

BLD – Barne- og
likestillingsdepartementet

Oslo, 30.11.16

**HØRING – «EFFEKTIVISERING AV HÅNDHEVINGEN PÅ
DISKRIMINERINGSOMRÅDET» – FORSLAG TIL ENDRINGER I
HÅNDHEVINGSAPPARATET PÅ DISKRIMINERINGSOMRÅDET. REF. 16/2687**

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til høring om forslag til endringer i håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet. Ref. 16/2687. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

JURK er et uavhengig rettshjelptiltak som skal bidra til at alle kvinner er bevisste sin rettsstilling og at likestilling praktiseres. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vi yter tilpasset hjelp til selvhjelp for alle som definerer seg som kvinner, og som har et udekket rettshjelpsbehov. Metodene vi bruker er rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker.

Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis. Hittil i år har JURK behandlet over 4200 enkeltsaker. Vi bistår blant annet i saker som omhandler diskriminering, og uttaler oss her på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

I det følgende vil vi knytte kommentarer til enkelte av punktene i endringsforslaget.

Lovhåndheveroppgavene skilles ut fra LDO, punkt 1.2.1 og 6.4.1

Departementet foreslår å skille ut lovhåndheverrollen fra LDO sine oppgaver med den begrunnelse at en sammenblanding av pådriver- og håndheverrolle er prinsipielt uheldig, og at en tydelig rolledeling vil gi bedre legitimitet og økt profesjonalitet.¹

¹ Høringsnotatet s. 7

JURK har en forståelse for at det kan fremstå som et nøytralitetsproblem at LDO innehar både en pådriverrolle og en håndheverrolle. Vår erfaring er imidlertid at denne tosidigheten er med på å styrke pådriverfunksjonen til LDO, uten at det går utover LDOs nøytralitet i enkeltsaker.

JURK savner en nærmere vurdering av om samspillet mellom pådriver- og håndheverrollen medfører et faktisk nøytralitetsproblem, som nødvendiggjør en endring slik foreslått i høringsnotatet.

Det vises til at spørsmålet om å skille pådriver- og håndheverrollen til LDO har vært oppe til vurdering flere ganger uten at man har funnet grunnlag for å separere funksjonene.² Tvert om har viktigheten av samspillet mellom LDOs forskjellige funksjoner blitt trukket frem ved flere anledninger.³ Det vises blant annet til Ot.ptp.nr 34 (2004-2005) der departementet vurderer at LDO sin «pådrivervirksomhet bør knyttes tett til ombudets lovhåndhever- og dokumentasjonsrolle, og at dette vil gi tyngde i pådriverrollen». Også likestillingsutvalget vurderte at LDOs «kunnskapsfundamentet er avgjørende for ombudets virksomhet», og viste med dette til erfaringer tilegnet gjennom rollen som lovhåndhever.⁴

Vår bekymring er, som nevnt i tidligere innspill, at et skille mellom disse to funksjonene vil bidra til å svekke diskrimineringsvernet, og da særlig pådriverrollen, som i stor grad bygger på erfaringer fra saksbehandling av enkeltsaker. Gjennom saksbehandlingen får LDO verdifull erfaring og informasjon som viser «hvor skoen trykker» og kan utøve sin funksjon som pådriver med dette for øye. Etter vår erfaring medfører samspillet mellom LDOs flere funksjoner et helhetlig og godt tilbud til våre klienter, og gjør LDO til en sterk faglig aktør på området for likestilling og diskrimineringsrett. Dette uten at det går utover nøytraliteten i enkeltsaker.

Den foreslåtte delingen forutsettes gjennomført innenfor gjeldende budsjettammer ved at det flyttes mellom 12 og 18 årsverk fra LDO til det nye håndhevingsapparatet.⁵ Det har formodningen mot seg at en omorganisering av dette omfanget lar seg gjøre uten at det koster én krone. Slik vi ser det vil dette medføre en uheldig splittelse av et godt etablert fagmiljø og gjennom det en svekkelse av diskrimineringsvernet. Det vises i den forbindelse til LDOs egen redegjørelse for betydningen forslaget har for deres arbeid.

² Det vises blant annet til ot.prp.nr 34 (2004-2005) og NOU 2011:18

³ Ot.prp. nr 34 (2004-2005)

⁴ NOU 2011:18

⁵ Høringsnotatet s. 96

Et nytt håndhevingsapparat – én instans, punkt 7

Departementet foreslår å innføre et nytt håndhevingsapparat – bygget opp rundt én nemnd. JURK er ikke prinsipielt i mot en én-instansløsning. Avgjørende for oss er at håndhevingsapparatet er tilgjengelig og innebærer en styrking av rettsvernet på området for likestilling og diskriminering. Vår bekymring er at det fremlagte forslaget ikke i tilstrekkelig grad vil sikre dette.

