

D

LOV ER LOV –
OG LOV SKAL
LIGESTILLINGS-
VURDERES

Af Helle Poulsen og
Inge Henningsen

E

Mainstreaming (herunder Udarbejdelse af ligestillingsvurderinger) er den officielle ligestillingsstrategi i Danmark. Lovgivningsarbejde er en naturlig og vigtig arena for mainstreaming, og dette er også ekspliciteret i retningslinjerne fra det statslige mainstreamingsprojekt. Imidlertid er der aktuelt en klar modvilje hos regeringen, når det drejer sig om at ligestillingsvurdere lovforslag. Ligestillingsvurderinger af lovforslag blev introduceret omkring 2003, men der er stadig 11 ministerier, der endnu har til gode at ligestillingsvurdere bare et enkelt lovforslag på deres område. I forbindelse med spørgsmål i Folketinget har ministre i en række svar givet udtryk for holdninger til mainstreaming, der ikke på nogen måde harmonerer med regeringens egne retningslinjer. I debatindlægget gennemgås eksempler på manglende ligestillingsvurderinger i forbindelse med regeringens Genopretningsspakke.

B

A

“Vi har et system, der fungerer, så vi får tænkt køn ind, når køn er relevant. Men jeg kan ikke afvise, at der er tilfælde, hvor man ikke har gennemført en ligestillingsvurdering, selvom det måske havde været relevant.”

Ligestillingsminister
Lykke Friis
(Politiken, 8. februar 2011)

T

Ovenstående citat stammer fra en artikel i Politiken i februar 2011. Overskriften var *Ministerier ser stort på ligestilling*, og artiklen fortæller historien om, hvordan de fleste ministerier ikke foretager ligestillingsvurderinger af deres lovforslag – heller ikke selv om det er relevant.

Udarbejdelse af ligestillingsvurderinger er ellers en del af regeringens mainstreamingsstrategi – den officielle danske ligestillingsstrategi. Mainstreamingsstrategien kom for alvor på den internationale dagsorden efter FN's kvindekonference i Beijing i 1995 og er nu den officielle ligestillingsstrategi i de fleste lande, i EU og i FN. FN definerer mainstreaming på følgende måde:

“Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes in any area and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality” (Economic and Social Council 1997).

I den danske ligestillingslov er dette blevet omsat til denne § 4:

“Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.”

Ligestillingsministerens eget kontor – ligestillingsafdelingen – henviser bl.a. til ligestillingsvurderinger af lovforslag som et vigtigt redskab i ministeriernes mainstreamingsarbejde. Det fremgår af ligestillingsafdelingens værktøjskasse til mainstreaming, at ligestillingsvurderinger af lovforslag er

“en vurdering af, om et lovforslag kan have forskellige konsekvenser for den kvindelige og mandlige befolkning eller dele af disse grupper, samt en vurdering af, hvad dette betyder for ligestillingen mellem mænd og kvinder” (http://www.lige.dk/main_varkt_lov_forside.asp).

Samme sted slås det fast, at mange forslag er relevante at

ligestillingsvurdere, for selv om lovgivningen som udgangspunkt er kønsneutral, er det

“imidlertid ikke det samme, som at virkningerne af en lovgivning ikke kan få større betydning for det ene køn frem for det andet. Derfor skal man være bevidst om kønsaspektet fra starten, og oplysninger om konsekvenserne af loven bør indgå i beslutningsprocessen.”

LIGESTILLINGSVURDERINGER

Det er dog langt fra ensbetydende med, at alle lovforslag bliver ligestillingsvurderet. I efteråret svarede alle ministerier på et spørgsmål fra Enhedslistens Johanne Schmidt-Nielsen om, hvor mange gange de havde ligestillingsvurderet lovforslag. En gennemgang af disse svar viser, at halvdelen af de 22 ministerier aldrig har haft et lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet. Kun fire af ministerierne oplyser, at der har været mere end fem lovfor-

slag på deres område, der er blevet ligestillingsvurderet i perioden fra cirka 2003 til nu.¹

Begrundelserne for dette fravær af ligestillingsvurderinger varierer. Nogle ministerier henviser til de meget få love, der er på deres område. For Ministeren for Nordisk Samarbejde gælder i øvrigt, at lovforslagene daterer sig tilbage fra før 1992, og det påpeges i svaret, “at de første ministerier forventedes at foretage ligestillingsvurderinger af lovforslag begyndende i 2003” (Politisk-økonomisk udvalg 2009/2010).

Andre ministerier henviser som Miljøministeriet til, at de

“som ressort generelt ikke [har] centrale ligestillingsmæssige udfordringer og problemstillinger, da hovedparten af ministeriets fagområder og funktioner ikke har et specifikt køns- og ligestillingsperspektiv” (Politisk-økonomisk udvalg 2009/2010).

