

Kultur- og likestilling departementet
post@reform.no

Oslo, 25.04.2023

INNSPILL TIL STORTINGSMELDING OM SEKSUELL TRAKASSERING

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) viser til departementets åpne invitasjon til å komme med innspill til Regjeringens stortingsmelding om seksuell trakassering.

Juridisk rådgivning for kvinner - JURK er et uavhengig rettshjelptiltak som gir gratis rettshjelp til alle som identifiserer seg som kvinner. JURK jobber for at likestilling praktiseres, og at alle kvinner er bevisst sin rettsstilling. JURK drives av jusstudenter i samarbeid med daglig leder og fagrådgiver. Vårt arbeid består av rettsinformasjon, rettspåvirkning og bistand i konkrete saker.

Vårt tilbud gjelder for kvinner over hele landet og all hjelp er gratis. Vi bistår i saker innenfor en rekke rettsområder av velferdsmessig betydning for kvinner, deriblant seksuell trakassering, og uttaler oss på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort oss gjennom dette arbeidet.

1. Innledende bemerkninger

JURK erfarer gjennom vår saksbehandling og oppsøkende virksomhet at seksuell trakassering er et omfattende samfunnsproblem. Klienter som henvender seg til oss er ofte i en sårbar posisjon, og står i et ujevnt maktforhold mot motparten. Vi ser behovet for økt rettsikkerhet på området, og er positive til at Regjeringen nå skal legge frem denne stortingsmeldingen.

Etter dagens system kan en person som er utsatt for seksuell trakassering enten reise et sivilt søksmål for domstolene eller klage motparten inn for Diskrimineringsnemnda.

JURK er glade for at Diskrimineringsnemnda er opprettet som et lavterskeltilbud i saker om seksuell trakassering, og som et alternativ til en økonomisk og tidsmessig ressurskrevende domstolsbehandling. Vi ser imidlertid utfordringer med Diskrimineringsnemndas myndigheter og begrensninger som medfører at nemnda ikke oppfyller lovgivers intensjon om å være et reelt lavterskeltilbud. Vi ser særlig tre hovedutfordringer access to justice i diskriminerings- og trakasseringssaker for nemnda: hovedregel om skriftlig klageprosess, høy grad av avvísninger og at nemndas myndighet og sanksjonsmuligheter er svært begrenset.

Telefon:
22 84 29 50
E-post:
Post-mottak@jurk.no

Telefontider:
Man – Tir kl. 09:00 – 15:00
Ons kl. 12:00 – 15:00
Tor kl. 09:00 – 13:30
Fre kl. 09:00 – 12:00

Adresse:
Skippergata 23
0154 Oslo
www.jurk.no

Statistikken viser at få saker bringes inn, og få får en endelig avgjørelse i nemnda.¹ Etter JURKs erfaring er det nærmest en nødvendighet med juridisk kompetanse for å presentere saken for nemnda på en tilfredsstillende måte, noe som kan være med på å forklare de lave tallene. Reglene om seksuell trakassering inneholder komplisert juss. Ved utformingen av klagen vil forskjeller i enkeltpersoners ressurser, språkferdigheter og juridisk kompetanse spille en sentral rolle. Undersøkelser gjort i juridisk teori viser at den skriftlige saksbehandlingen har gjort det vanskeligere for enkeltpersoner å få håndhevet saker om diskriminering.² Et tegn på dette er den høye andelen saker som av ulike grunner blir avvist, henlagt eller avsluttet uten avgjørelse i diskrimineringsnemnda. I de nylig publiserte Concluding observations fra FNs Kvinnekomité i februar 2023 ble det reist bekymring om de høye avvisningene i nemnda.

Det er videre sjeldent at den trakasserte får full økonomisk erstatning i Diskrimineringsnemnda. I mange saker har nemnda kun kompetanse til å konstatere at trakasseringen har skjedd. Bakgrunnen er den begrensede kompetansen Diskrimineringsnemnda er tildelt til å tilkjenne erstatning og oppreisning i lov. Klienten tvinges derfor til å ta saken til domstolene, dersom vedkommende skal få full økonomisk kompensasjon.

