

Kultur og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep
0001 OSLO

Vår ref.
25/1583 - 2

Deres ref
25/2210

Dato
26.09.2025

LDOs høringssvar om etablering av meklingstilbud i diskrimineringssaker

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) er positiv til forslaget om å etablere et meklingstilbud i diskrimineringssaker, og vi støtter at dette legges til Diskrimineringsnemnda. Dette vil kunne føre til en mer effektiv håndheving av diskrimineringsvernet og potensielt styrke håndhevingstilbudet både for klager og for innklaget. Dette er et viktig skritt for å oppnå reell «access to justice» i diskrimineringssaker.

Vi vil likevel fremheve at det er flere ubesvarte spørsmål om meklingstilbudet, og at disse må utredes nærmere før mekling kan implementeres.

Høringsnotatet inneholder få konkrete forslag om hvordan det foreslåtte tilbudet skal organiseres og innrettes i nemnda. Dette gjør det vanskelig å gi innspill til departementet. Viktige ubesvarte spørsmål er hvem som skal ha rollen som meklere, hvordan meklerne skal oppnevnes, hvor mange meklere som trengs, hvilken kompetanse som skal kreves, hvordan meklere skal få nødvendig kompetanse og hvordan tilbudet skal plasseres inn i nemnda som organisasjon for at det skal fungere best mulig. Disse spørsmålene må utredes av departementet.

Det at disse spørsmålene er ubesvart, gjør det også vanskelig å anslå ressursbruken. Vi vil fremheve at det er svært viktig at nemnda får tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre denne oppgaven. Kort ventetid for meklingsmøter er en forutsetning for

et vellykket meklingstilbud, samtidig som dette ikke må føre til lengre saksbehandlingstid i øvrige klageklagesaker. Dette vil være en krevende oppgave for nemnda å håndtere, særlig i oppstartsfasen.

Vi vil også peke på at det fremdeles mangler innhenting av kunnskap om viktige tema i forbindelse med meklingstilbudet. Det er behov for en brukerundersøkelse av håndhevingsapparatet og en utredning hvordan meklingstilbud i diskrimineringssaker er innrettet i andre land vi kan sammenligne oss med. Denne kunnskapen er nødvendig for at meklingstilbudet i Norge skal bli vellykket og dekke brukernes behov.

Vi vil også påpeke at spørsmål om hva som kan trengs *i tillegg* til et meklingstilbud i nemnda i liten grad er drøftet i høringsnotatet. Vi mener at det kan være et behov for mekling i diskrimineringssaker utenfor den rammen som skisseres i høringsnotatet, herunder i saker som kommer inn til LDO som veiledningssaker. Vi mener at Konfliktrådene kan ha en viktig rolle i denne sammenhengen, noe vi redegjør for nedenfor. Vi går ikke nærmere inn på LDOs rolle i dette høringssvaret.

I dette høringssvaret gir vi våre overordnede innspill til det forslåtte meklingstilbudet, samt til de andre foreslåtte endringene i diskrimineringsombudsloven. Temaet mekling er noe som vi jobber med og innhenter kunnskap om fortløpende. Vi kommer gjerne med flere innspill i prosessen etter hvert som vi innhenter mer kunnskap.

2. Utredning av meklingstilbud

2.1 Betydningen av diskrimineringssakers egenart

Vi vil fremheve at diskrimineringssakers egenart må få betydning for innretningen av tilbudet.

Diskrimineringssaker omhandler grunnleggende menneskerettigheter, og konfliktene oppleves ofte som dypt personlige. I tillegg er det typisk et ujevnt maktforhold mellom partene. Et meklingstilbud må ta høyde for dette, slik at begge parter ivaretas samtidig som mekler må sørge for at løsningen partene kommer frem til ikke gir et dårligere vern mot diskriminering enn det som følger av nasjonal og internasjonal rett. Dette er en krevende balansegang, og det gjør at diskrimineringssaker skiller seg fra andre meklingssaker.

I tillegg skal nemnda være et lavterskeltilbud, der det er forutsatt at partene skal kunne møte uten advokat. Også på denne måten skiller sakene seg fra rettsmekling i domstolene.

Dette innebærer at prinsippene for rettsmekling ikke uten videre kan overføres til et meklingstilbud i Diskrimineringsnemnda. Det bør derfor utredes hvordan mekling skal gjennomføres for å ivareta disse hensynene, og hvilken kompetanse som meklerne må ha.

I denne sammenhengen vil det være relevant å se til meklingstilbudene i andre land, se punkt 2.3 nedenfor.

2.2 Behov for brukerundersøkelse

Ombudet mener det er nødvendig med en brukerundersøkelse av dagens håndhevingsapparat for å sørge for at meklingstilbudet innrettes på en måte som oppfyller brukernes behov. Hvis meklingstilbudet innrettes på en måte som ikke dekker brukernes behov, vil dette tilbudet i realiteten ikke styrke håndhevingsapparatet.

En slik undersøkelse var ikke en del av mandatet som Lund & Co fikk, og det ble derfor ikke gjennomført i forbindelse med evalueringen av lavterskeltilbudet. Ombudet har kjennskap til at departementet har gjennomført et møte med brukerorganisasjoner for å innhente erfaringer med håndhevingsapparatet. Vi vil likevel påpeke at et slikt møte ikke kan erstatte en brukerundersøkelse der man er i direkte kontakt med personer som har brukt håndhevingsapparatet.

