

Utredning

Alternativ tvisteløsning i diskrimineringssaker

Skrevet på oppdrag for
Kultur- og likestillingsdepartementet

9. mai 2025

lund § co

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Om oppdraget	3
1.2	Metode	3
1.3	Utredningens innhold og oppbygging	4
2	Krav til alternativ tvisteløsning i direktiv 2024/1500 og direktiv 2024/1499 om likestillingsorganer	4
2.1	Innledning	4
2.2	Krav om alternativ tvisteløsning i direktiv 2024/1500	5
3	Mekling som alternativ tvisteløsningsmekanisme	6
3.1	Innledning	6
3.2	Behovet for en meklingsordning	7
3.3	Innholdet i meklingen	7
4	Alternativ tvisteløsning ellers i Europa	8
4.1	Innledning	8
4.2	Danmark	8
4.3	Sverige	8
4.4	Finland	8
4.5	Tyskland	9
4.6	Island	9
4.7	Storbritannia	9
5	Valg av meklingsinstans	9
5.1	Innledning	9
5.2	Etablering av et meklingsstilbud hos andre aktører?	10
5.3	Meklingsstilbudet bør primært ligge hos nemnda	12
6	Rammene for meklingsordningen	15
6.1	Bør en alternativ tvisteløsning gjelde alle diskrimineringsgrunnlag?	15
6.2	Obligatorisk eller frivillig mekling	15
6.3	Bør alle saker kunne mekles?	16
6.4	Anmodning om mekling	17
7	Saksbehandling	18
7.1	Innledning	18
7.2	Ansvar for mekling i nemnda	18
7.3	Vurdering av om en sak skal mekles	19
7.4	Skriftlig eller muntlig alternativ tvisteløsning	20
7.5	Tidsbruk	21
7.6	Møteplikt og adgang til å møte med advokat eller rådgiver	22
7.7	Utfallet av mekling – videre saksgang	23
8	Mulige konsekvenser av mekling	24
8.1	Innledning	24
8.2	Fordeler – raskere og mer tilpassede løsninger	25
8.3	Kostnader og ressursbehov ved opprettelse	25
9	Lovforslag	26

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Kultur- og likestillingsdepartementet har bedt Advokatfirmaet Lund & Co om å utrede etableringen av en alternativ tvisteløsningsmekanisme for diskrimineringsaker. Det følger av direktiv 2024/1500 og 2024/1499 om likestillingsorganer («equality bodies») at statene skal tilby alternative tvisteløsningsmekanismer på likestillings- og diskrimineringsfeltet.

Denne utredningen bygger på vår utredning av 16. september 2024 «Håndhevingsapparatet på diskrimineringsområdet – Gjennomgang og vurdering» («hovedutredningen»). Alternativ tvisteløsning er nærmere omtalt i hovedutredningen punkt 9.5. Denne utredningen bygger videre på drøftelsene og konklusjonene i hovedutredningen.

Det inngår i oppdraget å utrede hvilke krav til alternativ tvisteløsning i tillegg til nemnds- og domstolsbehandling som følger av ovennevnte direktiver. Vi er videre bedt om å vurdere hvordan kravene til alternativ tvisteløsning best kan gjennomføres i norsk rett, herunder hvilken form for alternativ tvisteløsning som bør velges, hvilket organ som bør stå for dette tilbudet, samt hvordan en slik alternativ tvisteløsning bør organiseres.

1.2 Metode

I denne utredningen gjennomgår vi de krav til alternativ tvisteløsning som følger av direktiv 2024/1500 og 2024/1499 om likestillingsorganer. Vi ser også på de krav som generelt stilles til tilgjengelighet for likestillingsorganers tilbud. Dette er de rettslige rammene for en alternativ tvisteløsning. Overordnede krav om «access to justice» er nærmere omtalt i hovedutredningen punkt 4. Vi understreker at vår utredning tar utgangspunkt i at de nye EU-direktivene stiller krav om alternativ tvisteløsning. Vi vil derfor ikke vurdere eventuelle innvendinger mot å ha en slik ordning.

Vi har benyttet informasjon og kunnskap vi fikk ved evalueringen av håndhevingsapparatet i 2024. Vi har videre hatt møter med ansatte i LDO og Diskrimineringsnemnda, hvor vi særlig har bedt om innspill til en ordning for alternativ tvisteløsning, for å borte på de utfordringer disse organene ser i sitt møte med diskriminerte og innklagede.¹ I tillegg har vi deltatt i et møte med LDOs fagråd og et innspillsmøte arrangert av Kultur- og likestillingsdepartementet for brukerorganisasjoner av håndhevingsapparatet på diskrimineringsfeltet. Her har vi mottatt kommentarer og innspill fra ulike brukergrupper. Vi har videre sett hen til empiri i Camilla Winterstøys avhandling «Det norske lavterskeltilbudet i diskrimineringsaker» publisert i Kvinnerettslig skriftserie nr. 110 (2022).

¹ Med begrepet «diskriminerte» sikter vi til den som opplever seg diskriminert.

1.3 Utredningens innhold og oppbygging

I denne utredningen vurderer vi nærmere hvordan kravene i direktiv 2024/1500 og 2024/1499 om likestillingsorganer kan gjennomføres i norsk rett. Direktivene krever en form for alternativ tvisteløsning og har enkelte føringer og krav til organet og dets kompetanse. Vi foreslår at forpliktelsen gjennomføres ved å opprette et meklingsstilbud hos Diskrimineringsnemnda.

Vi foreslår at ordningen være frivillig for partene og legge til rette for minnelige løsninger i diskrimineringsaker. Ordningen skal være et alternativ til klagesaksbehandling, men det bør også legges til rette for meklings i saker utenfor klagesporet. Meklingen skal være muntlig og gjennomføres ved fysisk eller digitalt meklingsmøte mellom partene. Partene skal ha møteplikt, men ha adgang til å medbringe en rådgiver. Meklingen ledes av en nemndleder eller nemndmedlem som har kompetanse på meklings i tillegg til juridisk og diskrimineringsfaglig bakgrunn.

Utredningen er delt opp i ni punkter. I punkt 2 redegjør vi nærmere for de krav som følger av direktiv 2024/1500 og 2024/1499. I punkt 3 beskriver vi meklings som alternativ tvisteløsningsmekanisme, før vi i punkt 4 omtaler alternative tvisteløsningsordninger i andre europeiske stater. I utredningens del 5 drøfter vi valg av meklingsinstans for diskrimineringsaker i Norge. I punkt 6 ser vi på sentrale rammer for en slik meklingsordning og i punkt 7 drøfter vi sentrale punkter ved saksbehandlingen. Vi gir en skisse av ulike konsekvensene av en ny meklingsordning i punkt 8. Avslutningsvis fremmer vi forslag til lovendring i punkt 9.

2 Krav til alternativ tvisteløsning i direktiv 2024/1500 og direktiv 2024/1499 om likestillingsorganer

2.1 Innledning

Direktiv 2024/1500 og direktiv 2024/1499 om likestillingsorganer ble vedtatt i EU forsommeren 2024. Førstnevnte direktiv gjelder likestillingsorganer for håndheving av diskriminering basert på kjønn i arbeidslivet, mens sistnevnte gjelder diskrimineringsgrunnlag som etnisk bakgrunn, funksjonsevne, alder og seksuell orientering og LHBTIQ+. Begge direktiver er merket som mulig EØS-relevante. Per mai 2025 er spørsmålet om EØS-relevans under vurdering.²

Vi antar at direktiv 2024/1500 må anses EØS-relevant, ettersom det er tale om håndheving av diskrimineringsbestemmelser i direktiver inntatt i EØS-avtalen.³ Spørsmålet er mer tvilsomt for direktiv 2024/1499. Direktivene oppstiller langt på vei identiske forpliktelser, og spørsmålet om EØS-relevans vil derfor primært ha betydning for hvilke diskrimineringsgrunnlag som må omfattes av en alternativ tvisteløsningsordning.

² <https://www.efta.int/eea-lex/32024l1500> og <https://www.efta.int/eea-lex/32024l1499>

³ Direktiv 2006/54/EF og direktiv 2010/41/EU.

I den videre fremstillingen tar vi for enkelthets skyld utgangspunkt i forpliktelsene etter direktiv 2024/1500. Når direktivet om likestillingsorganer tas inn i EØS-avtalen og blir bindende for Norge, må det innføres et meklingstilbud som oppfyller direktivets krav.

2.2 Krav om alternativ tvisteløsning i direktiv 2024/1500

Kravet om alternativ tvisteløsning i direktiv 2024/1500 har som formål å gi tilgang til en raskere og rimeligere løsning av tvisten for partene. Direktivet regulerer alternativ tvisteløsning i artikkel 7. Bestemmelsen lyder slik i dansk versjon:

«Ligebehandlingsorganer skal kunne give parterne mulighed for at søge en alternativ bilæggelse af deres tvist. Denne proces kan ledes af ligebehandlingsorganet selv eller af en anden kompetent enhed i overensstemmelse med national ret og praksis, i hvilket tilfælde ligebehandlingsorganet kan fremsætte bemærkninger til denne enhed. Sådan alternativ tvistbilæggelse kan antage forskellige former såsom mægling eller forlig i overensstemmelse med national ret og praksis. Hvis der ikke findes en løsning, berører dette ikke parternes ret til at agere i retssager. Medlemsstaterne sikrer, at der er en tilstrækkelig forældelsesfrist, som garanterer, at parterne i en tvist har adgang til domstolsprøvelse, f.eks. ved at suspendere forældelsesfristen, mens parterne deltager i en procedure for alternativ tvistbilæggelse.»

Punkt 25 i direktivets fortale presiserer nærmere hvilke krav som stilles til organet som skal forestå den alternative tvisteløsningen hvis dette ikke er likestillingsorganet selv. Det fremgår at statene bør velge enheter som er «etableret på et varigt grundlag, og at sikre, at den person eller de personer, som er ansvarlige for tvistbilæggelsesproceduren, er uafhængige og upartiske og besidder den nødvendige ekspertise.»

Det bør derfor være tale om en aktør som besitter diskrimineringsfaglig kompetanse. Videre bør det være en varig enhet og denne må ha tilstrekkelig uavhengighet og upartiskhet. Vi tolker dette som et tilsvarende krav om uavhengighet oppstilles i direktivets artikkel 3.