Veilednings- og utredningsplikt, punkt 7.5.1

Når det gjelder veilednings- og utredningsplikten til det nye håndhevingsapparatet mener JURK det er behov for å se nærmere på forholdet mellom rettsveiledning hos LDO og utredningsplikten til nemnda.

Som vi har gitt uttrykk for i tidligere innspill, kan en én-instans modell fremstå som utilnærmelig og gjøre terskelen for våre klienter til å ta saken videre for høy.⁶ Slik ordningen er i dag følger LDO saken fra veiledning, gjennom en nærmere utredning og vurdering, for tilslutt å komme med en uttalelse. Klagesaksbehandlingen i LDO har på denne måten hatt en viktig utredningsfunksjon, av stor betydning for svakerestilte personer i samfunnet.

Ved å innføre en én-instans modell er faren at det blir et tomrom mellom rettighetsveiledning fra LDO og klagebehandling i nemnda, og at svakerestilte ikke sikres den hjelpen de har behov for.

JURK savner en nærmere redegjørelse for veiledningsoppgavene departementet forestiller seg at LDO skal ha, og forholdet til rollen nemnda skal ha når det gjelder utredning av saker som klages inn.

Saker om seksuell trakassering, punkt 7.5.9

Departementet foreslår å videreføre nåværende ordning, hvor verken LDO eller LDN kan behandle saker om seksuell trakassering. JURK stiller seg ikke bak dette forslaget.

Seksuell trakassering er et stort samfunnsproblem og bør sikres et reelt rettsvern. Det vises i den sammenheng til tidligere innspill fra JURK i forbindelse med forslag om en felles likestilling og diskrimineringslov.⁷

I høringsnotatet hevder departementet at saker om seksuell trakassering skiller seg fra andre trakassering- og diskrimineringsaker. Det vises både til at «mange vil oppleve det som svært stigmatiserende å få en påstand om seksuell trakassering rettet mot seg», at en del

⁶ JURK sitt innspill til det videre arbeidet med omstrukturering av håndhevings- og virkemiddelapparatet på området for likestilling og ikke-diskriminering, s. 3

⁷ Se JURK sitt hørings svar til felles likestilling- og diskrimineringslov. Ref: 15/3432, s. 7 flg.

tilfeller av seksuell trakassering også vil kunne rammes av bestemmelser i straffeloven, og at vurderingene i saker om seksuell trakassering ofte vil være subjektive og medføre en vanskelig bevissituasjon.⁸

Det bemerkes at førstnevnte argument, som indikerer at en beskyldning om seksuell trakassering oppleves som mer stigmatiserende enn en beskyldning om andre former for trakassering eller diskriminering, ikke på noe tidspunkt har blitt støttet opp med dokumentasjon fra departementets side.⁹

Når det gjelder departementets argument som knytter seg til sakenes grovhet og kompliserte bevissituasjoner ønsker JURK å bemerke følgende:

JURK er også opptatt av å etablere rettssikre prosesser, og er enige med departementet i at ikke at alle saker om seksuell trakassering vil egne seg for behandling i lavterskelapparatet (LDN). Saker om seksuell trakassering som kan rammes av bestemmelser i straffeloven hører til i det strafferettslige sporet.

Vi mener imidlertid at dette ikke kan brukes som argument for å unnlate å gi personer et reelt rettsvern der den seksuelle trakasseringen ikke innebærer en straffbar handling.

Gjennom egen saksbehandling ser vi saker som det ville være unaturlig å politianmelde, men som likevel er svært belastende for personen som utsettes for trakasseringen. Dette gjelder særlig saker i arbeidslivet, hvor trakasseringen gjør det svært ubehagelig for kvinnen å stå i arbeid på den aktuelle arbeidsplassen. JURKs erfaring er at kvinner som opplever seksuell trakassering på arbeidsplassen ofte slutter i jobben i mangel på andre løsninger. Dette er ikke en løsning som gagnar samfunnet.

Departementet viser til at vurderingen av om seksuell trakassering har skjedd ofte vil være subjektive, og at dette gjør bevissituasjonen vanskeligere enn i andre saker. Som påpekt av departementet selv vil dette også kunne være tilfellet i andre trakassering- og diskrimineringssaker.¹⁰ JURK kan dermed ikke se at dette er et argument som kan gis avgjørende vekt.