2.3 Behov for undersøkelse av meklingstilbud i andre land

Som nevnt ovenfor i punkt 2.1, innebærer diskrimineringssakers egenart at meklingstilbudet ikke nødvendigvis kan innrettes på samme måte som rettsmekling. Det vil derfor være relevant å undersøke hvordan meklingstilbud i diskrimineringssaker er innrettet i andre land vi kan sammenligne oss med, for å sikre at tilbudet i Norge blir best mulig.

I forbindelse med implementeringen av EUs direktiv om standarder for likestillingsorganer (direktiv 2024/1500) er meklingstilbud i diskrimineringssaker et aktuelt tema i alle EU- og EØS-land. Det vil altså være særlig relevant å se til meklingsordningene i disse landene.

2.4 Behov for kompetanse innen meklingsfaget

Ombudet vil fremheve at mekling må anses som et eget fag, og at det er et fagområde som fremdeles er relativt nytt i Norge. Slik vi forstår det, er det ikke alle dommere som har hatt opplæring i mekling, ettersom det er begrenset med opplæring og utdanning som tilbys i faget.

Selv om nemndlederne i Diskrimineringsnemnda har dommererfaring, innebærer altså ikke dette nødvendigvis at de har meklingskompetanse. I høringsnotatet åpnes det for at også andre nemndsmedlemmer kan være meklere – for disse er det ikke noe krav om dommererfaring, og det er dermed usannsynlig at disse har erfaring med mekling fra før. Dersom disse skal være meklere i Diskrimineringsnemndas meklingstilbud, forutsetter det at de får tilstrekkelig kompetanseheving.

Videre må meklerne ha kompetanse til å håndtere diskrimineringssakers egenart, som beskrevet ovenfor i punkt 2.1. Departementets forslag inneholder ingen plan for kompetanseheving blant nemndledere og nemndsmedlemmer. Vi vil fremheve dette som en nødvendig forutsetning for et vellykket meklingstilbud.

3. Organisering og gjennomføring av mekling

3.1 Innledning

Som nevnt i innledningen, mener vi at det er svært mange ubesvarte spørsmål om hvordan meklingstilbudet skal organiseres og gjennomføres i praksis. Det er for eksempel uklart for oss hva departementet foreslår om hvem som skal være meklere, og hvordan departementet mener at nemnda skal håndtere saker som ikke egner seg for mekling.

Dette gjør det vanskelig å komme med innspill. Vi gir derfor våre overordnende tilbakemeldinger, samt innspill på de konkrete forslagene departementet har lagt frem.

Vi vil innledningsvis fremheve betydningen av at reglene for organisering og gjennomføring av mekling er tydelige, slik at det blir mulig for nemndas sekretariat å praktisere dem på riktig måte. Vi mener det kan være behov for å forskriftsfeste regler om organisering og saksbehandling av meklingssaker. I en slik forskrift kan man også ta inn bestemmelser i tråd med funn fra brukerundersøkelse og undersøkelse av meklingstilbud i andre land.

Vi støtter forslaget om at mekling skal være frivillig og muntlig, og at det skal være mulig å delta digitalt. Vi vil også fremheve at fysiske møter mellom partene er viktig,

og derfor mener vi at Konfliktrådenes rolle i meklingssaker bør vurderes nærmere, noe vi redegjør for i punkt 5.

Vi støtter forslaget om at alle typer saker som utgangspunkt skal kunne mekles, og at alle diskrimineringsgrunnlag skal omfattes. Vi mener imidlertid at saker om universell utforming bør unntas meklingsadgangen, noe vi kommer tilbake til i punkt 3.6 nedenfor. Vi støtter også forslaget om at sakene må være omfattet av nemndas mandat for at de skal kunne mekles. Vi mener det er hensiktsmessig at nemnda også kan mekle i saker som ikke er kommet inn som klagesaker (altså rene meklingssaker), så lenge disse er omfattet av nemndas mandat.

3.2 Tidsaspektet

En forutsetning for et vellykket meklingstilbud er at partene får tilbud om et meklingsmøte innen kort tid, slik at tilbudet gir en enklere og raskere løsning på konflikten. Dette er nødvendig for at mekling skal være et reelt alternativ til klagesaksbehandling. Samtidig er det viktig at meklingstilbudet ikke krever så store ressurser av nemnda at dette fører til at saksbehandlingstiden i øvrige klagesaker blir lengre enn den allerede er.

Dette vil være en krevende oppgave for nemnda, og det vil antagelig kreve mye ressurser i oppstartfasen. Selv om et meklingstilbud vil kunne bidra til at saksbehandlingstiden går ned på sikt, fordi flere saker løses under mekling, vil det ta tid før denne effekten inntreffer. Vi stiller spørsmål ved om departementet har tatt høyde for dette ved beregningen av anslått ressursbruk.

Videre vil vi fremheve at nemnda kan ha behov for økte ressurser i fremtiden dersom meklingstilbudet blir vellykket.

3.3 Organisering av meklingstilbudet i nemnda

I høringsnotatet legges det ikke frem noen konkrete forslag til hvordan meklingstilbudet skal organiseres i nemnda. Det åpnes for at tilbudet kan organiseres som en egen avdeling, uten at det konkluderes. Dette vil få stor betydning for sekretariatets innretning og ressursbruk, og det er altså et sentralt spørsmål. Vi etterlyser en nærmere redegjørelse for hvordan dette skal organiseres i praksis, og at dette avklares før tilbudet implementeres.