Dette innebærer at organet som skal forestå den alternative tvisteløsningen ikke skal være underlagt «udefrakommende påvirkning» og ikke motta instruksjoner fra regjeringen eller andre offentlige eller private enheter under utførelsen av sine oppgaver. Organet skal kunne forvalte sine egne finansielle og andre ressurser mm. Videre stilles det krav om gjennomsiktede prosedyrer for utvelgelse av personale mm. Det er også et krav om at det ikke skal foreligge interessekonflikter for beslutningstakere og ledende personale, for å sikre tilstrekkelig uavhengighet.

Fortalens punkt 25 presiserer at frivillig deltakelse i alternativ tvisteløsning øker sannsynligheten for et vellykket resultat. Det oppstilles ikke krav om samtykke eller avtale for at tvisten skal kunne forelegges til alternativ tvisteløsning, men det gis likevel en klar føring om at slike prosesser bør være basert på et ønske fra begge parter.

Fortalen peker også på at det er nyttig med mulighet til å søke rådgivning eller bistand fra en tredjepart. Videre fremgår det klart både av artikkel 7 og fortalen at et tilbud om alternativ tvisteløsning ikke kan avskjære retten til domstolsbehandling.

Direktivet krever at statene sikrer lik og effektiv tilgang til likestillingsorganenes tjenester og publikasjoner, jf. artikkel 12. Det understrekes i fortalen at lokal tilstedeværelse kan sikres på ulike måter, herunder «*gennem oprettelse af lokale kontorer, herunder mobile kontorer, anvendelse af kommunikationsværktøjer, tilrettelæggelse af lokale kampanjer, samarbejde med lokale delegerede eller civilsamfundsorganisationer eller gennem tjenesteydere, der er indgået kontrakt med.*»⁴

Direktivet oppstiller i artikkel 13 krav om tilgjengelighet og rimelig tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Det skal sikres lik tilgang til alle likestillingsorganets tilbud og aktiviteter. Det fremgår at likestillingsorganet bør legge til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne kan få tilgang til organets tjenester og relevant informasjon, og at det bør sørges for en rimelig tilrettelegging og hensiktsmessige justeringer der det er nødvendig i et gitt tilfelle.⁵ Det følger også av artikkel 13 at likestillingsorganer skal yte sine tjenester til klagere gratis.

Kravene om tilgjengelighet i direktivets artikkel 12 og 13 gjelder for alle likestillingsorganenes tjenester og aktiviteter, og må derfor omfatte både alternativ tvisteløsning og klagesaksbehandling i håndhevingsapparatet. Vi har i hovedutredningen punkt 9.6 omtalt krav og retningslinjer knyttet til tilgjengelighet for likestillingsorganer og deres tilbud. Dette er krav og retningslinjer som anses å springe ut av det overordnede kravet til «access to justice» og gjelder de tilbud som inngår som en del av det samlede håndhevingsapparatet. Disse vil etter vårt syn også gjelde for et tilbud om alternativ tvisteløsning.

3 Mekling som alternativ tvisteløsningsmekanisme

3.1 Innledning

Direktiv 2024/1500 artikkel 7 og fortalens punkt 25 fremhever at den alternative tvisteløsningen skal legges opp i tråd med nasjonal rett og praksis. I hovedrapporten anbefalte vi å innføre en meklingsordning, jf. punkt 9.5.3:

«Direktivet krever en form for alternativ tvisteløsning, og mekling fremstår som et godt og kjent alternativ. Dette er noe både LDO og nemnda også anser som et viktig tilbud og vi forslår at Norge oppfyller sin kommende forpliktelse med å opprette et slikt tilbud.»

Mekling er den tradisjonelle formen for alternativ tvisteløsning i norsk rett. I NOU 2001:32 A *Rett på sak* gjennomgikk Tvistelovutvalget en rekke alternative tvisteløsningsmekanismer, og falt ned på at det er mekling som er mest i tråd med norsk tradisjon. Etter vårt syn er mekling en hensiktsmessig form for alternativ tvisteløsning i diskrimineringssaker. Ved utformingen av meklingsordningen bør det sees hen til tvistelovens ordning. I sivile saker skal retten vurdere muligheten for å få rettstvisten helt eller delvis løst i minnelighet gjennom mekling eller

⁴ Fortalen punkt 38.

⁵ Fortalen punkt 39.

rettsmekling, jf. tvisteloven § 8-1 første ledd. Nærmere regler om rettsmekling følger av § 8-3 flg.

Tradisjonell mekling, der partene setter seg sammen for å diskutere saken sammen med en nøytral tredjepart som legger til rette for drøftelser og forhandlinger, vil etter vårt syn treffe godt på det formålet direktiv 2024/1500 oppstiller. Likestilling- og diskrimineringsombudet benyttet også i noen grad mekling før omorganiseringen i 2018.

Vi har oppfattet det slik at både Diskrimineringsnemnda og LDO mener at mekling vil være en hensiktsmessig tvisteløsningsmekanisme, og at brukerne av håndhevingsapparatet stort sett er positive til en meklingsordning. Særlig gjelder dette hvis saksbehandlingstiden blir redusert og tilbudet blir enklere tilgjengelig uten omfattende skriftlig korrespondanse. Enkelte brukergrupper har imidlertid trukket frem at prinsipielle saker fremdeles må kunne behandles av håndhevingsapparatet utenfor rammene av en meklingsordning.

3.2 Behovet for en meklingsordning

Direktivets underliggende hensyn er at den alternative tvisteløsningen skal gi partene en raskere og bedre løsning enn det de vil få gjennom en avgjørelse fra likestillingsorganet. En alternativ tvisteløsningsmekanisme kan bidra til å løse tvister i minnelighet, og møte behovet for tilpasninger og unnskyldninger mv. som kan være særlig viktig i forhold der partene fortsatt skal ha med hverandre å gjøre. Alternativ tvisteløsning skal derfor bidra til å ivareta idealet om «access to justice».

I hovedrapporten ble behovet for en alternativ tvisteløsningsmekanisme omtalt slik i punkt 8.4:

«Flere av informantene forteller at en del av de som opplever diskriminering ikke nødvendigvis ønsker å klage inn saken sin til nemnda. En av grunnene til dette er at en slik prosess kan være krevende og belastende. I tillegg er det ikke sikkert at det de ønsker å oppnå i sin sak er et vedtak fra nemnda. I intervjuene får vi inntrykk av at både veiledere i LDO og ansatte i sekretariatet er opptatt av å avstemme potensielle klageres forventninger til hva de kan oppnå ved å klage inn saken sin for nemnda. I mange tilfeller ønsker klagerne kanskje heller å få løst situasjonen sin raskest mulig eller å få en form for personlig oppreisning i form av en beklagelse og/eller en anerkjennelse av det de har opplevd. Dette er ikke noe Diskrimineringsnemnda kan tilby i dag.»

Vår informasjonsinnhenting i forbindelse med denne utredningen bekrefter behovet omtalt ovenfor.

3.3 Innholdet i meklingen

Formålet med meklingen vil være å oppnå en minnelig løsning mellom partene. Innholdet i meklingen vil i stor grad styres av sakstypen og den enkelte sak, samt hva partene ønsker å få ut av meklingen. Det må være meklers ansvar å sørge for en balansert samtale og sikre at den diskriminerte ikke blir utsatt for nye krenkelser eller blir overkjørt av en mer ressurssterk motpart. Det må legges til rette for en konstruktiv dialog der begge sider oppfatter meklingen som en trygg arena. Rammene for meklingsordningen nærmere omtalt i punkt 6 nedenfor.

4 Alternativ tvisteløsning ellers i Europa

4.1 Innledning

Vi har søkt å finne informasjon om hvordan EU-land har startet forberedelsene til gjennomføring av direktiv 2024/1500 og 2024/1499. Direktivene har imidlertid ikke oppfyllelsesfrist før 19. juni 2026.⁶ Vi har derfor ikke funnet offentlig tilgjengelige dokumenter om planlagt gjennomføring av direktivene og heller ikke kravene til alternativ tvisteløsning.

Våre undersøkelser indikerer at mange EU-land allerede har etablert alternative tvisteløsningsmekanismer, særlig i form av meklings mellom partene. Vi vil nedenfor redegjøre kort for tilbudet i Danmark, Sverige, Finland og Tyskland. Også ordningen i Island og Storbritannia omtales nærmere. Storbritannia er inkludert på bakgrunn av innspill om at denne er en av de mest kjente meklingsordningene på diskrimineringsfeltet.

Som det fremgår nedenfor, er formen på tilbudene nokså forskjellig. Generelt er det relativt lite offentlig tilgjengelig informasjon om hvordan tilbudene er organisert og hvordan de fungerer i praksis. Vi har innenfor oppdragets rammer ikke hatt mulighet til å ta kontakt med organene for å etterspørre mer informasjon, men tatt utgangspunkt i tilgjengelig lover, samt organenes internettsider.

4.2 Danmark

Det følger av lov om likestillingsnævnet § 12 i Danmark at forlik inngått for Likestillingsnævnet kan håndheves for domstolene. Følgelig kan det inngås forlik i behandlingen av diskrimineringsaker for nemnda. Det er imidlertid lite offentlig informasjon om hvordan dette forliket blir inngått og om Likestillingsnævnet legger opp til noen meklingsprosess eller lignende.

4.3 Sverige

I Sverige håndheves diskrimineringsaker for domstolene, men Diskrimineringsombudsmannen tar imot henvendelser og kan både føre saker for domstolene og gi et såkalt «tilsynsbeslut». Et tilsynsbeslut innebærer at Diskrimineringsombudsmannen beslutter at den som er klaget inn har brutt diskrimineringsloven.⁷

Diskrimineringsombudsmannen synes ikke å ha noen formell meklingsordning, men vil før saken blir tatt til domstolene søke at den innklagede betaler erstatning på frivillig grunnlag. Dette vil være en form for alternativ tvisteløsning.