Vi er glad for at det nå er planlagt at rekonstrueringen av Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Diskrimineringsnemnda fra 2018 skal gjennomgås.³ En snarlig oppstart av dette arbeidet vil også oppfylle anbefalingen fra FNs Kvinnekomité.⁴

Videre er det slik etter dagens modell at saker om seksuell trakassering faller utenfor fri rettshjelpsordningen. De færreste har de økonomiske ressursene til å ta den prosessrisikoen det medfører å ta ut stevning for domstolene. Sammenholdt med at Diskrimineringsnemnda har en begrenset kompetanse, resulterer dette i at enkeltpersoner sjeldent mottar kompensasjon for det de er utsatt for. Dagens system har blitt kritisert av blant annet FNs kvinnekomité, som fortsatt stiller seg kritiske til hvorvidt Norge oppfyller kvinners access to justice.⁵

Vi vil gjerne utdype to tema i det videre i dette innspillet: Styrking av Diskrimineringsnemndas kompetanse og fri rettshjelp i saker om seksuell trakassering.

2. Styrking av Diskrimineringsnemndas kompetanse

2.1 Vernebestemmelsen

Nemnda har i flere år kunne håndheve arbeidsgiveres plikt til å "forebygge og søke å hindre seksuell trakassering."⁶ Nemnda har lenge før reformen som trådte i kraft i 2018 kunne avgjøre om det foreligger brudd på bestemmelsen, men nemnda kan ikke tilkjenne oppreisning og erstatning for brudd.⁷ I slike saker vil klager kun få en konstatering på at regelverket er brutt,

¹ 23 saker om seksuell trakassering ble avgjort i 2022, se [Søk i statistikk \(diskrimineringsnemnda.no\)](#) under «Avgjorte saker etter spesialgrunnlag». I følge nemndas statistikk er 43 saker registrert med tema seksuell trakassering i 2022: <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk>

² <https://doi.org/10.18261/nnt.39.2.5>

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=93138>

⁴ FNs kvinnekomité Concluding Observations on the tenth periodic report of Norway (2023) punkt 17 (a)

⁵ FNs kvinnekomité Concluding Observations on the tenth periodic report of Norway (2023) punkt 20 og 21.

⁶ Ligestillings- og diskrimineringsloven § 13 sjette ledd.

⁷ Jf. ldl. § 38 første ledd bokstav a, jf. Prop. 81 L (2016-2017) punkt 28.5.8 siste avsnitt.

men ingen økonomisk kompensasjon for bruddet. Ettersom svært få har muligheten til å ta sak til domstolene, risikerer i realiteten arbeidsgiver ingen sanksjoner for brudd på 1dl. § 13 sjette ledd. JURK mener at å gi Diskrimineringsnemnda kompetanse til å tilkjenne oppreisning og erstatning i disse tilfellene, vil styrke rettssikkerheten til den utsatte. Tiltaket vil også kunne ha betydelig forebyggende virkning, ettersom flere arbeidsgivere vil få et større incentiv til å følge opp forpliktelsene som hviler på dem til å forebygge og søke å hindre seksuell trakassering.

2.2 Erstatning

Det er mange begrensninger i Diskrimineringsnemndas myndighet til å tilkjenne erstatning og oppreisning. JURK mener tiden er inne for å se på disse begrensningene på nytt, dersom Diskrimineringsnemnda skal utgjøre et reelt lavterskeltilbud og alternativ til domstolene.