I vurderingen av hvordan tilbudet skal organiseres, må man etter vårt syn særlig legge vekt på behovet for upartiskhet og effektiv saksbehandling. Det må sikres en innretning som gjør at meklingssakene ikke er for tett knyttet opp til

klagesaksbehandlingen, slik at meklingen og eventuell klagesaksbehandling er upartisk og også *oppleves* slik av partene. Dette kan tale for at det bør organiseres som en egen avdeling i nemnda, slik at det ikke er knyttet til nemndas alminnelige aktivitet. Det kan også tenkes at dette vil være en effektiv måte for nemndas sekretariat å jobbe på.

Departementet ber om høringsinstansenes tilbakemelding på hvorvidt en bredere taushetspliktsbestemmelse enn den som påligger mekler og saksbehandlere etter forvaltningsloven bør tas inn i diskrimineringsombudsloven.

Slik ombudet ser det, mangler det her en utredning av hvilke praktiske konsekvenser en ny bestemmelse om taushetsplikt vil få for nemnda. Vi er i utgangspunktet positive til en bestemmelse om taushetsplikt som er basert på taushetsplikten i rettsmekling etter tvisteloven, ettersom de samme hensynene gjør seg gjeldende, men vi vet ikke hvordan dette vil fungere i praksis. Vi vet heller ikke hvordan den forvaltningsrettslige taushetsplikten vil praktiseres i en slik situasjon og hvilke konsekvenser det vil kunne få for den videre behandlingen av saken i tilfeller der forlik ikke blir inngått. Opplysninger og forlikstilbud om fremkommer under meklingen vil ikke uten videre være omfattet av de ordinære taushetspliktsreglene, for eksempel. Vi ber derfor departementet om å undersøke dette nærmere.

3.4 Oppnevning av meklere

I høringsnotatet legges det opp til at nemndledere skal være meklere, men det åpnes også for at nemndsmedlemmer skal kunne gjøre dette. Det er altså uklart hvordan departementet ser for seg at dette skal fungere, noe som gjør det vanskelig å gi innspill.

Forslaget nevner ikke hvor mange meklere man anslår at det er behov for. Etter dagens ordning er rollen som nemndleder og nemndsmedlemmer et bierverv, altså ved siden av en annen jobb. Dette innebærer, slik ombudet forstår det, at det kan være utfordrende for nemnda å sette av tilstrekkelig tid til å behandle det store antallet klagesaker. Hvordan denne praktiske utfordringen skal løses i forbindelse med gjennomføring av meklingsmøter, kommenteres ikke i høringsnotatet. Vi vil fremheve viktigheten av at det oppnevnes et tilstrekkelig antall meklere, slik at partene kan få tilbud om meklingsmøte innen kort tid. Dette er også viktig for å sikre at saksbehandlingstiden i andre klagesaker i øker ytterligere.

Videre er spørsmålet om meklernes kompetanse svært kort behandlet i høringsnotatet. Vi vil påpeke at dommererfaring ikke automatisk innebærer god

meklingskompetanse, som nevnt i punkt 2.4, og at meklerne uansett ikke nødvendigvis har dommererfaring hvis man åpner for at også nemndmedlemmer kan være meklere. Videre mener vi at betydningen av diskrimineringssakers egenart for meklingstilbudet må utredes nærmere, se punkt 2.1, og at denne kompetansen også må tilføres meklerne. Dette er avgjørende for at meklingstilbudet skal bli vellykket.

3.5 Krav om personlig oppmøte

I høringsnotatet foreslår departementet at det i utgangspunktet skal være krav om personlig oppmøte for partene, men med mulighet for å ha med en advokat eller rådgiver i møtet.

Ombudet er enig med departementet i at det som utgangspunkt bør være krav om at partene personlig møter til mekling. Dette er viktig for at meklingen skal innebære et møte mellom partene og et reelt forsøk på å komme frem til en løsning.

Dersom partene skal ha anledning til å ha med advokat i meklingsmøtet, kan dette utfordre meklingstilbudets mål om å være et lavterskeltilbud. Det bør i så fall være klare retningslinjer for hvilken rolle disse skal ha under meklingen. Vi vil peke på at det er særlig viktig at mekler ivaretar parter som møter alene, dersom motparten er profesjonell og/eller har med advokat i møtet.

Departementet ber om tilbakemeldinger på om kravet om personlig oppmøte skal være absolutt, eller om det skal åpnes for at en part kan møte ved stedfortreder.

Vi mener at det bør åpnes for at en part i enkelte tilfeller kan møte ved stedfortreder. Dette bør for eksempel være mulig dersom det er stor maktubalanse mellom partene, der det er stor risiko for at parten vil oppleve nye krenkelser i møtet med motparten eller der deltakelsen vil kunne innebære en urimelig stor belastning. Faktorer som funksjonsevne og språkferdigheter vil være relevante her, for å sikre et likeverdig tilbud. I denne sammenhengen vil vi også vise til at muligheten til å la seg representere er fremhevet i fortalet til direktiv 24/1500 avsnitt 25.

Dersom det skal åpnes for at en part kan møte ved stedfortreder, må det være tydelig hvem som skal treffe denne avgjørelsen og hvilke momenter som skal vektlegges i vurderingen.

Vi mener at LDO i noen tilfeller kan fylle denne rollen som stedfortreder. Vi foreslår at ombudet gis en adgang til å bistå parter eller opptre som stedfortreder i mekling,

men at det er opp til ombudet selv å vurdere om denne adgangen skal benyttes i den enkelte sak. Dette er noe vi gjerne diskuterer med departementet.