4.4 Finland

Den finske Diskriminerings- og jämställdhetsnämnden behandler diskrimineringsaker. Endringer i nemndas beslutninger må skje i forvaltningsdomstolene. Nemnda har ikke kompetanse til å

⁶ [Directive - 2024/1500 - EN - EUR-Lex](#)

⁷ <https://www.do.se/diskriminerad/anmal-diskriminering/vad-hander-nar-du-anmalt>

tilkjenne oppreisning eller erstatning, men kan komme med forslag om betaling av godtgjørelse mm. Nemnda skal forsøke å oppnå forlik mellom partene.⁸

4.5 Tyskland

I Tyskland har «Antidiskriminerungsstelle des Bundes» som en av sine oppgaver å veilede parter som har opplevd diskriminering. Det offentlige byrået som jobber med opplysning, veiledning og rapportering til offentlige myndigheter, skal som ledd i sitt veiledningsarbeid søke å oppnå enighet mellom parter i diskrimineringsaker.⁹

4.6 Island

Islands håndhevingsorgan, («Equality Complaints Committee»), fatter bindende avgjørelser mellom den diskriminerte og innklagede. Vi kan ikke se at dette organet har noen form for alternativ tvisteløsningsordning, men det er angitt på islandske myndigheters sider at organet har mulighet til å innkalle partene til et møte.¹⁰ Det fremgår ikke hvorvidt dette utgjør muntlige forhandlinger i en klagesak, eller om møtet kan utgjøre en arena for mekling.

Det følger imidlertid av «Act on the Administration of Matters Concerning Equality» artikkel 4 bokstav i) at «Direcorate for Equality» har en meklingsrolle i diskrimineringsaker.¹¹ Island synes derfor å ha en meklingsfunksjon hos et organ som har en noe tilsvarende rolle som LDO i Norge.

4.7 Storbritannia

I Storbritannia er «The Advisory, Conciliation and Arbitration Service» (Acas) en sentral aktør som tilbyr mekling og en form for voldgift i ulike saker fra arbeidslivet. Acas er et selvstendig offentlig organ som finansieres over statsbudsjettet.¹²

I Storbritannia er det derfor tilgang på mekling i diskrimineringsaker i arbeidslivet. Acas tilbyr mekling i enkeltsaker, men kan også mekle og fasilitere avtaler for grupper på en arbeidsplass.¹³ Acas skriver på sine nettsider at 76 % av sakene som mekles ender med en minnelig løsning av tvisten. Dette gjelder imidlertid alle saker i arbeidslivet, og ikke bare diskrimineringsaker.

5 Valg av meklingsinstans

5.1 Innledning

Det fremgår av direktiv 2024/1500 om likestillingsorganer at en alternativ tvisteløsningsmekanisme kan være av ulik karakter, i tråd med nasjonal rett og praksis.

⁸ <https://www.yvtltk.fi/sv/index/namnden.html>

⁹ <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/about-us/our-tasks/our-tasks-node.html>

¹⁰ <https://www.government.is/topics/human-rights-and-equality/equality/legislation/equal-treatment-of-individuals-regardless-of-race-and-ethnic-origin/equality-complaints-committee/>

¹¹ [https://www.government.is/library/04-](https://www.government.is/library/04-Legislation/Act%20on%20the%20Administration%20of%20Matters%20Concerning%20Equality.pdf)

[Legislation/Act%20on%20the%20Administration%20of%20Matters%20Concerning%20Equality.pdf](https://www.government.is/library/04-Legislation/Act%20on%20the%20Administration%20of%20Matters%20Concerning%20Equality.pdf)

¹² <https://www.acas.org.uk/about-us>

¹³ <https://www.acas.org.uk/acas-mediation-support> og <https://www.acas.org.uk/acas-mediation-support>

Direktivet åpner for at den alternative tvisteløsningsmekanismen også kan legges til andre aktører, jf. direktivets artikkel 7. Hvis tvisteløsningsfunksjonen overlates til et annet organ, kan likestillingsorganet utforme merknader («observations») til vedkommende organ.

Det vil ikke være i strid med direktivet å innføre en ordning hvor eksempelvis forliksrådet eller konfliktrådene mekler i diskrimineringssaker, og nemnda eller LDO gir innspill basert på sin diskrimineringsfaglige kunnskap.

I vår hovedutredning ga vi uttrykk for at meklingstilbudet ikke burde legges til en ekstern aktør, jf. punkt 9.5.3:

«Direktivet åpner for å etablere et eksternt meklingstilbud. Eksterne meklingstilbud finnes på andre områder. For eksempel organiseres mekling ved familievernkontorene gjerne ved private meklere som har avtale med familievernmyndigheten. Ettersom meklingsfunksjonen har nær sammenheng med den øvrige virksomhet som utføres av dagens håndhevingsorganer, er det etter vårt syn lite hensiktsmessig å overlate meklingen til eksterne aktører.»

Vi fastholder denne konklusjonen. Etter direktiv 2024/1500 er det ikke et krav at den alternative tvisteløsningsmekanismen ligger hos likestillingsorganene. Det vil derfor ikke være direktivstridig å overlate meklingsfunksjonen til forliksrådet, konfliktrådene eller aktører som Diskrimineringshjelpen og Meglingsbenken (DiMe). I det følgende omtaler vi disse alternativene nærmere, og underbygger hvorfor vi ikke vurderer dette som et hensiktsmessig alternativ.

5.2 Etablering av et meklingstilbud hos andre aktører?

Både forliksrådet og konfliktrådene utfører mekling per i dag. Mekling i forliksrådet har som formål å komme frem til en løsning av en sivil tvist før saken eventuelt må avgjøres med dom i forliksrådet eller ved at behandlingen innstilles. Sakene behandles i fysisk møte, der man normalt sett har plikt til å møte opp. Forliksrådet skal ved mekling forsøke å få løst tvisten. Det skal være et forliksråd i hver kommune, så en mekling i forliksrådene vil være et nokså enkelt fysisk tilgjengelig tilbud. Forliksrådet består av tre rådsmedlemmer som er valgt av kommunestyret. Personene som sitter i et forliksråd vil ha ulik bakgrunn og erfaring fra tidligere, men vil etter hvert ha en del erfaring med mekling.

Konfliktrådene er en statlig tjeneste som tilbyr mekling mellom parter der det har skjedd et lovbrudd. Formålet med mekling i konfliktrådet er at partene gjennom dialog og møte skal kunne bli enige om løsninger for å gjøre opp for lovbrudd eller gjenopprette mellommenneskelige relasjoner.¹⁴ Konfliktrådene kan brukes både som en del av straffereaksjonen for blant annet ungdommer, men kan også brukes i sivile saker innbrakt av private eller offentlige parter.¹⁵ Konfliktrådene finnes over hele landet.¹⁶ I konfliktrådet sitter

¹⁴ <https://konfliktraadet.no/om-konfliktraadet/>

¹⁵ Lov 20. Juni 2014 nr. 49 om konfliktrådsbehandling (konfliktrådsloven) § 1.

¹⁶ Det finnes 12 konfliktråd på 22 lokasjoner, se <https://konfliktraadet.no/finn-ditt-konfliktrad/>

meklere som er oppnevnt for fire år av gangen. Disse skal ha gjennomført mekleropplæring og ha vært observatører på samtaler og meklingsmøter før de godkjennes og kan oppnevnes.¹⁷

Selv om forliksrådet og konfliktrådene har den fordel at de finnes over hele landet, mangler de særskilt kompetanse på diskrimineringssaker. Slike saker krever en innsikt i diskrimineringsrett, men også en oppfatning av hva diskriminering innebærer og hvordan dette oppleves. Etter vårt syn vil en ordning hvor forliksrådet eller konfliktrådet pekes ut som meklingsorgan neppe oppfylle kravene i direktivet om diskrimineringsfaglig kompetanse, med mindre det tilføres betydelig kompetanse. Det må uansett åpnes for at LDO eller Diskrimineringsnemnda kan gi faglige innspill i hver sak i henhold til kravene i direktivets artikkel 7. Etter vårt syn vil en ytterligere fragmentering av håndhevingstilbudet for diskrimineringssaker være uheldig. Vi mener derfor at forliksrådet eller konfliktrådet ikke bør stå for meklingsen i diskrimineringssaker.

Meklingsfunksjonen i diskrimineringssaker kunne i prinsippet vært lagt til en ekstern aktør, eksempelvis Diskrimineringshjelpen og Meglingsbenken (DiMe). DiMe tilbyr et rettshjelp- og meglingsstilbud for personer som opplever diskriminering, hatefulle ytringer, hatkriminalitet eller rasisme. DiMe ble etablert i 2018 på initiativ fra Oslo kommune, og er i dag et samarbeid mellom Norsk Folkehjelp, Antirasistisk Senter, Skeiv Verden og Norges Handikapforbund. I 2022 tok også Bergen kommune initiativ til å åpne DiMe Bergen. Meglingsbenken er DiMes meklingsordning. Mekling er frivillig for begge parter. Mekling hos DiMe organiseres som med et formøte med mekler der det gis informasjon om prosessen og partene kan stille spørsmål. Det avholdes formøter med begge sider. I meklingsmøte hos DiMe får begge parter fortelle om opplevelsen og må lytte til den andre. Hva som er resultatet av meklingsen er opp til partene, men mekler legger opp til en saklig og trygg samtale.¹⁸ Det kan også avtales oppfølgingsmøte etter meklingsmøte, dersom parten har behov for dette. Meklingen er underlagt taushetsplikt.

Man kunne sett for seg at DiMes tilbud oppskaleres til å være et landsdekkende og (delvis) statlig finansiert tilbud, som kunne tjene funksjonen som alternativ tvisteløsningsordning etter direktiv 2024/1500. DiMe har konkret erfaring med meklingsen i diskrimineringssaker. DiMe er imidlertid et privat initiativ, og det vil kreve en betydelig oppskalering hvis DiMe skulle oppfylle statens forpliktelser etter direktivet. Videre vil det også kunne være vanskeligere for staten å sørge for at et privat drevet initiativ oppfyller direktivets uavhengighetskrav i artikkel 3, og at det utpekes personale i tråd med kravene til gjennomsiktighet. Det er heller ikke gitt at private initiativ som DiMe ønsker å drive etter disse prinsippene, som kan gå på tvers av andre prosjekter de ønsker å gjennomføre og at organisasjonen f.eks. ikke skal kunne velge ansatte etter egne parametere. Etter vårt syn er det lite naturlig å legge meklingsfunksjonen til DiMe.

Vi mener at departementet bør sørge for at direktivets forpliktelser oppfylles ved et statlig tilbud. En slik løsning vil i størst grad sikre et varig, kompetent og uavhengig tilbud om alternativ tvisteløsning. Departementet kan i prinsippet opprette et nytt organ som skal forestå meklingsen. I et slikt nytt organ må det være både administrative ansatte og personer til å mekle, samt ha tilgang på tilstrekkelig diskrimineringsfaglig kunnskap. Organet må ha tilstrekkelig utstyr og lokaler som er tilgjengelige mm. Opprettelsen av et eget meklingsorgan vil være nokså

¹⁷ <http://konfliktraadet.no/mekler-i-konfliktraadet/>

¹⁸ <https://dimenorge.org/v%C3%A5rt-arbeid/meglingsbenken>

ressurskrevende, og vi kan ikke se at det er behov for en slik løsning. Som nevnt i vår hovedrapport kan det allerede være vanskelig for en utenforstående å forstå hvordan håndhevsapparatet henger sammen, og vi mener det vil være uheldig å legge til enda flere enheter.