Erstatning kan i dag bare tilkjennes når innklagede ikke har anført annet enn «manglende betalingsevne eller andre åpenbart uholdbare innsigelser» og nemnda er enstemmig.⁸ Det er ingen beløpsgrense i lovens ordlyd, men i forarbeidene har departementet uttalt at nemndas vedtaksmyndighet er begrenset til erstatningsbeløp under 10 000 kroner.⁹ JURK erfarer at i mange tilfeller har motpart i saken innsigelser mot erstatningskravet. Da kan Diskrimineringsnemnda ikke behandle spørsmålet om erstatning. Klagesaksstatistikken på nemndas nettsider viser at regelverket medfører at det sjeldent tilkjennes erstatning, noe som sammenfaller med JURKs erfaringer.¹⁰

I de tilfellene nemnda kan behandle et krav om erstatning, erfarer JURK at det økonomiske tapet til klager ofte er høyere enn 10 000 kroner. Klager har i flere tilfeller sett seg nødt til å slutte i jobben på grunn av trakasseringen og mistet inntekt. I disse sakene må ofrene for seksuell trakassering ta saken til domstolene for å få dekket sitt fulle tap. JURK mener at Diskrimineringsnemndas myndighet må utvides slik at nemnda kan tilkjenne full erstatning.

2.3 Oppreisning

Diskrimineringsnemnda har kompetanse til å tilkjenne oppreisning i «arbeidsforhold» og ved arbeidsgivers valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere.¹¹ Det vil si at det kun er arbeidsgiver som kan bli pålagt å betale oppreisning, og ikke privatpersoner som er innklagd. Likestillings- og diskrimineringsombudet har uttalt at oppreisning er den sentrale sanksjonen ved seksuell trakassering, og det er viktig at denne er tilgjengelig.¹²

⁸ Diskrimineringsombudsloven §12 andre ledd.

⁹ Prop. 80 L (2016-2017) side 95.

¹⁰ <https://www.diskrimineringsnemnda.no/klagesaker-og-statistikk/s%C3%B8kstatistikk> eksempler:

2018: 0 avgjorte saker med tilkjent oppreisning og/eller erstatning. Totalt 156 avgjorte klagesaker.

2019: 1 avgjort sak med tilkjent oppreisning og/eller erstatning. Totalt 296 avgjorte klagesaker.

2020: 9 avgjorte saker med tilkjent oppreisning og/eller erstatning. Totalt 313 avgjorte klagesaker.

2021: 11 avgjorte saker med tilkjent oppreisning og/eller erstatning. Totalt 429 avgjorte klagesaker.

2022: 15 avgjorte saker med tilkjent oppreisning og/eller erstatning. Totalt 418 avgjorte saker.

¹¹ Diskrol. § 12 første ledd.

¹² LDOs brev til departementet «Anmodning om evaluering av lavterskeltilbud» av 20.12.2022 s.6 siste avsnitt og s.7 første avsnitt.

I saker utenfor arbeidslivet må en person som har fått medhold av nemnda i at det foreligger diskriminering eller trakassering, starte en ny sak for domstolene for å kunne bli tilkjent oppreisning. FNs kvinnekommisjon kritiserer denne begrensningen ved behandlingen av Norges niende periodiske statusrapport.¹³ Flere har også den siste tiden skrevet om begrensningene i nemndas kompetanse og Norges EU/EØS-rettslige forpliktelser¹⁴, og hvordan det å begrense oppreisningskompetanse til arbeidsforhold buttrer mot EU/EØS-rettslige krav til effektive sanksjoner.¹⁵

Å sikre at saker om seksuell trakassering får effektive sanksjoner, mener vi i JURK vil kunne bidra til å oppfylle anbefalingen fra FNs kvinnekommisjon om å sikre at avgjørelser fra Diskrimineringsnemnda følges opp og bidrar inn til strukturell forandring.¹⁶

En styrking av nemnda er ikke tilstrekkelig i seg selv. Det er også behov for at saker om diskriminering og trakassering må inn i fri rettshjelpsordningen.

3. Fri rettshjelp

JURK er en av få organisasjoner som bistår gratis i klageprosessen ovenfor Diskrimineringsnemnda. Diskriminerings- og trakasseringssaker er per i dag ikke et av de prioriterte områdene i rettshjelpsloven.

