

Så langt har vi altså sett at prosessen har medført en avskalling på mer enn 1700 saker, og vi sitter igjen med drøyt 100 saker. Ytterligere noen saker blir avsluttet på grunn av foreldelse, at saken trekkes av klager eller at man ikke får inn nødvendige sakspapirer eller opplysninger fra klager.

Dermed satt man i 2013 igjen med et svært begrenset antall saker som blir gjenstand for en svært grundig avgjørelsesprosess, benevnt internt som «slussen». «Slussen» er i praksis et møte der ledere fra forskjellige avdelinger samles for å avgjøre om saker skal føres for domstolen eller ei. Vi har søkt å beskrive prosessen i og i etterkant av «slussen» i figuren under.

⁴⁶ I 2013 ble 887 saker avsluttet av denne grunnen, til sammenligning med 2012 med 379 saker.

Figur 4.1



Denne omfattende avskallingsprosessen hadde som sluttresultat at 17 saker i 2013 ble besluttet ført for domstolene, ned fra 21 og 50 i årene før. Dette er et interessant resultat som reiser spørsmålet om hvordan DO egentlig fungerer i forhold til tanken om et lavterskeltilbud. Det reiser også spørsmålet om hvilken tillit publikum vil ha til en slik prosess som i realiteten gir lite uttelling for de fleste klagere.

På den annen side får DO i SE faktisk et antall saker med seksuell trakassering og etnisk diskriminering for retten, noe som knapt er tilfellet i Norge. Mange av disse rundt 20 sakene får også betydelig oppmerksomhet medialt. Det kan diskuteres om dette ut fra et allmennpreventivt perspektiv er «verdt» prisen, men her er det selvfølgelig svært vanskelig å dokumentere en eventuell allmennpreventiv effekt.

Hva slags saker blir behandlet i DO?

Anmeldelsene om kjønnsdiskriminering berører først og fremst arbeidslivet. Majoriteten av anmeldere i forbindelse med arbeidslivet er kvinner. Flere av sakene handler også om utdanning, sosialtjeneste, helse- og omsorg samt varer, tjenester og bosteder. I utgangen av 2012 ble forbudet mot diskriminering på grunn av kjønn utvidet til å også gjelde forsikringstjenester⁴⁷. Det har kun kommet én anmeldelse i tilknytning til forsikringstjenester etter denne utvidelsen. Diskriminering og negativ forskjellsbehandling av gravide i forbindelse med ansettelse og som arbeidstakere, er helt klart forbudt. Likevel fremstår denne formen for diskriminering som et så vanlig problem at DO anser det som viktig å føre saker for å tilse at beskyttelsen får gjennomslag.

⁴⁷ Visse unntak finnes (Diskrimineringsombudsmannens årsredovising 2013 s.18, 2014).

Det er siden DOs etablering kommet inn få saker om diskriminering på grunn av kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. I løpet av 2013 kom det inn 19 saker, men DO anså ingen av sakene som mulige eller hensiktsmessige å ta videre til domstolen.

Etnisk tilhørighet

Det er mange anmeldelser som gjelder etnisk tilhørighet som diskrimineringsgrunnlag, og disse berører de fleste samfunnsområdene. Mange av klagen er tilknyttet arbeidslivet og ofte i forbindelse med rekruttering. Diskriminering ved rekruttering er et prioritert område, og DO har ført mange av sakene som har blitt innmeldt i forbindelse med rekruttering. De fleste anmeldelser som berører nasjonale minoriteter gjelder romfolket.

Religion eller annen trosoppfatning

Mange av klagen som gjelder religion og trosoppfatning gjelder muslimer. Koblingen mellom diskriminering og islamofobi er et prioritert område for DO. Tilfellene gjelder ofte negativ forskjellsbehandling i sammenheng med religiøse uttrykk som religiøse plagg. Indirekte diskriminering hvor en arbeidsplass hadde som retningslinjer at ingen med hodeplagg, synlige tatoveringer eller piercing kunne jobbe ute blant gjestene, er et eksempel der arbeidsgiver måtte endre retningslinjene og betale en erstatning på kr 50 000 til en ansatt som hadde blitt nektet å jobbe med hodeplagg⁴⁸.

Nedsatt funksjonsevne

Nedsatt funksjonsevne er også vanlig som diskrimineringsgrunnlag blant klagen til DO. Tilfellene berører så vel arbeidslivet som tilgangen til varer og tjenester.

Seksuell legning

Saker i forbindelse med seksuell legning har minsket fra 2012 til 2013 da det kun kom inn 25 klager. Noe av årsaken kan være den positive trenden blant både sentrale aktører⁴⁹ og det sivile samfunn i å håndtere spørsmål omkring seksuell legning.

Alder

Loven mot diskriminering med hensyn til alder ble utvidet i 2013 til å omfatte alle samfunnsområder som diskrimineringsloven gjelder utenom for verneplikt og sivilplikt. Til tross for utvidelsen av gjeldende område er det relativt få anmeldelser som gjelder aldersdiskrimineringen utenfor arbeidslivet. En mulig forklaring på dette kan være at utvidelsen er ny og ikke så mange kjenner til hvilke områder det faktisk gjelder. De fleste av anmeldelsene i forbindelse med arbeidslivet omhandler stort sett antakelse av diskriminering på grunn av alder i forbindelse med rekruttering.

Seksuell trakassering

De fleste klager som omhandler seksuell trakassering er knyttet til arbeidslivet eller utdanning arbeidslivet eller utdanning. Flere av anmeldelsene omhandler trakassering med hensyn til kjønn. Majoriteten av anmeldelsene innenfor arbeidslivet kommer fra kvinner, men i tilknytning til utdanning er det relativt jevnt fordelt mellom kjønnene. I arbeidslivet gjelder de fleste anmeldelsene arbeidsgivere, men i forbindelse med utdanning gjelder de fleste medelever og i noen tilfeller trakassering fra de ansatte.

⁴⁸ DO årsredovisning 2013 s. 22, 2014

⁴⁹ DO kunne blant annet konstatere dette i en studie som myndighetene gjorde om fagforeningsarbeid i 2012. (DO årsredovisning 2013, s.25, 2014)

Foreldrepermisjon

Antallet anmeldelser har minsket fra 2012 (63) til 2013 (43) og flere av anmeldelsene har tilknytning til kjønn, da det berører diskriminering i forbindelse med graviditet. Majoriteten av anmeldelsene er fra kvinner.

Tabell 4 viser antallet anmeldelser fordelt på kategoriene beskrevet over. Tabell 5⁵⁰ viser antall anmeldelser fordelt på kjønn. 50% av sakene er anmeldt av kvinner, 47% av menn og de resterende 3% fremkommer ikke i rapporteringen til DO.

Inkomne anmeldelser fordelt på diskrimineringsgrund

Tabell 4. Inkomne anmeldelser inklusive DO-lagsrenden fordelt på diskrimineringsgrunderne og misgyldende i samband med forældreledighet

	2013	2012	2011
Etnisk tilhørighet	752	514	694
Funktionsnedsättning	401	485	563
Kön	492	256	348
Könsidentitet eller könsuttryck	22	16	27
Misgyldande i samband med förældreledighet	43	63	61
Religion eller annan trosuppfattning	108	82	121
Sexuell läggning	28	41	45
Ålder	256	168	248
Diskrimineringsgrund saknas/Okänd	244	210	246
Totalt*	2 346	1 835	2 353

* En anmälan kan beröra flera diskrimineringsgrunder, till exempel kön och ålder. Därför anger siffrorna ovan inte det totala antalet ärenden utan det totala antalet anmälda diskrimineringsgrunder.

Inkomne anmeldelser fordelt på kön

Tabell 5. Inkomne anmeldelser fordelt på kön

	2013	2012	2011
Kvinna	931	759	912
Man	878	778	981
Övrigt	36	25	64
Totalt	1 845	1 562	1 957

DO avsluttet også i 2013 tre saker der den anmeldte etter kontakt med DO endret praksis, hvilket førte til at myndigheten valgte å avslutte saken uten noen ytterligere tiltak.

⁵⁰ I kategorien øvrig har ikke kjønnen på klageren fremgått. (DO årsredovisning 2013, s.15, 2014)

Gjennomsnittlig behandlingstid

Behandlingstiden har blitt halvert årlig de siste to årene som et resultat av DOs effektivisering av rutiner for hvor tidlig i prosessen en sak vurderes til henleggelse eller videre utredning. Behandlingstiden for gjennomsnittssaken har således gått ned fra nesten 150 dager i 2011 til 32 dager i 2013. Antall henleggelse i 2013 var 887 sammenlignet med 379 i 2012⁵¹.

Saker som har endt i forlik eller blitt ført for domstol

I løpet av 2013 besluttet DO å føre 17 saker for domstolen, noe som er reduksjon sammenlignet med 2012 (21 saker) og i 2011 (50 saker). I 2013 inngikk DO syv forlik (tre før og fire etter stevning) til sammenligning med 2012 hvor det var 27 forlik. I løpet av 2013 har syv dommer blitt meddelt, hvorav fire fra arbeidsdomstolen (AD) og tre fra allmenn domstol. To av dommene fra allmenn domstol er anket til en høyere instans. Dette til sammenligning med 2012 hvor det ble meddelt totalt tre dommer, to av allmenn domstol og en av AD som var en *tredskodom*⁵².

DO har stilt som talsperson i tolv saker i løpet av 2013, hvorav to ble avgjort i domstol. Totalt ble fem saker henlagt, hvorav tre som saker i domstol. I løpet av 2012 stilte myndighetene som talsperson i 15 saker og i 2011 stilte DO som talsperson i domstolen i forbindelse med åtte saker. I slutten av desember hadde DO 15 pågående prosesser, hvorav fire i AD og resterende i alminnelig domstol. I slutten av 2012 hadde DO 14 pågående prosesser i domstol, hvorav syv i AD og resterende i alminnelig domstol.

Kostnadsbilde

I 2013 brukte DO 22,4 millioner SEK på å håndtere individuelle anmeldelser. Dette er mer enn en halvering av utgiftene siden 2011 (47,8 mill SEK). Kostnadene ved å føre prosess for retten ble i 2013 SEK 7,2 mill, etter å ha ligget mellom 4,5 og 5,3 mill årene før. Denne kostnadsøkningen skyldes opprettelsen av en «nyinnrättad enhet där arbetet med processföring renodlats» (DOs årsredovisning 2013 side 12).

Kort oppsummering DO

Den behandlingen som DO gir de sakene som blir videresendt til retten, gir høy grad av rettssikkerhet for den som DO fører saken for. Dette er imidlertid en rettssikkerhet som oftest kommer klager til gode, samtidig som «tilbudet» bare gjelder for en svært liten og selektert gruppe.

Det vi kan ta med oss fra de svenske erfaringene, er en formodning om at saker om diskriminering og trakassering i langt høyere grad kommer på samfunnets dagsorden. Det kan igjen gi to usikre effekter: For det første den allmennpreventive, i det potensielle lovovertredere kan erfare at det faktisk er en risiko for eksponering gjennom en rettssak, samt en mulig sanksjon i etterkant. For det andre kan man tenke seg at flere vil rapportere slike saker når man ser at de faktisk kan føres i retten (hvis man får en sanksjon).

Disse effektene modereres i den grad man faktisk oppfatter at veldig få får rett, og at saken må gjennom en silingsprosess der sjansene for å få sin sak opp for retten er svært liten. Det er et interessant spørsmål om dette vil svekke ordningens legitimitet i det lange løp? Hva vinner *jeg* på å klage?

⁵¹ DO årsredovisning. Årenden som har avslutas på annat sätt (s.17-17, 2014).

⁵² Dom som blir avsagt mot den part som, etter innkalling til rettsforhandling, fortsatt ikke har innfunnet seg til forhandlingene.

Ligebehandlingsnævnet

Ligebehandlingsnævnet (LBN) er et uavhengig utvalg som treffer avgjørelser i saker om forskjellsbehandling. Nemnda er den eneste administrative klagemulighet på likebehandlingsområdet i Danmark. Ligebehandlingsnævnet ble opprettet i 2009 med daværende regjerings mål om å forbedre klagemuligheten i saker om forskjellsbehandling både i og utenfor arbeidsmarkedet. Man ønsket også å skape en mer ensartet adgang til å få behandlet klager ved å opprette et felles administrativt klagevern for omhandler forskjellsbehandling. Før nemndas opprettelse var det to administrative klagenemnder: Ligestillingsnævnet, som hovedsakelig behandlet klager om forskjellsbehandling i forbindelse med kjønn, og Klagekomiteen for Etnisk Ligebehandling. Øvrige grunnlag for forskjellsbehandling ble kun behandlet ved domstolene. Ved opprettelsen av Ligebehandlingsnævnet ble alle forskjellsbehandlingskategoriene samlet i en administrativ klagenemnd.

Om nemndas kompetanse (organisering)

Nemndsmedlemmene

Nemnda består av tre dommere som utgjør ledergruppen og ni juridiske medlemmer. Disse medlemmene blir utnevnt av sysselsettingsministeren, hvorav tre er utpekt på bakgrunn av innstillinger fra sosial- og integrasjonsministeren, tre på bakgrunn av innstillinger fra ministeren for likestilling og kirke og tre av medlemmene utpekes direkte av sysselsettingsministeren. Medlemmenes kompetanse omfatter kunnskap om forhold i arbeidsmarkedet og likebehandlingslovene samt EU-retten. Per oktober 2014 er fire av medlemmene professorer ved ulike universiteter i Danmark, og fem medlemmer praktiserende advokater.

Sekretariatet

Nemnda bistås av et sekretariat knyttet til Ankestyrelsen⁵³. Nemnda og sekretariatet er en integrert del av Ankestyrelsen, og fører ikke egne budsjetter og holder ikke egne lokaler. Sekretariatet består til enhver tid av en daglig leder, fire jurister – til sammen 4,5 årsverk - pluss eventuelle studentpraktikanter.

Ligebehandlingsnævnets arbeid og sekretariatets saksbehandling er definert av lov om Ligebehandlingsnævnet samt forretningsorden for Ligebehandlingsnævnet.⁵⁴ Sekretariatets oppgave er å forberede sakene til nemndsmøtene. Sekretariatet står for alle saksopplysninger frem til det treffes en avgjørelse ved Ligebehandlingsnævnet. Sekretariatet skal sørge for at sakene er tilstrekkelig opplyst slik at nemnda kan treffe en avgjørelse i sakene på et nødvendig sikkert grunnlag.

Sekretariatet avviste i 2013 67 saker. Sekretariatet har myndighet til å avvise en klage dersom:

- Den anses å være uegnet til å bli behandlet i nemnda, for eksempel hvis en avgjørelse krever at parter og vitner avgir muntlig forklaring.
- Det anses som åpenbart at man ikke vil kunne få medhold i saken, for eksempel fordi det man klager over, ikke er omfattet av nemndas område.

En avvisning fra sekretariatet kan innbringes for Ligebehandlingsnævnet innen en frist på fire uker.

⁵³Ankestyrelsen er en klageinstans for sosial- og sysselsettingsområdet. (<http://ast.dk/om-ankestyrelsen/>)

⁵⁴ Rettsinformasjon om Bekendtgørelse om forretningsorden for Ligebehandlingsnævnet fra 3. september 2012, hentet 11.11.14 fra (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145432>), og Lov om Ligebehandlingsnævnet hentet 11.11.14 fra (<http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/DenmarkPR3App4.pdf>)

Det er også sekretariatet som betjener rådgivnings- og hjelpetjenesten, som på telefon informerer om hvordan en klage kan innbringes for nemnda, og om nemndas praksis. I tillegg besvarer sekretariatet generelle spørsmål fra offentlige myndigheter og interessenter.

På hvilket grunnlag kan man klage til nemnda

Hvis man blir forskjellsbehandlet kan man klage til Ligebehandlingsnævnet– primært innenfor arbeidsmarkedet og, i noen tilfeller, også utenfor arbeidsmarkedet. Grunnlag for forskjellsbehandling på grunn av følgende kriterier gjelder for arbeidsmarkedet⁵⁵:

- Kjønn og alder
- Rase/hudfarge
- Religion/tro
- Politisk anskuelse
- Seksuell orientering
- Handicap (nedsatt funksjonsevne)
- Nasjonal, sosial og etnisk opprinnelse

Grunnlag for forskjellsbehandling på grunn av følgende kriterier gjelder utenfor arbeidsmarkedet:

- Kjønn
- Rase
- Etnisk opprinnelse

Både direkte og indirekte forskjellsbehandling samt seksuell trakassering («seksuel sjikane») er omfattet av forbudet mot forskjellsbehandling.

I utgangspunktet kan alle klage til Ligebehandlingsnævnet. Likevel gjelder et krav om rettslig relevans. Det betyr at man enten selv skal være direkte berørt av forskjellsbehandling eller tilhøre en gruppe som blir forskjellsbehandlet. Det forutsettes at man har benyttet eventuelle interne administrative klagemuligheter før man tar kontakt med Ligebehandlingsnævnet. Sekretariatet kan virke som rådgivende organ i slike sammenhenger.

Per i dag er det gratis å klage til Ligebehandlingsnævnet. Det pågår imidlertid en offentlig debatt i Danmark om det bør innføres en sifingsfunksjon eller et symbolsk beløp på noen hundre kroner for å minimere antall «bagatellsaker».⁵⁶

Man kan enten selv stå for sakens behandling i nemnda, eller man kan være representert av en partsrepresentant som advokat, fagforening eller privatperson. Hvis representanten ikke er advokat, skal det vedlegges en fullmakt med klagen. Klager må selv dekke eventuelle utgifter i tilknytning til partsrepresentanten.

I noen tilfeller kan fagforeningen føre saken for faglig voldgift eller for arbeidsretten, og i slike tilfeller kan ikke Ligebehandlingsnævnet behandle saken. Hvis man er medlem i en fagforening ønsker nemnda dokumentasjon på at fagforeningen ikke kan eller ikke vil føre saken i det fagrettslige systemet.

⁵⁵ Bliver du forskelsbehandlet? (<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrig-grunde>)

⁵⁶ Politiken 10.11.14. «Minister vil gøre op med bagatellsager i Ligebehandlingsnævn» Hentet 12.11.14 fra <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2450382/minister-vil-goere-op-med-bagatellsager-i-ligebehandlingsnaevn/>

I det følgende vil vi mer detaljert gjennomgå de ulike grunnlagene for å klage et forhold inn for Ligebehandlingsnævnet.

Forskjellsbehandling på grunn av kjønn – i arbeidsmarkedet

Det er ikke forbudt å avskjedige en kvinne som er gravid eller i barsel, men det er forbudt å avskjedige henne *fordi* hun er gravid eller i barsel. Beskyttelsesvernet for gravide betyr at arbeidsgiver ikke må legge vekt på graviditet eller barsel når det treffes beslutninger i forbindelse med arbeidet. Dette gjelder; graviditet, barselspermisjon, pappapermisjon, foreldrepermisjon, adopsjon og fertilitetsbehandling.

Det er kun i forbindelse med graviditet, barsel og tilsvarende man er beskyttet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn. Arbeidsgiver skal likevel ikke vektlegge om vedkommende er mann eller kvinne ved beslutninger i forbindelse med ansettelser med hensyn til forfremmelser, avskjedigelser og ansettelser. Stillingsannonser skal heller ikke utlyses med ønske om å ansette personer av et bestemt kjønn. Det er likevel etter loven visse muligheter for å oppnå dispensasjon fra loven. Blant annet er det gitt dispensasjon til at en med nedsatt funksjonsevne ved ansettelse av en assistent etter reglene om Borgerstyrets Personlig Assistance (BPA)⁵⁷ kan legge vekt på søkerens kjønn.

Bevisbyrden

Bevisbyrden ligger hos arbeidsgiver i forbindelse med avskjedigelsessaker som omfatter personer i foreldrepermisjon eller lignende. Dersom man blir sagt opp etter fullført foreldrepermisjon eller forskjellsbehandlet med hensyn til arbeidsvilkår i tilknytning til graviditet, barsel og lignende, er bevisbyrden delt. Arbeidstaker har ansvar for å vise til faktiske omstendigheter, som gir anledning til å anta at det faktisk at man er gravid eller i barselspermisjon, er årsaken til den behandlingen som klages inn. Først når dette er bevist legges bevisbyrden hos arbeidsgiver.

Hva kan man oppnå ved å klage til Ligebehandlingsnævnet

Nemnda kan tilkjenne klager en godtgjørelse som fastsettes ut fra en konkret vurdering av sakens omstendigheter. Ved avskjedigelse tar nemnda utgangspunkt i lønnen og ansienniteten til klager, da godtgjørelsene fastsettes med utgangspunkt i tilsvarende seks eller ni måneders lønn for vedkommende. I visse tilfeller kan dessuten nemnda beslutte at en avskjedigelse skal annulleres⁵⁸.

Likelønn

Arbeidsgiver skal gi de ansatte, uavhengig av kjønn, den samme lønnen for det samme arbeidet. Bedømmelsen av arbeidets verdi skjer ut fra en helhetsbedømmelse hvor arbeidets art, utdanning, tidligere arbeidserfaring, kvalifikasjoner og arbeidsforhold inngår. Likelønnsloven gjelder kun lønnsforskjell mellom kjønnene. Hvis det er andre årsaker til lønnsforskjell mellom de ansatte, vil det kunne være omfattet av de andre likebehandlingslovene.

Bevisbyrde

Det er opp til arbeidstaker å bevise at årsaken for lønnsforskjellen er begrunnet i kjønn. Hver på det videre er opp til arbeidsgiver å bevise at det er saklige årsaker til forskjellen. Grundig dokumentasjon er forventet i klager om lønnsforskjeller mellom kjønnene. Man vil kunne få den lønnen man har krav

⁵⁷ Borgerstyret personlig assistance, BPA. Borger.dk – din inngang til det offentlige. (<https://www.borger.dk/Sider/Borgerstyret-personlig-assistance.aspx>)

⁵⁸ I følge Ligebehandlingsnævnets egne nettsider har dette foreløpig ikke forekommet. Underkjennelse av en avskjedigelse forutsetter at du som klager overfor nemnda fremsetter ønske om å bli gjenansatt, og at det ikke etter avveining av arbeidstakers og arbeidsgivers interesse finnes åpenbart urimelig å kreve arbeidsforholdet gjenopprettet. (Forskjellsbehandling på grund av køn inden for arbejdsmarkedet: <http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrigt-grunde/forskjellsbehandling-pa-grund-af-kon-inden-for-arbejdsmarkedet>)

på hvis nemnda konstaterer lønnsforskjeller med utgangspunkt i kjønn. I tillegg kan nemnda fastsette en godtgjørelse i seg selv for at loven er brutt.

Forskjellsbehandling av kjønn - utenfor arbeidsmarkedet

Forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn gjelder både utenfor og innenfor arbeidsmarkedet. Eksempel på dette kan være at personer av et bestemt kjønn må betale mer for å komme inn på et diskotek enn et annet kjønn. Forbudet gjelder når prisforskjellene utelukkende er begrunnet i bestemt kjønn. I forbindelse med en slik sak vil klager, som har vært på et sted som opererer med prisforskjeller mellom kjønnene, få tilkjent en godtgjørelse på kr 2500.

Andre former for forskjellsbehandling på grunn av kjønn

Ligestillingsnævnet har mottatt klager på andre former for forskjellsbehandling som omhandler kjønn, eksempler er verneplikt kun for menn eller at et fitnessstilbud eller avdeling i et fitnessenter kun er for kvinner. I samtlige av de konkrete nevnte tilfellene, fant nemnda at forskjellsbehandling på grunn av kjønn ikke hadde funnet sted⁵⁹.

I visse tilfeller er det mulig for å få dispensasjon fra lovene om forskjellsbehandling av et kjønn i tilfeller som er saklig begrunnet i et legitimt formål. Eksempler på slike legitime formål er: Beskyttelse av ofre for kjønnsrelatert vold, hensyn til privatlivets fred og bluferdighet, å fremme likestilling mellom menn og kvinner eller menns og kvinners interesser, foreningsfrihet og til retteleggelse av sportsaktiviteter. Nemnda vil i denne type saker anlegge en konkret vurdering i forhold til loven.

Forskjellsbehandling på grunn av alder

Forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av alder gjelder kun innenfor arbeidsmarkedet. Det vil si, kun når man søker om ansettelse hos en arbeidsgiver, når man er ansatt eller i forbindelse med en avskjedigelse. Det er et eget forbud mot å søke etter personer med en bestemt alder i stillingsannonser.

Det er mulig å oppnå dispensasjon fra forbudet mot forskjellsbehandling. Forsvaret er også unntatt fra loven mot forskjellsbehandling på grunn av alder. Det er klager som skal påvise faktiske omstendigheter som gir anledning til å anta at arbeidsgiver har vektlagt alder i en beslutning.

Hva kan man oppnå ved å klage til Ligebehandlingsnævnet?