Etter vår vurdering vil den beste løsningen være å legge meklingsfunksjonen til Diskrimineringsnemnda. Nemnda har både juridisk og diskrimineringsfaglig kompetanse og er en sentral aktør i det eksisterende håndhevsapparatet på diskrimineringsområdet.

5.3 Meklingstilbudet bør primært ligge hos nemnda

Vi har i samtaler med LDO fått opplyst at ombudet ser for seg en ordning hvor det i samråd med partene velges ut veiledningssaker som kan være egnet for mekling. Hvis partene er enige om å mekle, kan LDO avholde meklingsmøter med partene med sikte på at de kan enes om en løsning. Blir partene ikke enige, kan saken fortsette som en veiledningssak, og den diskriminerte kan eventuelt sende inn en klage til Diskrimineringsnemnda. En fordel ved tilbudet som skisseres av LDO, er at dette omfatter et større antall personer enn de som ønsker en klagesak for nemnda. I tillegg er det ofte enklere å løse en konflikt på et tidlig stadium, før saken har munnet ut i en klage.

I forbindelse med våre undersøkelser i 2024 spilte nemnda inn at de ser et behov for mekling i en del saker, og at dette kan innebære raskere og mer tilpassede løsninger av en konflikt. Tilbudet kan utformes etter inspirasjon fra rettsmeklingsordningen i domstolene. Klagesaker som vurderes som aktuelle for mekling kan trekkes ut fra behandlingskøen og forsøkes meklet. Hvis meklingen ikke leder til en minnelig løsning, kan klager beholde sin plass i klagesakskøen. Nemnda ser for seg at sakene mekles i møte hos dem, enten digitalt eller fysisk, slik som muntlige forhandlinger organiseres i dag. I våre samtaler med nemnda våren 2025 ble det også nevnt at tilbudet kan tenkes å omfatte saker der partene ikke ønsker å klage saken inn for nemnda, men utelukkende ønsker mekling.

I hovedutredningen uttalte vi at meklingsfunksjonen kan legges til LDO eller nemnda. Det vises til omtalen i punkt 9.5.3:

«Som nevnt i punkt 7.4, har både LDO og nemnda tanker om etablering av meklingstilbud hos seg. LDO ser for seg en mekling i saker ombudet får inn til veiledning og der man kan bli enig og avslutte saken uten at saken forfølges for nemnda eller domstolene. Vår forståelse er at informanter i Diskrimineringsnemnda ønsker å opprette en form for rettsmekling for nemnda etter inspirasjon fra ordningen ved de alminnelige domstolene. Etter vårt syn vil begge disse meklingstilbudene i prinsippet oppfylle direktivets krav om alternativ tvisteløsning. Tilbudene vil likevel være av noe ulik karakter. LDOs tilbud vil – slik samvirke mellom LDO og nemnda synes å være i dag – ikke ha en tilstrekkelig effekt for de som er i en klageprosess. Imidlertid er det også mange som søker en løsning av saken uten å bringe denne inn for nemnda, som dermed vil kunne nytt godt av et meklingstilbud hos LDO.»

I hovedutredningen tok vi til orde for å opprette et meklingstilbud i nemnda. Vi understreket likevel at det ikke er noe til hinder for at også LDO kan tilby mekling:

«Slik vi ser det, er det ingen hindre for at LDO etablerer et meklingstilbud, hvor partene kan komme til enighet og signere et utenrettslig forlik. Tilbudet kan gjerne ha et mindre formelt preg. For enkelte vil det viktigste være å få satt en sluttstrek for diskrimineringen og at forholdet beklages. Dette er tilbud som ombudet ikke tilbyr i dag, men som vi oppfatter er savnet i dagens håndhevelsessystem. Etter vårt syn kan LDO opprette et slik tilbud innenfor rammene av sitt mandat. Det krever like fullt ressurser, og LDO har allerede mange oppgaver og derfor behov for en stram prioritering. Hvis det er ønskelig at LDO oppretter et slikt meklingstilbud må ombudet derfor tilføres ressurser til dette.»

Selv om det ikke er noen rettslige hindre for å opprette to parallelle meklingstilbud, vil dette innebære høyere kostnader. Hvis det bare er aktuelt å opprette ett meklingstilbud, blir spørsmålet om dette bør legges til ombudet eller nemnda. Vi fastholder vår konklusjon om at det primære meklingstilbudet bør ligge hos nemnda. Dersom det skal etableres et meklingstilbud hos LDO bør dette *supplere*, og ikke erstatte, meklingstilbudet hos nemnda. Vi understreker at ombudet uansett, som ledd i sin veiledning, kan oppfordre til å søke en minnelig løsning av saken. Ombudet vil kunne vise til det meklingstilbudet som tilbys av nemnda.

Etter vårt syn vil en meklingsordning hos nemnda kunne integreres nokså sømløst i nemndas saksbehandling, og bidra til å redusere saksbehandlingstiden og løse klagesaker på en mer effektiv måte enn i dag. Nemndas erfaring med klagesaker, og sekretariatets diskrimineringsfaglige kompetanse, vil gi et godt fundament for meklingsordningen. Også nemndas fasiliteter og erfaring med å avholde muntlige forhandlinger kan være en fordel ved etableringen av en slik ordning.

En meklingsordning hos nemnda vil kunne suppleres med en adgang til å mekle hos ombudet dersom det er ressurser til å ha to parallelle meklingsordninger. Etter vårt syn vil imidlertid en meklingsordning hos nemnda kunne innrettes slik at den dekker behovet for mekling. For å sikre at alle saker som egner seg for mekling bringes inn for nemnda, kan det legges opp til en løsning hvor ombudet henviser saker til nemnda utenfor klagesporet. Ombudet har ikke bare befatning med saksforhold som ender som klagesaker. Diskrimineringsnemnda har imidlertid spilt inn at de også vil kunne mekle i saker som ikke kommer inn som klager ved at den som ønsker mekling krysser av for dette i stedet for eller i tillegg til at saken klages inn. Meklingstilbudet i nemnda vil dermed kunne omfatte både klagesaker og rene meklingssaker.

Etter vårt syn er en meklingsordning hos nemnda mest i tråd med forpliktelsene etter direktiv 2024/1500. Det fremgår av direktivet at statene skal tilby partene *«the possibility of seeking an alternative resolution to their dispute»*. Det er altså snakk om en alternativ måte å løse tvister. Slik håndhevingssystemet i diskrimineringsaker er lagt opp, er det nemnda som er tillagt funksjonen som tvisteløser. Dette tilsier at nemnda bør ha mulighet til å søke tvistene løst i minnelige former.

Et sentralt formål med omorganiseringen av håndhevingsapparatet i 2018 var å skille pådriver og håndheverrollen for å hindre sammenblanding av roller. I forarbeidene ble det pekt på at *«en sammenblanding av ombudets pådriver- og håndheverrolle være prinsipielt uheldig fordi en slik*

dobbeltrolle kan være egnet til å svekke tilliten til ombudet i lovhandheverspørsmålene.»¹⁹ Håndheverrollen ble derfor lagt til nemnda. Departementet begrunnet utskillingen av håndheveroppgavene fra LDO blant annet med at det ville «gi bedret legitimitet og økt profesjonalitet både for pådriver- og lovhandheverrollen.»²⁰

Etter vårt syn er det mest naturlig at meklingsfunksjonen ligger til nemnda som tvisteløsningsorgan. En slik løsning vil også være best i tråd med lovgivers forutsetning om at pådriver- og håndheverrollen skal holdes atskilt. Hvis meklingsfunksjonen i klagesaker skulle ligge hos LDO, ville sakene måtte sendes dit for meklings og dette vil etter vår vurdering også medføre unødvendige administrative utfordringer og økte kostnader.

Slik vi ser det vil en meklingsordning hos nemnda også være mest i tråd med anbefalingene fra Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI). ECRI har gitt generelle anbefalinger om etablering og utforming av nasjonale likestillingsorganer. Disse er ikke bindende, men utgjør «soft law» som statene bør hensynta ved utformingen av sine likestillingsorganer. ECRI ga ut en landrapport om Norge i 2020. I rapporten kritiserte ECRI at verken LDO eller nemnda hadde adgang til å gjennomføre meklings, jf. §§ 14 b og 17a i ECRIs generelle anbefalinger nr. 2 (GRP nr. 2).

GRP nr. 2 ble publisert i 1997 og revidert i 2017. Det følger av § 14 b at «[t]he support and litigation function of equality bodies should include the competences to ... [h]ave recourse to conciliation procedures when appropriate.» Det fremgår videre av § 17 at «[t]he decision-making function, where assigned to equality bodies, should include the competences to ... [r]eceive, examine, hear and conciliate individual and collective complaints of discrimination and make decisions on these complaints based on the relevant legislation including the provisions on the shared burden of proof.» Det fremgår dermed av anbefalingene at beslutningsfunksjonen bør ledsages av en kompetanse til å tilby en minnelig løsning av tvisten. For så vidt gjelder støtte- og prosedyrefunksjonen bør det være anledning til tilgang til minnelig tvisteløsning der dette er «appropriate». En slik adgang kan sikres ved at ombudet henviser den diskriminerte til meklings i nemnda.

Også nemndas sammensetning og kompetanse tilsier etter vårt syn at meklingsfunksjonen bør legges dit. Nemndledere og nemndmedlemmer er etter dagens oppnevning jurister. Det kreves videre normalt sett at nemndlederne har dommererfaring og mange vil ha erfaring med rettsmekling fra domstolene. Dette gjør at nemnda enklere kan bekle en meklingsfunksjon enn andre aktører.

¹⁹ Prop. 80 L (2016–2017) s. 7.

²⁰ Ibid.