Dersom partene skal ha anledning til å ha med advokat eller møte ved advokat, reiser dette spørsmål om kostnader og behovet for fri rettshjelp.

3.6 Saker som ikke egner seg for mekling

I høringsnotatet skriver departementet at enkelte saker ikke vil egne seg for mekling. Det er noe uklart for oss hvordan dette skal håndteres i praksis.

For det første mener vi at det må fremgå klart hvilke momenter som skal vektlegges i en slik vurdering. Vi viser her til tvisteloven § 8-3, der spørsmålet om sakens egnethet for rettsmekling er regulert. Vi mener at tilsvarende lovtekst også bør inntas i diskrimineringsombudsloven.

For det andre er det noe uklart for oss ut fra høringsnotatet om nemnda kan avgjøre at saken ikke skal mekles, selv om partene skulle ønske mekling.

For det tredje er det uklart hvem som skal treffe avgjørelsen. I den foreslåtte lovteksten legges det opp til at nemndleder kan treffe avgjørelsen, mens det i andre deler av høringsnotatet også åpner for at nemndsmedlemmer kan være meklere. Hvem skal treffe avgjørelsen dersom et nemndsmedlem er mekler i en sak?

Videre må det fremgå tydelig av lovteksten hvilken avgjørelsesform som skal brukes for disse avgjørelsene, ettersom dette får betydning for rettsvirkningene.

Vi vil også fremheve at saker om universell utforming vil være uegnet for mekling, fordi disse sakene gjelder lov- og forskriftfestede samfunnsforpliktelser og ikke primært individuelle rettskrav. Vi mener derfor at disse sakene bør unntas nemndas meklingsadgang.

4. Rettsvirkninger av forlik

Vi mener at forlik i meklingssaker bør ha rettskraftvirkning, dersom forliket innebærer forpliktelser som kan håndheves i rettsapparatet. Uten rettskraftvirkning vil ikke tilbudet om mekling være et reelt alternativ til klagebehandling – dette ville for eksempel innebære at en klager må oppsøke domstolene for å få tvangsgrunnlag for et oppreisningsbeløp som partene har blitt enige om i et forlik.

Vi er også enige i at klagesaker som forlikes mellom partene bør heves, slik departementet foreslår. Vi stiller imidlertid spørsmål ved den foreslåtte

bestemmelsen om at avgjørelsen om heving skal kunne bringes inn for tingretten innen et år.

I den foreslåtte lovteksten står det at fristen for overprøving av hevingsavgjørelsen er ett år etter at «avgjørelsen ble undertegnet av partene». Hva denne lovteksten sikter til, er svært uklart for oss. Det fremgår ikke av høringsnotatet om departementet her sikter til avgjørelsen om heving, eller til selve rettsforliket. Slik vi forstår forslaget, vil partene undertegne forliket, mens det er nemnda som treffer avgjørelse om heving – ikke partene.

Dersom det er selve forliket som skal kunne overprøves, støtter vi ikke dette forslaget. Som nevnt mener vi at inngåtte forlik bør ha rettskraftvirkning. En mulighet til å få spørsmålet prøvd på nytt av domstolene innen et år, vil undergrave denne virkningen og gjøre at forliket ikke er en endelig løsning på konflikten som partene kan forholde seg til. Vi viser også til at fristen for domstolsprøving av nemndas rettskraftige avgjørelser etter diskrol. § 16 er tre måneder, ikke ett år.

Vi mener at det heller ikke er behov for noen domstolsprøving av selve avgjørelsen om heving. Heving har ingen rettsvirkninger, og det er derfor vanskelig å se for seg et behov for domstolsprøving av denne avgjørelsen. Dersom saken har endt i et rettskraftig forlik, kan nemnda uansett ikke prøve spørsmålet på nytt, og partene har ikke noe behov for å beholde sin plass i saksbehandlingskøen hos nemnda.

Domstolsprøving er ellers kun aktuelt for nemndas rettskraftige avgjørelser, se diskrol. § 16. Det bryter derfor med lovens system å åpne for domstolsprøving av disse avgjørelsene, og vi kan ikke se noen begrunnelse for dette i høringsnotatet.

Unntaksvis kan partene ha behov for å angripe et rettskraftig forlik. Vi viser her til tvisteloven § 19-12 om adgangen til å sette rettsforlik til side. Vi mener at en slik løsning også bør gjelde for forlik som inngås gjennom nemndas meklingstilbud.

5. Konfliktrådenes rolle

Et tilbud om mekling i Diskrimineringsnemnda vil innebære en styrking av håndhevingsapparatet, men vil ikke dekke alle behov for konfliktløsning i diskrimineringssaker. Selv om tilbudet i nemnda vil være tilgjengelig digitalt, mener vi at det vil være behov for andre tilbud i resten av landet der partene kan møtes fysisk.

Vi savner en nærmere drøftelse av konfliktrådenes rolle i høringsnotatet. Ettersom Konfliktrådene allerede har omfattende kompetanse om mekling, og disse allerede har kontorer over store deler av landet, mener vi at dette tilbudet også kan være

relevant ved mekling av diskrimineringssaker. LDO kan gi omfattende opplæring i diskrimineringsrett til konfliktrådene.

En særlig styrke ved konfliktrådene er at disse vil gjøre fysisk oppmøte mulig for en langt større del av befolkningen enn et meklingstilbud hos nemnda.