Ligebehandlingsnævnet kan konstatere at man har blitt utsatt for forskjellsbehandling og fastsette en godtgjørelse for denne krenkelsen. Derimot har ikke nemnda myndighet til å pålegge arbeidsgiver å ansette eller gjenansette klager. I likhet ved forskjellsbehandling på grunn av kjønn, fastsettes godtgjørelsen med utgangspunkt i klagerens ansiennitet og utbetaling tilsvarende 6 eller 9 måneders lønn. Ved avslag på en stilling fastsettes godtgjørelsen med kr 25 000 som utgangspunkt. I andre tilfeller fastsettes godtgjørelsen ved en vurdering av konkret tilfelle. Hvis man anmelder arbeidsgiver til politiet, kan denne bli ilagt bøter som sanksjon for overtredelse av loven.

Forskjellsbehandling på grunn av «handicap»

I likhet med forbudet mot aldersdiskriminering gjelder dette forbudet kun forskjellsbehandling i forbindelse med arbeidsmarkedet. Forbudet er ikke kun begrenset til personer som selv har nedsatt funksjonsevne, men gjelder også hvis det er bevist forskjellsbehandling som skyldes et handicap hos klagerens barn og at vedkommende yter hoveddelen av den pleien barnet har bruk for.

⁵⁹ Årsaken til dette kan skyldes at forholdene ikke omfattes av lovene om likebehandling eller at de er omfattet av noen av unntaksbestemmelsene i likebehandlingslovene.

Det finnes ingen fasitliste over hva som kan anses for å være et «handicap»⁶⁰ med hensyn til forskjellsbehandlingsloven. Nemnda må i hver enkelt sak gjøre en konkret vurdering. Det avgjørende er ikke hva funksjonshemningen eller funksjonsnedsettelsen er, men om det hindrer en i å delta fullt ut i arbeidslivet. Det er viktig å merke seg at det alltid vil være snakk om en konkret vurdering. Selv om man feiler det samme som en klager i en tidligere sak, er det derfor ikke ensbetydende med at nemnda også vil komme frem til at klager har et «handicap».

Begrensninger i beskyttelsen

Man kan ikke som «handicappet» kreve at en arbeidsgiver skal ansette en eller fortsatt ha en ansatt, hvis vedkommende på grunn av sin funksjonsnedsettelse eller funksjonshemning ikke lenger er egnet til å ivareta gjeldende stilling. Arbeidsgiver har plikt etter loven å innrette eller å undersøke mulighetene for å tilpasse arbeidsplassen ut fra en med nedsatt funksjonsevne sine behov, før arbeidsgiver gir avslag på søknad fra en kvalifisert medarbeider eller avskjediger en ansatt. Arbeidsgivers forpliktelser gjelder kun i den grad at det ikke blir en for uforholdsmessig stor byrde for denne. Søkeren skal oppfylle kravene for kvalifikasjoner som skal til for å besitte stillingen før arbeidsgivers forpliktelser trer i kraft.

Hvilke opplysninger skal Ligebehandlingsnævnet bruke?

Dokumentasjon og opplysninger fra lege, sykehus eller eventuelt fra kommune bør vedlegges en klage. Bortsett fra at man som klager skal bevise at man har en funksjonsnedsettelse som kan karakteriseres som et «handicap» i forskjellsbehandlingslovens forstand, skal man også skape en formodning som viser at funksjonshemningen/nedsettelsen er blitt tillagt vekt av arbeidsgiveren.

Nemnda kan konstatere at forskjellsbehandling og tilkjenne en godtgjørelse, men kan ikke bestemme at klager skal tilbys ansettelse eller gjenansettelse.

Forskjellsbehandling på grunn av rase eller etnisk opprinnelse

Forbudet mot forskjellsbehandling med hensyn til rase og etnisk opprinnelse gir personer beskyttelse både i og utenfor arbeidsmarkedet. Det gjelder også hvis man blir spurt om etnisk opprinnelse i forbindelse med en jobbsamtale eller blir bedt om ytterligere dokumentasjon for statsborgerskap eller oppholdstillatelse i forbindelse med etablering av lån, fordi man ikke er født i Danmark. I likhet med de andre forskjellsbehandlingsgrunnlagene kan man ikke forskjellsbehandles i arbeidssammenheng og under ansettelsesprosesser. Blir man utsatt for sjikane i jobbsammenheng og arbeidsgiver ikke har, i rimelig omfang, sikret de ansatte mot sjikane, kan man klage inn saken til Ligebehandlingsnævnet.

Bevisbyrden

Det er klager som skal vise til omstendighetene som skaper en antakelse om at man har vært utsatt for forskjellsbehandling på grunn av etnisk opprinnelse. Man skal vise til konkrete forhold som viser at etnisk opprinnelse er årsaken til behandlingen man fikk. Antakelsen om at man har blitt forskjellsbehandlet på grunn av etnisk opprinnelse må underbygges med en eller annen form for dokumentasjon i form av skriftlig materiale. Brev, epost, foto eller lydopptak er legitime former for dokumentasjon. Hvis det er nødvendig med vitner for å avgjøre saken, vil ikke nemnda kunne behandle saken, det er kun domstolen som kan behandle saker i slike tilfeller.

⁶⁰ Ifølge EU-domstolen skal begrebet "handicap" fortolkes således, at det også omfatter en tilstand, der er forårsaget af en lægeligt diagnosticeret helbredelig eller uhelbredelig sygdom, når denne sygdom medfører en egrænsning som følge af blant andet fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i arbejdslivet på lige fod med andre arbeidstagerne, og denne begrænsning er af lang varighed" (<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde/forskelsbehandling-pa-grund-af-handicap>)

Annen forskjellsbehandling

Forskjellsbehandling på grunn av hudfarge, religion, tro, politisk tilhørighet, seksuell orientering, nasjonal opprinnelse eller sosial opprinnelse er kun lovregulert innenfor arbeidsmarkedet. I likhet med gjeldende kriterier som med alder og handicap skal ikke de nevnte kategorier være årsak til at en person ikke blir ansatt, forfremmet eller avskjediget, verken på en arbeidsplass eller i arbeidsrelatert utdanning. En arbeidsgiver har heller ikke mulighet til å spørre om overnevnte forhold i et jobbintervju. Arbeidsgiver har heller ikke anledning til å utlyse stillingsannonser som indirekte diskriminerer noen av de overnevnte gruppene.

Forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av religion og tro samt politisk tilhørighet gjelder ikke arbeidsgivere som har til formål å fremme et bestemt politisk eller religiøst standpunkt. Dette gjelder kun dersom det er av betydning for arbeidsgiveren at medarbeideren er av en bestemt politisk eller religiøs overbevisning. Det er likevel et krav at medarbeiderens standpunkt har betydning for stillingen.

Bevisbyrden

Det er den som klager som skal vise til omstendighetene som skaper en antakelse om at man har vært utsatt for forskjellsbehandling på grunn av nevnte kategorier. Man skal vise til konkrete forhold som viser at en av disse er årsaken til behandlingen man fikk. Deretter er det opp til arbeidsgiver å bevise at denne ikke har tillagt disse forholdene betydning.

Nemnda kan konstatere at man har blitt utsatt for forskjellsbehandling, men nemnda kan ikke tilkjenne klager godtgjørelse⁶¹.

Prosesen

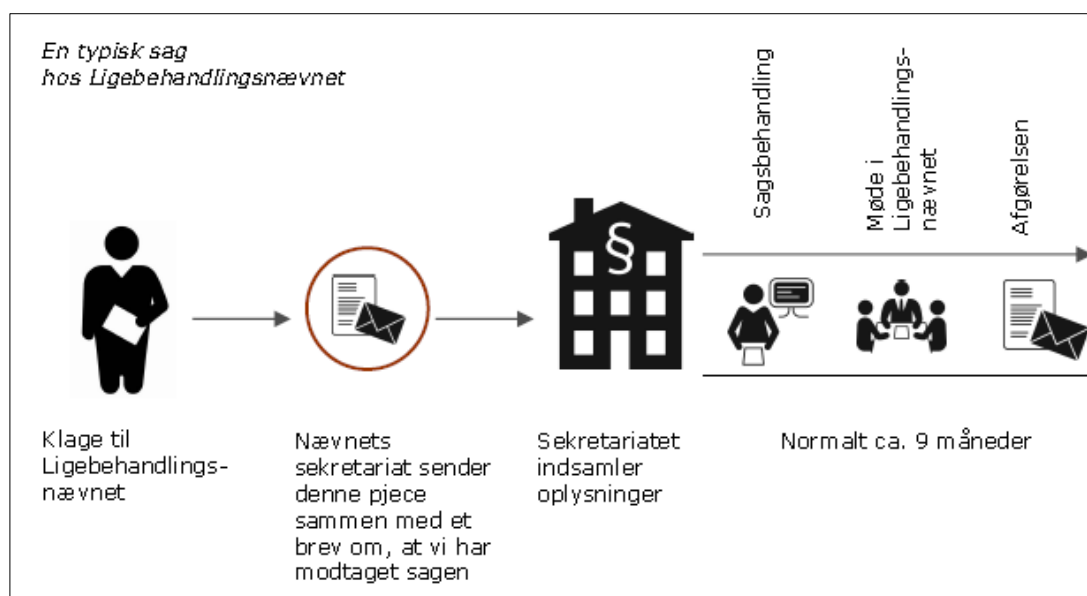
Saksbehandling i sekretariatet

Nemnda benytter seg av skriftlig saksbehandling, og mottar de aller fleste sakene på epost, eller via nemndas nettside.⁶² Deretter sender sekretariatet saken til høring hos den som er innklaget med en fastsatt svarfrist. Siden skal den innklagedes svar sendes til høring til klager, og det er ofte vanlig med to til fire høringsrunder. I mer komplekse saker er høringsrundene naturlig nok mer omfattende.

⁶¹ Videre står det på Ligebehandlingsnævnets nettside: "Nævnet kan derimod ikke pålægge arbejdsgiveren at indkalde dig til samtale, at tilbyde dig ansættelse eller genansættelse." (<http://ast.dk/naevn/ligebehandlings-naevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde/anden-forskelsbehandling>)

⁶² <https://ast.dk/filer/naevn/ligebehandlingsnaevnet/klageskema.pdf>

Figur 1 En typisk sak hos Ligebehandlingsnævnet⁶³



I noen saker innhenter sekretariatet supplerende opplysninger underveis. Nye opplysninger skal også sendes til høring. Hvis man ikke svarer på en høring, vil sekretariatet normalt sende en purring med ny frist. Hvis det stadig ikke kommer noe svar, vil saken bli avgjort på grunnlag av de opplysningene som er fremkommet. Dersom klager ikke svarer på sekretariatets innledende høringer, vil nemnda ikke behandle saken. Dersom den som er innklaget ikke svarer på de innledende høringer, vil nemnda behandle saken på grunnlag av de opplysninger som klager har gitt som sakens faktiske omstendigheter.

Når alle saksdokumenter er innhentet og saken er tilstrekkelig belyst, skriver sekretariatets jurister et forslag til vedtak. I enkelte tilfeller skriver saksbehandleren også et kort notat om problemstillingen, og hva sekretariatet har vært i tvil om da utkastet til vedtak ble skrevet. Deretter oversendes saken med bilag og forslag til vedtak til en av nemndas tre formenn. Formannen leser så gjennom saksdokumentene, og redigerer utkast til vedtak. Innspillene sendes så tilbake til sekretariatet, som ferdigstiller sakspapirene og kaller inn til nemndsmøte.

Nemndsmøtet

Sakene behandles i et nemndsmøte når høringsfasen er avsluttet. I hvert møte i nemnda deltar en formann eller en nestformann, samt to medlemmer. Hvis det skal behandles prinsipielle saker kan lederen beslutte å utvide kretsen med ytterligere to nemndsmedlemmer. Det ble i 2013 avholdt 32 nemndsmøter. Formennene og medlemmene ruller på å stille, og har omkring ett nemndsmøte hver i måneden.⁶⁴

Den aktuelle saksbehandleren fra sekretariatet deltar også i nemndsmøtet. Denne fungerer som sekretærer og har ingen stemmerett ved avgjørelsene. I praksis redigerer saksbehandleren direkte i avgjørelsene underveis i møtet.

På hvert nemndsmøte gjennomgås mellom åtte til ti saker. Møtene varer om lag to til tre timer hver gang. Det er formannen som leder møtet, og presenter sakene for nemnda. Medlemmene har lest

⁶³ Figur hentet fra informasjonsfolderen for klagere «Informasjon til klager: Således behandler Ligebehandlingsnævnet saken» hentet 13.11.14 fra <https://ast.dk/filer/naevn/ligebehandlingsnaevnet/information-til-klager.pdf>

⁶⁴ Det avholdes ikke nemndsmøter i sommermånedene juli og august.

saken med bilag og forslag til avgjørelse. Avgjørelsene blir truffet ved stemmeflertall, men i realiteten praktiseres det diskusjon til alle er enige. Det er sjelden at medlemmene ikke blir enige, men i de tilfeller de ikke gjør det har de anledning til å kalle inn til et nytt nemndsmøte. Det hender også at saken blir sendt tilbake til sekretariatet for å ytterligere belyse enkelte sider av saken. Da blir saken behandlet på nytt av de samme nemndsmedlemmene.

Etterbehandling i sekretariatet

Avgjørelsene som blir tatt i Ligebehandlingsnævnet er endelige og bindende for partene i saken. Nemnda kan:

- Fastslå at innklagede har eller ikke har handlet i strid med loven
- Avvise klagen, hvis den ikke er omfattet av nemndas kompetanse eller hvis sakens avgjørelse forutsetter bevisføring i form av muntlige parts- og vitneforklaringer
- Fastsette en godtgjørelse, hvis innklager får rett i sin klage
- Underkjenne en avskjedigelse – kun i visse tilfeller

Det er ikke mulig for Ligebehandlingsnævnet å ilegge bøter eller pålegge den som klagen er rettet mot, å gi klager en unnskyldning eller lignende. Nemnda har heller ikke mulighet til å endre avgjørelser fra en annen administrativ myndighet eller domstolene.

Hvis den part som er ilagt å betale godtgjørelse likevel ikke gjør det innen den fastsatte 14 dagersfristen, kan klager kontakte Ligebehandlingsnævnet skriftlig og be om å få saken ført for retten. Hvis klager har fått medhold, er nemnda forpliktet til å innbringe saken for domstolen. Hovedregelen er at sekretariatet oversender saken til Kammeradvokaten⁶⁵.

Domstolsprøvelse av Ligebehandlingsnævnets avgjørelser

Ligebehandlingsnævnet har plikt til å føre en avgjørelse inn for domstolene i de tilfeller hvor innklagede ikke etterlever avgjørelsen, og klageren anmoder nemnda om dette.⁶⁶ I praksis skjer det ved at sekretariatet får beskjed fra klageren om at innklagede ikke har etterlevet avgjørelsen innen fristen på 14 dager etter at partene har mottatt avgjørelsen. Sekretariatet sender saken til Kammeradvokaten, som står for den videre behandling av saken ved domstolene. Nemnda opptretr som fullmektig for klageren og er ikke part i rettsaken. I tilfelle rettsak, og hvis klager ikke har mulighet for å få fri rettshjelp eller har rettshjelpsforsikring, vil det være nemnda som dekker utgiftene i forbindelse med rettsaken.

Ifølge informanter havner sakene ofte i retten fordi det dreier seg om store beløp, og innklagede vil prøve avgjørelsen for en domstol. Det trekkes også frem at det er en del saker hvor det ikke finnes mye retts- og domspraksis enda, om forhold som handicap- og likestillingsbegreper, og at det derfor hender at innklagede gjerne vil vite om domstolene sier seg enig i nemndas beslutning.

Det er særlig nemndas saker om kjønn og aldersdiskriminering som blir innbragt for domstolen etter at nemnda har truffet avgjørelse i saken. Saker om forskjellsbehandling i forbindelse med graviditet og ferie utgjør den største gruppen. I løpet av de fem år som nemnda har eksistert, er i alt 145

⁶⁵ Kammeradvokaten er statens faste advokat, og er et privat advokatfirma som har avtale med staten om å levere advokattjenester til sentraladministrasjonen.

⁶⁶ "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", s. 19-20

avgjørelser innbrakt for domstolene. Dette betyr at omkring 16 prosent av vedtakene som nemnda har fattet siden 2009 har blitt klaget inn for domstolen.⁶⁷

Av de 145 saker er 59 saker pr. februar 2014 avgjort ved domstolene. Utfallet ble i 69 prosent av de avgjorte sakene at nemndas avgjørelse ble opprettholdt. I 12 prosent av de avgjorte sakene per februar 2013 ble vedtaket endret. De gangene domstolen har endret nemndas vedtak, har vært i tilfeller der det har kommet frem nye bevis i saken.⁶⁸

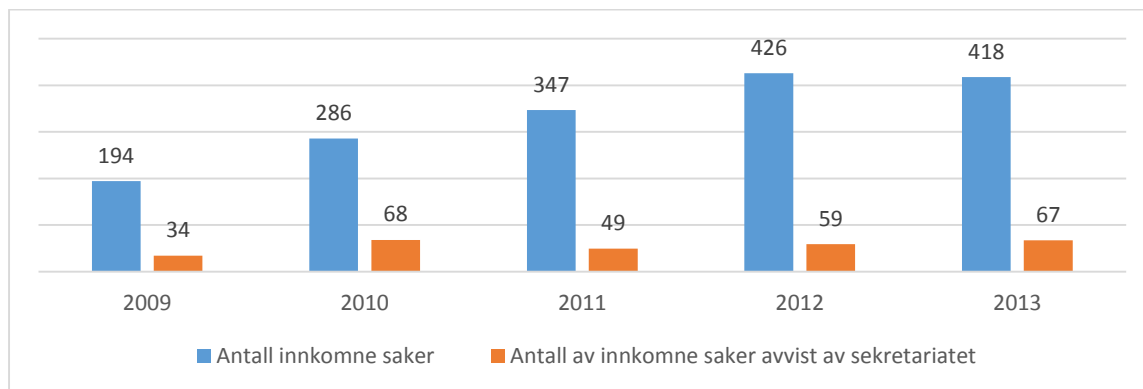
Av de 145 sakene som har gått til retten er 37 saker avsluttet ved forlik eller av andre årsaker, for eksempel fordi innklagede er gått konkurs, eller fordi innklagede har etterlevet avgjørelsen etter at saken ble innbragt for retten.

Utvikling i saksmengden

Innkomne klagesaker

Nemnda har i løpet av de fem årene den har eksistert hatt et økende antall saker. Det er imidlertid inntrykket at antall klager de to siste årene ser ut til å ha stabilisert seg noe. Sekretariatet avviser åpenbart grunnløse klager, eller klager uten lovgrunnlag som er innenfor nemndas mandat.

Figur 2 Antall innkomne klagesaker i perioden 2009 til 2013⁶⁹



Avgjorte klagesaker

Avgjorte klagesaker er saker nemnda har fattet et vedtak i. Det er ikke det samme som antall behandlede saker, som det opereres med i Norge. I praksis betyr dette at nemnda har behandlet langt flere saker enn statistikken i neste figur viser, men at det ikke blir fattet avgjørelser i disse sakene.

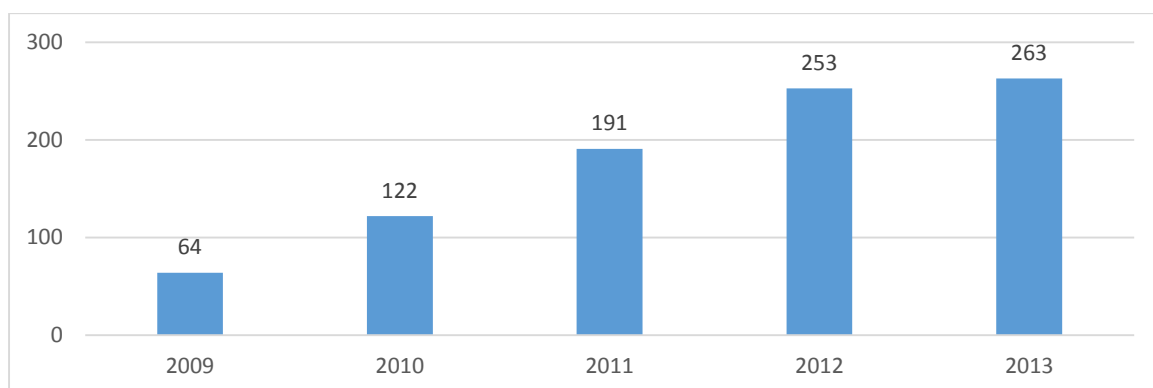
Nemnda holder vanligvis rundt 25 nemndsmøter i året, avhengig av saksmengde. I 2013 og i 2014 har det blitt avholdt noe flere nemndsmøter (32 i 2013) for å få unna en del av den oppsamlede saksbeholdningen og å få ned saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstiden har ligget på mellom 7 og 9 måneder i perioden, og var i 2013 på 8 måneder.

⁶⁷ "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", s. 19-20, egne beregninger av presentsats

⁶⁸ Opplysninger fra intervju med nemndsmedlem.

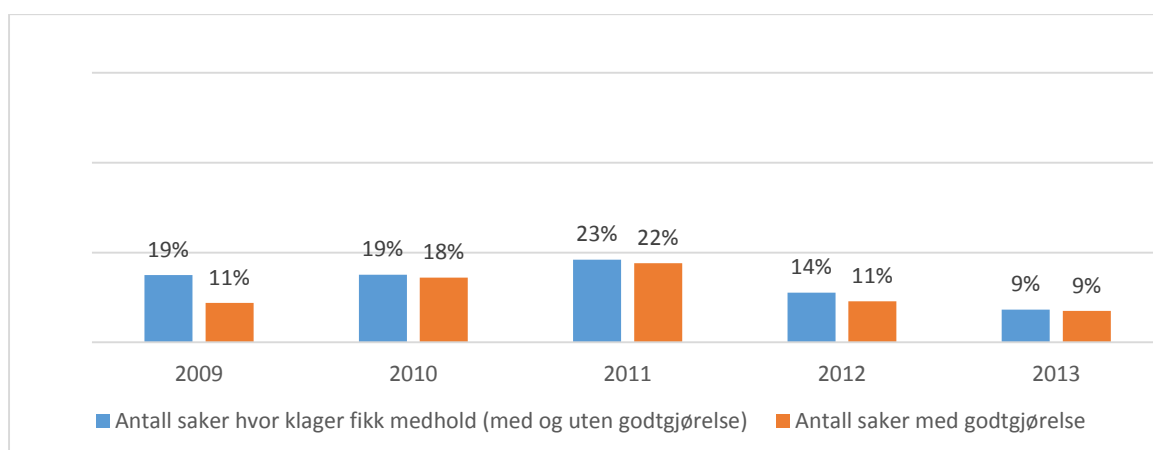
⁶⁹ Tallgrunnlag er hentet fra "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", samt statistikk fra sekretariatet.

Figur 3 Antall klagesaker avgjort i nemnda per år⁷⁰



I 2013 gav nemnda klagerne medhold i 9 prosent av sakene som ble avgjort, altså i 24 saker. Vi merker oss også at nemnda ser ut til å gi medhold i stadig færre saker, medholdsprosenten har gått fra 19 prosent i 2009 til bare 9 prosent i 2013 (se neste figur). I 2013 gav nemnda godtgjørelser i nesten samtlige av klagerne som fikk medhold, 9 prosent av de vedtatte sakene fikk dette (23 saker).

Figur 4 Andel av de avgjorte sakene (se figur 3) hvor nemnda gir klager medhold og godtgjørelse⁷¹

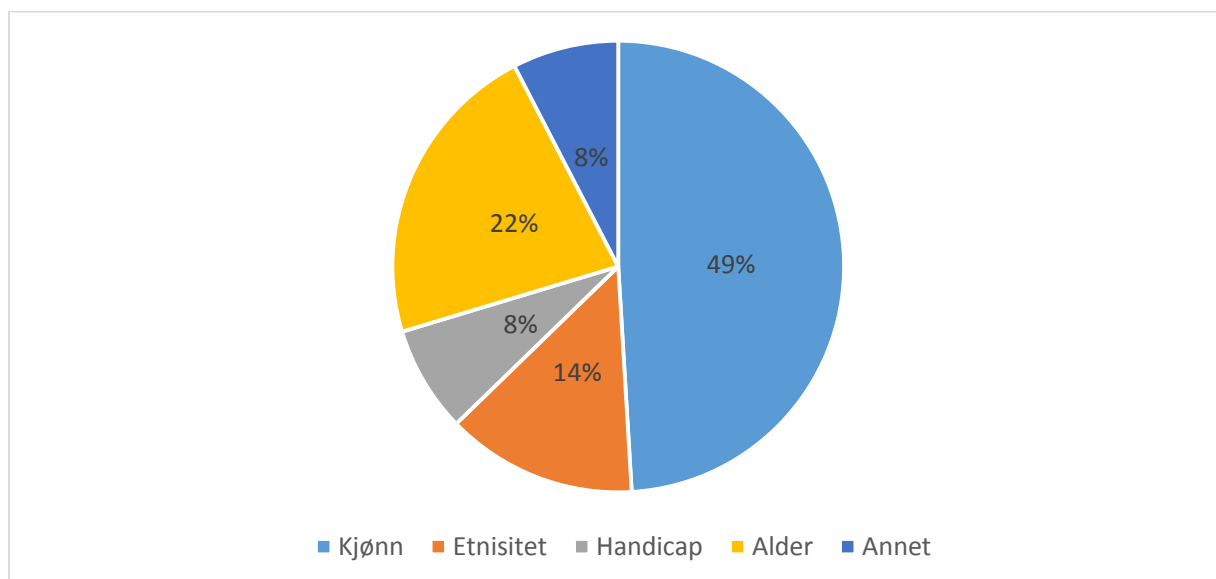


⁷⁰ Tallgrunnlag er hentet fra "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", samt statistikk fra sekretariatet.