Ingen ligestillingsvurderinger

Udenrigsministeriet
Finansministeriet
Kulturministeriet
Skatteministeriet
Kirkeministeriet
Miljøministeriet
Klima- og Energiministeriet
Forsvarsministeriet
Videnskabsministeriet
Minister for Nordisk Samarbejde
Minister for Udviklingsbistand

1-5 ligestillingsvurderinger

Statsministeriet
Økonomi- og
Erhvervsministeriet
Indenrigs- og
Sundhedsministeriet
Transportministeriet
Justitsministeriet
Beskæftigelsesministeriet
Undervisningsministeriet

Over 5 ligestillingsvurderinger

Integrationsministeriet
Minister for Ligestilling
Fødevareministeriet
Socialministeriet

UNDERVISNINGSMINISTERIET
Lovforslag

Forkortelse af perioden med statens voksenuddannelsesstøtte (SVU)

Afskaffelse af bonus til elever i ungdomsuddannelse med lønnet praktik

Pris- og lønregulering af arbejdsgiverbidrag til VEU-godtgørelse m.v.

Forhøjelse af deltagerbetalingen på almene og erhvervsrettede voksen- og efteruddannelser m.v.

Ændring af lov om befordringsrabat til studerende ved videregående uddannelser og lov om befordringsrabat til uddannelsessøgende i ungdomsuddannelser m.v. (egenbetaling forhøjes med 70%)

Stramning af optagelseskriterier og nedsættelse af skoleydelse på produktionsskoler

Relevanstest

Flest mænd (55%) der modtager SVU

Nedskæring i forhold til erhvervsuddannelserne, hvor der er flest drenge

Teknisk

Rammer fortrinsvis de almene voksen- og efteruddannelser, hvor der er flest kvinder

Ingen tilgængelige statistikker over sammenhæng mellem køn og behov for befordring til uddannelse

Flest drenge (60%) på produktionsskolerne

Klima- og Energiministeriets sagsområde

“er overvejende af meget teknisk præget karakter og har oftest virksomheder og ikke enkeltpersoner som målgruppe” (Politisk-økonomisk udvalg 2009/2010).

Langt de fleste henviser dog til, som f.eks. Kirkeministeriet, at der er foretaget relevanstest, og at man på den baggrund har vurderet, at en egentlig ligestillingsvurdering ikke er relevant:

“På baggrund af relevanstesten har det ikke været Kirkeministeriets vurdering, at en ligestillingsvurdering af ministeri-

ets bidrag har været nødvendig” (Politisk-økonomisk udvalg 2009/2010).

Ligestillingsloven opstiller ingen formkrav til, hvordan offentlige myndigheder skal leve op til kravet om at indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, men Ligestillingsafdelingens værktøjskasse til mainstreaming giver en række anvisninger og anbefaler netop, som svarene også påpeger, at der bliver lavet en relevanstest, før man beslutter at udarbejde egentlige ligestillingsvurderinger. En relevanstest går ud på at stille to spørgsmål:

1. Hvem er målgruppen for lovforslaget, og kommer lov-

forslaget til at påvirke hverdagen for en del/dele af befolkningen?

2. Er der forskel på kvinder og mænds vilkår og tilværelse på dette område, og hvordan gør det sig gældende (er der forskellige rettigheder, normer, deltagelse m.v.)?

Hvis svaret på et af spørgsmålene er “ja”, så er der brug for en ligestillingsvurdering, hedder det.

HVORFOR IKKE MAINSTREAME?

Når man ser oversigten i forrige afsnit er det vanskeligt at tro på, at der siden 2003 ikke har været flere lovforslag, der har haft forskellige konsekvenser for mænd og kvinder, og

derfor skulle have været ligestillingsvurderede. Og det er ikke svært at finde lovforslag, der ikke er blevet ligestillingsvurderede, men hvor en vurdering havde været oplagt. Flere kvinder i forskning har f.eks. været et væsentligt tema i adskillige år, og der har været en betydelig lovgivningsmæssig aktivitet på universitets- og forskningsområdet. Alligevel har videnskabsministeriet ikke ligestillingsvurderet et eneste af sine lovforslag. For at blive mere konkrete vil vi her se på den nyligt vedtagne Genopretningspakke, der består af 24 lovforslag, hvoraf kun 7 kan betegnes som tekniske. Men selv om forslagene fortrinsvis retter sig mod pensionister, uddannelsessøgende, syge og arbejdsløse; områder, hvor der generelt er væsentlige forskelle på mænds og

kvinders valg og vilkår, har ingen af forslagene været gennem en egentlig ligestillingsvurdering. Går man nærmere ind i sagsbehandlingen kan man identificere to holdninger: "Det har vi da ikke tænkt på" og "Der er ikke noget at komme efter".