Videre vil konfliktrådene kunne spille en rolle i saker som omhandler mulig diskriminering eller trakassering, men som likevel faller utenfor nemndas mandat. Et praktisk eksempel er trakassering og diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold, som er unntatt nemndas håndhevingskompetanse etter diskrol. § 7 andre ledd. For parter i disse sakene vil et tilbud om mekling med mål om å gjenopprette relasjoner kunne ha stor betydning.

6. Minimumskrav til klage og anmodning om mekling

6.1 Minimumskrav til klage

LDO støtter ikke forslaget om å innføre minimumskrav til klage.

Som vi kommer tilbake til nedenfor, mener vi at det heller bør innføres en adgang til å heve saken dersom klager ikke bidrar til sakens opplysning og nemnda ikke har tilstrekkelig grunnlag for å behandle saken. Vi mener at dette vil dekke behovet nemnda har for en hjemmel til å håndtere disse tilfellene, samtidig som det er tydelig at ansvaret for sakens opplysning og veiledning ligger hos nemnda.

Vi mener at de foreslåtte minimumskravene er for omfattende, og at det er uklart hvordan bestemmelsen skal praktiseres. Dette vil både kunne innebære en barriere for at klager i det hele tatt sender inn klage, og det vil kunne innebære at saker som burde ha blitt realitetsbehandlet i stedet heves fordi klagen er mangelfull.

Vi er særlig kritiske til det foreslåtte kravet om «en kort beskrivelse av den handlingen klager mener er diskriminering, trakassering, og/eller gjengjeldelse og når handlingen fant sted og hvorfor handlingen etter klagers syn utgjør brudd på regelverket».

Etter vårt syn er det ikke klart hvor omfattende beskrivelsen må være for at dette kravet skal anses oppfylt. Vår erfaring fra veiledningssaker er at det for mange er svært krevende å gi en slik fremstilling, særlig i komplekse saksforhold der det påståtte bruddet strekker seg over tid. Et slikt krav vil etter vårt syn kunne virke avskrekkende for klagere. Å knytte handlinger og unnlatelser opp mot diskrimineringsregelverket og argumentere for brudd, er en juridisk oppgave som

man ikke kan kreve av en klager i et lavterskeltilbud. Det kan ikke forventes at klager selv kjenner regelverket og kan påberope seg dette, og det er nemndas oppgave å anvende regelverket på sakens faktum.

Videre vil dette kravet særlig kunne være en barriere for personer som har vanskelig for å uttrykke seg skriftlig, eller som ikke behersker norsk. Dette er grupper som diskrimineringsvernet skal beskytte, og nemnda har dessuten en plikt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 24 til å sørge for at også disse gruppene har tilgang til håndheving på lik linje med andre.

Vi er også kritiske til formuleringen om at klagen «bør» nevne de bevis som ønskes fremlagt. Vår erfaring fra veiledningssaker tilsier at mange ikke har en klar oppfatning av hva som kan legges frem som bevis i en klagesak. I mange tilfeller vil klagerne være avhengig av veiledning fra nemnda for å forstå hvilken dokumentasjon som kan belyse saken, og det kan skape forvirring og virke avskrekkende dersom klager forventes å gi en redegjørelse for dette ved innsending av klage.

I høringsnotatet skriver departementet følgende: «Det kan medgå mye tid og ressurser til å klarlegge de faktiske forhold og etterspørre relevante opplysninger fra klager, for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. Dette bidrar til at saksbehandlingen i nemnda forlenges. Dersom disse sakene kan heves, vil det frigjøres mer tid til forberedelse og saksbehandling av andre klagesaker.»

Vi er ikke enige i departementets vurdering her. Vi minner om at det er nemnda som forvaltningsorgan som har ansvar for sakens opplysning, ikke klager. Nemnda har også veiledningsplikt overfor partene. Det at nemnda bruker mye ressurser på å kartlegge faktum og etterspørre opplysninger, er altså en nødvendig forutsetning for at nemnda skal være et reelt lavterskeltilbud og treffe materielt riktige avgjørelser. Dersom klager selv ikke klarer å gi en fremstilling av saken sin i tråd med de foreslåtte minimumskravene, er det altså essensielt at nemnda gir klager tilstrekkelig veiledning og selv tar ansvar for å opplyse saken. Man kan ikke kutte i nemndas kjernefunksjoner i forsøk på å korte ned saksbehandlingstiden. Dersom disse sakene i stedet skal heves, risikerer man at mange saker som både kan og bør realitetsbehandles i stedet ender uten avgjørelse.

Vi mener likevel at saken stiller seg annerledes der *klager selv ikke bidrar til sakens opplysning*, for eksempel ved ikke å svare på nemndas henvendelser. Dersom dette er tilfelle, og nemnda ikke har tilstrekkelige opplysninger til å behandle saken, mener vi at nemnda bør ha mulighet til å heve saken. Dette vil være en videreføring at nemndas nåværende praksis, der disse sakene avsluttes uten avgjørelse.

I høringsnotatet nevnes at disse minimumskravene foreslås for å begrense antallet klager som er «åpenbart ugrunnet». Dette må også ses i sammenheng med nemndas mulighet til å henlegge saker som omhandler bagatellmessige forhold, saker som åpenbart ikke er i strid med regelverket og saker som ikke lar seg opplyse. Etter vårt syn er disse henleggelseshjemlene, sammen med en hevingsadgang der klager ikke bidrar til sakens opplysning, tilstrekkelig til å unngå realitetsbehandling av åpenbart ugrunnede klager.