⁷¹ Tallgrunnlag er hentet fra "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", samt statistikk fra sekretariatet. Egne prosentberegninger.

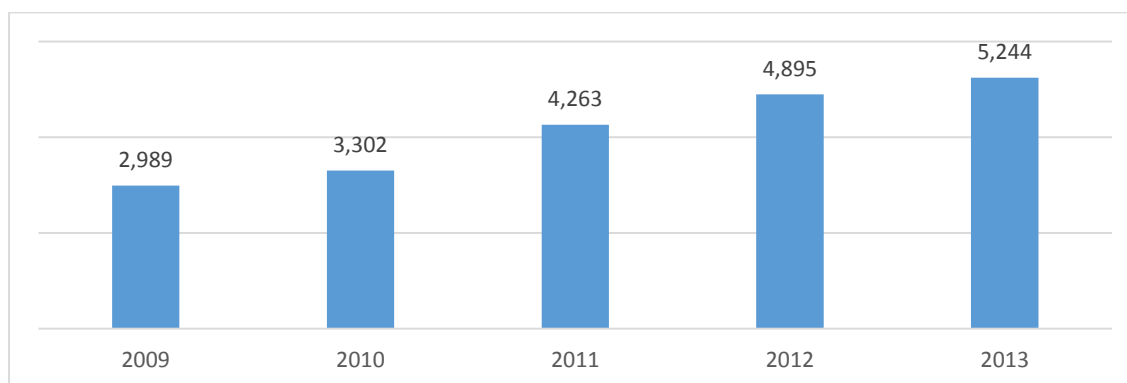
Nemnda har de siste årene særlig behandlet saker som omhandler forskjellsbehandling på grunn av kjønn og alder. Det er også på disse områdene at nemnda gjør flest vedtak og gir klageren medhold flest ganger. Det er særlig lav innvilgelsesandel på saker om etnisitet.

Figur 5 Fordeling av vedtak i 2013 etter tematisk lovgrunnlag⁷²



Som vi ser, har det i takt med økningen i antall saker også skjedd en markant økning i nemndas totale kostnader. Økningen i kostandene følger økningen i antall innkomne saker som vist ovenfor i figur 2.

Figur 6 Totale kostnader for nemnda i millioner danske kroner⁷³

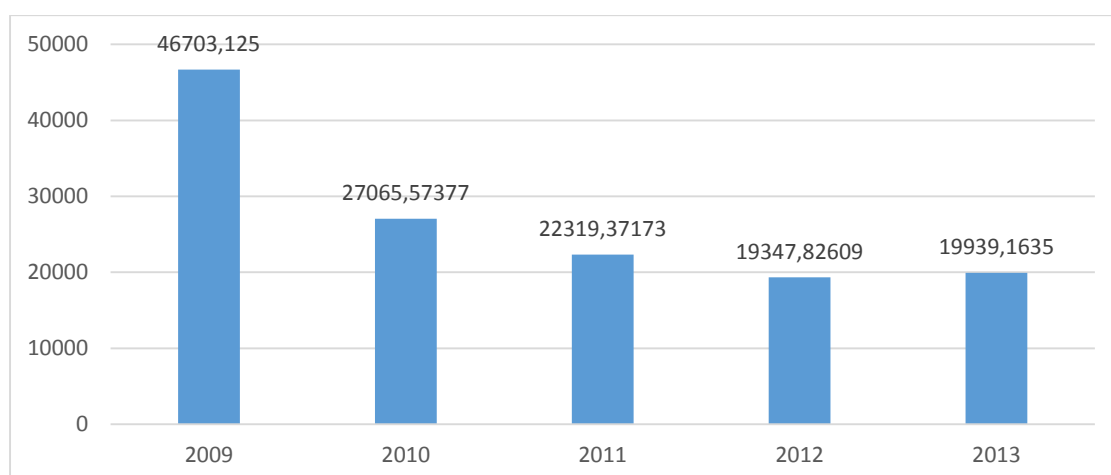


Kostnaden per innkomne sak ser ut til å holde seg stabil, og har med unntak av oppstartsåret (2009) ligget på mellom 11 500 til 12 500 danske kroner i hele perioden. Kostnaden per avgjorte sak har sunket markant i perioden, fra hele 46 000 danske kroner per avgjørelse i oppstartsåret til 19 000 danske kroner i 2013.

⁷² Tallgrunnlag er hentet fra "Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning for 2013", Egne prosentberegninger.

⁷³ Tallgrunnlag er innhentet fra sekretariatet.

Figur 7 Estimert kostnad per behandlede sak, i antall danske kroner⁷⁴



Trakassering (seksuell sjikane)

Ligebehandlingsnævnet har mulighet for å behandle saker om seksuell sjikane på arbeidsmarkedet etter ligestillingsloven § 2a. Det er relativt få saker som har kommet inn til nemnda på dette området - statistikk fra sekretariatet viser at det gjelder mellom 15 til 20 saker i løpet av fem års-perioden som nemnda har eksistert. Flere av våre sentrale nævnd-informanter kan heller ikke huske å ha vært borti denne typen saker, selv ikke informanter som har vært med siden nemndas oppstart.

Det er ofte ganske vanskelig for klager å bevise at "seksuell sjikane" har funnet sted. Ifølge flere av informantene ble de fleste av disse klagenes avvist på grunn av manglende vitneforklaringer. Flere ga uttrykk for at skriftlig behandling av slike saker er veldig vanskelig. Et sitat fra vårt intervju med en av medlemmene i nemnda illustrerer dette tydelig:

«Nettopp i forhold til seksjikane, er det i forvaltningsrettslig linje vanlig at vi skal behandle saken skriftlig, men er det så velegnet? Det foregår jo ofte mellom to, og det er riktig svært å finne noe bevis»

Ifølge statistikk fra sekretariatet har det kun blitt gjort et vedtak på en sak som har omhandlet seksuell sjikane siden 2009 hvor det ble fattet et vedtak. I dette eksempelet tok klager med seg SMS-bevis, som da ble benyttet som skriftlig bevismateriale. Klager fikk medhold i saken. En av medlemmene kommenterer saken slik: «Dette er den eneste klokkeklare saken, i de fleste av sakene ender klagen bare i ingenting».⁷⁵

Det er ifølge sekretariatets oversikt heller ingen saker knyttet til seksuell sjikane som har gått videre til domstolen.

Nemndas synlighet

Ligebehandlingsnævnet i Danmark er godt kjent blant advokater som jobber med arbeidsmarkedet. Informantene som er intervjuet sitter også med et inntrykk av at nemnda er godt kjent i den danske befolkningen, og begrunner dette med at nemndas saker iblant er oppe til diskusjon i media.

⁷⁴ Egne estimeringer av kostnad per sak basert på total kostnad per år fra sekretariatet. Estimatet er beregnet gjennom å dele nemndas samlede årlige kostnader på antall innkomne og behandlede saker per år.

⁷⁵ Fra intervju med medlem i Ligebehandlingsnævnet

Formannen i nemnda, Tuk Bagger, uttaler seg ofte i media vedrørende debatter som foregår. I intervju opplyser formannen at hun ser på det som en viktig del av sin oppgave å stille opp når media tar kontakt. Erfaringene er at media er opptatt av de sakene som «skaper overskrifter».

Nemnda driver også noe utadrettet arbeid gjennom forelesninger, foredrag, undervisning på skoler og universiteter med mer. En hypotese er at nemnda ved å oppnå større synlighet kommer inn i en «god spiral» der synligheten øker legitimiteten og gir flere saker – som igjen øker synligheten og kjennskapen.

Styrker og svakheter fra casestudiet i Danmark

Basert på intervjuene som er gjennomført med nemndas formenn, medlemmer og sekretariatet, vil vi i det følgende avsnittet diskutere styrker og svakheter ved organiseringen av Ligebehandlingsnævnet i Danmark.

Styrker

Kostnadseffektiv organisering

En av de mest fremtredende styrkene ved nemndas organisering, er at nemnda fremstår som et rimelig og kostnadseffektivt tiltak. Dette er noe som fremheves i flere av intervjuene som er gjennomført.⁷⁶ At medlemmene behandler et snitt på 8-10 saker per nemndsmøte som varer i to til tre timer blir tolket som klare indikasjoner på en effektiv vedtaksprosess.

Systemet baserer seg på et omfattende forarbeid i sekretariatet, og stiller høye krav til at nemndmedlemmene og formenn stiller forberedt. En del av denne effektiviteten skyldes også at sekretariatet veileder klagerne, og har fullmakt til å kunne avvise grunnløse klager eller klager som ikke omfattes av nemndas lovgrunnlag. Det ligger en rettsikkerhet i at nemnda også har hjemmel til å avvise sakene dersom de opplever at sakene ikke er tilstrekkelig belyst.

Synlighet: et velkjent lavterskeltilbud

Ligebehandlingsnævnet gir muligheter til å klage både fra egen nettside, via epost og vanlig post. Dette gjør at terskelen for å klage er relativt lav. Nemnda er per i dag gratis for klager, hvilket gjør at klager ikke løper en eventuell risiko for å måtte betale saksomkostninger slik som i domstolene. Dette er også med på å gjøre tilbudet mer tilgjengelig. Sekretariatet har en aktiv rolle i å veilede partene gjennom prosessen, slik at disse kan klare seg uten advokat. Dette senker også den økonomiske terskelen betydelig. Dette bidrar til et effektivt diskrimineringsvern i saker hvor klager klarer seg uten juridisk bistand, og klagingen er enkel. Det er en fordel i et rettsliggjøringsperspektiv.

Videre synes nemnda å være relativt synlig i den danske befolkningen. Dette må kunne karakteriseres som en styrke ved ordningen, og er potensielt noe som bidrar vesentlig til å senke terskelen for å klage.

Bekreftes i domstolene

Selv om nemnda per i dag baserer saksgangen på skriftlighet, ser vedtakene ut til å holde god rettsikkerhetsmessig kvalitet. Vedtakene nemnda gjør bekreftes i all hovedsak i domstolene, de gangene de blir tatt videre dit. Dette gjelder særlig saker som omhandler kjønns- og aldersdiskriminering. At domstolene bekrefter nemndas vedtak kan tolkes som et tegn på gyldighet, og bidrar også til å styrke nemndas legitimitet utad.

⁷⁶ Intervjuer med nemndmedlemmer

Kompetansesammensetning

Nemnda er sammensatt av professorer, praktiserende advokater og dommere, som deltar i nemnda som en bigeskjeft. Flere av informantene nevner kompetansesammensetningen som en særlig styrke ved dagens organisering. Dommerne er generalister uten spesiell kompetanse på likestillingsfeltet, og skal sikre at det er tilstrekkelig grunnlag i en sak for å fatte et vedtak. Dommernes erfaring med å skrive vedtak er viktig i nemndas arbeid.

Advokatene har gjerne omfattende praktisk erfaring med arbeidsrett og forskjellsbehandlingssaker, og sikrer at det blir tatt riktig avgjørelse. Professorene har mye å bidra med i særlig teoretisk tunge saker, eller saker av prinsipiell art.

Svakheter

Skriftlighet: ikke for alle sakstyper

Flere av informantene nevner kravet til skriftlighet som en svakhet ved dagens utforming av prosessen. På saksområder som kjønns- og aldersdiskriminering ser skriftlighet ut til å fungere hensiktsmessig og etter formålene. I enkelte saksområder, da særlig i tilfeller av etnisk diskriminering, trakassering og «seksuel sjikane», fungerer ikke i skriftligheten like godt. I slike saker er det ofte at vitneforklaring hos klager står mot vitneforklaring hos innklagede. Informantene erfarer at det i slike saker er behov for å snakke med aktørene.⁷⁷ Når det ikke er mulig for nemnda å innhente muntlige vitneforklaringer eller å belyse saken tilstrekkelig, faller saken bort. I slike tilfeller blir det ikke gjort noe vedtak i saken.

Effektivitet – går det ut over kvalitet?

Som nevnt innledningsvis har det i perioden 2009 til 2013 skjedd en markant økning i antall avgjørelser som nemnda fatter. Dette kan tyde på at nemndsmedlemmenes kompetanse knyttet til vedtaksfattning har økt, og/eller at sekretariatet har blitt flinkere til å belyse sakene før de tas opp i nemndsmøter. Det har også sammenheng med at saksomfanget har økt på områder hvor nemnda oftere fatter vedtak, altså innen saker om diskriminering på grunn av kjønn og alder. Indikasjoner fra intervjuene som er gjennomført tyder på at det å avstå fra å fatte et vedtak dersom saken ikke er tilstrekkelig belyst, er viktig for å ivareta rettsikkerheten i en prosess som i all hovedsak baserer seg på skriftlighet. Dette illustreres gjennom dette sitatet med en av nemndas formenn:

«Det er utfordrende at det ikke går an å høre partene. Men så skal det ikke være en domstol, men en nemnd. Det er som regel slik at vi finner at saken kan avgjøres på tilstrekkelig grunnlag, men hvis det er så mye usikkerhet om faktiske forhold, så har vi mulighet til å avvise saken og henvisse til domstolen. Det er jo den rettsikkerhet som er».

At antall avgjørelser har økt betyr ikke derfor uten videre at kvaliteten på tilbudet har gått ned, men det er likevel noe å være bevisst på i utformingen av et tilsvarende tilbud i Norge.

Videre behandler nemnda i snitt 8 til 10 saker per nemndsmøte, hvilket betyr at de har knapt med tid til rådighet til å diskutere og avgjøre hver enkelt sak. Denne effektiviteten kan i enkelte tilfeller føre til en lavere innsikt i sakene dersom medlemmer og formenn ikke har lest seg tilstrekkelig opp, og kan i så måte føre til en lavere kvalitet på vedtakene som fattes. Enkelte av informantene gir uttrykk for at mer komplekse saker har en tendens til å bli avvist. Samtidig har vi allerede vært inne på at den skriftlige saksgangen ikke ser ut til å fungere like hensiktsmessig for enkelte sakstyper – og derfor ikke kan tilby den kvalitet og finfølelse en kanskje burde ha i slike saker.

⁷⁷ Intervju med nemndmedlemmer

Flere av informantene opplever at nemnda fungerer godt, og at den kan fange opp flere saker om seksuell sjikane som ikke domstolene fanger opp. Noen av informantene er betenkte til hvorvidt slike saker passer inn i nemndas saksprosess, til tross for at de har mandat og lovgrunnlag til å fatte vedtak. Det trekkes frem at partenes forklaring ofte er motstridende, og at nemnda da står uten verktøy til å belyse saken videre.

Konklusjon/oppsummering

Det danske likebehandlingsnævnet gir antagelig en høy grad av rettssikkerhet for mange ved at et høyt antall saker behandles i et svært kompetent kollegium. Problemet er mangelen på kontradiksjon gjennom muntlige forhandlinger med bevisumiddelbarhet, vitneførsel etc. Dette har da også medført at særlig mange saker med «seksuel sjikane» blir avvist av nemnda. I de tilfellene der Nævnet lar sakene gå videre til domstolene, samtidig som partene får fri rettshjelp, oppnår man imidlertid høy grad av rettssikkerhet på de parametere vi er mest opptatt av i denne analysen. Vi tar derfor med oss dette momentet inn i vår diskusjon av mulige norske modeller for et forsterket LDN i kapittel 7.

«Nævnet» har også en silingsmekanisme der man sorterer saker etter som hvorvidt de egner seg for skriftlig saksbehandling eller ei. Dette er også en type siling som vil bli foreslått i vår modell for et nytt norsk LDN

Storbritannia: Employment tribunal

Dette tilbudet er valgt fordi vi er blitt tipset om det av en av våre sentrale informanter, det lå altså ikke inne i den opprinnelige planen for utredningen. Vi mener at man her har en form for «restorative justice» som kan være et godt alternativ i saker der begge parter først og fremst ønsker å komme til enighet om en forståelse av saksforløpet, eventuelt også få en unnskyldning fra motparten.

Employment tribunal (ET) i Storbritannia er en domstol som behandler konflikter i arbeidslivet. Det vil være mulig å søke om høring hos ET hvis man tror at arbeidsgiver har behandlet en urettmessig eller brutt lover. ET er en selvstendig domstol som har myndighet til å pålegge arbeidsgiver å betale fornærmede erstatning hvis han eller hun vinner saken. Typiske saker ET behandler er usaklige oppsigelser, diskriminering og urettmessige fradrag i lønnen. Dette er ikke hovedfokus i denne analysen, men de muligheter for konfliktråd/megling som ordningen innebærer kan være interessante.

Hvordan søke Employment Tribunal om høring?

Fristen for å søke om behandling i ET⁷⁸ er vanligvis innen arbeidsforholdet avsluttes eller mens problemet fortsatt pågår⁷⁹. Det forutsettes også at andre måter å løse konflikten er prøvd, for eksempel en form for konfliktråd som Advisory, Conciliation and Arbitration Service (Acas). Hvis meklingen gjennom Acas ikke ender i forlik vil man få utstedt dokumentasjon som er nødvendig for å kunne få behandlet en sak i en ET. Denne prosessen er kjent som *conciliation*⁸⁰ i Storbritannia. Fristen for å søke ET om høring utvides i tråd med tiden som brukes i conciliation.

Conciliation (forliksråd)

Ved en arbeidskonflikt skal Advisory, Conciliation and Arbitration Service (Acas) kontaktes i forkant før man sender saken til employment tribunal. Acas kan bidra til å prøve å få til et forlik mellom de

⁷⁸ Employment tribunal guidance. (<http://www.justice.gov.uk/tribunals/employment>)

⁷⁹ Take your employer to an employment tribunal. Gov.uk
(<https://www.gov.uk/employment-tribunals/taking-a-case-to-an-employment-tribunal>)

⁸⁰ Man sender en varsling til Acas hvor en saksbehandler vil bistå i meklingen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Acas er upartisk og begge parter kan ta initiativ til en slik mekling.

uenige partene gjennom "Early Conciliation"⁸¹, en prosess som er kjent som conciliation. Acas er en selvstendig organisasjon finansiert av offentlige midler. Fordelen med at konflikten løses i denne instansen er at man slipper å prøve saken for en ordinær domstol, i tillegg til at det ikke vil koste partene mye penger i motsetning til å få en sak behandlet av ET.

Hovedtrekkene ved Early Conciliation

Man må ha sendt inn en varsling til Acas hvor man får utstedt en bekreftelse og dokumentasjon på at kravene for Early Conciliation har blitt møtt. Mekling i conciliation er frivillig for begge parter, i motsetning til et domstolskrav. Det er en mulighet til å diskutere saken og forsøke å løse konflikten om partene ønsker dette. Meklingen kan stoppes av begge parter på hvilket som helst tidspunkt i prosessen. Det er gratis å bruke Acas, som er en upartisk enhet som verken representerer arbeidsgiver eller arbeidstaker. Meklingen som gjøres gjennom Acas er uavhengig av det generelle rettssystemet. Alt som blir sagt i mekling gjennom Acas behandles konfidensielt, og kan kun diskuteres med de involverte parter som klager har akseptert at kan være til hjelp i et forsøk på å løse konflikten. Det som diskuteres kan ikke bli brukt av noen av partene i en eventuell domstolshøring.

Representanter

Det er ingen krav om å ha noen som representerer saken ved behandling i Early Conciliation. Hvis man selv utnevner en representant vil forhandlingene bli ført gjennom representanten, og denne vil kunne enes med den motsatte part om en avtale på vegne av vedkommende de representerer. Alle avtaler er juridisk bindende.

Hvilke saker?

Typiske saker som blir behandlet er i likhet med ET: Usaklig oppsigelse, diskriminering på arbeidsplassen, sluttvederlag eller tvister rundt utvelgelsesprosedyrer. Samtlige saker som er tenkt ført for ET kan også føres for Acas, med unntak av for eksempel saker som flere personer ønsker å føre mot samme arbeidsgiver. Da er det ikke nødvendig at samtlige ber om å få saken behandlet som enkelt-sak. Arbeidsgivere kan også initiere mekling gjennom Acas hvis de tror det er sannsynlig at en konflikt på arbeidsplassen vil kunne føre til domstolsbehandling.

Early Conciliation – steg for steg

Klagere vil motta en bekreftelse på at deres varsel er mottatt. I utgangspunktet prøver Acas å ringe vedkommende dagen etter for å sørge for informasjonen som er nødvendig kommer med i grunnlaget for mekling, klargjøre hva kravet gjelder og forklare prosessen i Early Conciliation. Deretter vil klageren motta en telefon fra en saksbehandler som forklarer de neste stegene i prosessen. Først etter sistnevnte samtale hvor klageren godkjenner den videre gangen vil Acas kontakte arbeidsgiver. Saksbehandleren prøver å ta kontakt med begge partene innen utgangen av neste arbeidsdag. Hvis Acas ikke får kontakt med klageren etter rimelig tid eller at vedkommende indikerer at de ikke ønsker mekling, vil saken avsluttes og dokumentasjon⁸² fra Early Conciliation vil bli utstedt.

Hva kan Early Conciliation bidra med?

Saksbehandler fra Acas kan bidra til at partene kan få et klarere bilde av styrkene og svakhetene i den potensielle saken og utforske mulighetene for å løse uenighetene. En slik mekling vil også kunne være mer effektiv enn behandling i ET. Hvis partene klarer å finne en løsning som er tilfredsstillende for begge vil man unngå unødvendige kostnader, risiko og påkjenninger i forbindelse med en domstolsbehandling. Partene har mer egenkontroll ved bruk av mekling gjennom Acas enn ved domstolsavgjørelser som vil bli tatt av juridiske embetspersoner og ikke av partene selv. Enighet mellom partene

⁸¹ Early conciliation explained. (<http://www.acas.org.uk/media/pdf/h/o/Early-Conciliation-explained.pdf>)

⁸² Dokumentasjonen vil inneholde et saksnummer som vil kunne brukes i en søknad til employment tribunal.

om å unngå domstol er et av vilkårene partene kan bestemme, og det avtalte utfallet kan inkludere elementer som ikke er tilgjengelige i domstolsavgjørelser. Unnskyldninger er for eksempel ikke noe en domstol vil kunne pålegge en part i en juridisk kontekst. Mekling og høringer gjennom Acas er konfidensielle og diskuteres ikke med andre enn de involverte parter, mens domstolshøringer er offentlige. Hvis klageren fortsatt er ansatt vil en mekling kunne øke sjansen for å unngå et permanent brudd i arbeidsforholdet, hvis dette er noe begge parter ønsker å unngå. Mange saker kan bli avgjort med noen få telefonsamtaler med avtalt utfall som implementeres kort tid etterpå.

Saksbehandlers kompetanse

Acas har saksbehandlere som har erfaring og kompetanse i å prate med både arbeidsgivere og arbeidstakere. Stort sett foregår meklingen over telefon, men noen ganger kan et møte med involverte parter styrt av saksbehandler også være fruktbart. En saksbehandler kan også bidra ved å forklare meklingsprosessen, oppfordre til interne prosedyrer som disiplinær- og klageprosedyrer om mulig og forklare hvordan domstoler vurderer aktuelle saker. Saksbehandler kan diskutere hvilke alternativer som er tilgjengelig i forbindelse med meklingen. Et møte med en selvstendig voldgiftsdommer tilknyttet Acas er et tilbud man kan få. Acas vil også kunne gi hjelp til å forstå den andre parts side av saken og mulighet til å diskutere forslag som begge parter har for å løse konflikten.

Saksbehandler kan ikke forutse hva slags utfall en eventuell domstolshøring vil få. De kan heller ikke råde noen av partene til å enten akseptere eller lage forslag til en løsning.

Tidsperspektiv

Den innledende perioden av meklingen er estimert til å vare omtrent en kalendermåned, som er noe av grunnen til at Acas prøver å kontakte de involverte parter så raskt etter at forespørselen er mottatt. Hvis begge parter er enige om at lengre tid er nødvendig, kan man få utvidet meklingsperioden én gang med 14 dager. Hvis konflikten fortsatt ikke er løst etter dette, vil saksbehandler avslutte saken og klager har mulighet til å søke domstolshøring.