"Det har vi da ikke tænkt på"

Denne holdning repræsenteres af Undervisningsministeriet. I tabellen på modsatte side er vist ministeriets bidrag til lovforslagene i Genopretningspakken, og samtidig er det skitseret, hvorfor en relevans-test måtte formodes at føre til, at der var behov for en ligestillingsvurdering.

Bruger man de tidligere omtalte kriterier fra ligestillingsafdelingens værktøjskasse, ser man umiddelbart, at fire af de

seks forslag skulle have været ligestillingsvurderede, fordi stramninger og nedskæringer rammer kønsmæssigt forskelligt. Læser man dokumenterne fra sagsbehandlingen får man yderligere indtryk af, at der i lovbehandlingen ikke har været megen opmærksomhed på kønsaspektet. Dette på trods af, at det kønsopdelte uddannelsesvalg længe har været i fokus på uddannelsesområdet, f.eks. som bekymring for drenge lave uddannelsesdeltagelse. Dette gælder ikke bare regeringspartierne men også oppositionen. Ud af 118 udvalgs spørgsmål er der kun et, der inddrager køn.

"Der er ikke noget at komme efter"

I Beskæftigelsesministeriet har man en anden tilgang. Her

"... Kvinderne udgjorde 60 pct. af de personer, der i løbet af 2009 var omfattet af målgruppen, og 41 pct. af det samlede antal ledige.

Flere kvinder end mænd må derfor forventes at blive berørt af forslaget

Køn	I målgruppen for forslaget om harmonisering af optjeningskravet	Andel af den samlede ledighed
Mænd	40	59
Kvinder	60	41
Ialt	100	100

Samlet vurdering

Lovforslaget er i forhold til målgruppen kønsneutralt.

Det skønnes ikke, at lovforslaget påvirker eksisterende forskelle eller rettigheder.

Forslagene påvirker således ikke de strukturer, der stiller mænd og kvinder forskelligt.

Det skønnes, at det ikke vil være nødvendigt at gennemføre en egentlig vurdering af de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslaget."

Kilde: Beskæftigelsesministeriets ligestillingsvurdering af L224 (harmonisering af optjeningskrav for arbejdsløshedsunderstøttelse)

gennemgår alle lovforslag noget, der omtales som en ligestillingsvurdering, men egentlig er en relevant. Meget få lovforslag når her frem til en egentlig ligestillingsvurdering – i perioden fra 2003 drejer det sig om højst fem forslag. Heller ingen af Beskæftigelsesministeriets syv bidrag til Genopretningspakken bliver egentlig ligestillingsvurderet. Afvisningen bygger i alle tilfælde på en meget speciel argumentation, som bliver illustreret i boksen nedenfor i forbindelse med lovforslag L224 om harmonisering af optjeningskrav for arbejdsløshedsunderstøttelse.

I Beskæftigelsesministeriets optik er L224 kønsneutral og skal ikke ligestillingsvurderes. Begrundelse: Selv om nedskæringerne rammer flere kvinder end mænd, så påvirker lovforslaget ikke “eksisterende forskelle og rettigheder” og påvirker ikke “de strukturer, der stiller mænd og kvinder forskelligt” (Politisk-økonomisk udvalg 2009/2010). Denne argumentation anvendes i forskellige varianter i alle forslagene.

Havde Beskæftigelsesministeriet brugt kriterierne fra ligestillingsafdelingens værktøjskasse, ville svaret være blevet et andet. Havde man spurgt, om lovforslaget kommer “til at påvirke hverdagen for en del/delle af befolkningen?” havde svaret været “ja”, og havde man spurgt om der er “forskelle på kvinder og mænds vilkår og tilværelse på dette område” ville svaret også have været “ja”, hvorfor en egentlig ligestillingsvurdering havde været på-

krævet. Men det mener Beskæftigelsesministeriet ikke, på trods af at ligestillingsministerens hjemmeside eksplicit peger på, at selv om et lovforslag skulle være kønsneutralt, så er det “imidtledt ikke det samme, som at virkningerne af en lovgivning ikke kan få større betydning for det ene køn frem for det andet”, hvorfor “oplysninger om konsekvenserne af loven bør indgå i beslutningsprocessen.”

Uanset hvor parodisk man finder Beskæftigelsesministeriets fortolkning af mainstreamingforpligtelsen, så har diskussionerne i Folketinget vist, at regeringen og folketingsflertallet godtager den. Man kan spørge sig selv, om de også ville synes, at et forslag om at udbetale 100.000 kr. om året til alle, der havde været indlagt på en fødeafdeling, var kønsneutralt, og om det samme i deres optik også ville gælde en lov om skattefritagelse for deltidsarbejde. At flest kvinder fik gavn af forslagene skyldtes jo i begge tilfælde de bagvedliggende strukturer.