6 Rammene for meklingsordningen

6.1 Bør en alternativ tvisteløsning gjelde alle diskrimineringsgrunnlag?

Vi er bedt om å vurdere om en innføring av et meklingstilbud bare bør strekke seg så langt som den EØS-rettslige forpliktelsen rekker, eller om ordningen bør omfatte alle diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven og diskrimineringsombudsloven. Hvis bare direktiv 2024/1500 inntas i EØS-avtalen, vil Norges forpliktelse være begrenset til å innføre alternativ tvisteløsning for diskriminering basert på kjønn i arbeidslivet. Norge vil ikke være EØS-rettslig forpliktet til å innføre alternative tvisteløsningsmekanismer i tvister som knytter seg til diskrimineringsgrunnlagene dekket av direktiv 2024/1499.

Formålet med en alternativ tvisteløsningsordning er å skape et bedre og mer effektivt håndhevingsapparat. Dette skal både korte ned saksbehandlingstiden, gi bedre og raskere løsninger for den enkelte og spare ressurser både for partene og håndhevingsorganene. I en oppstartsfasen vil det kreve ressurser for staten å opprette et slikt tilbud, men hva som vil bli nettokostnaden rent ressursmessig på sikt, er ikke så lett å gi noe klart svar på. Dette er uansett ikke avgjørende for vår vurdering, all den tid staten trolig vil være EØS-rettslig forpliktet til å etablere et slikt tilbud for enkelte diskrimineringsgrunnlag.

I norsk diskrimineringsrett behandles de ulike diskrimineringsgrunnlagene generelt sett likt, uavhengig av om de har sitt grunnlag i EØS-rettslige forpliktelser. Håndhevingsapparatet etter diskrimineringsombudsloven er også det samme, uavhengig av den bakenforliggende EØS-retten. Etter vårt syn bør dette også gjelde for en alternativ tvisteløsningsordning. Det vil fremstå som lite rimelig å tilby en særskilt tvisteløsningsmekanisme for ett diskrimineringsgrunnlag og ikke for de andre. En slik løsning ville også innebære at regelverket ble mer komplisert og dermed mindre tilgjengelig for adressatene. Videre er det slik at enkelte saker omhandler flere diskrimineringsgrunnlag, og i slike tilfeller vil det være problematisk dersom bare deler av tvisten kan behandles i et meklingsspor.

Etter vårt syn taler de beste grunner for å oppstille en alternativ tvisteløsningsmekanisme som gjelder uavhengig av diskrimineringsgrunnlag. På lengre sikt er det heller ikke gitt at en mer omfattende meklingsordning vil ha en større netto kostnad enn å innføre den bare for ett diskrimineringsgrunnlag.

6.2 Obligatorisk eller frivillig meklingsordning

Et særlig spørsmål er om meklingsordning bør være et obligatorisk steg for å starte en klagesak for Diskrimineringsnemnda eller et frivillig tilbud til de som måtte ønske det. En obligatorisk ordning vil medføre at alle klagesaker skal ha vært forsøkt løst i minnelighet før de kan behandles av nemnda og kunne ut i et vedtak. Dette ville for eksempel være ekvivalenten til kravet om at enkelte saker skal behandles i forliksrådet før tingretten kan ta dem til behandling, jf. tvisteloven § 6-2.

Å tvinge parter til meklingsbordet vil etter vårt syn være lite hensiktsmessig. En slik løsning legger ikke til rette for god kommunikasjon mellom partene, og i fravær av frivillighet er det vanskelig å oppnå enighet. Dette taler sterkt mot å ha en obligatorisk meklingsordning for den som ønsker å klage en sak inn for Diskrimineringsnemnda. Den som har vært utsatt for diskriminering vil kunne oppleve et krav om å møte motparten som en fortsatt krenkelse, og en obligatorisk meklingsordning kan utgjøre en tilleggsbelastning for vedkommende. En mulig løsning kan være at den innklagede kan pålegges å møte til mekling dersom den diskriminerte ønsker det. Vi antar imidlertid at en motvillighet fra innklagede vil redusere muligheten for å oppnå en minnelig løsning av tvisten.

Etter vårt syn bør det ikke stilles et obligatorisk krav om mekling for å klage saken inn og få den behandlet av Diskrimineringsnemnda. Etter vår vurdering vil en mekling der en av partene ikke ønsker dette medføre unødvendig bruk av ressurser. Vi mener derfor at mekling bare bør benyttes hvis begge parter ønsker dette. Et slikt valgfritt tilbud vil etter vår vurdering ha størst mulighet til å bidra til en faktisk reparasjon av forholdet mellom partene og redusere risikoen for ytterligere belastning for den diskriminerte.

Samtidig vil det kunne være fordelaktig at partene oppfordres til å løse saken i minnelighet. I domstolene er det vanlig at forberedende dommer oppmuntrer til rettsmekling. Tidligere var rettsmekling frivillig, men med virkning fra 1. juli 2023 fikk domstolen kompetanse til å beslutte dette mot partenes vilje, jf. tvisteloven § 8-3 første ledd. Det er vår oppfatning at det i liten grad besluttet mekling i saker der partene ikke selv ønsker dette.

6.3 Bør alle saker kunne mekles?

Ved etableringen av en ny meklingsordning, er et særlig spørsmål om alle typer diskrimineringsaker bør kunne mekles. Dersom Diskrimineringsnemnda, i tråd med vårt forslag, pekes ut som meklingsinstans, bør meklingsordningen sees i sammenheng med nemndas øvrige kompetanse.

Nemnda har kompetanse i saker om diskriminering etter lovene angitt i diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd. Nemndas kompetanse omfatter også saker om gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2 A-4 og oppreisning og erstatning etter § 2 A-5, med unntak av saker om oppsigelse eller avskjed, jf. diskrol. § 1 fjerde ledd. Etter vårt syn bør nemnda ha kompetanse til å mekle i saker innenfor sitt virkeområde.

Vi har skissert over at nemnda kan mekle i klagesaker. Etter vårt syn bør nemnda også kunne tilby mekling i saker der den diskriminerte ikke nødvendigvis ønsker å inngi en klage. Uavhengig av om det er tale om en klagesak eller en ren meklingssak, bør bestemmelsen om avvisning i § 10 første ledd også bør gjelde for meklingssaker. Dette gjelder først saker som er avgjort eller er til behandling i domstolene, til etterforskning av påtalemyndighetene, eller der fornærmede i saken er anmeldt for uriktig forklaring. Når saken er til behandling hos en annen instans, bør det etter vårt syn ikke mekles om det samme saksforholdet. I et slikt tilfelle bør meklingen eventuelt finne sted i domstolene, eller i konfliktråd når saken er klar for det.

Nemnda skal også avvise en sak der vilkårene for å behandle saken ikke er oppfylt. Dette gjelder saker som faller utenfor lovens virkeområde, der klager ikke har rettslige klageinteresse, virksomhet som ikke er omfattet etter lovens § 1 femte ledd, eller der det er feil innklaget. Gjelder ikke saken et område innenfor Diskrimineringsnemndas kompetanse, mener vi at den heller ikke bør mekles av nemnda. Begrunnelsen for at nemnda ikke skal behandle saker om Stortinget og domstolenes virksomhet, gjør seg gjeldende også for mekling. Videre er det slik at mekling ikke har noe for seg med mindre det skjer mellom den som har blitt utsatt for diskriminering og rett innklaget. Disse reglene bør derfor også gjelde for mekling.

Ikke alle sakstyper er like egnet for mekling. Saker som gjelder universell utforming av læremidler, knytter seg for eksempel gjerne til mer systematiske forhold. Også andre forhold som ikke er begrenset til diskriminering mot enkeltpersoner, vil kunne være mindre egnet for mekling. Samtidig kan mekling legge til rette for samtaler mellom aktører som er berørt av mer systematiske brudd og den som er ansvarlig for diskrimineringen. Etter vår vurdering må det avgjørende være hvorvidt en sak er egnet for mekling eller ikke. Relevante momenter vil være partenes stilling til tvisten, styrkeforholdet mellom partene, om det finnes hensiktsmessige løsninger på problemet mv. I visse situasjoner må det kunne antas at mekling i en systemsak kan være en hensiktsmessig løsning, særlig dersom problemet blir løst mens det fremdeles har en aktuell betydning for klager.

Etter vår oppfatning bør ikke nemnda ha en plikt til å mekle i enhver sak. Siden utgangspunktet er at det er frivillig for partene å mekle, bør det likevel være en høy terskel for at nemnda skal kunne avslå en forespørsel om mekling. Hvis begge parter i en sak mener at det kan være hensiktsmessig med mekling, bør nemnda ha gode grunner for å nekte. Vi mener imidlertid at det bør være anledning til å nekte mekling hvis saken eller sakstypen er uegnet, slik at en mekling fremstår uten formål og mest sannsynlig bare vil medføre ugrunnet bruk av ressurser. Det er ulike forhold som kan tilsi at en sak er uegnet for mekling. Et typetilfelle er saker der partene ønsker å gå inn i en mekling, men ikke er åpne for å komme den andre parten i møte. Et annet typetilfelle, er der saken ikke lenger har noen relevans for klager. Partene i slike tilfeller sjelden ha et felles ønske mekling. Hvis det likevel skulle være tilfellet, mener vi at nemnda må kunne nekte mekling. Etter vårt syn er det videre lite hensiktsmessig med mekling dersom en klage er åpenbart grunnløs.

6.4 Anmodning om mekling

Etter vårt syn bør mekling være frivillig. Det kan legges opp til en løsning hvor klager allerede i klagen tilkjenner om de er interessert i å møte til mekling. Vi er kjent med at departementet ønsker å innføre de minimumskrav til klager som vi foreslo i hovedrapporten punkt 8.3.2 og forslaget til ny § 8a. Disse kravene er angitt slik:

«a) klagers navn og adresse

b) om klagen er inngitt på egne vegne eller på vegne av noen andre. Er klagen inngitt på vegne av noen andre, må klagen inneholde en fullmakt fra den klagen gjelder.

c) en kort beskrivelse av den handlingen klager mener er diskriminering, trakassering, og/eller gjengjeldelse, når handlingen fant sted og hvorfor handlingen utgjør brudd på regelverket»

Ovennevnte opplisting kan suppleres med en ny bokstav d, hvor klager oppgir hvorvidt mekling er ønskelig. Ny bokstav d kan eksempelvis lyde slik: «klagers syn på den videre behandlingen av saken gjennom mekling».