Hvis mekling i Acas er vellykket

Hvis partene blir enige om en løsning gjennom Acas vil saksbehandleren dokumentere hva partene har blitt enige om. Begge parter vil signere en formell registrering av avtalen. Avtalen vil være en juridisk bindende kontrakt som betyr at klageren ikke vil ha mulighet til å gjøre et domstolskrav som berører denne saken.

Hvis meklingen ikke ender i forlik

Saksbehandler fra Acas vil avslutte saken og klager vil som nevnt ha mulighet til å søke om domstolshøring. En kopi av dokumentasjonen vil også bli sendt til arbeidsgiver hvis de har vært involvert før klager velger å ta saken videre til ET. Hvis begge parter ønsker å fortsette å snakke sammen etter meklingen er avsluttet, kan Acas fortsette å være involvert på forespørsel. Hvis domstolskrav blir gjort, kan saksbehandler igjen tilby hjelp til begge sider for å løse uenighetene for å unngå domstolshøring.

Employment tribunal og employment appeal tribunal

I saker som behandles i ET må man enten besørge egen advokat kontakte sin eventuelle fagforening om de vil dekke kostnader ved bruk av juridisk bistand. Ved diskrimineringssaker kan man få hjelp av Equality Advisory and Support Service⁸³.

⁸³ Storbritannias enhet som bidrar med rådgivning og bistand til enkeltindivider i forbindelse med likestillings- og menneskerettigheter. (<https://www.equalityadvisoryservice.com/>)

Prosesen

Hvis ikke konflikten allerede er forsøkt løst gjennom Acas vil man bli kontaktet av dem for å undersøke mulighetene for dette. Det vil bli sendt ut innkalling til arbeidsgiver om høring, og arbeidsgiver har vanligvis 28 dager på å respondere fra de får tilsendt kravet. Da har arbeidsgiver mulighet til å redegjøre for deres side av saken. Hvis arbeidsgiver ikke svarer kan en arbeidsrettsdommer avgjøre saken uten at en høring er nødvendig og finner sted. Hvis arbeidsgiver responderer vil det bli satt en høring for å avgjøre saken. Klager vil også kunne bli bedt om å møte en dommer for å bestemme tid og sted for høringen, hvor lang tid den skal ta og/eller diskutere andre forhold knyttet til saken.

Employment tribunal

Er det vanskelig å få informasjon fra arbeidsgiver, eller å få vitner til å møte til høring, kan klager ta kontakt med det lokale ET-kontoret for å få informasjon og veiledning. Det vil bli sendt ut et brev med beskrivelse av detaljene rundt høringen, og hvor ET vil ta sin endelige beslutning eller domsavsigelse i saken. Vanligvis må man betale en avgift for høringen.

Man vil kunne få hjelp til å betale avgiften hvis man ikke har muligheten til å betale den grunnet lav inntekt, trygd eller lignende⁸⁴. Man kan medbringe en kollega til høringen, men vedkommende har verken mulighet til å snakke for den saken gjelder eller stille spørsmål. Sakene blir som oftest behandlet på ET-kontor i nærheten av der man jobber.

Hva skjer under høringen?

Arbeidstaker eller den som representerer vedkommende og arbeidsgiver legger frem saken for et panel eller en dommer, og svarer på spørsmål. Arbeidstaker vil som oftest legge frem bevis først med mindre det dreier seg om usaklig oppsigelse. Man vil vanligvis få domstolens avgjørelse eller dom i løpet av dagen. Man kan ikke inkludere erstatning for utgifter i forbindelse med høringen i det opprinnelige kravet.

Hvis klager får medhold

Domstolen kan pålegge arbeidsgiver å betale arbeidstaker erstatning, betale for domstolsavgifter, forbedre arbeidsforholdene, eller gi klager jobben tilbake hvis det er adekvat. Ved erstatning avhenger summen av type sak og alder, arbeidsforholdets varighet og lønn. Vanligvis er det satt grenser for beløpet man kan få. Likevel er det ingen beløpsgrense i forbindelse med diskrimineringsaker⁸⁵. Bli arbeidsgiver beordret til å heve oppsigelsen og ansette klager, men ikke gjør det, kan domstolen pålegge arbeidsgiver å betale en ekstra kompensasjon. Hvis arbeidsgiver ikke betaler, kan man først ta kontakt for å høre begrunnelsen. Utelater arbeidsgiver fortsatt betaling til arbeidstaker, kan ET tvinge dem med mindre de har anket avgjørelsen eller er i ferd med å gjøre det.

Employment appeal tribunal

I noen tilfeller kan man be domstolen se på saken på nytt eller anke til Employment Appeal Tribunal (EAT). Man har 14 dager på å henvende seg til EAT for å redegjøre for hva man ønsker revurdert fra man mottar avgjørelsen. Det bør være gode grunner for å få saken sin revurdert. Eksempler på dette kan være: Domstolen har gjort en feil i måten de kom frem til sin beslutning, klager har ikke blitt informert om høringen eller ikke vært til stede under høringen eller nye bevis har fremkommet siden høringen. Det er også mulig å anke til EAT hvis man tror ET har gjort en juridisk feil. Hvis man er usikker oppfordres det i denne forbindelse til å søke juridisk bistand.

⁸⁴ HM Courts and Tribunals Service. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254326/T435_1113.pdf

⁸⁵ Employment tribunal awards. <http://www.morton-fraser.com/knowledge-hub/employment-tribunal-awards>

Det er viktig å merke seg at EAT vanligvis ikke behandler anker begrunnet i fakta, men kun saker hvor feil i de juridiske resonnementene er identifisert i forbindelse med den opprinnelige avgjørelsen. Det er også mulig å be en dommer om muntlig høring i et forsøk på å få dommeren til å revurdere avgjørelsen.

Oppsummering

Employment Tribunal har sin styrke i den sivile meklingsprosessen, med de muligheter den gir for en minnelig ordning for parter som først og fremst «vil ha saken ut av verden og gå videre». Svakheten ligger i manglende rettssikkerhet på mange vis, og modellen fungerer best der man har fri adgang til videre behandling der meglingen ikke fører fram. Prosessøkonomisk er ordningen antagelig svært gunstig, og antagelig vil tiltaket oppleves som svært positivt for mange klagere. Dette er et virkelig lavterskeltilbud, og kan fungere både som et alternativ for de som klarer seg med en unnskyldning, og som en utsiling av saker som ikke trenger videre behandling. For noen vil nok også meglingen kunne fungere som et holdepunkt for å forstå styrken i deres sak, noe som også gir en silingseffekt.

Kort oppsummering internasjonale sammenligninger

Vi har allerede påpekt styrker og svakheter ved de forskjellige organene vi har analysert med sikte på om de er anvendelige i en norsk kontekst. Svakheten ved noen av organene – for vårt formål - er at de opererer i en rettslig kontekst med betydelige forskjeller i forhold til den norske. Samtidig er organene særlig interessante fordi de så tydelig viser mange av de dilemmaer man kommer opp i når man skal håndtere kompliserte saker med innhold av trakassering. Det er disse elementene vi særlig vil ta med oss inn i designet av en ny modell for det norske LDN.

5. Nasjonale sammenligninger

Vi har lagt vekt på å finne nasjonale instanser som arbeider på områder med gjennomgående høy personlig involvering for sakens parter, slik man vil finne i saker om diskriminering og trakassering. Saker der personer mener seg utsatt for diskriminering eller trakassering er gjennomgående vesensforskjellige fra for eksempel en forbrukertvist om et konsumgode.

Det er et stort antall nemnder å velge mellom. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi 2014) fant i en rapport fra 2014 mer enn 50 nemnder i Norge. Vi har valgt å se på Erstatningsnemnda for voldsofre (ENV) og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Førstnevnte håndterer saker av klar betydning for den enkelte, samtidig som det ser ut til å være svært god prosessøkonomi og solid fagkompetanse. Sistnevnte håndterer et enda mer privat og følsomt område, hoveddelen av sakene gjelder omsorgsovertagelse initiert av barnevernet. Denne nemnda viser også et eksempel på en nemnd som nær har full domstolsfunksjon hva gjelder rettsikkerhetsgarantier i prosessen.

Erstatningsnemnda for voldsofre

Erstatningsnemnda for voldsofre (nemnda) er klageorganet til Kontoret for voldsoffererstatning (KfV) som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Hva kan erstattes?

Voldsoffererstatning kan dekke utgifter og tap man har hatt eller vil få som følge av skaden man er påført gjennom en voldshandling.

- Utgifter til medisinsk behandling, i form av egenandeler og medisiner, samt reiseutgifter i forbindelse med behandling.
- Utgifter til behandling av tannskader.
- Erstatning av ødelagte klær og andre personlige bruksting du hadde på deg da voldsepisoden fant sted
- Påført og fremtidig inntektstap
- Fremtidige utgifter⁸⁶

Det er også mulig å få utbetalt oppreisning som er en skjønnsmessig utmålt engangssum for den påførte tort og sveie. Oppreisningsnivået bygger på forvaltnings- og domstolspraksis⁸⁷. I tillegg kan man tilkjennes oppreisning for ikke-økonomisk tap dersom skaden har ført til varig medisinsk invaliditet av et visst omfang, da kan også menerstatning innvilges. Det må da fremlegges en spesialisterklæring som fastslår at man som følge av den straffbare handlingen er påført en varig medisinsk invaliditetsgrad på minst 15%. Voldsofre kan også få dekket utgifter til reparasjon av tannskader som er av vesentlig betydning for funksjon og estetikk. Det gis stønad som en engangsyttelse når behandlingen er påbegynt innen ett år etter at ulykken fant sted.

Voldsoffererstatning dekker ikke tap som kan dekkes av andre ordninger⁸⁸ som kan være sykepenger, reiseutgifter til behandling eller tannlegebehandling etter voldshandlinger. Mange vil også kunne få refundert utgifter gjennom forsikringsordninger. Dersom skaden har skjedd på arbeid vil man kunne få dekket tap av yrkesskadeforsikring. Dersom personskaden medfører døden, kan erstatning ved

⁸⁶ Kontoret for voldsoffererstatning. Erstatning for økonomisk tap (<http://www.voldsoffererstatning.no/hva-kan-erstattes.313809.no.html>)

⁸⁷ Ved utmåling av oppreisning legges det vekt på gjeldende praksis, men også hvor omfattende og smertefulle skader man er blitt påført, og hvor alvorlig den straffbare handlingen som danner grunnlaget for søknaden er. Det er viktig å merke seg at ikke enhver skade påført ved vold kvalifiserer til oppreisning. (<http://www.voldsoffererstatning.no/hva-kan-erstattes.313809.no.html>)

⁸⁸ Informasjon om hva som man kan få dekket gjennom trygdeordninger får man ved å kontakte NAV.

tap av forsørger ytes til den eller dem som avdøde ved dødsfallet helt eller delvis forsørget eller hadde lovbestemt plikt til å forsørge⁸⁹.

Regress

Staten krever regress fra skadevolder i alle saker hvor det foreligger dom, påtaleunntatelse eller vedtatt forelegg. Ved behandling av regress-saken er skadevolder part og har rett til innsyn i saksdokumentene⁹⁰. Erstatningssøkeren skal gi skriftlig erklæring om at hans krav mot skadevolder går over på staten i den utstrekning staten utbetaler erstatning etter disse forskriftene. Fylkesmannen kan helt eller delvis ettergi statens krav mot skadevolderen dersom utvist skyld, skadevolderens økonomi eller forholdene ellers tilsier det⁹¹.

Avgjørelsen kan utsettes inntil straffesak mot skadevolder er henlagt eller avgjort. I sivil sak med krav om erstatning fra skadevolder, kan avgjørelsen utsettes inntil denne sak er endelig avgjort.

De personer som kan søke erstatningsnemnda for voldsofre er personer som allerede oppfyller kriteriene og har søkt Kontoret for voldsoffererstatning om kompensasjon, men av diverse grunner ikke fått vedtak på ønsket resultat. Staten kan yte erstatning for personskade voldt ved forsettlig legems-krenking eller ved annen straffbar handling som bærer preg av vold eller tvang. Erstatning⁹² kan også søkes om personskade har oppstått i forbindelse med hjelp til politiet under arrestasjon, avverging eller forsøk på avverging av en straffbar handling, eller ved lovlig pågripelse eller forsøk på dette.

Hvordan få saken prøvd for Erstatningsnemnda for voldsofre?

I det søker får et vedtak fra Kontoret for voldsoffererstatning som man ønsker overprøvd, er det en frist på tre uker hvor man kan sende en klage. Klagen bør inneholde hvilke endringer i vedtaket man ønsker, og en begrunnelse for hvorfor man ønsker vedtaket omgjort. Klagen sendes til Kontoret for voldsoffererstatning, hvorpå det der avgjøres om vedtaket skal gjøres om, eller om den videresendes til Erstatningsnemnda for voldsofre. En grunn til ny vurdering kan være at nye bevis har tilkommet saken som kan endre helhetsvurderingen. Hvis KfV opprettholder sin beslutning sendes søknaden til Statens sivilrettsforvaltning (SRF) som ivaretar sekretariatsfunksjonen for Erstatningsnemnda for voldsofre, og denne instansen utreder alle sakene for klagebehandling.

Hvordan foregår vurderingen?

Som nevnt over har Statens sivilrettsforvaltning (SRF) som sekretariatet til ENV myndighet til å avgjøre klagesaker. I likhet med forutsetningene for dette kan også lederen av Erstatningsnemnda for voldsofre avgjøre enkelte klagesaker uten involvering av resten av utvalget. Som hovedregel er saken avgjort innen seks måneder etter at SRF har mottatt klagen. Myndighet er delegert til SRF av nemnda til å avgjøre klagesaker som ikke byr på vesentlig tvil eller som krever medisinsk kompetanse. Om-trent 60 prosent av sakene blir avgjort av SRF. Hensikten med å delegere saker videre til SRF er at nemnda skal få mulighet til å konsentrere seg om de vanskelige sakene hvor deres kompetanse kommer til sin rett. Avgjørelser truffet av SRF kan i tråd med fullmakten omgjøres av nemnda.

⁸⁹ Forskrift om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling, § 1. (Voldsoffererstatningsforskriften)

⁹⁰ Voldsoffererstatningsloven Kapittel 3. Saksbehandling m.m.

⁹¹ Voldsoffererstatningsforskriften, § 7.

⁹² I den utstrekning det finnes rimelig, kan erstatning ytes også i andre særlige tilfelle for skade voldt ved handling som bærer preg av vold eller tvang selv om den som voldt skaden ikke kan straffes, forutsatt at skaden har medført døden eller betydelig personskade. Voldsoffererstatningsloven, § 1.

Forventet behandlingstid er ca. seks måneder for nemnda, mens gjennomsnittlig behandlingstid i SRF er noe kortere.

Sammensetningen av Erstatningsnemnda for voldsofre?

Erstatningsnemnda for voldsofre består av leder og nestleder og to medlemmer med personlige varamedlemmer oppnevnt av departementet for fire år av gangen. Lederen og varalederen skal ha juridisk embetseksamen. Det stilles kun kompetansekrav til leder og nestleder om juridisk embetseksamen. Kompetansekrav for resten av nemnda står ikke spesifisert.

I skrivende stund består Erstatningsnemnda for voldsofre av:

- Ekstraordinær lagdommer, Harald Jølle (leder), Farsund
- Advokat Carl Gunnar Sandvold, Stavanger
- Spesialist i rettspsykiatri, Marianne Jacobsen, Asker

Det vil si at Erstatningsnemnda for voldsofre i sin nåværende praksis består av en person med medisinsk kompetanse i tillegg til personer med juridisk embetseksamen.

Kontradiksjon

Det er ikke nødvendig med advokat når man skal søke voldsoffererstatning. Søkere har mulighet til å få hjelp til å fylle ut skjemaene på Rådgivningskontorene for voldsofre som det er 14 av rundt om i Norge. KfV og nemnda kan oppnevne bistand til vedkommende som søker erstatning om de som myndighet ser det som nødvendig. Selv om beviskravet ikke er like strengt som for domfellelse i en straffesak, må det likevel foreligge en kvalifisert grad av sannsynlighetsovervekt. Nemndmedlemmene uttaler i intervju med oss at deres beviskrav ligger «et sted mellom strafferettens og sivilrettens.» Etter nemndspraksis kreves det derfor bevismomenter utover en troverdig forklaring fra søker. Det er i noen tilfeller ønsket at skadevolderne skal avgi forklaring, og det er når hendelsesforløpet fremkommer som uklart. I utgangspunktet skal forholdet være anmeldt når man søker om voldsoffererstatning, men kravet om anmeldelse kan bortfalle. Tilfeller hvor dette unntaket kan gjøres er dersom forholdet likevel er tilstrekkelig dokumentert, og det foreligger vektige grunner for å unnlate å anmelde og at samfunnets interesser ikke tilsier at forholdet må være anmeldt⁹³.

Muntlig konferanse i prinsipielle saker

Når søker ber om det kan Kontoret for voldsoffererstatning og Erstatningsnemnda for voldsofre i prinsipielle saker etter voldsoffererstatningsloven beslutte at hele eller deler av søknaden behandles i muntlig konferanse. I de siste år har dette skjedd stadig sjeldnere. Avgjørelsen kan ikke påklages⁹⁴.

- Muntlige konferanser i nemnda ledes av nemndslederen og holdes for lukkede dører. Med søkers uttrykkelige samtykke kan møteleder beslutte at pressen eller andre kan være tilstede så langt praktiske forhold gjør det mulig. Søkeren kan la seg bistå av en prosessfullmektig eller en nærstående i konferansen. Det skal avgjøres før konferansen hvem som skal bistå.⁹⁵
- For å få saken best mulig opplyst, kan møteleder gi andre enn søkeren anledning til å forklare seg. For avhør av vitner og sakkyndige gjelder tvisteloven § 21-10 tilsvarende. Søkeren har rett til å være til stede under slike forklaringer og skal få kommentere opplysningene i forklaringen.

⁹³ Voldsoffererstatningsforskriften § 5. (anmeldelse til politiet)

⁹⁴ Forskrift om muntlig konferanse i saker etter voldsoffererstatning §1

⁹⁵ D.o. § 2 og 3

- Møteleder skal:
 - a) redegjøre for saken eller den delen av saken som skal behandles
 - b) gi søkeren anledning til å legge frem sitt syn på saken
 - c) bidra til at alle som har relevante spørsmål, får anledning til å stille dem
 - d) sørge for at nye opplysninger av betydning til nedtegnet og gjengitt i vedtaket. Jf. Forvaltningsloven §11d
 - e) orientere om når vedtaket i saken kan forventes.

Faggruppa for statens sivilrettsforvaltning har blitt betydelig styrket etter terrorhandlingene i 2011. I tillegg ble det innført to-dagers møter i forbindelse med saksbehandling for nemnda. To-dagers møteordninger og møter hver måned har blitt opprettholdt, og det har i løpet av 2013 blitt holdt en høy produksjon i klagesaksbehandlingen. Samlet resultat er høyere produksjon og kortere saksbehandlingstid. Den samlede produksjonen har økt med 26% siden 2012. Samtidig har den høye saksinngangen fra KfV blitt opprettholdt. Ifølge Statens sivilrettsforvaltning årsrapport 2012 har antall innkomne og behandlede klager hatt en jevn økning siden 2009. Restansene har også økt noe som en følge av dette, om enn i mindre grad enn inngangen av nye saker.

Hvem får erstatning og saken behandlet i nemnda?

Saker hvor gjerningspersoner er dømt i retten (selv om dette ikke er et krav for å få tilkjent voldsoffererstatning), og saker av særlig grov karakter som voldtekt og drap, blir nevnt som eksempler på saker som behandles i nemnda. Det behandles også en del saker hvor voldsutøver er strafferettslig utilregnelig⁹⁶, når handlingen er begått i sinnssykdom eller bevisstløshet. I tillegg tilfaller det søker erstatning i flere tilfeller hvor den tiltalte ikke er betalingsdyktig. I sivilrettsforvaltningens årsrapport fra 2010 ble delegasjonen til sivilrettsforvaltningen utvidet "slik at nemnda kan konsentrere seg om prinsipielle saker og saker som byr på vesentlige tvilsspørsmål, faktisk eller juridisk, i tråd med lovens ordning⁹⁷".

Oppsummering ENV

Dette tvisteløsningsorganet har en del fellestrekk med Ligebehandlingsnævnet i form av en effektiv og kompetent saksbehandling i både nemnd og forutliggende instanser. Silingsprosessene er også interessante, og kan til en viss grad overføres til modellene for en forsterket LDN.

Det er også en god arbeidsdeling mellom sekretariat, leder og nemnd. Sekretariatet er forankret i et miljø med mange jurister, noe som kan sikre en breddekompetanse å spille på som er vanskeligere å oppnå for en liten nemnd som LDN.

Problemet i vår sammenheng er at man ikke byr på en arena for full kontradiksjon og bevisumiddelbarhet, i det saksbehandlingen stort sett bare er basert på skriftlighet. Innvendingene er de samme som vi har omtalt for Nævnet.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker ble etablert ved ikrafttredelsen av ny barnevernlov den 1. januar 1993. Med den nye barnevernloven ble avgjørelsesmyndigheten i en rekke saker flyttet

⁹⁶ Almindelig borgerlig straffelov (Straffeloven 1902). Straffeloven, § 44 Den som på handlingstiden var psykisk eller bevisstløs straffes ikke. Det samme gjelder den som på handlingstiden var psykisk utviklingshemmet i høy grad.

⁹⁷ Statens sivilrettsforvaltning årsrapport 2010, s.24, 2011.

fra kommunale nemnder til fylkesnemndene for sosiale saker. Det ble ved lovendringen opprettet 12 fylkes-nemnder som hver dekker ett til to fylker.

Fylkesnemnda har som oppgave å fatte *tvangsvedtak* etter lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Disse vedtakene dreier seg bl.a. om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, samværsspørsmål, fratakelse av foreldreansvar med eventuelt samtykke til adopsjon, og oppheving av omsorgsovertakelser. Videre fatter fylkesnemnda vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker.

Fylkesnemnda er et statlig organ som i faglige spørsmål har en *uavhengig stilling* i forhold til departement og fylkesmann. Fylkesnemndene er unntatt departementets instruksjonsmyndighet i faglige saker, og vedtak i fylkesnemndene kan bare overprøves av domstolene. Fylkesnemnda er et *domstollignende forvaltningsorgan*.

Den enkelte fylkesnemnd har et sekretariat og faste ansatte jurister som er fylkesnemndsledere. For øvrig består fylkesnemnda som vedtaksorgan av et utvalg av alminnelige medlemmer og et utvalg av fagkyndige. Hver sak i fylkesnemnda foregår i en rettssalsliknende setting. Nemnda består normalt av en nemndleder, en fagkyndig og et legmedlem. Hver av partene (privat og kommunal) har advokat. Den private part (oftest foreldrene) får advokatbistand dekket som fri rettshjelp. Barnet representeres oftest av «barnets talsperson». Saksbehandlingen i de større sakene med fullt forhandlingsmøte vil gjennomgående vare i 1-3 dager.

De *tunge rettssikkerhetshensynene* har begrunnet at arbeidsmåten i fylkesnemnda langt på vei er lik domstolenes, dvs. Tingrettens behandling av sivile saker. Saksbehandlingsreglene i fylkesnemnda bygger nemlig i stor grad på tvistelovens regler. Partene i saker for fylkesnemnda er på den ene siden den kommunen som ønsker å sette inn et barneverntiltak eller et tiltak for rusmiddelavhengige, og på den andre siden den private part som forslaget direkte gjelder.

Fylkesnemndene treffer primært vedtak etter barnevernloven, herunder avgjørelser om barneverntjenesten skal overta omsorgen for et barn, samværsspørsmål og fratakelse av foreldreansvar med eventuelt samtykke til adopsjon. Videre fatter fylkesnemnda vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker. Fylkesnemnda treffer også vedtak om tvangsinnleggelse av rusmiddelavhengige samt gravide rusmiddelavhengige etter lov om kommunale helse og omsorgstjenester m.m. I tillegg er fylkesnemndene klageorgan for visse vedtak om bruk av tvang eller makt overfor personer med psykisk utviklingshemming, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11.

Kommunenes behandling av tvangstiltak etter den tidligere barnevernloven var gjenstand for omfattende kritikk. Konklusjonen ble at avgjørelsesmyndigheten i tvangssaker ikke lenger skulle ligge på kommunalt nivå, men legges til den domstollignende og uavhengige fylkesnemnda for sosiale saker, som var hjemlet i den nye sosialtjenesteloven. Intensjonen var å styrke rettssikkerheten for barn og foreldre ved å etablere et avgjørelsesorgan som var uavhengig og frittstående. I fylkesnemndene skulle sakene behandles og avgjørelsene tas etter de grunnregler for god saksbehandling som gjelder for domstolene, og juridisk og faglig innsikt skulle kombineres med lekmannsskjønn. Et ytterligere viktig ledd i begrunnelsen for fylkesnemndordningen var hensynet til en rask saksbehandling.