6.2 Minimumskrav til anmodning om mekling

Vi støtter heller ikke forslaget om å fastsette minimumskrav til anmodning om mekling.

Gitt at nemnda skal være et lavterskeltilbud, mener vi at ansvaret for å undersøke om saken egner seg for mekling hovedsakelig må ligge hos nemnda. Dersom personen som anmoder om mekling ikke bidrar til å opplyse dette, er vi enige i at anmodningen må avslås. Vi viser ellers til redegjørelsen i punkt 6.1 ovenfor.

7. Heving, henleggelse og avvisning

7.1 Innledning

Nemnda har ved flere anledninger blitt kritisert for å ha et høyt antall saker som ikke realitetsbehandles, og at måten hjemlene brukes på ikke alltid er konsekvent. Vi er derfor positive til at det foreslås endringer for å bidra til en mer realitetsbehandling og mer konsistent henleggelsespraksis. Vi mener likevel at flere av de foreslåtte endringene ikke er treffende.

For å oppnå reell «access to justice», er det viktig at saker som hovedregel realitetsbehandles. I noen saker er det imidlertid gode grunner til at nemnda ikke skal bruke sine ressurser på å realitetsbehandle, og da er det viktig at nemnda har tydelige hjemler for å heve, avvise eller henlegge disse.

Nemndas praksis knyttet til henleggelse og avvisning er sprikende, noe som er nærmere redegjort for i *Lovkommentar til diskrimineringsombudsloven § 10* av Camilla Winterstø. For eksempel i saker der klager ikke har påberopt seg et diskrimineringsgrunnlag, eller der det påberopte grunnlaget ikke har vern etter loven, finnes det både eksempler på at nemnda har avvist og henlagt sakene.

Vi vil først fremheve hvorfor vi mener det er viktig at nemndas praksis blir mer konsistent.

Avvisning, henleggelse og heving har ulike rettsvirkninger, og det er dermed av stor betydning at disse brukes riktig. En stor praktisk forskjell er at avvisningsavgjørelser kan prøves for domstolene, noe som ikke gjelder for henleggelse. Det er dermed viktig at nemnda ikke bruker avvisning og henleggelse om hverandre, men vurderer like spørsmål likt.

Tydelige hjemler og konsistent praksis er også viktig for forutsigbarhet, slik at det er mulig å anta på forhånd om en sak har mulighet til å bli realitetsbehandlet eller ikke. Videre er en konsistent praksis og tilstrekkelige begrunnelser viktig for at partene og rettsanvendere skal forstå hva som var grunnen til at saken ikke ble realitetsbehandlet.

For partene vil det dessuten ha selvstendig betydning hva som er begrunnelsen for at saken ikke behandles, eller hva som er grunnen til at de ikke får medhold i sine påstander. For en klager vil det for eksempel kunne være lettere å akseptere at en sak henlegges på bevisets stilling fordi den ikke lar seg opplyse, for eksempel fordi det påklagde forholdet fant sted muntlig uten vitner, enn at saken realitetsbehandles med konklusjon om ikke-brudd fordi klager ikke har oppfylt sin bevisbyrde. Dette vil altså både være effektiv bruk av ressurser og et utfall som kan være bedre for partene. Dette kommer vi tilbake til i punkt 7.3.1 nedenfor.

7.2 Heving

LDO støtter forslaget om at nemnda skal ha adgang til å heve saker dersom klager trekker saken eller saken blir forlikt gjennom mekling. Som nevnt ovenfor i punkt 6.1, mener vi også at en sak bør heves der nemnda ikke har tilstrekkelige opplysninger til å behandle saken og klager ikke bidrar til sakens opplysning. Vi støtter ikke innføringen av minimumskrav til klager.

Vi mener at en hevingsadgang vil synliggjøre at dette er saker som hverken kan eller bør realitetsbehandles. Dette er viktig for at nemndas saksbehandlingsstatistikk bedre skal reflektere hva som er bakgrunnen for at saker ikke realitetsbehandles, og at saker ikke lenger «avsluttes uten avgjørelse».

I høringsnotatet nevnes ikke hvilken betydning heving av saken vil ha for treårsfristen i § 10 andre ledd. Denne fristen avbrytes ved innsendelse av klage til nemnda. Dersom departementet mener at fristen skal fortsette å løpe når saken heves, bør dette presiseres i forarbeidene.

Som redegjort for i punkt 4 ovenfor, mener vi at det ikke er behov for noen domstolsprøving av nemndas hevingsavgjørelser.

Vi stiller også spørsmål ved om det er behov for gjenåpningsadgang av hevingsavgjørelser, slik departementet foreslår. En hevingsavgjørelse får ingen rettsvirkninger, og i tilfeller der klager har trukket klagen eller ikke har gitt nødvendige opplysninger, vil klager stå fritt til å klage inn samme forhold på nytt. Dersom man i stedet skal kreve gjenåpning, vil dette kunne innebære en høyere terskel for å få saken realitetsbehandlet. Vi mener derfor at det ikke bør gis adgang til gjenåpning av hevingsavgjørelser.

7.3 Henleggelse

7.3.1 Saker som henlegges på bevisets stilling

Vi støtter ikke forslaget om å fjerne henleggelsesadgangen for saker som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig. Denne henleggelsesgrunnen er svært mye brukt av nemnda, uten at departementet drøfter hvilke praktiske konsekvenser det vil få å fjerne denne henleggelsesgrunnen.