Etter våre erfaringer er en viktig faktor for om en sak blir realitetsbehandlet i Diskrimineringsnemnda, at klager får bistand fra noen med juridisk kompetanse. Det er skriftlig saksbehandling i nemnda, og etter reformen i 2018 er nemnda førsteinstans.¹⁷ Det gjør at det stilles høyere krav til klager i dag, enn før 2018.¹⁸ Dette har medført at flere bemerker at det er et større behov for rettshjelp, og Diskrimineringsnemnda selv anbefaler at rettshjelp i saker om likestilling og diskriminering gjøres til et prioritert område.¹⁹

I de nylig publiserte Concluding observations fra FNs Kvinnekommisjon i 2023, ble det reist bekymring om at saker om seksuell trakassering ikke har rett på fri rettshjelp.²⁰ FNs

¹³ FNs kvinnekommisjon Concluding Observations on the ninth periodic report of Norway (2017) punkt 18.

¹⁴ Blaker-Strand, Vibeke og Hellum, Anne, «Håndhevingslabyrinten»: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/nnt.39.2.5>, og "Access to Justice in Discrimination Cases in Norway" av Marte Bauge and Lene Løvdal i Scandinavian studies in Law, Vol. 68 Equality, March 2022.

¹⁵ Blaker-Strand, Vibeke og Hellum, Anne, «Håndhevingslabyrinten»: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/nnt.39.2.5>

¹⁶ FNs kvinnekommisjon Concluding Observations on the tenth periodic report of Norway (2023) punkt 17 (c).

¹⁷ Tidligere var det en to-trinnsmodell, som gjorde at alle sakene Diskrimineringsnemnda avgjorde, hadde vært behandlet først i LDO.

¹⁸ LDOs brev til departementet «Anmodning om evaluering av lavterskeltilbud» av 20.12.2022 første avsnitt s. 14.

¹⁹ LDO: https://www.ldo.no/globalassets/ldo_2019/bilder-til-nye-nettsider/bjorn-erik-thon/anmodning-om-evaluering-av-lavterskeltilbudet-i-diskrimineringsaker.pdf og Diskrimineringsnemnda: «Høringssvar fra Diskrimineringsnemnda» (2020). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rettshjelpsutvalgets-utredning-nou-20205/id2705307/?uid=0bf504fd-00cc-4481-8400-d0233236f06e>

²⁰ FNs kvinnekommisjon Concluding Observations on the tenth periodic report of Norway (2023) punkt 20 (b).

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FCOC%2FNOR%2F51817&lang=en

Kvinnekomité kritiserte Norge for mangelen på fri rettshjelp i diskriminerings saker også i 2017.²¹ Også ØSK-komiteen anbefaler fri rettshjelp i diskriminerings- og trakasseringssaker.²²

Dersom man sender inn saken til Diskrimineringsnemnda uten juridisk bistand, opplever mange klienter at de ikke er klar over hva som er relevant argumentasjon eller dokumentasjon for å bevise at trakasseringen har funnet sted. I tillegg oppstår det en betydelig skjevhet i maktforholdet mellom partene, ved at motparten som oftest har midler til å benytte advokat, mens klageren står alene gjennom saksgangen. Mangel på veiledning kan medføre at klageren formulerer seg på en slik måte at saken blir henlagt på grunn av bevisets stilling eller avvist fordi det framstår som om forholdet det er klaget over åpenbart ikke er i strid med diskriminerings- og trakasseringforbudet. Videre kan mangel på rettshjelp føre til at klagerne ikke tar med krav om oppreisning og erstatning. Klagerne trenger ofte hjelp til å formulere sine opplevelser av diskriminering og trakassering på en slik måte at de fanges opp av lovens definisjon av diskriminering, trakassering og seksuell trakassering, i tillegg til hjelp til å formulere krav og påstander slik at de ikke lider rettstap for nemnda. Uten fri rettshjelp risikerer man at klagers side ikke er godt nok juridisk opplyst. Dette gjør at det er en reell sjanse for at det blir et skjevt utgangspunkt for avklaring av saken i nemnda.