Fordelt på 12 nemnder og til sammen 78 nemndledere (som arbeidet 66 årsverk) behandlet nemndene 5121 saker i 2013. Sakene fordeler seg på fire sakstyper/behandlingsprosesedyrer. Samlet kostnad for nemndene var i samme år 39,7 millioner kroner.

[Oppsummering Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker](#)

Denne nemnda er svært interessant fordi den viser hvordan man må arbeide for fullt ut å sikre rettssikkerhetskravene som har vært etterlyst i forbindelse med behandling av oppreisning og saker om

seksuell trakassering. Denne nemnda tydeliggjør også det kostnadsnivået man må forvente når retts-sikkerhetshensyn fullt ut skal ivaretas. Særlig kostnadene til fri rettshjelp veier tungt, som vi skal se i kapittel 7. Nemndene viser også en relativt rask håndtering av svært kompliserte saker som griper dypt inn i enkeltpersoners liv.

6. Omfanget av diskriminering og trakassering

Det som skjer av diskriminering og seksuell trakassering er det «reservoaret» av hendelser som er det teoretiske utgangspunktet for hvor mange saker som kan finne veien til LDO, LDN og domstolene – både nå og ved en eventuell endring av nemndas mandat. Derfor er det viktig å tilnærme seg dette temaet i denne rapporten, blant annet for å estimere omfanget av hendelser som i prinsippet kan nå LDO/LDN, men også for å estimere omfanget på eventuelle nyttevirkninger som kan oppstå hvis man får en håndheving som gir effekt for omfanget og sammensetningen av saker.

Det finnes en rekke kilder for å kunne påstå at det foregår omfattende diskriminering og trakassering. Her må vi imidlertid skille mellom det som er hendelser som *faktisk* er diskriminering, hendelser som *oppleves* som diskriminering og hva som til syvende og sist blir *rapportert og behandlet* som diskriminering – eller trakassering.

I de undersøkelsene vi skal referere til nedenfor, har man stort sett spurt respondentene om de har *opplevd* å bli diskriminert eller trakassert. Dette er et tilfang av hendelser som kan være både større og mindre enn det faktiske omfanget av hendelser. Større fordi man kan mene seg diskriminert uten faktisk å ha blitt det. Man har levert inn titalls eller hundretalls søknader om jobb eller leie av bolig, og ingenting skjer selv om man har kvalifikasjoner eller betalingsevne i orden. Den det gjelder oppfatter at det negative utfallet må skyldes at han eller hun er innvandrere eller funksjonshemmet, og at det skjer diskriminering. Det kan være sannsynlig, men det kan også være at det er søkere som er enda bedre kvalifiserte eller mer betalingsdyktige enn vedkommende og som får jobben eller leiligheten. Eller det kan være slik at i ti av søknadstilfellene ble man faktisk diskriminert, mens de øvrige avgjørelsene er korrekt håndtert.

På den andre siden kan det ha skjedd reell diskriminering uten at man selv har oppdaget det. To søkere til en jobb kan ha mange sterke sider som trekker i forskjellige retninger. Den som skal ansette har et betydelig skjønn å spille på, men det som er avgjørende er at man helst vil ha en mann som leder på den aktuelle arbeidsplassen. Dette blir ikke poengtert i begrunnelsen for valget av Per framfor Kari.

I tilfellet seksuell trakassering kan man faktisk ha vært utsatt for dette uten å oppleve det slik. I en studie av maskuline kulturer i militæret viser Lilleaas og Ellingsen (2014) hvor vanskelig det er for jenter å skille mellom de bemerkningene og de morsomhetene om deres seksualitet som man «må tåle» i en mannsdominert setting - og de som går over streken og kan være en form for trakassering (ofte i form av humor) som sikter mot å fortelle kvinner at de er uønsket i Forsvaret.

For vårt formål er det imidlertid slik at det er den opplevde diskrimineringen som må være utgangspunktet. Et offer for diskriminering eller trakassering må nødvendigvis definere hendelsen som dette for overhodet å vurdere å gjøre noe med det som har hendt.

Nedenfor skal vi gå gjennom de kilder som finnes for opplevd (men også faktisk) diskriminering. Med utgangspunkt i ratene for opplevd diskriminering skal vi søke å beregne andelen og antallet personer i de aktuelle populasjonene som kan tenkes å være diskriminert eller seksuelt trakassert. Disse estimatene blir veldig grove, det er helt åpenbart at dette bare er et teoretisk univers av hendelser.

Diskriminering på etnisk grunnlag

Statistisk sentralbyrå har i tre omganger, og med rundt ti års mellomrom mellom hver, gjennomført en stort anlagt levekårsundersøkelse blant flere av de største innvandrergroppene, og blant dem som i størst grad kan antas å være utsatt for diskriminering (hovedsakelig det som tidligere ble kalt «ikke-vestlige innvandrere»). Konklusjonen fra den siste undersøkelsen, gjennomført i 2005-2006, er klar:

Halvparten av innvandrerne i utvalget har opplevd diskriminering på ett eller flere områder. Det gjelder boligmarkedet, helsevesenet, på utesteder, i utdanning og i arbeidslivet. Innvandrere fra Somalia og Iran har opplevd diskriminering oftest og på flest områder. Menn har opplevd mer forskjellsbehandling enn kvinner, trolig fordi de deltar på flere samfunnsarenaer.

I den siste av disse undersøkelsene⁹⁸ deltok noe over 3000 respondenter fra ti store innvandererland: Bosnia- Hercegovina, Serbia og Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile. Dette er en blanding av landbakgrunner der noen opplever særlig hyppig diskriminering på mange arenaer (Somalia og Iran), mens andre er langt mindre utsatte (europeerne og chilenerne). Innvandrerne fra disse ti store innvandringslandene utgjør en betydelig andel av alle innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS. Hele denne kategorien besto av snaut 430 000 personer bosatt i Norge på begynnelsen av 2014. Hvis vi antar at alle innvandrere og norskfødte barn av innvandrere fra de øvrige landene i samme kategori av «ikke-vestlige» innvandrere er like utsatt for diskriminering, skulle altså rundt 215 000 mennesker være utsatt på etnisk grunnlag i løpet av en femårsperiode (som er den tidshorizonten man opererer med i SSBs levekårsundersøkelse). Dette tallet er på den ene siden for høyt fordi det inkluderer en stor gruppe med barn som nok kan ha vært diskriminert, men som vanskelig kan fremme en sak. Det er samtidig for lavt fordi det ikke tar med for eksempel polakker, baltere eller rumenere som både er store innvanderergrupper og som kan oppleve betydelig diskriminering. Vi tar også utgangspunkt i at den enkelte bare er diskriminert en gang i løpet av femårsperioden, mens det for mange vil være flere saker over en så lang periode. Rundt halvparten av de diskriminerte forteller imidlertid at de har vært utsatt på mer enn ett område.

Hvis vi deler dette antallet personer på fem, skulle vi i prinsippet få det årlige antallet opplevd diskriminerte personer, det vil si 43 000⁹⁹. Anslår vi at halvparten har blitt diskriminert på flere områder og/eller på flere tidspunkter, får vi rundt 65 000 hendelser hvert år.

At opplevelsen av etnisk diskriminering bunner i en realitet i mange tilfeller, støttes av undersøkelsen til Midtbøen og Rogstad (2012). I et felteksperiment sendte man ut 1800 jobbsøknader med identisk utforming, men hvor søkerne har vekselvis et utenlandsk eller typisk norsk navn. Konklusjonen er at sannsynligheten for å bli innkalt til et jobbintervju reduseres med i snitt rundt 25 prosent hvis søkeren har et navn som høres utenlandsk ut i forhold til identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn.

I en undersøkelse fra NIBR (Søholt og Astrup 2009) går man grundigere inn på blant annet den etniske diskrimineringen på boligmarkedet som formidles gjennom SSBs levekårsundersøkelser blant innvandrere. Her viser man på den ene siden hvor vanskelig det er å være sikker på at det faktisk er diskriminering som finner sted, samtidig som man viser noen klare utslag av diskriminering: Boligsøkere som umiddelbart blir avvist når de henvender seg, personer som må betale mer enn det som står i leiekontrakten, eller leietakere med annen bakgrunn enn norsk som systematisk får tilbud om dårligere boliger i mindre attraktive strøk enn andre leietakere.

Statistikk fra Danmark og Sverige

Vi har ikke funnet statistikk fra Danmark og Sverige som den som over er presentert fra den norske levekårsundersøkelsen blant innvandrere. Det finnes imidlertid et antall undersøkelser i Sverige med samme design som den som Midtbøen og Rogstad har utført i Norge. Her finner man like høye eller

⁹⁸ <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/innvlev>

⁹⁹ Dette er et for høyt anslag fordi en femårshorizont for mange vil strekke seg lenger ut i tid, men for lavt fordi noen antagelig ikke vil huske alt i løpet av en femårsperiode, eller ikke har bodd i Norge så lenge.

høyere sannsynlighet for at en person med svensk-klingende navn blir innkalt til intervju i forhold til en person med arabisk-klingende navn¹⁰⁰.

Diskriminering på grunn av funksjonshemming

I en gjennomgang av forskjellige former for levekårsundersøkelser, finner Ramm og Otnes (2013) at en signifikant høyere andel av de som har funksjonsnedsettelse rapporterer at de har opplevd diskriminering. Det gjelder diskriminering generelt (17 prosent mot 7 prosent i resten av befolkningen), og knyttet til sykdom eller funksjonsevne (8 mot 2 prosent). Definisjonen av funksjonsnedsettelse i denne undersøkelsen er relativt vid, og definerer befolkningen med funksjonsnedsettelse til å utgjøre om lag en sjettedel av den norske populasjonen. Diskrimineringen skal imidlertid ha foregått i løpet av de siste 12 månedene.

Hvis vi definerer populasjonen personer med funksjonsnedsettelse så vidt at det utgjør en sjettedel av befolkningen, og opererer med en befolkning på drøyt 5, 1 millioner, får vi altså rundt 850 000 personer i gruppen. Tar vi utgangspunktet i den diskrimineringen som knytter seg konkret til deres helse (8 prosent utsatte siste år), får vi et årlig tilfang på 65 000-70 000 personer som kan ha opplevd diskriminering. Det er litt usikkert om det her er riktig å se bort fra barn og unge med funksjonsnedsettelse, i det vi må regne med at disse kan ha foresatte som følger deres dagligliv relativt tett og vil kunne rapportere saker med diskriminering.

Statistikk fra DK og S

Også her har vi problemer med å finne kompatibel statistikk.

Diskriminering på grunn av kjønn

På arbeidsmarkedet

Norsk rett stadfester retten til lik lønn for likt arbeid. Statistisk sentralbyrå søker å føre løpende statistikk på dette feltet, og ved de siste målingene har man anslått kvinners lønn til å utgjøre mellom 83 og 87 prosent av menns lønn korrigert for ulike stillingsbrøker¹⁰¹. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et mål på diskriminering. Det har vært diskutert hvor interessant dette målet er, og hvorvidt det i større grad måler faktorer som segregeringen på arbeidsmarkedet og ikke lønnsdiskriminering. Forskjellige undersøkelser som har søkt å finne forskjeller som skyldes diskriminering (se for eksempel NOU 2008:6), har beskrevet disse forskjellene som svært beskjedne statistisk. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan finnes et betydelig antall enkeltpersoner, og kanskje særlig ansatte i privat sektor, som kommer så uheldig ut at det kan oppfattes som diskriminering. På bakgrunn av manglende tall fra Norge, er det i denne sammenhengen ikke aktuelt å gå inn på mulig svensk eller dansk statistikk på feltet.

Seksuell trakassering

Spørsmål om seksuell trakassering (uønsket seksuell oppmerksomhet) har vært en del av spørsmålsbatteriet i SSBs arbeidsmiljøundersøkelser i flere år. Også her ser man vedvarende og relativt høye andeler utsatte blant kvinner i særlig de yngre aldersgruppene:

I undersøkelsen fra 2013 oppgir 5 prosent av alle sysselsatte å ha vært utsatt for trakassering i form av uønsket seksuell oppmerksomhet, kommentarer og liknende. Denne andelen holdt seg ganske stabil i årene fram til 2009, men gikk opp med 2 prosentpoeng i 2013. Kvinner er mer utsatte enn menn. Dette gjelder spesielt unge kvinner i alderen 16 til 24 år, der 13 prosent av de sysselsatte svarer at de har vært utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet, kommentarer eller liknende et par ganger

¹⁰⁰ <http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/diskriminering/>

¹⁰¹ <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/likestilling>

i måneden eller oftere. Særlig utsatte er kvinner som jobber i pleie og omsorg og i sikkerhetsorienterte¹⁰² yrker (vektene, politiet, toll, militære).

Seksuell trakassering er et fenomen som særlig rammer yngre kvinner, også de som er utenfor det ordinære arbeidslivet eller i utdanning. En undersøkelse fra videregående skole i Trondheim forteller om svært høye frekvenser av forskjellige former for seksuell trakassering og også fysiske overgrep (Bendixen og Kennair 2008 og 2014). Tilsvarende finner Vernepliktsundersøkelsen 2012 en andel på 23 prosent av jentene som rapporterer slik trakassering¹⁰³.

Den eneste studien som har undersøkt seksuell trakassering blant studenter i Norge på Universitetsnivå ble fullført i 1994. Alle avgangsstudentene (N176) ved HF-fakultetet, Universitetet i Oslo ble spurt. Blant de kvinnelige studentene var det 11% som hadde opplevd uønsket seksuell oppmerksomhet fra en veileder eller en som underviste. De tre vanligste formene for atferd som virket seksuelt trakasserende med høyest frekvens var: uønsket seksuell fysisk berøring, uønskede seksuelle kommentarer om utseendet, kropp etc., og uønsket seksuelle kommentarer, spøker, blick (leering) etc.

104

De få tilgjengelige dataene fra idrettsstudier er uklare med hensyn til indikasjoner på om idrett er et spesielt utsatt område hvor seksuell trakassering kan oppstå. I en studie blant 533 kvinnelige elite idrettsutøvere og 516 kvinnelige ikke-atleter i alderen 15-39 år, hadde 28% opplevd seksuell trakassering enten innen idretten (idrettsutøverne) eller på skole eller jobb (ikke-utøverne). Likevel viste det seg at idrettsutøverne hadde opplevd mer seksuell trakassering fra støttepersonell i idretten (15%) enn ikke-utøverne hadde opplevd fra lærere eller sjefer på arbeidsplassen. Dette indikerer at autoritetsfigurer i idretten utviser atferd i møte med idrettsutøvere som ikke blir tolerert eller akseptert på en arbeidsplass eller en utdanningsinstitusjon (Fasting et al 2000).

Funnene viser at lærere og trenere trakasserer mindre enn medstudenter og medutøvere, men det understrekes at lærenes og trenernes form for trakassering ofte er av grovere art (Timmermann 2003 i Fasting et al 2014).

SSBs arbeidsmiljøundersøkelse har spørsmål som inkluderer opplevelser som absolutt ikke kan antas å medføre at den fornærmede vil klage inn saken, enn si ønske en rettslig avgjørelse i domstolene. En nylig publisert undersøkelse fra Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) viser imidlertid at nær 10 prosent av alle kvinner har opplevd voldtekt en eller flere ganger i løpet av livet, og at en høy andel av overgrepene skjedde før fylte 18 år. Frekvensen av utsatte for andre overgrep er vesentlig høyere (Thoresen og Hjemdal (red.) 2014).

Statistikk fra Danmark og Sverige

Levekårsundersøkelser på arbeidsmiljøområdet fra statistikkbyrået i Sverige (SCB 2013) viser at 1,2 prosent av de sysselsatte hadde opplevd «sexuella trakassier» siste 12 måneder fra sin sjef, mens 1,4 prosent hadde opplevd tilsvarende fra andre enn sin sjef eller arbeidskamerater. Nær 4 prosent har opplevd trakassier på grunn av kjønn fra sjef eller arbeidskamerater i samme periode¹⁰⁵.

¹⁰² <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbmiljo>

¹⁰³ <http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Documents/hoved.pdf>

¹⁰⁴ (Likestillingsutvalget ved Universitetet i Oslo. (1994) Undersøkelse om 'Uønsket seksuell oppmerksomhet' i studie- og forskningsmiljøene ved Det historisk-filosofiske fakultetet. Oslo, Universitetet i Oslo.)

¹⁰⁵ http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0501/ArbmiljoSEI2/?rxid=f6a807c4-5be0-434f-b56a-2fe7f437606f

Tilsvarende finner vi i en undersøkelse¹⁰⁶ fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø i Danmark at 3 prosent av alle sysselsatte opplever seg utsatt for "seksuel sjikane".

I en stor komparativ intervjuundersøkelse¹⁰⁷ som omfatter 28 medlemsland i EU spørres det også om «sexual harassment» basert på 11 forskjellige spørsmål som hører inn under temaet. Her ligger Sverige og Danmark høyest av alle landene, med en andel på henholdsvis 32 og 37 prosent som rapporterer å ha vært utsatt for minst en av de 11 kategoriene hendelser i løpet av de siste 12 månedene. Her spør man imidlertid om slik trakassering på langt flere arenaer enn arbeidsmarkedet, samtidig som man stiller detaljerte spørsmål som gir langt flere anledninger til påminnelser enn bare å bruke betegnelsen «seksuell trakassering» eller «uønsket seksuell oppmerksomhet». Men undersøkelsen styrker et bilde av at de skandinaviske landene kan ha en noenlunde lik posisjon på dette feltet, antagelig på grunn av større oppmerksomhet og bevissthet rundt temaet.

Diskriminering på grunn av seksuell orientering

En større levekårsundersøkelse blant lesbiske, homofile og bifile, viste at omtrent 10 prosent av lesbiske kvinner og homofile menn noen gang hadde opplevd diskriminering på arbeidsplassen eller arbeidsmarkedet som følge av sin seksuelle orientering. Diskrimineringen har skjedd i form av ikke å bli ansatt, tvunget til å slutte, bli forflyttet fra en arbeidsoppgave eller ikke bli forfremmet (Andersen og Malterud (red) 2013).

Hvor mange årlige tilfeller av diskriminering på dette grunnlaget som finner sted, er nærmest umulig å anslå. For det første er det store variasjoner av estimatet for andelen av befolkningen som oppfatter seg selv som lesbiske, homofile eller bifile. For det andre omfatter undersøkelsen ikke transpersoner. For det tredje har man en «livstidshorisont» for erfaringene. For det fjerde er det rimelig å anta at man må være mer eller mindre åpen om sin legning for å kunne bli diskriminert, og vi vet ikke hvor mange som er åpne i denne grad. Det er også grunn til å tro at denne undersøkelsen kan ha nådd et skjevt utvalg av målgruppen¹⁰⁸.

Det er vel heller ikke urimelig å anta at mange i lhbt-befolkningen bevisst vil velge arbeidsplass eller boligområde for i størst mulig grad å unngå å bli diskriminert, eller i særlig grad vil skjule sin orientering hvis de befinner seg for eksempel i enkelte mannlige idrettsmiljøer eller særlig mannsdominerte arbeidsplasser.

Statistikk fra DK og S

Heller ikke her finner vi direkte sammenlignbar statistikk fra Danmark og Sverige. Men en svensk undersøkelse om "Åpenhet i arbetslivet 2011¹⁰⁹", viser at fire av ti av de spurte anser det som problematisk å være åpen homofil på deres arbeidsplass.

Oppsummering omfang

I sum kan vi se for oss følgende tabell som oppsummerer det estimerte omfanget av opplevd diskriminering i noen grupper.

¹⁰⁶ <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Projekter/AH2012/Faktaark/6-16--Skaenderier-eller-konflikter-mobning.pdf>

¹⁰⁷ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results_en.pdf

¹⁰⁸ Undersøkelsen har vært rettet mot et såkalt webpanel, det vil si personer som har sagt seg villige til å delta i undersøkelser utført av et surveyfirma. Panelet for hver undersøkelse settes sammen for å være representativt, men man kan neppe utelukke at det å delta i et slikt panel kan bety at man har personer som for eksempel er mer ekstroverte enn andre. Dessuten ble spørsmålet om seksuell orientering stilt helt i begynnelsen av skjemaet, noe som nok kan ha skremt bort en del som nødvendig vil forholde seg til temaet.

¹⁰⁹ http://www.lo.se/start/lo_fakta/oppnhet_i_arbetslivet_2011

Tabell 6.1. Estimat for potensielle ofre for diskriminering og trakassering

Diskriminert/trakassert gruppe	Gruppens størrelse	Antall som har opplevd diskriminering i løpet av et år
Innvandrerbefolkningen	430 000	65 000
Personer med funksjonsnedsettelse	850 000	65 000
Kjønsdiskriminerte	I prinsippet hele befolkningen	??
Lhbt	Svært varierende estimater	??
Seksuelt trakasserte	Sysselsatte 15-74 = 2.600 000	130 000

For vårt formål er det interessant i hvilken grad nivået av diskriminering eller trakassering i Norge avviker vesentlig fra nivået i Danmark og Sverige. Dette fordi vi jo bruker danske og svenske likestillings- og diskrimineringsorganer for en sammenligning mht hvilket omfang av saker et endret LDN vil kunne få.

Som vi har sett er det først og fremst på området seksuell trakassering i arbeidslivet at vi finner statistikk som kan gi et visst, men ikke særlig presist, sammenligningsgrunnlag. Vi finner her at de tre landene har rapporteringsnivåer som ikke er helt ulike hverandre, med alle mulige forbehold om ulikhet i spørsmål etc.

Hvor store andeler vil nå offentlige instanser?

Dagens norske situasjon

Hvert år kommer om lag 200-250 klagesaker til LDO. Nedsatt funksjonsevne, etnisitet og kjønn er de største klagegrunnlagene, fulgt av alder. Det er mest nærliggende å sammenligne saksantall og saksammensetning med tilsvarende i Sverige (Danmark er mindre aktuell pga annet diskrimineringsgrunnlag).

Tabell 6.2. Klager – fire største diskrimineringsgrunnlag 2013. Norge og Sverige. Antall

Anmeldelser/klager	Norge	Sverige
Etnisitet	41	752
Nedsatt funksjonsevne	67	401
Kjønn	43	492
Alder	15	256

Sammenligningen kan tyde på at vi har underrapportering i Norge, og at en klageordning med større sanksjonskraft kan utløse en klar økning i antall klager. Dette er det imidlertid svært vanskelig å si noe sikkert om, i det mange faktorer kan virke inn på klage tilbøyeligheten. Flere internasjonale studier viser at det er betydelige hindre å overvinne før man går fra det å anse seg utsatt for diskriminering til deretter å rapportere hendelsen til en offentlig instans (Bumiller 1997, Charlesworth mfl. 2011, se også Craig 2007). For at man skal velge å gå fra en opplevd hendelse til en klage, er det en rekke barrierer som må forseres. Man må oppleve at klagen gir en nytteeffekt, det må ikke være for høy risiko for at man må eksponere uheldige eller pinlige sider ved egen atferd, det er en risiko for selv å bli «svartet» og mange står kanskje i en relasjon til for eksempel en arbeidsplass eller en idrettsklubb der man ønsker fortsatt å være medlem. Det er vanskelig å se for seg at de tross alt beskjedne endringer som gjøres innen vår rettslige kontekst kan forventes å nøytralisere eller redusere mange av disse hindrene.

7. Modeller for utforming av en ny LDN

I dette kapitlet vil vi ta med oss funnene fra vurderingen av LDN som rettssikkert organ i dag, og de krav som må stilles til et LDN som fullt ut reflekterer de krav til rettssikkerhet som man må kreve for at organet skal behandle saker med oppreisning og seksuell trakassering. Vi vil også ta med oss de erfaringene vi har vunnet ved å se på styrker og svakheter

Det legges til grunn at behandling og håndheving av forbudet mot seksuell trakassering er det som stiller størst krav til rettssikkerhet. Videre må det også sikres at nemnda har den kompetanse som kreves for å idømme oppreisning. Vi søker innledningsvis å skissere et første alternativ der LDN selv effektivt skal kunne realitetsbehandle saker om seksuell trakassering og idømme oppreisning, innenfor rammene av de virkemidlene som oppdragsgiver (BLD) rår over.

Deretter skisserer vi modell 2 som i noen grad også nytter virkemidler fra andre departementer, det vil si Justis- og beredskapsdepartementet. Alternativ 2 vil være et flerspors alternativ på flere måter: For det første er det viktig å tilby differensierte prosesser i forhold til type sak man har å gjøre. For det andre kan modell 2 utformes på litt forskjellig hvis, alt etter som i hvilken grad man ønsker å tilby rettshjelpen mest mulig innenfor LDNs rammer, eller om man ønsker å importere tjenester fra det øvrige retts- og konfliktløsningsapparatet. Vi kaller dem **intern- og import/eksportmodellen**.