Dersom det åpnes for at nemnda kan mekle i saker som ikke kommer inn som klager, bør det utformes en tilsvarende bestemmelse som gjelder for denne sakstypen. De innholdsmessige kravene angitt i § 8 a bokstav a til c bør gjelde tilsvarende i rene meklingssaker. En anonym meklingsanmodning, eller en anmodning inngitt på vegne av andre uten fullmakt, vil ikke kunne håndteres av nemnda. Det vil også være nødvendig med en beskrivelse av saksforholdet for at nemnda skal kunne vurdere mekling og for at motparten skal kunne ta stilling til ønsket om mekling. Bestemmelsen kan innholdsmessig være lik, men begrepet «klager» må erstattes med et mer dekkende begrep. Det må også vurderes nærmere om det skal være anledning til å initiere mekling på vegne av andre. Etter vårt syn bør ikke dette være utelukket. Vi understreker likevel at den diskriminerte selv må stille i meklingsmøtet, jf. punkt 7.6 nedenfor.

7 Saksbehandling

7.1 Innledning

Vi vil i dette punktet behandle overordnede spørsmål om saksbehandlingen ved mekling hos Diskrimineringsnemnda. Sentrale problemstillinger er hvem som bør forestå meklingen, om meklingen bør være skriftlig eller muntlig, hvor mye tid som bør settes av til mekling, om det bør være pliktig oppmøte for partene, og den videre saksgangen etter avsluttet mekling.

7.2 Ansvar for mekling i nemnda

I hovedutredningen foreslo vi at nemndleder kunne opptre som mekler, jf. punkt 9.5.3:

«Funksjonen som mekler kan bekles av nemndleder. Nemndlederne har dommererfaring eller tilsvarende kvalifikasjoner, og vil derfor normalt ha tilstrekkelig kompetanse til å opptre som rettsmeklere.»

Nemndledere skal oppfylle kravene til dommere, og ha dommererfaring eller andre særlige kvalifikasjoner, jf. diskrol. § 6 tredje ledd. Nemndledernes bakgrunn og kompetanse gjør at de er særlig godt egnet til å forestå meklingen. Det kan imidlertid legges opp til en løsning hvor også andre nemndmedlemmer kan mekle i en sak. Det må imidlertid sikres at det medlemmet som skal forestå meklingen har tilstrekkelig kompetanse. Etter vårt syn bør meklingen primært forestås av nemndmedlemmer med juridisk kompetanse. Selv om det ikke et krav etter loven, er alle nemndmedlemmer i dag jurister.

Et tilfredsstillende meklingstilbud hos Diskrimineringsnemnda fordrer at nemndledere og nemndmedlemmer som skal mekle får tilbud om opplæring i mekling med mindre vedkommende har gjennomført slik opplæring fra før. Domstolsadministrasjonen har utarbeidet et kompetanseløp for opplæring i rettsmekling for dommere, som vil gi nyttig kompetanse som kan benyttes ved meklingssaker i nemnda. Det bør vurderes om meklere også bør få særskilt opplæring i mekling i diskrimineringssaker.

Dersom meklingsfunksjonen ikke skal forbeholdes nemndlederne, kan det vurderes om mekling bør legges til en egen avdeling i nemnda. Alternativt kan det velges en løsning hvor mekling foretas av utvalgte nemndmedlemmer. Enkelte domstoler har lagt til rette for moderat spesialisering i rettsmekling. Domstolleder fordeler saker til rettsmekling til en begrenset krets av dommere, på bakgrunn av erfaring, kompetanse og interesse for mekling. Erfaringene med disse ordningene har vært positive.²¹ I saksfremlegg for styret i Domstolsadministrasjonen er det vist til en intern undersøkelse fra Gulating lagmannsrett, som viser at meklingsprosenten går ned der alle mekler, i stedet for en mer begrenset gruppe med særlig kompetanse.²² Dette tilsier at en sentral forutsetning for et effektivt og godt meklingstilbud, er at meklere har tilstrekkelig kompetanse og gjennomfører meklinger på jevnlig basis. I domstolene er det lagt opp til at dommere skal delta på kompetanseforløpet for dommere med opplæring i mekling. Dette er likevel ikke oppstilt som et formelt krav.

Uavhengig av løsning bør meklingen ledes av noen som i tillegg til juridisk og diskrimineringsfaglig kompetanse, har opplæring eller erfaring med mekling.²³ Det vil også være behov for kompetanseheving og erfaringsutveksling mellom meklerne. Domstolsadministrasjonen skriver i sin årsmelding at de fleste domstoler har ordninger med fagmøter og jevnlig erfaringsutveksling mellom rettsmeklere.²⁴ Det vil etter vår vurdering være behov for tilsvarende erfaringsutveksling mellom meklerne i nemnda for å sikre likartet behandling og kompetanseheving.

Etter vårt syn bør ikke departementet lov- eller forskriftsfeste hvordan meklingen skal forestås. Nemnda kan få ansvar for å opprette et tilbud innenfor de rammene vi foreslår. Om meklingen bør skje ved en egen avdeling, eller av et utvalg av nemndmedlemmer i en «meklingspool» bør vurderes nærmere ved opprettelsen av tilbudet, basert på innspill fra nemnda. Vi understreker likevel at det må stilles krav til juridisk og meklingsfaglig kompetanse hos mekler for at tilbudet skal bli tilstrekkelig effektivt.

7.3 Vurdering av om en sak skal mekles

For rene meklingssaker, vil saken forberedes for mekling dersom den vurderes å være egnet. I øvrige tilfeller, må det vurderes om klagesaken er egnet for mekling dersom partene ønsker dette. Tvisteloven § 8-1 første ledd fastslår at retten på ethvert trinn av saken skal vurdere muligheten for å få rettstvisten helt eller delvis løst i minnelighet gjennom mekling eller rettsmekling om ikke sakens karakter eller forholdene for øvrig taler imot en slik løsning. Etter vårt syn bør tilsvarende ordning gjelde for nemnda. Selv om klager ikke har angitt i klagen at det er ønskelig med mekling, kan vedkommende likevel på et senere tidspunkt forespørres om dette er ønskelig.

²¹ NOU 2020: 11 s. 301.

²² [https://www.domstol.no/contentassets/7a72fa13db104a1b94797eb50f54838f/da-sty21-sak-61-kompetansesarbeid-rettet-mot-dommere---fra-generalist-til-spesialist .pdf](https://www.domstol.no/contentassets/7a72fa13db104a1b94797eb50f54838f/da-sty21-sak-61-kompetansesarbeid-rettet-mot-dommere---fra-generalist-til-spesialist.pdf)

²³ Betydningen av opplæring og kompetanse er omtalt i Prop. 34. L. (2022-2023) punkt 8.3 vedrørende lovendringen med plikt til å beslutte rettsmekling der saken er egnet.

²⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/bae078d2e3f44d97bafd4f2af5e07614/arsmelding-domstoladministrasjonen-2023.pdf> s. 28.

Som det fremgår av hovedrapporten, mener vi at beslutning om mekling bør treffes av nemndleder. Det kan være hensiktsmessig at sekretariatets leder er involvert i beslutningen, slik at det utvikler seg en enhetlig praksis om hvilke saker som egner seg for mekling. Dette vil være særlig viktig i en oppstartsfase.

Som nevnt under punkt 6.3, mener vi at det ikke bør være en plikt for nemnda til å mekle i alle saker, og sekretariatet og nemndleder må foreta en selvstendig vurdering av om saken er egnet for mekling. Der partene ønsker mekling, bør imidlertid den klare hovedregel være at saken skal mekles.

7.4 Skriftlig eller muntlig alternativ tvisteløsning

Ved utformingen av en meklingsordning, må departementet ta stilling til om meklingen skal gjennomføres skriftlig eller muntlig. Saksbehandlingen hos Diskrimineringsnemnda er som hovedregel skriftlig, men partene kan i enkelte saker kreve muntlig forhandlinger, se diskrol. § 9. Nemnda har derfor betydelig erfaring med å avholde møter mellom partene. Disse kan avholdes fysisk i nemndas lokaler i Bergen, eller digitalt ved bruk av digitale plattformer som teams.²⁵

Mekling ved andre institusjoner, herunder konfliktråd, familievernkontorer, forliksråd og domstolene, foregår muntlig. Utenrettslig mekling som nevnt i tvisteloven § 5-4 kan i prinsippet skje skriftlig, men vil gjerne også innebære møter mellom partene. Rettsmekling i domstolene skjer i møter, jf. tvisteloven § 8-5.

I Norge er det tradisjon for muntlig mekling, men det er ikke prinsipielt noe til hinder for å legge opp til skriftlig mekling. Etter vårt syn vil imidlertid en skriftlig mekling gi lite utover den skriftlige veiledningen partene allerede får i dag. Vi mener derfor at en skriftlig mekling i for liten grad vil oppfylle det reelle formålet med å ha en alternativ tvisteløsning ved siden av dagens håndhevingsmekanismer.

For at mekling skal lykkes er det viktig at partene får forståelse for hverandres standpunkter og oppfatter at deres egne standpunkter blir hørt.²⁶ Dette vil i større grad kunne bli oppfylt ved at partene møtes og snakker sammen. Enkelte diskriminerte oppfatter Diskrimineringsnemndas tilbud som vanskelig tilgjengelig på grunn av den skriftlige behandlingen.²⁷ Tilgjengeligheten vil kunne bedres ved muntlig mekling, hvor partene får anledning til å legge frem saken sin i møte. Vi mener derfor at de fleste grunner taler for at meklingen bør være muntlig.

Ideelt sett bør mekling skje ved at partene og en mekler møtes fysisk i samme rom, med mulighet for separate meklingsrom ved behov. Obligatorisk oppmøte hos Diskrimineringsnemnda i Bergen vil imidlertid kunne oppleves som en høy barriere for personer som bor langt unna. Krav om fysisk tilstedeværelse vil dermed kunne innebære at mange avstår

²⁵ Per i dag er disse møtene nokså korte, gjerne 20-30 minutter. Se hovedutredningen punkt 6.2.2.

²⁶ Kjelland-Mørdre, Kristin mfl. *Konflikt, mekling og rettsmekling*. 2. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2020, s. 104.

²⁷ Winterstø, Camilla. «Det norske lavterskeltilbudet i diskrimineringsaker: En kritisk rettsdogmatisk og retts sosiologisk analyse i kjølvannet av 2017-reformen.» *Kvinneverettslig skriftserie nr. 110* (2022), punkt 5.2.

fra å benytte meklingsordningen. Ordningen vil være mer tilgjengelig dersom det åpnes for at mekling kan gjennomføres som digitalt fjernmøte. Diskrimineringsnemnda har opplyst at gjennomføringen av muntlige forhandlinger som fjernmøter med den diskriminerte og innklagede fungerer godt. Nemnda har også vist til at den flytter til nye og egnede lokaler der meklingsmøter kan gjennomføres både fysisk og digitalt.