Departementet skriver at disse sakene i stedet skal realitetsbehandles med konklusjon om at klager ikke har oppfylt sin bevisbyrde. Selv om vi er positive til at flere saker realitetsbehandles, mener vi at det fortsatt vil finnes saker både partenes interesser og nemndas ressursbruk tilsier at saken heller bør henlegges på bevisets stilling.

Nemnda bruker hjemmelen for å henlegge på bevisets stilling på flere ulike måter i sin praksis, som redegjort for i *Lovkommentar til diskrimineringsombudsloven § 10* av Camilla Winterstø punkt 10.4.2.3. Hjemmelen brukes ifølge denne analysen i følgende tilfeller:

- Saker der partene er uenige om faktum og det ikke finnes bevis (påstand mot påstand)
- Saker der klager ikke fremlegger noe dokumentasjon som underbygger påstanden om diskriminering
- Saker der klager fremlegger bevis, men dette gir ikke «grunn til å tro» etter ldl. § 37
- Saker der nemndas ressurser ikke tillater at saken opplyses tilstrekkelig

Etter vårt syn er det fortsatt behov for en henleggelsesadgang for saker som etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse, og det er viktig at denne praktiseres på en konsistent måte.

I saker der det er påstand mot påstand mellom partene, for eksempel der det påståtte bruddet har skjedd muntlig uten vitner til stede, er det særlig viktig at man bruker en henleggelsesgrunn som reflekterer den vurderingen som er gjort av nemnda. Dersom disse sakene skal realitetsbehandles med konklusjon om ikke-brudd, slik departementet foreslår, vil dette kunne oppleves som at innklagede blir trodd på sin versjon, mens klager ikke blir det. Dersom situasjonen er at det ikke finnes noen bevis som kan belyse det som har skjedd, mener vi at det er bedre for begge parter at saken henlegges på bevisets stilling. Dette vil bedre reflektere at det er bevissituasjonen som er grunnen til avgjørelsen, og at nemnda ikke tar stilling til partenes troverdighet. Dette vil også spare nemnda for mye ressurser, fordi man slipper å realitetsbehandle sakene.

I saker der klager ikke legger frem noen dokumentasjon som underbygger påstanden om diskriminering, selv der nemnda har etterspurt dette, kan det også være riktig at saken henlegges på bevisets stilling. Dette signaliserer overfor klager at nemnda ikke har tatt stilling til påstanden, og at det er mangelen på bevis som er grunnen til henleggelsen.

I saker der klager har lagt frem bevis for sin påstand, men nemnda mener at dette ikke er tilstrekkelig til at det er «grunn til å tro» at diskriminering har skjedd etter ldl. § 37, mener vi at det er riktig at saken realitetsbehandles med konklusjon om ikke-brudd, slik departementet skriver i høringsnotatet.

Vi er enig i at saker der det er *nemndas ressurser* som er grunnen til henleggelsen, bør skilles ut som en egen henleggelsesbestemmelse. Ordlyden om at saken etter «bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig» passer dårlig her, og det er også andre hensyn som ligger bak disse bestemmelsene. Vi er imidlertid ikke enig i forslaget til ny bestemmelse som departementet har lagt frem. Dette kommer vi tilbake til i punkt 7.3.2 nedenfor.

7.3.2 Saker som ikke egner seg for nemndsbehandling

Departementet foreslår å innføre en ny hjemmel for henleggelse av saker som «reiser bevisspørsmål som vanskelig kan klarlegges under saksbehandlingen, eller som av andre grunner ikke er egnet til behandling i nemnda». Vi støtter ikke dette forslaget slik det foreligger.

Som nevnt i punkt 7.3.1 ovenfor, er vi enige i at det i enkelte tilfeller er riktig å henlegge saker fordi de er så ressurskrevende at de vil sprengte rammene for nemndas saksbehandling. Dette er imidlertid noe som skjer helt unntaksvis, og det må være høy terskel for å henlegge saker med en slik begrunnelse. Dessuten må

ordlyden være tydelig og henwise til at det er sakens kompleksitet sett opp mot nemndas ressurser som skal vurderes.

Den foreslåtte ordlyden om at saken «reiser bevissspørsmål som vanskelig kan kartlegges under saksbehandlingen» er svært vid og legger etter vårt syn opp til at terskelen for henleggelse i disse tilfellene ligger lavt. Dersom nemnda skal være et reelt håndhevingstilbud, kan ikke terskelen for henleggelse legges så lavt. Vi minner om at nemnda allerede har adgang til å avvise saker som ligger mer enn 3 år tilbake i tid, noe som vil begrense antall bevismessige komplekse saker for nemnda.

Dersom man skal innføre en slik henleggelsesadgang, mener vi også at det må få betydning om klager har andre utsikter til å få håndhevet diskrimineringsvernet. Hvis klager for eksempel er en organisasjon som klager inn en omfattende praksis, kan man tenke seg at denne organisasjonen heller kan fremme en sak for domstolene. Dersom klager er en privatperson som ellers ikke vil ha alternativ tilgang til håndheving av sine rettigheter, bør terskelen for å henlegge hos nemnda være høyere av hensyn til målet om «access to justice».