Grunnleggende premisser - rettssikkerhetskrav

For at LDN skal kunne håndtere de utvidete oppgavene, altså saker om seksuell trakassering, samt idømming av oppreisning, er det særlig følgende rettssikkerhetskrav som må dekkes (bedre):

- a) Kravet til kontradiksjon
- b) Kompetanse i saker med oppreisningskrav

Dersom likestillingsnemnda skal kunne realitetsbehandle saker om seksuell trakassering, må det som nevnt i kapittel 3 være muntlig forhandlingsmøte med vitneførsel. Hvor mange vitner og hvor omfattende tidsbruken er å forvente knyttet til den enkelte sak, kan man på forhånd ikke helt eksakt angi.

På den ene siden er rettssikkerhetshensynene typisk tungtveiende i saker om seksuell trakassering, men på den andre siden er det adgang til domstolsprøvelse. Lavterskelhensynet og ressursargumenter tilsier at en sak om seksuell trakassering bør kunne gjennomføres i løpet av en normal arbeidsdag. Da er innlegg fra parter og advokater, samt vitneførsel inkludert. Vi forutsetter også at nemnda har rådslagningsmøte på slutten av dagen.

Ved utvidet myndighet til å idømme oppreisning må sekretariatet og nemnda sørge for at saken blir tilstrekkelig opplyst også når det gjelder oppreisningsspørsmålet, hvilket vil medføre at både saksforberedelsen i sekretariatet og behandlingen i nemndmøtene vil bli mer omfattende og tidkrevende. Videre må det antas at sekretariatet og nemnda i en oppstartsfase vil måtte bruke ekstra ressurser på "pilotsaker" hvor veiledende normer for oppreisning utmåles for typiske diskrimineringsaker. Når nemnda gjennom sin praksis danner slike veiledende normer, vil det imidlertid kreve mindre tid og ressurser i både sekretariatet og i nemndsmøtene til selve utmålingsspørsmålet.

Modell 1: Likestillingsnemnda realitetsbehandler selv saker om seksuell trakassering og oppreisning. Et domstolslignende tvisteløsningsorgan?

Spørsmålet er hvilke endringer i organisering, herunder sammensetning, kompetanse og saksbehandling, som kreves for å sikre en rettssikker saksbehandling av saker om *seksuell trakassering*.

I modellen som vi skisserer, har vi forutsatt at det ikke gis fri rettshjelp. Derfor legger vi til grunn en utvidet veiledningsplikt for sekretariatet. Vi argumenterer for endringer når det gjelder følgende:

- Kapasitet
- Sammensetning (kompetanse)
- Saksbehandlingsregler

Saksbehandlingsregler - Vitneførsel og utvidete nemndsmøter. Forsvarlig avgjørelsesgrunnlag – bevis

Det må foretas en reell og forsvarlig vurdering av prosessmaterialet: Vilkårlige avgjørelser, eller avgjørelser truffet basert på klart mangelfull kunnskap om vesentlige forhold i saken, er ikke forenlig med retten til "fair hearing" (jf. EMK art. 6).

Konkret innebærer dette at saker om seksuell trakassering må gjennomføres med et *forhandlingsmøte med adgang til vitneførsel*. Erfaringen fra Danmark indikerer at vitneførsel er helt avgjørende for å sikre at saken blir godt nok opplyst, og at sakens fakta og bevis i tilstrekkelig grad blir belyst. I saker om seksuell trakassering er det ofte uenighet om *faktum*. Det kan foreligge en del skriftlige bevis og dokumentasjon. Imidlertid vil ofte skriftlige bevis ikke være tilstrekkelig til å kunne opplyse fakta som er omtvistede mellom partene. Dersom man gir Likestillingsnemnda kompetanse til å behandle saker om seksuell trakassering, uten å endre saksbehandlingsreglene slik at det føres tilstrekkelig med vitner, risikerer man en løsning uten realitetsbehandling.

Dersom Likestillingsnemnda effektivt og rettssikkert *selv* skal kunne realitetsbehandle saker om seksuell trakassering, må det følgelig være muntlig forhandlingsmøte med vitneførsel. Hvor mange vitner og hvor omfattende tidsbruken er å forvente knyttet til den enkelte sak, kan man på forhånd ikke helt eksakt angi. På den ene siden er rettssikkerhetshensynene typisk tungtveiende i saker om seksuell trakassering, men på den andre siden er det adgang til domstolsprøvelse. Lavterskelhensynet og ressursargumenter tilsier at en sak om seksuell trakassering bør kunne gjennomføres i løpet av en normal arbeidsdag. Da er innlegg fra parter og advokater, samt vitneførsel inkludert. Vi forutsetter også at nemnda har rådslagingsmøte på slutten av dagen.

Sammensetning – faglig sammensetning i likestillingsnemnda.

Likestillingsnemnda må ha adekvat faglig *kompetanse* til å avgjøre og vurdere bevis og faktum i slike saker. Det innebærer at nemnda må settes med minst én psykolog/psykiater i disse sakene.

Kompetanse til å behandle saker om seksuell trakassering, forutsetter videre at nemndas leder og nestleder har dommerkompetanse. Det er svært viktig å sikre tilstrekkelig kompetanse i nemnda når det gjelder vurdering av faktum og bevis og sikre en rettssikker saksbehandling.

Nemnda bør ellers ha en bred sammensetning av jurister både fra academia og advokater med særlig kompetanse innen diskrimineringsjuss.

Oppsummert medfører rettssikkerhetskravene følgende *prinsipielle fagsammensetning*

- Leder/nestleder bør være jurist med dommerkompetanse. Vedkommende bør også ha erfaring som dommer

- Det bør være god representasjon av jurister fra både academia og advokatbransjen. Juristene bør ha erfaring innen diskrimineringsjuss, men også erfaring med å vurdere fakta og bevis (hvilket advokater ofte har). Det vil følgelig være en fordel om advokatene har bred prosesserfaring.
- Nemnda må settes med minst én psykolog/psykiater i disse sakene. Psykologene vil være viktige for å vurdere konsekvenser av trakassering og også vurdere sakens fakta i et psykologisk perspektiv.

Veiledningsplikt

Nemndas sekretariat og nemnd med nemndleder i spissen må utøve en betydelig veiledningsoppgave med store krav til saksopplysning.

Når det gjelder den utvidete veiledningsplikten til sekretariatet, vil det bl.a. innebære å sikre at partene forstår hvilke rettsvilkår som gjelder og hvilken informasjon som partene må innhente og legge frem for å kunne sikre at saken er så godt opplyst som mulig fra partenes side.

Utover de veiledningsplikter man har i dag, vil det særlig stilles krav til at man hjelper partene til å fremstille sin sak i forhandlingsmøtet. Det gjelder både belysning av sakens faktum og juridiske poenger, i tillegg til valg av vitner og hvilke bevis som skal legges fram.

Denne utvidete veiledningsplikten vil støte på en rekke problemer. Et hovedspørsmål er hva man gjør i saker der bare den ene part har tilgang til advokattjenester eller der partene har ulik tilgang til slike tjenester. Skal man nekte begge parter å ha advokat, eller skal man gå inn som den ene partens veileder der den andre har adgang til full advokathjelp? Et annet spørsmål er hvordan man kan utøve full kontradiksjon gjennom veiledning uten samtidig å ha fullt innsyn i begge parter avveininger og usikkerhetsmomenter, og hvordan dette kan:

- a) Påvirke partenes tillit til at full kontradiksjon virkelig foregår
- b) Påvirke nemndas og sekretariatets upartiskhet og troverdighet

Et tilleggsmoment er at maktforholdet mellom partene kan være svært komplisert i utgangspunktet. Et sentralt poeng i litteraturen rundt seksuell trakassering er at den som trakasserer ofte vil være i en overordnet posisjon. Dette kan innebære at den anklagede vil ha lettere tilgang til advokat, mens klager ikke vil ha det. Dette kan være avhjulpet i relasjoner der klager kan være fagorganisert og der fagorganisasjonen stiller advokatbistand til disposisjon. Men forbudet mot (seksuell) trakassering går utenfor arbeidslivets område, slik at man for eksempel kan tenke seg saksforhold der student anklager veileder eller idrettsutøver klager inn trener. Trakassering ser også ut til å være utbredt i en del yrker og på en del arbeidsplasser der de ansattes organiseringsgrad vil være lav.

Kapasitet. Utvide kapasiteten både til sekretariatet og likestillingsnemnda (vedtaksorgan)

Vi ser at forslaget til organisering av likestillingsnemnda medfører behov for økt kapasitet både i sekretariatet og i likestillingsnemnda. Hvor mange årsverk og kostnader er avhengig av antall saker.

Tabell 7-1 Hvordan bør Likestillingsnemnda organiseres for å sikre en rettssikker saksbehandling hvis utvidet myndighet med saker om seksuell trakassering

Kapazität		Sammensetning	Saksbehandlingsregler	
Kapazität sekretariatet	Kapazität nemnda som vedtaksorgan	Sammensetning nemnda som vedtaksorgan	Saksbehandling i nemnda (vedtaksorgan)	Utredning i sekretariatet
<u>Kapazität sekretariatet</u> Utvide kapazität, jfr veiledningsplikten <u>Kapazität nemnda som vedtaksorgan</u> -Øke nemndas kapazität: - Flere nemndmedlemmer og/eller flere dager pr. nemndmedlem		-Leder/nestleder – Jurist med dommer-kompetanse. -Erfaring som dommer -Jurister fra både akademia og advokatbransjen. -Erfaring innen diskrimineringsjuss, men også erfaring med å vurdere fakta og bevis -Nemnda må settes med minst én psykolog i disse sakene.	<u>Saksbehandling i nemnda (vedtaksorgan):</u> -Forhandlings-møte, inntil 1 dag -Med vitneførsel og muntlighet -Rådslaging på slutten av dagen (1 time) <u>Utredning i sekretariatet:</u> - Utvidet veiledningsplikt overfor partene.	

En annen løsning innenfor rammen av et forsterket LDN, og med bruk av BLDs virkemidler, vil være å anvende en variant av den løsningen som DO i Sverige bruker. Der opptrer DOs jurister som advokat for den part de har gitt medhold i saken, hvis altså ikke motparten aksepterer DOs avgjørelse. Dette vil bringe saken inn i et system med full kontradiksjon på alle felter, med unntak av den anklagedes rett til å bli representert av en advokat uten å betale kostnaden selv. Når et vesentlig hensyn er å ivareta anklagedes rettssikkerhet (særlig i trakasseringssaker), blir dette en lite tilfredsstillende løsning når man ikke kan anvende fri rettshjelp. Vi har også tidligere påpekt at den svenske ordningen uansett vil reise viktige spørsmål om ombudets/nemndas upartiskhet og til dels også uavhengighet.

Å ha en egen meglingsinstans i regi av LDN/BLD byr for så vidt ikke på så omfattende problemer for rettssikkerheten, i det en slik meglingsinstans forutsetter en grad av frivillighet. Her vil et hovedspørsmål være det praktiske: Er det fornuftig at LDN rigger til et slikt apparat når det allerede tilbys innenfor rammene av Konfliktrådet og systemet med Rettsmekling.

AFI mener at de oppgavene som her blir tillagt LDN med fordel kan løses av andre instanser, og særlig det ordinære konfliktmeglings og domstolsapparatet under Justis- og beredskapsdepartementet, samt det samme departements adgang til å tilkjenne partene fri rettshjelp.

Modell 2: En ny flerspors nemndmodell

De viktigste rettssikkerhetskravene som må ivaretas ved behandling av (seksuelle) trakasseringssaker, er full kontradiksjon og muntlighet som beskrevet over. Vi finner det derfor viktig å ha en modell der man kan gjøre seg nytte av særlig fri rettshjelp som kan sikre partene full advokatbistand uten egne kostnader.

Dette er imidlertid en svært omfattende løsning som ikke er påkrevet for annet et beskjedent mindretall av de saker som nå kommer til nemnda, og som man kan anta vil komme gitt nye fullmakter.

Vi oppfatter det derfor som hensiktsmessig å designe noen sliingsprosesser for å sikre en optimal prosess for de forskjellige kategoriene saker som kommer til nemnda.

Noe inspirert av Erstatningsnemnda for voldsofre, det danske Ligebehandlingsnævnet, Fylkesnemnda for barnevern og til en viss grad UK employment tribunal, ser vi for oss følgende løsning på vår oppgave:

Det skilles i utgangspunktet mellom sakene på en måte der bevisføringen står i sentrum. LDO får inn klagen som før, også i saker som omhandler seksuell og annen trakassering (på for eksempel etnisk grunnlag, pga funksjonshemning, alder etc). I de sakene av denne typen der man ikke kommer til enighet, eller der den ene parten ikke aksepterer LDOs avgjørelse eller avvisning, blir saken videreført til nemnda – som nå.

I mange av sakene vil bevisføringen i det alt vesentlige være av skriftlig karakter. Her har det meste av saken blitt belyst ved skriftlige dokumenter, der kontradiksjonen består i at partene sender dokumentene gjennom LDO. Dette kan for eksempel være i saker om påstått diskriminering i ansettelsesaker, der man finner en tilstrekkelig og god dokumentasjon på at de aktuelle partenes hensyn er eller ikke er ivaretatt i saksbehandlingen. Det kan som et eksempel også handle om saker om universell utforming av offentlige arealer, der det er åpenbart at det aktuelle kontoret eller serveringsstedet ikke er tilgjengelig for for eksempel rullestolsbrukere. Man vil antakelig også kunne ha trakasseringssaker der trakasseringen i større eller mindre grad består av skriftlige ytringer. Det kan være eposter, brev eller nettsteder der navngitte personer sjikaneres på grunnlag av ett eller flere diskrimineringsgrunnlag. Sagt på en annen måte: Dette vil ofte være saker der *lovanvendelsen* kan være det sentrale stridspunktet, mens sakens *faktum* synes rimelig avklart

I slike saker kan nemnda i utgangspunktet foreslå en avgjørelse basert på foreliggende dokumenter, eventuelt med innhenting av tilleggsdokumentasjon der dette er greit tilgjengelig. Basert på disse skriftlige dokumentene, kan nemnda ta en avgjørelse ved å godkjenne eller avvise LDOs avgjørelse. Ved godkjenning, og der klager har fått medhold i LDO, kan nemnda idømme oppreisning.

I de sakene der vesentlige deler av bevisføringen er basert på muntlige utsagn, til dels bekreftet eller motsagt av vitner, og der det er betydelig uenighet om faktum i saken, går saken fra LDN til et tvisteløsningsorgan etter modell av det norske forliksrådet, konfliktrådet eller UK Employment Tribunal. Her vil det være en avgjørelse om man ønsker å foreta meglingen i regi av LDN eller ved å importere tjenester/eksportere saken. Ved sistnevnte alternativ kunne man tenke seg at ett eller flere av Konflikt- eller Forliksrådene får særlig kompetanse til å håndtere slike saker. Rettsmekling er også en mulig modell. Nemndleder (i full stilling som i modell 1) i samråd med sekretariat foretar denne sliingsprosessen.

Kommer man ikke til enighet der, går saken til nemnda. Ved en eksport/importmodell oppstår følgende situasjon: Mener nemnda at saken bør tas videre, og en av partene ønsker det, kan nemnda tilkjenne partene fri rettshjelp, og saken tas videre til Tingretten. Men nemnda har ikke et møte med full bevisumiddelbarhet og kontradiksjon. Ønsker man en "intern" løsning, blir nemnda med fullt forhandlingsmøte neste løsning. Her foregår saksbehandlingen som under modell 1 med full kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet, men skillet er at begge parter har advokat og tilbud om fri rettshjelp.

Det synes som den beste løsningen er å ha «import/eksport» av minst én tjeneste. En nemnd som både skal forestå meklingen, og siden et fullt forhandlingsmøte, vil kunne oppfattes som forutinntatt. En meglingsleder fra nemnda kan for eksempel tydelig ha tilkjennegitt at en av partene bør strekke seg lenger mot et kompromiss, uten at dette har blitt akseptert, og den ikke-aksepterende parten vil

oppfatte nemnda som forutinntatt. Den beste løsningen vil altså antakelig være å kombinere på en av disse to måtene:

- En intern megling med «eksport» av uløste saker til Tingretten (kombinert med fri retts- hjelp til begge parter)
- En ekstern megling i Konfliktråd, Forliksråd eller som Rettsmekling med en intern løsning med fullt forhandlingsmøte i nemnda hvis partene ikke når enighet i meglingen.

Nemnda bør forsterkes, og i forhandlingsmøter må den settes sammen på en måte som avspeiler sakens karakter. Nemndleder bør ha dommerkompetanse og gjerne også særlig kompetanse innen diskrimineringsjuss. Dommerkompetansen er antagelig viktigst, i det domstolene har en særlig erfaring og kompetanse i å vurdere parter og vitners troverdighet, noe som vil bli sentralt for å gi tilfredsstillende rettssikkerhet i trakasseringssaker. En person med dommerkompetanse- og erfaring vil også kunne ha erfaring med rettsmegling, noe som gjør vedkommende egnet til også å forestå megling i regi av nemnda, hvis det er den løsningen som blir foretrukket. Handler saken om arbeidslivsspørsmål, bør et medlem av nemnda ha særlig juridisk kompetanse her. Er seksuell trakassering tema, kan man tenke seg at nemnda forsterkes med en psykolog eller psykiater med kompetanse på feltet. Man kan også tenke seg folk med kompetanse på organisasjonssosiologi, antropologer eller etnologer med kulturkompetanse etc. Nemnda får rett til å idømme oppreisning, men med en øvre grense for beløpet.

Nemndas sekretariat bør forsterkes for å gi nemnda et bedre saksgrunnlag enn nå, samtidig som sekretariatet kan bli sterkt nok til å ta enklere saker på delegasjon (slik man gjør i voldsoffernemnda). Vi kjenner ikke detaljene her, men det er mulig at nemnda kunne samlokaliseres med en annen frittstående nemnd. Da vil man kanskje få et mer attraktivt juridisk miljø, samt en organisasjon som gjør at man ikke behøver å håndtere alle spørsmål rundt regnskap, rekvisita og kontorutstyr selv (slik nemndas sekretariat nå må gjøre).

Minst en av stillingene som nemndleder bør være en heltidsstilling, slik at den daglige kontakten mellom nemnd og sekretariat styrkes. Dette bør altså være en jurist med særlig kompetanse på diskriminerings- og likestillingsjus.

8. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I den samfunnsøkonomiske analysen sammenligner vi dagens innretning av LDN opp mot de to alternativene; henholdsvis en forsterket nemnd og bruk av fri rettshjelp.

Vi drøfter først nytteeffektene, men ser ikke grunnlag for å tallfeste dem. Ut fra rimelighetsbetraktninger, mener vi imidlertid at man kan rangere de tre alternativene ut fra nytte. Deretter anslå vi kostnadene. Disse tallfestes.

I Rundskriv 109/14 fra Finansdepartementet om "Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv." heter det:

I en del sammenhenger vil det være vanskelig eller ikke ønskelig å verdsette nyttesiden i kroner, samtidig som ulike tiltak har ulike nyttevirksomheter. En kan da beregne kostnadene ved tiltakene på vanlig måte, mens nyttevirksomhetene beskrives best mulig, men ikke i kroner eller på en felles skala. Dette kalles kostnadsvirkningsanalyser. Kostnadsvirkningsanalyser gir ikke grunnlag for å rangere tiltakene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men gir likevel verdifull informasjon for beslutningstakerne.

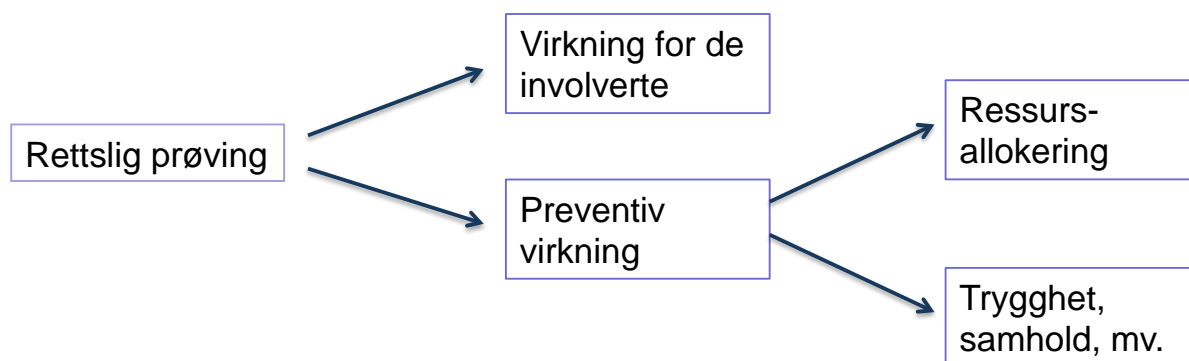
Ettersom vi finner grunnlag for å rangere alternativenes ut fra deres nyttevirksomheter, er ikke vår analyse en ren kostnadsvirkningsanalyse.

Virkninger for nytte

Endring i Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan påvirke omfanget av ulike typer diskriminering. Vi vil her drøfte nyttevirksomhetene av slike endringer.

Vi kan tenke oss at endringer i nemnda og øvrige rettslig prøving av diskrimineringsaker kan ha nyttevirksomheter i form av at

- Den som er blitt utsatt for diskriminering og den som er anklaget for dette, kan oppleve selve prøvingen som en byrde eller som tilfredsstillende
- Rettslig prøving kan virke preventivt ved at sanksjoner framstår som en risiko ved brudd på forbud mot diskriminering.
- Rettsavgjørelser vil redusere usikkerhet om hva som er akseptabel atferd. Redusert usikkerhet bidrar trolig til færre konflikter.
- Diskriminering i ulike markeder fører til at ressurser ikke allokeres optimalt. Den preventive effekten av rettslig prøving kan redusere omfanget av slik feilallokering.



I det følgende vil vi drøfte disse ulike effektene samt mulighetene for å verdsette virkningene.

Virkning for de involverte

Uansett hvordan en ordning for rettslig eller kvasi-rettslig prøving utformes, vil det trolig bare være en liten andel av de som blir eller føler seg diskriminert som velger å få saken prøvet. Denne effekten omfatter derfor langt færre enn de preventive virkningene.

Vi kjenner ikke til noen form for måling av verdien for de involverte av at en sak kommer til rettslig prøving. Én metode for verdsetting er å studere faktisk betalingsvilje. Hvis vi hadde hatt eksempler på at regelverket er blitt endret slik at saksøkers kostnad for rettslig prøving er blitt vesentlig endret, kunne vi studert hvor sterkt endring i kostnad hadde slått ut i antall saker. Vi kjenner imidlertid ikke til noen eksempler på dette, verken i Norge eller de landene vi har studert innenfor prosjektet.

Ettersom kostnaden ved prøving varierer mellom ulike nivåer, kunne man tenke seg at dette kunne utnyttes til å anslå betalingsvilje. Det er imidlertid vanskelig å trekke konklusjoner på basis av slike forskjeller. Hvis for eksempel en saksøker får medhold i klage til LDO eller LDN, kan man ikke konkludere om manglende prøving av saken i tingrett har sammenheng med kostnaden og den øvrige belastningen knyttet til tingsrettsbehandling; Manglende prøving i retten kan skyldes at vedkommende er tilfreds med å ha fått medhold i LDO og LDN eller at vedkommende kan ha inngått forlik med den saksøkte. LDO og LDN kan av mange anses som tilfredsstillende prøving, og hvis de ikke får medhold, kan de miste troen på at de vil få medhold i retten.

Vi kan derfor ikke se noen tilgjengelige metoder for å beregne verdien for den enkelte av rettslig prøving, men antar at verdien kan være høy for de relativt få som kan tenkes å gå til retten med sin sak.

De to alternative vi har foreslått innebærer ulike prosedyrer for behandling av saken. Forskjellene i prosedyrer kan ha betydning for hvor partenes nytte. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvilken prosedyre som vil oppfattes som mest nyttig av partene.

Preventiv virkning

Den preventive virkningen er et ledd i en årsaksrekke. Dårlig tilgang til data om omfang av diskriminering er ett av problemene knyttet til å beregne effektene av tiltak mot diskriminering.

Det er vanskelig å måle omfanget av diskriminering. Dette skyldes bl.a. at i likhet med all annen ulovlig atferd, er det vanskelig å få de som begår slike handlinger til å belyse omfanget. Dessuten kan grensene for ulovlig atferd ofte være uklar, og spørreundersøkelser kan derfor ofte gi et feilaktig inntrykk fordi man ikke har mulighet til å undersøke det enkelte tilfelle for å avgjøre om atferden har vært diskriminerende. Bl.a. kan overvekten av manglende medhold til påklager i avgjørelsene i diskrimineringsaker som er behandlet av LDO og LDN samt institusjoner i andre land understøtte dette.