Etter direktiv 2024/1500 bør det være relativt enkelt å benytte en alternativ tvisteløsningsordning. Tilbudet skal også være gratis å benytte for klager. Tilbudet må være tilgjengelig fysisk, og det må i tilstrekkelig grad legges til rette for personer med funksjonsvariasjoner. Det bør derfor sikres at meklingsordningen reelt sett er tilgjengelig, både gjennom fysisk tilrettelegging, men også ved digitale løsninger som sikrer reell tilgjengelighet ved større fysiske avstander.

Vi antar at digitale møter kan være en god løsning for de som ikke kan eller ønsker å reise til Bergen. Diskrimineringsnemnda har gode erfaringer med digitale muntlige forhandlinger. Etter pandemien oppfatter nemnda det slik at de aller fleste har nokså enkel tilgang til en pc med kamera og kan benytte dette utstyret. Det kan likevel være personer som ikke har slik tilgang eller ikke har anledning til å benytte seg av dette utstyret av ulike grunner. Et eventuelt digitalt tilbud må kunne tilpasses også disse. Det må i slike tilfeller legges til rette for at personer som har behov for det, kan få bistand til å delta i digitale møter. Nemnda kan for eksempel inngå avtaler med offentlige eller private aktører om bistand til å organisere fjernmøter, tilrettelegge i form av lokaler og digitalt utstyr mv.²⁸ Partene kan dermed møte opp på en gitt lokasjon og delta i fjernmøte med nemnda under profesjonelle og organiserte forhold.

Diskrimineringsnemnda må, på samme måte som i sin øvrige klagesaksbehandling, sørge for at tilbudet reelt sett er tilgjengelig. Det vil kunne oppstå enkelte spørsmål, ettersom meklingen vil være muntlig. Det er vår forståelse at nemnda er vant til å håndtere ulike problemstillinger i forbindelse med det økende antallet muntlige forhandlinger for nemnda i klagesakene.

Hvis det er behov for tolk i forbindelse med en muntlig mekling, vil dette måtte skaffes av nemnda på samme måte som ved muntlige forhandlinger i nemndsmøter. Dette vil være en kostnad ved tilbudet, men må også ses i sammenheng med at slike saker uansett kunne ha krevd slike ressurser ved en muntlig forhandling i klagesaken. Behovet for tilrettelegging må vurderes konkret i den enkelte sak. Eksempelvis vil det i noen tilfeller kunne befinne seg en tolk i nemndas lokaler, mens det i andre tilfeller kan være mer hensiktsmessig at tolk er til stede der parten(e) befinner seg.

7.5 Tidsbruk

Det er vanskelig å angi konkret om hvor mye tid som bør settes av til hver meklingssak. Likevel understreker vi at det normalt må settes av betraktelig mer tid til meklingsmøter enn det som er vanlig ved muntlige forhandlinger for nemnda. I slike tilfeller settes det normalt av 20-30 minutter. Dette vil ikke være tilstrekkelig til å gjennomføre mekling.

²⁸ De aktørene som typisk vil kunne være aktuelle, er forliksråd og konfliktråd.

Meklers rolle vil kunne variere ut ifra saken og hva partene ønsker å få ut av meklingen. Det er i utgangspunktet partene som fastsetter rammene for hva som skal diskuteres i meklingen og hvilke løsninger som kan være aktuelle. Mekler leder meklingsmøtet og skal opptre upartisk. Likevel må mekler sørge for at dialogen er saklig og dreier seg om temaet for mekling. I en rettsmekling er det i tvisteloven § 8-5 fastsatt at rettsmekler skal: *«søke å klarlegge partenes interesser i tvisten med sikte på en minnelig løsning. Rettsmekleren kan peke på forslag til løsning og drøfte styrke og svakhet i partenes rettslige og faktiske argumentasjon.»* Vi mener at dette vil være et godt utgangspunkt for meklers rolle også i diskrimineringssaker.

For at en slik mekling skal kunne lykkes, må hver part få klarlegge sitt syn på saken og det må legges til rette for diskusjon mellom partene. Det bør også være anledning til å gjennomføre egne samtaler med mekler eller rådgiver ved behov. På bakgrunn av vår kjennskap til rettsmeklingsinstituttet antar vi at de fleste saker kan mekles i løpet av en halv arbeidsdag. Enklere saker med enkelt faktum kan kanskje mekles over kortere tid, mens det i saker med sammensatt faktum og lang historikk kan måtte settes av mer tid. Den konkrete tidsbruken bør imidlertid være en del av det som inngår i sekretariatets forberedelse av saken, og mekler kan fastsette en ramme for meklingen i innkallingsbrevet til partene.

7.6 Møteplikt og adgang til å møte med advokat eller rådgiver

En god mekling kjennetegnes av at partene har anledning til å snakke sammen og høre hverandres synspunkter. Dette fordrer etter vårt syn at partene selv møter i meklingsmøte, og ikke sender advokater eller fullmektiger i sitt sted. Dette kravet finnes igjen i flere av meklingsinstituttene vi har i Norge, hvor det forutsettes at de berørte partene selv er til stede. For forliksrådsbehandling har en part som har alminnelig verneting i kommunen eller nabokommunen personlig møteplikt etter tvisteloven § 6-6. Når det gjelder rettsmekling følger det av tvisteloven § 8-5 andre ledd at partene skal møte selv under rettsmeklingen, men at parten kan ha med advokat. Etter vårt syn bør partene selv stille i meklingsmøte for nemnda, enten møtet er fysisk eller digitalt.

I enkelte diskrimineringssaker kan det være en maktubalanse mellom partene. Dette tilsier at det kan være behov for å ha med en rådgiver i meklingen. Med dette kan det hindres at den ene parten får et overtak i forhandlingene på grunn av en vesentlig ulikhet i ressurser. Etter vår vurdering vil muligheten til å ta med en rådgiver være særlig sentral hvis det velges en løsning med fjernmekling, der partene møtes på felles lokasjon mens mekler deltar digitalt.

Begge parter bør etter vårt syn ha anledning til å møte med advokat eller rådgiver, men det må være en sentral forutsetning at det er partene selv som skal fremlegge saken sin. Ved rettsmekling er det rettsmekleren som bestemmer fremgangsmåten i samråd med partene, jf. tvisteloven § 8-5 første ledd. Det er likevel vanlig praksis at partene selv bidrar aktivt til meklingen. Ved mekling i forliksrådene er det etter tvisteloven § 6-8 andre ledd, fastsatt at det er forliksrådet som avgjør om en fullmektig eller medhjelper for en møtende part får ta ordet. I diskrimineringssaker kan det forskriftsfestet at mekler bestemmer om en fullmektig eller medhjelper kan ta ordet.

7.7 Utfallet av mekling – videre saksgang

7.7.1 Innledning

Hva som blir utfallet av meklingen, kan ikke slås fast på forhånd. I noen tilfeller vil det kunne inngås en avtale om videre samarbeid, tilpasninger eller endringer hos den innklagede. I andre tilfeller kan meklingen munne ut i en mer uformell beklagelse, eventuelt at den innklagede aksepterer å betale oppreisning og erstatning. Det kan også være aktuelt at en avtale innebærer dekning av klagers kostnader i forbindelse med diskrimineringssaken.

Det er imidlertid ikke mekler som skal bestemme utfallet av en mekling. Vedkommende kan likevel legge til rette for at partene selv kan komme til en omforent løsning og eventuelt fremme konstruktive forslag. I denne typer saker er det også et hensyn at mekler må ha et øye for det ulike maktforholdet som kan foreligge mellom partene. Mekler bør iverksette egnede tiltak, for eksempel i form av separate møter med partene og mekler, hvis den innklagede forsøker å utnytte sitt maktforhold overfor den diskriminerte.

7.7.2 Videre saksgang der meklingen lykkes

Der meklingen lykkes og saken blir løst i minnelighet, vil det kunne ende med en avtale eller et forlik. I de tilfellene en mekling ender med et forlik med håndhevbare forpliktelser, bør dette nedfelles av mekler slik at innholdet i forliket fremgår klart og tydelig. Mekleren bør også sørge for at det er en oppfyllelsesfrist, slik at forliket kan fullbyrdes hvis det ikke blir fulgt opp av partene. Til sammenligning følger det av tvisteloven § 19-11 tredje ledd at retten skal påse at forliket nøyaktig angir det partene er enige om, og at det må fastsettes en oppfyllelsesfrist for at forliket skal kunne fullbyrdes.

Hvis en mekling ender med at partene inngår et forlik, bør dette etter vårt syn ha samme rettskraftvirkning som et rettsforlik, smnl. tvisteloven § 19-12 med henvisninger til § 19-15. Dette innebærer at avtalen er bindende og at det samme kravet ikke skal kunne behandles på nytt for nemnda. I de tilfeller en meklingssak har vært en klagesak, vil nemnda etter vårt forslag i hovedutredningen heve saken.

7.7.3 Videre saksgang der meklingen ikke lykkes

I de tilfellene mekling i en klagesak ikke fører frem, vil klagebehandlingen kunne gjenopptas. I rene meklingssaker uten forutgående klage, vil den diskriminerte måtte inngi en klage dersom vedkommende ønsker videre behandling for nemnda.

Det er viktig å sikre at en klagesak som blir besluttet meklet ikke kommer bakerst i køen av saker. I så fall vil et meklingstilbud bli mindre attraktivt og dermed mindre effektivt. Nemndas systemer må være slik at klagesaken kan føres rett tilbake i køen hvis meklingen ikke lykkes.

For å bevare tilliten til meklingen og nemndas upartiskhet i en videre klagesak, er det viktig å sikre at informasjon som fremkommer i mekling ikke benyttes i en eventuell etterfølgende klagesaksbehandling. Dersom det etableres en egen meklingsavdeling, vil man sikre at de nemndmedlemmer som mekler ikke senere behandler klagesaken. I motsatt fall, må det legges opp til en ordning som sikrer at nemndmedlemmer som har vært involvert i en mekling ikke

senere deltar i klagebehandlingen i samme sakskompleks. For rettsmekling i domstolene følger det av tvisteloven § 8-7 andre ledd at en dommer som har meklet i saken, bare kan delta i den videre behandlingen av saken hvis partene ber om det og dommeren selv finner det ubetenkelig. En tilsvarende ordning bør innføres for nemnda.