KONKLUSION

Man kan på baggrund af ovenstående spørge, om der overhovedet er forudsætninger for at implementere ligestillingslovens § 4 i de danske ministerier. Mainstreamingslitteraturen har opstillet en række forudsætninger, som al erfaring siger, skal være til stede for at mainstreaming kan implementeres ordentlig. Dubel (2002) har opsummeret disse forudsætninger således:

- Politisk vilje
- Formuleret ligestillingspolitik
- Placeret ansvar for mainstreaming
- Adgang til ekspertise og viden
- Ressourcer og redskaber

Når beskæftigelsesministeren (og tidligere ligestillingsminister) kan argumentere for, at der ikke er behov for at ligestillingsvurdere et lovforslag, hvis det opretholder status quo og dermed den eksisterende ulighed, eller når daværende finansminister Lars Løkke Rasmussen i en debat om manglende ligestillingsvurdering af skattelovgivningen ikke betragter det som et problem, at skattereformen giver mænd flere penge end kvinder, for hjemme hos ham ser de familieøkonomien under et,² så kan man stille spørgsmålstegn ved, om der er en politisk vilje til at mainstreame, og om der er en klart formuleret ligestillingspolitik.

Og når den nuværende ligestillingsminister ikke ser det som sin opgave at håndhæve ligestillingslovens bestemmelser, men alene ser det som sit ansvar at ‘koordinere ministeriernes ligestillingsindsats, følge op på indsatsen og stille relevante ligestillingsredskaber til rådighed’ (Ministerens tale til samråd i Politisk-Økonomisk Udvalg 29. marts 2011), og ministerierne slipper af sted med ikke at bruge redskaberne, så kan man stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt ansvaret for mainstreaming og ligestillingsoverhovedet er placeret nogen steder.

Hvordan sikrer man, at det

bliver bedre, hvis den nuværende opposition overtager regeringsmagten? Som ovenstående også viser, bliver der heller ikke i udvalgsarbejdet efterspurgt ligestillingsvurderinger eller viden om køn og forslagernes konsekvenser for ligestilling. Ud over nogle utrættelige og hårdtarbejdende ligestillingsordførere fra Socialdemokraterne, SF, de Radikale og Enhedslisten ser det på nuværende tidspunkt ikke ud til, at der blandt udfordrerne til regeringsmagten er de store forudsætninger for at leve op til ligestillingslovens mainstreamingsforpligtigelse.

NOTER

1. For uddybende gennemgang af ministeriernes svar se Poulsen (2011)
2. § 20-spørgsmål S 1531.

LITTERATUR

- Dubel, Irene (2002): Challenges for gender mainstreaming – the experiences of Hivos, Presentation at *Women's Worlds 2002, Kampala, 21-26 July*.
- Economic and Social Council (1997): *Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nations system. Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system, Draft Agreed Conclusion*. Economic and Social Council, United Nations, New York.
- Ligestillingsafdelingens hjemmeside: www.lige.dk
- Ministerens tale til samråd i PØU den 29. marts 2011. Besvarelse af samrådsspørgsmål B om ministeriernes ligestillingsvurderinger stillet af Johanne Schmidt-Nielsen (EL). <http://www.ft.dk/dokumenter/ti ngdok.aspx?/samling/20101/alm del/P%C3%98U/spm/86/index.htm>
- Politisk-økonomisk Udvalg (2009/2010): Svar på udvalgsspørgsmål (Alm. del) 153-174.
- Poulsen, Helle (2005): Status på ministeriernes indsats med at ligestillingsvurdere lovforslag. Notat på baggrund af svar på udvalgsspørgsmål (Alm. del) 153 – 174 i Politisk-Økonomisk Udvalg 2009/2010. Mainstreamingsnetværket af 2005
- Regeringens Genopretningspakke: <http://www.ft.dk/Dokumenter/Tingdok/Genopretningsaftalen.aspx>
- Sæhl, Marie (2011:) Ministerier ser stort på ligestilling, i *Politiken* 8. februar 2011
- § 20-spørgsmål S 1531. Om mindre skattelettelser til kvinder end mænd i forbindelse med skattereformen. Af Johanne Schmidt-Nielsen (EL). Til Finansministeren Lars Løkke Rasmussen (V) 06-03-2009 (<http://www.ft.dk/dokumenter/ti ngdok.aspx?/samling/20081/spoergsmaal/S1531/index.htm>)

Helle Poulsen, ph.d.
cand.comm.

Styrelsesmedlem i Kvinderådet
Inge Henningsen, Seniorforsker
DPU, Århus Universitet