Rettslig behandling kan, alt annet likt, antas å ha en sterkere avskrekkende og normdannende funksjon enn avgjørelser uten sanksjonsmuligheter. Nemnder og ombud kan av enkelte oppfattes som partsorganer og aktivister, særlig hvis de også har en rolle som pådriver, mens domstolene er en del av statsmakten.

Virkninger på holdninger har kanskje ikke i seg selv samfunnsøkonomiske virkninger; Nytevirkningene er knyttet til endringer i handlinger.

I teorien kan man tenke seg mulighetene for å tallfeste virkninger av endringer i rettsprosesser for holdninger og virkningene av holdningene for handlingene. Vi ser store problemer med å tallfeste slike sammenhenger. Ett problem er at det er vanskelig å måle holdninger og at det bl.a. derfor er mangel på egnede data. Dessuten er det en rekke andre forhold som påvirker holdninger, og det er derfor vanskelig å isolere effekten av ulike tiltak og faktorer.

Det er mulig at den preventive virkningen av rettslig prøving avhenger av prosedyren som følges. Kanskje kan legitimiteten til prøvingen styrkes hvis ordningen blir mest mulig lik prosedyrer man kjenner fra domstoler. I så fall taler dette for at nytten blir størst hvis man lager en ordning hvor partene har advokat.

Virkninger av holdninger på handlinger

Det er også store problemer knyttet til å beregne effekter av holdninger på atferd. Myndigheter bruker ofte kampanjer for å påvirke atferd. Eksempler på områder hvor de brukes kampanjer er overfor mobbing, atferd i trafikken, kosthold og bruk av tobakk og rusmidler. Man kan også se reklame som et virkemiddel for å påvirke holdninger som i sin tur skal påvirke atferd.

Forskning på virkninger av kampanjer viser blandede resultater¹¹⁰. De nevnte tiltakene er imidlertid helt forskjellige fra de foreslåtte endringene i behandlingen av diskrimineringssaker, og resultatene av den nevnte forskningen kan derfor ikke brukes i vurdering av nytten av rettslig prøving. Det finnes en rekke studier av preventive virkninger at strafferammer, men heller ikke disse resultatene er relevant for vårt formål.

Vi kjenner ikke til forskning på virkning på holdninger av slike endringer og virkninger av de mulige holdningsendringene på diskriminerende atferd.

Kostnader ved diskriminering - ressursallokering

Diskriminering kan ha negative virkninger for hvordan samfunnet fungerer gjennom virkninger for tillit, lojalitet til samfunnskontrakten, m.v.

I tillegg er diskriminering negativt for økonomiens funksjonsmåte. For at markedsbaserte systemer skal fungere godt, må den enkelte fatte beslutninger som er lønnsomme ut fra hensynet til egen økonomi/nytte. Hvis beslutningene avviker fra dette, kan det oppstå feilallokeringer. For eksempel vil diskriminering i arbeidsmarkedet kunne gjøre at arbeidskraften ikke allokteres til virksomhet der den koster mest av seg. Man kan her f.eks. tenke seg diskriminering i forbindelse med opprykk til en lederstilling. Diskriminering kan føre at man ikke velger den beste kandidaten. Dette gir sløsing med ressurser.

Tilsvarende vil diskriminering i boligmarkedet og andre markeder normalt medføre et samfunnsøkonomisk tap.

Selv om forskning kan identifisere klare eksempler på diskriminering og i visse tilfeller også beregne styrken (f. eks i form av hvor mye ekstra personer med innvandringsbakgrunn må betale i husleie), er det på mange felter kontroversielt om det skjer diskriminering og i så fall hvor sterk den er. Ett eksempel på dette er om det er vanlig med diskriminering mot kvinner i det norske arbeidsmarkedet. Det er godt kjent at kvinner i gjennomsnitt tjener mindre enn menn og at noe av forskjellen kan forklares med sammensetningen av yrkesvalg hos de to gruppene, hvor lenge de er hjemme med barn, andel som arbeider deltid, m.v., men det er ikke enighet om det også skjer diskriminering i selve lønnsfastsettelsen og/eller ved ansettelse i opprykks-/lederstillinger¹¹¹. Når det er såpass vanskelig å identifisere om diskriminering finner sted, selv på et område der datagrunnlaget må sies å være svært godt, illustrerer

¹¹⁰ Se for eksempel Vaa, Truls, et al. "Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkkulykker-forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet." TØI rapport 727 (2004): 2004.

¹¹¹ Se for eksempel avsnitt 12.3 i NOU 2009: 14

dette hvor mye som mangler på at man kan beregne virkning på omfang av diskriminering ved en endring i institusjonene som skal bidra til håndhevelse av regelverket mot diskriminering.

På enkelte områder finnes det forskning som går langt i å dokumentere omfanget av diskriminering. Røed Larsen E. og Sommervoll (2011) finner at innvandrere betaler 8,7 prosent høyere husleie enn ikke-innvandrere for identiske boliger. Midtbøen, A. H. og J. Rogstad (2012) viser at personer med innvandringsbakgrunn diskrimineres i arbeidsmarkedet ved at de har langt lavere sannsynlighet enn andre for å bli innkalt på jobbintervju. Vi kjenner ikke til anslag på hvor sterkt den etniske diskrimineringen slår ut i lønnsnivået, men det virker overveiende sannsynlig at diskriminerende atferd i rekrutteringsprosessen også vil gi utslag i lønnsnivået. Yrkesdeltagelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne er langt lavere enn for andre i yrkesaktiv alder. Det er ganske godt dokumentert¹¹² at arbeidsgivere er skeptiske til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. En slik skepsis kan overskride grensen mot diskriminering. I 2013 var det imidlertid ingen saker hvor LDN fant at arbeidsgivere hadde diskriminert en person med nedsatt funksjonsevne i en ansettelsesprosess (jf. LDNs årsrapport 2013).

Betydning for trygghet, samhold og samfunnsbygging

Diskriminering strider mot menneskerettighetene og vil kunne undergrave oppslutningen om demokratiet og rettsstaten. Slike aspekter drøftes i NOU 2012:15 i tilknytning til kjønnsmessig likestilling, men analysen er i hovedsak gyldig også for annen diskriminering. Vi mener analysen understøtter at bekjempelse av diskriminering er viktig for samfunnsbyggingen. Vi ser imidlertid ikke grunnlag for å beregne bidraget fra styrking av rettslig behandling av diskriminering.

Oppsummering av nytteeffekter

Forskning på omfanget av etnisk diskriminering i bolig- og arbeidsmarkedet, tyder på at diskriminering er vanlig. Omfanget av diskriminering på annet grunnlag og på andre arenaer er ikke kartlagt.

Styrking av rettslig behandling av diskrimineringssaker kan ha enten positive eller negative effekter for partene. Videre kan styrket rettslig behandling kunne ha preventive virkninger, men styrken i disse virkningene er det ikke grunnlag for å anslå. Hvis endringene vil få vesentlig betydning for omfanget, har dette stor nytte.

Vi mener det er rimelig å anta at en ordning med bruk av advokat vil være tilfredsstillende for de direkte involverte partene. Dessuten virker det rimelig å anta at den preventive virkningen vil bli sterkest jo nærmere prosedyren ligger en ordinær domstolsprøving. Innføring av sanksjonsmulighet vil trolig være bedre enn dagens ordning både ut fra hensynet til partene og de preventive virkningene.

Kostnader knyttet til rettslig prøving

Vi har studert kostnadene i behandling av saker i LDN og ulike andre instanser. Ettersom LDN er såpass ulik de andre, bla. når det gjelder saksmengde, mener vi at sammenligning med andre institusjoner ikke gir noen god pekepinn på hva kostnadsnivået i LDN vil kunne bli med alternative mandat og prosedyrer. Vi har derfor i hovedsak tatt utgangspunkt i LDNs kostnadsnivå i dag og gjort egne vurderinger av endringer i kostnadene hvis LDN endres. Vi vil likevel vise nøkkeltall for lignende institusjoner. De instansene vi har studert driver prøving eller annen behandling av saker og har prosedyrer som har fellestrekk med mulige modeller for behandling av diskriminerings- og trakasseringssaker.

Vi mener at behandlingen av ordinære krav om voldsoffererstatning i Kontoret for Voldsoffererstatning (KFV) har likhetstrekk med den prosedyren vi mener kan være aktuell ved en styrking av LDN, men uten bruk av fri rettshjelp. Vi har derfor laget anslag for enhetskostnadene ved behandling av saker i KFV. Vi har også sett på kostnader i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. I disse nemndene

¹¹² Se for eksempel Svalund, J. & I.L. Skog Hansen (2013)

har de ulike prosedyrer for ulike typer saker. Den mest ressurskrevende prosedyren har likhetstrekk med det man kan se for seg i et alternativ med fri rettshjelp i saker i LDN.

Kostnader ved saksbehandling i KfV

KfV består av to enheter: Selve KfV samt Rådgivningskontorene for kriminalitetsutsatte (RKK). De er deler av samme juridiske enhet, men har separate regnskap. Ettersom de har en del fellesfunksjoner, skjer det en deling av enkelte kostnader fordelt på nøkkeltall. Vi tar utgangspunkt i den samme inndelingen av utgiftene.

Det er tre type saker som behandles av KfV. I et brev av 23.7.2014 fra KfV til Justis- og Beredskapsdepartementet om "Nedbemanningsplan for KfV", er det oppgitt anslag for timeforbruket knyttet til hver av disse sakstypene:

- Ordinære krav: 10,2 timer
- Klager: 4 timer
- Regress: 4 timer

Vi har brukt disse nøkkeltallene, antall saker av ulik type behandlet i 2013 samt regnskapet for KfV til å anslå utgiftene per ordinære sak i 2013. Vår beregning bygger på en forutsetning om at andre utgifter (enn saksbehandlers timeforbruk) er proporsjonal med timeforbruket.

Tabell 8-1: Utgifter i KfV

Kontoret totalt	Herav	
	RKK	KfV
45 457 000	8 800 000	36 657 000

Vi har så omregnet den faktiske saksbehandlingen til antall ekvivalenter av ordinære saker ved hjelp av KfVs anslag på timeforbruk per sak.

Tabell 8-2: Beregning av enhetskostnader for ordinære saker

	Antall behandlet	Tidsbruk	Omregnet til ordinære saker
Ordinære	6 146	10,2	6 146
Klager	1 348	4	529
Regress	2 246	4	881
Sum	9 740		7 555

KfVs behandling tilsvarer 7 555 ordinære saker. Med samlede utgifter på nær 37 mill.kr., blir utgiftene per ordinære sak 4 852 kroner og 1 903 kroner for de andre sakene. Partenes ressursbruk kommer i tillegg.

Kostnader ved behandling i fylkesnemnd for barnevern og sosiale saker

Fylkesnemndene behandler i hovedsak saker knyttet til barnevern, inkludert omsorgsovertagelser og samværsrett. Nemndene kategoriserer sakene etter ulike prosedyrer:

- Saker med forhandlingsmøte
- Nemndlederavgjørelse (forenklet behandling)
- Akuttsaker
- Klager

Saker med forhandlingsmøte er mest ressurskrevende, mens akuttsakene behandles meget raskt, dvs. vanligvis på om lag 2 timer.

Innenfor det pågående prosjektet "Evaluering av Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker" som Oxford Research utfører i samarbeid med AFI og Proba for BLD, har vi studert kostnadsnivået i fylkesnemndene. Vi gjengir her resultater som må regnes som foreløpige.

Metoden vi har benyttet er den samme som i analysen av KfV over. Vi har fått en av nemndene til å anslå hvor mange saker av ulike typer man kan behandle innenfor samme ressursramme som for én sak med forhandlingsmøte. Bl.a. fordi det ikke skjer noen kartlegging ressursbruk per sak og fordi det er store forskjeller mellom de enkelte sakene innenfor hver de fire kategoriene, er forholdstallene be-
heftet med stor usikkerhet. Vi har likevel valgt å beregne ressursbruk per sak med forhandlingsmøte ved hjelp av disse forholdstallene.

Tabell 8-3: Nøkkeltall for beregning av ressursbehovet i fylkesnemndene

	Omregningsfaktor	Antall			Omregnet til saker med forhandlingsmøte		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
Akuttsaker	31,1	1 669	1 815	1 897	54	58	61
Klagesaker	4,0	752	645	776	187	160	193
Med forhandlingsmøte	1,0	1 746	1 559	1 794	1 746	1 559	1 794
Forenklet	3,3	571	539	654	174	164	199
Totalt		4 738	4 558	5 121	2 160	1 941	2 246

Vi bruker totaltallene for (ekvivalenter av) antall saker med forhandlingsmøte som grunnlag for å beregne enhetskostnader.

Tabell 8-4: Fylkesnemndenes utgifter samt fri rettshjelp til partene. Tusen kroner.

Utgifter	2011	2012	2013
Drift nemndene	93 310	102 079	116 281
Sentrale kostnader	6 770	9 488	9 897
Sakskostnader	31 444	36 033	39 689
Fri rettshjelp	144 062	171 608	196 127
Totalt	275 587	319 208	361 994

Vi antar at alle utgiftene bortsett fra fri rettshjelp er proporsjonale med belastningen på nemnda, dvs. med omregningsfaktoren over. Vi har fått en av fylkesnemndene til å se på utgifter til salærer i noen utvalgte saker av ulik type. Anslaget tyder på at salærene for klagesaker er lavest. I saker behandlet av nemndleder (uten forhandlingsmøte) og saker med forhandlingsmøte er salærene om lag 2 og 5 ganger høyere enn for klagesakene. Vi har brukt nøkkeltall for samlede utgifter til fri rettshjelp og antall saker av ulik type til å beregne salærene for de tre sakstypene. Resultatet er at salærene tilsvarer 18, 35 og 89 tusen kroner i de tre sakstypene. På grunnlag av tallene i tabellene foran, kan vi beregne utgifter per sak med forhandlingsmøte.

Tabell 8-5: Utgifter per ordinær sak i fylkesnemndene. Avrundet til antall tusen kroner

	2013
Utenom fri retts- hjelp	74 000
Fri rettshjelp	89 000
Totalt	163 000

Kostnader ved behandling i LDN

LDNs rolle er å behandle saker. Alle kostnader kan dermed tilordnes saksbehandlingen. Vi har beregnet utgifter per sak i årene 2011-13.

Tabell 8-6: Utgifter og saker i LDN 2011-13.

	2011	2012	2013
Utgifter	2 289 509	4 353 426	4 323 748
Antall saker behandlet	50	50	55
Utgift per sak	45 790	87 069	78 614

Utgiftene per sak er langt høyere (9-18 ganger høyere) i LDN enn i KfV. Trolig er det lave antallet saker i LDN og spriket i sakenes innhold de viktigste årsakene til forskjeller i utgiftsnivået; produksjonsprosesser som har preg av standardisert behandling av en rekke like enheter/saker ("rullebåndsarbeid") gir lavere enhetskostnader enn hvis hver enhet/sak er unik ("skreddersøm"). Den store forskjellen gjør at vi ikke finner det rimelig å bygge på saks kostnader i KfV for å beregne kostnader ved endringer i LDN.

Beregningene foran omfatter ikke verdien av partenes egen tidsbruk eller av assistanse fra advokater eller andre hjelpere. Partenes tidsbruk innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad. LDN har informert oss om at partene ofte har bistand, enten i form av betalt advokatbistand eller fra fagforening, arbeidsgiverorganisasjon eller annen interesseorganisasjon. I beregningene over, har vi inkludert utgiftene til fri rettshjelp i saker for fylkesnemndene, men ikke ekstern bistand til partene i saker i KfV og LDN. I 2013 gjennomførte LDN en enkel kartlegging av bruk av bistand til partene som hadde saker til behandling i LDN i 2012. Kartleggingen er dokumentert i brev av 8.5.2013 fra LDN til LDO. Av de 47 sakene som ble mottatt og behandlet av LDN i 2012, registrerte LDN at i 14 av sakene hadde en eller begge partene bistand. Bistanden varierte mye i form og innhold. LDN har ikke forsøkt å anslå omfanget av bistanden i den enkelte sak.

Beregning av kostnadene i alternativene

Vi har, som tidligere nevnt, beregnet kostnadene i de to alternative lavterskeltilbudene ved å ta utgangspunkt i dagens kostnader i LDN og anslå kostnadsendringer som følge av endringer i saksbehandlingen.

I alternativ 1 og med dagens saksmengde, mener vi at det vil være behov for å ansette en ny jurist med kompetanse tilsvarende tingrettsdommer. I denne modellen må det legges større vekt på veiledning av partene. Økningen i staben vil også slå ut i økte utgifter til husleie og andre driftsutgifter.

I alternativ 2 og med dagens saksmengde, mener vi at antall ansatte kan holdes på dagens nivå, men at nemnda vil ha behov for å tiltrekke seg en ansatt med dommerkompetanse. Vi har derfor økt lønnsrammen i nemnda tilsvarende kr. 400 000¹¹³ i brutto lønn pluss sosiale utgifter.

Antall saker og fordeling på prosedyre

I 2012-13 har LDO fått inn rundt 180 klager, mens LDN har mottatt vel 50 saker. I Danmark har første behandlingsinstans – Ligebehandlingsnævnet – hvert av de siste årene mottatt vel 400 saker. I Sverige mottok DO 1 800 saker i 2013. Selv om man tar hensyn til at Sverige har om lag dobbelt så stor befolkning som Norge, framstår antall saker i førsteinstans som mye lavere i Norge enn i de andre landene. Forskjellen framstår som uforklart. Eksistensen av LDO som førsteinstans kan forklare at antall saker i LDN er mye lavere enn i DO og Ligebehandlingsnævnet.

Ettersom vi ikke forstår hva som driver antall saker, er det også usikkert hvilken virkning endringer av behandlingen av diskriminerings- og trakasseringssakene vil ha for sakstallet. Det er mulig at det er en sammenheng mellom instansenes prosedyrer og mandat på den ene siden og antall saker som prøves.

Hvis nemnda får fullmakt til å idømme sanksjoner og oppreisning, vil dette trolig gjøre at flere fornærmede vil ønske å få prøvet sin sak. På den andre siden kan flere av de anklagede kunne velge å inngå forlik. Hvis man velger alternativet med fri rettshjelp, vil dette i sum kunne gi flere saker, både fordi prosessene forenkles for partene og fordi advokatene kan ha en egeninteresse av rettslig prøving av sakene. Vi har forutsatt at antall diskrimineringsaker vil ligge på henholdsvis 50 (lavt alternativ) og 75 (høyt alternativ) saker i året. I gjennomsnitt tilsier dette en viss vekst sammenlignet med nivået i 2012- og 13.

LDN realitetsbehandler stort sett ikke saker om seksuell trakassering. I begge alternativene med styrking av nemnda, vil dette komme inn som en tilleggsoppgave. Det er høyst usikkert hvor mange slike saker som vil komme til nemnda. I Danmark kommer det inn svært få saker om seksuell trakassering (15-20 saker i løpet av 5 år). Ligebehandlingsnævnet har imidlertid kun mandat til å behandle saker om trakassering på arbeidsplassen. Slike saker vil ofte kunne gis en behandling i prosedyrer og instanser knyttet til arbeidsplassen eller arbeidslivet. Det er vanskelig å forutsi hvor mange slike saker som vil kunne komme til behandling i nemnda hvis den får mulighet til å dømme oppreisning. Vi har på usikkert grunnlag antatt at det vil komme 5-20 slike saker i året (lavt/høyt alternativt).

I det ene alternativet for endring av LDN kommer det inn kostnader til fri rettshjelp. I mangel på erfaringstall for kostnader til fri rettshjelp fra diskriminerings- og trakasseringfeltet, har vi sett på nøkkeltall fra barnevernssaker. Vi mener at salærer for diskrimineringsaker normalt vil ligge lavere enn for barnevernssaker (særlig lavere enn i saker med flere barn og flere private parter). Som nevnt over, har vi beregnet gjennomsnittlig salær knyttet til barnevernssaker gjennomført med forhandlingsmøte til kr. 89 000 per sak. Det er bare den private part, og ikke kommunen (barnevernet), som får fri rettshjelp. Vi har på usikkert grunnlag satt utgifter til fri rettshjelp til 50 tusen kroner per part per saki både diskriminerings- og trakasseringssaker, men i diskrimineringssakene har vi antatt at fri rettshjelp vil gis i bare hver tiende sak.

Vi har ikke informasjon som er egnet til å anslå omfanget av bistand når partene ikke får fri rettshjelp. Denne forutsetningen er heller ikke viktig for å vurdere de ulike alternativene opp mot hverandre. På svært usikkert grunnlag har vi forutsatt at bistanden i disse sakene tilsvarte en verdi på kr. 20 000 for

¹¹³ I 2013 var samlet lønnssum for 4 årsverk i LDN litt i overkant av 2 mill.kr. Tingrettsdommere avlønnes med nær 1 mill.kr. Vi har forutsett en økning på kr. 400 000 for å tiltrekke seg en ansatt med dommerkompetanse.

begge partene til sammen, og vi har antatt at partene til sammen vil bruke bistand på av samme verdi i en tredel av sakene (utenom de tilfellene der det gis fri rettshjelp).

De lokalene LDN bruker i dag, er dårlig egnet til å avholde møter med partsrepresentasjon. I alternativ 2 vil også advokater delta i møtene. Vi har lagt til henholdsvis 100 og 200 tusen kroner i økt leie i de to alternativene. Dette kommer i tillegg til økning som skal dekke behovet til en ekstra ansatt i alternativ 1 og oppskalering av hele virksomheten i tilfellene med økt saksmengde.

Statlige virksomheter blir ikke belastet med pensjonsutgifter for de ansatte. I en samfunnsøkonomisk analyse må pensjonsutgiftene beregnes som en del av lønnsutgiftene. I kommunesektoren, som gir om lag samme pensjonsytelser som staten, betaler virksomhetene i gjennomsnitt pensjonsinnskudd tilsvarende 12,5 prosent av lønnsutgiftene¹¹⁴. Regnet som andel av lønn, stiger pensjonsinnskuddene med lønnsnivået. Lønnsnivået blant de ansatte i LDN ligger høyere enn gjennomsnittet for kommunesektoren. Vi har satt pensjonsutgiftene i LDN til 15 prosent av lønnsutgiftene.

Beregningene tar utgangspunkt i en nedbryting av utgiftene i LDN i 2013 samt et beregnet tillegg for pensjonskostnader.

Beregning av kostnader per sak i 2013

Tabell 8-7: LDNs utgifter i 2013

Gruppe	Navn	Regnskap 2013
11	Stillinger	2 044 332
17	Styrer, råd og utvalg	419 454
18	Arbeidsgiveravgift	338 984
21	Maskiner, inventar og utstyr	24 297
23	Reiseutgifter	257 099
24	Kontortjenester	240 646
25	Konsulentbistand	309 278
27	Vedlikehold og drift av maskiner	21 337
29	Bygningers drift og lokalleie	668 322
	Totalt	4 323 749
	Pensjon (15%)	420 416
	Totalt med beregnet pensjon	4 744 165

Kilde: BLD

Deler man den beregnede kostnaden på antall saker (55), får man en kostnad på vel 86 000 tusen kroner per sak.

I alternativ 1, har vi lagt til utgiftene knyttet til en ekstra ansatt med lønn som tingrettsdommer. Dette vil selvsagt også medføre økte utgifter til arbeidsgiveravgift og pensjon. Vi har dessuten antatt andre driftsutgifter (gruppe 21,24, 25, 27 og 29 i Tabell 8-7) vokser i takt med antall ansatte. I tillegg har vi antatt at ny arbeidsform krever bedre lokaler og at dette vil påføre en årlig kostnad på kr. 100 000.

¹¹⁴ Gjennomsnitt 2009-13, jf. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko>

Tabell 8-8: Forsterking av LDN (alternativ 1). Utgiftsøkning knyttet til behandling av diskrimineringsaker. Avrundet til tusen kroner.

Beskrivelse	Kostnadsøkning
Lønn	993 000
Pensjon og arbeidsgiveravgift	367 000
Andre driftsutgifter	263 000
Tilpassede lokaler	100 000
Totalt	1 723 000

Gitt dagens saksmengde vil dette gi en kostnad per sak i underkant av kr. 118 000 kroner.

I alternativ 2, bortfaller den ekstra stillingen, men lønnskostnadene øker likevel med kr. 400 000 pluss sosiale utgifter, og det det kommer kostnader knyttet til fri rettshjelp. Vi antar at fri rettshjelp vil gis i 10 prosent av diskrimineringssakene og at hver part får rettshjelp for kr. 50 000 i disse sakene. Dessuten har vi antatt denne arbeidsformen krever bedre lokaler, og at dette vil koste kr. 200 000 per år.