Vi har tidligere foreslått at det ved utformingen av regelverket legges inn en sikkerhetsventil som gjør at håndhevingsapparatet selv skal kunne avvise behandling av saker hvor bevissituasjonen eller sakens grovhet tilsier at saken ikke bør avgjøres innen lavterskelapparatet. På den måten kan både hensynet til en effektiv håndheving og hensynet til rettssikre prosesser ivaretas.

⁸ Høringsnotatet s. 46

⁹ KUN sitt høringssvar, s. 4

¹⁰ Høringsnotatet s. 46.

I endringsforslaget åpner departementet både for en viss utvidelse av adgangen til å henlegge saker som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig, og for en større grad av muntlig behandling i saker med behov for dette, uten at det foretas en nærmere vurdering av om disse tiltakene kan gjøre håndhevingsapparatet skikket til å behandle saker om seksuell trakassering.¹¹

Med tanke på at formålet med omstrukturering har vært å bidra til et sterkere og mer effektivt rettsvern mot diskriminering synes vi det er svært beklagelig at det ikke har blitt lagt opp til en reell vurdering av muligheten for håndheving av forbudet mot seksuell trakassering. Det vises i den sammenheng til vårt skriftlige innspill til BLD i forbindelse med PWC-utredningen.¹²

Gebyr for klage, punkt 7.6.2

JURK stiller seg negative til forslaget om å innføre et klagegebyr for å kunne få behandlet saken hos nemnda. Av hensyn til våre klienter er det særlig viktig for JURK at håndhevingsapparatet er tilgjengelig. Med dette mener vi blant annet at håndheverrollen ikke må utformes på en måte som fremstår som utilnærmelig. Selv om klagegebyret er lite, innebærer det en terskel for å få saken sin prøvd. Dette er også hensikten. Departementet viser til at gebyret vil kunne bidra til å effektivisere saksbehandlingen ettersom klart grunnløse klager ikke vil fremmes.¹³

JURK ønsker å bemerke at et rettsgebyr ikke er egnet til å sile mellom grunnløse og godt begrunnede klager. I domstolsapparatet ser man til stadighet personer som er villige til å gå rettens vei med grunnløse krav, til tross for en betydelig høyere kostnad.

Slik vi ser det finnes det bedre måter å forhindre fremsettelsen av klart grunnløse klager. Det vises blant annet til LDO og den rollen de har som rettighetsveileder.¹⁴ Den utvidede muligheten for nemnda til å avvise og henlegge saker vil også kunne bidra til å sile ut de opplagt meningsløse sakene.

¹¹ Se høringsnotatet s. 41.

¹² JURK sitt innspill til det videre arbeidet med omstrukturering av håndhevings- og virkemiddelapparatet på området for likestilling og ikke-diskriminering, s. 1

¹³ Høringsnotatet s. 49-50

¹⁴ Se høringsnotatet s. 25

Nemnda gis kompetanse til å tilkjenne oppreisning i saker innenfor arbeidslivet og erstatning for økonomiske tap i enkle saksforhold, punkt 9

JURK støtter departementets forslag om å gi nemda kompetanse til å tilkjenne oppreisning og erstatning. Dette er en betydelig styrking av diskrimineringsvernet.

Nemdas kompetanse til å tilkjenne oppreisning er foreslått begrenset til arbeidslivets område. Slik vi ser det er imidlertid behovet like stort i diskrimineringssaker som skjer utenfor arbeidslivet. Vi mener at det er uheldig at rettsvernet ikke styrkes på tilsvarende måte innenfor andre samfunnsområder.

Kommentar til høringsfristen

Avslutningsvis ønsker JURK å påpeke at høringsnotatet ble sendt ut med forkortet høringsfrist. Det vises i den sammenheng til brukerutvalgets kritikk av utstrakt bruk av korte høringsfrister.¹⁵ I en viktig og komplisert sak som omstruktureringen av håndhevingsapparatet er bør hovedregelen om frist på tre måneder overholdes – slik at departementet sikrer seg best mulig hørings svar.

For Juridisk rådgivning for kvinner

Gun Olafsen
saksbehandler

Karen Grinvoll
saksbehandler

Malin Granli
saksbehandler

Sara Eline Grønvold
daglig leder

Hanna Rummelhoff
fagrådgiver

¹⁵ <http://www.ldo.no/nyheiter-og-fag/nyheiter/nyheiter-i-2016/horing-om-ldo/>