Vi foreslår i stedet følgende formulering av henleggelsesadgangen:

«Nemnda kan henlegge en sak dersom saken ikke lar seg opplyse tilstrekkelig innenfor rammene for nemndas saksbehandling»

I den andre delen av den foreslåtte bestemmelsen står det at saker også kan henlegges dersom de «av andre grunner ikke er egnet til behandling i nemnda». Denne ordlyden er svært generell og åpner for en vid henleggelsesadgang, uten at det er forutsigbart hvilke saker som kan henlegges på dette grunnlaget. Vi kan heller ikke se at det er behov for en slik henleggelsesadgang. I Lund-rapporten, som forslaget baserer seg på, nevnes det ingen eksempler på saker som kan henlegges på dette grunnlaget, og slike eksempler er heller ikke gitt eller drøftet av departementet i høringsnotatet.

8. Åpenbare bruddsaker

Ombudet støtter forslaget om forenklet behandling av åpenbare bruddsaker. Vi mener at dette vil være en god måte å utnytte nemndas ressurser på.

Ombudet vil bemerke at det må være tydelige vilkår for når denne hjemmelen kan brukes, av hensyn til rettssikker behandling.

Vi mener videre at begrensingen knyttet til tilkjenning av oppreisning og erstatning er uklar, og at denne bør presiseres. I den foreslåtte ordlyden står det at forenklet behandling er aktuelt i saker der det «ikke skal ilegges» oppreisning og/eller erstatning.

Dette kan enten tolkes som at forenklet behandling kun er aktuelt i saker der nemnda ikke har kompetanse til å tilkjenne oppreisning/og eller erstatning, eller som at forenklet behandling vil være aktuelt så lenge klager ikke har fremsatt krav om oppreisning og/eller erstatning.

Dersom vilkåret knytter seg til klagers påstand om oppreisning og/eller erstatning, bør ordlyden synliggjøre dette. I tillegg bør departementet vurdere om det vil være en god løsning. Dersom klager mister muligheten for forenklet behandling ved å fremsette krav om oppreisning eller erstatning, vil dette, gitt nemndas lange saksbehandlingstid, innebære en risiko for at sanksjonene i håndhevingsapparatet blir mindre tilgjengelige i praksis. Dette vil være uheldig ut fra målet om reell «access to justice».

9. Andre endringer i diskrimineringsombudsloven

Ombudet støtter de foreslåtte endringene i diskrol. § 2a og § 17. Vi støtter også forslaget om å presisere ordlyden i § 20, men vil påpeke at gjenåpningsadgangen ikke bør omfatte avgjørelser om heving.

Ellers vil vi nevne følgende forslag til endringer i diskrimineringsombudsloven:

Diskrol. § 3

Opplysningsplikten i diskrol. § 3 er noe uklar og bør presiseres. Ordlyden i første ledd første setning er noe uklar og kan skape forvirring rundt hvorvidt opplysningsplikten kun gjelder i saker som har sammenheng med konvensjonstilsyn, se ordlyden «nødvendige for gjennomføringen av bestemmelsene nevnt i § 1 annet og fjerde ledd, jf. § 5 tredje ledd». Ombudet foreslår at «jf.» endres til «og» for å tydeliggjøre at opplysningsplikten gjelder gjennomføringen av alle bestemmelser som er omfattet av ombudets og nemndas virksomhet. Det bør også presiseres hvorvidt opplysningsplikten også gjelder *mellom* LDO og nemnda.

Diskrol. § 12

Etter § 12 er det uklart om det gjelder en øvre beløpsgrense for nemndas kompetanse til å tilkjenne erstatning. Ombudet foreslår at det fremgår av lovteksten at nemnda skal tilkjenne full erstatning.

Diskrol. § 16

I juridisk teori har det blitt påpekt at ordlyden i § 16 første og andre ledd skaper uklarhet rundt hvorvidt domstolene har kompetanse til å treffe realitetsgjørelse eller ikke, se Anne Hellum og Vibeke Blaker Strand *Likestillings- og diskrimineringsrett* 2022 s. 706. Ombudet mener at departementet bør oppklare denne uklarheten.

Diskrol. § 17

Etter § 17 er det uklart hvordan nemnda skal forholde seg til bestemmelsen om litispensens der domstolene *ikke* har avvist en sak som skulle ha vært avvist etter denne bestemmelsen. Dette skjedde i klagesak 19/261, der nemnda valgte å avvise saken. Dersom departementet mener at dette er riktig løsning, foreslår ombudet at dette tas inn i loven.

Videre er det uklart om innklagede også kan reise søksmål etter tvisteloven § 18-2 tredje ledd, jf. diskrol. § 17, og hvordan en slik påstand i så fall skal være utformet for å utgjøre et rettskrav.

Diskrol. § 20

Hvordan bestemmelsene i tvisteloven §§ 31-6 og 31-9 skal anvendes ved begjæring av gjenåpning etter diskrol. § 20, er i flere tilfeller uklart. Av ordlyden fremgår det kun at disse gjelder «så langt de passer». Vi utdyper gjerne disse uklarhetene i videre dialog med departementet.

Diskrol. § 21

Lovteksten gir ingen svar på hvilken avgjørelsesform som skal anvendes når nemnda treffer avgjørelse om retting eller tilleggsavgjørelse. Disse avgjørelsene er heller ikke nevnt i diskrol. § 2a.

10. Avsluttende bemerkninger

Ombudet bistår gjerne i det videre arbeidet med saken, og vi fortsetter å innhente informasjon om temaet mekling fortløpende.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud

Camilla Winterstø
rådgiver