Tabell 8-9: Alternativet med bruk av fri rettshjelp (alternativ 2). Utgiftsøkning knyttet til behandling av diskrimineringsaker. Avrundet til tusen kroner.

Beskrivelse	Kostnadsøkning
Lønn	400 000
Pensjon og arbeidsgiveravgift	148 000
Fri rettshjelp	500 000
Tilpassede lokaler	200 000
Totalt	1 248 000

I dette alternativet blir enhetskostnaden nær kr. 109 000.

Vi har antatt at kostnadene per sak er uavhengig av saksmengden. For en såpass liten virksomhet som LDN, vil det kunne være visse stordriftsfordeler. Økende saksmengde vil kunne gi en rutinisering eller standardisering ("rullebånd") som vil gi noe lavere enhetskostnader. Innenfor det intervallet for antall saker som vi har forutsatt, vil eventuelle stordriftsfordeler bli moderate.

I begge alternativene til dagens mandat og organisering for LDN, kommer realitetsbehandling av saker om seksuell trakassering inn som en tilleggsoppgave. Vi har lagt til grunn at hver av disse sakene vil kreve om lag like mye av sekretariatets ressurser som diskrimineringssakene. Videre regner vi med at hver sak vil kreve en full møtedag i nemnda. Som tidligere nevnt, er det tynt grunnlag for å anslå omfanget av slike saker. Vi har anvendt to alternative forutsetninger: 5 og 20 saker i året. Vi har antatt at det i alternativet med fri rettshjelp vil gis slik hjelp i alle sakene.

Tabell 8-10: Kostnader til behandling av trakasseringssaker. To alternativer for sakstall og styrking av nemnda. Avrundet til tusen kroner.

	Forsterket nemnd		Med fri rettshjelp	
	5	20		
Sekretariatskostnader	532 000	2 126 000	439 000	1 757 000
Nemndmøter	191 000	763 000	191 000	763 000
Reiser	117 000	467 000	117 000	467 000
Fri rettshjelp			500 000	2 000 000
Totalt	839 000	3 356 000	1 247 000	4 987 000

Oppsummering av kostnader

Tabell 8-11 viser en oppsummering av kostnadsanslagene fordelt på de tre alternativene for nemndas arbeidsform og med ulike alternativer for saksinngangen. Vi mener at begge alternativer for styrking av nemnda vil øke kostnadene. Bruk av fri rettshjelp kan gi lavere kostnader enn hvis man velger en styrking av nemnda med utvidet veiledning, men forskjellen mellom disse alternativene er ikke stor.

Behandling av trasseringssakene vil bli mer kostbar med bruk av fri rettshjelp enn med forsterket rådgivning.

Alle kostnadene i tabellen dekkes av staten, og vil være finansiert med skatteinntekter. I en samfunnsøkonomisk analyse skal man da også legge til grunn en skattekilde på 20 prosent av disse kostnadene.

I tillegg til kostnadene i tabellen, vil partene ha tidskostnader og de vi anslår at de vil bruke i gjennomsnitt kr. 10 000 i privat bistand (betalt eller ubetalt). Trolig vil de bruke lite privat bistand i saker med fri rettshjelp.

Kostandene knyttet til diskrimineringsaker vil kunne bli høyest i alternativet med forsterket nemnd. Men alternativet med fri rettshjelp blir mest kostnadskrevende for trakasseringssakene. Dette skyldes at sakenes kompleksitet tilsier at det vil gis fri rettshjelp i alle disse sakene. Hvilken av de alternative ordningene for LDNs behandling som vil gi høyest samlet kostnad, avhenger derfor av sammensetningen av den samlede saksmengden, dvs. fordelingen på diskriminerings- og trakasseringssaker.

Samlet kostnad vil være sterkt avhengig av saksinngangen. Vi regner omfanget av saksinngangen og antall saker som kommer til realitetsbehandling i nemnda som den største kilde til usikkerhet.

Tabell 8-11: Oppsummering av anslåtte kostnader med dagens modell og ved styrking av nemnda. Avrundet til tusen kroner.

Diskrimineringsaker	Lav (50)	Høy (75)
Dagens nemnd	4 313 000	6 469 000
Forsterket nemnd	5 879 000	8 818 000
Fri rettshjelp	5 447 000	8 171 000
Trakasseringssaker	Lav (5)	Høy (20)
Dagens nemnd	--	--
Forsterket nemnd	839 000	3 356 000
Fri rettshjelp	1 247 000	4 987 000
Totalt	Lav	Høy
Dagens nemnd	--	--
Forsterket nemnd	6 718 000	12 174 000
Fri rettshjelp	6 694 000	13 158 000

I tillegg til kostnadene i tabellen, vil partene ha tidskostnader og vi forutsetter de hver vil bruke i gjennomsnitt kr. 10 000 i privat bistand (betalt eller ubetalt). Trolig vil de ikke bruke privat bistand i saker med fri rettshjelp. Legger man til skatteilden og anslaget for privat bistand, får man følgende total kostnad:

Tabell 8-12: Anslåtte kostnader, med skattekilde og private kostnader, men uten partenes egen tidskostnader. Tusen kroner

	Anslått kostnad	
Dagens nemnd	5 508 600	8 262 800
Forsterket nemnd	8 494 600	15 508 800
Fri rettshjelp	8 332 800	16 239 600

Vi understreker at i dagens situasjon skjer det ingen realitetsbehandling av saker om seksuelle trakassering i LDN. Behandling av disse sakene utgjør en betydelig del av de samlede kostnadene i de to andre alternativene.

Risiko

Vi regner saksinngangen som den viktigste risikofaktoren for kostnadene. På den andre siden må man også regne med at nyttevirkningene øker når antall saker øker, men ikke nødvendigvis helt i samme takt; kanskje avtar den preventive effekten av en ekstra sak når antall saker øker. Usikkerheten om antall saker representerer i hovedsak en risiko for at kostnadene skal bli vesentlig høyere enn vi har antatt. Dette er basert på at antall saker som behandles i Norge i dag er vesentlig lavere enn i nabolandene. Hvis antall saker blir vesentlig høyere enn vi har forutsatt, mener vi at enhetskostnadene til behandling vil falle og dempe kostnadsøkningen.

Fri rettshjelp kan utgjøre en betydelig kostnad, og grunnlaget for å anslå antall saker hvor fri rettshjelp vil gis og omfanget av hjelpen i disse sakene, er svakt. Denne usikkerheten kan slå begge veier.

Samlet vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger

Vi ser ikke grunnlag for å tallfeste nytteeffektene, men mener at dagens innretning av LDN gir lavest nytte og alternativet med fri rettshjelp høyest nytte. Også kostnadene blir lavest med dagens innretning, men fri rettshjelp gir høyest kostnader. Forskjellen mellom alternativene med styrking av LDN, uten bruk av fri rettshjelp, og alternativet med fri rettshjelp er ikke stor.

Den samfunnsøkonomiske analysen gir ikke noe entydig grunnlag for å rangere de tre alternativene opp mot hverandre.

Referanser

- Ammer, Margit, Niall Crowley, Barbara Liegl, Elisabeth Holzleithner, Katrin Wladasch, Kutsal Yesilkagit (2010). Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC. Synthesis report. Human European Consultancy in partnership with the Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Nederland og Østerrike
- Andersen, Norman og Kirsti Malterud (red.) (2013). «Seksuell orientering og levekår.» Uni Helse. Allmennt medisinsk forskningsenhet. Bergen.
- Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2008). «Seksuell trakassering blant elever og ansatte i videregående skole: En sluttrapport.» NTNU, Trondheim.
- Bendixen, Mons og Leif Edward Ottesen Kennair (2014). «Resultater fra prosjekt Seksuell helse og trakassering i videregående opplæring 2013-2014.» NTNU, Trondheim.
- Bragdø-Ellenes (2014): Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike.
- Bumiller, Kristin. "Victims in the Shadow of the Law: A Critique of the Model of Legal Protection" in Foundations of Employment Discrimination Law, edited by John Donohue III (New York: Foundation Press, 1997).
- Charlesworth, Sara, Paula McDonald and Somali Cerise (2011). "Naming and claiming workplace sexual harassment in Australia." Australian Journal of Social Issues Vol. 46, No 2.
- Civita (2014). «Likestillingsombudet». Civita-notat nr 21/2014
- Craig, Ronald (2007) Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality. Martinus Nijhoff publishers Leiden, Boston
- Difi-rapport 2014:2. «Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder.»
- Diskrimineringsombudsmannens årsredovisning 2013 (2014). Stockholm.
- Ellingsen, Dag og Tor Egil Viblemo. «En etat under press. En analyse av barnevernsarbeidet i Drammen». Rapport, Oxford Research, Kristiansand og Oslo. August 2011.
- Ellingsen, Dag mfl «På rett vei mot store utfordringer. En analyse av barnevernsarbeidet i Hurum kommune.». Oxford Research 2012
- Fasting, K., Brackenridge, C. H. & Sundgot-Borgen, J. (2000) Females, elite sports and sexual harassment. Oslo, The Norwegian Olympic Committee and Confederation of Sports
- Holst, Cathrine (2009). «Når ombudet ordner opp.» Nytt Norsk Tidsskrift nr 3-4-2009. Side 395-410.
- Hov, Jo (2010): Rettergang I, Oslo.
- Hellum, Anne og Else McClimans (2011). «Kartlegging av Likestillings- og diskrimineringsombudets tilsyn med FNs kvinnediskrimineringskonvensjon.» En utredning foretatt av Avdeling for kvinnerett, barnevern, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD), etter oppdrag fra Likestillingsutvalget, avgitt 5. juli 2011. Juridisk fakultet, UiO.
- Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang. Gyldendal.
- Kontoret for voldsoffererstatning. Årsrapport 2009 (2010).

Kontoret for voldsoffererstatning. Årsrapport 2010 (2011).

Ligebehandlingsnævnet 2009-2013. Årsberetning 2013 (2014). København.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda, årsrapport 2013.

Lilleholt (2014): Knophs oversikt over Norges Rett.

Lilleaas, Ulla-Britt og Dag Ellingsen (2014). Likestilling i Forsvaret. Fortropp, baktropp og kamparena. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.

Lundberg, Kjetil (2012). «Uforutsigbare relasjoner: Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv». Phd avhandling Universitetet i Bergen

Midtbøen, Arnfinn H. og Jon Rogstad (2012). «Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.» Rapport 2012:1, Institutt for samfunnsforskning (ISF), Oslo

NOU 2001: 32. Rett på sak

NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Justis- og Beredskapsdepartementet, Regjeringen.

NOU 2003: 19 Makt og demokrati - Sluttrapport fra Makt og demokratiutredningen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2009:14. «Et helhetlig diskrimineringsvern.» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2011:18. «Struktur for likestilling.» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU 2012:15 "Politikk for Likestilling," Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Papendorf, Knut (2012): Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten, Novus forlag

Proba rapport 2012-07. Samfunnsøkonomisk analyse av Ny sjanse.

Prop. 88L (2012-2013). «Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).» Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Ramm, Jorunn og Berit Otnes (2013). «Personer med nedsatt funksjonsevne. Indikatorer for levekår og likestilling.» Statistisk sentralbyrå, Rapporter 8/2013.

RIR 2012:3 DO och diskrimineringsfrågorna. Riksrevisionen granskar: Etablering och integration

Roland, Erling (2011): The broken curve: Effects of the Norwegian manifesto against bullying, International Journal of Behavioral Development, September 2011 vol. 35 no. 5 389-397

Rossow, I, H. Pape og B. Baklien: "Tiltak for å begrense alkoholrelaterte skader og problemer", Siriusrapport 5/2010

Røed Larsen, Erling og Dag Einar Sommervoll (2011): *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og usatte grupper spesielt*. Upublisert vedlegg NOU 2011/15.

Statens Sivilrettsforvaltning. Årsrapport 2010 (2011).

Statens Sivilrettsforvaltning. Årsrapport 2012 (2013).

Svalund, J. & I.L. Skog Hansen (2013): "Inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet", Fafo-rapport 2013:54

- Søholt, Susanne og Kim Astrup (2009). «Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet.» NIBR-rapport 2009:2.
- Thoresen, Siri og Ole Kristian Hjemdal (red.) «Vold og voldtekt i Norge. En nasjonal forekomststudie av vold i et livsløpsperspektiv.» Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Rapport 1/2014.
- Timmerman, G. (2003) Sexual harassment of adolescents perpetrated by teachers and peers: an exploration of the dynamics of power, culture, and gender in secondary schools, *Sex Roles*, 48, 231-244
- Viblemo, Tor Egil, Dag Ellingsen, Fredrik L. Ellingsen, Tor Borgar Hansen, Anne Margrethe Sørлие, Beate Nordal og Kristian Andenæs. «Evaluering av advokatordningen for asylsøkere.» Oxford Research, Kristiansand og Oslo, 2012
- Vaa, Truls, et al. "Effekter av informasjonskampanjer på atferd og trafikkulykker-forutsetninger, evaluering og kostnadseffektivitet." TØI rapport 727 (2004): 2004.
- Øiestad, Nanna Kim (2013). «Kravet til effektiv sanksjonering ved overtredelse av diskrimineringsforbudet. Regler om erstatning og oppreisning i lys av Norges internasjonale forpliktelser.» *Kvinnerettslig skriftserie nr. 91, Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett.* Universitetet i Oslo.

Rettskilder

- Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven). LOV-1902-05-22-10
- Bekendtgørelse om forretningsorden for Ligebehandlingsnævnet. BEK nr 220 af 01/032013 Gældende
- Diskrimineringslag (2008:567)
- Forskrift om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling. FOR-1981-01-23-8983
- Forskrift om muntlig konferanse i saker etter voldsoffererstatningsloven. FOR-2012-09-11-885
- Lag om Diskrimineringsombudsmannen (2008:568)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62
- Lov om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. (Voldsoffererstatningsloven) LOV-2001-04-20-13
- Lov om Ligebehandlingsnævnet. LBK nr 1349 af 16/12/2008
- Lov om likestilling mellom kjønnene LOV 2013-06-21-59. BLD

Nettbaserte kilder

Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet

Ny diskrimineringslov trer i kraft 1.januar. BLD, Regjeringen <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2013/ny-diskrimineringslovgivning-trer-i-kraf.html?id=748269>

Kontakt oss, kontaktskjema. Likestillings- og diskrimineringsombudet. <http://www.ldo.no/no/ombudet/Kontakt-oss/>

Employment Tribunal

Take your employer to an employment tribunal. Gov.uk

<https://www.gov.uk/employment-tribunals/taking-a-case-to-an-employment-tribunal>

Employment tribunal fees for individuals. HM Courts & Tribunals Service.

https://www.gov.ukhttp://www.voldsoffererstatning.no/hva-kan-erstattes.313809.no.html/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254326/T435_1113.pdf

Early conciliation explained

<http://www.acas.org.uk/media/pdf/h/o/Early-Conciliation-explained.pdf>

Employment tribunal guidance

<http://www.justice.gov.uk/tribunals/employment>

Erstatningsnemnda for voldsofre

Erstatningsnemnda for voldsofre

<http://www.sivilrett.no/erstatningsnemnda-for-voldsofre.304878.no.html>

Fikk erstatning fra Erstatningsnemnda for voldsofre. www.advokat.no <http://www.advokat.no/fikk-erstatning-fra-erstatningsnemnda-for-voldsofre/>

EU

Access to Justice in Europe: An overview of challenges and opportunities (2011). European Union agency for fundamental rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1520-report-access-to-justice_EN.pdf

Comparative study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-discrimination law (2011). Synthesis report. Milieu Ltd. for DG Justice of the European Commission. Brussel, Belgia.

http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf

ECRI general policy recommendation No. 2 on specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-semitism and intolerance at national level. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Council of Europe. Strasbourg 1997. http://www.coe.int/T/Dghl/Monitoring/Ecri/Activities/Gpr/En/Recommendation_N2/Rec02en.Pdf

Influencing the law through legal proceedings. The powers and practices of equality bodies. An equinet report september 2010, Equinet Secretariat, Brussel, Belgia.

http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/EN_-_Influencing_the_law_through_legal_proceedings.pdf

Violence against women: an EU-wide survey. European Union Agency for Fundamental Rights. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-main-results_en.pdf

Forskning

Arbejdsmiljø og helbred i Danmark. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, Danmark

<http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Projekter/AH2012/Faktaark/6-16--Skaenderier-eller-konflikter-mobning.pdf>

Bergvold, Joa (2011) Öppenhet i arbetslivet 2011. Arbetslivsenheten, LO, Sverige.

[http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_oppnenhet_i_arb_liv_webb_pdf/\\$file/Oppenhet_i_arb_liv_webb.pdf](http://www.lo.se/home/lo/res.nsf/vres/lo_fakta_1366027492914_oppnenhet_i_arb_liv_webb_pdf/$file/Oppenhet_i_arb_liv_webb.pdf)

Skænderier eller konflikter, mobning og seksuel chikane på arbejdspladsen. Arbejdsmilø og helbred i Danmark (2012).

<http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/~media/Projekter/AH2012/Faktaark/6-16--Skaenderier-eller-konflikter-mobning.pdf>

Justis- og Beredskapsdepartementet

NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Justis- og Beredskapsdepartementet, Regjeringen.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2003/nou-2003-15/17.html?id=454398>

Kontoret for voldsoffererstatning

Hva kan erstattes? Voldsoffererstatning, Kontoret for voldsoffererstatning. <http://www.voldsoffererstatning.no/hva-kan-erstattes.313809.no.html>

Ligebehandlingsnævnet

Anden forskelsbehandling. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen.

<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde/anden-forskelsbehandling>

Bliver du forskjellsbehandlet. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen.

<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde>

Forskelsbehandling på grund af handicap. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen.

<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde/forskelsbehandling-pa-grund-af-handicap>

Forskelsbehandling på grund af køn inden for arbejdsmarkedet. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen.

<http://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/alder-handicap-kon-etnisk-oprindelse-seksuel-orientering-ovrige-grunde/forskelsbehandling-pa-grund-af-kon-inden-for-arbejdsmarkedet>

Information til klager. Sådan behandler Ligebehandlingsnævnet sagen. Publikationer fra Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen. <https://ast.dk/filer/naevn/ligebehandlingsnaevnet/information-til-klager.pdf>

Klageskema til Ligebehandlingsnævnet. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen. <https://ast.dk/filer/naevn/ligebehandlingsnaevnet/klageskema.pdf>

Ligebehandlingsnævnet.

<http://www.ligebehandlingsnaevnet.dk/naevnsdatabase/default.aspx>

Publikationer fra Ligebehandlingsnævnet. Ligebehandlingsnævnet, Ankestyrelsen.

<https://ast.dk/naevn/ligebehandlingsnaevnet/om-ligebehandlingsnaevnet/publikationer-fra-ligebehandlingsnaevnet>

Offentlige nettkilder

Borgerstyret personlig assistance, BPA. Borger.dk – din inngang til det offentlige.

<https://www.borger.dk/Sider/Borgerstyret-personlig-assistance.aspx>

EASS, Equality, Advisory & Support Service.

<https://www.equalityadvisoryservice.com/>

Diskriminering. (migrationsinfo.se)

<http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/diskriminering/>

Instruks med veileder. Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/utredningsveileder_rev2007.pdf

Resultater fra vernepliktsundersøkelsen del 2 2012 (2013). Forsvaret. <http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Documents/hoved.pdf>

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Direktoratet for økonomistyring. http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%C3%B8konomiske_analyser_1409.pdf

7.3 Trafikantinformasjon og kampanjer. Trafikksikkerhetshåndboken.

<http://tsh.toi.no/doc726.htm>

Nettavisser

”Minister vil gjøre op med bagatelsager i Ligebehandlingsnævn” Politiken, Danmark (på nett) 10. November

<http://politiken.dk/indland/politik/ECE2450382/minister-vil-goere-op-med-bagatelsager-i-ligebehandlingsnaevn/>> [12.11.14]

Rådgivningssider

Forbrukeradvokatene

<http://forbrukeradvokaten.no/>

Employment tribunal awards. Morten Fraser.

<http://www.morton-fraser.com/knowledge-hub/employment-tribunal-awards>

Statistisk sentralbyrå (div.land)

Andel av de sysselsatte enl.arbetsmiljøundersökning för vald arbetsmiljöfråga efter, kön, ålder och socioekonomisk inndeling SEI. År1997- 2013. Statistiska centralbyrån. http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_AM_AM0501/ArbmiljoSEI2/?rxid=f6a807c4-5be0-434f-b56a-2fe7f437606f

Arbetsmiljø, levekårsundersøkelsen, 2013. Statistisk sentralbyrå.

<http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbmiljo>>

Kommuneregnskap, 2013, reviderte tall

<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko>

Levekår blant innvandrere, 2005-2006 Statistisk sentralbyrå. 6.februar 2008. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/innvlev>

Nøkkeltall for kjønnslikestilling. Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall/likestilling>

Vedlegg 1

Kontoret for voldsoffererstatning: søknader – klager – omgjøringer –videresendinger

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Søknader¹¹⁵	4476	4529	4548	3845	3589	3104	2893
Innkomne klager¹¹⁶	1310	979	847	725	339	410	589
Omgjort av KfV	214	115	118	342			
Oversendt SRF	1134	830	732	479			
Sum behandlet	1348	945	850	545			

Antall klager: delegert og behandlet

	2013	%	2012	%	2011	%	2010	%	2009	%	2008	%
Klager og regresskrav	651	56										
Klager og omgjøringsbegjæringer			683	66								
Ordinære klagesaker					362	64	406	70	350	82	476	82
22.juli-saker	60	5	28	3	-		-		-			
Regresskrav			6	1	12	2	18	3	20	5	49	8
Sakskostnader			13	1	7	1	19	3	16	4	36	6
Totalt nemndsbehandlet	711	61	730	71	381	67	443	76	386	91	561	96
Klager og regresskrav (SRF)	407	35										
Klager, omgjøringsbegjæringer (SRF)			172	17								
Ordinære klagesaker (SRF)					123	22	43	7				
22.juli-saker (SRF)	48	4	-		-		-					
Regresskrav (SRF)			101	1	35	6	36	6	16	4		
Omgjøring (avslag) (SRF)					3	13	2	26	4	10	2	
Sakskostnader (SRF)			33	3	20	3	34	6	14	3		
Delegerte saker (leder)											0	0
Delegerte saker (JS)											22	4
Totalt delegert behandlet	455	39	306	24	191	33	139	24	40	9	22	4
Totalt behandlet	1166	100	1036	100	572	100	582	100	426	100	583	100

¹¹⁵ Tall for tilleggssøknader er ikke tatt med her.

¹¹⁶ Tallene for klager 2007, 2008 og 2009 inneholder regressvedtakene. Dette trekker ned klageandelen, og gir en feilkilde i statistikken, slik klageandelen nå beregnes. Bereningsmåten for klageandelen ble endret i 2010. Slik at tallene for 2007 – 2009 ikke er helt sammenlignbare. (<http://www.voldsoffererstatning.no/get-file.php/2670176.2230.qbbbcdfra/%C3%85rsrapport+2010.pdf>)

Vedlegg 2

Tabell 1 Nøkkeltall for Ligebehandlingsnævnet, etter år¹⁾

	2009	2010	2011	2012	2013
Antall innkomne saker	194	286	347	426	418
Antall av innkomne saker avvist av sekretariatet	34	68	49	59	67
Antall avgjorte saker per år*	64	122	191	253	263
Andel saker hvor klager fikk medhold**	19 %	19 %	23 %	14 %	9 %
Andel saker med godtgjørelse***	11 %	18 %	22 %	11 %	9 %
Gj.snitt saksbehandlingstid	7 mnd.	9 mnd.	9 mnd.	9 mnd.	8 mnd.
Antall nemndsmøter	16	20	24	26	32
Totale kostnader, i mill. DKR	2,989	3,302	4,263	4,895	5,244
Kostnad per innkomne sak, DKR	kr 15 407	kr 11 545	kr 12 285	kr 11 491	kr 12 545
Kostnad per behandlet sak, DKR	kr 18 681	kr 15 147	kr 14 305	kr 13 338	kr 14 940
Gj.snitt antall saker pr nemndsmøte	4,0	6,1	8,0	9,7	8,2

Merknad: *Antall innkomne og antall avgjorte saker har ikke noe med hverandre å gjøre. Det store avviket mellom antall innkomne og antall avgjorte saker skyldes at noen av sakene ikke har nok bevis, at noen saker blir «liggende» til over årsskiftet, at klarer trekker saken eller ikke svarer på sekretariatets henvendelser med mer. Antall avgjorte saker er saker som har vært oppe til behandling på nemndsmøte.

** Andel saker hvor klager fikk medhold i klagesaken, av totalt antall avgjorte saker per år.

*** Andel saker hvor klager fikk godtgjørelse i klagesaken, av totalt antall avgjorte saker per år.

Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside www.afi.no

Pb 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 26

Telefon: 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
www.afi.no