Å få disse sakene inn i fri rettshjelpsordningen vil bidra til å sikre at nemnda kan fungere som et reelt lavterskeltilbud. I tillegg vil tilgangen på fri rettshjelp kunne balansere skjevheten i partsforholdet.

Videre mener JURK at man også bør få fri rettshjelp til å ta diskriminerings- og trakasseringssaker til domstolene. Dette er særlig nødvendig fordi nemnda, som tidligere redegjort for, i mange tilfeller ikke kan tilkjenne erstatning og oppreisning.

Dersom Diskrimineringsnemnda på et senere tidspunkt skulle få myndighet til å tilkjenne erstatning og oppreisning i flere tilfeller, mener JURK det likevel er behov for fri sakførsel for domstolene i saker på diskriminerings- og trakasseringfeltet. Dette vil bidra til effektivisering av vernet mot diskriminering og seksuell trakassering, og sikre at slike type saker også blir prøvd for domstolene. Å bli utsatt for diskriminering eller seksuell trakassering er svært inngripende for den utsatte, og et stort samfunnsproblem. For å få bukt med problemet, er vi avhengig av at personer føler seg tryggt på å si i fra om sine opplevelser og ta saker videre. Den utsatte opplever ofte prosessen med å ta en sak om diskriminering eller trakassering videre, til arbeidsgiver eller Diskrimineringsnemnda, som svært belastende å stå i alene, både fordi hun er i en sårbar posisjon som følge av diskrimineringen eller trakasseringen, og fordi motpart ofte har ressurser til å benytte seg av advokat. Dersom likestilling og diskriminering blir prioriterte områder i rettshjelpsordningen, vil dette sikre en forutberegnelighet som er helt avgjørende for at personer i svært krevende situasjoner tør å hevde sin rett.

Videre kan det medføre at man får mer rettspraksis om diskriminering og seksuell trakassering, slik at man får en avklaring på innholdet og rekkevidden av bestemmelsene i loven. Per i dag finnes det svært få rettsavgjørelser fra domstolene på likestillings- og diskrimineringsloven. Å tilrettelegge for at slike saker bringes inn for domstolene vil kunne drive en tiltrengt

²¹ FNs kvinnekommisjonens konkluderende observasjoner på det niende periodiske rapporten fra Norge (2017) punkt 18.

²² General Comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) punkt 48 bokstav d.

rettsutvikling fremover. Diskrimineringsnemndas rolle er å være et lavterskeltilbud for avgjørelse av saker, men blir i realiteten det eneste organet som tolker loven og dermed skaper praksis. Nemnda bruker sjelden aktivt de ulike menneskerettighetskonvensjonene som ligger bak loven i sine vedtak, og enda sjeldnere kommentarer og anbefalinger fra eksempelvis FNs Kvinnekomité. Dette ville kanskje vært annerledes dersom man hadde hatt fri sakførsel for domstolene. Fri rettshjelp vil med andre ord bidra til at feltet blir prioritert rettslig.

4. Konkrete tiltak:

1. Diskrimineringsnemnda må kunne tilkjenne erstatning og oppreisning ved brudd på vernebestemmelsen i ldl. § 13 sjette ledd.
2. Seksuell trakassering må tas inn i fri rettshjelpsordningen.
3. Diskrimineringsnemnda bør kunne tilkjenne full erstatning, eventuelt beløpsmessig begrenset på samme måte som forliksrådene.
4. Diskrimineringsnemnda bør kunne tilkjenne oppreisning i saker om seksuell trakassering også på andre områder enn arbeidslivet.

For Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Ella Halvorsen
saksbehandler

Thea Kristine Seim Sønsteli
saksbehandler

Anne Line Nilsson
saksbehandler

Thea Austgulen
fagrådgiver