Vi bemerker at en nemndleder som har behandlet en sak i mekling gjerne vil kunne være inhabil i en etterfølgende klagebehandling, jf. forvaltningsloven § 6. Reglene om habilitet gjelder også den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse og kan derfor også medføre inhabilitet for sekretariatet. Under enhver omstendighet mener vi at sekretariatets rolle i Diskrimineringsnemnda er såpass sentral at også saksbehandlere som har hatt en særlig rolle i meklingen bør være avskåret fra å delta i en etterfølgende klagebehandling.

Etter taushetspliktreglene i forvaltningsloven § 13 skal informasjon fra meklingen ikke deles med andre i organet utover det som er nødvendig av hensyn til meklingen. Til sammenligning har en rettsmekler etter tvisteloven § 8-6 andre ledd plikt til å bevare taushet om det som foregikk under rettsmeklingen. Dette vil kunne være en bredere taushetsplikt enn den som påligger mekler og saksbehandlere etter forvaltningsloven. Vi foreslår derfor at en tilsvarende bestemmelse inntas for å sikre full tillitt til meklingen for begge parter, uten noen vurdering av om opplysningene er underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens regler.

Diskrimineringsnemndas saksbehandlingssystemer må derfor også være innrettet slik at informasjon som knytter seg til meklingen blir skjermet for de som senere skal håndtere klagesaken.

7.7.4 Partenes utgifter ved mekling

En meklingsordning i tråd med våre forslag, vil ikke medføre særlige utgifter for partene. Meklingen skal være gratis for partene og de er heller ikke pålagt å møte fysisk hos nemnda.

Det kan likevel tenkes parter som pådrar seg kostnader til advokat eller andre rådgivere, eller som ønsker å dra til Bergen for meklingsmøte. Det kan reises spørsmål ved om slike kostnader bør kunne kreves dekket av motparten eller av staten. Dekning av kostnader kan inngå som et element i en avtale eller forlik. For øvrig vil et krav om dekning av motpartens sakskostnader kunne gi uheldige insentiver, og gjøre at enkelte vil avstå fra å akseptere mekling. Etter vårt syn er det heller ikke naturlig at eventuelle kostnader ved mekling dekkes av staten. Tilbudet bør innrettes slik at veiledning og tilrettelegging fra nemnda er tilstrekkelig til at partene kan ivareta sine interesser på en god måte. Mekling bør kunne gjennomføres uten at partene pådras vesentlige kostnader.

8 Mulige konsekvenser av mekling

8.1 Innledning

Vi er bedt av departementet om å vurdere konsekvensen av å innføre en meklingsordning. Drøftelsene i det følgende tar utgangspunkt i et meklingsstilbud for Diskrimineringsnemnda som beskrevet ovenfor.

8.2 Fordeler – raskere og mer tilpassede løsninger

Formålet med å innføre en alternativ tvisteløsningsordning i direktiv 2024/1500 er å sørge for en enklere, raskere og mer tilpasset måte for å håndheve rettigheter etter diskrimineringsdirektivene. Det er også dette som er målet med å innføre en meklingsordning i det norske håndhevingsapparatet for diskriminering.

Fordelene ved å mekle diskrimineringsaker vil være at flere saker blir løst uten en formell klagebehandling i Diskrimineringsnemnda. Dette vil kunne gi flere diskriminerte en løsning på sin sak, men også færre klagesaker for nemnda. Når færre saker underlegges full klagebehandling, må det antas at saksbehandlingstiden i nemnda reduseres for de ordinære klagesakene. Hvordan saksbehandlingstiden påvirkes, vil avhenge av hvor mange saker som blir meklet, hvor mange som blir løst ved meklingsordning og om nemnda blir tilført tilstrekkelige ressurser til opprettelsen av tilbudet, slik at det ikke tar ressurser fra det ordinære tilbudet.

Sannsynligvis vil det også medgå færre ressurser fra klager og innklagede ved en meklingsordning sammenlignet med ordinær klagebehandling. Det vil være mindre behov for skriftlige utvekslinger mellom partene, og dette vil spare dem for både tid og ressurser. Dette vil igjen kunne bøte på den lange tiden som medgår til skriftlig saksbehandling for nemnda, som blant annet brukerorganisasjoner har trukket frem som problematisk.

8.3 Kostnader og ressursbehov ved opprettelse

Diskrimineringsnemnda må tilføres ressurser for å opprette et meklingsstilbud. Det er behov for personer som kan mekle og det trengs ekstra ansatte i sekretariatet for å fasilitere og forberede meklingsmøter.

Domstolene opplyser på sine nettsider at det blir inngått forlik i 70-80 % av sakene som rettsmekles.²⁹ Med utgangspunkt i antall klagesaker for 2024 og tidligere år, kan det tas utgangspunkt i at nemnda får inn ca. 600 klagesaker per år. I samråd med nemnda, har vi lagt til grunn at ca. 200 av disse sakene kan være egnet for meklingsordning. Basert på en antakelse om at 70 % av sakene som mekles kan munne ut i en minnelig løsning, vil dette tilsa at ca. 140 saker vil kunne resultere i forlik. Vi understreker at anslagene er usikre, og at det også er usikkerhet knyttet til hvor mange som faktisk ønsker meklingsordning og hvilke sakstyper som viser seg å være egnet for meklingsordning.

Basert på et sakstilfang i tråd med anslagene ovenfor, og en antakelse om hvor lang tid som bør settes av til hver sak, kan det løselig estimeres at det vil kreves fire nemndmedlemmer til meklingsordning. Dette vil i så fall innebære en kostnad på om lag 1 200 000 kr.³⁰

I tillegg vil det kreves ekstra ressurser i sekretariatet, for å vurdere om saken er egnet til meklingsordning, forberede meklingsordning og fasilitere meklingsmøter. Vi anslår at dette vil tilsvare 1-2 stillinger i sekretariatet. Det vil sannsynligvis også oppstå enkelte ekstra kostnader til

²⁹ <https://www.domstol.no/no/sivil-sak/tvister/slik-behandler-tingretten-tvisten/rettsmekling/>

³⁰ Vi har fått informasjon fra departementet om at en årlig godtgjørelse per nemndmedlem er om lag 300 000 kr.

administrasjon i forbindelse med opprettelsen av tilbudet. Det må settes av tid og ressurser til opplæring i mekling samt erfaringsutveksling og kompetanseheving. Senere opplæring og kompetanseheving etter opprettelse vil normalt sett utgjøre mindre beløp, men det vil blant annet kunne påregnes merkostnader hvis et større antall av de nemndmedlemmer som har stått for mekling er ferdig med sin(e) perioder. Et nærmere estimat for kostnadene bør avklares i samråd med nemnda. Det vil blant annet måtte sees hen til hvor mange i nemnda som har erfaring med mekling fra før og hvilke medlemmer som blir utnevnt ved en eventuell utvidelse av nemnda.

Etableringen av en meklingsordning vil kunne medføre besparelser for Diskrimineringsnemnda. Omfanget av besparelsene vil variere med antall saker der det blir oppnådd forlik, hvor ressurskrevende mekling viser seg å være i denne typer saker og hvorvidt det åpnes for mekling utover klagesaker. I en oppstartsfase, vil vi anta at kostnadene ved å etablere meklingstilbudet vil overstige eventuelle besparelser. Når meklingen blir en innarbeidet del av nemndas tilbud, vil besparelsene kunne bli høyere, særlig dersom nemnda nærmer seg en forliksprosent tilsvarende det domstolene oppgir at de har. I så fall vil antall klagesaker i nemnda kunne reduseres med i underkant av ¼, hvis vi legger til grunn anslagene ovenfor. Dette er imidlertid svært usikre anslag. En slik reduksjon av saker vil innebære en betydelig reduksjon av ressursbruken på klagesaksbehandling i nemnda og raskere behandling av de sakene som fortsatt blir klagesaker. Hvor mye utslag dette vil gi på saksbehandlingstiden, er vanskelig å anslå. I skrivende stund ligger saksbehandlingstiden på 13,1 måneder og hvis ¼ av sakene tar kortere tid bør nemndas saksbehandlingstid kunne reduseres med to til tre måneder. Imidlertid vil dette variere med hvilke saker som blir meklet med hensyn til hvilke saker som er mest ressurskrevende og et slikt anslag i reduksjon i saksbehandlingstiden er derfor høyst usikkert.

9 Lovforslag

Etablering av et meklingstilbud i nemnda vil kreve lovendring. I hovedutredningen foreslo vi en egen bestemmelse om mekling, og vi foreslo videre at det gjøres visse justeringer i øvrige bestemmelser for å ivareta lovens systematikk.

Vi står fast ved hovedtrekkene i vårt opprinnelige forslag. Ved forberedelse av saken bør nemnda vurdere om saken er egnet for mekling, og om partene ønsker mekling. Begge parter bør samtykke til mekling. Vi har supplert forslaget til ny § 9a i hovedutredningen. Basert på forslagene i de foregående punktene fremmer vi følgende forslag til ny bestemmelse om mekling:

«§ 9a. Mekling i nemnda

Nemnda skal vurdere om en sak er egnet for mekling. Er en sak egnet for mekling, skal nemnda foreslå dette for partene. Begge parter må samtykke til mekling for at mekling skal kunne gjennomføres.

Meklingsmøter er muntlige. Nemnda innkaller partene til meklingsmøte. Partene må selv møte til mekling.

Meklingsmøtet ledes av nemndleder. Nemndleder som leder meklingen, skal ikke delta i etterfølgende behandling av klagesaken.

Kommer partene til enighet gjennom meklingen, skal saken heves, jf. § 10 fjerde ledd. Fristen for å bringe hevingsavgjørelsen inn for domstolene er ett år etter at avgjørelsen ble undertegnet av partene.

Vurdering av om en sak er egnet for mekling og avgjørelse om å foreslå mekling for partene, kan treffes av nemndleder alene.

Mekler og de som medvirker til meklingen, plikter å bevare taushet om det som foregikk under meklingen.

Departementet kan gi regler for gjennomføring av meklingen i forskrift»

Detaljer om hvordan meklingen bør gjennomføres burde etter vårt syn tas inn i forskrift. Dette omfatter blant annet adgangen til å møte med advokat og hvorvidt møtene bør kunne gjennomføres ved fjernmøte.